



OKRESNÁ PROKURATÚRA NÁMESTOVO
Hviezdoslavovo námestie 213, 029 01 Námestovo

| | |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| Mestský úrad v Námestove | Evidenčné číslo: 4598 |
| Číslo spisu | Došlo dňa 9.7.2013 |
| Registratúrna značka. | Znak hodnoty: Lehota uloženia: |
| Prílohy | Vybavuje: jskr. |

Pd 52/13-6

Námestovo, 04. 07. 2013

Mesto Námestovo

Vec

Protest prokurátora podľa § 22 ods. 1 písm. a) bod 2 a § 25 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších zmien a predpisov

Prokurátorka Okresnej prokuratúry v Námestove v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) bod 2 a § 25 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len ako Zákon o prokuratúre) podáva

protest prokurátora

proti všeobecne záväznému nariadeniu mesta Námestovo č. 2/2009, ktorým určuje pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Námestovo a pravidlá ochrany obyvateľstva pred hlukom a vibráciami, pretože toto nariadenie je v označených častiach v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1, § 4 ods. 3 písm. i), n), § 13 ods. 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a predpisov (ďalej len ako zákon č. 369/1990 Zb.), § 15 ods. 1 a 4 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, § 27- 29 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa § 22 ods. 2 písm. i) zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre navrhujem všeobecne záväzné nariadenie v označenej časti zrušiť a nahradiť novým, ktoré bude v súlade so zákonom.

Podľa § 25 ods. 2 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, orgán verejnej správy je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, 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 § 250zfa 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 :

Dňa 09. 05. 2013 bol tunajšej prokuratúre doručený podnet p. Pavla Pachníka na preskúmanie súladu všeobecne záväzného nariadenia mesta Námestovo č. 2/2009, ktorým určuje pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Námestovo a pravidlá ochrany obyvateľstva pred hlukom a vibráciami so zákonom.

Za účelom vybavenie podnetu bol z mesta Námestovo vyžiadaný kompletný na vec sa vzťahujúci spisový materiál, z ktorého bol zistený nasledovný skutkový stav:

Mestské zastupiteľstvo v Námestove na svojom zasadnutí konanom 29. 10. 2009 uznesením č. 55/2009 schválilo všeobecne záväzné nariadenie, ktorým určuje pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Námestovo a pravidlá ochrany obyvateľstva pred hlukom a vibráciami (ďalej len „VZN“). Návrh VZN bol zverejnený na úradnej tabuli 13. 10. 2009. Z celkového počtu 13 poslancov sa zasadnutia zúčastnilo 12 poslancov, pričom za prijatie VZN hlasovalo všetkých 12 prítomných poslancov. Zo spisového materiálu vyplýva, že VZN bolo vyvesené na úradnej tabuli 30. 10. 2009, účinnosť nadobudlo 01. 12. 2009.

Ako vyplýva zo samotného VZN, mesto upravilo danú problematiku všeobecne záväzným nariadením podľa 4 ods. 3 písm. i), písm. n) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

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 § 4 ods. 3 písm. i) Zákona o obecnom zriadení, 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.

Podľa § 4 ods. 3 písm. n) Zákona o obecnom zriadení, obec pri výkone samosprávy zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.

V čl. II „základné pojmy“ VZN mesto vymedzilo definície viacerých pojmov. V bode 1. upravilo pojem prevádzkareň (*priestor v ktorom sa prevádzkuje*

podnikateľská činnosť), v bode 2. pojem podnikateľ [a) osoba zapísaná v obchodnom registri, b) osoba podnikajúca na základe živnostenského oprávnenia, c) osoba podnikajúca na základe osobitných predpisov (napr. osoba vykonávajúca poľnohospodársku činnosť zapísaná do evidencie podľa osobitného predpisu a iné)].

Podľa § 17 ods. 1 živnostenského zákona prevádzkarňou sa rozumie priestor, v ktorom sa prevádzkuje živnosť; nie je ním priestor súvisiaci s prevádzkovaním živnosti ani technické a technologické zariadenie určené na prevádzkovanie živnosti alebo súvisiace s prevádzkovaním živnosti.

Podľa § 2 ods. 2 obchodného zákonníka podnikateľom podľa tohto zákona je:

- a) osoba zapísaná v obchodnom registri,
- b) osoba, ktorá podniká na základe živnostenského oprávnenia,
- c) osoba, ktorá podniká na základe iného než živnostenského oprávnenia podľa osobitných predpisov,
- d) fyzická osoba, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu a je zapísaná do evidencie podľa osobitného predpisu.

Vzhľadom na skutočnosť, že tieto pojmy majú súvislosť s ďalšími právami a povinnosťami vyplývajúcimi z VZN, je nutné, aby neboli upravené v rozpore so zákonom. Vo všeobecnosti nie je vylúčené, aby mesto preberalo do textu VZN znenie iných právnych predpisov, pokiaľ VZN neukladá ďalšie povinnosti, ktoré zákon nestanovuje a neumožňuje uložiť, prípadne pokiaľ mesto vo VZN nepreberie ustanovenie zákona, ktoré už ukladá určitú povinnosť fyzickej či právnickej osobe a ktorej porušenie je možné v zmysle zákona sankcionovať. Navyše je potrebné uviesť, že v prípade, ak mesto duplicitne preberá ustanovenia iných právnych predpisov, je nevyhnutné, aby sa pri úprave vo VZN neodklonilo od zákonného znenia, nakoľko v takom prípade sa ustanovenia VZN dostávajú do rozporu so zákonom.

Čo sa týka pojmov uvedených v bodoch 4. – 8. čl. II., ich úprava vo VZN, vzhľadom na skutočnosti uvedené ďalej v podnete, nemá opodstatnenie.

V čl. IV „Určenie pravidiel prevádzkovej doby v rámci všeobecnej prevádzkovej doby“ mesto stanovilo prevádzkovateľom viacero povinností – bod 1. *určiť vlastnú prevádzkovú dobu pre každú prevádzkareň osobitne*, bod 2. a bod 3. *povinnosť podnikateľ túto prevádzkovú dobu oznámiť mestu v lehote ... na predpísanom tlačive* a k oznámeniu predložiť predpísané doklady, bod 5. *povinnosť, v zmysle ktorej vyjadrenie mesta (k podnikateľom určenej prevádzkovej dobe) musí byť v prevádzke prístupné kontrolným orgánom k nahliadnutiu*, a v bodoch 7. a 8. *povinnosti v súvislosti s oznamovacou povinnosťou podnikateľa na predpísaných tlačivách oznámiť zmeny prevádzkovej doby a zrušenie prevádzky a prevádzkovej doby.*

Stanovenie uvedených povinností zo strany mesta nemá oporu v zákone, a preto je v rozpore s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a citovanými ustanoveniami zákona o ochrane spotrebiteľa.

Ako vyplýva z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť mesta je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého môže každý konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá (nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 56/00).

Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone, nemôže ju však uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov.

Základné pravidlo pre ukladanie povinností je obsiahnuté v čl. 13 ods. 1 ústavy, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Vo VZN preto nemôže byť uložená nová povinnosť, ktorá v zákone neexistuje (nález Ústavného súdu SR, sp. zn. III. ÚS 100/02).

Povinnosti prevádzkovateľa vo vzťahu k prevádzkovej dobe sú upravené v § 15 ods. 1 písm. c) zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene Zákona o priestupkoch, podľa ktorého na vhodnom a trvale viditeľnom mieste prevádzkarne musí byť uvedené prevádzková doba určená pre spotrebiteľa, pričom právny poriadok žiadne iné povinnosti prevádzkovateľovi v súvislosti s prevádzkovou dobou neukladá a žiadny právny predpis nesplnomocňuje obec, aby takúto otázku upravila v rámci svojej normotvornej činnosti. Je preto na vôli prevádzkovateľa, by si v rámci všeobecných pravidiel upravených vo VZN určil prevádzkovú dobu, pričom takéto určenie nie je viazané na oznámenie mestu.

Rovnako upravuje zákon o ochrane spotrebiteľa aj povinnosti prevádzkovateľa v prípade zrušenia predajne.

Podľa § 15 ods. 4 cit. zákona pri dočasnom uzavretí prevádzkarne je predávajúci povinný na mieste, kde je uvedená prevádzková doba, označiť začiatok a koniec uzavretia prevádzkarne, a to najneskôr 24 hodín pred dočasným uzavretím prevádzkarne za predpokladu, že prevádzkareň je uzavretá dlhšie ako jeden deň. Pri zrušení prevádzkarne je predávajúci povinný informovať najneskôr sedem dní pred zrušením prevádzkarne umiestnením oznamu v prevádzkarni na mieste, kde je uvedená prevádzková doba, o tom, kde a kto je povinný vyrovnať záväzky voči spotrebiteľom, najmä kde môže spotrebiteľ uplatniť svoju reklamáciu, a o dátume zrušenia prevádzkarne. Predávajúci o tom zároveň písomne informuje obec, na ktorej území je prevádzkareň umiestnená. Obec je povinná na požiadanie tieto informácie poskytnúť spotrebiteľovi.

V súlade so zákonom rovnako nie sú ani body 4. a 6. čl. IV VZN, v ktorých si obec prisvojila právomoc, ktoré jej zo zákona nevyplývajú, a to vydávať individuálne akty - súhlas/nesúhlas s prevádzkovou dobou určenou prevádzkovateľom, resp. možné rozhodnutie o zákaze hudobnej produkcie v prípade hluku šíriaceho sa z prevádzkarne.

V tejto súvislosti navyše uvádzam, že otázka ochrany obyvateľstva pred hlukom problematika je v súčasnosti upravená v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

V zmysle § 36 ods. 1 písm. b) zákona č. 126/2006 Z. z. o verejnom zdravotníctve, obec bola oprávnená všeobecne záväzným nariadením alebo rozhodnutím na svojom území alebo v určitých častiach svojho územia obmedziť na ochranu pred hlukom a vibráciami prevádzku zdrojov hluku a vibrácií, vrátane verejnej produkcie hudby, ktorej dôsledkom je obťažovanie ľudí, avšak s účinnosťou od 01. 09. 2007 sú všetky ustanovenia zrušené.

V ustanoveniach § 27 - § 29 zákona č. 355/2007 Z. z. je upravená ochrana zdravia pred hlukom, infrazvukom, vibráciami a elektromagnetickým žiarením v životnom prostredí.

V zmysle § 27 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. sú obce 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).

V danom prípade sa jedná o výkon štátnej správy, pričom samotný zákon v tejto oblasti obec nezaraďuje medzi orgány verejného zdravotníctva a navyše nespĺnomocňuje obec na vydanie všeobecne záväzného nariadenia.

Čl. V „Pravidlá pre určovanie prevádzkovej doby v nočnom čase“ VZN, okrem vyššie spomínaných dôvodov, je v rozpore so zákonom aj v súvislosti s podmieňovaním prevádzkovej doby v nočnom čase povolením mesta.

Takáto úprava nemá oporu v zákone, nakoľko zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 1 písm. i) oprávňuje obec určovať nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb, a teda len vo forme normatívneho právneho aktu, nie však povolením, ktoré by malo povahu individuálneho právneho aktu vydaného vo forme rozhodnutia alebo opatrenia.

S poukazom na uvedené skutočnosti je rovnako v rozpore so zákonom aj ust. **čl. VI. bod 3.**

Rovnako nad rámec zákona je **čl. VI. bod 2.,** ktorý upravuje zákaz hudobnej produkcie po 22.00 h. a **čl. VI. bod 4.,** v zmysle ktorého *hudobná produkcia a hluk z letnej terasy nesmie presiahnuť prípustnú hranicu hluku.*

Ako už bolo spomenuté vyššie, otázka ochrany obyvateľstva pred hlukom nepatrí do samosprávnej pôsobnosti mesta a mesto nie je splnomocnené na vydanie všeobecne záväzného nariadenia.

Povinnosti podnikateľa dodržiavať stanovené hladiny hluku sú upravené v zákone č. 355/2007 Z. z. a vo vyhláške č. 549/2007 Z. z. V prípade, ak hudobná produkcia aj v čase po 22.00 h nebude prekračovať prípustné hranice hluku, nie je zákonný dôvod obmedziť takúto hudobnú produkciu. V prípade, ak by došlo k prekročeniu prípustných hraníc hluku, nastúpilo by vyvodenie zodpovednosti za takéto konanie, ktoré by bolo buď správnym deliktom v zmysle zákone č. 355/2007 Z.z. alebo priestupkom.

Ďalej v **čl. VII VZN** mesto upravilo „**povinnosti podnikateľa**“. Uvedená úprava povinností v bodoch 1. – 7. a 10 nemá oporu v zákone a ukladá povinnosti podnikateľom nad rámec zákona.

Rovnako v bodoch 8., 9. mesto vo VZN uložilo povinnosti vyplývajúce zo zákonov, resp. vyhlášky, pričom zákon o ochrane spotrebiteľa a, ako už bolo uvedené vyššie, ani zákon o ochrane zdravia pred hlukom, infrazvukom, vibráciami a elektromagnetickým žiarením v životnom prostredí (v nadväznosti na uloženie povinnosti uloženej v bode 9. predmetného článku) nespĺnomocňuje obec na vydanie všeobecne záväzného nariadenia.

V súvislosti s bodom 10. uvedeného článku je potrebné uviesť, že podnikateľovi nemožno uložiť povinnosť *zabezpečovať, aby z prevádzkárne a*

bezprostrednom okolí prevádzkárne nedochádzalo k rušeniu nočného pokoja zákazníkmi prevádzkárne, nakoľko otázky kontroly dodržiavania verejného poriadku sú oprávnené riešiť výlučne zákonom ustanovené orgány (orgány policajného zboru, obecná polícia, resp. orgány vykonávajúce štátnu správu na úseku ochrany pred hlukom).

V zmysle ust. § 4 ods. 3 písm. i) Zákona o obecnom zriadení, obec pri výkone samosprávy plní aj úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce, ďalej určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb, pričom nariadenie prijíma obecné zastupiteľstvo za podmienok uvedených v § 6 a § 11 Zákona o obecnom zriadení. Oprávnenia mesta na úseku ochrany spotrebiteľa sú v § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. vymedzené taxatívne (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Svzn 1/2010, zo dňa 01.07.2010).

Mesto Námestovo si v napadnutých článkoch VZN prisvojilo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva, konkrétne právomoc individuálne odsúhlasovať predajný alebo prevádzkový čas a VZN zakotvilo s tým súvisiace rozdielne povinnosti podnikateľa. Platná právna úprava však neumožňuje mestu, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja a prevádzky služieb u konkrétneho podnikateľa. Mesto je oprávnené stanoviť všeobecné pravidlá predajného či prevádzkového času, nie ukladať konkrétne povinnosti subjektom podnikajúcim v jeho územnom obvode.

Mesto Námestovo VZN č. 2/2009, ktorým určuje pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Námestovo a pravidlá ochrany obyvateľstva pred hlukom a vibráciami, upravilo problematiku povoľovania predajného a prevádzkového času, uzavretia prevádzkovej jednotky a porušenia verejného poriadku a znečisťovania životného prostredia. Mesto však neuplatnilo svoju normotvornú právomoc vymedzenú Ústavou SR, ale konalo nad rámec svojej právomoci. Vo VZN uložilo povinnosti, ktoré nemajú oporu v zákone a nie sú v medziach zákona. Ustanovenie povinností a hrozba sankcií za nesplnenie týchto povinností podľa čl. VIII. VZN je v rozpore so zákonom, pretože subjekty, na ktoré sa VZN vzťahuje, sú nútené konať niečo, čo zákon neukladá, resp. čo je v rozpore so zákonom.

V čl. VIII „Kontrolná činnosť a sankcie“ obec v bode 2. uvedeného článku upravila, že *právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá poruší toto nariadenie, môže primátor mesta uložiť pokutu podľa § 13 ods. 9 zákona SNR č. 369/90. Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.* Takáto úprava nie je v súlade s ust. § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení.

Podľa § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak

- a) poruší nariadenie,
- b) neudrzuje čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejnú priestranosť alebo odkladá veci mimo vyhradených miest,
- c) nesplní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelných pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti.

S poukazom na vyššie uvedené navrhujem, aby všeobecne záväzné nariadenie mesta Námestovo č. 2/2009 bolo v označených častiach zrušené a nahradené novým, ktoré bude v súlade so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.




Mgr. Zuzana Veselovská
prokurátorka okresnej prokuratúry

