

MESTSKÝ ÚRAD V ŽILINE

Materiál na rokovanie
Komisí Mestského zastupiteľstva v Žiline

Číslo materiálu: ____/2020

K bodu programu

SPRÁVA

**K PROTESTU PROKURÁTORA PROTI VŠEOBENE ZÁVÄZNÉMU NARIADENIU
MESTA ŽILINA č. 23/2019 O DANI ZA VJAZD A ZOTRVANIE MOTOROVÉHO VOZIDLA
V HISTORICKEJ ČASTI MESTA**

Materiál obsahuje:

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

Materiál prerokovaný v komisii:

Komisia finančná a majetková
Komisia dopravy

Predkladá:

Mgr. Peter Fiabáne
primátor mesta Žilina

Zodpovedný za vypracovanie:

JUDr. Erik Štefák,
vedúci odboru právneho, majetkového
a verejného obstarávania

Žilina, apríl 2020

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2020

Komisia Mestského zastupiteľstva v Žiline

I. odporúča Mestskému zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí prerokovať protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č.k. P 7/20/5511-7 zo dňa 10.03.2020 a schváliť

1. Protestu prokurátora č.k. P 7/20/5511-7 zo dňa 10.03.2020 (ďalej len „protest“) ako celku vyhovuje

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Dňa 10.03.2020 bol doručený protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina č.k. Pd 7/20/5511-7 zo dňa 10.03.2020 (ďalej len „protest“) proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Žilina č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta (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.

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

SPRÁVA K PROTESTU PROKURÁTORA

Prokurátor z hľadiska procesu prijímania VZN v podanom proteste nezistil žiadne nedostatky. Proces prijímania VZN bol vyhodnotený ako v súlade so zákonom. Nedostatky vidí prokurátor v samotnom obsahu VZN č. 23/2019, ktoré v časti článku III., VI. ods. 2 a X ods. 1,2,3,4,7,11,12,16 a 17 vidí nie v súlade so zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon“), konkrétne v rozpore s ustanovením § 64, §64a a § 66 a tak v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Podaným protestom sa prokurátor domáha zrušenia týchto častí VZN.

K podanému protestu sa budeme ďalej vyjadrovať postupne k všetkým napadnutým článkom VZN.

Mestské zastupiteľstvo dňa 02.12.2019 prijalo VZN v súlade s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 4 ods. 3 písm. c) a § 6 ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a na základe § 66 zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

• k článku III. celému a článku X. ods. 1,11,12,16, u ktorých zhodne prokurátor uvádza, že upravujú otázku vjazdu a zotrvanie v historickej časti mesta teda dopravnú otázku a nie otázku daňovú, konkrétne dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta

Prokurátor vo svojom proteste uvádza, že:

„vo všeobecnosti má mesto či obec oprávnenie v súlade s ustanovením § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady (ďalej len „zákon“) ustanoviť všeobecne

záväzným nariadením najmä vymedzenie historickej časti, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo určiť paušálnu sumu dane a podmienky vyberania paušálnej sumy dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane. V rámci svojej normotvornej právomoci podľa ust. § 66 zákona je tak mesto oprávnené napríklad upraviť aj časový rámec povoleného vjazdu a zotrvania za každý aj začatý deň a to s prihliadnutím na stanovené kritériá a samozrejme aj skutkové podstaty oslobodenia od dane ako sa to stalo aj vo VZN.

Stanovenie konkrétneho zákazu vjazdu, či iné podmienky vjazdu do historickej časti mesta pre určité skupiny motorových vozidiel, už však prekračuje rámec oprávnenia obce podľa ust. § 66 zákona.

Ustanovenie § 66 zákona je síce blanketové ustanovenie, na základe ktorého je obec oprávnená stanoviť obsah a rozsah pojmov, ktoré je nevyhnutné špecifikovať pre samotné predmetné vyrubenie dane za vjazd do historickej časti mesta. Ustanovenie však neopravňuje obec ustanoviť, ktorým konkrétnym skupinám motorových vozidiel obec vjazd do istej časti mesta zakáže, a naopak, ktorým skupinám motorových vozidiel takýto vjazd obec povolí, nakoľko zákaz vjazdu motorových vozidiel je zákazom dopravným.

I keď toto ustanovenie § 66 zákona je blanketové ustanovením nie je možné ho vykladať extenzívne a stanovovať v rámci jeho zmocnenia povinnosti, napr. vo forme zákazu vjazdu konkrétne určených motorových vozidiel do historickej časti mesta, pokiaľ takýto zákaz vjazdu je povinnosťou, ktorá vyplýva z príslušného dopravného značenia. Rovnako tiež rozhodovanie „ad hoc“ o oprávnenosti vjazdu určitých vybraných skupín motorových vozidiel do historickej časti mesta, taktiež nie je možné ustanoviť mestom v rámci zmocnenia § 66 zákona.

Účelom zákonodarcu v prípade ust. § 66 zákona nebolo všeobecne záväzným nariadením stanoviť zákaz vjazdu resp. podmienky vjazdu do historickej časti mesta úzkej skupine motorových vozidiel, ako aj oprávnenie samotného mesta rozhodovať o skutočnosti, ktoré vopred určené skupiny motorových vozidiel sú pre prípad ad hoc k predmetnému vjazdu oprávnené. „

Mesto v tomto VZN použilo nesprávny normotvorný základ pre úpravu režimu vjazdu a zotrvania motorových vozidiel v historickej časti mesta Žilina a prekročilo tak svoje zákonne zmocnenie. Na úpravu režimu vjazdu a zotrvania motorových vozidiel v historickej časti mesta Žilina nie je možné použiť ustanovenie § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady. Obec na základe tohto ustanovenia je oprávnená stanoviť len obsah a rozsah pojmov, ktoré je nevyhnutné špecifikovať pre samotné predmetné vyrubenie dane za vjazd do historickej časti mesta, ktorú sa týmto VZN snažilo v prvom rade zaviesť. Obec môže vo všeobecne záväznom nariadení vo vzťahu k tejto dani ustanoviť nielen jednu sadzbu dane, ale aj sadzby dane podľa určených kritérií a miestnych podmienok a tiež paušálnu sadzbu dane (napr. pri dlhodobých vstupoch motorového vozidla do historickej časti mesta, prípadne pre určité skupiny daňovníkov alebo osoby s trvalým pobytom, alebo so sídlom podnikania v tejto časti mesta a pod.) alebo prípadne môže aj ustanoviť oslobodenia od tejto dane či zníženia tohto druhu dane.

Uvedený zákonný predpis ako aj uvedené ustanovenie § 66 zákona sa nemôže použiť ako normatívny základ pre určenie režimu užívania historickej časti mesta ani určovanie povinností pre vjazd či oprávnenia na vjazd do historickej časti mesta. Pre úpravu tohto režimu má obec iné zmocnenie napr. aj v zákone o cestnej premávke.

V tejto časti by bolo vhodné protestu vyhovieť, nakoľko zaradením problematiky podmienok vjazdu a zotrvania motorových vozidiel v historickej časti mesta Žilina do VZN došlo k prekročeniu zákonného zmocnenia obce, ktoré pre obec vyplýva z ustanovenia § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku. Toto ustanovenie tvorí normotvorný základ len pre oblasť úpravy dane za vstup a zotrvanie motorových vozidiel v historickej časti mesta.

I keď ustanovenie § 66 v zmysle výkladových pravidiel je možné chápať ako blanketové

ustanovenie, toto ustanovenie obec zmocňuje len na určenie obsahu, rozsahu pojmov, ktoré sa vzťahujú k dani za vjazd do historickej časti mesta, ako uvádza aj prokurátor vo svojom proteste. Výklad tohto ustanovenia nie je možné nijako rozširovať a tak stanovovať v jeho rámci povinnosti napríklad vo forme zákazu vjazdu konkrétne určených motorových vozidiel do historickej časti mesta, o to viac ak takýto zákaz vjazdu môže vyplývať z umiestneného príslušného dopravného značenia. Ani rozhodovanie „ad hoc“ o oprávnenosti vjazdu určitých vybraných skupín motorových vozidiel do historickej časti mesta, nie je možné ustanoviť v rámci zmocnenia, ktoré obci dáva toto ustanovenie § 66. Aj takéto rozhodovanie „ad hoc“ prekračuje rámec zákonného zmocnenia a je potrebné ho zrušiť.

Ako to uviedol ak prokurátor, historická časť Mesta Žilina pozostáva z verejných komunikácií zaradených do cestnej siete a tak pravidla používania týchto verejných komunikácií, teda aj vjazd a zotrvanie v tejto oblasti v prvom rade podlieha ustanoveniam Zákona o cestnej premávke. Obec vo vzťahu k tejto sieti verejných komunikácií vykonáva jednak svoju samosprávnú pôsobnosť, ale tiež aj prenesený výkon štátnej správy. Je preto možné a žiaduce, aby obec otázku vjazdu a využívania či obmedzenia ich využívania upravila prostredníctvom príslušných dopravných značení, tak ako jej to umožňuje zákon o cestnej premávke, teda ako realizáciu preneseného výkonu štátnej správy.

Aj v zmysle § 3 ods. 2 zákona č. 135/1961 zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov miestnu štátnu správu vo veciach miestnych komunikácií a účelových komunikácií vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy. Obec na miestnych komunikáciách a na účelových komunikáciách určuje použitie dopravných značiek, dopravných zariadení a povoľuje vyhradené parkoviská. Obec v rámci preneseného výkonu štátnej správy prejednáva aj priestupky podľa § 22c cit. cestného zákona na úseku miestnych komunikácií a účelových komunikácií. Rovnako pôsobnosť špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy. Obce vykonávajú aj štátny dozor nad miestnymi komunikáciami a účelovými komunikáciami, v rámci ktorého dozerajú, či sa dodržiavajú povinnosti a podmienky užívania týchto komunikácií ustanovené cestným zákonom, predpismi vydanými na jeho vykonanie, ako aj opatreniami obce ako cestného správneho orgánu.

Vstup, zotrvanie v historickom centre mesta možné obec riešiť cez dopravné značenie a riadneho sledovania dodržiavanie tohto značenia v rámci preneseného výkonu štátnej správy na úseku pozemných komunikácií, teda veci môže obec riešiť z pozície cestného správneho orgánu. Ako cestný správny orgán si vie aj zabezpečiť príslušné potrebné dopravné značenia v tejto lokalite mesta. Na úseku miestnych ako aj účelových pozemných komunikácií obec vykonáva ale aj svoju samosprávnú pôsobnosť.

Podľa z.č. 369/1991 Zb. o obecnom zriadení konkrétne ustanovenie § 4 ods. 3 písm. f) 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. Ak obec chcela upraviť otázku vjazdu a zotrvanie motorových vozidiel v historickom centre mesta na oblasť tejto úpravy mala použiť iné zákonne zmocnenie ako ustanovenia § 66 zákona o miestnych daniach, ktoré požila vo VZN č. 23/2019 upravujúceho v prvom rade daň za vjazd a zotrvanie motorových vozidiel v historickej časti mesta. Napr. na základe zmocnenia uvedeného v § 4 ods. 3 písm. f) z.č. 369/1991 Zb. prípadne § 4 ods. 3 písm. h) teda na základe plnenia úloh, ktoré obec má vykonávať v rámci svojej samostatnej pôsobnosti.

Ak teda mesto chcelo upraviť akýsi režim vjazdu a zotrvanie vozidiel v historickom centre mesta či vstup vozidiel do pešej zóny mohlo vydať prípadne samostatné VZN k tomuto režimu, kde by upravil túto problematiku v rámci výkonu svojej samosprávnej pôsobnosti. V napadnutom VZN č. 23/2019 sa síce mesto pokúšalo problematiku vyriešiť, ale cez nesprávne zákonné zmocnenie zákona o miestnych daniach, ktoré dáva priestor obci upraviť len problematiku daňovú vo vzťahu k tomuto druhu dane a nemôže na základe ustanovenia § 66 zákona stanovovať aj povinnosti pre vjazd a zotrvanie vozidiel v historickom centre tak ako sa to stalo v tomto prípade. Obec tak v napadnutom VZN otázku vjazdu

a zotrvania vozidiel v historickom centre mesta upravila nad rámec zákonného zmocnenia (zmocnenia, ktoré jej dáva § 66 zákona o miestnych daniach) čo je neprípustné.

- **K článku VI. ods. 2 VZN – prokurátor namieta rozpor so zákonom**

Podľa ustanovenia § 64a Zákona daňovník je povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti, pričom obec vyrubí daň najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Podľa ustanovenia § 64 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta.

Prokurátor namieta aj terminologickú nepresnosť, ak v uvedenom článku VI. ods. 2 VZN sa hovorí o poplatku za vjazd, aj keď fakticky ide o daň za vjazd a zotrvanie v historickom centre mesta. I keď prokurátor pripúšťa, že takto nevznikajú mestu daňové nedoplatky za daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla, nič to nemení na skutočnosti, že uvedené ustanovenie je v rozpore so zákonom a tak aj toto ustanovenie je potrebné v celom rozsahu zrušiť.

Rozpor s uvedenými ustanoveniami § 64 a 64a zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku prokurátor videl prokurátor v článku VI. ods. 2 VZN a aj v čl. III ods. 1 VZN, keď požadujú zaplatenie dane pred samotným vjazdom vozidla do historickej časti mesta, i keď daňová povinnosť vzniká najskôr v deň vjazdu motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zaniká dňom výjazdu z historickej časti mesta. Ak sa obec prostredníctvom tohto VZN rozhodla stanoviť daňovú povinnosť za vjazd a zotrvanie motorovým vozidlom v historickom centre mesta táto daňová povinnosť by mala byť definovaná v súlade so zákonom a vznik daňovej povinnosti by mal korešpondovať so vznikom daňovej povinnosti, tak ako to určuje zákon. Akýkoľvek rozpor či definovanie vzniku tohto druhu daňovej povinnosti v rozpore so zákonnou definíciou tejto dane je neudržateľný a preto je potrebné tento rozpor so zákonom napraviť tak, že takéto ustanovenie bude zrušené. Aj z tohto dôvodu ako rozpor so zákonom je potrebné zrušiť či už ustanovenie čl. VI. ods. 2 tak aj čl. III. ods. 1 VZN, nakoľko formulácia uvedených článkov VZN je jednoznačne v rozpore so zákonom.

- **k čl. X ods. 2,3,4, a 7 VZN prokurátor uvádza, že v týchto ustanoveniach boli stanovené povinnosti, ktoré vôbec neupravujú všeobecné záväzné predpisy a na ich uloženie nie je mesto splnomocnené zákonom, resp. ich uložením prekročilo svoje zákonné splnomocnenie.**

Z odôvodnenia protestu:

V týchto článkoch mesto reguluje otázky, ktoré sú predmetom Zákona o cestnej premávke a dochádza tak k duplicitnému stanoveniu rovnakých povinností. Skutkové podstaty priestupkov v zmysle ust. Zákona o priestupkoch v nadväznosti na porušenie povinností, vyplývajúcich zo Zákona o cestnej premávke, nie je možné preniesť do textu všeobecne záväzného nariadenia vo forme duplicitného stanovenia zákonných povinností. Takýto postup nemožno považovať za zákonný, nakoľko by teoreticky mohlo dôjsť k dvojitému postihu, keďže porušením povinnosti stanovenej vo VZN by sa mohol vodič dopustiť priestupku podľa § 48 Zákona o priestupkoch a zároveň priestupku v zmysle § 22 Zákona o priestupkoch, čo je v zmysle zásady ne bis in idem neprípustné. Ust. čl. X ods. 7 VZN upravuje povinnosť, na stanovenie ktorej zákon neumožňuje. Je pochopiteľné, že Mesto Žilina chce postihovať porušenie VZN ako priestupok v zmysle § 48 Zákona o priestupkoch, resp. správny delikt podľa § 27b ods. 1, písm. a/ Zákona o obecnom zriadení, zákonodarca však mestu stanovenie takejto skutkovej podstaty priestupku či správneho deliktu v ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožnil.

Aj v tejto časti je vhodné vyhovieť protestu v celom rozsahu. Tak ako aj v predošlých ustanoveniach VZN prekračuje rámec zákonného zmocnenia vyplývajúceho z ustanovenia § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku.

V ustanovení čl. X ods. 7 VZN o falšovaní, pozmeňovaní či kopírovaní dokumentov určených pre vjazd a zotrvanie v historickej časti mesta, ako uvádza prokurátor, upravuje také povinnosti, na stanovenie ktorých nie je zákonné zmocnenie zákona o miestnych daniach. Ustanovenie § 66 uvedeného zákona nedáva obci možnosť si takúto skutkovú podstatu priestupku či správneho deliktu vôbec formulovať.

Prokurátor namieta aj duplicitu stanovených povinností v čl. X ods. 2,3,4 VZN, ktoré sú zároveň formulované aj v zákone o cestnej premávke. Ako uviedol, skutkové podstaty priestupkov v zmysle ust. zákona o priestupkoch v nadväznosti na porušenie povinnosti vyplývajúcich zo zákona o cestnej premávke, nie je možné preniesť do textu všeobecne záväzného nariadenia. Takéto konanie vyhodnotil ako neprípustné, nakoľko sa tak duplicitne stanovujú zákonné povinnosti. Porušením takto vymedzených povinností dochádzať k naplneniu skutkovej podstaty priestupku podľa § 48 zákona o priestupkoch a zároveň priestupku v zmysle § 22 zákona o priestupkoch čo však v zmysle zásahy *ne bis in idem* je neprípustné. Ak sa aj prípadne vo VZN vymedzia povinnosti, ktorých porušením dochádza k spáchaniu či už priestupku alebo iného správneho deliktu je na konajúcom správnom orgáne, ktorý rozhoduje o priestupku či správnom delikte, aby vec správne a odborne vyhodnotil tak, aby prípadne nedochádzalo k dvojitému postihu za ten istý skutok.

Ak sme ale prijali fakt, že v uvedenom VZN sme nad rámec zákonného zmocnenia upravovali popri daňových otázkach aj dopravné vzťahujúce sa k vjazdu a zotrvania v historickom centre mesta, ktoré v prvom rade sú upravené v zákone o cestnej premávke, tak potom tieto ustanovenia, ktoré definujú povinnosti či skutkové podstaty priestupkov vzťahujúcich sa k otázke vjazdu a zotrvania v historickom centre mesta je možné vyhodnotiť aj ako ustanovenia prijaté nad rámec zákonného zmocnenia a je potrebné ich zrušiť. Navyše ak sa v čl. X ods. 7 VZN upravuje povinnosť, na stanovenie ktorej zákon neumožňuje.

• **k čl. X ods. 17 prokurátor uvádza, že je protizákonné nakoľko primátor mesta Žilina nemá zákonnú právomoc udeliť výnimku z aplikácie práv a povinností vyplývajúcich z VZN ako normatívneho právneho aktu, nakoľko všeobecne záväzné nariadenie je všeobecne záväzným právnym predpisom.**

Z protestu vyberám:

Všeobecne záväzné nariadenie mesta preto nemôže byť hmotnoprávnym predpisom, ktorý by takúto právomoc primátora mohol založiť. Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožňuje upraviť takto formulovanú právomoc primátora vo forme všeobecne záväzného nariadenia. Z tohto dôvodu aj toto ustanovenie považuje za nezákonné ust. X ods. 17 VZN.

S uvedeným záverom nie je možné nič len súhlasiť a vyhovieť protestu.

Normotvornou činnosťou obce sa rozumie činnosť obce spočívajúca v tvorbe právnych noriem, v ich zdokonaľovaní, zmene a rušení. Teória správneho práva všeobecne záväzné nariadenia definuje ako normatívny právny akt vydávaný obecným zastupiteľstvom, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické osoby a právnické osoby trvalo alebo prechodne, náhodne či jednorázovo sa zdržujúce na tom ktorom území obce. V súlade s ustanovením § 6 ods. 1 a ods. 2 zákona o obecnom zriadení sa rozlišujú dva druhy všeobecne záväzných nariadení. Prvotné všeobecne záväzné nariadenia, ktoré obec vydáva vo veciach územnej samosprávy a odvodené všeobecne záväzné nariadenia, ktoré obec vydáva vo veciach preneseného výkonu štátnej správy, kde obec plní úlohy štátnej správy.

Všeobecne záväzné nariadenia prvotné akým je aj toto VZN musia byť v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami. Odvodené všeobecne záväzné nariadenia musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády, všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (t.j. v súlade s vyhláškami, výnosmi, opatreniami). Mantinelom samosprávnej normotvorby je ústavnosť a zákonnosť. Pri normotvorbe je treba zohľadňovať

obmedzenia vo vzťahu k základným právam a slobodám upravené v čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR „Povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd“ a upravené v čl. 13 ods. 2 ústavy SR „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom“.

Vzhľadom k uvedenému, keďže napadnutými článkami VZN došlo k prekročeniu zákonného zmocnenia, ktoré obci dáva zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad, a tiež aj k porušeniu zákona konkrétne ustanovení § 64, § 64a a § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad navrhujeme protestu v celom rozsahu vyhovieť a napadnuté články III., VI. ods. 2 a X ods. 1,2,3,4,7,11,12,16 a 17 VZN č. 23/2019 zrušiť.

Vzhľadom k lehote, ktorá bola určená mestu Žilina na vyjadrenie a prípadne zrušenie napadnutých častí VZN (90 dní od doručenia protestu, t.j. do 10.06.2020) predkladáme spolu s touto správou aj návrh zmeny VZN, v ktorom navrhujeme zrušenie padnutých častí VZN.



OKRESNÁ PROKURATÚRA ŽILINA
Moyzesova 20, 011 56 Žilina 1

Pd 7/20/5511-7

Žilina, 10.03.2020

RE149806231SK



Mesto Žilina
Námestie komunizmu 1
011 31 Žilina

Mestský úrad Žilina	
Vybavuje:
Dátum doručenia:	13 -03- 2020
Číslo záznamu:	10787
Počet príloh:
Číslo spisov:

Vec: Protest prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 v zmysle § 23 ods. 1, § 23 ods. 2 písm. f), § 27 ods. 1, 3 a 5 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

Podľa § 23 ods. 1, § 23 ods. 2 písm. f), § 27 ods. 1, 3 a 5 Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o prokuratúre) podávam

protest prokurátora

proti článku III, VI ods. 2 a X ods. 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 16 a 17 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019 (ďalej aj VZN).

Zároveň podľa § 23 ods. 2 písm. f) zákona o prokuratúre navrhujem v označenej časti všeobecne záväzného nariadenia zrušiť, lebo ním bolo porušené ustanovenie § 6 ods. 1 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o obecnom zriadení) a ust. § 64, 64a, 66 zákona č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku).

Podľa § 27 ods. 3 Zákona o prokuratúre ste povinní o vyhovení a zrušení alebo zmene namietaného všeobecne záväzného nariadenia alebo nevyhovení protestu upovedomiť prokurátora do 90 dní od jeho doručenia.

Podľa § 27 ods. 3 Zákona o prokuratúre, ak protestu prokurátora vyhoviete, ste povinní bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzného nariadenia zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 27 ods. 5 Zákona o prokuratúre, ak podanému protestu nevyhoviete, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

Odôvodnenie:

Okresnej prokuratúre v Žiline bol podaný podnet na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019.

Po preskúmaní s vecou súvisiacich podkladov boli zistené nasledovné skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo Mesta Žilina na svojom zasadnutí, konanom dňa 02.12.2019, prijalo Všeobecne záväzného nariadenie o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019. Za prijatie predmetného VZN hlasovali 24 poslanci, pričom prítomných bolo na mestskom zastupiteľstve 26 z celkového počtu 31 poslancov. Prítom možno konštatovať, že uvedené mestské zastupiteľstvo bolo uznášaniaschopné, keďže v kvóre bola prítomná nadpolovičná väčšina poslancov. Uvedená skutočnosť teda znamená, že všeobecne záväzného nariadenie bolo prijaté trojpätinovou väčšinou v zmysle § 12 zákona o obecnom zriadení. Všeobecne záväzného nariadenie nadobudlo účinnosť dňa 1.1.2020.

Je potrebné ďalej skonštatovať, že po procesnej stránke, obsah predmetného všeobecne záväzného nariadenia zodpovedá priebehu rokovania obecného zastupiteľstva.

Z hľadiska procesu prijímania všeobecne záväzného nariadenia som teda nezistil žiadne nedostatky, avšak samotný obsah všeobecne záväzného nariadenia v časti nie je v súlade so Zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, konkrétne s ustanovením § 64, § 64a a § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a je teda v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Rozpor napadnutej časti predmetného všeobecne záväzného nariadenia so zákonom odôvodňujem nasledovne:

Východiskový právny predpis, ktorého úprava bola aplikovaná v tomto prípade, je Ústava SR, Zákon o obecnom zriadení, ako aj Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady.

Zo znenia článku 68 Ústavy SR explicitne vyplýva, že vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzného nariadenia. Samosprávnou pôsobnosť obce vymedzuje zákon o obecnom zriadení. Obec môže prijať všeobecne záväzného nariadenie aj bez zákonného zmocnenia v rámci výkonu samosprávy. Pri prijímaní nariadenia v zmysle čl. 68 Ústavy SR v rámci samosprávnych kompetencií obce 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.

Podľa § 4 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 4 citovaného zákona, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 6 ods. 1 citovaného zákona 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 § 64 ods. 1 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta a zaniká dňom výjazdu motorového vozidla z historickej časti mesta.

Podľa § 64a ods. 1 citovaného zákona daňovník je povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane, najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti.

Podľa § 64a ods. 2 citovaného zákona obec vyrubí daň rozhodnutím najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti. Vyrubená daň je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Obec môže určiť splátky dane a lehotu ich splatnosti v rozhodnutí. Daňovník môže vyrubenú daň, ktorá bola rozhodnutím obce určená v splátkach, zaplatiť aj naraz najneskôr v lehote splatnosti prvej splátky.

Podľa § 66 citovaného zákona obec ustanoví všeobecne záväzným nariadením najmä vymedzenie historickej časti, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo určí paušálnu sumu dane a podmienky vyberania paušálnej sumy dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane.

Zákonným splnomocnením na prijatie nariadenia je tak ustanovenie § 66 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a ustanovenie § 6 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení.

Zákon o obecnom zriadení oprávňuje v ustanovení § 6 ods. 1 obec, aby vo veciach územnej samosprávy vydávala nariadenia; nariadenie však 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.

Je zřejmé, že vo všeobecnosti má mesto či obec oprávnenie, na účely zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, ustanoviť všeobecne záväzným nariadením najmä vymedzenie historickej časti, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo určiť paušálnu sumu dane a podmienky vyberania paušálnej sumy dane, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane, avšak stanovenie konkrétneho zákazu vjazdu, či iné podmienky vjazdu do historickej časti mesta určitej skupine motorových vozidiel, už prekračuje rámec oprávnenia obce podľa ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady.

V rámci normotvornej právomoci je preto mesto oprávnené napríklad upraviť aj časový rámec povoleného vjazdu a zotrvania za každý aj začatý deň a to s prihliadnutím na stanovené kritériá a samozrejme aj skutkové podstaty oslobodenia od dane ako sa to stalo aj vo VZN.

Ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady je blanketové ustanovenie. Toto ustanovenie oprávňuje obec stanoviť obsah a rozsah pojmov, ktoré je nevyhnutné špecifikovať pre samotné predmetné vyrubenie dane za vjazd do historickej časti mesta. Ustanovenie však neoprávňuje obec ustanoviť, ktorým konkrétnym skupinám motorových vozidiel obec vjazd do istej časti mesta zakáže, a naopak, ktorým skupinám motorových vozidiel takýto vjazd obec povolí, nakoľko zákaz vjazdu motorových vozidiel je zákazom dopravným.

Ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku rovnako nie je možné aplikovať pre normotvornú činnosť mesta vo vzťahu k ukladaniu akýchkoľvek povinností, predovšetkým však takých, ktoré už stanovujú iné právne predpisy, predovšetkým Zákon o cestnej premávke či Zákon o priestupkoch.

Z obsahu písomných podkladov nepochybne vyplýva, že v historickej časti Mesta Žilina pozostáva z verejných komunikácií, zaradených do cestnej siete, a teda nejde o priestor mimo cestnej siete, ktorý sa riadi predpismi prevádzkovateľa a v takom prípade je mimo aplikácie ustanovení Zákona o cestnej premávke.

Samotný zákaz vjazdu do historickej časti mesta je a contrario zákazom dopravným, pričom zákaz, či podmienky vjazdu platia všeobecne pre určitú alebo neurčitú skupinu motorových vozidiel - na základe príslušného dopravného značenia. Príslušný vjazd, prejazd a prípadné zastavenie motorových vozidiel na komunikáciách, teda aj v historickej časti mesta, sa upravuje dopravným značením. Ak sa mesto rozhodne, že určí používanie dopravnej značky tak, že vjazd, prejazd či parkovanie vylúči na určitých komunikáciách, je každý povinný takéto dopravné značenie rešpektovať. Ak však mesto vymedzí historickú časť mesta a umožní vjazd a zotrvanie v tejto časti mesta, tak v súvislosti s takýmto vjazdom a zotrvaním vyrubí daň, ktorej náležitosti stanovuje všeobecne záväzné nariadenie. Toto všeobecne záväzné nariadenie však musí byť v súlade s predpismi vyššej právnej sily.

Uvedené ustanovenie § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku teda nemožno vykladať extenzívne a stanovovať v rámci jeho zmocnenia povinnosť, napríklad vo forme zákazu vjazdu konkrétne určených motorových vozidiel do

historickej časti mesta, pokiaľ takýto zákaz vjazdu je povinnosťou, ktorá vyplýva z príslušného dopravného značenia. Rozhodovanie „ad hoc“ o oprávnenosti vjazdu určitých vybraných skupín motorových vozidiel do historickej časti mesta, taktiež nie je možné ustanoviť mestom v rámci zmocnenia § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku.

Tak ako vyplýva z ust. § 64a Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňovník je povinný oznámiť svoj zámer vojsť motorovým vozidlom do historickej časti mesta a zotrvať motorovým vozidlom v historickej časti mesta správcovi dane, najneskôr v deň vzniku daňovej povinnosti, pričom obec vyrubí daň najskôr v deň vzniku daňovej povinnosti.

V zmysle § 64 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu motorového vozidla do historickej časti mesta a zotrvania motorového vozidla v historickej časti mesta.

Ak teda daňová povinnosť vzniká dňom vjazdu a zotrvania do historickej časti mesta, nie je zrejmé z akého právneho dôvodu Mesto Žilina v ust. čl. III ods. 1 VZN požaduje zaplatenie dane pred samotným vjazdom vozidla do historickej časti mesta. Nepochybne je to pre Mesto Žilina výhodné z toho hľadiska, že v podstate nemá daňové nedoplatky na daní za vjazd a zotrvanie motorového vozidla, keďže daňovníci túto zrejme uhradia pred samotným vznikom daňovej povinnosti. Ust. čl. III ods. 1 VZN, veta posledná len potvrdzuje uvedený záver.

Mesto Žilina túto skutočnosť zvyrazňuje aj v ust. čl. VI ods. 2 VZN, kde uvádza, že žiadosť a úhrada poplatku /pojmovo však ide o daň/ sa vykonáva vopred a potvrdenie - potrebné pre obsluhu dopravného zariadenia – stĺpikový systém, bude daňovníkovi vydané až po uhradení dane.

Ust. čl. III VZN je v celosti nezákonné z toho dôvodu, že mesto reguluje vjazd do historickej časti mesta ako otázku dopravnú, nie daňovú a tento vjazd súčasne podmieňuje predchádzajúcim zaplatením dane.

Z rovnakých dôvodov je tak nezákonné aj ust. čl. X ods. 1, čl. X ods. 11, čl. X ods. 12 a čl. X ods. 16 VZN, ktoré opätovne regulujú podmienky vjazdu do historickej časti mesta a nie otázky daňové.

V tejto súvislosti je pritom potrebné opätovne zdôrazniť, že povolenie vjazdu a zotrvania /státia/ motorového vozidla v historickej časti mesta je otázka dopravná, súvisiaca s určením používania dopravnej značky či dopravného zariadenia. Povinnosti, ktoré vyplývajú z dopravnej značky, dopravného zariadenia a ustanovení Zákona o cestnej premávke, sa vzťahujú predovšetkým na osobu vodiča ako fyzickú osobu, pričom v prípade samotnej dane za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta môže byť daňovníkom aj právnická osoba. Právnická osoba však logicky nemôže byť vodičom.

Účelom zákonodarcu, v prípade ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku, nebolo všeobecne záväzným nariadením stanoviť zákaz vjazdu, resp. podmienky vjazdu do historickej časti mesta úzkej skupine motorových vozidiel, ako aj oprávnenie samotného mesta rozhodovať o skutočnosti, ktoré vopred

neurčené skupiny motorových vozidiel sú pre prípad ad hoc k predmetnému vjazdu oprávnené.

V prípade čl. X ods. 2, 3, 4, 7 VZN Mesto Žilina stanovilo povinnosti, ktoré vôbec neupravujú všeobecne záväzné predpisy a na ich uloženie nie je mesto splnomocnené zákonom, resp. ich uložením prekročilo zákonné splnomocnenie.

V prípade čl. X ods. 2, 3, 4 VZN tak Mesto Žilina reguluje otázky, ktoré sú predmetom Zákona o cestnej premávke a dochádza tak k duplicitnému stanoveniu rovnakých povinností. Skutkové podstaty priestupkov v zmysle ust. Zákona o priestupkoch v nadväznosti na porušenie povinností, vyplývajúcich zo Zákona o cestnej premávke, nie je možné preniesť do textu všeobecne záväzného nariadenia vo forme duplicitného stanovenia zákonných povinností. Takýto postup nemožno považovať za zákonný, nakoľko by teoreticky mohlo dôjsť k dvojitému postihu, keďže porušením povinnosti stanovenej vo VZN by sa mohol vodič dopustiť priestupku podľa § 48 Zákona o priestupkoch a zároveň priestupku v zmysle § 22 Zákona o priestupkoch, čo je v zmysle zásady ne bis in idem neprípustné.

Ust. čl. X ods. 7 VZN upravuje povinnosť, na stanovenie ktorej zákon neumožňuje. Je pochopiteľné, že Mesto Žilina chce postihovať porušenie VZN ako priestupok v zmysle § 48 Zákona o priestupkoch, resp. správny delikt podľa § 27b ods. 1, písm. a/ Zákona o obecnom zriadení, zákonodarca však mestu stanovenie takejto skutkovej podstaty priestupku či správneho deliktu v ust. § 66 Zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožnil.

Primátor Mesta Žilina nemá zákonnú právomoc udeliť výnimku z aplikácie práv a povinností, vyplývajúcich z VZN ako normatívneho právneho aktu, tak ako sa to stalo v ust. čl. X ods. 17, nakoľko všeobecne záväzné nariadenie je všeobecne záväzný právny predpis. Všeobecne záväzné nariadenie mesta preto nemôže byť hmotnoprávnym predpisom, ktorý by takúto právomoc primátora mohol založiť. Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku neumožňuje upraviť takto formulovanú právomoc primátora vo forme všeobecne záväzného nariadenia. Z tohto dôvodu je nezákonné ust. X ods. 17 VZN.

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa podaným protestom domáham zrušenia ustanovenia článku III, VI ods. 2 a X ods. 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 16 a 17 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta č. 23/2019 zo dňa 02.12.2019.



JUDr. Ladislav Korko
námestník okresného prokurátora