



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA III
Vajnorská 47, 832 77 Bratislava 3

Pd 256/16/1103 – 2

Bratislava 07.09.2016

Mestská časť Bratislava – Nové Mesto
Miestny úrad
Junácka 1
832 91 Bratislava

MIESTNY ÚRAD BRATISLAVA MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-NOVÉ MESTO Junácka 1, 832 91 Bratislava	
09. 09. 2016	
Číslo záznamu: 32321	Číslo spisu: 9529
Prílohy:	Vybavuje:

Vec: **Protest prokurátora proti ustanoveniam § 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4, 5, 6 a 7, § 6 ods. 1 a § 7 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 5/2001 zo dňa 16.10.2001 o predajnom a prevádzkovom čase v obchodných prevádzkach a prevádzkach služieb v mestskej časti Bratislava – Nové Mesto v znení Všeobecného záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 14/2008 zo dňa 16.12.2008**

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) a § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, p o d á v a m

protest prokurátora

proti ustanoveniam § 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4, 5, 6 a 7, § 6 ods. 1 a § 7 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 5/2001 zo dňa 16.10.2001 o predajnom a prevádzkovom čase v obchodných prevádzkach a prevádzkach služieb v mestskej časti Bratislava – Nové Mesto v znení Všeobecného záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 14/2008 zo dňa 16.12.2008 (ďalej len „VZN“)

a navrhujem predmetné 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 právnomu 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 právnom predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. O vyhovení protestu a zrušení alebo zmene všeobecne záväzného právneho 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 nevyhovie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) tret'om 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 bola preskúmaná zákonnosť VZN Mestskej časti Bratislava – Nové Mesto o predajnom a prevádzkovom čase v obchodných prevádzkach a prevádzkach služieb v mestskej časti Bratislava – Nové Mesto.

Po preskúmaní predmetného VZN som dospela k názoru, že viaceré ustanovenia VZN boli schválené v rozpore so zákonom.

Touto podzákonnou právnou úpravou bol porušený zákon.

Podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

Podľa § 1a ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste“) mestská časť je územným samosprávnym a správnym celkom Bratislavy; združuje obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy (ďalej len „štatút“); v tomto rozsahu má postavenie obce.

Podľa § 7a ods. 2 písm. f) zákona o hlavnom meste mestskej časti je vyhradené zabezpečovať úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvárať podmienky na zásobovanie, najmä určovať pravidlá času predaja, času prevádzky služieb a spravovať miestne trhoviská.

Podľa § 29 zákona o hlavnom meste ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na hlavné mesto ustanovenia zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Podľa § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obec pri výkone samosprávy najmä plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská.

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.

Týmito zákonnými ustanoveniami sa Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava – Nové Mesto pri schvaľovaní VZN dôsledne neriadilo.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení môže obec vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia. Ustanovenie § 15 ods. 2 písm. a) zákona o hlavnom meste sa na mestské časti hlavného mesta pri schvaľovaní nariadení vzťahuje primerane.

Všeobecne záväzné nariadenia sú právne normy, ktorými obec reguluje spoločenské vzťahy a usmerňuje správanie fyzických a právnických osôb na území obce. Pod pojmom samospráva treba rozumieť ten súhrn miestnych záležitostí, ktorých bezprostredné zabezpečovanie je predpokladom chodu obcí a miest. Z toho vyplýva, že ide o zabezpečovanie miestnych záležitostí, bezprostredne spravovaných v záujme chodu a rozvoja obcí a miest. Samosprávne funkcie obce sú vymenované v ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Zákonný rámec predmetu VZN č. 5/2001 predstavuje ustanovenie § 4 ods. 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení. Podľa tohto ustanovenia obec pri výkone samosprávy plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce, určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská. Ustanovením § 7a ods. 2 písm. f) zákona o hlavnom meste je táto kompetencia prenesená v rámci Bratislavy na mestské časti, ktoré majú v tomto rozsahu postavenie obce.

Zo znenia citovaných ustanovení vyplýva, že obec (mestská časť) v rámci výkonu samosprávy formou všeobecného záväzného nariadenia **môže všeobecným spôsobom upraviť prevádzkový čas v obchode a službách. Žiadne iné oprávnenia obci (mestskej časti) a jej orgánom z uvedených zákonných ustanovení nevyplývajú.**

Takto určené všeobecné pravidlá formou všeobecne záväzného nariadenia sú záväzné pre všetkých podnikateľov na území mestskej časti, čím sú zaručené rovnaké podmienky pre všetky subjekty majúce zámer podnikat' na území mestskej časti.

VZN vo svojich ustanoveniach **§ 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4, 5 a 6** upravuje povolenia na predajný čas, resp. prevádzkový čas, ktoré vydáva starosta mestskej časti na základe žiadostí podnikateľských subjektov.

Obec (mestská časť) môže vykonať úpravu predajného a prevádzkového času len formou všeobecne záväzného nariadenia, ktorým budú upravené práva a povinnosti pre prípadne druhovo vymedzené, avšak konkrétne neurčené (neindividualizované) subjekty. Právna úprava obsiahnutá v § 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4 a 5 VZN, podľa ktorej starosta mestskej časti povoľuje predajný, resp. prevádzkový čas na základe žiadostí prevádzkovateľov a v zmysle ust. § 5 ods. 6 VZN je starosta dokonca oprávnený určiť, zmeniť alebo obmedziť predajný alebo prevádzkový čas odchylne od času uvedeného vo VZN, nemá oporu v zákone, pretože žiadny právny predpis neustanovuje zákonné splnomocnenie pre obec (mestskú časť), resp. starostu, aby takéto povolenie vydávalo.

Rozhodovanie starostu mestskej časti v predmetných ustanoveniach predstavuje nepripustný spôsob rozhodovania obce (mestskej časti) na úseku, ktorý má obec (mestská časť) upraviť len všeobecne záväzným nariadením podľa § 4 ods. 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení. V tejto súvislosti dávam do pozornosti nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 56/00 z 18.10.2001 (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 194, pod č. 486/2001): „*Pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce (mesta) je limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 Ústavy SR, 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.*“

Poukazujem, že v zmysle § 4 ods. 3 písm. i) v spojení s § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení obecne zastupiteľstvo určuje všeobecne záväzným nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská. Z čoho vyplýva, že obec (mestská časť) môže určovať všeobecné pravidlá, ktorými sú povinné riadiť sa subjekty podnikajúce v územnej pôsobnosti obce, ktorá tieto pravidlá určí. **Mestskej časti, resp. starostovi mestskej časti však zákon nezveril rozhodovanie v individuálnych prípadoch o vydaní povolenia na predajný čas, resp. prevádzkový čas na území mestskej časti.** Všeobecne záväzným nariadením ako záväzným právnym aktom nikdy nemožno riešiť konkrétny prípad, ale rieši sa ním celá skupina prípadov, je určený na opakované používanie, má všeobecnú povahu.

Tým, že VZN zveruje v predmetných ustanoveniach mestskej časti, resp. starostovi mestskej časti rozhodovanie o vydaní povolení na predajný čas, resp. prevádzkový čas na území mestskej časti a v súvislosti s tým, zaväzuje podnikateľské subjekty podávať žiadosti o vydanie týchto povolení, je v rozpore so zákonom, pretože **mestská časť, ani starosta mestskej časti nie je oprávnený vydávať žiadne povolenia týkajúce sa prevádzkového času vo vzťahu k individuálne určeným podnikateľským subjektom.**

Vychádzajúc z vyššie uvedeného sú preto ustanovenia § 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4, 5 a 6 VZN v rozpore so zákonom.

V súvislosti s uvedeným poukazujem na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S 72/10 z 28.03.2012, ktorý rieši rovnaký právny problém „VZN ako normatívny právny predpis nižšej právnej sily je svojou povahou určený neuzavretému okruhu adresátov, bližšie neurčeným osobám, ktoré vstupujú do regulovaného spoločenského vzťahu. **Pre VZN je charakteristická práve jeho všeobecne záväzná povaha, keď ako normatívny akt určuje abstraktné pravidlá nie pre vopred známe subjekty, ale pre každého, koho sa týka.** Tým sa líši od individuálneho správneho aktu, ktorý je naopak rozhodnutím o práve alebo povinnosti konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby.

Súd prehodnotil svoj názor vyjadrený v skoršom rozsudku zo dňa 09.02.2011 a má za to, že **prokurátorom napadnuté články VZN týkajúce sa povolenia, predĺženia alebo skrátenia prevádzkovej doby starostom mestskej časti nie sú v súlade s § 4 ods. 3 písm. d), i) a § 11 ods. 4 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb., pretože neobsahujú konečnú úpravu všeobecne záväzných pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb, ktoré by boli vopred jasné a záväzné pre každého, koho sa môžu týkať.** Citované ustanovenia VZN naopak vytvárajú priestor pre starostu, na ktorého presúvajú rozhodovanie o individuálnom predĺžení alebo skrátení prevádzkovej doby vo forme individuálneho správneho aktu, k čomu nemá obec (mestská časť) ani jej starosta zákonné oprávnenie. Obec je v zmysle § 4 ods. 3 písm. d/ zákona č. 369/1990 Zb. oprávnená vydať len súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej či inej činnosti a aj to len vtedy, ak tak ustanovuje osobitný predpis. **K vydaniu individuálneho správneho aktu (v akejkoľvek forme) o predĺžení alebo skrátení prevádzkovej doby konkrétnej prevádzky zákon obec (mestskú časť) ani jej starostu nespĺnomocňuje.** V ustanovení § 4 ods. 3 písm. i/ uvedeného zákona predpokladá len určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecne záväzným nariadením (teda pre bližšie neurčených adresátov), ktoré je v zmysle § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. oprávnené vydať iba obecné (miestne) zastupiteľstvo. Nakoľko mal súd zato, že napadnuté ustanovenia VZN sú v uvedenom rozsahu v rozpore so zákonom č. 369/1990 Zb., musel zároveň konštatovať, že sa priečia aj ustanoveniu § 6 ods. 1 tohto zákona, ktorý rozpor VZN obce vo veciach územnej samosprávy so zákonom výslovne zakazuje. “

Ďalej aj Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 8Svzn 1/2010 zo dňa 1.7.2010 konštatoval, že „aj podľa jeho názoru oprávnenia mesta na úseku ochrany spotrebiteľa sú v § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. vymedzené taxatívne. V posudzovanej veci sa preto v plnom rozsahu stotožnil s právnou argumentáciou navrhovateľa, že mesto Nováky sporným ustanovením predmetného nariadenia si jednoznačne uzurpovalo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva, a to právomoc primátora stanovovať prevádzkový čas individuálne. **Platná právna úprava totiž neumožňuje mestu, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja či prevádzky služieb u konkrétneho podnikateľa.** “

Rovnako aj nález Ústavného súdu SR č. II. US 70/97 zo dňa 16.06.1998, uvádza, cit.: „Súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikat'. Právo podnikat' sa podľa Ústavy Slovenskej republiky zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva. “

Podľa § 5 ods. 7 VZN pri uzatvorení obchodnej prevádzky a prevádzky služieb je podnikateľ povinný, ak tomu nebránia vážne dôvody, označiť aspoň tri dni vopred na vhodnom viditeľnom mieste začiatok a koniec uzatvorenia. Uzatvorenie prevádzky uvedenej v

§ 2 ods. 1 písm. a/ tohto nariadenia je podnikateľ povinný oznámiť Miestnemu úradu Bratislava - Nové Mesto minimálne 1 deň pred uzatvorením.

K povinnosti podnikateľa pri uzavretí prevádzkarne, ktorá je uvedená v ust. § 5 ods. 7 VZN, je potrebné uviesť, že ide o úpravu, na ktorú mestská časť nemá zákonné zmocnenie. Povinnosti pri uzavretí prevádzkarne sú upravené v ust. § 15 ods. 4 zákona č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona o priestupkoch. Mestská časť teda prijala v rámci VZN /§ 5 ods. 7/ aj povinnosť, ktorú už podnikateľským subjektom ukladá iný právny predpis. V prípade takto prevzatých povinností dochádza k tomu, že rovnaká povinnosť je uložená aj zákonom a aj nariadením. **V prípade porušenia tejto povinnosti sa tak vytvára zákonodarcom nezamýšľaný postih takejto osoby nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie všeobecného záväzného nariadenia.** Duplicitný postih za spáchanie rôznych deliktov na rovnakom skutkovom základe je vylúčený.

V tejto súvislosti navyše podotýkam, že existencia právnej úpravy určitej oblasti spoločenských vzťahov zákonom znamená, že zákonodarca si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. Obci (mestskej časti) prislúcha podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení rešpektovať zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy, nie ich v prispôsobenej forme alebo s odchýlkami a dodatkami preberať do vlastných nariadení. S výnimkou odkazu na zákonnú úpravu, nie je toto právo možné spresňovať a špecifikovať podzákonnými normami.

Podľa § 6 ods. 1 VZN starosta môže za porušenie ustanovení tohto nariadenia uložiť fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie alebo právnickej osobe pokutu podľa osobitného predpisu.

Uvedené ustanovenie (§ 6 ods. 1 VZN) upravuje teda spôsob uloženia pokuty za porušenie nariadenia v rozpore so zákonom, z ktorého nevyplýva, že pokutu môže uložiť starosta.

V zmysle § 27b ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení sa správneho deliktu dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ tým, ak poruší nariadenie, za čo jej v zmysle ods. 2 cit. ustanovenia obec uloží pokutu do 6 638 eur. Zákon o obecnom zriadení v uvedenom ustanovení dáva obci oprávnenie uložiť pokutu za porušenie nariadenia. Toto oprávnenie obce však zákon ustanovil obligatórne, čo znamená, že každé porušenie nariadenia musí mať za následok uloženie pokuty. Uloženie pokuty obcou je v zmysle zákona o obecnom zriadení jej obligatórnou povinnosťou. Dikcia § 6 ods. 1 VZN „starosta môže udeliť pokutu“ je teda v rozpore so zákonom o obecnom zriadení.

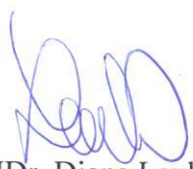
V prechodnom ustanovení § 7 ods. 1 VZN sa uvádza, že rozhodnutia o predajnej a prevádzkovej dobe vydané mestskou časťou nadobudnutím účinnosti tohto nariadenia zostávajú naďalej v platnosti. Ako už bolo uvedené vyššie, k vydávaniu individuálnych správnych aktov majúcih charakter rozhodnutia o prevádzkovej dobe toho ktorého podnikateľského subjektu zákon obec (mestskú časť) nesplnomocňuje. Obce (mestské časti) nie sú a ani neboli oprávnené vydávať žiadne individuálne právne akty v podobe rozhodnutí, resp. povolení o prevádzkovej dobe, ktorými by sa konkrétnym prevádzkam povoľovala prevádzková doba individuálne. Preto nemôže zostať v platnosti ani pred účinnosťou tohto VZN vydané individuálne právne akty o prevádzkovej dobe.

Na základe vyššie uvedených skutočností vyplýva, že v rámci plnenia úloh samosprávy malo miestne zastupiteľstvo mestskej časti oprávnenie na prijatie vyššie

uvedeného VZN, avšak v takom znení, ktoré by rešpektovalo zákonnú požiadavku uvedenú v § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a to, že nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Záverom je potrebné uviesť, že pri prijímaní akéhokoľvek všeobecne záväzného nariadenia je potrebné upriamiť pozornosť iba na základné otázky, na ktorých úpravu zákon splnomocňuje.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je dôvodné podanie protestu prokurátora proti ustanoveniam § 2 ods. 2 druhá veta, § 4 a § 5 ods. 2, 4, 5, 6 a 7, § 6 ods. 1 a § 7 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 5/2001 zo dňa 16.10.2001 o predajnom a prevádzkovom čase v obchodných prevádzkach a prevádzkach služieb v mestskej časti Bratislava – Nové Mesto v znení Všeobecného záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 14/2008 zo dňa 16.12.2008.




JUDr. Diana Lauková
prokurátorka