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 podnikať, 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 právnu 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

právnych 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.“[1]

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 **<u>štátny zdravotný dozor</u>** je **dozor nad dodržiavaním ustanovení zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie** a iných

[1] 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

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 dopĺňať.

10. V bode 4. návrhu VZN je navrhované vypustenie slov „na obchod a služby“ – nie je mi zrejmý dôvod vypustenia.

11. V bode 5. návrhu VZN je navrhované vypustenie slov „obchodu a služieb“ – tiež mi nie je zrejmý 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