

**Stanovisko k návrhu všeobecne záväzného nariadenia, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 2/2017 zo dňa 14.02.2017, ktorým sa určujú pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto v znení všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 5/2017 zo dňa 30.06.2017**

V Bratislave, dňa 16.10.2019

V súvislosti s predloženým návrhom všeobecne záväzného nariadenia, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 2/2017 zo dňa 14.02.2017, ktorým sa určujú pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb v mestskej časti Bratislava-Nové Mesto v znení všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 5/2017 zo dňa 30.06.2017 (ďalej len „návrh VZN“) si dovoľujem uviesť nasledovné:

1. V zmysle ust. § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 360/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obec vo veciach územnej samosprávy **ustanoví nariadením pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb**, pričom v zmysle ust. § 4 ods. 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce; spravuje trhoviská.
  - s ohľadom na princíp zvýšenej právnej ochrany práva podnikateľ, je zákonom o obecnom zriadení priznané oprávnenie regulácie času predaja a poskytovanie služieb v obchode, vykladať prísne doslovne.
  
2. V zmysle ust. § 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.
  - „Pri tvorbe právnych predpisov v právnom štáte musia byť vymedzené jednoznačné kritéria, voči ktorým má byť ten ktorý právny predpis porovnávaný s cieľom konštatovania (ne)naplnenia kvalitatívnych požiadaviek na „dobrý“ právny predpis. Súbor takýchto kritérií (pravidiel) je možné pracovne nazvať ako princípy aplikovateľné pre tvorbu právnych predpisov. Ústavný súd Slovenskej republiky v súvislosti s požiadavkami tvorby práva skloňuje predovšetkým právnú istotu ako nevyhnutnú súčasť princípu právneho štátu. V tejto súvislosti sa ústavný súd vyslovil, že „s uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna 1 DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky: komentár, s. 31. 2 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. júna 2003, sp. zn. PL. ÚS 17/02, s. 4. 16 istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a **zrozumiteľnosť právnych noriem** (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). Požiadavky po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich **svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou**“. Ako ústavný súd dodáva, **ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná jej obsah nie je v súlade s princípom právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky**. Z pohľadu judikatúry ústavného súdu sú v ústavnej rovine zakomponované základné princípy tvorby

právných predpisov v právnom štáte. Takto vymedzené požiadavky v hmotnoprávnej rovine zabezpečujú súlad predmetného právneho predpisu s Ústavou Slovenskej republiky a pomáhajú prakticky realizovať princíp právneho štátu.“<sup>1</sup>

3. Predložený návrh VZN obsahuje doplnenie nového druhu prevádzok služieb, ktorých činnosť má spôsobovať nadmerný hluk a určenie času ich prevádzkovania v rozmedzí od 8.00 hod. do 18.00 hod.
  - predmetné **ustanovenie je nezrozumiteľné a nejasné**, nakoľko zákon o obecnom zriadení jednoznačne určuje, že obec môže nariadením ustanoviť pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb, avšak uvedené nie je prevádzkou žiadnej konkrétnej /identifikovateľnej/ služby, výlučne je uvedené, že to majú byť **všetky / akékoľvek prevádzky služieb, ktoré môžu spôsobovať nadmerný hluk**. Predložené ustanovenie, konkrétne bod 8., nie je možné takto doplniť aj z dôvodu, že predmetné **prevádzky nie je možné určiť a definovať, t.j. nie je ich možné následne ani sankcionovať; z čoho vyplýva, že navrhované je nevykonateľné**. Nadmerný hluk však môžu spôsobovať všetky prevádzky, ktoré poskytujú obchod a služby, a to aj v rôznych časoch. *Napr. v prípade prevádzok reštaurácií môže byť v samotnom VZN určené, že majú povolenú prevádzkovú dobu do 24.00 hod., avšak napr. v piatky počas leta majú živú hudbu, kde by teoreticky mohla byť prekročená povolená hladina hluku, ale len v určitých časoch. Pod ktorú prevádzku by sa uvedené zaradilo, do koľkej môže byť prevádzková doba?* Z uvedeného vyplýva, že nejasné, neurčité a nezrozumiteľné ustanovenie je neplatné.
4. V zmysle ust. § 6a ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ak súd na návrh prokurátora rozhodnutím vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením vo veciach územnej samosprávy a zákonom je nesúlad a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.
5. Zároveň je potrebné vychádzať zo zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte ako „zákon“):
  - podľa ust. § 27 ods. 1 **fyzická osoba - podnikateľ a právnická osoba**, ktoré používajú alebo prevádzkujú zdroje hluku, infrazvuku alebo vibrácií, správca pozemných komunikácií, prevádzkovateľ vodnej cesty, prevádzkovateľ dráhy, prevádzkovateľ letiska a prevádzkovatelia ďalších objektov, ktorých prevádzkou vzniká hluk (ďalej len „prevádzkovateľ zdrojov hluku, infrazvuku alebo vibrácií“), sú **povinní zabezpečiť, aby expozícia obyvateľov a ich prostredia bola čo najnižšia a neprekročila prípustné hodnoty pre deň, večer a noc ustanovené vykonávacím predpisom** podľa § 62 písm. m)
  - podľa ust. § 27 ods. 4 **obce sú oprávnené objektivizovať expozíciu obyvateľov a ich prostredia hluku a vibráciám** v súlade s požiadavkami ustanovenými vykonávacím predpisom podľa § 62 písm. m). Objektivizáciu expozície obyvateľov a ich prostredia hluku, infrazvuku a vibráciám môžu vykonávať **len osoby odborne spôsobilé** na činnosť podľa § 15 ods. 1 písm. a) a ktoré sú **držiteľom osvedčenia o akreditácii** podľa § 16 ods. 4 písm. b)
  - podľa ust. § 54 ods. 1 a 2 **štátny zdravotný dozor je dozor nad dodržiavaním ustanovení zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie** a iných

<sup>1</sup> Dobré všeobecne záväzné nariadenie – konferencia s názvom „Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018“ organizovaná Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva - [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30\\_Zbornik\\_dobre\\_VZN\\_KSEP.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf)

všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich ochranu verejného zdravia. **Štátny zdravotný dozor vykonávajú zamestnanci úradu verejného zdravotníctva, zamestnanci regionálnych úradov verejného zdravotníctva a v rozsahu pôsobnosti orgánov verejného zdravotníctva podľa § 3 ods. 1 písm. d) až g) zamestnanci alebo príslušníci týchto orgánov** (ďalej len „osoba vykonávajúca štátny zdravotný dozor“), ktorí sa pri výkone štátneho zdravotného dozoru preukazujú služobným preukazom.

- podľa ust. § 3 ods. 1 **orgánmi verejného zdravotníctva** sú v rozsahu ustanovenom týmto zákonom:
  - a) Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“),
  - b) Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „úrad verejného zdravotníctva“),
  - c) regionálne úrady verejného zdravotníctva,
  - d) Ministerstvo obrany Slovenskej republiky,
  - e) Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
  - f) Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky,
  - g) Slovenská informačná služba.
- podľa ust. § 3 ods. 3 písm. b) **orgány verejného zdravotníctva spolupracujú** v rámci svojej pôsobnosti pri ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia **s obcami**
- podľa ust. § 53 **obce sú povinné**
  - a) plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam nariadené úradom verejného zdravotníctva alebo regionálnym úradom verejného zdravotníctva,
  - b) predkladať opatrenia a návrhy uvedené v § 13 na posúdenie úradu verejného zdravotníctva alebo regionálneho úradu verejného zdravotníctva a do času kladného posúdenia zdržať sa vykonávania posudzovaných opatrení alebo činností,
  - c) **spolupracovať s úradom verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva pri plnení ich úloh a poskytovať im údaje a informácie, ktoré majú k dispozícii alebo sú oprávnené ich zisťovať alebo vyžadovať.**
- **z platnej legislatívy**, ako aj **priamo zo stránky Úradu verejného zdravotníctva SR** je zrejmé, že:
  - a) kontrolu dodržiavania legislatívy zabezpečujú v rámci výkonu **štátneho zdravotného dozoru podľa § 54 jednotlivé orgány verejného zdravotníctva**, t.j. regionálne úrady verejného zdravotníctva (RÚVZ) podľa miestnej príslušnosti, zväčša na základe sťažností a podnetov obyvateľov. Ak je to opodstatnené, uložia zodpovednému prevádzkovateľovi povinnosť vykonať **nápravné opatrenia**, ktorých splnenie následne od prevádzkovateľa vymáhajú aj prostredníctvom **sankčných postihov**. Porušenie povinnosti ustanovenej v § 27 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. je správnym deliktom na úseku verejného zdravotníctva, za ktorý možno uložiť sankciu vo výške od 150 do 20 000 eur.
  - b) osobitnou kapitolou je **nadmerný hluk spôsobovaný fyzickými osobami** – susedmi, osobami neprimerane sa správajúcimi na verejných priestranstvách a pod., ktorého riešenie do pôsobnosti orgánov verejného zdravotníctva nespadá. V takýchto prípadoch je možné požiadať o pomoc **príslušné orgány miestnej samosprávy** v nadväznosti na platné ustanovenia § 4 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka a pod.
  - c) špecifický je tiež problém hluku vznikajúceho počas rôznych športových a kultúrnych podujatí, reprodukciou hudby v pohostinských zariadeniach, na verejných priestranstvách a pod., kde orgány verejného zdravotníctva v prípade podnetov obyvateľov, vzhľadom na ich jednorazový charakter a pôsobenie hluku

zväčša vo večerných hodinách, nemajú možnosť efektívne a včas zasiahnuť. V takýchto prípadoch preto môže byť omnoho efektívnejšie požiadať o zásah hliadky obecnej či mestskej polície.

6. Zároveň, nakoľko ide o návrh, ktorý by mohol obmedziť niektoré prevádzky, je potrebné sa zaoberať aj prípadným **obmedzovaním hospodárskej súťaže**. V zmysle ust. § 39 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, **obce** a vyššie územné celky pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a záujmová samospráva pri prenesenom výkone štátnej správy **nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž**. Ustanovenie § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže **umožňuje úradu posudzovať akékoľvek konanie orgánov územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy z pohľadu, či nepredstavuje obmedzenie hospodárskej súťaže** (či už zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom). Vydávanie všeobecne záväzných nariadení nepochybne patrí k samosprávnej činnosti obce. Nakoľko teda ustanovenie § 39 zákona neobmedzuje skúmanie úradu len na určité formy konania orgánov územnej samosprávy pri výkone ich činnosti, **je v kompetencii úradu preskúmať z pohľadu obmedzenia hospodárskej súťaže aj všeobecne záväzné nariadenia obcí**. Podľa ustanovenia § 39 zákona v znení do 01.05.2004 úrad nemohol viesť správne konanie podľa tohto ustanovenia, ale len upozorniť príslušný orgán na jeho konanie, ktoré obmedzovalo hospodársku súťaž a v prípade nezjednania nápravy zo strany porušovateľa sa obrátiť na jeho nadriadený orgán. Novelou účinnou k 01.05.2004 bolo ustanovenie § 39 zákona zmenené, neobsahuje takýto osobitný postup v prípade orgánov územnej samosprávy, čo znamená, že úrad v prípade podozrenia, že konaním príslušného orgánu dochádza k obmedzeniu súťaže, vedie voči tomuto orgánu riadne správne konanie. S účinnosťou od 01.05.2004 je teda úrad oprávnený posudzovať akúkoľvek činnosť obce pri výkone samosprávy alebo pri prenesenom výkone štátnej správy z pohľadu ochrany hospodárskej súťaže v správnom konaní.
7. V prípade nadobudnutia účinnosti navrhovanej zmeny VZN môže následne prísť k tomu, že obec v zmysle predmetnej zmeny uloží sankciu za porušenie VZN, pričom aj táto sankcia môže byť napadnutá zo strany prokuratúry. V prípade, ak by prokurátor vyhodnotil VZN, aj následnú sankciu ako neoprávnenú, mohol by poškodeným podnikateľským subjektom vzniknúť nárok na **náhradu škody**, prípadne inej nemajetkovej ujmy.
8. Z vyššie uvedených skutočností je zrejmé, že:
  - a) navrhovaná zmena VZN v časti bodu 8 je nejasná, nezrozumiteľná a nevykonateľná,
  - b) obec nie je orgánom verejného zdravotníctva oprávnená na výkon štátneho zdravotného dohľadu, ktorý vykonáva dozor nad dodržiavaním zákona a ostatných vykonávacích predpisov, t.j. nemôže vykonávať úlohu, ktorá je zverená do pôsobnosti iného orgánu osobitným právnym predpisom,
  - c) v zmysle predloženej navrhovanej zmeny VZN môže prísť zároveň aj k obmedzeniu hospodárskej súťaže
  - d) v prípade následných sankcií je tu hrozba vzniku nároku na náhradu škody.

**Vzhľadom na uvedené skutočnosti neodporúčam schválenie navrhovaného VZN, avšak jednoznačne odporúčam riešiť konkrétne prípady priamo s úrad regionálneho zdravotníctva v prípade prevádzok spôsobujúcich nadmerný hluk.**

9. Tak ako je uvedené v bode 1. tohto rozboru v zmysle ust. § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona o obecnom zriadení obec vo veciach územnej samosprávy **ustanoví nariadením pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb**. V bode 1. návrhu VZN je navrhované doplnenie názvu o pojem „podnikateľskej činnosti“, pričom z uvedeného ustanovenia je zrejmé, že MČ má kompetenciu upravovať nariadení pravidlá času predaja... a nie podnikateľskej činnosti. Zároveň je v bode 2. návrhu VZN doplnená definícia podnikania alebo podnikateľskej činnosti, pričom si dovoľujem uviesť, že v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodnom zákonníku, konkrétne v § 2 ods. 1 je uvedené, že pod pojmom podnikanie sa rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku alebo na účel dosiahnutia merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa osobitného predpisu. Toto ustanovenie je širšie ako pojem definovaný v návrhu VZN. Je to definícia podnikania a nie je potrebné uvádzať pojem aj podnikateľská činnosť. Vo všeobecnosti nepovažujem za potrebné sem tento pojem doplňať.
10. V bode 4. návrhu VZN je navrhované vypustenie slov „na obchod a služby“ – nie je mi zrejмый dôvod vypustenia.
11. V bode 5. návrhu VZN je navrhované vypustenie slov „obchodu a služieb“ – tiež mi nie je zrejмый dôvod vypustenia.
12. V zmysle požiadavky vznesenej na zasadnutí miestnej rady dňa 15.10.2019 som oslovila prokurátora Okresnej prokuratúry Bratislava III. JUDr. Branislava Deleja, ktorý mi telefonicky, na základe mnou zaslaných všetkých podkladov k veci, uviedol, že s mojim právnym názorom súhlasí.

Mgr. Marianna Moravcová Tomčíková