

5. Protest Prokurátora



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA III
Vajnorská 47, 832 77 Bratislava 3

Pd 80/17/1103 – 5

V Bratislave 29.05.2017

Mestská časť Bratislava – Rača
Kubačova 21
831 06 Bratislava

Mestská časť Bratislava - Rača	
Ďátum:	02 -06- 2017
Podateľ: <i>9410</i>	Číslo spisu:
Prílohy/listy: /	Vybavuje: <i>EO</i>

Vec: **Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Bratislava – Rača č. 3/2016 zo dňa 13.12.2016 o podmienkach poskytovania dotácií právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom – protest prokurátora**

Proti Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava – Rača č. 3/2016 zo dňa 13.12.2016 o podmienkach poskytovania dotácií právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom, a to proti ustanoveniam § 2 ods. 2, 3 a § 7

podávam

podľa § 22 ods. 1 písm. a) a § 27 ods. 1, 3, 5 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

protest prokurátora

a navrhujem napadnuté ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia ako nezákonné zrušiť.

Podľa § 27 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, 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 právného predpisu alebo o nevyhovení protestu upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.

Podľa ods. 5 citovaného zákonného ustanovenia, ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnemu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3

písm. f) treťom bode, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

Podľa § 357 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúlady všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach

- a) územnej samosprávy so zákonom alebo
- b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 359 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

O d ô v o d n e n i e

V rámci výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti podľa § 20 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), bola na základe podnetu preskúmaná zákonnosť VZN mestskej časti Bratislava – Rača č. 3/2016.

Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Rača sa dňa 13.12.2016 uznieslo na Všeobecne záväznom nariadení (ďalej len „VZN“) č. 3/2015 o podmienkach poskytovania dotácií právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom.

Preskúmaním predmetného VZN som dospela k záveru, že jeho napadnuté ustanovenia nie sú v súlade so zákonom.

Ako vyplýva z úvodnej časti VZN, miestne zastupiteľstvo MČ Bratislava – Rača VZN č. 3/2016 vydalo v súlade s ustanovením § 15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave v znení neskorších predpisov a ďalej na základe § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), čl. 18 ods. 4 písm. a) Štatútu hlavného mesta SR Bratislavy v znení neskorších dodatkov a podľa § 7 ods. 4 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej 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.

Všeobecne záväzné nariadenie obce je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce, ktorým sú riešené otázky týkajúce sa obce ako celku alebo osobitne jej obyvateľov

alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako aj územnej samosprávy.

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 SR, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť aby konal niečo, čo zákon neukladá. Tieto limity Ústavy SR sa vzťahujú aj na normotvornú pôsobnosť obce vykonávanú podľa čl. 68 Ústavy SR. 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 SR, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť. Nerešpektovanie uvedeného príkazu Ústavy SR by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona a tým popretie samotného princípu právneho štátu.

Rovnako nie je prípustné preberanie zákonných úprav do všeobecne záväzných nariadení, pretože podmienky pre ich vydávanie sú upravené v § 6 ods. 1 a ods. 2 zákona o obecnom zriadení a tieto to nepripúšťajú.

Preberanie zákonných úprav do všeobecne záväzných nariadení nie je prípustné aj z dôvodu, že obecné zastupiteľstvo pri prijímaní všeobecne záväzného nariadenia fakticky hlasovalo o texte zákona, v tomto prípade o texte zákonov č. 213/1997 Z. z. a 34/2002 Z. z., a teda o prijatí alebo neprijatí textu všeobecne záväznej právnej normy schválenej Národnou radou SR.

Podľa § 2 ods. 2 VZN č. 3/2016 sú všeobecne prospešnými službami najmä:

- a) poskytovanie zdravotnej starostlivosti,
- b) poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť,
- c) tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt,
- d) ochrana ľudských práv a základných slobôd,
- e) vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry,
- f) výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby,
- g) tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva,
- h) služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti,
- i) zabezpečovanie bývania, správy údržby a obnovy bytového fondu.

Podľa § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, právnickej osobe neuvedenej v odseku 2 a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce, alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce len na podporu všeobecne prospešných služieb,¹⁴⁾ všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov,¹⁵⁾ na podporu podnikania a zamestnanosti. Mestské časti Bratislavy a Košíc môžu poskytnúť dotácie na celom území mesta.

V citovanom ustanovení VZN je definovaný pojem „všeobecne prospešné služby“, hoci tento pojem už je legálne definovaný v § 2 ods. 2 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení zákona č. 35/2002 Z. z.,

pričom na toto ustanovenie odkazuje aj § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v poznámke č. 14.

Podľa § 2 ods. 3 VZN č. 3/2016 sa verejnoprospešným účelom rozumie najmä:

- a) rozvoj a ochrana duchovných a kultúrnych hodnôt,
- b) realizácia a ochrana ľudských práv alebo iných humanitných cieľov,
- c) ochrana a tvorba životného prostredia,
- d) zachovanie prírodných hodnôt,
- e) ochrana zdravia, ochrana práv detí a mládeže,
- f) rozvoj vedy, vzdelania, telovýchovy,
- g) plnenie individuálne určenej humanitnej pomoci pre jednotlivca alebo skupinu osôb, ktoré sa ocitli v ohrození života alebo potrebujú naliehavú pomoc pri postihnutí živelnou pohromou.

V citovanom ustanovení je definovaný pojem „verejnoprospešný účel“, hoci tento pojem už je legálne definovaný v § 2 ods. 3 zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov, pričom na toto ustanovenie odkazuje aj § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v poznámke č. 15.

V uvedených častiach možno konštatovať duplicitnú právnu úpravu. Takáto forma „transpozície“ spôsobuje nežiaducu konkurenciu právnych predpisov na území mestskej časti, pretože zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby a zákon o nadáciách a uvedené ustanovenia VZN upravujú rovnaké oblasti spoločenských vzťahov. Tým, že štát ako jediná a zvrchovaná autorita oprávnená prostredníctvom svojich orgánov prijímať zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy, normatívne upraví a reguluje konkrétnu oblasť spoločenských vzťahov, mimo iného zreteľne prejavuje svoju vôľu na rešpektovaní právnych noriem ich adresátmi, a to v autentickom stave ich zverejnenia v Zbierke zákonov SR, vo vonkajšej forme zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu. Akákoľvek modifikácia, preberanie, prispôsobovanie týchto noriem podzákonnými právnymi predpismi znamená neprípustné zasahovanie do právomoci orgánov štátu. Existencia právnej úpravy určitej oblasti spoločenských vzťahov zákonom znamená, že zákonodarca si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. S výnimkou odkazu alebo splnomocnenia samotným zákonom a v ním stanovenom rozsahu, nie je možné toto právo spresňovať a špecifikovať podzákonnými právnymi predpismi. Územná samospráva je teda oprávnená uplatniť svoju normotvornú právomoc iba vtedy, ak s tým zákony, prípadne iné všeobecne záväzné právne predpisy výslovne počítajú, odkazujú na to alebo je možné takéto oprávnenie z nich v rámci samosprávy odvodiť.

Navyše aj z ustanovenia § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vyplýva, že obec môže poskytovať dotácie len na tam uvedené účely (definované v zákonoch č. 213/1997 Z. z. a 34/2002 Z. z.), pričom v rámci VZN môže obec upraviť len podmienky poskytovania dotácií. To znamená, že obec si vo VZN môže v rámci stanovenia podmienok na poskytnutie dotácií určiť napríklad podrobnosti a podmienky schvaľovania žiadostí o poskytnutie dotácií, kompetencie príslušných orgánov obce a pod., nie však to na aký účel sa dotácie budú poskytovať. Poukazujúc na túto skutočnosť možno konštatovať, že uvedené ustanovenia VZN boli prijaté nielen duplicitne, ale aj nad rámec zákonného splnomocnenia, a tým pádom aj v rozpore s § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Podľa § 7 ods. 1 VZN č. 3/2016 sa za porušenie finančnej disciplíny pre účely tohto nariadenia považuje:

- a) nedoručené, oneskorené alebo neúplné predloženie vyúčtovania finančných prostriedkov z dotácie (§ 6 ods. 1),
- b) zadržanie finančných prostriedkov z dotácie po lehote ich plánovaného použitia,
- c) neodvedenie nevyčerpaných finančných prostriedkov z dotácie v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu,
- d) použitie finančných prostriedkov z dotácie v rozpore s určeným účelom.

Podľa § 7 ods. 2 VZN č. 3/2016 prijemca dotácie, ktorý porušil finančnú disciplínu spôsobom uvedeným v odseku 1 tohto ustanovenia,

- a) stráca nárok na poskytnutie dotácie na nasledujúci kalendárny rok,
- b) je povinný mestskej časti poskytnutú dotáciu alebo jej časť vrátiť, a to vo výške porušenia finančnej disciplíny,
- c) je povinný mestskej časti zaplatiť penále vo výške 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny za každý i začatý deň porušenia finančnej disciplíny do dňa pripísania finančných prostriedkov na účet mestskej časti, najmenej vo výške 100 EUR, a to najneskôr do 15 dní od doručenia výzvy mestskou časťou na zaplatenie.

V citovaných ustanoveniach VZN obec určuje, čo sa považuje za porušenie finančnej disciplíny a stanovuje sankcie za jej porušenie. Tieto ustanovenia VZN sú v rozpore s § 7 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Podľa § 7 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v rozpočte obce na príslušný rozpočtový rok sa prostriedky podľa odsekov 2 a 4 rozpočtujú na konkrétnu akciu, úlohu alebo účel použitia prostriedkov. Podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom obce a ich poskytnutím nemožno zvýšiť celkový dlh obce. Na porušenie finančnej disciplíny vrátane sankcií sa vzťahujú ustanovenia osobitného predpisu.^{16a}

Osobitným predpisom, na ktorý odkazuje poznámka č. 16a je § 31 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“).

Z uvedeného vyplýva, že v prípade, že obec alebo subjekt, ktorému bola poskytnutá dotácia z rozpočtu obce porušil finančnú disciplínu, na toto porušenie finančnej disciplíny, vrátane uplatnenia sankcií, sa vzťahuje osobitný predpis, ktorým je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. V § 31 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy sú taxatívne vymenované prípady, ktoré sa definujú ako porušenie finančnej disciplíny. V ďalších odsekoch 3 až 16 uvedeného ustanovenia sú ustanovené sankcie za porušenie finančnej disciplíny, ktoré sú rozlíšené podľa druhu a závažnosti porušenia finančnej disciplíny, pričom ide o odvod, penále a pokutu. Zodpovednosť za porušenie finančnej disciplíny sa vzťahuje na všetky subjekty verejnej správy, ako aj na subjekty mimo sektora verejnej správy (iné fyzické a právnické osoby, napr. podnikatelia, občianske združenia, neziskové organizácie a pod.), ktorým sa verejné prostriedky poskytujú.

Rovnako aj v dôvodovej správe k zákonu č. 426/2013 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa uvádza, že „*platná právna úprava umožňuje poskytovanie dotácií z rozpočtu obce alebo z rozpočtu vyššieho územného celku. Navrhuje sa doplniť spôsob uplatňovania sankcií pri porušení finančnej disciplíny a tým jednoznačne upraviť sankcionovanie odkazom na postup podľa osobitného predpisu (§ 31*

zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy) za nedodržanie podmienok pri poskytovaní dotácií zo svojho rozpočtu.“

S poukazom na uvedené považujem protest prokurátora za dôvodne podaný a navrhujem napadnuté ustanovenia nariadenia zrušiť, resp. nahradiť ustanoveniami, ktoré budú v súlade so zákonom a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.



A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and flourishes.

JUDr. Diana Lauková
prokurátorka