



Materiál na 3. zasadnutie
Miestnej rady
dňa 06.06.2023

Návrh stanoviska k protestu prokurátora

Predkladateľ:

Ing. Rastislav Bagar
prednosta miestneho úradu

Zodpovedný:

JUDr. Jarmila Machajdíková
oddelenie majetkovoprávne a legislatívne

Spracovateľ:

Mgr. Juraj Fuksik
oddelenie majetkovoprávne a legislatívne

Materiál obsahuje:

1. Návrh uznesenia
2. Dôvodová správa
3. Stanovisko komisie legislatívno-právnej, majetkovej a hospodárenia s majetkom
4. Protest prokurátora č. Pd 110/22/1104 – 4 zo dňa 05.04.2023

Návrh uznesenia

Miestna rada mestskej časti Bratislava-Dúbravka

odporúča

Miestnemu zastupiteľstvu mestskej časti Bratislava-Dúbravka

vyhovieť

protestu prokurátora č. Pd 110/22/ 1104 – 4 zo dňa 05.04.2023 a následne zrušiť napadnuté časti Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava-Dúbravka č. 2/2015 zo dňa 05.05.2015 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby a času pre stavebnú činnosť.

Dôvodová správa

Dňa 11.04.2023 bol podľa § 22 ods. 1 písm. a) v spojení s § 27 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) mestskej časti Bratislava-Dúbravka doručený protest prokurátora č. Pd 110/22/ 1104 – 4 zo dňa 05.04.2023.

Protest prokurátora smeruje proti Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava-Dúbravka č. 2/2015 zo dňa 05.05.2015 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby a času pre stavebnú činnosť (ďalej len „VZN č. 2/2015“) so záverom, že toto nie je v napadnutej časti v súlade so zákonom.

Napadnutou časťou je ustanovenie § 5 VZN č. 2/2015, nakoľko je v rozpore s ustanoveniami § 6 ods.1, ods. 2 v spojení s § 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Podľa § 5 VZN č. 2/2015 upravujúcom pravidlá času pre stavebnú činnosť:

1. Na území mestskej časti sa stavebná činnosť povoľuje nasledovne:

a) Vo vonkajšom prostredí: v pracovných dňoch v čase od 07.00 hod. do 21.00 hod., v sobotu v čase od 08.00 hod. do 13.00 hod.

b) Vo vnútornom prostredí budov: v pracovných dňoch v čase od 08.00 hod. do 18.00 hod.

2. Na území mestskej časti sa zakazuje akákoľvek stavebná činnosť vo vnútornom prostredí budov v sobotu a v dňoch pracovného pokoja.

Podľa § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení obec vo veciach územnej samosprávy ustanoví nariadením činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)].

Podľa § 6 ods. 2 zákon o obecnom zriadení vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie 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.

Podľa § 66 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „stavebný zákon“) v stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Stavebný úrad zabezpečí určenými podmienkami najmä ochranu záujmov spoločnosti pri výstavbe a pri užívaní stavby, komplexnosť stavby, dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, prípadne iných predpisov a technických noriem a dodržanie požiadaviek určených dotknutými orgánmi, predovšetkým vylúčenie alebo obmedzenie negatívnych účinkov stavby a jej užívania na životné prostredie.

Podľa § 66 ods. 3 písm. b) stavebného zákona záväznými podmienkami uskutočňovania stavby sa zabezpečí, prípadne určí ochrana verejných záujmov, predovšetkým zdravia ľudí a životného prostredia.

Obec (mestská časť) pri výkone svojej samosprávy môže prijímať všeobecne záväzné nariadenia, pričom týmito nariadeniami môže upravovať len tie oblasti právnych vzťahov, na úpravu ktorých má zákonom danú právomoc. Obec (mestská časť) môže určiť činnosti, ktorých vykonávanie je na určitý čas alebo na určitom mieste obmedzené či zakázané len v prípade, že ide o výkon samosprávy. Stavebná činnosť, ako aj ochrana zdravia ľudí pred hlukom, však spadá do oblasti štátnej správy.

Podľa § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre, ak bol protest prokurátora podaný proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) tretom bode a orgán verejnej správy zistí, že protest je dôvodný, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzný právny predpis zrušiť alebo ho podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným právnom predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. O vyhovení protestu a zrušení alebo zmene všeobecne záväzného právneho predpisu alebo o nevyhovení protestu upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.

Podľa § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre, ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) tretom bode, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

V nadväznosti na vyššie uvedené odporúčame vyhovieť protestu prokurátora.

Stanovisko komisie legislatívno-právnej, mandátovej a hospodárenia s majetkom zo dňa 22.05.2023:

Komisia legislatívno-právna, mandátová a hospodárenia s majetkom **odporúča** Miestnemu zastupiteľstvu mestskej časti Bratislava-Dúbravka

vyhovieť

protestu prokurátora č. Pd 110/22/ 1104 – 4 zo dňa 05.04.2023 a následne zrušiť napadnuté časti VZN.

Hlasovanie

Prítomní: 5 za: 5 proti: 0 zdržal sa: 0



OKRESNÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA IV
Hanulova 9/A, P.O. BOX 16, 840 11 Bratislava 411

Mestská časť Bratislava–Dúbravka
Žatevná 2
844 02 Bratislava

Váš list číslo/zo dňa
VZN č. 2/2015

Naše číslo
Pd 110/22/1104 – 4

Vybavuje/linka
JUDr. Papulák

Bratislava
5.4.2023

Vec

Protest prokurátora

Podľa § 22 ods. 1 písm. a) v spojení s § 27 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam

protest prokurátora

proti Všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava-Dúbravka č. 2/2015 zo dňa 05.05.2015 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby a času pre stavebnú činnosť v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 2/2023 zo dňa 17.01.2023, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Dúbravka č. 2/2015 zo dňa 05.05.2015 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby a času pre stavebnú činnosť (ďalej len „VZN č. 2/2015“).

Zároveň navrhujem pre nezákonnosť zrušiť ustanovenie § 5 VZN č. 2/2015, nakoľko je v rozpore s ustanoveniami § 6 ods. 1, ods. 2 v spojení s § 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)

Podľa § 27 ods. 3 zákona o prokuratúre ak bol protest prokurátora podaný proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) treťom bode a orgán verejnej správy zistí, že protest je dôvodný, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, všeobecne záväzný právny predpis zrušiť alebo ho podľa povahy veci nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom, prípadne aj s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. O vyhovení protestu a zrušení alebo zmene všeobecne záväzného právneho predpisu alebo o nevyhovení protestu upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.

Podľa § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu uvedenému v § 21 ods. 3 písm. f) treťom bode, je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

O d ô v o d n e n i e

Prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava IV na základe vlastného poznatku získaného pri vybavovaní podnetu, ktorým sa namietalo udeľovanie individuálnych výnimiek z dodržiavania ustanovenia § 5 ods. 1 VZN č. 2/2015, preskúmal zákonnosť VZN č. 2/2015 so záverom, že VZN č. 2/2015 nie je v § 5 v súlade so zákonom.

Podľa § 5 VZN č. 2/2015 upravujúcom pravidlá času pre stavebnú činnosť

1. Na území mestskej časti sa stavebná činnosť povoľuje nasledovne:

a) Vo vonkajšom prostredí: v pracovných dňoch v čase od 07.00 hod. do 21.00 hod., v sobotu v čase od 08.00 hod. do 13.00 hod.

b) Vo vnútornom prostredí budov: v pracovných dňoch v čase od 08.00 hod. do 18.00 hod.

2. Na území mestskej časti sa zakazuje akákoľvek stavebná činnosť vo vnútornom prostredí budov v sobotu a v dňoch pracovného pokoja.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. o obecnom zriadení obec vo veciach územnej samosprávy ustanoví nariadením činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)].

Podľa § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje verejný poriadok v obci.

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 § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie 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.

Podľa § 117 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „stavebný zákon“) stavebným úradom je obec. Pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.

Podľa § 66 ods. 1 stavebného zákona v stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Stavebný úrad zabezpečí určenými podmienkami najmä ochranu záujmov spoločnosti pri výstavbe a pri užívaní stavby, komplexnosť stavby, dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, prípadne ich predpisov a technických noriem a dodržanie požiadaviek určených dotknutými orgánmi, predovšetkým vylúčenie alebo obmedzenie negatívnych účinkov stavby a jej užívania na životné prostredie.

Podľa § 66 ods. 3 písm. b) stavebného zákona záväznými podmienkami uskutočňovania stavby sa zabezpečí, prípadne určí ochrana verejných záujmov, predovšetkým zdravia ľudí a životného prostredia.

Ako vyplýva z úvodnej časti predmetného VZN č. 2/2015, toto bolo prijaté podľa § 7a ods. 2 písm. f), 15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a § 4 ods. 3 písm. i), písm. n) zákona o obecnom zriadení, teda vo veciach územnej samosprávy.

Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia a v čl. 71 ods. 2 Ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Pokiaľ obce svojou normotvornou činnosťou ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, je normotvorná pôsobnosť obce limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Všeobecne záväzné nariadenie podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení predstavuje primárnu právnu úpravu, kde vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať nariadenia, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Primárnosť právnej úpravy predstavuje skutočnosť, že týmito všeobecne záväznými nariadeniami ako podzákonným predpisom sa upravujú právne vzťahy priamo, bez osobitného splnomocnenia zákonom.

VZN č. 2/2015 v napadnutej časti však nezodpovedá vyššie uvedeným zákonným princípom.

Obec (mestská časť) pri výkone svojej samosprávy môže prijímať všeobecne záväzné nariadenia a všeobecne záväzné nariadenie môže upravovať len tie oblasti právnych vzťahov, na ktorých úpravu má obec (mestská časť) právomoc danú jej zákonom. Obec (mestská časť) môže určiť činnosti, ktorých vykonávanie je na určitý čas alebo na určitom mieste obmedzené či zakázané, len v prípade, že ide o výkon samosprávy. Stavebná činnosť, ako aj ochrana zdravia ľudí pred hlukom, však spadá do oblasti štátnej správy. Zväznú podmienku realizácie stavieb posudzuje a určuje výlučne stavebný úrad, ktorým je podľa § 117 ods. 1 stavebného zákona obec (mestská časť), pričom pôsobnosť stavebného úradu v stavebnej činnosti a aj v oblasti ochrany zdravia ľudí je preneseným výkonom štátnej správy. V zmysle právnej úpravy stavebného zákona týkajúcej sa územného konania (§ 32) a stavebného konania (§ 54) je vo výlučnej kompetencii stavebného úradu posúdenie, či je zabezpečená komplexnosť a plynulosť výstavby stavby a teda aj vykonávanie stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích práce s tým súvisiace. V rámci stavebného konania v zmysle § 66 ods. 3 písm. b) stavebného zákona je povinnosťou stavebného úradu v zväzných podmienkach uskutočňovania stavby zabezpečiť resp. určiť ochranu verejných záujmov, ako aj ochranu zdravia ľudí, pričom pri skúmaní splnenia podmienky súladu stavby s verejným záujmom, ktorý inštitút subsumuje verejný poriadok, z hľadiska ochrany zdravia ľudí pred hlukom vychádza stavebný úrad z právnej úpravy zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s vykonávacou vyhláškou č. 549/2007 Z. z. Zákonodarca v právnej norme v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení 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. Súčasne zákonodarca v právnej norme § 117 ods. 1 stavebného zákona ustanovuje, že stavebným úradom je obec (mestská časť) a pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy. Vychádzajúc z uvedeného stavebná činnosť podlieha právnej úprave stavebného zákona, ktorý zveruje do právomoci stavebného úradu, ktorým je obec (mestská časť) s pôsobnosťou preneseného výkonu štátnej správy, konať a rozhodovať o realizácii stavieb, v rámci ktorého konania je jej povinnosťou v schvaľovacom procese povolenia a realizácie stavby až do jej ukončenia kolaudáciou sledovať splnenie zákonnej podmienky súladu stavby (teda aj stavebných a rekonštrukčných prác) s verejným záujmom, súčasťou ktorého je aj zabezpečenie veškeréj ochrany zdravia, a v prípade zistenia porušenia zákona stavebníkom, zjednať nápravu. V právnej úprave stavebného zákona však zákonodarca obce k prijímaniu všeobecne záväzných nariadení v uvedenej oblasti nesplnomocnil. Vzhľadom k uvedenému pokiaľ oblasť právnych vzťahov upravená v predmetnom všeobecne záväznom nariadení spadá do pôsobnosti orgánov štátnej správy, resp. obce pri prenesenom výkone štátnej správy a právna norma § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení vo všetkých jeho písmenách ustanovuje výlučne samosprávnu pôsobnosť obce, nie je preto možné túto oblasť právnych vzťahov vzťahnúť ani pod právnu úpravu ustanovenú v § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svzn/1/2013).

Vo vzťahu k aplikačnej praxi právnych záverov vyššie uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky poukazujem napr. na Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Karlova Ves č. 3/2019 zo dňa 25.06.2019, ktorým bola právna úprava upravujúca pravidlá času výstavby a rekonštrukcie stavieb a bytov (pôvodne § 5 všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2013) vypustená (všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava-Karlova Ves č. 3/2019 zo

dňa 25.06.2019 je dostupné na <https://www.karlovaves.sk/wp-content/uploads/VZN-2019-03-zmena-VZN-4-2013-2.pdf>, dôvodová správa k jeho prijatiu na <https://www.karlovaves.sk/wp-content/uploads/07-Navrh-VZN-zmena-VZN-4-2013.pdf>. Obdobne postupovala aj mestská časť Bratislava-Devínska Nová Ves, ktorá Všeobecne záväzným nariadením č. 3/2021 zo dňa 26.04.2021 vypustila protiprávnu úpravu upravujúcu pravidlá času výstavby a rekonštrukcie stavieb a bytov (pôvodne § 4a všeobecne záväzného nariadenia č. 6/2013 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 6/2016).

Taktiež poukazujem na faktickú nevykonateľnosť zákazu upraveného § 5 VZN č. 2/2015 pri technologicky náročnejších stavbách, ako bol práve prípad stavby na „Neumahr tlačiareň“, Na vrátkach, Bratislava, kde daná nevykonateľnosť § 5 VZN č. 2/2015 bola sanovaná protiprávnymi individuálnymi výnimkami udelenými stavebníkovi starostom (upozornenie prokurátora sp. zn. Pd 99/22/1104 – 9 zo dňa 23.12.2022, ktorému mestská časť Bratislava-Dúbravka vyhovelá listom č. OMPaL-804//2023-SS zo dňa 16.01.2023) alebo stavba „Modernizácia električkovej trate Dúbravsko-Karloveská radiála“, ktorá mala byť realizovaná aj v nočných hodinách, cez víkend, cez štátne sviatky a v dňoch pracovného pokoja (viď vyššie uvedená dôvodová správa mestskej časti Bratislava-Karlova Ves).

Nakoľko VZN č. 2/2015 je v ustanovení § 5 v rozpore s ustanoveniami § 6 ods. 1, ods. 2 v spojení s § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení, navrhujem uvedené všeobecne záväzné nariadenie v napadnutej časti zrušiť.

Príloha:

Administratívny spis k VZN č. 2/2015

JUDr. Lucja Štefanková
okresná prokurátorka