



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA III
Vajnorská 47, 832 77 Bratislava 3

Pd 183/15/1103 – 2

Mestská časť Bratislava - Vajnory
Miestny úrad
Roľnícka 109
831 07 Bratislava

Miestny úrad mestskej časti Bratislava-Vajnory		
Došlo:	28-08-2015	
Číslo:	6897/11	Priehy:
Číslo . spisu:		Ref.:

Bratislava 24.8.2015

Vec: **Protest prokurátora proti ustanoveniam § 2 ods. 9, § 6 ods. 2, ods. 3, § 7 a § 9 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 6/2012 z 12.12.2012, ktoré určuje pravidlá času predaja v obchode a čas prevádzky služieb na území Mestskej časti Bratislava - Vajnory**

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) bodu 2. a § 25 ods. 1 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. 9, § 6 ods. 2, ods. 3, § 7 a § 9 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 6/2012 z 12.12.2012, ktoré určuje pravidlá času predaja v obchode a čas prevádzky služieb na území Mestskej časti Bratislava - Vajnory (ďalej len „VZN“)

a navrhujem predmetné ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia ako nezákonné zrušiť.

Podľa § 25 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhovie, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, nezákonný všeobecne záväzný právny predpis zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 25 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, ak orgán verejnej správy protestu nevyhovie alebo mu vyhovie iba čiastočne, alebo v ustanovenej lehote vôbec o proteste nerozhodne, môže generálny prokurátor podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

Podľa § 250zfa ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh

štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

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 – Vajnory č. 6/2012 z 12.12.2012, ktoré určuje pravidlá času predaja v obchode a čas prevádzky služieb na území Mestskej časti Bratislava - Vajnory.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava – Vajnory schválilo dňa 12.12.2012 Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 6/2012.

Proces prijímania VZN bol v súlade so zákonom, VZN bolo schválené uznesením č. MZ MČ č.282/2012 požadovanou väčšinou poslancov mestského zastupiteľstva. VZN bolo vyvesené na úradnej tabuli mesta od 28.11.2012 do 13.12.2012 a účinnosť nadobudlo dňa 1.1.2013.

Po preskúmaní predmetného VZN som dospela k názoru, že ustanovenia § 2 ods. 9, § 6 ods. 2, ods. 3, § 7 a § 9 ods. 1 VZN boli vydané 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 záväzná nariadenia.

Podľa § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. 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.

Podľa § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení starosta

- a) zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak tento zákon neustanovuje inak, a podpisuje ich uznesenia,*
- b) vykonáva obecnú správu,*
- c) zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,*
- d) vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce, informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu.*

e) rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

Podľa § 28 ods. 2 písm. b) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave mestská časť môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6 638 eur, ak právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie poruší všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti.

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

Všeobecne záväzné nariadenia sú právne normy, ktorými obec (mesto) reguluje spoločenské vzťahy a usmerňuje správanie fyzických a právnických osôb na území obce (mesta). 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.

Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia, pričom tieto nariadenia nesmú 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 vyhlásenie spôsobom ustanoveným zákonom. Činnosť obce je viazaná platným právnym poriadkom obce a táto je i v normotvorbe povinná rešpektovať Ústavu Slovenskej republiky, zákon a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. Vychádzajúc z princípov právneho štátu, podľa ktorého zákony platia pre všetky subjekty, ktoré svoje práva a povinnosti v rámci štátu vykonávajú, nie je možné, aby verejná moc samosprávnych subjektov, teda aj obce, vytvárala akési - od štátnej moci nezávislé „právo“. Išlo by o také pravidlá správania sa, hoci vydané v rámci samosprávnej činnosti obce, ktoré by odporovali právnym predpisom vydaným štátom. S poukazom na vyššie uvedené je preto potrebné napadnutú časť VZN ako nezákonnú zrušiť.

Ustanovenie § 2 ods. 9 VZN upravuje základný pojem VZN „predĺženie prevádzkovej doby časové rozpätie, kedy je vykonávaná podnikateľská činnosť nad rámec prevádzkovej doby určenej v tomto nariadení (upravená v § 7 tohto nariadenia). Ide o vymedzenie pojmu jednorazovej osobitnej doby prevádzkarne, ktorý zakladá neprípustné rozhodovanie starostu.

Uvedené ustanovenie priamo odkazuje na úpravu obsiahnutú v ustanovení § 7 VZN, ktorá upravuje v ods. 1, že „starosta Mestskej časti Bratislava – Vajnory je oprávnený predĺžiť predajnú alebo prevádzkovú v prevádzkarniach uvedených v § 3, 4 a 5 tohto nariadenia v prípade jednorazového konania podujatia rodinného alebo spoločenského charakteru v ním určenom rozsahu, a to na základe vopred písomne podanej a odôvodnenej žiadosti s označením charakteru podujatia.“., v ods. 2 je uvedené, že „podnikateľ je povinný doručiť mestskej časti písomnú žiadosť o predĺženie prevádzkovej doby najneskôr dva pracovné dni pred konaním akcie na predtlačenom tlačive, ktoré tvorí prílohu č. 2 tohto nariadenia.“ a v ods. 3 je uvedené, že „starosta bez zbytočného odkladu určí jednorazovú osobitnú dobu prevádzkarne formou rozhodnutia alebo vydá nesúhlasné stanovisko k predĺženiu prevádzkovej doby prevádzkarne s odôvodnením.“

Podľa § 6 ods. 2 VZN predajnú a prevádzkovú dobu v prevádzkarniach, v ktorých sa prevádzkuje živnosť neuvedená v tomto nariadení alebo u subjektov, ktoré nevykonávajú činnosť podľa zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, ale podnikajú podľa osobitných predpisov, povoľuje starosta na základe podanej žiadosti na predpísanom tlačíve, ktoré tvorí prílohu č. 1 tohto nariadenia. Predajnú alebo prevádzkovú dobu podľa tohto ustanovenia starosta povolí podľa prevádzkovej alebo predajnej doby uvedenej v § 3, § 4 a § 5 tohto nariadenia, ktorá je tejto činnosti najbližšie.

Podľa § 6 ods. 3 VZN určenie osobitnej prevádzkovej doby prevádzkarne a potvrdené ohlásenia musia byť v prevádzkarni prístupné kontrolným orgánom k nahliadnutiu.

Obec, resp. mesto 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. 9, § 6 ods. 2, § 7 VZN, podľa ktorej je možné predĺženie všeobecnej prevádzkovej doby, o ktorom rozhoduje starosta Mestskej časti Bratislava – Vajnory a rovnako rozhoduje o predajnej a prevádzkovej dobe subjektov podnikajúcich podľa osobitných predpisov na základe žiadosti nemá oporu v zákone, pretože žiadny právny predpis neustanovuje zákonné splnomocnenie pre obec, resp. mesto alebo starostu, aby takého rozhodnutie vydával.

Oprávnenia obce, resp. mesta na úseku práva podnikania sú v ustanovení § 4 ods. 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení schválenia VZN vymedzené taxatívne. Mestská časť Bratislava Vajnory spornými ustanoveniami rozšírila právomoc starostovi mestskej časti v rozpore so zákonom o obecnom zriadení. Z uvedeného dôvodu oprávnenia starostu mestskej časti rozhodnúť o individuálnom predĺžení predajnej alebo prevádzkovej doby v prevádzkach uvedených v § 3, 4 a 5 VZN odporuje zákonu o obecnom zriadení.

Z ustanovenia § 6 ods. 2 VZN vyplýva, že starosta osobitne povoľuje prevádzkovú dobu niektorým subjektom rozlíšeným podľa zákonov, na základe ktorých svoje podnikanie prevádzkujú. Rozhodovanie starostu je v odseku 3 označené ako „určenie osobitnej prevádzkovej doby“ a jedná sa o neprípustný spôsob rozhodovania starostu na úseku, ktorý má mestská časť upraviť len všeobecne záväzným nariadením podľa § 4 ods. 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení. Navyše, priznávanie rôznych práv podnikateľským subjektom podľa kritéria zákona, na základe ktorého podnikajú, je diskriminačné a žiadna právna norma takýto zásah do práv podnikateľských subjektov starostom neumožňuje. Rovnako povinnosť uložená v ods. 3 (*potvrdené ohlásenia musia byť v prevádzkarni prístupné kontrolným orgánom k nahliadnutiu*) nemá oporu v zákone. 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, podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzná 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.”

Ďalej uvádzam, 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 môže určovať všeobecné pravidlá, ktorými sú povinné riadiť sa subjekty podnikajúce v územnej pôsobnosti obce, ktorá tieto pravidlá určí. V rámci svojej právomoci obec (obecné zastupiteľstvo) nemôže preniesť svoju pôsobnosť na niekoho iného, v danom prípade na starostu, aby voči podnikateľským subjektom používal právne prostriedky, na využitie ktorých nemá obec zákonné zmocnenie. Ani obecnému zastupiteľstvu zákon nezveril rozhodovanie v individuálnych administratívno-právnych vzťahoch (formou rozhodnutia). Tým, že VZN č. 6/2012 zveruje v ustanovení § 6 ods. 2 a § 7 starostovi rozhodovanie o povolení predĺženia prevádzkovej doby a v súvislosti s tým, ukladá v § 7 ods. 2 VZN č. 6/2012 povinnosti podnikateľovi je v rozpore so zákonom, pretože mestská časť nie je oprávnená vydávať žiadne individuálne správne akty týkajúce sa podnikateľskej činnosti v oblasti predaja v obchodoch a v oblasti prevádzky služieb, rovnako oprávnenie starostu povoľovať predajnú a prevádzkovú dobu individuálne určeným subjektom uvedené v § 6 ods. 2 VZN.

V súvislosti s uvedeným poukazujem na rozsudky Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 S 72/10 z 28.3.2012, ktorý rieši rovnaký právny problém „...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 starosta zákonné oprávnenie.....“, nález Najvyššieho súdu SR č. 8Svzn 1/2010 zo dňa 1.9.2010 „Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, 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.“, ako aj na nález Ústavného súdu SR č. II. US 70/97 zo 16.6.1998, ktorého právna veta znie „ 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.“.

Ďalej je na mieste konštatovať nezákonnosť ustanovenia § 9 ods. 1 VZN, ktorá upravuje, že „*fyzickej osobe – podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá poruší toto nariadenie môže starosta Mestskej časti Bratislava – Vajnory uložiť pokutu do výšky 6.638,- €*“.

Uvedené ustanovenie je v rozpore s ustanovením § 28 ods. 2 písm. b) zákona č. 377/1990 Zb., ktoré od 1.12.2012 upravuje uloženie pokuty mestskou časťou a nie starostom.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je dôvodné podanie protestu prokurátora proti ustanoveniam § 2 ods. 9, § 6 ods. 2 a ods. 3, § 7 a § 9 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 6/2012 z 12.12.2012, ktoré určuje pravidlá času predaja v obchode a čas prevádzky služieb na území Mestskej časti Bratislava - Vajnory



JUDr. Diana Lauková
prokurátorka