

MESTO HLOHOVEC – MESTSKÝ ÚRAD V HLOHOVCI

Materiál na zasadnutie MsZ

Číslo materiálu: **14**

v Hlohovci, dňa 08.11.2012

**Protesty prokurátora Okresnej prokuratúry Piešťany proti
Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 102/2008
o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov
na území mesta Hlohovec, Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta
Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky a Všeobecne
záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých
podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec**

Predkladá:

Ing. Eva Lukáčová
prednostka MsÚ

Spracoval:

Mgr. Ivan Taliga
vedúci právneho odd. MsÚ

Prerokované:

Mestská rada v Hlohovci
dňa 25.10.2012

Návrh na uznesenie:

Mestské zastupiteľstvo v Hlohovci:

1. A) **vyhovuje protestu prokurátora** proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec.
1. B) **berie na vedomie** povinnosť postupovať podľa § 25 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.
2. A) **vyhovuje protestu prokurátora** proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky.
2. B) **berie na vedomie** povinnosť postupovať podľa § 25 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.
3. A) **vyhovuje protestu prokurátora** proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec.
3. B) **berie na vedomie** povinnosť postupovať podľa § 25 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre.

Hlohovec, október 2012

Dôvodová správa k protestom prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec, Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky a Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec

1. Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec

Dňa 26.09.2012 bol Mestu Hlohovec – Mestskému úradu v Hlohovci doručený **protest prokurátora** Okresnej prokuratúry Piešťany proti **Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec**, ktoré bolo schválené Mestským zastupiteľstvom Mesta Hlohovec dňa 30.10.2008 a nadobudlo účinnosť dňom 14.11.2008.

Prokurátor je podľa § 22 ods. 1 písm. a) bod 2. zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) oprávnený podať protest proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy. Podľa § 25 ods. 1 zákona o prokuratúre protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

Prokurátor okresnej prokuratúry v zmysle § 22 ods. 2 písm. i) zákona o prokuratúre **navrhuje napadnuté všeobecne záväzné nariadenie ako nezákonné zrušiť** pre jeho rozpor s ustanoveniami § 4 ods. 3 písm. n), § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), § 2 ods. 4, § 3 ods. 1 a ods. 2, § 12 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 219/1996 Z.z.“) a § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnej polícii“).

Podľa § 25 ods. 2 zákona o prokuratúre orgán verejnej správy je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zákona 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 ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 25 ods. 4 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy protestu prokurátora 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 nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom.

Stanovisko Mesta Hlohovec k protestu prokurátora:

Mesto Hlohovec pri tvorbe Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec (ďalej len „VZN č. 102/2008“) vychádzalo z § 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého mesto nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. V zmysle citovaného zákona touto ustanovenou činnosťou, ktorej výkon je zakázaný, je zákaz požívania a predaja alkoholických nápojov v určitom čase a na určitom mieste. Pri tvorbe predmetného nariadenia si mesto nebolo vedomé žiadnych skutočností, že uvedený zákaz by mohol byť nad rámec zákonných kompetencií mesta.

Mesto vychádzalo z právneho výkladu § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ktorý ustanovuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Z toho nám vyplynulo, že mesto nemá iba kompetencie v rámci preneseného výkonu štátnej správy, v prípade VZN č. 102/2008 tak, ako sú stanovené v zákone č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriadení a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon č. 219/1996 Z.z."), ale aj kompetencie na úrovni výkonu originálnych kompetencií samosprávy.

Pri tvorbe VZN č. 102/2008 Mesto Hlohovec vychádzalo z právneho výkladu § 4 ods. 3 písm. n), na základe ktorého obec nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, pričom zákon nehovorí o osobách, ktorých sa to má týkať, a ani ustanovenie § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. nehovorí o určitých osobách.

VZN č. 102/2008 sa v obmedzeniach neodvoláva výlučne na ustanovenia zákona č. 219/1996 Z.z., uvedené zákonné ustanovenia sú iba podporné k ustanoveniam § 46 a § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o priestupkoch"), vrátane ustanovení § 4 ods. 3 písm. h) a n) zákona o obecnom zriadení, kde obci vyplývajú nielen príslušné kompetencie, ale i zákonné povinnosti.

Podľa § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. obec môže vo svojich územných obvodoch alebo v určitých častiach svojho územného obvodu obmedziť alebo zakázať v určitých hodinách alebo dňoch predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach.

V čl. 3 VZN č. 102/2008 ide o obmedzenie „požívania“ alkoholických nápojov v „určitých hodinách“ (06.00 hod. – 03.00 hod.) na „iných verejných priestranstvách“. Mesto postupovalo striktnie podľa zákona, ktorý taktiež používa všeobecný pojem „iné verejne prístupné miesta“. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o všeobecný pojem, obec musí tieto

miesta špecifikovať, ako je to v čl. 3 VZN č. 102/2008. Podľa nášho názoru priestory železničnej stanice aj prístrešky autobusovej dopravy sú verejne prístupné miesta.

Ustanovenie § 3 zákona č. 219/1996 Z.z. upravuje osobitné povinnosti právnických osôb a fyzických osôb oprávnených na podnikanie, pričom ods. 1 tohto ustanovenia odkazuje na ustanovenie § 2 ods. 1 písm. a) a b) a ods. 2 tohto zákona, avšak z týchto zákazov a obmedzení bol vylúčený § 2 ods. 4 tohto zákona. Z tohto dôvodu si Mesto Hlohovec ustanovenie § 3 ods. 1 citovaného zákona vyložilo tak, že právnické osoby a fyzické osoby oprávnené na podnikanie nie sú povinné upozorniť verejnosť na zákazy a obmedzenia upravené podľa § 2 ods. 4 zákona, a teda určené VZN č. 102/2008. Predmetné ustanovenie § 3 ods. 1 zákona považujeme za osobitné ustanovenie k všeobecnému ustanoveniu § 2 ods. 4 zákona.

Mesto koná v rámci originálnych kompetencií samosprávy v súlade s § 6 zákona o obecnom zriadení. VZN č. 102/2008 vychádzalo aj z príslušného ustanovenia § 3 zákona č. 219/1996 Z.z., nakoľko je v súlade s ustanovením § 2 ods. 4 citovaného zákona, ktorý umožňuje obciam obmedziť alebo realizovať uvedený zákazať i na iných verejne prístupných miestach. Takýmito miestami sú aj železničné stanice, či zástavky autobusovej dopravy a mestskej hromadnej dopravy.

V odseku 1 VZN č. 102/2008 mesto vymedzilo zákaz požívať alkoholické nápoje, avšak negatívne. Podľa právneho názoru mesta zákon neustanovuje, že udelenie výnimky nie je prípustné.

V čl. 4 VZN č. 102/2008 opäť ide o určenie času (v určitých hodinách) a verejne prístupných miest, a preto ho nepovažujeme za protizákonné. Mesto pri tvorbe predmetného článku nariadenia využilo zákonnú možnosť obmedziť predaj a podávanie alkoholických nápojov v konkrétnych hodinách, nevyužilo možnosť obmedziť predaj a podávanie alkoholických nápojov v konkrétnych dňoch. Uvedený zákaz sa vzťahuje na určité hodiny, t.j. od 18.00 hod. do 24.00 hod., nevzťahuje sa na zákaz dní, či dokonca celého roka.

Čl. 4 ods. 2 VZN č. 102/2008 určuje osobitné povinnosti právnických osôb a fyzických osôb oprávnených na podnikanie, pričom jasne odkazuje na osobitný predpis, teda zákon č. 219/1996 Z.z. Uvedenú povinnosť právnickým osobám a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie vo forme upozornenia verejnosti o predmetnom zákaze je podľa nášho právneho výkladu mesto oprávnené týmto nariadením uložiť. Sme toho názoru, že táto povinnosť vyplýva z ustanovenia § 3 zákona č. 219/1996 Z.z. a je s ním v súlade.

V súvislosti s čl. 5 VZN č. 102/2008 ustanovujúcim sankcie uvádzame, že ods. 1 tohto článku nariadenia odkazuje na osobitný predpis, ktorým je zákon o priestupkoch, kde v ustanovení § 46 sú ustanovené tzv. „Iné priestupky proti poriadku v správe“ v prípade porušenia povinností ustanovených všeobecne záväznými nariadeniami obcí. Ods. 2 tohto článku nariadenia odkazuje na osobitný predpis, ktorým je zákon o obecnom zriadení, kde podľa § 13 ods. 9 obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak poruší nariadenie.

Záver Mesta Hlohovec:

Pri tvorbe VZN č. 102/2008 Mesto Hlohovec malo v úmysle obmedziť požívanie, predaj a podávanie alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec z dôvodu, aby

regulovalo a kontrolovalo tieto činnosti na území mesta v záujme občanov mesta. Domnievame sa, že predmetné nariadenie doposiaľ plnilo stanovený účel a je v prospech väčšiny občanov mesta, ktorých mesto obmedzením činností ustanovených týmto nariadením malo v záujme a dobrej viere ochraňovať pred neregulovaným a nekontrolovaným požívaním, predajom a podávaním alkoholických nápojov na území mesta.

Odôvodnenie prokurátora k podanému protestu prokurátora:

Dňa 23.07.2012 bol Okresnej prokuratúre Piešťany doručený podnet Pavla Pachníka na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 102/2008 o obmedzení požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec (ďalej len „VZN č. 102/2008“).

Na základe tohto podnetu bola dňa 27.07.2012 Mestu Hlohovec ako dotknutému subjektu doručená žiadosť Okresnej prokuratúry Piešťany o zaslanie príslušných listín a vyjadrenie sa k podnetu, ktoré boli Mestom Hlohovec odoslané v stanovenom termíne, a to dňa 10.08.2012.

Prokurátor okresnej prokuratúry na základe zisťovania skutkového a právneho stavu považuje obsah predmetného nariadenia za nezákonný, a to v rozpore so zákonom o obecnom zriadení, zákonom č. 219/1996 Z.z. a zákonom o obecnej polícii z nasledovných dôvodov:

1. VZN č. 102/2008 bolo prijímané v čase, kedy z platnej právnej úpravy v tom čase vyplývalo, že obce (mestá) mohli podľa § 2 ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z. (teraz podľa § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z.) vo svojich územných obvodoch alebo v určitých častiach svojho územného obvodu obmedziť alebo zakázať v určitých hodinách alebo dňoch predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín, prípadne na iných verejne prístupných miestach s tým, že podľa ustanovení § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z. bolo povinnosťou dotknutých subjektov (t. z. aj subjektov, na ktoré sa vzťahujú zákazy a obmedzenia vyplývajúce z § 2 ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z.) upozorniť verejnosť na zákazy a obmedzenia výrazným označením alebo oznámením umiestneným v prevádzkarniach alebo v budovách na takom mieste, kde ich verejnosť nemôže prehliadnuť, pričom text oznamu musel byť jednoznačný, výrazný, dobre viditeľný a umiestnený na vhodnom podklade a súčasťou oznamu musela byť aj citácia predmetného zákona.

2. Zákon č. 219/1996 Z.z. bol zmenený zákonom č. 214/2009 Z.z. s účinnosťou od 04.06.2009, kedy znenie ustanovenia § 2 ods. 2 bolo celé a doslovne dané do odseku 4 a znenie ustanovení § 3 ods. 1 a ods. 2 tohto zákona ostalo bez zmeny. Prokurátor konštatuje, že v súčasnosti pri doslovnom výklade predmetných ustanovení dotknuté subjekty už nemajú v prípade, že sa obec, resp. mesto rozhodne obmedziť alebo zakázať predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov v zmysle § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., povinnosť upozorniť verejnosť na zákazy a obmedzenia výrazným oznamom v zmysle ustanovení § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z.

3. Prokurátor je však toho právneho názoru, že ustanovenie § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. v spojení s ustanoveniami § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z. treba vykladať metódou logického výkladu, pri ktorej je potrebné prihliadať najmä na spoločenskú situáciu,

v ktorej pôsobí právna norma (zdôrazňuje, že v Slovenskej republike nie je v súčasnosti stanovená všeobecná prohibícia pri požívaní, predaji a podávaní alkoholických nápojov) a na spoločensko-politický účel vydania právnej normy, jej poslanie a porovnanie textu právnej normy s celým právnym poriadkom (z výkladu ustanovení § 2 zákona č. 219/1996 Z.z. v nadväznosti na celý tento zákon a platný právny stav vyplýva, že účelom tohto zákona nebolo stanoviť všeobecnú prohibíciu požívania alkoholických nápojov, ale ochrana zneužívania alkoholických nápojov niektorými druhovo vymedzenými skupinami osôb, ako napríklad osoby maloleté do 15 rokov, osoby mladšie ako 18 rokov, osobami zjavne ovplyvnenými alkoholom, vodičmi atď.).

4. Prokurátor je presvedčený, že úmyslom zákonodarcu pri tvorbe zákona č. 219/1996 Z.z. a jeho zmien určite nebolo dospieť k všeobecnému zákazom alebo obmedzením zakázať alebo obmedziť požívanie, predávanie a podávanie alkoholických nápojov, ale primárne chrániť verejný poriadok a zdravie druhovo vymedzených skupín osôb pred dôsledkami zneužívania alkoholických nápojov, a preto pri výklade a aplikácii zákona č. 219/1996 Z.z. je potrebné pristupovať tak, aby neumožnil obci (mestu) obmedzovať základné práva a slobody jednotlivca nad nevyhnutnú mieru (čl. 2 ods. 3 Ústavy SR). Prokurátor považuje za nutné, aby verejnosť bola na miesta, na ktoré sa má vzťahovať obmedzenie požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov, aj náležite upozornená, a to výrazným oznamom na dotknutých miestach, pretože bez tohto oznamu spôsobuje prijaté všeobecne záväzné nariadenie stav interpretačnej a právnej neistoty, čo je v rozpore s princípmi právneho štátu.

5. Prokurátor konštatuje, že základný rámec pre prijatie VZN č. 102/2008 v otázke úpravy obmedzenia požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov vyplýva z ustanovenia § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení upravujúceho oprávnenie mesta pri výkone samosprávy zabezpečiť verejný poriadok tak, že nariadením stanoví činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste a z ustanovenia § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. v spojitosti s ustanovením § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z.

6. Zo znenia účelu nariadenia vyjadreného vo všeobecných ustanoveniach v čl. 1 ods. 1 VZN č. 102/2008 prokurátor uzatvára, že aj mesto považuje za základný rámec pre prijatie predmetného nariadenia a úpravy obmedzenia požívania, predaja a podávania alkoholických nápojov na území mesta Hlohovec práve ustanovenie § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení a § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z.

7. Prokurátor ďalej konštatuje, že Mesto Hlohovec v čl. 3 ods. 1 VZN č. 102/2008, v ktorom je ustanovené obmedzenie požívania alkoholických nápojov, určilo zákaz požívania alkoholických nápojov v určitom čase (od 06.00 hod. do 03.00 hod.) a na určitých miestach bez toho, aby bola stanovená povinnosť upozorniť verejnosť na toto výrazným oznamom (argumentuje, že pri obmedzení predaja a podávania alkoholických nápojov v zmysle čl. 4 predmetného nariadenia túto povinnosť však mesto stanovilo), preto v tejto časti prokurátor považuje predmetné nariadenie za nezákonné a v rozpore s § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. v spojení s ustanoveniami § 3 ods. 1 a ods. 2 tohto zákona s poukazom na vyššie uvedené právne závery k výkladu týchto ustanovení.

8. Prokurátor považuje za neprípustné požadovať od verejnosti (čiže aj od návštevníkov mesta Hlohovec), aby v prípade, ak sa rozhodnú ísť na dotknuté verejné prístupné miesta definované v nariadení, vopred zisťovali študovaním nariadenia, či a kde platí na mieste verejne prístupnom obmedzenie požívania alkoholických nápojov, aby sa nedopustili

protiprávneho konania. Podľa názoru prokurátora z tohto potom vyplýva, že pri uplatnení základných princípov právneho štátu platných v Slovenskej republike nie je ani možné jednotlivé ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia mesta dodržiavať, a ani ukladať pokuty za protiprávne konanie, pretože miesto zákazu požívania alkoholických nápojov nie je označené oznamom upozorňujúcim verejnosť na predmetný zákaz.

9. Prokurátorom bolo taktiež zistené, že mesto v čl. 3 ods. 2 VZN č. 102/2008 stanovilo výnimky zo zákazu požívania alkoholických nápojov stanovenom v čl. 3 ods. 1 predmetného nariadenia, čo prokurátor považuje tiež za nezákonné a v rozpore s § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení a v rozpore s § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., a to z nasledovného dôvodu. Predmetné zákonné ustanovenia a ani iné zákonné ustanovenia výslovne neumožňujú mestu udeľovať výnimky zo zákazu, príp. obmedzenia uloženého na základe zákona, na základe čoho prokurátor konštatuje, že mesto si uzurpovalo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva.

10. V súvislosti so znením čl. 5 ods. 2 VZN č. 102/2008, ktorý ustanovuje sankcie a z ktorého vyplýva, že mesto môže uložiť pokutu podľa § 12 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z. právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá poruší obmedzenia stanovené v predmetnom nariadení, prokurátor považuje toto ustanovenie za nezákonné a v rozpore s § 12 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., pretože toto zákonné ustanovenie umožňuje mestu uložiť povinným subjektom pokutu podľa tohto zákonného ustanovenia iba za porušenie tých zákazov, obmedzení alebo povinností, ktoré vyplývajú priamo zo zákona č. 219/1996 Z.z., a nie aj povinností stanovených v predmetnom nariadení. Prokurátor má za to, že v prípade porušenia takýchto povinností je potrebné sankcionovať právnickú osobu alebo fyzickú osobu oprávnenú na podnikanie podľa § 13 ods. 9 písm. a) zákona o obecnom zriadení.

11. K zneniu čl. 6 VZN č. 102/2008 obsahujúcemu ustanovenie o kontrole prokurátor uvádza, že predmetnú úpravu týkajúcu sa stanovenia právomoci pre príslušníkov Mestskej polície v Hlohovci ukladať a vyberať pokuty podľa predmetného nariadenia považuje za nezákonnú a v rozpore s ustanoveniami § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona o obecnej polícii upravujúcich základné úlohy mestskej polície. Prokurátor konštatuje, že žiadne zákonné ustanovenie neoprávňuje mestskú políciu k ukladaniu a vyberaniu pokút za porušenie povinností stanovených vo všeobecne záväznom nariadení mesta v rozsahu, ako to vyplýva z predmetného nariadenia.

Záver prokurátora:

Prokurátor konštatuje, že vzhľadom k tomu, že obsah vyššie uvedených ustanovení VZN č. 102/2008 je v rozpore so zákonom o obecnom zriadení, so zákonom č. 219/1996 Z.z. a so zákonom o obecnej polícii, obsah týchto ustanovení nie je ani v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení upravujúce oprávnenie mesta vydávať vo veciach územnej samosprávy nariadenia, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Záverom prokurátor dodáva, že znakom právneho štátu je vytváranie právnej istoty nielen v tvorbe práva, ale aj pri jeho aplikácii, ktoré zaväzuje nielen štátne orgány, ale aj orgány územnej samosprávy v ich normotvornej a právno-aplikačnej praxi. Predpokladom rovnakého uplatňovania právnej úpravy v nezmenených podmienkach je terminologická

jednoznačnosť právnych noriem a právnych inštitútov, čo však podľa názoru prokurátora z niektorých ustanovení predmetného nariadenia mesta nevyplýva.

Ako príklad prokurátor uvádza nasledovné nejasnosti. Definovanie miest, kde je zakázané požívať alkoholické nápoje a ktoré je uvedené v čl. 3 ods. 1 predmetného nariadenia, prokurátor nepovažuje za dostatočne presné a zrozumiteľné, ktoré umožní dotknutým subjektom prispôbiť svoje správanie (napr. pojem „v okolí“, „ostatné parky v meste“). Z výkladu ustanovenia § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. vyplýva, že mesto môže obmedziť predaj a podávanie alkoholických nápojov okrem iných verejne prístupných miest iba v zariadeniach spoločného stravovania alebo v predajniach potravín. Ustanovenie čl. 4 ods. 1 nariadenia všeobecne definuje zariadenia a predajne na území mesta Hlohovec a vôbec neuvádza, či sa jedná o predajne potravín alebo zariadenia spoločného stravovania. Prokurátor je toho názoru, že definovanie zariadení a predajní vyplývajúce z tohto článku nemá oporu v zákone č. 219/1996 Z.z., a ani nevyplýva z čl. 2 ods. 3 nariadenia, kde je definované, čo sa rozumie verejne prístupným miestom, a preto aj pri tomto ustanovení nariadenia platí vo vzťahu k terminologickej jednoznačnosti právnych noriem a právnych inštitútov vyššie uvedené.

S prihliadnutím na všetky vyššie uvedené skutočnosti prokurátor považoval za potrebné na ním zistenú nezákonnosť reagovať podaním protestu prokurátora a na jeho základe **prokurátor navrhuje zrušiť celé VZN č. 102/2008** z dôvodu, že podľa jeho právneho názoru podstatná časť ustanovení predmetného nariadenia je nezákonná a ponechanie zvyšných ustanovení nariadenia by stratilo význam.

2. Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky

Dňa 25.09.2012 bol Mestu Hlohovec – Mestskému úradu v Hlohovci doručený **protest prokurátora** Okresnej prokuratúry Piešťany proti **Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky**, ktoré bolo schválené Mestským zastupiteľstvom Mesta Hlohovec dňa 08.12.2011 a nadobudlo účinnosť dňom 28.12.2011.

Prokurátor je podľa § 22 ods. 1 písm. a) bod 2. zákona o prokuratúre oprávnený podať protest proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy. Podľa § 25 ods. 1 zákona o prokuratúre protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

Prokurátor okresnej prokuratúry v zmysle § 22 ods. 2 písm. i) zákona o prokuratúre **navrhuje napadnuté všeobecne záväzné nariadenie ako nezákonné zrušiť** pre jeho rozpor s ustanoveniami § 4 ods. 3 písm. n), § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a § 36g ods. 1 zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 51/1988 Zb.“) **a nahradiť novým nariadením**, ktoré bude v súlade so zákonom.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o prokuratúre orgán verejnej správy je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhoví, 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 ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 25 ods. 4 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhoví alebo mu vyhoví 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.

Stanovisko Mesta Hlohovec k protestu prokurátora:

Mesto Hlohovec pri tvorbe Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky (ďalej len „VZN č. 121/2011“) malo v úmysle určením podmienok a stanovením pravidiel pre používanie zábavnej pyrotechniky zabezpečiť verejný poriadok a ochranu zdravých podmienok na odpočinok a regeneráciu síl občanov pred ich možným narušením spôsobeným hlukom z používania zábavnej pyrotechniky.

Podľa § 4 ods. 3 písm. n) obec pri výkone samosprávy nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, pričom verejné priestranstvá ako určité miesta sú vymedzené v čl. 2 VZN č. 121/2011. Toto nariadenie nezasahuje do vlastníckych práv vlastníkov majetku a nijako ho neobmedzuje.

VZN č. 121/2011 v čl. 4 ods. 2 ustanovilo výnimku zo zákazu používania predmetných tried pyrotechnických výrobkov na verejných priestranstvách, pričom udelenú výnimku z tohto zákazu považujeme za zákonnú. V rámci originálnych kompetencií má samospráva možnosť upraviť špeciálne podmienky a výnimky na území mesta. Navyše nie je v reálnych možnostiach mesta zabezpečiť a kontrolovať všeobecný zákaz používania pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely počas dňa osláv príchodu nového roka. Z toho dôvodu sa mesto rozhodlo udeliť predmetnú výnimku v tento deň v stanovený čas.

V súvislosti s ustanoveniami čl. 4 ods. 4 až 5 VZN č. 121/2011 upravujúce oprávnenie primátora mesta udeľovať iné výnimky z ustanovení čl. 4 predmetného nariadenia a formu tejto výnimky mesto dobromyseľne chcelo regulovať používanie pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely, pričom prihliadalo na konanie špecifických podujatí v meste, s prihliadnutím na skutočnosť, že aj zákon č. 51/1988 Zb. napriek zákazu udelil výnimku použitia pyrotechnických výrobkov, ak sú súčasťou športových podujatí (§ 36g ods. 4).

V súvislosti s konštatovaním prokurátora o potrebe terminologickej jednoznačnosti právnych noriem a právnych inštitútov uvádzame, že mesto v ustanoveniach čl. 3 ods. 3 VZN č. 121/2011 nemalo v úmysle nijakým spôsobom pozmeňovať kategórie pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely ustanovené nariadením vlády č. 485/2008 Z.z., ktoré na to bolo splnomocnené zákonom č. 51/1988 Zb. podľa § 36a ods. 6. Doplnenie kategórie

III. pyrotechnických výrobkov v rozsahu, že túto kategóriu môžu používať iba odborne spôsobilé osoby, bolo uskutočnené v zmysle ustanovenia § 36d ods. 9 zákona č. 51/1988 Zb., ktoré túto skutočnosť definuje.

Záver Mesta Hlohovec:

Pri tvorbe VZN č. 121/2008 malo Mesto Hlohovec v úmysle regulovať a stanoviť podmienky pre používanie pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely na území mesta Hlohovec v záujme občanov mesta. Podnety avizujúce potrebu prijatia predmetného nariadenia v tejto oblasti vychádzali z iniciatívy zástupcov Mestskej polície v Hlohovci, a taktiež hlavného kontrolóra Mesta Hlohovec, na ktorých sa občania pravidelne obracali so sťažnosťami a podnetmi na riešenie nekontrolovaného používania pyrotechnických výrobkov v obytných zónach, najmä počas večerných hodín a tiež v čase nočného kľudu.

Mesto Hlohovec sa rozhodlo prijať takéto nariadenie v prospech väčšiny občanov, ktorých mesto obmedzením používania pyrotechnických výrobkov ustanovených týmto nariadením malo v záujme a dobrej viere ochraňovať pred neregulovaným a nekontrolovaným používaním pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely na území mesta, a tak zabezpečiť verejný poriadok a ochranu zdravých podmienok na odpočinok a regeneráciu síl občanov pred ich možným narušením spôsobeným hlukom z používania zábavnej pyrotechniky, ako je to ustanovené v čl. 1 ods. 1 VZN č. 121/2008.

Doplňame, že Mesto Hlohovec sa prijatím VZN č. 121/2011 taktiež snažilo zabezpečiť generálnu preventívnu povinnosť predchádzať škodám vyplývajúcu z Občianskeho zákonníka, ktorú je povinný dodržiavať každý (čl. 7 ods. 1 nariadenia). Záujmom Mesta Hlohovec bola aj ochrana čistoty a životného prostredia v meste (čl. 7 ods. 2 nariadenia).

Na základe iniciatívy poslancov Národnej rady Slovenskej republiky je v súčasnosti pripravovaný návrh novely zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe, keďže v platnom znení citovaného zákona nie sú obce (mestá) žiadnym ustanovením tohto zákona, a ani nijakého iného zákona, splnomocnené vydaním všeobecne záväzného nariadenia ustanovovať podrobnosti zákona pre oblasť používania pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely. Z uvedeného dôvodu navrhujeme po prípadnom zrušení VZN č. 121/2011 počkať na prijatie novely citovaného zákona, a až následne vydať nové všeobecne záväzné nariadenie upravujúce podmienky používania pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely na území mesta Hlohovec. Do tej doby však po prípadnom zrušení predmetného VZN bude takéto nariadenie absentovať, čiže problematika používania pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely nebude dočasne upravená.

Odôvodnenie prokurátora k podanému protestu prokurátora:

Dňa 23.07.2012 bol Okresnej prokuratúre Piešťany doručený podnet Pavla Pachníka na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 121/2011 o používaní zábavnej pyrotechniky (ďalej len „VZN č. 121/2011“).

Na základe tohto podnetu bola dňa 27.07.2012 Mestu Hlohovec ako dotknutému subjektu doručená žiadosť Okresnej prokuratúry Piešťany o zaslanie príslušných listín

a vyjadrenie sa k podnetu, ktoré boli Mestom Hlohovec odoslané v stanovenom termíne, a to dňa 10.08.2012.

Prokurátor okresnej prokuratúry na základe zisťovania skutkového a právneho stavu považuje obsah predmetného nariadenia za nezákonný, a to v rozpore so zákonom o obecnom zriadení a zákonom č. 51/1988 Zb. z nasledovných dôvodov:

1. V čl. 1 ods. 2 VZN č. 121/2011 mesto v rozpore s právnou podstatou predmetného nariadenia ako všeobecne záväzného právneho predpisu, stanovuje okruh osôb, pre ktoré je nariadenie záväzné, čo je však podľa prokurátora neprípustné, nemajúce oporu v zákone o obecnom zriadení, ani v inom zákone.

2. V súvislosti s čl. 4 VZN č. 121/2011 je prokurátor toho názoru, že mesto nie je oprávnené všeobecne záväzným nariadením udeľovať výnimky so zákazu, príp. obmedzenia uloženého na základe zákona, pričom konštatuje, že právo upravovať právnymi normami veci patriace do územnej samosprávy nie je bezbrehé a neobmedzené.

3. V súvislosti s ustanovením čl. 4 ods. 2 VZN č. 121/2011 upravujúceho zákaz používania pyrotechnických výrobkov tried II, III a IV počas celého roka so zakotvením výnimky z tohto zákazu (t.j. deň 31. decembra od 18.00 hod. do 02.00 hod. nasledujúceho dňa, t.j. 1. januára) prokurátor konštatuje, že toto ustanovenie nariadenia nie je v súlade s § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení, pretože toto zákonné ustanovenie a ani iné zákonné ustanovenie výslovne neumožňuje mestu uložiť predmetný zákaz na celý rok alebo na všetky verejné priestranstvá, ale iba na určitý čas alebo na určité miesto, a tiež neumožňuje mestu udeľovať výnimky zo zákazu, príp. obmedzenia uloženého na základe zákona.

4. Taktiež ustanovenia čl. 4 ods. 4 až 5 VZN č. 121/2011 upravujúce oprávnenie primátora mesta udeľovať iné výnimky z ustanovení čl. 4 predmetného nariadenia a formu tejto výnimky považuje prokurátor za nezákonné a v rozpore s § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení z dôvodov vyššie uvedených a ďalej tiež preto, že z predmetných ustanovení nariadenia mesta vyplýva, že primátor mesta môže vydávať v oblasti výkonu samosprávy individuálne právne akty, čiže výnimky, pričom ale zákon o obecnom zriadení umožňuje prijímať v danej oblasti iba normatívne právne akty, t.j. nariadenia, ktorých prijímanie patrí do výlučnej kompetencie mestského zastupiteľstva v zmysle § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení a neumožňuje upravovať, resp. vydávať žiadne výnimky, a to ani primátorovi mesta. Prokurátor záverom konštatuje, že týmito ustanoveniami si mesto prisvojilo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva.

5. S poukazom na nezákonnosť vyššie uvedených výnimiek, potom aj úpravu v čl. 4 ods. 3 predmetného nariadenia, ktorá stanovuje na aké prípady sa výnimka upravená v čl. 4 ods. 2 daného nariadenia nevzťahuje, považuje prokurátor za nezákonnú.

6. Keďže čl. 5 ods. 1 prvá veta VZN č. 121/2011 sa výslovne odvoláva na zákonné znenie § 36g ods. 1 zákona č. 51/1988 Zb., prokurátor považuje znenie uvedenej časti článku predmetného nariadenia za nezákonné a v rozpore s § 36g ods. 1 zákona č. 51/1988 Zb., pretože povinnosť požiadať obec o súhlas s vykonaním ohňostrojných prác je viazaná na ohňostrojné práce definované v § 36a ods. 2 zákona č. 51/1988 Zb., z ktorej definície nevyplýva, že by do pojmu ohňostrojné práce boli zaradené aj kultúrne, umelecké, športové alebo obdobné slávnostné a zábavné, verejné alebo súkromné podujatia.

Záver prokurátora:

Prokurátor konštatuje, že vzhľadom k tomu, že obsah vyššie uvedených ustanovení VZN č. 121/2011 je v rozpore so zákonom o obecnom zriadení a so zákonom č. 51/1988 Zb., obsah týchto ustanovení nie je ani v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení upravujúce oprávnenie mesta vydávať vo veciach územnej samosprávy nariadenia, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Záverom prokurátor dodáva, že znakom právneho štátu je vytváranie právnej istoty nielen v tvorbe práva, ale aj pri jeho aplikácii, ktoré zaväzuje nielen štátne orgány, ale aj orgány územnej samosprávy v ich normotvornej a právno-aplikačnej praxi. Predpokladom rovnakého uplatňovania právnej úpravy v nezmenených podmienkach je terminologická jednoznačnosť právnych noriem a právnych inštitútov, čo však podľa názoru prokurátora z niektorých ustanovení predmetného nariadenia mesta nevyplýva.

Ako príklad prokurátor uvádza čl. 3 ods. 3 VZN č. 121/2011, ktorý upravuje rozdelenie pyrotechnických výrobkov na zábavné a oslavné účely podľa stupňa nebezpečenstva do tried I, II, III, IV, a to podľa úpravy vyplývajúcej z nariadenia vlády SR č. 485/2008 Z.z. o uvádzaní pyrotechnických výrobkov na trh, pričom kategória III. pyrotechnických výrobkov upravená v predmetnom nariadení mesta nie je totožná s kategóriou III. pyrotechnických výrobkov upravenou v § 3 ods. 2 písm. a) citovaného nariadenia vlády, a to v časti „môžu používať iba odborne spôsobilé osoby“).

S prihliadnutím na všetky vyššie uvedené skutočnosti prokurátor považoval za potrebné na ním zistenú nezákonnosť reagovať podaním protestu prokurátora a na jeho základe **prokurátor navrhuje zrušiť celé VZN č. 121/2011 a nahradiť ho novým nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom.**

Zrušenie celého nariadenia prokurátor odôvodňuje tým, že podľa jeho právneho názoru podstatná časť ustanovení predmetného nariadenia vo vzťahu k účelu nariadenia je nezákonná a ponechanie zvyšných ustanovení nariadenia by stratilo význam.

3. Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec

Dňa 12.10.2012 bol Mestu Hlohovec – Mestskému úradu v Hlohovci doručený **protest prokurátora** Okresnej prokuratúry Piešťany proti **Všeobecne záväznému nariadeniu Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec**, ktoré bolo schválené Mestským zastupiteľstvom Mesta Hlohovec dňa 08.09.2011 a nadobudlo účinnosť dňom 28.09.2011.

Prokurátor je podľa § 22 ods. 1 písm. a) bod 2. zákona o prokuratúre oprávnený podať protest proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy. Podľa § 25 ods. 1 zákona o prokuratúre protest proti všeobecne záväznému právnemu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

Prokurátor okresnej prokuratúry v zmysle § 22 ods. 2 písm. i) zákona o prokuratúre **navrhuje čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 4, čl. 3 ods. 1 až ods. 2, čl. 5 ods. 8 písm. a), čl. 5 ods. 10, čl. 6 ods. 3, čl. 8 ods. 2 písm. g) a ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia ako nezákonné zrušiť** pre ich rozpor s ustanoveniami § 4 ods. 1, ods. 3, § 6 ods. 1 a ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 5 ods. 1 písm. a) až písm. b) zákona č. 282/2002 Z.z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 282/2002 Zb.“), § 22 ods. 8 zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o veterinárnej starostlivosti“), § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) **a nahradiť ustanoveniami nariadenia**, ktoré budú v súlade so zákonom.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o prokuratúre orgán verejnej správy je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zákona 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 ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 25 ods. 4 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhoví 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 nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom.

Stanovisko Mesta Hlohovec k protestu prokurátora:

Mesto Hlohovec pri tvorbe Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec (ďalej len „VZN č. 120/2011“) malo v úmysle upraviť práva a povinnosti fyzických a právnických osôb pri chove, držaní a ochrane psov na území mesta Hlohovec, a to najmä z dôvodu, že znenie predchádzajúceho nariadenia v tejto oblasti bolo v súčasnosti neaktuálne a nariadenie bolo potrebné novelizovať v zmysle platných a účinných všeobecne záväzných právnych predpisov na území Slovenskej republiky.

Mesto považovalo za potrebné v čl. 2 ods. 4 VZN č. 120/2011 bližšie definovať pojem verejné priestranstvo, keďže tento pojem nie je legislatívne určený, avšak zákon č. 282/2002 Z.z. ho používa. Z dôvodu, že žiadna zákonná norma neobsahuje všeobecnú legálnu definíciu pojmu „verejné priestranstvo“, mesto sa snažilo vo VZN č. 120/2011 definovať verejné priestranstvo na účely tohto nariadenia ako všetky miesta, priestory a plochy prístupné každému bez obmedzenia.

VZN č. 120/2011 v čl. 3, ktorý obsahuje podmienky chovu psov, priamo neurčuje tieto podmienky. Niektoré podmienky sú prevzaté zo zákona o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, a sú v nariadení uvedené z dôvodu, aby občan nemusel odborne poznať citovaný zákon. Niektoré podmienky vychádzajú z ustanovení Občianskeho zákonníka, a to na základe skúseností z praxe v súvislosti s rušením nočného klľudu, sťažností na hluk a pod. Podnety v tejto súvislosti boli pravidelne predkladané zástupcami Mestskej polície v Hlohovci, ktorí sú pri výkone svojich pracovných povinností pravidelne konfrontovaní so situáciami, kedy je nutné riešiť sťažnosti a podnety v súvislosti so psami nachádzajúcimi sa na území mesta.

V súvislosti s citovaným čl. 3 VZN č. 120/2011 v predmetných ustanoveniach Mesto Hlohovec nezakladá nové práva a povinnosti fyzických a právnických osôb, ale len deklaruje to, čo je určené osobitným zákonom, a to je zákon o veterinárnej starostlivosti.

V súvislosti s čl. 5 ods. 10 VZN č. 120/2011 uvádzame, že vzhľadom na požiadavky majiteľov psov vytvára mesto podmienky na ich „venčenie“, t.j. výbehy, ktoré sú oplotené a čistené. Z uvedeného dôvodu túto skutočnosť mesto upravilo v predmetnom nariadení. Mesto malo týmto ustanovením v úmysle tiež chrániť záujmy vlastníkov majetku v extraviláne mesta a bezpečnosť občanov, ktorá bola ohrozovaná únikmi psov z dôvodu poškodených oplotení.

Mesto Hlohovec je toho názoru, že ustanoveniami čl. 6 VZN č. 120/2011 sa žiadnym spôsobom nezasahuje do základných práv a slobôd občanov a tento článok nariadenia taktiež neustanovuje nové práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Čl. 6 VZN č. 120/2011 upravuje spôsob odchyту túlavých zvierat tak, aby tieto informácie boli všeobecne známe občanom a bol stanovený a zachovaný jednotný postup pri riešení takýchto situácií. Občania často nevedia, ako v praxi postupovať a na koho sa majú v nebezpečných situáciách obrátiť. Na základe skúseností príslušníkov Mestskej polície v Hlohovci vieme, že k takýmto situáciám dochádza veľmi často.

V súvislosti s čl. 8 VZN č. 120/2011 konštatujeme, že priestupky uvedené v tomto nariadení sa opisujú zo zákona č. 282/2002 Z.z., čiže pokuty za priestupky v zmysle tohto VZN sú ukladané za porušenie tohto zákona. Z toho podľa nášho názoru vyplýva, že priestupky uvedené v tomto nariadení sú priestupkami podľa zákona č. 282/2002 Z.z., pričom procesný postup konania o priestupku je dodržaný.

Takisto zastávame právny názor, že všeobecne záväzné nariadenie v niektorých prípadoch nemusí byť citáciou zákona, ak z textu vyplýva stanovenie skutočností, ktoré sú zrejmé a zrozumiteľné.

Záver Mesta Hlohovec:

Pri tvorbe VZN č. 120/2008 malo Mesto Hlohovec v záujme občanov v úmysle ustanoviť podmienky držania psov na území mesta Hlohovec v zmysle zákona. Podnety avizujúce potrebu prijatia novely predmetného nariadenia v tejto oblasti vychádzali hlavne z iniciatívy zástupcov Mestskej polície v Hlohovci, ktorí musia v rámci pracovných povinností veľmi často riešiť sťažnosti a podnety občanov v súvislosti so psami nachádzajúcimi sa na území mesta.

Mesto Hlohovec sa rozhodlo v dobrej viere prijať takéto nariadenie v prospech mesta a jeho občanov, keďže z dôvodu narastajúceho počtu psov v meste Hlohovec je nevyhnutné ustanoviť podmienky držania psov na území mesta, a to okrem zákona aj vydaním všeobecne záväzného nariadenia obce, ktoré ustanovuje podrobnosti v medziach zákona.

Odôvodnenie prokurátora k podanému protestu prokurátora:

Dňa 23.07.2012 bol Okresnej prokuratúre Piešťany doručený podnet Pavla Pachníka na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Hlohovec č. 120/2011 o niektorých podmienkach držania psov na území mesta Hlohovec (ďalej len „VZN č. 120/2011“).

Na základe tohto podnetu bola dňa 27.07.2012 Mestu Hlohovec ako dotknutému subjektu doručená žiadosť Okresnej prokuratúry Piešťany o zaslanie príslušných listín a vyjadrenie sa k podnetu, ktoré boli Mestom Hlohovec odoslané v stanovenom termíne, a to dňa 10.08.2012.

Prokurátor okresnej prokuratúry na základe zisťovania skutkového a právneho stavu považuje obsah predmetného nariadenia za nezákonný, a to v rozpore so zákonom o obecnom zriadení, zákonom č. 282/2002 Z.z., zákonom o veterinárnej starostlivosti a zákonom o priestupkoch z nasledovných dôvodov:

1. V súvislosti s právnym základom VZN č. 120/2011 a úvodnými ustanoveniami v zmysle čl. 1 ods. 1 nariadenia prokurátor konštatuje, že základný rámec pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia v otázke úpravy niektorých podmienkach držania psov je potrebné, aby vychádzal zo zákona č. 282/2002 Z.z.
2. V zmysle predmetného zákona je dané mestu výslovné oprávnenie, resp. povinnosť ustanoviť vo všeobecne záväznom nariadení sumu úhrady za vydanie náhradnej známky (§ 3 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z.z.), stanoviť podrobnosti o vedení psa (§ 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z.z.), vymedziť miesta, kde je voľný pohyb psov zakázaný, resp. kde je zakázaný vstup so psom (§ 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z.z.) a ustanoviť podrobnosti o znečisťovaní verejných priestranstiev (§ 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z.z.).
3. Zo znenia úvodného ustanovenia vyjadreného v čl. 1 ods. 1 VZN č. 120/2011, ako aj z obsahu predmetného nariadenia ako takého prokurátorovi vyplýva, že mesto upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osôb na území Mesta Hlohovec okrem držania psov aj pri chove, ochrane a odchyte psov.
4. Vzhľadom k vyššie uvedeným okruhom oblastí, v ktorých zákon č. 282/2002 Z.z. umožňuje mestu vydať všeobecne záväzné nariadenie, prokurátor považuje oblasť chovu a ochrany psov za oblasť, v rámci ktorej mesto nie je oprávnené upravovať práva a povinnosti fyzických a právnických osôb na území mesta z dôvodu, že nejde o vec spadajúcu do preneseného výkonu štátnej správy, ani do samosprávnej pôsobnosti obce. Podľa právneho názoru prokurátora základný rámec pre úpravu práv a povinností pre fyzické a právnické osoby pri chove a ochrane psov vychádza zo zákona o veterinárnej starostlivosti a z Občianskeho zákonníka. S prihliadnutím na vyššie uvedené prokurátor považuje za dôvodné konštatovať, že z týchto právnych predpisov nevyplýva žiadne oprávnenie pre mesto stanovovať povinnosti alebo zákazy týkajúce sa chovu a ochrany psov.

5. Prokurátor ďalej konštatuje, že napriek vyššie uvedeným skutočnostiam mesto Hlohovec v úvode VZN č. 120/2011 ako právny základ k vydaniu predmetného nariadenia označilo § 4 ods. 1 a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a zákon č. 282/2002 Z.z. s tým, že mesto ďalej uviedlo, že oblasť úpravy spadá pod samosprávnú pôsobnosť, čo s prihliadnutím na vyššie uvedené pri oblasti chovu a ochrany psov je podľa názoru prokurátora nesprávny záver.

6. V súvislosti s verejným priestranstvom v zmysle čl. 2 ods. 4 VZN č. 120/2011 prokurátor uvádza, že zákon č. 282/2002 Z.z. používa vo svojich ustanoveniach termín „verejné priestranstvo“, ktorý však tento zákon bližšie nedefinuje. Podľa názoru prokurátora to však neznamená, že by mesto pri úprave oblastí, kde má oprávnenie vydať všeobecne záväzné nariadenie, nemohlo definovať v príslušnom všeobecne záväznom nariadení tento pojem.

7. Po preskúmaní definície verejného priestranstva v predmetnom nariadení však prokurátor konštatuje, že táto definícia je v časti upravujúcej oprávnenie Mesta Hlohovec rozhodnúť v pochybnostiach o tom, či ide o verejné priestranstvo za nezákonnú a v rozpore so zákonom č. 282/2002 Z.z. a zákonom o obecnom zriadení z nasledovného dôvodu. Podľa právneho názoru prokurátora mesto týmto ustanovením dáva oprávnenie primátorovi mesta v oblasti upravenej zákonom č. 282/2002 Z.z. prostredníctvom individuálneho právneho aktu rozhodovať o otázke, na ktorú nemá oprávnenie v zmysle zákona č. 282/2002 a v zmysle zákona o obecnom zriadení. Prokurátor ďalej uvádza, že zákon č. 282/2002 Z.z. umožňuje prijímať v predmetnej oblasti iba normatívne právne akty, t.j. nariadenia, ktorých prijímanie patrí do výlučnej kompetencie mestského zastupiteľstva v zmysle § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení a neumožňuje mestu v prípade pochybností rozhodnúť o tom, či sa jedná o verejné priestranstvo alebo nie.

8. V súvislosti s ustanoveniami čl. 3 VZN č. 120/2011, ktoré upravujú podmienky chovu psov a s ustanoveniami čl. 6 VZN č. 120/2011, ktoré upravujú odchyt psov, prokurátor uvádza, že rovnako, ako konštatoval pri právnom základe predmetného nariadenia a jeho úvodných ustanoveniach, základný rámec úpravy chovu psov a ich ochrana podľa jeho právneho názoru vychádza z Občianskeho zákonníka a zo zákona o veterinárnej starostlivosti, pričom zákon o veterinárnej starostlivosti platí aj pre odchyt psov. Zákon o veterinárnej starostlivosti najmä v ustanoveniach § 22 bližšie upravuje okrem iného aj povinnosti pre vlastníka alebo držiteľa zvierat, zákaz týrania zvierat a ďalšie zákazy vo vzťahu k správaniu sa k zvieratám a stanovenie povinnosti pre obce zabezpečiť odchyt túlavých zvierat na území obce. Prokurátor uvádza, že predmetný zákon neobsahuje žiadne ustanovenia umožňujúce mestu všeobecne záväzných nariadením upraviť povinnosti alebo zákazy pre právnické alebo fyzické osoby pri úprave chovu a ochrany psov.

9. Preskúmaním ustanovení čl. 3 VZN č. 120/2011 prokurátor konštatuje, že ustanovenia tohto článku vychádzajú zo zákona o veterinárnej starostlivosti alebo z Občianskeho zákonníka upravujúcich predmetnú oblasť, a preto podľa právneho názoru prokurátora je potrebné označiť tieto ustanovenia za nezákonné, a to s prihliadnutím na vyššie uvedené závery prokurátora k oprávneniu mesta upravovať povinnosti a zákazy v tejto oblasti.

10. V zmysle § 13 ods. 1 písm. b) zákona č. 337/1998 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom do 31.12.2002 mala obec oprávnenie usmerňovať a evidovať chov hospodárskych zvierat a zvierat chovaných v domácnostiach. Predmetné zákonné ustanovenie však bolo s účinnosťou od 01.01.2003 zrušené, takže podľa v súčasnosti platnej a účinnej legislatívy je prokurátor má za to, že nie je v kompetencii mesta usmerňovať chov

zvierat chovaných v domácnostiach. Prokurátor dodáva, že napriek tomuto mestu má v čl. 3 ods. 2 písm. c) predmetného nariadenia aj úpravu, ktorá stanovuje zákaz chovať viac ako jedného psa v jednom byte v bytových domoch.

11. Preskúmaním ustanovení čl. 6 predmetného nariadenia prokurátor konštatuje, že v odseku 3 je toto ustanovenie v rozpore s § 22 ods. 8 zákona o veterinárnej starostlivosti, ktorý výslovne stanovuje obci povinnosť zabezpečiť odchyt túlavých zvierat na území obce. Napriek tomuto zákonnému ustanoveniu upravujúcemu povinnosť mesta zabezpečiť odchyt túlavých zvierat na svojom území, mesto v predmetnom ustanovení nariadenia upravilo, že odchytený môže byť každý pes, ktorý sa v zmysle osobitného predpisu považuje za túlavého (mesto odkazuje na § 2 písm. c) vyhlášky č. 123/2008 Z.z. Ministerstva pôdohospodárstva SR o podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat a o požiadavkách na karanténne stanice a útulky pre zvieratá) alebo pes, ktorý sa bez kontroly a dozoru vlastníka alebo držiteľa pohybuje po priestranstvách voľne dostupných verejnosti.

12. V zmysle § 2 písm. c) vyhlášky č. 123/2008 Z.z. túlavým zvierat'om je zviera, ktoré sa bez kontroly a dozoru vlastníka alebo držiteľa pohybuje po priestranstvách voľne dostupných verejnosti a ktorého vlastníka alebo držiteľa nie je známy v čase jeho pohybu po priestranstvách voľne dostupných verejnosti. Podľa právneho názoru prokurátora z ustanovenia predmetného nariadenia teda vyplýva, že mesto nezákonne upravilo odchyt psov, pretože v ustanovení § 22 ods. 8 zákona o veterinárnej starostlivosti je mestu výslovne stanovená povinnosť zabezpečiť odchyt túlavého psa, pričom mesto si stanovilo vo všeobecne záväznom nariadení možnosť takéhoto odchytu psa. Prokurátor ďalej uvádza, že mesto navyše upravilo v tomto ustanovení okrem odchytu túlavého psa aj odchyt psa, ktorý sa bez kontroly a dozoru vlastníka alebo držiteľa pohybuje po priestranstvách voľne dostupných verejnosti, na čo však podľa názoru prokurátora mesto nie je oprávnené, pretože mestu toto neumožňuje jednak zákon o veterinárnej starostlivosti, ani iné zákonné ustanovenie.

13. Z vyššie uvedených skutočností prokurátor uzatvára, že mesto presiahlo rámec normotvornej pôsobnosti mesta a v prípade, ak mesto chce v nariadení upravujúcom niektoré podmienky držania psov upraviť aj otázky chovu, ochrany, resp. odchytu psov, je možné túto oblasť upraviť odkazom na príslušný zákon.

14. V súvislosti s vodením psa v zmysle čl. 5 ods. 8 písm. a) a ods. 10 VZN č. 120/2011 prokurátor uvádza, že oprávnenie vymedziť všeobecne záväzným nariadením miesta, kde je zakázaný voľný pohyb psa, alebo vstup so psom, zákon zveruje do výlučnej kompetencie mesta.

15. Prokurátor ďalej uvádza, že z ustanovenia čl. 5 ods. 8 písm. a) VZN č. 120/2011 vyplýva, že mesto zakázalo vstup so psom na miesta vymenované v tomto ustanovení, avšak toto podmienilo rozhodnutím vlastníka, správcu alebo užívateľa.

16. Prokurátor konštatuje, že z doslovného výkladu ustanovenia § 5 ods. 1 písm. b) zákona č. 282/2002 Z.z. vyplýva, že mesto je oprávnené vo všeobecne záväznom nariadení vymedziť iba miesta, kde vstup so psom je zakázaný bez toho, aby mesto malo oprávnenie stanoviť ďalšie podmienky, na ktoré je možné viazať úpravu týkajúcu sa zákazu vstupu so psom.

17. Prokurátor ďalej konštatuje, že z vyššie uvedeného vyplýva, že nie je možné zákazy stanovené vo všeobecne záväznom nariadení, ako v normatívnom právnom akte vydanom mestským zastupiteľstvom, ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické a právnické osoby trvalo alebo prechodne sa zdržujúce na území obce, podmieňovať rozhodnutiami vlastníka, správcu alebo užívateľa nehnuteľnosti, a preto ustanovenie čl. 5 ods. 8 písm. a) predmetného nariadenia považuje prokurátor za nezákonné a v rozpore s § 5 ods. 1 písm. b) zákona č. 282/2002 Z.z.

18. Podľa názoru prokurátora z ustanovenia čl. 5 ods. 10 VZN č. 120/2011 vyplýva, že mesto stanovilo, kde je voľný pohyb psa povolený napriek tomu, že v zmysle § 5 ods. 1 písm. a) zákona č. 282/2002 Z.z. je mesto oprávnené všeobecne záväzným nariadením vymedziť iba miesta, kde voľný pohyb psa zakázaný. Toto ustanovenie nariadenia preto prokurátor považuje za nezákonné a v rozpore s § 5 ods. 1 písm. a) zákona č. 282/2002 Z.z.

19. V súvislosti s ustanoveniami o priestupkoch, ktoré sú upravené v čl. 8 VZN č. 120/2011 prokurátor tvrdí, že skutkové podstaty priestupkov, ako aj oprávnenie mesta sankcionovať povinné subjekty za konanie majúce znaky priestupku, vyplýva kompetentným orgánom priamo zo zákona, preto nie je nevyhnutné zodpovednostné vzťahy a sankčné postihy prebrať do všeobecne záväzného nariadenia mesta, keďže v kompetencii mesta nie je tvorba priestupkového práva, a to najmä s poukazom na § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

20. Keďže z ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch vyplýva, že za priestupok možno považovať iba také zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v zákone o priestupkoch, príp. v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných právnych predpisov alebo o trestný čin, prokurátor má za to, že mesto nemôže vo všeobecne záväznom nariadení určovať skutkovú podstatu priestupkov v rozpore so zákonom.

21. Z preskúmania čl. 8 ods. 2 písm. g) VZN č. 120/2011 prokurátorovi vyplýva, že mesto v ňom označuje za priestupok konania v znení, ktoré podľa právneho názoru prokurátora nemajú oporu v zákone, a nie je z tohto ustanovenia ani zrejmé, o ktorý konkrétny priestupok a v zmysle ktorého zákonného ustanovenia ide. Prokurátor konštatuje, že pri označení správania za priestupok treba prihliadať nielen na jeho formálnu stránku, ale aj na materiálne vyjadrenie v podobe spoločenskej nebezpečnosti.

22. Prokurátor ďalej konštatuje, že mesto navyiac označuje za priestupok v predmetnom ustanovení nariadenia aj iné porušenia zákazov alebo povinností bez toho, aby uviedlo, o ktoré konkrétne povinnosti, resp. zákazy sa jedná, a to vzhľadom k tomu, že predmetom úpravy v predmetnom nariadení sú aj oblasti chovu a ochrany psov, v rámci ktorých podľa prokurátora nie je mesto oprávnené stanovovať povinnosti alebo zákazy.

23. Prokurátorovi z vyššie uvedeného vyplýva, že ustanovenie čl. 8 ods. 2 písm. g) v spojení s ustanovením ods. 3 tohto nariadenia, ktoré upravuje, akú sankciu je možné uložiť za daný priestupok, považuje prokurátor za nezákonné a v rozpore s § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch a v rozpore s § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Záver prokurátora:

Prokurátor konštatuje, že vzhľadom k tomu, že obsah vyššie uvedených ustanovení VZN č. 120/2011 je v rozpore so zákonom o obecnom zriadení, so zákonom č. 282/2002 Z.z.,

so zákonom o veterinárnej starostlivosti a so zákonom o priestupkoch, obsah týchto ustanovení nie je ani v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení upravujúce oprávnenie mesta vydávať vo veciach územnej samosprávy nariadenia, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a nie je ani v súlade s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení upravujúceho oprávnenie mesta vydávať vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy nariadenia, a to len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Záverom prokurátor dodáva, že znakom právneho štátu je vytváranie právnej istoty nielen v tvorbe práva, ale aj pri jeho aplikácii, ktoré zaväzuje nielen štátne orgány, ale aj orgány územnej samosprávy v ich normotvornej a právno-aplikačnej praxi. Predpokladom rovnakého uplatňovania právnej úpravy v nezmenených podmienkach je terminologická jednoznačnosť právnych noriem a právnych inštitútov, čo však podľa názoru prokurátora z niektorých ustanovení predmetného nariadenia mesta nevyplýva.

Ako príklad prokurátor uvádza čl. 4 ods. 3 písm. e) VZN č. 120/2011, ktorý upravuje jednu zo skutočností, ktoré sa zapisujú do evidencie psov, ktorej znenie však nie je totožné so zákonným znením upraveným v § 3 ods. 3 písm. e) zákona č. 282/2002 Z.z.

Prokurátor zdôrazňuje, že pokiaľ mesto prevezme zákonnú úpravu do všeobecne záväzného nariadenia, potom musí dbať o to, aby takto prevzaté znenie zákona bolo v súlade so zákonným znením a v prípade, ak medzičasom dôjde k zmene právnej úpravy, aby sa táto zákonná zmena premietla aj do znenia všeobecne záväzného nariadenia.

S prihliadnutím na všetky vyššie uvedené skutočnosti prokurátor považoval za potrebné na ním zistenú nezákonnosť reagovať podaním protestu prokurátora a na jeho základe **prokurátor navrhuje predmetné ustanovenia VZN č. 120/2011 zrušiť a nahradiť ich znením, ktoré bude v súlade so zákonom.**

Na záver doplníme informáciu, že prokurátor Okresnej prokuratúry Piešťany JUDr. Richard Singer požiadal Mesto Hlohovec o účasť na prejednaní predmetných protestov prokurátora v rámci programu zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Hlohovci dňa 08.11.2012 v zmysle ustanovenia § 23 zákona o prokuratúre, podľa ktorého orgán verejnej správy, ktorý vybavuje protest prokurátora (v tomto prípade mestské zastupiteľstvo), je povinný umožniť prokurátorovi účasť na prejednaní protestu, ak o to prokurátor požiada.