



M E S T O M A L A C K Y

Materiál na rokovanie Mestského zastupiteľstva mesta Malacky

Číslo materiálu: **Z12/2024**

Názov materiálu:

**Návrh na prerokovanie protestu prokurátora č. Pd 146/23/1106-2
proti VZN Mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a
času prevádzky služieb na území mesta Malacky a návrh VZN mesta Malacky,
ktorým sa mení VZN mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v
obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky**

Spracovala a predkladá: Mgr. Lenka Paráková, vedúca Oddelenia právneho

Zhrnutie a návrh uznesení

I. Zhrnutie

1.1. Východisko:

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky

Protokol o vykonaní previerky č. Pd 103/23/1106-5 zo dňa 14.12.2023

Zápisnica o prerokovaní obsahu protokolu o vykonaní previerky zo dňa 15.12.2023 - Pd 103/23/1106-6

Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky zo dňa 23.01.2024 – Pd 146/23/1106-2

1.2. Stručný súhrn informácií:

Prokurátorka Okresnej prokuratúry Malacky na základe § 21 ods. 1 písm. a) bod 5., § 22 ods. 1 písm. a), § 23 a § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podala dňa 23.01.2024 protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky (ďalej aj ako „napadnuté VZN“, alebo „VZN“), ktoré bolo schválené Mestským zastupiteľstvom. Podľa § 23 ods. 2 písm. f) zákona o prokuratúre konajúca prokurátorka navrhuje, aby bolo protestu prokurátora vyhovie a napadnuté VZN bolo zmenené tak, aby bolo v súlade so zákonmi.

Mestskému zastupiteľstvu sa predkladá návrh, ktorým sa vyhovie protestu prokurátora a zároveň sa predkladá novela VZN, ktorým sa napadnuté VZN zmení v súlade s platnou legislatívou vypustením alebo zmenou niektorých ustanovení. Protest prokurátora tvorí prílohu č. 1 k tomuto materiálu a návrh novelizačného VZN tvorí prílohu č. 2 k tomuto materiálu.

1.3. Dôvodová správa:

Podľa výrokovej časti protestu prokurátora bol napadnutým VZN porušený § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona o obecnom zriadení, § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, § 27b ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 27c ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 2 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka, § 17 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „živnostenský zákon“), § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“).

K úprave § 2 a vypusteniu § 4 ods. 5 VZN:

Ako vyplýva z odôvodnenia vzneseného protestu prokurátora: „V § 2 VZN sú vymedzené základné pojmy, pričom VZN preberá zákonnú definíciu (resp. definíciu uvedenú vo vyhláške ministerstva) viacerých pojmov. K tomuto je potrebné uviesť, že doslovné prebratie dikcie zákona / vyhlášky do VZN samo osebe nespôsobuje nezákonnosť VZN; VZN je nezákonné až v prípade, keď obec (mesto) recipované zákonné ustanovenie modifikuje. „Prepisovanie“ zákonného textu do textu VZN je však potrebné označiť za nevhodnú legislatívnu techniku tvorby VZN. Je tomu tak okrem iného preto, lebo v prípade neskoršej novelizácie zákona, resp. iného všeobecne záväzného právneho predpisu vyššej právnej sily vzniká rozpor medzi textom VZN a zákonom (iným všeobecne záväzným právnym predpisom vyššej právnej sily). Mesto by sa preto malo vyhnúť preberaniu inštitútov z iných všeobecne záväzných právnych predpisov vyššej právnej sily a predísť tak následným možným komplikáciám a zmenám neskôr už nezákonných všeobecne záväzných nariadení. Tak je tomu v prípade pojmu podnikateľ (tento nie je definovaný úplne presne ako ho definuje ustanovenie § 2 ods. 2 Obchodného zákonníka) a prevádzkareň (tento je definovaný odlišne od ustanovenia § 17 ods. 1 živnostenského zákona).

VZN vo viacerých ustanoveniach stanovuje povinnosť podnikateľom vo vzťahu k šíreniu hluku a vibrácií, konkrétne:

- § 2 ods. 8 VZN, podľa ktorého podnikateľ môže exteriérové sedenie prevádzkovať len za splnenia podmienky, že hluk šíriaci sa z prevádzky do vonkajšieho prostredia a do obytných miestností susediacich s prevádzkou nepresahuje prípustné hladiny hluku;

- § 4 ods. 5 VZN upravuje povinnosť prevádzkovateľov zabezpečiť (sami alebo prostredníctvom zodpovedného zamestnanca), aby v prípade prevádzkovania prevádzky po 22.00 hod. v dôsledku prevádzkovania prevádzky nedochádzalo k rušeniu nočného klľudu, verejného poriadku alebo k poškodzovaniu životného prostredia najmä tým, že hluk zo zariadení a hudobnej produkcie prekročí najvyššie prípustné hodnoty pre vonkajšie priestory stanovené osobitným predpisom.

Je možné uzavrieť, že mesto si predmetnými ustanoveniami § 2 ods. 8 a § 4 ods. 5 VZN nezákonným spôsobom uzurpovalo pôsobnosť orgánov štátnej správy. Zároveň mesto v rámci predmetných ustanovení VZN prijalo aj povinnosti, ktoré už podnikateľským subjektom ukladajú iné právne predpisy. V takomto prípade dochádza k tomu, že rovnaká povinnosť je uložená aj zákonom, aj VZN. V prípade porušenia predmetných povinností sa tak vytvára zákonodarcom nezamýšľaný postih takejto osoby nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie VZN. Duplicitný postih za spáchanie toho istého skutku podľa rozličných právnych noriem je vylúčený. “.

V nadväznosti na vyššie uvedené sa navrhuje protestu prokurátora vyhovieť a zmeniť VZN tak, že v §2, v ktorom sa pôvodne definujú viaceré pojmy, budú ponechané len definície niektorých pojmov a len pre účely nariadenia. Vypúšťa sa definícia pojmu prevádzkareň, podnikateľ, prevádzkovateľ prevádzkarne, rušenie nočného klľudu a nočný čas. Z definície exteriérového sedenia je vypustená aj ďalej namietaná časť, t.j. „Exteriérové sedenie môže podnikateľ prevádzkovať len za splnenia podmienky, že hluk šíriaci sa z prevádzky do vonkajšieho prostredia a do obytných miestností susediacich s prevádzkou nepresahuje prípustné hladiny hluku.“.

V § 4 sa zároveň vypúšťa odsek 5. V odseku 5 bola pôvodne upravená povinnosť prevádzkovateľa zabezpečiť, aby v dôsledku prevádzkovania prevádzky nedochádzalo k rušeniu nočného klľudu, rušeniu verejného poriadku a k poškodzovaniu životného prostredia nadmerným hlukom. Vypustením tohto ustanovenia automaticky nedochádza k zániku povinnosti dodržiavať nočný klľud a dodržiavať v prevádzke prípustné hladiny hluku, ale tieto povinnosti budú posudzované podľa platných právnych predpisov, konkrétne v zmysle zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov a vykonávacej vyhlášky č. 549/2007 Z. z. Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prípustných hodnotách hluku, infrazvuku a vibrácií a o požiadavkách na objektivizáciu hluku, infrazvuku a vibrácií v životnom prostredí, príp. iných relevantných predpisov vyššej právnej sily ako je všeobecne záväzné nariadenie obce.

K vypusteniu časti ustanovenia § 4 ods. 4 VZN

Ako ďalej vyplýva z odôvodnenia vzneseného protestu prokurátora: „§4 ods. 4 VZN stanovuje v odseku 2 prevádzkovateľom povinnosť ohlásenia konania nepravideľnej a neverejnej akcie (podujatia) pre uzavretú spoločnosť najneskôr 7 pracovných dní vopred. Vo vzťahu k predmetnej povinnosti uvádzam, že mesto nie je oprávnené zaviesť prevádzkovateľom takúto ohlasovaciu povinnosť, nakoľko mesto pri uplatňovaní svojej normotvornej právomoci síce môže ukladať povinnosti, avšak nie spôsobom obmedzujúcim právo podnikat' na svojom území (vid' nálezy Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 10/01 z 27.04.2001). Zákon o obecnom zriadení predpokladá len určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb a nesplnomočuje obce (mestá) upravovať podmienky podnikania (vrátane akýchkoľvek oznamovacích povinností).

Ustanovenie § 4 ods. 4 VZN je tak v rozpore s § 6 ods. 1 a § 4 ods. 3 písm. i) a § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona o obecnom zriadení.“.

Z § 4 ods. 4 VZN sa vypúšťa namietaná časť odseku ustanovujúca oznamovaciu povinnosť k neverejným akciám, t.j. text: „Prevádzkovateľ ohlásí mestskému úradu konanie nepravideľnej a neverejnej akcie (podujatia) pre uzavretú spoločnosť najneskôr 7 pracovných dní pred konaním takejto akcie (podujatia). Mestský úrad ohlásenie konania nepravideľnej a neverejnej akcie (podujatia) pre uzavretú spoločnosť podľa § 4 ods. 4 tohto nariadenia berie na vedomie.“. Je potrebné uviesť, že aj po vypustení tejto časti §4 ods. 4 sú prevádzkovatelia naďalej povinní dodržať osobitnú prevádzkovú dobu, a to aj v prípade konania neverejnej akcie.

K úprave § 5 VZN

Konajúca prokurátorka v proteste prokurátora namieta aj úpravu §5 VZN nasledovne: „§5 ods. 1 VZN upravuje kontrolu dodržiavania VZN, pričom ako subjekty vykonávajúce kontrolu uvádza poverených zamestnancov mestského úradu a mestskú políciu Malacky. Obecná (mestská) polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce. Obecná (mestská) polícia zabezpečuje verejný poriadok v obci (meste), spolupôsobí pri ochrane jej obyvateľov a iných osôb v obci (meste) pred ohrozením ich života

a zdravia - § 2 ods. 1 a § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v spojitosti s § 2 ods. 4 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Taktiež v tejto súvislosti poukazujem na § 86 písm. b) zákona o priestupkoch, podľa ktorého v blokovom konaní môžu prejednávať obce a obecné polície priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47 a 4d, priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49, priestupky proti majetku podľa § 50, ako aj priestupky proti poriadku v správe vykonávanej obcou (§21 ods. 1, § 24 ods. 1 písm. a), § 26 ods. 1, § 27 ods. 1 písm. b), § 30 ods. 1, § 32 ods. 1, § 34 ods. 1, § 35 ods. 1, § 45 a 46) a priestupky porušenia všeobecne záväzného nariadenia obce. Vzhľadom na uvedené je zaradenie mestskej polície medzi kontrolné subjekty v súlade s platnou právnou úpravou a v tomto smere je VZN zákonné.

Pokiaľ však ide o poverených zamestnancov mestského úradu, tu je treba uviesť, že plnenie povinností vyplývajúcich z VZN pre rôzne subjekty môžu kontrolovať iba tie orgány obcí (miest) alebo tie subjekty, ktorým takéto právo dáva priamo zákonná úprava a vo VZN nemožno zmocniť ľubovoľný subjekt na výkon takejto činnosti. To isté sa týka i oprávnenia starostu (primátora) vo vzťahu ku prípadnému zmocneniu zamestnanca alebo inej osoby na výkon kontroly. Starosta (primátor) nemá zákonom zverené oprávnenie poveriť konkrétneho zamestnanca obce (mesta) výkonom kontroly. Vyplýva to zo samotnej podstaty VZN ako normatívneho aktu regionálnej povahy, teda právneho aktu s účinkami pôsobnosti v konkrétne vymedzenom regióne a voči konkrétne určeným subjektom a to hranicami obce (mesta), ktorého realizáciu a dodržiavanie je možné kontrolovať iba zákonom vymedzeným spôsobom. V tomto smere je teda VZN nezákonné, konkrétne v rozpore s § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Vo vzťahu k § 5 ods. 2 písm. a) VZN uvádzam, že mesto nedisponuje oprávnením akýmkoľvek spôsobom tvoriť alebo vykladať priestupkové právo. Prejednávanie priestupkov je procesom aplikácie práva a z oprávnenia aplikovať právo si mesto nemôže vyvodiť oprávnenie akýmkoľvek spôsobom v právnej norme priestupkové právo tvoriť alebo vykladať. Mesto preto vo VZN nemôže určiť, že akékoľvek porušenie VZN zo strany fyzických osôb zakladá skutkovú podstatu priestupku a že je postihnutelné podľa zákona o priestupkoch. Porušením povinností ustanovených VZN by mohla byť založená príslušná skutková podstata priestupku podľa zákona o priestupkoch, avšak táto skutočnosť nemôže byť konštatovaná vo VZN, len v procese aplikácie práva (v priestupkovom konaní).

Ohľadom § 5 ods. 2 písm. b) VZN uvádzam, že podľa § 27b ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení je porušenie VZN správnym deliktom, ak sa ho dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ. V tomto smere je teda VZN nezákonné, keď v prípade porušenia VZN stanovuje postih iba pre právnické osoby. “.

V nadväznosti na vyššie uvedené sa navrhuje protestu prokurátora vyhovieť aj v časti týkajúcej sa ustanovenia § 5 a zmeniť VZN tak, že v ods. 1 ostane zachovaná kompetencia vykonávania kontroly príslušníkmi mestskej polície a v ods. 2 sa všeobecne definuje, že porušenie ustanovení tohto nariadenia je možné sankcionovať v zmysle osobitných predpisov.

Pre úplnosť uvádzame, že aj po novelizácii VZN ostáva všeobecná prevádzková doba a osobitná prevádzková doba pre špecifické druhy prevádzok zachovaná v rozsahu, dňoch a časoch, ako boli schválené vo VZN č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky.

1.4. Dopad na rozpočet a obyvateľov mesta :

Návrh VZN nemá priamy finančný dopad na rozpočet mesta Malacky.

1.5. Iné náležitosti, ako napr. alternatívy a varianty riešenia, zdroje informácií:

Alternatívne riešenie n e n a v r h u j e m e.

Zdroje informácií:

- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

1.6. Stanovisko právneho referátu k súladu návrhu všeobecne záväzného nariadenia s právnym poriadkom Slovenskej republiky:

Návrh VZN je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

1.7. Analýza súčasného stavu a zmien prijatých v návrhu všeobecne záväzného nariadenia:

Pozri Dôvodová správa

Zhrnutie a návrh uznesenia

II. Návrh uznesenia

2.1. Návrh uznesenia predkladateľa:

Mestské zastupiteľstvo v Malackách

1) prerokovalo

protest prokurátora č. Pd 146/23/1106-2 proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky,

2) vyhovuje

protestu prokurátora č. Pd 146/23/1106-2 proti Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky,

3) schvaľuje

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Malacky, ktorým sa mení Všeobecne záväzné nariadenie mesta Malacky č. 16/2021 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Malacky.

2.2. Návrh uznesení komisií MsZ: