



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA III  
Vajnorská 47, 832 77 Bratislava 3

Pd 164/15/1103-6

V Bratislave 14.7.2015

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

Mestská časť Bratislava - Vajnory		
Došlo:	24-07-2015	
Číslo:	6078/2015	Vajnory: ✓
Číslo	spisur:	Ref:

Vec: **Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 1/2015 z 19.2.2015 o podmienkach evidovania a držania psov 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 Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava – Vajnory č. 1/2015 z 19.2.2015 o podmienkach evidovania a držania psov na území mestskej časti Bratislava – Vajnory (ďalej len „VZN“)

**a navrhujem predmetné všeobecne záväzné nariadenie 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. 1/2015 zo dňa 19.2.2015.

Po preskúmaní predmetného VZN som dospela k názoru, že bolo vydané v rozpore so zákonom.

*Podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy SR každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*

*Podľa čl. 13 ods. 1 Ústavy SR povinnosti možno ukladať*

- a) Zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd,*
- b) Medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo*
- c) Nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.*

*Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z. ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov (ďalej len „zákon o držaní psov“) evidenciu vedie obec.*

*Podľa § 4 ods. 5 zákona o držaní psov podrobnosti o vodení psa ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.*

*Podľa § 5 ods. 1 zákona o držaní psov obec môže všeobecne záväzným nariadením vymedziť miesta, kde je*

- a) voľný pohyb psa zakázaný,*
- b) vstup so psom zakázaný.*

*Podľa § 5 ods. 2 zákona o držaní psov miesta vymedzené podľa odseku 1 musia byť viditeľne označené.*

*Podľa § 6 ods. 3 zákona o držaní psov podrobnosti o znečisťovaní verejných priestranstiev ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.*

*Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. 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.

Ústavný súd už vo veci vedenej pod sp. zn. ÚS 56/00 uviedol, že 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 nič, čo zákon neukladá. Tieto limity Ústavy sa vzťahujú aj na normotvornú právomoc obce vykonávanú podľa čl. 68 Ústavy SR, teda pri vydávaní VZN vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Podľa Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III. US 100/02 zo dňa 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 vyplývajúcich z čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, nemôže byť vo VZN uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť. Nerešpektovanie uvedeného príkazu Ústavy 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. V súvislosti s uvedeným dávam do pozornosti recepciu uvedenú v Prílohe č. 2 Legislatívnotechnické pokyny Uznesenie č. 19/1997 Z.z. NR SR z 18.12.1996 č. 519 k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (ďalej len „legislatívne pravidlá“), ktorá znie „*ak je preberanie (recepcia) iného zákona (čl. 5 legislatívnych pravidiel) nevyhnutné, treba okruh recipovaného ustanovenia vyjadriť všeobecne a v poznámku pod čiarou citovať príslušné právne predpisy, napríklad "Na konanie o ukladaní pokút podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. 1)". V tomto príklade sa v poznámke pod čiarou k odkazu 1 uvedie táto citácia: "1) Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)."* Uvedený pokyn sa síce týka tvorby zákona, ktorý má vyššiu právnu silu ako všeobecne záväzná nariadenie ale práve z uvedeného dôvodu nemôžu byť pravidlá tvorby všeobecne záväzných nariadení benevolentnejšie ako pravidlá tvorby zákonov.

Takáto forma „transpozície“ spôsobuje nežiaducu konkurenciu právnych predpisov na území mestskej časti, pretože zákon o držaní psov 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 záväzná 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, prispôbovanie 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 záväzná právne predpisy výslovne počítajú, odkazujú na to alebo je možné takéto oprávnenie z nich v rámci samosprávy odvodiť.

Osobitne sa toto konštatovanie vzťahuje na tie časti všeobecne záväzného nariadenia, v ktorých sa jeho adresátom ukladajú povinnosti, pretože tieto sú fakticky prevzaté zo zákonov, z ktorých niektoré sú priamo citované v jednotlivých ustanoveniach všeobecne záväzného nariadenia tým, že sú súčasťou všeobecne záväzného nariadenia vytvárajú

zákonodarcom, t.j. Národnou radou SR nezamýšľaný priestor pre postih adresátov nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie všeobecne záväzného nariadenia. 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 zákona č. 282/2002 Z.z., a teda o prijatí alebo neprijatí textu všeobecne záväznej právnej normy schválenej Národnou radou SR. Z uvedeného vyplýva, že nezákonné sú teda časti všeobecne záväzného nariadenia, kde sú prevzaté povinnosti vyplývajúce priamo zo zákona alebo sú uložené povinnosti nad rámec zákona.

Samotná existencia zákona, ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov znamená, že zákonodarec si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. S výnimkou odkazu alebo splnomocnenia samotným zákonom a v ňom stanovenom rozsahu, nie je možné toto právo spresňovať a špecifikovať v nariadení. Mesto môže svoju normotvornú právomoc uplatňovať iba vtedy, ak s tým zákony a vyhlášky výslovne počítajú a na to odkazujú. Nariadenie nesmie právne odporovať zákonu. Z uvedeného vyplýva, že nezákonné sú teda všetky časti nariadenia, kde sú prevzaté povinnosti vyplývajúce priamo zo zákona alebo sú uložené povinnosti nad rámec zákona.

Obce používajú argumentáciu informovanosti, zrozumiteľnosti a určitosti pre občana na ospravedlnenie kopírovania zákonnej úpravy do VZN. Všeobecne záväzné nariadenie nemá pre občana charakter informatívny ale normatívny. V slovenskom právnom poriadku platí domnienka, že všetko, čo bolo v Zbierke zákonov uverejnené sa dňom zverejnenia stalo známym každému koho sa to týka, táto domnienka je nevyvrátiteľná ( ustanovenie § 2 zákona č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov SR).

Osobitným zákonom, ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov je zákon č. 282/2002 Z.z.. Podľa tohto zákona je právomoc obce vymedzená tak, že všeobecne záväzným nariadením ustanoví úhrady za náhradnú známku ( §3 ods. 6 posledná veta), podrobnosti o vodení psov (§ 4 ods. 5), môže vymedziť miesta, kde je voľný pohyb psa zakázaný a vstup so psom zakázaný (§ 5 ods. 1) a ustanoviť podrobnosti o znečisťovaní verejných priestranstiev ( § 6 ods. 3). Iné úpravy týkajúce sa držania psov teda obec nemôže vymedziť vo všeobecne záväznom nariadení.

Preskúvané VZN upravuje v § 2 ods. 1 VZN základné pojmy, pričom ale tiež pojem držiteľ psa, na ktorého úpravu nebola mestská časť zákonom o držaní psov zmocnená (vid' horeuvedený rozsah úpravy delegovanej na obec/mestskú časť). Rovnako v § 2 ods. 2 VZN prevzala pojem „zvláštny pes“ zo zákona o držaní psov, avšak v písmene b) ho rozšírila nad rámec zákona, na čo rovnako nebola zákonom splnomocnená. V § 2 ods. 4 VZN posledná veta („v pochybnostiach, či ide o verejne priestranstvo rozhoduje starosta“) obec vymedzila starostovi viac práv ako mu priznáva zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o držaní psov. Pojem verejné priestranstvo obec upravila zrejme z dôvodu, aby pochybnosti o tom, čo je a nie je verejné priestranstvo nevznikli, uvedená úprava je v rozpore s ústavným princípom právnej istoty a predvídateľnosti práva. Navyše zákon o držaní psov splnomocňujúce ustanovenie na vymedzenie miest, ktoré sú verejným priestranstvom neobsahuje, ako je to napríklad v ustanovení § 36 zákone č. 582/2004 Z.z.. Ustanovenie § 2 ods. 5 VZN je rovnako prevzaté ustanovenie § 2 písm. c) zákona o držaní psov, čo je v rozpore s legislatívnymi pravidlami.

V ustanovení § 3 ods. 2 zákona o držaní psov je uvedené, že evidenciu vedie obec. Z uvedeného nie je možné si vyvodit' splnomocnenie obce na úpravu obsahu evidencie, ktorú úpravu obsahuje ustanovenie § 3 ods. 3 zákona o držaní psov.

Obec nad rámec zákonného zmocnenia v ustanovení § 3 ods. 2 VZN prevzala zo zákona o držaní psov a rozšírila údaje, ktoré má evidencia psov obsahovať, čím nad rámec zákona určila povinnosť držiteľom psov v uvádzaní údajov, ktoré im zákon neukladá (porušenie ústavného princípu uvedeného v čl. 2 ods. 3 Ústavy SR). Rozšírené údaje boli v písmenách a) (*názov a sídlo držiteľa psa*), b) (*IČO držiteľa psa – právnická osoba, fyzická osoba oprávnená na podnikanie*), c) (*telefónne číslo a e-mail držiteľa psa*), g) (*počet psov v držbe*), i) (*zmeny evidencie psa*), j) (*pohlavie psa*), k) (*plemeno psa*), l) (*účel chovania psa*), čo považujem za nezákonné.

Duplicítne obec prevzala úpravu zo zákona o držaní psov do VZN v ustanovení § 3 ods. 1, ods. 5, ods. 6 druhá veta.

V § 3 ods. 7 VZN veta druhá je uvedená povinnosť, že „*známka musí byť viditeľne umiestnená na obojku psa...*“. Zákon túto povinnosť držiteľovi psa neukladá, navyše ju považujem za nevykonateľnú pri dlhosrstých plemenách psov a pri iných typoch postroja psov ako obojku.

Ustanovenie § 3 ods. 8, ods. 11 VZN je opätovne prevzatý zo zákona o držaní psov s výnimkou sumy za úhradu náhradnej známky.

V ustanovení § 3 ods. 9, ods. 10 VZN obsahuje úpravu nad rámec zákonného zmocnenia, na ktorú obec nebola splnomocnená zákonom a ani jej nevyplýva zo samosprávnej pôsobnosti.

Ustanovenie § 3 ods. 12 VZN obsahuje duplicítne povinnosť uloženú držiteľovi psa už zákonom o držaní psov v ustanovení § 4 ods. 4, avšak modifikovanú o vrátenie evidenčnej známky a vydanie známky nebezpečného psa. Uvedená úprava je opätovne nad rámec zákonnej úpravy nakoľko zákon nepozná evidenčnú známku pre nebezpečného psa, obec nemá na danú úpravu zmocnenie, vedie iba evidenciu, kde sa podľa ustanovenia § 3 ods. 3 písm. e) zákona o držaní psov uvedená skutočnosť zapisuje.

Rovnako obec nemôže uložiť držiteľovi psa povinnosť (ustanovenie § 2 ods. 13 VZN), aby umožnil osobe, ktorú pes pohrýzol nahliadnuť do dokladu o očkovaní psa. Táto povinnosť je uložená nad rámec zákona, nakoľko ani ten ju neukladá a tým došlo k porušeniu čl. 2 ods. 3 Ústavy SR.

Ustanovením § 6 VZN, ktorým sa upravujú podrobnosti o vodení psa obec prekročila právomoc jej zverenú zákonom. Ustanovením § 4 ods. 5 zákona o podmienkach držania psov bola táto kompetencia zverená obciam ako takým, pričom obcou je pre prípad Bratislavy – vychádzajúc z § 1a ods. 1 druhej vety zákona č. 377/1990 Zb. hlavné mesto SR Bratislava. Mestské časti vykonávajú samosprávu Bratislavy v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy, len v tomto rozsahu majú postavenie obce.

Podľa § 1a ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave Bratislava je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (ďalej len "obyvatel"). Bratislava vykonáva územnú samosprávu patriacu obci (ďalej len "samospráva Bratislavy") a plní úlohy štátnej správy prenesené na obec zákonom (ďalej len "prenesená pôsobnosť").

Podľa § 1a ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave 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 § 7b ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave štatút je základným nástrojom na rozdelenie úloh samosprávy Bratislavy a prenesených pôsobností medzi Bratislavu a jej mestské časti a na úpravu postavenia a činnosti mestských orgánov a miestnych orgánov.

Podľa § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z.z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov podrobnosti o vodení psa ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.

Štatútom hlavného mesta SR Bratislavy je v čl. 43 ods. 3 písm. a) určené, že nariadením Bratislavy ustanoví podrobnosti o vodení psa. Táto kompetencia nie je Štatútom zverená mestským častiam, preto v tomto rozsahu nemajú postavenie obce. Hlavné mesto má upravené podrobnosti o vodení psov vo VZN č. 6/2003 z 11.12.2003.

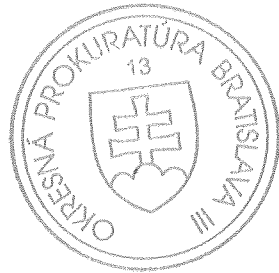
Podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia. V zmysle § 29 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave v spojení s § 15 ods. 2 písm. a) tohto zákona, ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa vzťahuje aj na mestské časti hlavného mesta SR Bratislavy.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. 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.**

Ustanovenie § 9 ods. 1 VZN obsahuje duplicitne zákonnú úpravu z ustanovenia § 1 ods. 2 zákona o držaní psov. Ods. 2 písm. a) obsahuje preformulované ustanovenie § 4 ods. 1 zákona o držaní psov. Ods. 2 písm. b) úprava vo VZN „uhynutého psa zneškodniť na vlastné náklady zákonným spôsobom“ s odkazom na zák. č. 488/2002 Z.z., zák. č. 223/2001 Z.z., nie je predmetom splnomocňujúcich ustanovení obsiahnutých v zák. o držaní psov a navyše podotýkam, že zákon č. 488/2002 Z.z. ani likvidáciu uhynutého psa neobsahuje, zák. č. 223/2001 Z.z. obsahuje na danú úpravu odkaz na (ES) č. 1069/2009, čiže zase pre občana nie je jasná právna úprava. Ods. 2 písm. c), d) e) je duplicitná úprava k VZN ako aj k zákonnej úprave. Celý uvedený odsek navrhujem vypustiť z predmetného VZN. Ods. 4 obsahuje opätovne odkaz na zákon, ktorý predmetnú právnu úpravu neobsahuje, nakoľko bol novelizovaný a aktuálny zákon o veterinárnej starostlivosti má je č. 39/2007 Z.z.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je dôvodné podanie protestu prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava –Vajnory č. 1/2015 z

19.2.2015 o podmienkach evidovania a držania psov na území mestskej časti Bratislava – Vajnory.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Diana Lauková".

**JUDr. Diana Lauková**  
prokurátorka