



GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
netrestný odbor
Štúrova 2, 812 85 Bratislava

VI/3 Gd 26/22/1000 - 43

Materiál na poradu
generálneho prokurátora
Slovenskej republiky

Z H O D N O T E N I E

stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí vo veciach územnej samosprávy podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Predkladá sa:
Podľa bodu 9. PHÚ
prokuratúry SR na rok 2022

Obsah materiálu:
1) predkladacia správa
2) vlastný materiál
3) návrh opatrení

Vypracoval: JUDr. Peter Mihál
prokurátor netrestného odboru
Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky

Predkladá: Mgr. Richard Dukes
poverený výkonom funkcie riaditeľa netrestného odboru

Bratislava 22.11.2022

1) Predkladacia správa

Podľa Plánu hlavných úloh prokuratúry Slovenskej republiky na rok 2022 plnili orgány prokuratúry úlohu č. 9 zameranú na zistenie a zhodnotenie stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí vo veciach územnej samosprávy podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Predmet zhodnotenia upravuje najmä zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon č. 369/1990 Zb."). Ustanovenie § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. upravuje katalóg obligatórnych (povinných) všeobecne záväzných nariadení, ktoré musí mať každá obec vo veciach územnej samosprávy prijaté. Okrem zákona č. 369/1990 Zb., ako základného zákonného predpisu vymedzujúceho samosprávnú normotvornú pôsobnosť miest a obcí, bol stav zákonnosti danej oblasti posudzovaný aj z hľadiska dodržania ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorých predmet úpravy zasahuje do samosprávnej pôsobnosti miest a obcí.

Na plnení tejto úlohy sa podieľali prokurátori – špecialisti vykonávajúci pôsobnosť prokuratúry v netrestnej oblasti.

Plnenie úlohy bolo rozdelené na dve časti – štatistickú (prieskumnú) a previerkovú.

Úlohou prokurátorov okresných prokuratúr bolo v rámci prieskumnej časti zozbieranie a následné vyhodnotenie štatistických poznatkov o tom, ako si mestá a obce plnia zákonom uloženú povinnosť prijať všeobecne záväzné nariadenia uvedené v ustanovení § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Samotná previerková činnosť následne spočívala vo vyhodnotení stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí prijatých podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod. 5 zákona č. 369/1990 Zb. V tomto ustanovení sú uvedené činnosti, ktorých vykonávanie je možné na zabezpečenie verejného poriadku v obci zakázať alebo obmedziť na určitý čas alebo na určité miesto.

Úlohou krajských prokuratúr bolo na základe podkladov z okresných prokuratúr spracovať zhodnotenie stavu zákonnosti v územnom obvode ich pôsobnosti a formulovať zovšeobecňujúce závery vyplývajúce z jednotlivých častí danej úlohy.

Zhromažďovaním údajov o aktuálnom stave prijatia obligatórnych všeobecne záväzných nariadení v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) body 1. až 5. zákona č. 369/1990 Zb. bola vytvorená databáza štatistických údajov zo všetkých miest a obcí Slovenskej republiky. Databáza dokumentuje stav plnenia povinnosti prijať všeobecne záväzné nariadenia. Táto povinnosť im bola uložená na základe zákona č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. Na podklade zistených štatistických údajov je možné následne vyhodnotiť dôvodnosť a účelnosť tejto právnej úpravy, ktorá vo svojej podstate upravuje najdôležitejšiu oblasť normotvornej činnosti miest a obcí.

Samotná previerková činnosť bola zameraná na preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí prijatých podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5 zákona č. 369/1990 Zb.. Týmto všeobecne záväznými nariadeniami sa na zabezpečenie verejného poriadku v obci (meste) ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. Cieľom bolo zistiť aktuálny stav zákonnosti normotvornej činnosti miest a obcí v oblasti regulácie tejto samosprávnej pôsobnosti, kde samospráva priamo zasahuje do práv, povinností a oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb, ako adresátov týchto noriem a to aj v spojitosti doterajšej judikatúry Ústavného súdu SR a všeobecných súdov.

Ambíciou úlohy bolo taktiež v kontexte zistených záverov z oboch častí, formulovať konkrétne návrhy a riešenia do praxe, ktoré by napomohli k zlepšeniu kvality normotvornej činnosti miest a obcí v danej oblasti.

2) Zhodnotenie

ČASŤ A

Doterajšie poznatky prokuratúry o postupe a rozhodovaní zastupiteľstiev miest a obcí pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení vo veciach územnej samosprávy podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. a ich zákonnosti

V tejto časti sú zhodnotené doterajšie poznatky jednotlivých prokuratúr týkajúcich sa preskúmavania zákonnosti rozhodovacej činnosti orgánov územnej samosprávy pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení (ďalej aj ako „VZN“ alebo „nariadenie“) podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. zistené za obdobie od 01.04.2018 do 31.12.2021 a spôsoby ich vybavenia.

Sledovaným resp. zhodnocovaným bolo obdobie od 01.04.2018, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. (ďalej aj ako „zákon č. 70/2018 Z. z.“), a ktorým bola obciam okrem iného ustanovená povinnosť prijať VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

A.1. Počet poznatkov a ich zameranie

Počet poznatkov okresných a krajských prokuratúr a ich zdroje dokumentuje tabuľkový prehľad, štruktúrovaný podľa územných obvodov jednotlivých krajských prokuratúr. Údaje v tabuľkách sú členené ako na okresnej, tak aj na krajskej úrovni.

Tabuľka A.1.1. - Krajská prokuratúra Bratislava

	KP BA	OP BA I	OP BA II	OP BA III	OP BA IV	OP BA V	OP MA	OP PK	spolu
podnety	2	4	0	10	0	1	2	1	20
previerky	0	0	0	0	0	0	0	0	0
iné poznatky	0	2	0	3	0	0	5	3	13

VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. boli v uvedenom období preskúmané predovšetkým na základe podnetov a iných poznatkov vyplývajúcich najmä z podaní, ktoré podľa § 31 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon 153/2001 Z. z.“) nie sú podnetom. Poznatky o dôvodnosti postupu jednotlivých prokuratúr boli zároveň získavané (vyťažované) aj na základe tzv. vlastných poznatkov prokurátorov, ktoré vyplynuli z podnetov a iných podaní. Podnety/podania sa týkali takmer výlučne vždy iba obsahu VZN, výnimočne aj postupu pri ich prijímaní.

Predmetom prieskumu boli zo strany príslušných prokuratúr najmä VZN upravujúce verejný poriadok, o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb, o držaní psov, o dodržiavaní čistoty v obci a pod.

V sledovanom období od 01.04.2018 do 31.12.2021 neboli v obvode Krajskej prokuratúry Bratislava vykonané žiadne preverky na preskúmanie zákonnosti VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. a postupu pri ich prijímaní.

Tabuľka A.1.2. - Krajská prokuratúra Trnava

	KP TT	OP DS	OP GA	OP PN	OP SE	OP SI	OP TT	spolu
podnety	2	1	0	1	0	0	10	14
previerky	0	0	7	20	56	21	0	104
iné poznatky	0	0	0	0	1	0	3	4

Z celkového počtu 14 podnetov, ktoré sú uvedené v tabuľke, sa najviac podnetov (4) týkalo preskúmania zákonnosti VZN upravujúcich pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb. V dvoch prípadoch podnety smerovali voči VZN upravujúcich čistotu a poriadok v obci.

V jednom prípade sa podávateľ domáhal preskúmania určenia názvu ulice. Uvedený podnet vybavovala v roku 2019 Okresná prokuratúra Piešťany, pričom podnetom sa podávateľ domáhal preskúmania zákonnosti určenia názvu ulice v obci Drahovce. Pri vybavovaní podnetu bolo zistené, že dňa 10.03.2011 prijalo Obecné zastupiteľstvo obce Drahovce uznesenie, ktorým bol schválený názov ulice „Záhradná ulica“ napriek tomu, že v danom čase platná právna úprava vyplývajúca z § 2b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. stanovovala obci povinnosť určiť názov ulice formou VZN. Na základe uvedeného zistenia bolo dôvodné konštatovať nezákonný postup obce pri určení názvu ulice v obci Drahovce. Avšak počas šetrenia podnetu prijalo Obecné zastupiteľstvo obce Drahovce dňa 21.03.2019 VZN č. 2/2019 o určovaní názvu ulice „Záhradná ulica“ v zmysle § 2b, § 4 odsek 5 písm. a) bod 1. a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., ktoré nadobudlo účinnosť 05.04.2019, pričom týmto VZN bol určený názov ulice „Záhradná ulica“. Nakoľko zistená nezákonnosť týkajúca sa spôsobu určenia názvu ulice obce Drahovce (uznesenie obecného zastupiteľstva z 10.03.2011) bola v priebehu konania o podnete zo strany obce odstránená prijatím vyššie označeného nariadenia, podnet bol vybavený s konštatovaním, že nezákonnosť bola v danom prípade odstránená za konania.

Z údajov vyššie uvedenej tabuľky je ďalej zrejmé, že najviac poznatkov získali okresné prokuratúry v územnom obvode Krajskej prokuratúry Trnava previerkovou činnosťou. Previerková činnosť Okresnej prokuratúry Galanta, Okresnej prokuratúry Piešťany, Okresnej prokuratúry Senica a Okresnej prokuratúry Skalica bola zameraná jednak na preskúmavanie zákonnosti VZN o určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb (§ 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb.) resp. zákonnosti VZN o podrobnostiach a organizácii miestneho referenda (§ 4 ods. 5 písm. a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb.).

Vykonanými previerkami boli zistené viaceré porušenia zákona, okrem iného aj skutočnosť, že obce neprijali VZN, ktoré boli predmetom previerky (najmä VZN o podrobnostiach a organizácii miestneho referenda), na čo bolo reagované príslušnými opatreniami prokurátora.

Tabuľka A.1.3. - Krajská prokuratúra Trenčín

	KP TN	OP TN	OP PD	OP PB	OP BN	OP PE	OP NM	spolu
podnety	0	3	1	1	3	0	1	9
previerky	0	22	12	36	31	0	23	124
iné poznatky	0	1	0	29	23	0	7	60

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že podnety fyzických osôb a právnických osôb tvorili iba nepatrnú časť poznatkov okresných prokuratúr v územnom obvode Krajskej prokuratúry Trenčín, pričom podstatnú časť poznatkov okresnej prokuratúry získali v rámci vykonávania previerkovej činnosti podľa § 30 zákona č. 153/2001 Z. z. zameranej na oblasť zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí a miest. Previerková činnosť v obvode Okresnej prokuratúry Partizánske bola vykonávaná prokurátormi Okresnej prokuratúry Bánovce nad Bebravou.

Príklad:

Okresná prokuratúra Trenčín v roku 2019 vybavovala podnet podávateľa na preskúmanie zákonnosti VZN a na jeho základe podala dňa 17.12.2019 protest prokurátora sp. zn. Pd 204/19/3309 proti VZN obce Horné Srnie číslo 3/2019 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území obce Horné Srnie. Podstata nezákonnosti preskúmaného nariadenia spočívala v skutočnosti, že obec Horné Srnie pri koncipovaní jeho viacerých ustanovení nedôvodne regulovala určité spoločenské vzťahy, na reguláciu ktorých nie je obec v rámci žiadneho zákonného ustanovenia vzťahujúceho sa na túto konkrétnu problematiku, oprávnená. V tomto zmysle obec v rozpore so zákonom regulovala ohlásenie prevádzkarne a sezónneho exteriérového posedenia obci, povinnosti prevádzkovateľa napríklad notifikovať skutočnosť obci, oprávnenia rozhodovať o individuálnych žiadostiach prevádzkovateľov a sankcie súvisiace s porušením (uvedených) povinností plynúcich zo všeobecne záväzného nariadenia obce.

Pokiaľ ide o previerkovú činnosť v hodnotenom období, previerky stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení ustanovených v § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. boli Krajskou prokuratúrou Trenčín a okresnými prokuratúrami v jej územnom obvode realizované v rámci plnenia

- úlohy z Plánu úloh Krajskej prokuratúry Trenčín na rok 2020 pod názvom „Zhodnotenie stavu zákonnosti pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb orgánmi územnej samosprávy“ a
- úlohy z Plánu úloh Krajskej prokuratúry Trenčín na rok 2021 pod názvom „Zhodnotenie stavu zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy v oblasti ochrany životného prostredia so zameraním na ochranu vôd“.

Okrem uvedeného realizovali okresné prokuratúry v sledovanom období aj vlastnú previerkovú činnosť, a to na účely plnenia úlohy:

- „Zhodnotenie stavu zákonnosti v postupe obce/mesta pri prijímaní všeobecne záväzného nariadenia v oblasti regulácie činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste (§ 4 odsek 5 písmeno a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.“ realizovanej Okresnou prokuratúrou Trenčín v rámci Plánu úloh Okresnej prokuratúry Trenčín na rok 2021;
- „Zhodnotenie stavu zákonnosti pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení, ktorými sa upravujú niektoré podmienky držania psov orgánmi územnej samosprávy a stavu zákonnosti pri prejednávaní priestupkov na uvedenom úseku“ realizovanej Okresnou prokuratúrou Považská Bystrica v rámci Plánu úloh Okresnej prokuratúry Považská Bystrica na rok 2021;
- „Zhodnotenie stavu zákonnosti pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb orgánmi územnej samosprávy“ realizovanej Okresnou prokuratúrou Nové Mesto nad Váhom v rámci Plánu úloh Okresnej prokuratúry Nové Mesto nad Váhom na rok 2021.

Popri realizácii uvedených úloh boli v jednotlivých veciach prijaté aj opatrenia prokurátorov na základe vlastných poznatkov jednotlivých okresných prokuratúr smerujúcich proti VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb., ktoré sa týkali napríklad poznatkov vo veciach zákonnosti pravidiel prijímaných podľa zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, vo veciach neprijatia tzv. obligatórnych VZN jednotlivými obcami a vo sfére regulácie pravidiel verejného poriadku na území obcí.

Tabuľka A.1.4. - Krajská prokuratúra Nitra

	KP NR	OP KN	OP LV	OP NR	OP NZ	OP TO	spolu
podnety	0	1	1	1	1	2	6
previerky	0	0	2	11	10	0	23
iné poznatky	0	0	0	0	10	1	11

Z uvedeného tabuľkového prehľadu vyplýva, že poznatky o aplikácii splnomocňovacích zákonných ustanovení na vydanie kogentných všeobecne záväzných nariadení obcami vo veciach územnej samosprávy odôvodňujúce uplatnenie prokurátorských opatrení boli v sledovanom období získané najmä previerkovou činnosťou a v menšej miere tiež z podnetov fyzických osôb a právnických osôb.

Okresná prokuratúra Nitra v roku 2020 plnila vlastnú úlohu zameranú na zistenie a vyhodnotenie stavu zákonnosti v postupe obcí (miest) vo veciach územnej samosprávy na úseku prijímania nariadení podľa § 4 odsek 5 písmeno a) bod 1., bod 3., bod 4., bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. Preverované bolo obdobie od 01.04.2018 do 31.12.2019, pričom vykonaných bolo celkovo 11 previerok a to v 9 obciach a v 2 mestách v územnej pôsobnosti Okresnej prokuratúry Nitra. Na základe uvedených previerok možno zistené poznatky zovšeobecniť do dvoch skupín; prvú skupinu poznatkov predstavuje neprijatie obligatórnych VZN v preverovanej oblasti, na čo bolo reagované upozornením prokurátora. Druhou skupinou

sú zistenia o nezákonnosti obsahu preskúvaných VZN, na čo bolo v konkrétnych prípadoch reagované protestami prokurátora. Okrem iného bolo napr. zistené, že žiadna z celkového počtu deviatich preverovaných obcí nemala vydané nariadenie, ktorými sa ustanovujú názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny. Obdobný záver možno skonštatovať aj v prípade VZN, ktorými sa ustanovili podrobnosti o organizácii miestneho referenda, pričom uvedené VZN nemala prijatá takisto žiadna obec, okrem mesta Zlaté Moravce.

Tabuľka A.1.5. - Krajská prokuratúra Žilina

	KP ZA	OP CA	OP DK	OP LM	OP MT	OP NO	OP RK	OP ZA	spolu
podnety	2	0	0	2	0	1	2	19	26
previerky	0	0	0	1	7	5	17	2	32
iné poznatky	0	0	0	0	0	0	0	5	5

Z vyššie uvedenej tabuľky možno zistiť, že okresné prokuratúry v rámci územného obvodu Krajskej prokuratúry Žilina získali poznatky o postupe zastupiteľstiev miest a obcí pri prijímaní VZN vo veciach územnej samosprávy podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. a ich zákonnosti tak z podnetov ako aj z vlastnej previerkovej činnosti.

Táto previerková činnosť bola v sledovanom období zameraná najmä na VZN miest a obcí upravujúce pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb, resp. VZN, ktorými sa upravujú niektoré podmienky držania psov, chovu a držania hospodárskych zvierat, alebo ktorými sa upravilo nakladanie s komunálnym odpadom.

V rámci výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy bola, na základe úlohy č. 4 Plánu úloh Okresnej prokuratúry Námestovo na rok 2021, vykonaná previerka zákonnosti za účelom zhodnotenia stavu zákonnosti pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb orgánmi územnej samosprávy, a to v piatich obciach a mestách v územnom obvode tejto prokuratúry. Vykonanou previerkou bolo okrem iného zistené, že až 4 obce nemali preskúvané nariadenie vôbec prijaté.

Okresná prokuratúra Martin v roku 2020 plnila úlohu zameranú na zhodnotenie stavu zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy na úseku odpadového hospodárstva podľa zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 79/2015 Z. z.“). V rámci týchto previerok boli preskúvané VZN miest a obcí o nakladaní s komunálnym odpadom, pričom bolo zistené, že mestá a obce v týchto VZN nad rámec zákona upravili rôzne povinnosti a ukladali adresátom zákazy nad rámec zákona, resp. v rozpore s ním. Pre ilustráciu stavu zákonnosti na úseku odpadového hospodárstva na úrovni obcí a miest je vhodné uviesť niektoré zistenia, ktoré výstižne vykresľujú normotvornú činnosť obcí a miest. Obce Turčianska Štiavnička, Sučany, Ratkovo, Košťany nad Turcom, Podhradie vo svojich VZN o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi na území obce v častiach venovaných základným ustanoveniam realizovali doslovný prepis zákona v 35 ustanoveniach, pričom zákon č. 79/2015 Z. z.

v ustanovení § 81 ods. 3, 8 vymedzil rozsah normotvornej činnosti obcí, resp. miest. Napriek zákonom určeným hraniciam obce i mestá uložili adresátom povinnosti nad rámec zákona a upravili priestupky za porušenie uložených povinností. Výšku nákladov na zbernú nádobu na zmesový komunálny odpad, ktoré v zmysle ustanovenia § 81 ods. 3 citovaného zákona obce mali upraviť v predmetných VZN, však obce neustanovili.

Tabuľka A.1.6. - Krajská prokuratúra Banská Bystrica

	KP BB	OP LC	OP RS	OP VK	OP ZH	OP BB	OP BR	OP RA	OP ZV	spolu
podnety	0	0	0	6	1	3	1	0	1	12
previerky	0	0	10	0	0	0	0	0	0	10
iné poznatky	61	17	0	7	1	0	0	0	1	87

Najviac poznatkov v sledovanom období zaznamenala Krajská prokuratúra Banská Bystrica, ktorá v rokoch 2020 a 2021, mimo schválených plánov úloh zisťovala z vlastnej iniciatívy - ako vlastné poznatky, či si vybrané obce splnili povinnosť vyplývajúcu im z ustanovenia § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. Za týmto účelom požiadala celkom 61 obcí, či majú prijaté tieto VZN a následne podala celkom 25 upozornení prokurátora za účelom odstránenia nečinnosti, s návrhom na prijatie obligatórnych VZN.

Z vyššie uvedenej tabuľky možno ďalej vyčítať, že v zhodnocovanom období bol podiel podnetov v sledovanej oblasti z celkového zdroju poznatkov jednotlivých prokuratúr minimálny.

Z hľadiska obsahového zamerania jednotlivých podnetov možno konštatovať, že tieto smerovali rôznorodo voči viacerým oblastiam zákonnej úpravy vymedzenej v § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Napríklad všetky 3 podnety zaznamenané Okresnou prokuratúrou Banská Bystrica smerovali voči VZN mesta Banská Bystrica. Dva podnety smerovali proti VZN o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb. Podávateľ poukazoval na nezákonnosť, ak mesto Banská Bystrica prostredníctvom VZN upravilo prevádzkovú dobu prevádzok kasín na svojom území a teda bolo poukázané na rozpor s ustanovením § 15 ods. 4 zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách.

Okresná prokuratúra Zvolen vybavovala podnet fyzickej osoby na preskúmanie zákonnosti VZN mesta Sliač č. 16 o verejnom poriadku vo vzťahu k ukladaniu povinností majiteľom nehnuteľností zabezpečovať pravidelnú opravu a údržbu ich objektov, povinností týkajúcich sa vzhľadu priečelí a fasád budov, údržby zelene na pozemku. Nariadenie bolo napadnuté protestom prokurátora z dôvodu jeho rozporu s viacerými právnymi predpismi. Súhrne bolo namietané prekročenie normotvornej pôsobnosti obce vo veciach samosprávy, duplicitná úprava práv a povinností, vrátane sankcií za ich porušenie, ktoré sú už upravené v iných právnych predpisoch.

Z hľadiska previerkovej činnosti možno spomenúť aktivitu Okresnej prokuratúry Rimavská Sobota, ktorá v roku 2020 vykonala mimo Plánu úloh previerky

zachovávaní zákonnosti v 10 obciach, pričom predmetom previerok bol stav zákonnosti prijatých uznesení obecných zastupiteľstiev. Vzhľadom na novelizáciu zákona o obecnom zriadení prijatím zákona č. 70/2018 Z. z. bolo do hľadísk previerky zahrnuté aj posudzovanie toho, či má obec od 01.04.2018 prijaté VZN podľa § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.

Z tabuľky vyplývajúcich 6 poznatkov Okresnej prokuratúry Veľký Krtíš sa týkalo VZN obcí prijatých podľa zákona č. 282/2002 Z. z. ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov. Tieto poznatky vyplynuli v jednom prípade z podnetu fyzickej osoby a v 5 veciach z vlastnej iniciatívy. Vo všetkých 6 veciach boli podané protesty prokurátora proti preskúmaným VZN, najmä z dôvodov porušenia hmotnoprávných ustanovení, keď napr. mesto Veľký Krtíš vo VZN upravilo práva a povinnosti držiteľa psa, pokiaľ ide o jeho voľný pohyb opačne, ako to predpokladá zákonná úprava, t.j. keď voľný pohyb psa zakázalo na verejných priestranstvách na celom území mesta Veľký Krtíš s výnimkou plôch označených informačnými tabuľami.

Tabuľka A.1.7. - Krajská prokuratúra Košice

	KP KE	OP RV	OP MI	OP TV	OP SNV	OP KE 1	OP KE 2	OP KE okolie	spolu
podnety	1	0	0	0	0	0	0	1	2
previerky	0	12	6	10	0	0	0	69	97
iné poznatky	1	18	5	0	0	1	13	0	38

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že jedinou okresnou prokuratúrou, ktorá v sledovanom období zaznamenala podnet voči VZN na preskúmanom úseku bola Okresná prokuratúra Košice – okolie. Predmetom prieskumu bola zákonnosť VZN obce Rudník č. 3/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené z dôvodu zabezpečenia verejného poriadku v obci. Rovnako na základe podnetu preskúmala v roku 2019 Krajská prokuratúra Košice zákonnosť VZN mesta Košice č. 173 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Košice.

Na strane druhej, previerková činnosť tak v rámci plánu úloh ako aj mimo plánu úloh príslušnej prokuratúry, bola v sledovanom období zrealizovaná viacerými prokuratúrami, napríklad:

Okresné prokuratúry Trebišov a Košice – okolie v rámci previerkovej činnosti zisťovali, či vybrané mestá a obce majú prijaté všetky VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. až 5. zákona č. 369/1990 Zb. Previerky potvrdili, že väčšina obcí nemá prijaté všetky obligatórne VZN, pričom často v jednej obci absentovali viaceré VZN, najčastejšie nariadenia týkajúce sa názvov ulíc a iných verejných priestranstiev (bod 1.), nariadenia o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste (bod 5.), ale i nariadenia určujúce pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene (bod 2.) a pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb (bod 3.). Okresná prokuratúra Trebišov zároveň zaznamenala negatívne poznatky aj ohľadom procesu schvaľovania VZN.

Reflektujúc na novelu zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) účinnú od 20.05.2018, ktorou došlo k zmene právnej úpravy o údržbe miestnych komunikácií (§ 9 ods. 2 uvedeného zákona) vykonali Okresná prokuratúra Rožňava a Michalovce v roku 2019 previerky VZN prijatých podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb. týkajúce sa udržiavania čistoty a poriadku na území obcí. Práve závery vykonaných previerok boli dôvodom, že totožné prokuratúry následne vlastnou činnosťou (v režime vlastného poznatku) reagovali na nečinnosť obcí a miest pre absenciu VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb. prijatými upozoreniami prokurátora. Z rovnakého dôvodu preskúmala v roku 2019 aj Okresná prokuratúra Košice II na základe vlastnej aktivity VZN (mestských častí mesta Košice) upravujúce problematiku ochrany verejného poriadku a verejnej zelene.

Na základe vlastných poznatkov boli na základe previerky preskúmané VZN Okresnou prokuratúrou Košice I (VZN mestskej časti Košice - Sever o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach na území Mestskej časti Košice – Sever) resp. Krajskou prokuratúrou Košice (VZN mesta Košice č. 78 o čistote a ochrane verejného poriadku).

Tabuľka A.1.8. - Krajská prokuratúra Prešov

	KP PO	OP BJ	OP HE	OP KK	OP PP	OP PO	OP SL	OP SK	OP VT	spolu
podnety	1	0	0	2	2	3	1	2	1	12
previerky	0	0	0	24	0	0	11	10	20	65
iné poznatky	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

V obvode Krajskej prokuratúry Prešov bolo za preskúmané obdobie podaných jednotlivým prokuratúram celkovo 12 podnetov, pričom tieto smerovali k preskúmaniu zákonnosti VZN rôznych oblastí. K uvedenému údaju možno uviesť, že sa opakovali podnety voči VZN o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta/obce (celkovo 4x), častými boli podnety voči VZN upravujúcim nakladanie s komunálnymi odpadmi ako aj úpravu miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (3x) resp. boli zaevidované 2 podnety aj voči VZN o ochrane verejného poriadku na území mesta a pod.

Napríklad Okresná prokuratúra Poprad eviduje podnet viacerých subjektov na preskúmanie zákonnosti VZN mesta Poprad č. 4/2018 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Poprad. Podávateľia okrem iného namietali, že nariadenie priamo porušuje a zasahuje do práva podnikateľ, zakotveného v článku 35 Ústavy Slovenskej republiky. Tvrdili, že nijaký štátny orgán, ani orgán samosprávy, nemá právomoc prijať všeobecne záväzný právny predpis ustanovujúci podmienky na obmedzenie práva podnikateľ. Podnet bol ako nedôvodný odložený z dôvodu, že mesto nevybočilo zo zákonných medzí. Regulácia zo strany mesta sa týkala časti územia mesta, pričom vymedzenie tohto územia bolo presné a jednoznačné.

Prokurátori okresných prokuratúr v územnom obvode Krajskej prokuratúry Prešov realizovali v danej oblasti na základe vlastnej aktivity celkom 65 prokurátorských previerok zachovávanie zákonnosti VZN. Previerková činnosť bola

zameraná nielen na preskúmanie obsahu týchto VZN, ale aj na zistenia, či si obce splnili zákonnú povinnosť prijať predmetné VZN.

Konkrétne možno uviesť, že Okresná prokuratúra Svidník v roku 2019 vykonala 10 previerok na zistenie stavu zákonnosti VZN o organizácii miestneho referenda. Okrem toho Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa v rámci previerkovej činnosti preskúmavala zákonnosť VZN o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd podľa miestnych podmienok podľa § 36 ods. 7 písm. e) zákona č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov, ako aj postupu pri ich prijímaní.

Zhrnutie poznatkov vyplývajúcich z časti A.1

Celkové údaje jednotlivých krajských prokuratúr sú zhrnuté v nasledovnej tabuľke:

Tabuľka A.1.9.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	spolu
podnety	20	14	9	6	26	12	2	12	101
previerky	0	104	124	23	32	10	97	65	455
iné poznatky	13	4	60	11	5	87	38	0	218

Z vyššie uvedenej súhrnnej tabuľky možno zistiť, že orgány prokuratúry agende tzv. obligatórnych samosprávnych VZN venovali po prijatí zákona č. 70/2018 Z. z. intenzívnu a dostatočnú pozornosť. Je evidentné, že o uvedenú oblasť prejavuje verejnosť pomerne veľký záujem, o čom svedčí počet podnetov, ktoré za sledované obdobie napadli na jednotlivé zložky prokuratúry. Uvedené len potvrdzuje predpoklad, že obsahom preskúmaných všeobecne záväzných nariadení je taký druh spoločenských vzťahov v rámci miestnej samosprávy, ktorý výraznou mierou môže zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov obyvateľov miest a obcí.

Tu je však potrebné osobitne vyzdvihnúť najmä previerkovú činnosť prokuratúry v danej oblasti vykonávanú v zmysle § 30 zákona č. 153/2001 Z. z., ktorá bola zameraná nielen na obsahovú zložku prijatých VZN, ale aj na skutočnosť, či si obce po zmene právnej úpravy splnili svoju povinnosť prijať VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

V neposlednom rade je potrebné poukázať aj na vlastnú aktivitu jednotlivých prokuratúr prezentovanú pod položkou „iné poznatky“, do ktorej možno zaradiť predovšetkým vlastné „vyťažovanie“ poznatkov z inej, súvisiacej činnosti prokuratúr.

A.2 Spôsob vybavenia vecí

V sledovanom období, či už na základe podnetov, previerkovej alebo z inej činnosti, boli vybavené jednotlivé prípady spôsobom, ktorý je uvedený v tabuľkách. Je rozčlenený podľa jednotlivých krajských a okresných prokuratúr.

Tabuľka A.2.1. - Krajská prokuratúra Bratislava

	KP BA	OP BA I	OP BA II	OP BA III	OP BA IV	OP BA V	OP MA	OP PK	spolu
protest	0	3	0	6	0	1	3	0	13
upozornenie	0	0	0	0	0	0	0	1	1
odloženie	1	3	0	6	0	0	1	0	11
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
inak	1	0	0	1	0	0	3	3	8

Krajská prokuratúra Bratislava eviduje za preskúmané obdobie podaných celkovo 13 protestov prokurátora, pričom všetky sú výsledkom preskúmania zákonnosti VZN na základe podaných podnetov. Okresné prokuratúry v nich poukazovali najmä na neprípustnú modifikáciu textu zákona (resp. osobitných zákonov) vo VZN, ukladanie nových, v zákone neexistujúcich povinností, ďalej na nemožnosť v prípade VZN prijatého podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 3. zákona č. 369/1990 Zb. individuálnym správnym aktom určovať výnimky a na ďalšie zistenia porušení zákona.

Príklad:

Okresná prokuratúra Malacky preskúmaním VZN obce Lozorno č. 7/2019 zo dňa 26.06.2019 o zákaze niektorých činností na území obce Lozorno zistila, že obec nad rámec zákona č. 58/2014 Z. z. o výbušninách, výbušných predmetoch a munícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov vo VZN obmedzila používanie pyrotechnických výrobkov všetkých kategórii. Neprípustne regulovala lety bezpilotných lietadiel, uložila nové povinnosti neexistujúce v zákone a prebrala do obsahu VZN zákaz už obsiahnutý v § 4 ods. 2 písm. n) zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Proti uvedenému VZN podala okresná prokuratúra protest prokurátora.

Z celkového počtu 13 protestov prokurátora podaných v sledovanom období, bolo 12 vyhovené. Čiastočne nebolo vyhovené protestu Okresnej prokuratúry Bratislava V sp. zn. Pd 42/21/1105 proti VZN mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 2/2014 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území mestskej časti Bratislava - Petržalka v znení VZN č. 9/2019, pričom okresná prokuratúra v časti nevyhovenia protestu prokurátora mieni podať žalobu podľa § 45 ods. 4 Správneho súdneho poriadku.

Jedinému upozorneniu prokurátora, ktoré bolo v sledovanom období podané, bolo vyhovené. Išlo o upozornenie Okresnej prokuratúry Pezinok sp. zn. Pd 84/20/1107 podanému voči obci Doľany na základe pokynu Krajskej prokuratúry

Bratislava, pričom upozornenie bolo podané na základe zistenia, že obec Doľany v tom čase nemala prijaté VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 1., bodu 2., bodu 4. a bodu 5. zákona č. 369/1990 Zb.

Tabuľka A.2.2. - Krajská prokuratúra Trnava

	KP TT	OP DS	OP GA	OP PN	OP SE	OP SI	OP TT	spolu
protest	0	1	6	0	28	16	5	56
upozornenie	0	0	1	19	28	6	1	55
odloženie	1	0	0	0	0	0	2	3
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	1	1	0	0	2
inak	1	0	0	0	0	0	5	6

Jednotlivé opatrenia prokurátora boli v drvivej väčšine podané na základe vykonaných previerok dodržiavania zákonnosti orgánmi územnej samosprávy.

V rámci previerkovej činnosti jednotlivých okresných prokuratúr vykonaných na preskúmanie zákonnosti VZN o určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb (§ 4 ods. 5 písm. a/ bod 3. zákona č. 369/1990 Zb.) bolo celkom podaných 47 protestov. Z tohto počtu bolo celkovo 46 protestom vyhovené a 1 protest zobrala Okresná prokuratúra Senica späť z dôvodu, že obecné zastupiteľstvo protestom napadnuté nariadenie zrušilo pred podaním protestu, o čom bola prokuratúra informovaná až po jeho podaní.

Okrem uvedeného bolo v rámci vyššie uvedenej previerkovej činnosti podaných celkovo 17 upozornení prokurátora, pričom všetkým upozorneniam dotknuté samosprávy aj vyhovel.

Nedostatky, ktoré boli previerkami zistené v obsahu VZN o určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb, sa týkali najmä úpravy možnosti určenia osobitnej prevádzkovej doby obcou/mestom na základe individuálnej písomnej žiadosti prevádzkovateľa nad rámec všeobecnej prevádzkovej doby upravenej vo VZN, úpravy určovania času predaja a času prevádzky služieb formou povolení vydávaných obcou pre jednotlivé prevádzkarne, ďalej preberania zákonných ustanovení do textu nariadení s úpravami resp. nesúladu znenia nariadenia s aktuálnym znením zákona a pod. Okrem uvedeného boli previerkovou činnosťou zistené aj nedostatky v procese prijímania VZN o určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb.

V rámci previerok zameraných na preskúmanie zákonnosti VZN o podrobnostiach a organizácii miestneho referenda (§ 4 ods. 5 písm. a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb.) Okresná prokuratúra Senica v roku 2021 zistila, že 24 samospráv nemá prijaté predmetné nariadenie. Reagovala na to podaním 24 upozornení prokurátora pre porušenie uvedeného ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb., pričom všetkým podaným upozorneniam bolo zo strany inkriminovaných obcí aj vyhovené. Okresná prokuratúra ďalej zistila, že 3 obce síce mali uvedené VZN prijaté, no toto

bolo v rozpore so zákonom. Konkrétne zistila porušenie ustanovení § 6 ods. 1, ods. 8, ods. 9, § 11a ods. 1, ods. 2, ods. 7, ods. 8, § 11b, § 13a ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. resp. § 4 písm. a) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov. Na zistenú nezákonnosť reagovala Okresná prokuratúra Senica podaním 3 protestov prokurátora, ktorým dotknuté zastupiteľstvá vyhoveľi a sporné ustanovenia VZN zrušili.

S poukazom na uvedené možno zhrnúť, že všetkým 55 upozorneniam, ktoré boli podané jednotlivým obciam, bolo v plnom rozsahu aj vyhovené.

Tabuľka A.2.3. - Krajská prokuratúra Trenčín

	KP TN	OP TN	OP PD	OP PB	OP BN	OP PE	OP NM	spolu
protest	0	23	15	31	33	0	31	133
upozornenie	0	6	5	33	22	0	0	66
odloženie	0	2	0	1	1	0	0	4
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	1	0	0	0	0	1
inak	0	2	0	0	1	0	0	3

Z poznatkov predložených Krajskou prokuratúrou Trenčín vyplýva, že jednotlivé opatrenia prokurátora uplatnené v sledovanom období, boli vo väčšine podané na základe vykonaných previerok dodržiavania zákonnosti orgánmi územnej samosprávy, len výnimočne na základe podnetu fyzickej alebo právnickej osoby.

Príklad:

Okresná prokuratúra Nové Mesto nad Váhom z podnetu fyzickej osoby získala poznatok o porušení zákonnosti VZN obce, ktorý vybavila podaním protestu prokurátora proti VZN obce Bošáca č. 1/2019 na ochranu pred hlukom a vibráciami, konkrétne proti jeho ustanoveniu § 2 a § 3, ktoré upravovali časovým ohraničením nočný klud, a rovnako osobitnú kontrolnú činnosť obce nad dodržiavaním predmetného všeobecne záväzného nariadenia a právne následky porušovania ustanovenia o nočnom klude na území obce Bošáca.

Rámec a rozsah previerkovej činnosti opodstatňuje početnosť poznatkov získaných v sledovanom období jednotlivými okresnými prokuratúrami. Predmetné poznatky by bolo možné pri určitom zjednodušení rozčleniť na poznatky o nečinnosti obcí založenej neprijatím tzv. obligatórnych všeobecne záväzných nariadení obcí a miest podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb., poznatky o nezákonnosti prijatých všeobecne záväzných nariadení obcí a miest z hľadiska ich obsahového rámca a poznatky o inom nezákonnom postupe orgánov obcí a miest, ktorým sa zasahovalo do právneho režimu aplikácie problematiky upravenej všeobecne záväzným nariadením. Na uvedené pochybenia reagovali jednotlivé prokuratúry veľkým množstvom opatrení prokurátora.

Príklady:

Okresná prokuratúra Prievidza na nečinnosť obcí, ktoré neustanovili všeobecne záväzným nariadením pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb reagovala podaním upozornení prokurátora. Okresnou prokuratúrou Prievidza boli takto v rámci uvedenej časti previerkovej činnosti podané 4 upozornenia prokurátora, a to obciam Kocurany pod sp. zn. Pd 134/20/3307 zo dňa 20.08.2020, Kostolná Ves pod sp. zn. Pd 135/20/3307 zo dňa 20.08.2020, Horné Vestenice pod sp. zn. Pd 136/20/3307 zo dňa 20.08.2020 a Zemianske Kostolany pod sp. zn. Pd 137/20/3307 zo dňa 20.08.2020.

V súvislosti s nezákonnými ustanoveniami viacerých VZN Okresná prokuratúra Považská Bystrica v rámci previerkovej činnosti zistila, že obce Beluša, Papradno a mesto Púchov ustanovili vo VZN regulujúcich čas predaja a prevádzky služieb všeobecné otváracie hodiny aj pre neštátne zdravotnícke zariadenia napriek tomu, že z ustanovenia § 46 ods. 1 písm. m) zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplýva, že štátnu správu na úseku zdravotníctva v samosprávnom kraji ako prenesený výkon štátnej správy vykonáva samosprávny kraj, ktorý schvaľuje a potvrdzuje ordinačné hodiny a doplnkové ordinačné hodiny pre zdravotnícke zariadenia, v ktorých sa poskytuje ambulantná starostlivosť; ak je minimálny rozsah ordinačných hodín ustanovený osobitným predpisom, samosprávny kraj môže v prípadoch hodných osobitného zreteľa, najmä s ohľadom na zabezpečenie poskytovania a dostupnosti zdravotnej starostlivosti, schváliť ordinačné hodiny a doplnkové ordinačné hodiny aj v menšom rozsahu. V tomto prípade si teda obce a mesto prisvojili právomoc, ktorá im nepatrí, teda určovať v nariadení aj otváracie hodiny pre zdravotnícke zariadenia a v meste Púchov aj lekárne. Aj z uvedených dôvodov Okresná prokuratúra Považská Bystrica podala proti všeobecne záväzným nariadeniam obce Beluša pod sp. zn. Pd 82/20/3306, obce Papradno pod sp. zn. Pd 92/20/3306 a mesta Púchov pod sp. zn. Pd120/20/3306 protesty prokurátora.

Všetkým opatreniam prokurátora, ktoré boli v sledovanom období jednotlivým samosprávam podané orgánmi prokuratúry v územnom obvode Krajskej prokuratúry Trenčín, bolo v plnom rozsahu vyhovené.

Tabuľka A.2.4. - Krajská prokuratúra Nitra

	KP NR	OP KN	OP LV	OP NR	OP NZ	OP TO	spolu
protest	0	1	4	6	3	3	17
upozornenie	0	0	3	10	7	0	20
odloženie	0	0	1	0	0	0	1
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	0	0	0	0
inak	0	0	0	0	11	0	11

Dôvod na podanie príslušného prokurátorského opatrenia bol v prevažnej miere zistený predovšetkým na základe previerkovej činnosti jednotlivých prokuratúr v územnej pôsobnosti Krajskej prokuratúry Nitra, no ojedinele aj na základe podnetu.

Príklad:

V roku 2019 Okresná prokuratúra Topoľčany na základe podnetu fyzickej osoby preskúmala rozhodnutie obce Krušovce č. 447/2018 zo dňa 12.11.2018, ktorým obec podľa § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. udelila súhlas k vykonávaniu podnikateľskej činnosti na území obce prevádzkarni a súčasne týmto rozhodnutím povolila prevádzkový čas tejto prevádzkarni. V rámci vybavovania podnetu bolo zistené, že táto nemá prijaté nariadenie podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 3 zákona č. 369/1990 Zb. o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb. Na uvedený poznatok bolo reagované upozornením prokurátora pod sp. zn. Pd 33/19/4406.

Na nedostatky zistené Okresnou prokuratúrou Nitra pri plnení vlastnej úlohy na rok 2020 zameranej na zistenie a vyhodnotenie stavu zákonnosti v postupe obcí na úseku prijímania VZN podľa § 4 odsek 5 písmeno a) bod 1., bod 3., bod 4., bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., bolo reagované celkovo 10 upozorneniami prokurátora a 6 protestmi prokurátora, ktorým bolo dotknutými orgánmi verejnej správy vyhovie. Upozornenia boli podané z dôvodu, že v konkrétnych prípadoch neboli jednotlivými samosprávami prijaté VZN, ktoré boli predmetom úlohy. Možno skonštatovať, že podané opatrenia splnili účel, nakoľko obce predmetné nariadenia následne prijali.

Všetkým podaným protestom a upozorneniam prokurátora bolo dotknutými samosprávami vyhovie. Zároveň možno konštatovať, že v sledovanom období nebola prokurátorom podaná žiadna žaloba o vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia obce alebo mesta vydaného vo veciach územnej samosprávy so zákonom v zmysle § 357 a nasl. Správneho súdneho poriadku.

Tabuľka A.2.5. - Krajská prokuratúra Žilina

	KP ZA	OP CA	OP DK	OP LM	OP MT	OP NO	OP RK	OP ZA	spolu
protest	0	0	0	3	7	2	10	15	37
upozornenie	0	0	0	0	0	6	0	1	7
odloženie	2	0	0	0	0	0	1	4	7
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
inak	0	0	0	0	0	0	0	6	6

Z vyššie uvedeného tabuľkového prehľadu vyplýva, že okresné prokuratúry v územnom obvode Krajskej prokuratúry Žilina na zistené nedostatky v sledovanom období reagovali najmä podaním protestu prokurátora. Obce v rámci normotvornej činnosti, či už na úseku nakladania s komunálnym odpadom, alebo na úseku týkajúceho sa držania psov, resp. chovu a držania hospodárskych zvierat, ukladali povinnosti nad prípustný rámec zákona, pričom povinnosti alebo zákazy ukladali

v mnohých prípadoch duplicitne. Častým javom normotvornej činnosti obcí a miest boli nejasné, neurčité a nepresné formulácie textov všeobecne záväzných nariadení, ktoré následne pripúšťajú ich svojvoľnú a účelovú interpretáciu.

Príklad:

V rámci previerky zachovávania zákonnosti bolo Okresnou prokuratúrou Námestovo preskúmané VZN obce Breza č. 2/2019 o čase predaja v obchodoch a čase prevádzky služieb na území obce Breza. Po procesnej stránke bolo VZN prijaté v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 369/1990 Zb. a so zásadami tvorby všeobecne záväzných nariadení, avšak z obsahovej stránky preskúmaného VZN boli zistené viaceré nezákonnosti. Za najzávažnejšiu nezákonnosť možno považovať, že obec stanovovala podnikateľom povinnosti nad rámec určený zákonom, konkrétne ustanovením § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb., kde vyžadovala od podnikateľských subjektov oznámiť písomnou formou stanovený prevádzkový čas pred začatím prevádzky, vrátane každej zmeny, pričom prostredníctvom VZN boli vymedzené náležitosti písomného oznámenia a jeho príloh (napr. kópie živnostenského oprávnenia). Obec si ďalej v rozpore so zákonom č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa v znení neskorších predpisov priznala oprávnenie kontrolovať dodržiavanie určeného času predaja v obchode a času prevádzky služieb, pričom takéto oprávnenie zo zákona prináleží len SOI. Zároveň bolo starostovi obce priznané právo na udelenie individuálnej výnimky z ustanovených pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na základe písomnej žiadosti podnikateľa ako aj jeho právo na odňatie povolenia na poskytovanie služieb. Proti predmetnému VZN bol podaný protest prokurátora, ktorému bolo vyhovené.

Okrem jediného prípadu bolo všetkým protestom prokurátora vyhovené.

V sledovanom období bolo na základe najmä previerkovej činnosti okresných prokuratúr podaných celkovo 7 upozornení prokurátora.

Príklad:

Okresná prokuratúra Námestovo podala v rámci vykonávania úlohy podľa č. 4 Plánu úloh Okresnej prokuratúry Námestovo na rok 2021 celkovo 6 upozornení, pričom v 4 prípadoch z dôvodu, že obce a mestá okresu Námestovo nemali prijaté obligatórne všeobecne záväzné nariadenia podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb. V dvoch prípadoch bolo zistené, že dotknuté obce, hoci nemali prijaté VZN regulujúce podnikateľskú aktivitu v medziach ustanovenia § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb. na území obce, vydávali na základe žiadostí podnikateľských subjektov individuálne právne akty, označené ako „rozhodnutie“, ktorými starosta rozhodoval o čase predaja konkrétnej prevádzky, čím došlo k porušeniu § 3 ods. 1, § 46 Správneho poriadku a § 4 ods. 3 písm. i), § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Podaným upozorneniam prokurátora bolo vo všetkých prípadoch vyhovené.

Tabuľka A.2.6. - Krajská prokuratúra Banská Bystrica

	KP BB	OP LC	OP RS	OP VK	OP ZH	OP BB	OP BR	OP RA	OP ZV	spolu
protest	0	15	0	11	2	2	0	0	1	31
upozornenie	25	1	10	2	0	0	0	0	1	39
odloženie	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2
nezákonnosť odstránená za konania	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
inak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Jednotlivé opatrenia prokurátora boli v sledovanom období prijaté tak na základe podnetov, previerkovej činnosti a v mnohých prípadoch aj na základe vlastných poznatkov nadobudnutých v sledovanom období.

Príklad:

Na základe vlastného poznatku podala Okresná prokuratúra Žiar nad Hronom protest prokurátora pod sp. zn. Pd 98/20/6613 proti článku VII. VZN o ochrane poriadku v obci Beluj č. 3/2008, pretože obec nad rámec zmocnenia zákonom č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov zakázala pohyb zvierat po voľnom priestranstve bez toho, aby boli jasne vymedzené miesta, ktorých sa uvedený zákaz týkal. Protestu prokurátora bolo vyhovené, pričom aj v tomto prípade obec zrušila celé VZN.

Vo všetkých 10 obciach, ktoré boli predmetom previerkovej činnosti Okresnej prokuratúry Rimavská Sobota bolo zistené, že obce nemajú prijaté obligatórne VZN (išlo o obce Rimavská Baňa, Lehota nad Rimavicou, Pavlovce, Dubovec, Bottovo, Číž, Chanava, Kráľ, Rimavská Seč a Lenartovce). Prokurátorka na uvedené zistenia reagovala podaním upozornení prokurátora na porušenie ustanovenia § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. Všetkým 10 podaným upozorneniam bolo vyhovené a na ich základe bolo dotknutými obcami prijatých celkom 48 nových VZN. Obec Lehota nad Rimavicou VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. zákona č. 369/1990 Zb. neprijala, pričom k dôvodom jeho neprijatia uviedla, že „*obec má len dve ulice a ich označením by vznikli dosť vysoké náklady pre obyvateľov vybavovaním nových dokladov, nehovoriac o občanoch odkázaných na pomoc inej osoby, pričom finančné prostriedky im nepostačujú už teraz na stravu a bývanie nie to ešte vybavovanie nových dokladov*“. K dôvodom neprijatia VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 5. uviedla, že predmetné VZN obec nemá prijaté „*a to z dôvodu, že v obci je obyvateľstvo vo väčšej miere v dôchodkovom veku a mladšie resp. stredného veku pracuje v zahraničí alebo mimo územia okresu a takéto uznesenie pre obec nie je potrebné*“.

Na ilustráciu rozmanitosti nápadu vecí možno spomenúť, že Okresná prokuratúra Brezno na základe podnetu preskúmala VZN obce Závadka nad Hronom č. 04/2019 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb v znení jeho doplnenia VZN 02/2020. Podávateľka namietala ustanovenie upravujúce čas predaja v obchodných prevádzkach, kde došlo k zmene úpravy otváracej doby v pracovných dňoch od 6.00 h do 18.00 h a v sobotu a v nedeľu od 6.00 h do 15.00 h. Poukazovala na to, že z dôvodu takto prijatej úpravy nemôže ďalej prevádzkovať obchod,

tzv. „večierku“, v ktorom tovar predávala pôvodne do 22.00 h. Namietala, že nemôže vykonávať podnikanie spôsobom a v rozsahu zodpovedajúcemu slobodnému výkonu podnikania. Podnet podávateľky bol odložený s odôvodnením, že v rámci stanovenia pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky vo VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 3 je obec oprávnená vymedziť časové intervaly pre jednotlivé typy prevádzok, a preto pokiaľ obec ustanovila čas predaja v obchode odlišne od času prevádzky pohostinskej činnosti a prevádzkach poskytujúcich služby, zákon neporušila tým.

Na záver možno uviesť, že všetkým 31 podaným protestom prokurátora a 39 upozorneniam prokurátora uplatneným k sledovanej problematike v období od 01.04.2018 do 31.12.2021, bolo vyhovené.

Tabuľka A.2.7. - Krajská prokuratúra Košice

	KP KE	OP RV	OP MI	OP TV	OP SNV	OP KE I	OP KE II	OP KE okolie	spolu
protest	2	11	6	0	0	1	8	0	28
upozornenie	0	18	4	7	0	0	0	57	86
odloženie	0	0	0	0	0	0	0	1	1
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
inak	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že k vybaveniu vecí na základe podnetov došlo konkrétne v dvoch prípadoch.

V prvom prípade Okresná prokuratúra Košice – okolie podnet na preskúmanie zákonnosti VZN obce Rudník č. 3/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené z dôvodu zabezpečenia verejného poriadku v obci odložila, nakoľko nebolo zistené porušenie zákona. V druhom prípade Krajská prokuratúra Košice na základe podnetu preskúmala VZN mesta Košice č. 173 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Košice, pričom zistila porušenie § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. (pre nejednoznačnosť, neurčitosť a nepresnosť normatívneho právneho aktu) a proti konkrétnym ustanoveniam VZN podala protest prokurátora, ktorému mesto nevyhovelo. Vo veci bola preto podaná správna žaloba, ktorú Krajský súd v Košiciach zamietol, a preto bola následne spracovaná aj kasačná sťažnosť, o ktorej Najvyšší súd SR doposiaľ nerozhodol (sp. zn. Kc 14/20/8800).

Pochybenia zistené previerkami vykonanými jednotlivými orgánmi prokuratúry v územnom obvode Krajskej prokuratúry Košice, na ktoré bolo reagované opatreniami prokurátora, možno v hodnotenom období zhrnúť do nasledovných bodov:

- absencia niektorých z obligatórnych VZN,
- ukladanie nových povinností resp. obmedzení v rozpore so zákonnou úpravou,
- prijaté VZN obsahovali odkazy na právne predpisy, ktoré už v čase prijímania VZN boli neplatné,

- vytváranie vlastných definícií (už zákonom upravených) a pojmov vo VZN,
- modifikovanie textu zákona prebratého do VZN,
- zavádzanie nových skutkových podstát priestupkov a správnych deliktov,
- zverenie kontrolného oprávnenia nad dodržiavaním ustanovení VZN neoprávneným subjektom,
- nedostatky v procese schvaľovania VZN.

Príklad:

Okresná prokuratúra Košice I v rámci previerky zákonnosti VZN mestskej časti Košice - Sever o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach na území Mestskej časti Košice – Sever zistila porušenie zákona v tom, že mestská časť vo VZN nezákonne rozšírila zákaz predaja aj o ďalšie výrobky nad rámec zákonnej úpravy uvedenej v § 6 zákona č. 178/1998 Z. z. o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), ďalej v rozpore s právnou úpravou rozšírila okruh subjektov oprávnených vykonávať dozor nad dodržiavaním VZN a prijala vlastný spôsob sankcionovania porušenia ustanovení VZN. Na zistené pochybenia reagoval prokurátor protestom prokurátora.

Upozornenia prokurátora boli podané najmä z dôvodu absencie niektorých z obligatórnych VZN.

Všetkým opatreniam prokurátora, ktoré boli podané na základe previerkovej činnosti, bolo vyhovené, okrem 7 upozornení prokurátora podaných Okresnou prokuratúrou Košice – okolie, ktoré neboli v čase spracovania zhodnotenia ešte prejednané.

Tabuľka A.2.8. - Krajská prokuratúra Prešov

	KP PO	OP BJ	OP HE	OP KK	OP PP	OP PO	OP SL	OP SK	OP VT	spolu
protest	1	0	0	0	0	1	6	0	5	13
upozornenie	0	0	0	11	0	0	0	8	14	33
odloženie	0	0	0	2	2	2	0	0	0	6
nezákonnosť odstránená za konania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
inak	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Jednotlivým prokuratúram v územnom obvode Krajskej prokuratúry Prešov napadlo za sledované obdobie celkovo 13 podnetov, pričom v 6 prípadoch orgány prokuratúry po preskúmaní namietaného VZN podnet odložili ako nedôvodný.

Príklad:

Okresná prokuratúra Poprad vybavovala podnet pod sp. zn. Pd 201/19/7706 na preskúmanie zákonnosti VZN mesta Levoča č. 9/2019, ktorým sa mení a dopĺňa VZN mesta Levoča č. 4/2017 o ochrane verejného poriadku na území mesta Levoča

v znení VZN mesta Levoča č. 4/2018. V podnete bola tvrdená individuálnosť a adresnosť nariadenia. Podávateľ namietal, že nariadenie je namierené priamo voči konkrétnej obchodnej spoločnosti a to s poukazom na charakter jej podnikateľskej činnosti zameranej na poľnohospodársku výrobu. Podnet bol ako nedôvodný odložený, nakoľko nebolo zistené, že by VZN bolo namierené adresne voči ktorémukoľvek subjektu, teda ani voči Vašej obchodnej spoločnosti. Takisto úprava práv a povinností vyplývajúcich z VZN bola okresnou prokuratúrou vyhodnotená ako súladná s rozsahom a v medziach zákona s odkazom na § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. a účel, ktorý sa má VZN dosiahnuť.

Najpočetnejšia skupina podnetov, ktoré boli vyhodnotené ako dôvodné, smerovala voči VZN o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta/obce. Vo všeobecnosti boli zistené viaceré porušenia príslušných zákonov ako napr. určovanie času predaja v obchode a času prevádzky služieb rozhodnutím starostu, resp. rozhodnutím obecného zastupiteľstva, určovanie individuálneho prevádzkového času pre konkrétne prevádzky na základe žiadosti, stanovovanie ďalších povinností prevádzkovateľom nad rámec zákona počas chodu prevádzky, počas dočasného uzatvorenia prevádzky, ako aj osobitné povinnosti počas kontroly dodržiavania všeobecne záväzného nariadenia a pod. Na uvedené pochybenia bolo reagované podaním protestov prokurátora.

Príklad:

Okresná prokuratúra Prešov pod sp. zn. Pd 364/19/7707 na základe podnetu preskúmavala zákonnosť VZN obce Hermanovce č. 1/2015 o určení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území obce Hermanovce v znení jeho Doplnenia zo dňa 24.09.2018. Námietky podávateľa spočívali voči adresnosti nariadenia a jeho diskriminačnom pôsobení voči podávateľovi podnetu. Prokurátor podnet odložil ako nedôvodný. Na základe opakovaného podnetu bolo predmetné nariadenie preskúmané prokurátorom Krajskej prokuratúry Prešov, ktorý proti nemu podal protest prokurátora. Prokurátorka protestom namietala, že normatívnym právnym aktom nikdy nemožno riešiť konkrétny prípad, rieši sa ním celá skupina prípadov, je určený na opakované používanie a má všeobecnú povahu. V danom prípade obec Hermanovce konkrétnej prevádzke, t. j. konkrétnemu subjektu určuje dobu nočného klúdu počas kalendárneho dňa a osobitne aj dobu nočného klúdu v sobotu pri usporadúvaní svadieb alebo iných podujatí. Nie je v právomoci obce takýmto spôsobom upravovať rozsah podnikateľských aktivít konkrétnemu subjektu, a to ani v súvislosti s ochranou verejného poriadku pri dodržiavaní nočného pokoja. Z obsahu administratívnych podkladov obce Hermanovce vyplývalo, že vzniknutý problém sa týkal hlučnej prevádzky počas rôznych zábavných podujatí, najmä na svadobných hostinách v priestoroch a v okolí kaštieľa Péchy. Zodpovednosť za prekročenie hygienických limitov hluku z prevádzkovania služieb upravuje zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Prokurátorka namietla nezákonnosť predmetnej regulácie prevádzkového času z dôvodu, že nariadením nebol zrejmy primárne iný účel sledovaný reguláciou, než je účel samotného zákona č. 355/2007 Z. z. smerujúceho k ochrane zdravia pred nadmerným hlukom.

Okresná prokuratúra Kežmarok na základe poznatkov získaných prokurátorskými previerkami podala celkovo 11 upozornení prokurátora, ktorými

reagovala na absenciu prijatia VZN o ustanovení názvov ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj na absenciu prijatia VZN o podrobnostiach o organizácii miestneho referenda.

Upozornenia prokurátora na nečinnosť miest a obcí spočívajúcich v neprijatí predmetných VZN (v počte 14) podala aj Okresná prokuratúra Vranov nad Topľou, ktorá v roku 2021 vykonala previerky zamerané na zhodnotenie stavu zákonnosti VZN o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb.

Na základe vyššie uvedeného možno zosumarizovať, že všetkým protestom a upozorneniam prokurátora, ktoré boli prokuratúrami v územnom obvode Krajskej prokuratúry Prešov podané, bolo vyhovené.

Zhrnutie poznatkov vyplývajúcich z časti A.2

Celkové údaje jednotlivých krajských prokuratúr sú zhrnuté v nasledovnej tabuľke:

Tabuľka A.2.9.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	spolu
protest	13	56	133	17	37	31	28	13	328
upozornenie	1	55	66	20	7	39	86	33	307
odloženie	11	3	4	1	7	2	1	6	35
nezákonnosť odstránená za konania	0	2	1	0	0	1	0	0	4
inak	8	6	3	11	6	0	0	0	34

Z vyššie uvedenej súhrnnej tabuľky je zrejmé, že orgány prokuratúry na zistenú nezákonnosť v sledovanom období reagovali celkovo **635 opatreniami prokurátora**.

Možno dôvodne predpokladať, že uvedené vysoké číslo týchto opatrení, ktorými bolo v konkrétnych prípadoch za sledované obdobie reagované na zistené nezákonnosti obsiahnuté vo VZN, odzrkadľuje veľmi nízku kvalitu normotvorby orgánov územnej samosprávy, ako aj do istej miery náročnosť právnej úpravy. Uvedený záver dokresľuje aj počet odložených vecí, v ktorých nebola zistená nezákonnosť, ktorá v porovnaní s počtom uplatnených opatrení, tvorí len zanedbateľné množstvo.

Z celkového počtu 307 upozornení prokurátora, bola v prevažnej väčšine ich predmetom nečinnosť jednotlivých miest obcí spočívajúca v tom, že tieto si vôbec nesplnili svoju povinnosť prijať niektoré z obligatórnych VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. až bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.

ČASŤ B

B. I. Zistenie, či mesto/obec prijalo všeobecne záväzné nariadenie v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. až bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.

V tejto, tzv. prieskumnej (štatistickej) časti sú zhromaždené a vyhodnotené poznatky týkajúce sa stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí spočívajúce v splnení si ich zákonnej povinnosti prijať všeobecne záväzné nariadenie v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. až bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. a to aj s uvedením dôvodov v prípade, ak si samospráva uvedenú obligatórnu povinnosť nespĺnila.

K nižšie uvedeným tabuľkovým prehľadom je potrebné uviesť, že tieto obsahujú údaje zhromaždené z celkovo **2914 miest a obcí nachádzajúcich sa na celom území Slovenskej republiky**. K uvedenému je však potrebné doplniť, že na žiadosť o poskytnutie súčinnosti nereagovali 3 obce z obvodu pôsobnosti Okresnej prokuratúry Revúca a 3 obce z obvodu pôsobnosti Okresnej prokuratúry Zvolen (obe územný obvod Krajskej prokuratúry Banská Bystrica) a to ani po opakovanej urgencii. Obdobne tomu bolo aj v prípade obce Krásno, kedy Okresná prokuratúra Partizánske nezistila, či obec má všeobecne záväzné nariadenie podľa § 4 ods. 5 písmeno a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb. prijaté, keďže obec, ani po urgencii prokuratúry, nepodala správu a prijatie VZN nebolo možné zistiť ani z webového sídla obce Krásno. Súčasťou uvedeného prehľadu je aj celkovo 17 mestských častí mesta Bratislava a 22 mestských častí mesta Košice. Zároveň je nutné upozorniť na skutočnosť, že číselné údaje v tabuľke sú aktuálne k 01.04.2022.

B. I. A. Všeobecne záväzné nariadenie obcí v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b).

Zo štatistického prehľadu jednotlivých krajských prokuratúr možno vo všeobecnosti uviesť, že povinnosť určiť názov ulíc a verejných priestranstiev prostredníctvom VZN si splnila len 1/5 všetkých miest a obcí na území SR.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	Spolu
Prijaté VZN	43	62	41	86	67	126	114	101	640
Neprijaté VZN	46	189	235	268	245	380	348	563	2274
počet miest/obcí	89	251	276	354	312	506	462	664	2914
podiel prijatých VZN	48,31%	24,70%	14,86%	24,29%	21,47%	24,90%	24,68%	15,21%	21,96%

Z hľadiska posúdenia existencie daného VZN v meste či obci možno skonštatovať, že úprava danej problematiky prostredníctvom VZN prevláda vo veľkých resp. tzv. strediskových sídlach. V tomto kontexte možno napríklad uviesť, že:

- v územnom obvode Krajskej prokuratúry Bratislava majú predmetné VZN prijaté všetky mestá,
- v územnom obvode Krajskej prokuratúry Prešov z celkového počtu 23 miest má predmetné VZN prijatých 17 miest, pričom zvyšných 6 miest aj napriek tomu, že majú pomenované ulice a iné verejné priestranstvá, VZN prijaté nemajú,
- v územnom obvode Krajskej prokuratúry Žilina nemali z celkového počtu 19 miest prijaté VZN len 3 mestá.

Obdobné poznatky vyplývajú aj z údajov zadovážených ostatnými krajskými prokuratúrami odvolávajúc sa na dôvody uvedené najmä menšími obcami, že prijatie takéhoto VZN nepovažujú za dôvodné a účelné.

S poukazom na vyššie uvedené možno ďalej ustáliť, že nie sú výnimočnými situácie, kedy názvy ulíc a verejných priestranstiev v obci existujú, bežne sa používajú aj v tzv. administratívnom styku, avšak bez akéhokoľvek normatívneho základu vo forme VZN prípadne aj iného aktu orgánu územnej samosprávy (napr. uznesenie MNV, ObZ, MsZ a pod.).

Osobitne je potrebné uviesť, že VZN o názvoch ulíc a iných verejných priestranstiev a o ich zmenách nemá prijaté ani jedna zo 17 mestských častí mesta Bratislava. Je tomu tak z dôvodu, že v zmysle § 6a ods. 2 písm. l) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 377/1990 Zb.“) je právomoc určovať názvy ulíc a iných verejných priestranstiev vyhradená mestu Bratislava [a to s poukazom aj na § 11 ods. 5 písm. o) uvedeného zákona a čl. 7 ods. 6 písm. w), čl. 18 ods. 4 písm. t), čl. 28 ods. 1 písm. l) Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy].

Mesto Košice má prijaté VZN mesta Košice č. 163/2015 - Pravidlá pre určovanie názvov ulíc, námestí a verejných priestranstiev na území mesta Košice (Pravidlá určovania názvov ulíc), ktoré sa týka označenia ulíc a verejných priestranstiev celého mesta, teda aj jeho mestských častí.

Dôvody, pre ktoré nebolo prijaté VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. zákona č. 369/1990 Zb.

Dôvody, na základe ktorých obce neprijali VZN o určení názvov ulíc a iných verejných priestranstiev možno pri tomto druhu VZN zhrnúť do dvoch skupín – všeobecné a osobitné, determinované špecifickými podmienkami tej – ktorej obce.

Medzi všeobecné dôvody patrí:

- obec má len jednu ulicu a teda nie je naplnený dôvod na určenie názvu ulice vyplývajúci z § 2b ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.,
- zmena názvu ulíc a verejných priestranstiev by neúmerne administratívne a finančne zaťažovala obyvateľov obce (napr. výmena osobných dokladov) resp. aj samotnú obec (osadenie tabúl, oznamovacia povinnosť vo vzťahu k orgánom verejnej správy za účelom aktualizácie údajov a pod.) ;
- určenie názvov ulíc nie je potrebné, nakoľko obec tvorí len jedno katastrálne územie;

- obce vzhľadom na veľkosť obce, nízky počet obyvateľov s trvalým pobytom resp. rešpektujúc názor jej obyvateľov, nepovažujú prijatie VZN za účelné a dôvodné;
- názvy ulíc boli prijaté v čase účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy (napr. rozhodnutím Rady MNV obce, uznesením zastupiteľstva a pod.) a obce nepovažujú za potrebné VZN prijímať;
- v obci sú názvy ulíc zaužívané už niekoľko desiatok rokov, sú neoficiálne používané aj v poštovom styku, sú súčasťou máp a navigačných systémov, sú zaznamenané v územnom pláne obce a jej rozvojových dokumentoch (napr. plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja) ;
- názvy ulíc nie sú potrebné, nakoľko existencia systému tzv. adresných bodov umožňuje presne identifikovať nehnuteľnosti a ich polohu;
- názvy ulíc nie sú potrebné, nakoľko nehnuteľnosti sú označené súpisným číslom,
- nedostatočný a nekompetentný personál obce na vypracovanie VZN;
- obecné zastupiteľstvo doposiaľ nenašlo zhodu na označení ulíc a verejných priestranstiev;
- zmenu zákona č. 369/1990 Zb. vyplývajúcu z nadobudnutia účinnosti zákona č. 70/2018 Z. z. obce nepostrehli;
- opatrenia počas mimoriadnej situácie spôsobenej pandémiou COVID 19.

Za osobitné dôvody možno uviesť:

Z poznatkov Krajskej prokuratúry Žilina vyplýva, že dôvodom na neprijatie VZN upravujúceho danú problematiku obcami na Kysuciach je, že obce sú členené v osadách alebo tzv. pláchoch ako napr. U Veselkov, U Krasuľov a pod., ktoré sú pomenované po menách rodín, ktoré tam v minulosti žili. Obce preto nemajú pomenované ulice a adresy sú špecifikované len popisnými číslami rodinných domov.

Obdobné závery vyplývajú aj z poznatkov Krajskej prokuratúry Trenčín. Konkrétne v podmienkach (hraničného) okresu Púchov Okresná prokuratúra Považská Bystrica zistila, že v obci Lazy pod Makytou VZN, ktorým by obec ustanovila názvy ulíc a iných verejných priestranstiev nebolo prijaté z dôvodu, že nie je možné územie obce reálne rozdeliť na ucelené ulice alebo iné verejné priestranstvá, nakoľko obec Lazy pod Makytou sa rozprestiera v 12 km dlhej doline potoka Biela voda a skladá sa zo štyroch hlavných častí, viacerých malých častí, mnohých osád a usadlostí (často odľahlých). Zaužívané názvy týchto častí obce sú, podľa vyjadrenia obce, dostatočným orientačným prvkom, a preto nebola a ani nie je potreba spresňovať a špeciálne upravovať názvy ulíc alebo iných verejných priestranstiev na území obce.

Podhorským charakterom s lazníckym osídlením argumentovali aj obce z obvodu Okresnej prokuratúry Zvolen (okresy Detva a Krupina).

B. I. B. Všeobecne záväzné nariadenie obcí v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene [odsek 3 písm. g)].

Z nasledujúcej tabuľky plyní, že až 55% obcí v rámci Slovenskej republiky má prijaté aspoň 1 všeobecne záväzné nariadenie, ktorého predmetom sú pravidlá na udržiavanie čistoty v obci resp. ochrana verejnej zelene v obci.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	Spolu
Prijaté VZN	86	111	114	200	134	288	331	345	1609
Neprijaté VZN	3	140	162	154	178	218	131	319	1305
počet miest/obcí	89	251	276	354	312	506	462	664	2914
podiel prijatých VZN	96,63%	44,22%	41,30%	56,50%	42,95%	56,92%	71,65%	51,96%	55,22%

Dôvody, pre ktoré nebolo prijaté VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb.

Najčastejším dôvodom neprijatia VZN obcami a mestami bola nepotrebnosť VZN v obci, spojená s konštatovaním, že obyvatelia sa o čistotu v obci starajú, obec starostlivosť o zeleň a udržiavanie čistoty zabezpečuje vo vlastnej réžii alebo na reguláciu daných oblastí postačuje aktuálne platná právna úprava (napr. zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 79/2015 Z. z., zákon č. 282/2002 Z. z. ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov a iné). Niektoré obce uviedli, že ani veľkosť obce a rozsah verejnej zelene v obci nevyžaduje úpravu právnych vzťahov formou VZN. Ako dôvod neprijatia daného VZN bolo ďalej uvedené, že obec neeviduje nečistotu, nie je vlastníkom verejnej zelene a v neposlednom rade dôvodom bolo aj nedostatočné personálne obsadenie obecných úradov s tým, že obec plní mnoho rôznych zákonných povinností a na prípravu návrhu nariadenia a jeho spracovanie nemá ani personálne a ani časové kapacity.

V územnom obvode Krajskej prokuratúry Bratislava nemali predmetné VZN prijaté len 3 obce, pričom ako dôvod uviedli, že obec dodržiava jednotlivé legislatívne pravidlá prijaté ústrednými orgánmi štátnej správy v danej oblasti a nemá za potrebu rozširovať právomoc a povinnosti nad rámec zákona (obec Plavecké Podhradie), obec nemala dôvod prijať takéto VZN (obec Studienka) resp. obec sa riadi príslušnými právnymi predpismi a takéto VZN nepovažuje za potrebné (obec Vysoká pri Morave).

Obec Zvolenská Slatina VZN neprijala, má však vypracovanú internú smernicu Plán údržby zelene. Obec Medovarce, taktiež z územného obvodu Okresnej prokuratúry Zvolen uviedla, že v danej oblasti má prijatý „Štatút obce Medovarce k ochrane verejného poriadku, zdravého životného prostredia a zelene“, čo však po vyhodnotení okresnou prokuratúrou nebolo posúdené ako VZN.

Predmet úpravy VZN prijatého v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb.

Predmetom úpravy uvedeného druhu VZN boli najčastejšie tieto skutočnosti:

- udržiavanie čistoty a ochrana, údržba, tvorba, správa verejnej zelene a to aj formou zákazov a obmedzení určitých činností a s tým súvisiace práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb,
- verejný poriadok – určenie času nočného klľudu s zákazu rušenia verejného poriadku hlukom,
- tvorba a ochrana zdravého životného prostredia – a to najmä na úseku:
 - odpadov (zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov) – nakladanie s komunálnymi a drobnými stavebnými odpadmi,
 - chovu a držaní hospodárskych zvierat (zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti resp. už zrušená vyhláška MP SR č. 230/1998 Z. z. o chove hospodárskych zvierat a o usmrcovaní jatočných zvierat) – práva a povinnosti chovateľov zvierat k ochrane životného prostredia a verejného poriadku voči nežiadúcim vplyvom chovu na území obce, podmienky chovu a držania hospodárskych zvierat a ostatných zvierat (napr. chov včiel),
 - pozemných komunikácií (zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon)) - zjazdnosť miestnych komunikácií na území obce/mesta, státie vozidiel na verejnej zeleni, povinnosti vlastníkov, správcov, užívateľov nehnuteľností v súvislosti s odstraňovaním závad v schodnosti chodníkov na území obce/mesta,
 - ochrany prírody a krajiny (zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny),
 - čistoty ovzdušia,
 - ochrany vôd, vodných tokov a vodných nádrží a pod.

V mnohých prípadoch bolo zistené, že obce nemajú prijaté všeobecne záväzné nariadenie striktné s obsahom, ktorý by bolo možné jednoznačne podriaďiť pod niektorú z kategórií vymedzených v § 4 ods. 5 písm. a) bode 1 až 5 zákona č. 369/1990 Zb., ale v prípade jedného nariadenia sa môže jednať o kombináciu úpravy spoločenských a právnych vzťahov, t. j. obec môže v tom istom nariadení súčasne upraviť napr. aj podmienky vedenia psov, prípadne podmienky nakladania s odpadmi a iné, pričom tieto oblasti zahŕnie do nariadenia o čistote a o verejnom poriadku.

B. I. C. Všeobecne záväzné nariadenie obcí v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb [odsek 3 písm. i)].

S poukazom na údaje uvedené v tabuľke v kontexte poznatkov uvedených v časti A tohto Zhodnotenia možno s určitosťou skonštatovať, že vysoké percento prijatia predmetného VZN je dôsledkom početnej previerkovej činnosti jednotlivých okresných prokuratúr realizovanej v období po prijatí zákona č. 70/2018 Z. z.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	Spolu
Prijaté VZN	64	193	215	181	154	232	254	254	1547
Neprijaté VZN	25	58	61	173	158	274	208	410	1367
počet miest/obcí	89	251	276	354	312	506	462	664	2914
podiel prijatých VZN	71,91%	76,89%	77,90%	51,13%	49,36%	45,85%	54,98%	38,25%	53,09%

Napríklad v rámci územného obvodu Krajskej prokuratúry Trnava boli v uvedenej oblasti vykonané previerky Okresnou prokuratúrou Piešťany, Okresnou prokuratúrou Skalica, Okresnou prokuratúrou Senica a tiež Okresnou prokuratúrou Galanta. Následkom vykonaných previerok je skutočnosť, že v okrese Piešťany a Skalica majú predmetné VZN prijaté všetky obce, čím možno skonštatovať, že všetky obce si na danom úseku splnili povinnosť vyplývajúcu im zo zákona.

Vysoká percentuálna miera stavu prijatia daných VZN vyplýva aj z údajov vzťahujúcich sa ku Krajskej prokuratúre Trenčín, pričom táto je opätovne výsledkom prokurátorskej aktivity, konkrétne úlohy, ktorá bola v roku 2020 realizovaná okresnými prokuratúrami podľa plánu úloh Krajskej prokuratúry Trenčín na rok 2020 (bod č. 14 Plánu úloh Krajskej prokuratúry Trenčín – Zhodnotenie stavu zákonnosti pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb orgánmi územnej samosprávy).

K uvedenému je potrebné doplniť, že aj v územnom obvode tej krajskej prokuratúry, kde percento prijatia sa nachádza pod polovičnou hranicou, sa vyskytujú okresy s vysokou percentuálnou mierou prijatia uvedeného VZN, pričom uvedený stav je takisto výsledkom previerkovej činnosti príslušnej okresnej prokuratúry, ako je tomu v prípade napr. Okresnej prokuratúry Námestovo.

Mesto Bratislava nemá prijaté VZN o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb, nakoľko v zmysle § 7a ods. 2 písm. f) zákona č. 377/1990 Zb. uvedená normotvorná právomoc prislúcha mestskej časti. Mestskej časti je vyhradené zabezpečovať úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvárať podmienky na zásobovanie, najmä určovať pravidlá času predaja, času prevádzky služieb a spravovať miestne trhoviská.

Dôvody, pre ktoré nebolo prijaté VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že dominantným dôvodom neprijatia VZN je skutočnosť, že obce toto VZN nepotrebujú. Spravidla je odôvodnená tým, že v obci buď nemajú prevádzku obchodu, resp. majú jednu, resp. dve prevádzky predaja tovaru alebo poskytovania služieb a čas prevádzky schválili individuálne príp. v obecnom zastupiteľstve, tento bol stanovený dohodou s obcou, resp. obec nemá záujem obmedzovať na svojom území slobodu podnikania. Takisto možno vo všeobecnosti konštatovať, že obce prijatie uvedeného VZN považujú za nadbytočné a nemajú potrebu ho prijímať. Ako zaujímavosť možno spomenúť, že dôvodom na neprijatie

uvedeného VZN v obci Mirkovce (územný obvod Krajskej prokuratúry Prešov) je, že nariadenie nebolo prijaté z dôvodu lobingu.

B. I. D. Všeobecne záväzné nariadenie obcí v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a].

Z údajov nižšie uvedenej tabuľky vyplýva, že medzi jednotlivými obcami v územných obvodoch jednotlivých krajských prokuratúr prevláda rôznorodá úroveň stavu prijatia predmetného VZN. Opätovne možno konštatovať, že táto je vo výraznej miere determinovaná previerkovou činnosťou jednotlivých prokuratúr uskutočnenou v predchádzajúcom období.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	Spolu
Prijaté VZN	29	80	160	122	105	185	366	256	1303
Neprijaté VZN	60	171	115	232	207	321	96	408	1610
počet miest/obcí	89	251	275	354	312	506	462	664	2913
podiel prijatých VZN	32,58%	31,87%	58,18%	34,46%	33,65%	36,56%	79,22%	38,55%	44,73%

Stav prijatia predmetného VZN, podľa ktorého viaceré obce a mestá v územnom obvode Krajskej prokuratúry Trenčín majú prijaté predmetné VZN je daný tou skutočnosťou, že v roku 2017 bola Okresnou prokuratúrou Trenčín v rámci Plánu úloh Okresnej prokuratúry Trenčín na rok 2017 realizovaná úloha s názvom „Zhodnotenie stavu zákonnosti pri prijímaní a schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení miest a obcí v rámci regulácie činností na úseku vnútornej správy“.

Obdobný stav prijatia uvedeného VZN je aj v územnom obvode Okresnej prokuratúry Považská Bystrica, ktorá v roku 2018 podala 40 upozornení prokurátora na nečinnosť, keďže obce a mestá nesplnili zákonnú povinnosť prijať VZN bodu 4. Skutočnosť, že v okrese Senica majú všetky obce prijaté predmetné VZN vychádza rovnako z predchádzajúcej previerkovej aktivity Okresnej prokuratúry Senica a jej intervencie v podobe uplatnených upozornení prokurátora v roku 2021.

V prípade mesta Košice, vychádzajúc z platnej právnej úpravy a aktuálneho znenia štatútu mesta Košice, jednotlivé mestské časti by mali mať vždy prijaté VZN o organizácii referenda mestskej časti (§ 8a zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov, § 32 ods. 3 Štatútu mesta Košice), pričom v skutočnosti tomu tak nie je a niektoré mestské časti predmetné VZN prijaté nemajú (napr. Mestská časť Košice – Krásna resp. Mestská časť Košice – Pereš).

Dôvody, pre ktoré nebolo prijaté VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že obce predmetné VZN neprijali z dôvodu, že obce toto VZN nepotrebujú, nakoľko doposiaľ miestne referendum neorganizovali,

resp. rezonovala skutočnosť, že VZN obce doposiaľ nestihli schváliť. Tiež uviedli, že v prípade, ak by mali miestne referendum organizovať, na jeho uskutočnenie postačuje zákonná úprava obsiahnutá v § 11a zákona č. 369/1990 Zb. a nevedia, aké podrobnosti by mali vo VZN upraviť. V mnohých prípadoch obce odkazovali na úpravu miestneho referenda obsiahnutú v Štatúte danej obce.

B. I. E. Všeobecne záväzné nariadenie obcí v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)].

Z údajov nižšie uvedenej tabuľky vyplýva, že stav prijatia predmetných VZN výrazne pozitívne ovplyvňuje najmä percentuálne vyjadrenie v územnom obvode Krajskej prokuratúry Bratislava. Uvedený údaj je spôsobený najmä širokým rozsahom predmetu úpravy danej oblasti, pričom mnoho obcí (nielen) v danom kraji prijalo VZN, ktorým síce obmedzilo určité činnosti na určitý čas alebo na určitom mieste, no vo svojej podstate sa jednalo o VZN, na ktorého prijatie bola daná obec splnomocnená osobitným zákonom (napr. zákon č. 282/2002 Z. z. ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, zákon č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb a pod.) a nešlo v konkrétnom prípade o VZN, ktoré bolo vydané „len“ na základe ustanovenia § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. Niektoré krajské prokuratúry evidovali len v minimálnej miere VZN, ktoré nielen svojim označením, ale najmä úpravou, korešpondovalo priamo s predmetom preskúmaného ustanovenia § 4 ods. 5 písm. a) bod 5 zákona č. 369/1990 Zb.

	KP BA	KP TT	KP TN	KP NR	KP ZA	KP BB	KP KE	KP PO	Spolu
Prijaté VZN	87	79	53	157	113	215	192	180	1076
Neprijaté VZN	2	172	223	197	199	291	270	484	1838
počet miest/obcí	89	251	276	354	312	506	462	664	2914
podiel prijatých VZN	97,75%	31,47%	19,20%	44,35%	36,22%	42,49%	41,56%	27,11%	36,93%

Dôvody, pre ktoré nebolo prijaté VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.

Dôvody neprijatia tohto druhu VZN uvádzané jednotlivými samosprávami možno zovšeobecniť nasledovne:

- nebol dôvod prijať takéto nariadenie, pričom obec nechce zakazovať činnosti na svojom území;
- ak nastane takýto prípad, budú to riešiť individuálne prijatím uznesenia obecného zastupiteľstva;
- v obci sa nevykonávali činnosti, ktoré by bolo treba zakázať alebo obmedziť;
- nebola podaná žiadosť na vykonávanie takej činnosti, ktorá by ohrozovala život, bezpečnosť, zdravie, morálku obyvateľov;
- ak nastane potreba riešiť dané vzťahy, postačuje zákonná úprava;

- občania sú disciplinovaní a kriminalita v obci neexistuje;
- obec nemá zriadenú obecnú políciu, pričom vzniknuté narušenia verejného poriadku sa darí riešiť v súčinnosti s Policajným zborom SR;
- podľa potreby príjmu nariadenie, resp. ak bude taká požiadavka, príjmu takéto nariadenie;
- plánujú prijať takéto nariadenie;
- nedostatočné personálne obsadenie obecného úradu na prípravu takéhoto nariadenia resp. obce nie sú vybavené na to, aby zachytili tempo legislatívnych zmien a úprav v danej oblasti.

Predmet úpravy VZN prijatého v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.

Predmetom úpravy uvedeného druhu VZN boli najčastejšie tieto skutočnosti:

- činnosti zakázané alebo obmedzené, ktoré narúšajú čistotu, verejný poriadok, zdravé podmienky a zdravý spôsob života obyvateľov,
- používanie pyrotechniky,
- zjazdnosť komunikácií a chodníkov v zimnom období,
- podmienky predaja, podávania, požívaní alkoholických nápojov,
- zákaz požívaní alkoholických nápojov na verejnom priestranstve,
- ochrana nefajčiarov,
- podmienky umiestňovania herní na území obce/mesta a zákaz prevádzkovania hazardných hier v určitých dňoch,
- úprava podmienok držania psov resp. iných zvierat,
- tvorba, ochrana, údržba zelene,
- verejný poriadok,
- ochrana životného prostredia a verejného poriadku – proti nežiadúcim vplyvom chovu zvierat,
- podmienky držania psov na území obce,
- trhový poriadok,
- umiestňovanie plagátov a reklamných zariadení,
- nočný klud.

B. II. Zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia miest a obcí podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod. 5 zákona č. 369/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)]

Poznatky v tejto časti Zhodnotenia boli získané vykonaním previerok na obciach v územných obvodoch jednotlivých krajských prokuratúr. Jednotlivé okresné prokuratúry vykonali previerky príslušných všeobecne záväzných nariadení podľa hľadísk úlohy tak, že previerky boli vykonané najmenej v 5 obciach v územnej pôsobnosti príslušnej okresnej prokuratúry, z ktorých boli aspoň 2 mestá, avšak s výnimkou tých prokuratúr, ktoré vo svojom územnom obvode nemajú požadovaný dostatočný počet obcí resp. miest.

Jednotlivé okresné prokuratúry v rámci svojej územnej pôsobnosti za účelom získania poznatkov pre zhodnotenie zákonosti časti B.2. vykonali celkovo **287 previerok** a to v územných obvodoch krajských prokuratúr nasledovne:

Krajská prokuratúra Bratislava

	KP BA	OP BA I	OP BA II	OP BA III	OP BA IV	OP BA V	OP MA	OP PK	spolu
previerky	4	2	3	5	5	4	5	6	34

Krajská prokuratúra Trnava

	KP TT	OP DS	OP GA	OP PN	OP SE	OP SI	OP TT	spolu
previerky	0	5	5	5	6	6	7	34

Krajská prokuratúra Trenčín

	KP TN	OP TN	OP PD	OP PB	OP BN	OP PE	OP NM	spolu
previerky	0	5	5	5	5	5	6	31

Krajská prokuratúra Nitra

	KP NR	OP KN	OP LV	OP NR	OP NZ	OP TO	spolu
previerky	0	5	9	5	5	5	29

Krajská prokuratúra Žilina

	KP ZA	OP CA	OP DK	OP LM	OP MT	OP NO	OP RK	OP ZA	spolu
previerky	0	5	5	5	5	5	5	5	35

Krajská prokuratúra Banská Bystrica

	KP BB	OP LC	OP RS	OP VK	OP ZH	OP BB	OP BR	OP RA	OP ZV	spolu
previerky	0	6	5	5	5	5	5	7	5	43

Krajská prokuratúra Košice

	KP KE	OP RV	OP MI	OP TV	OP SNV	OP KE I	OP KE II	OP KE okolie	spolu
previerky	1	5	5	5	7	5	1	5	34

Krajská prokuratúra Prešov

	KP PO	OP BJ	OP HE	OP KK	OP PP	OP PO	OP SL	OP SK	OP VT	spolu
previerky	0	2	5	6	6	7	5	5	11	47

Poznatky boli získané aj z materiálov orgánov územnej samosprávy, ktoré boli jednotlivým okresným prokuratúram predložené v súvislosti s prípravou plnenia danej úlohy a týkali sa skutočností, či obce majú prijaté všeobecne záväzné nariadenia podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zhromažďovanie poznatkov o zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia miest a obcí podľa § 4 odsek 5 písmeno a) bod. 5 zákona č. 369/1990 Zb., bolo prokurátormi vykonávané podľa **nasledovných hľadísk**:

Bod A. hľadísk

Zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia miest a obcí podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod. 5 zákona č. 369/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)] z hľadiska procesného postupu obce/mesta pri jeho vydávaní a schvaľovaní v zmysle zákona č. 369/1990 Zb.:

- 1. či pri prijímaní preskúmaného všeobecne záväzného nariadenia bol dodržaný postup podľa § 6 ods. 3, ods. 4, ods. 6, ods. 7, ods. 8, ods. 9 zákona č. 369/1990 Zb.**

Na základe súhrnných poznatkov získaných z previerkovej činnosti jednotlivých okresných prokuratúr možno vo všeobecnosti vysloviť záver, že v prevažnej väčšine nebolo v procese prijímania preskúmaných VZN zistené žiadne porušenie vyššie uvedených ustanovení zákona č. 369/1990 Zb. Na druhej strane nedostatky, ktoré sa vykonanými previerkami v postupe obcí zistili, nemali vo svojej podstate vplyv na platnosť a účinnosť preskúmaných VZN. Zistené pochybenia spočívali predovšetkým v nedôslednom postupe obcí pri celkovej administrácii procesu prípravy, prijatia a publikácie prijatých nariadení. Napríklad sa vyskytli nedostatky

súvisiace s vyvesovaním zákonom požadovaných dokumentov či už na úradné tabule obcí alebo aj na ich webové sídla, následkom čoho potom obce neboli schopné relevantné preukázať splnenie si svojej zákonnej povinnosti.

Procesné nedostatky, na ktoré nebolo potrebné reagovať upozornením prokurátora, boli vo väčšine prípadov prejednané so starostami obcí, či primátormi miest pri prerokovaní protokolu, avšak za situácie, ak boli preskúmané VZN po obsahovej stránke vecne správne. V opačnom prípade bolo proti takýmto nariadeniam podaný protest prokurátora.

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti, že v mnohých prípadoch neboli okresným prokuratúram zo strany obcí predložené kompletne materiály, z ktorých by bolo možné ustáliť dodržanie príslušných procesných ustanovení zákona č. 369/1990 Zb.

Príklad:

Okresná prokuratúra Partizánske bola pri previerke vykonávanej v obci Veľký Klíž konfrontovaná so skutočnosťou, že obec prokuratúre nepredložila zápisnicu zo zasadnutia obecného zastupiteľstva, na ktorom bolo prijaté VZN obce Veľký Klíž č. 4/1999 pre zabezpečenie verejného poriadku v obci Veľký Klíž, zvlášť počas vianočných sviatkov a záveru kalendárneho roka zo dňa 25.11.1999, ani prezenčnú listinu a ani doklady preukazujúce vyvesenie návrhu VZN na úradnú tabulu, ako ani doklady preukazujúce vyvesenie VZN po jeho schválení na úradnú tabulu s odôvodnením, že týmito listinami už obec nedisponuje. V tomto prípade nebolo zo strany okresnej prokuratúry možné preskúmať, či pri prijímaní preskúmaného všeobecne záväzného nariadenia bol dodržaný postup podľa § 6 ods. 3, ods. 4, ods. 6, ods. 7, ods. 8, ods. 9 zákona č. 369/1990 Zb.

Obdobne tomu bolo aj v prípade iných prokuratúr, pričom dôvodom, prečo požadované dokumenty neboli prokuratúram predložené bola väčšinou tá skutočnosť, že od prijatia VZN uplynula určitá doba a obce nimi nedisponujú.

Návrhy drvivej väčšiny preskúmaných nariadení boli zverejnené vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva a boli zverejnené aj na webovom sídle obcí v tej istej lehote (na internetovej adrese, ak ju obec mala zriadenú, alebo iným obvyklým spôsobom - na úradnej tabuli). Aj v tejto oblasti sa však vyskytli určité nedostatky.

Príklad:

Okresná prokuratúra Michalovce pri previerke zistila, že v obci Malé Raškovce a obci Kristy neboli návrhy VZN zverejnené na webovom sídle obce (obce nezverejňujú žiadne z obligatórne zverejňovaných informácií).

Okresná prokuratúra Senica pri preskúmaní procesu prijímania VZN zistila, že obce Plavecký Peter, Rohov, Štefanov, Kuklov, Jablonica a mesto Senica k splneniu povinnosti podľa § 6 ods. 3 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. nepredložili žiadne doklady, ktoré by preukazovali, že si uvedené samosprávy splnili povinnosť

zverejniť návrh nariadení aj na webovom sídle obce, resp. mesta v lehote najmenej 15 dní pred rokovaním obecného/mestského zastupiteľstva o návrhu VZN.

Vyhodnotením poznatkov jednotlivých krajských prokuratúr možno dospieť k záveru, že pripomienkovanie návrhov VZN nie je v praxi obcí príliš častý jav resp. toto právo je zo strany verejnosti využívané skôr výnimočne ako pravidelne.

Z poznatkov Krajskej prokuratúry Bratislava vyplýva, že pri tých VZN, ku ktorým návrhom boli uplatnené pripomienky, sa vždy uskutočnilo vyhodnotenie pripomienok s náležitosťami podľa § 6 ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. Vyhodnotenie pripomienok vždy bolo predložené poslancom najneskôr tri dni pred rokovaním zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Ustanovenie § 6 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. určuje, že vyhodnotenie pripomienok sa musí poslancom predložiť v písomnej forme. Písomnou formou je listinná forma, ak však z rokovacieho poriadku zastupiteľstva vyplýva, že predkladať dokumenty na rokovanie zastupiteľstva je možné aj elektronickou formou, zastupiteľstvo takýto spôsob rešpektuje a poslanci netrvajú na listinnej podobe, akceptovateľná je aj elektronická forma. Taktiež bolo zistené, že desaťdňová lehota na uplatnenie pripomienok bola pri všetkých preskúmaných VZN dodržaná.

Z hľadiska dodržania zákonného procesu v prípade, ak pripomienky k návrhu VZN boli uplatnené resp. ich následného vyhodnotenia možno uviesť, že aj v tejto oblasti boli previerkovou činnosťou zistené určité nedostatky.

Príklad:

Okresná prokuratúra Topoľčany na základe vykonanej previerky v obci Jacovce resp. zo zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva zo dňa 17.06.2021 zistila, že návrh VZN č. 2/2021 bol vyvesený na úradnej tabuli obce dňa 28.05.2021 a lehota pripomienkového konania skončila dňa 09.06.2021. Návrh nariadenia bol v obci vyvesený na najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli, teda po zákonom stanovenú dobu. Hlavná kontrolórka, podľa zápisnice zo zasadnutia zastupiteľstva, pri prejednávaní VZN pred jeho schvaľovaním uviedla, že "...informovala, že v návrhu VZN sú malé administratívne nedostatky, ktoré budú odstránené". Zo zápisnice, ani zo žiadnych iných predložených podkladov nevyplýva, aké zmeny boli v návrhu nariadenia vykonané, či išlo o vyhodnotenie pripomienkového konania. Zo zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva nevyplýva, aký text VZN zastupiteľstvo schvaľovalo a aká časť a v akom rozsahu sa menila, čo bolo dôvodom týchto zmien oproti zverejnenému návrhu VZN. Na uvedené pochybenie bolo reagované upozornením prokurátora.

Elektronické predloženie vyhodnotenia pripomienok k návrhom nariadenia - v súčasnosti už bežné najmä vo väčších mestách, bolo zistené pri previerkach vykonaných Krajskou prokuratúrou Bratislava, konkrétne pri preskúmaných nariadeniach hlavného mesta SR Bratislavy. Predkladanie materiálov na zasadnutie mestského zastupiteľstva v písomnej forme a tiež elektronickej forme umožňuje Rokovací poriadok Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy v čl. 3 ods. 5 a v bode IV. ods. 1, 4 prílohy Postup pre prípravu, predkladanie, odovzdávanie a rozosielenie materiálov na rokovanie mestského zastupiteľstva.

V uvedenom kontexte je potrebné uviesť poznatok o porušení zákonnosti, ktorý zistila Okresná prokuratúra Bratislava III v rámci preskúmania VZN obce Dunajská Lužná č. 1/2022 zo dňa 29.03.2022 o určení verejne prístupných miest, na ktorých je zakázané fajčenie a požívanie alkoholických nápojov na území obce Dunajská Lužná.

Návrh tohto nariadenia bol zverejnený na úradnej tabuli v obci a na webovom sídle obce od 18.02.2022 do 07.03.2022. K návrhu neboli uplatnené žiadne pripomienky. Obecné zastupiteľstvo obce Dunajská Lužná návrh VZN však schválilo uznesením č. 2022/03-06 k bodu č. 6 v znení:

„OZ schvaľuje Všeobecne záväzné nariadenie o určení verejne prístupných miest, na ktorých je zakázané fajčenie a požívanie alkoholických nápojov na území obce Dunajská Lužná s pripomienkami“ (vymedzenými v príslušnom dokumente).

Dňa 29.03.2022 sa na rokovaní Obecného zastupiteľstva obce Dunajská Lužná zúčastnilo 8 z 11 poslancov, za prijatie tohto uznesenia (VZN s pripomienkami) hlasovalo 7 poslancov, jeden bol proti. Citované „pripomienky“ sú zapracované do textu VZN č. 1/2022, ktoré bolo vyhlásené vyvesením od 11.04.2022 do 27.04.2022 a je zverejnené na webovom sídle obce. VZN nadobudlo účinnosť 27.04.2022.

Vo všeobecnosti nie je možné VZN „schváliť s pripomienkami“. V danom prípade, ak poslanci obecného zastupiteľstva chceli zmeniť zverejnený návrh nariadenia - čo v zásade je možné a prípustné, mal niektorý z poslancov buď vopred písomne alebo najneskôr priamo na rokovaní zastupiteľstva predložiť tzv. pozmeňovací návrh a následne mal byť tento pozmeňovací návrh schválený samostatným hlasovaním (iba o pozmeňovanom návrhu). Návrh VZN so schválenými zmenami mali/mohli prijať poslanci až následne. Ak by pozmeňovací návrh nebol schválený, resp. keďže pozmeňovací návrh vôbec nebol predložený, boli poslanci povinní hlasovať o tom návrhu nariadenia, ktorý im bol (pôvodne) predložený (a ktorý bol zverejnený). Postup, ktorý zvolilo Obecné zastupiteľstvo obce Dunajská Lužná je neštandardný a je nezákonný.

Vzhľadom k tomu, že aj obsah VZN obce Dunajská Lužná č. 1/2022 zo dňa 29.03.2022 o určení verejne prístupných miest, na ktorých je zakázané fajčenie a požívanie alkoholických nápojov na území obce Dunajská Lužná bol Okresnou prokuratúrou Bratislava III posúdený ako nezákonný, bol proti tomuto VZN podaný protest prokurátora sp. zn. Pd 86/22/1103.

Napokon pochybenia boli viacerými prokuratúrami zistené aj z hľadiska dodržania povinnosti zverejniť už schválené VZN na úradnej tabuli obce/mesta prípadne aj pri vyznačení správneho dátumu účinnosti prijatého VZN.

Príklady:

Okresná prokuratúra Veľký Krtíš vykonanou previerkou zistila, že obec Senné v procese prijímania a vyhlasovania VZN v rozpore s § 6 ods. 3 a ods. 9 a s § 12 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. nesplnila povinnosť zverejniť návrh nariadenia, schválené nariadenie a návrh programu zasadnutia nielen na úradnej tabuli, ale aj na svojom webovom sídle. Na uvedené pochybenia bolo obci Senné podané upozornenie prokurátora.

Okresná prokuratúra Vranov nad Topľou pri preskúmaní zákonnosti VZN obce Rudlov č. 1/2011 o verejnom poriadku zo dňa 11.04.2011 zistila, že obec ako deň účinnosti nariadenia v rozpore s § 6 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. stanovila deň jeho schválenia obecným zastupiteľstvom. V danom prípade z predloženého spisového materiálu nevyplýva deň vyhlásenia nariadenia a zároveň v čl. V ods. 2 nariadenia je uvedené, že nadobúda účinnosť dňom jeho schválenia, čo je v rozpore s § 6 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. Z uvedeného dôvodu preto možno konštatovať, že toto nariadenie doposiaľ nenadobudlo účinnosť a preto ním upravené práva a povinnosti sú nevymáhateľné.

Okresná prokuratúra Bánovce nad Bebravou previerkovou činnosťou zistila pochybenia pri vyznačovaní dátumu účinnosti prijatých VZN, keď na VZN obce Miezgovce č. 1/2019 o používaní pyrotechnických výrobkov na území obce Miezgovce bola jeho účinnosť vyznačená ku dňu 22.04.2019, čo predstavovalo 17-ty deň od jeho vyhlásenia v obci.

2. či bolo zastupiteľstvo uznášaniaschopné (§ 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.) a či sa za prijatie všeobecne záväzného nariadenia vyslovil potrebný počet poslancov (§ 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.)

Na základe vykonaných previerok možno skonštatovať, že vo všetkých preverovaných prípadoch boli zasadnutia obecného či mestského zastupiteľstva zvolané spôsobom ustanoveným zákonom č. 369/1990 Zb., pričom prítomnosť poslancov na zasadnutí zastupiteľstva bola zaznamenaná v prezenčnej listine.

Vo všetkých preverovaných prípadoch bolo zastupiteľstvo uznášaniaschopné a údaje o priebehu zasadnutia boli zistiteľné z obsahu zápisnice zo zasadnutia, z ktorej vyplýval aj spôsob hlasovania poslancov za prijatie nariadenia, ako to vyžaduje zákon č. 369/1990 Zb.

Z poznatkov všetkých krajských prokuratúr zároveň vyplýva, že všetky preverované všeobecne záväzné nariadenia boli prijaté v súlade s § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb., teda súhlasom trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov.

Výnimkou z vyššie uvedeného predstavuje poznatok Okresnej prokuratúry Michalovce v obci Senné, ktorá uviedla, že z predložených materiálov obce vôbec nebolo možné zistiť ako prítomní poslanci o predložennom návrhu VZN hlasovali.

Podobný poznatok v rámci previerkovej činnosti získala aj Okresná prokuratúra Bánovce nad Bebravou, ktorá v súvislosti s prijatím VZN obce Pečeňany č. 2/2013 o ochrane verejného poriadku nemohla v celom rozsahu preskúmať súlad prijatia VZN s § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb., keďže sa v prezenčnej listine ani v zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva obce Pečeňany neuvádzali rozhodné údaje, t. j. počet poslancov, počet prítomných poslancov ako aj spôsob ich hlasovania.

Zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod. 5 zákona č. 369/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)] z hľadiska obsahu, t. j. či preskúmané nariadenie je vydané v súlade so zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [či VZN neobsahuje určenie povinností nad rámec ustanovení zákona, vyhodnotenie zákonnosti prijatých VZN v časti ukladania sankcií za porušenie prijatého VZN a pod.].

Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste vydané podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. patrí medzi obligatórne všeobecne záväzné nariadenia obce vydávané vo veciach územnej samosprávy.

Podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. 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 č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy zabezpečuje verejný poriadok v obci.

Verejný poriadok ako pomerne zložito konštruovaný neurčitý právny pojem zahŕňa vo všeobecnej rovine základné normy, ktoré sa považujú za nevyhnutné pre fungovanie demokratického štátu a spoločnosti. Československý Najvyšší správny súd rozumel verejným poriadkom súhrn právnych, etických a spoločenských noriem, ktorých dodržiavanie je vo všeobecnosti podmienkou kľudného a usporiadaného spolužitia.

Predmet všeobecne záväzných nariadení podľa § 4 odsek 5 písmeno a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, a ktorých účelom má byť dodržiavanie poriadku v obci, je v slovenskom právnom poriadku regulovaný veľkým množstvom právnych predpisov. Niektoré z nich upravujú aprobované konanie v podobe konkrétnych právnych povinností fyzických osôb a právnických osôb a iné na báze represívneho kreovania právnej úpravy regulujú skutkové podstaty protiprávneho konania.

Na základe poznatkov jednotlivých prokuratúr vyplývajúcich z ich previerkovej činnosti možno uviesť, že predmetom preskúmaných VZN boli rôzne oblasti spoločenských vzťahov regulované veľkým množstvom právnych predpisov (viď údaje k E2 v časti B bod I. tohto Zhodnotenia), pričom za účelom zjednotenia nimi upravovanej problematiky nie je možné vytvoriť jednoznačné kvalitatívne homogénne skupiny VZN, ktoré by svojimi zákazmi, obmedzeniami a povinnosťami upravovali rovnaký okruh spoločenských vzťahov, keďže v predmetných VZN o verejných poriadkoch je obsiahnutá široká oblasť úpravy zasahujúca od ochrany prírody, cez nakladanie s komunálnym odpadom, rušenie nočného kľudu, povinnosti

smerujúcich k úprave a udržiavaniu nehnuteľností, používanie motorových vozidiel až po používanie a predaj pyrotechniky.

Z vykonaných previerok vyplýva, či obce/mestá právnu úpravu ustanovujúcu činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, koncentrujú v jednom VZN (napr. o verejnom poriadku), alebo či pre každú z takýchto činností prijímajú osobitné VZN s osobitnou oblasťou úpravy (najmä v prípadoch vychádzajúcich zo zmocňujúcich ustanovení zákonov), výsledok je v mnohých prípadoch rovnaký, a to zásah do práv a právom chránených záujmov či už fyzických ale aj právnických osôb, ba až do slobôd a práv priznaných Ústavou SR a ústavnými zákonmi, resp. medzinárodnými zmluvami.

Vo väčšine preskúmaných VZN bolo zistené ukladanie povinností a zasahovanie do práv osôb nad mieru zákonom prípustnú, pričom obce a mestá daný stav ako problematický, príp. rozporný so zákonom nehodnotia (všetko si odôvodňujú napĺňaním potrieb občanov). Ďalej je možné skonštatovať, že nariadenia, ktoré boli prijaté pred i po 01.04.2018, neupravujú vo veľkej miere výslovne činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, ale zasahujú do rôznych oblastí života v obci, ktoré však sú upravené osobitnými zákonmi aj v rámci preneseného výkonu štátnej správy, v ktorých obce na prijatie nariadenia splnomocňujú osobitné zákony a úprava v nariadeniach je často nad rámec zákonného zmocnenia. Viaceré preskúmané nariadenia podľa obsahu neboli, takmer v celom rozsahu, nariadeniami zodpovedajúcimi rozsahu splnomocnenia zákona na vydanie tohto samosprávneho všeobecne záväzného nariadenia v zmysle § 4 ods. 5 písmeno a) bod 5. zákona o obecnom zriadení, keďže nestanovovali zákazy alebo obmedzenia v nariadení stanovených činností na určitý čas alebo na určitom mieste.

Z poznatkov predložených jednotlivými krajskými prokuratúrami možno ustáliť, že jednotlivé prokuratúry v rámci previerkovej činnosti výber preskúmaných VZN obcí podľa § 4 odsek 5 písmeno a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. sústredili primárne na dve skupiny VZN. Prvou skupinou boli VZN prijaté na základe zákonného splnomocnenia na prijatie VZN. Druhou skupinou boli VZN upravujúce tzv. kódexovým spôsobom, komplexne pravidlá zamerané na ochranu čistoty v obci, ochranu verejnej zelene a ochranu verejného poriadku.

a) VZN prijaté na základe zákonného splnomocnenia na prijatie VZN

Všeobecne záväzné nariadenia, ktoré jednotlivé prokuratúry preskúmavali v zmysle časti B. bod 2. tohto Zhodnotenia, možno s poukazom na splnomocnenie osobitného zákona rozdeliť do nasledujúcich oblastí:

- oblasť úpravy zákazu používania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách - zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 216/1996 Z. z.);
- oblasť úpravy ochrany nefajčiarov - zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 377/2004 Z. z.);

- oblasť úpravy zákazu používania pyrotechnických výrobkov - zákon č. 58/2014 Z. z. o výbušninách, výbušných predmetoch a munícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 58/2014 Z. z.“);
- oblasť úpravy niektorých podmienok držania psov - zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 282/2002 Z. z.“);
- oblasť regulácie prevádzkovania hazardných hier – zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách (ďalej len „zákon č. 171/2005 Z. z.“);
- oblasť regulácie užívania pitnej vody - zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako zákon č. 442/2002 Z. z.“).

Právna úprava v oblasti prijímania VZN, ktorým sa sleduje ochrana verejného poriadku je podľa názoru väčšiny okresných prokuratúr čiastočne mätúca, keď na jednej strane je obciam, či mestám v ustanovení § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. uložená povinnosť prijať VZN a teda regulovať činnosti, ktorých vykonávanie by malo byť zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste a na strane druhej je im poskytnutá iba možnosť (*facultum*) regulovať určité vzťahy z dôvodu ochrany verejného poriadku.

Teda, na jednej strane je zákonná povinnosť a na druhej strane je možnosť, ktorú obce, či mesto využiť nemusí. Uvedený rozpor zjavne nie je možné prekonať výkladovým pravidlom o prednostnom použití neskoršie prijatého zákona (*lex posterior derogat legi priori*), ktorým je práve norma o povinnosti uloženej obci prijať VZN aj s obsahom úpravy uvedenej vo vyššie spomenutých zákonných zmocneniach. S poukazom na závery uvedené v jednotlivých zhodnoteniach možno skonštatovať, že časť okresných prokuratúr sa prikláňa k záveru, že úprava spomenutých okruhov vzťahov by nemala byť obsahom VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb.

K uvedeným oblastiam boli zistené nasledovné poznatky:

- ***oblasť úpravy zákazu používania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách***

Právnym predpisom, z ktorého obce a mestá vychádzali pri úprave obmedzení alebo zákazov predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov, je zákon č. 219/1996 Z. z., ktorý vymenúva viaceré obmedzenia spojené s požívaním alkoholických nápojov a v ustanovení § 2 ods. 4, 5 splnomocňuje obec na úpravu ďalších obmedzujúcich opatrení.

Podľa § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z. z., obce môžu 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 a v predajniach potravín.

Podľa § 2 ods. 5 zákona č. 219/1996 Z. z., obce môžu vo svojich územných obvodoch alebo v určitých častiach svojho územného obvodu obmedziť alebo zakázať

z dôvodu ochrany verejného poriadku podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov aj na iných verejne prístupných miestach.

Podľa § 2 ods. 6 zákona č. 219/1996 Z. z., obce môžu určiť výnimky zo zákazu alebo obmedzenia predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov, ktorý ustanovili podľa odsekov 4 a 5.

Obce sú za účelom úpravy predmetnej problematiky oprávnené prijímať všeobecne záväzné nariadenie v intenciách § 6 odsek 1 zákona č. 369/1990 Zb., avšak tento zákaz alebo obmedzenie musí byť formulovaný tak, aby o jeho obsahu a význame nemohli vzniknúť pochybnosti, to znamená - čas ako aj miesta zákazu či obmedzenia je potrebné vymedziť jednoznačne. Niektoré obce a mestá k tejto oblasti prijali samostatné VZN, iné konkrétne zákazy a výnimky zo zákazov, na ktoré ich splnomocnil zákon č. 219/1996 Z. z., upravili priamo vo VZN týkajúcom sa ochrany verejného poriadku resp. VZN prijatom podľa bodu 2. alebo 5. § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Previerkovou činnosťou boli v jednotlivých preskúmaných nariadeniach zistené viaceré nedostatky, ktoré možno zovšeobecniť do nasledovných okruhov:

- úprava povinností v rozsahu odporujúcom zákonu;
- preberanie doslovného textu zákona do obsahu VZN bez zohľadnenia neskoršej novely zákona;
- preberanie textu zákona do obsahu VZN v modifikovanej podobe;
- zavádzanie nových pojmov, ktoré sú v rozpore so zákonom, používanie neurčitých pojmov, ktoré naopak obce vo VZN nedefinujú;
- stanovenie výnimiek zo zákazu požívania alkoholických nápojov v rozpore so zákonom a to nejednoznačným spôsobom alebo formou individuálnych právnych aktov obce prípadne starostu;
- úprava sankcií za priestupok a správny delikt, vytváranie vlastných skutkových podstát priestupkov prípadne aj výšky určenej sankcie za porušenie ustanovení VZN.

Príklady:

Okresná prokuratúra Martin pri preskúmaní VZN obce *Turčianske Kľačany* č. 1/2011 o verejnom poriadku v obci v ustanovení § 4 zistila, že obec upravuje zákaz predaja, podávania a požívania alkoholických nápojov na území obce celoročne, čo je v rozpore so zákonom č. 219/1996 Z. z.

Okresná prokuratúra Dunajská Streda zistila, že obec *Ohrady* v ustanovení § 1 ods. 2 VZN č. 1/2016 o zákaze požívania alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach na území obce *Ohrady* upravila zákaz požívania alkoholických nápojov nasledovne:

Na území obce Ohrady sa ďalej zakazuje požívanie alkoholických nápojov

- a/ v blízkosti škôl a školských zariadení, cintorínov a zdravotníckych zariadení,*
- b/ v blízkosti kostola, iných miest určených na vykonávanie náboženských obrádov*

V citovanom ustanovení VZN používa obec pojem „blízkosť“, ktorý nie je pre adresátov nariadenia dostatočne určitý a zrozumiteľný, čo môže v konečnom dôsledku spôsobiť nevymožiteľnosť obcou stanoveného zákazu, ktorý sa viaže práve na uvedený pojem. Vhodným riešením, ktoré používali v takýchto prípadoch iné samosprávy, je napr. definovať pojem „blízkosť“ určením vzdialenosti v metroch.

Porušenie ustanovenia § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z. z. zistila previerkovou činnosťou aj Okresná prokuratúra Bánovce nad Bebravou, keď mesto Bánovce nad Bebravou v ustanovení čl. 3 ods. 1 VZN o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov č. 90/2015 zakázalo predaj, podávanie a požívanie alkoholických nápojov v dňoch pondelok až nedeľa v čase od 00.00 hod. do 24.00 hod. na verejne prístupných miestach v meste a mestských častiach uvedených v prílohe nariadenia, a to napr. Nám. L. Štúra, Parkovisko za poštou, verejné priestranstvá do vzdialenosti 100 od areálu ZŠ Partizánska, vymedzené ulicami, Areál mestského parku a atď. Aj keď mesto následne ustanovilo výnimky z predmetného zákazu, tieto boli neurčité a ich ustanovenie nemalo nijaký vplyv na skutočnosť, že mesto v intenciách normotvornej právomoci nerešpektovalo rozsah splnomocňovacieho ustanovenia zákona.

Z poznatkov Okresnej prokuratúry Svidník vyplýva, že v čl. 3 ods. 2 VZN mesta Giraltovce č. 18/2001 o zákaze požívania alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach v meste Giraltovce, mesto zakázalo predaj alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach, pričom v zmysle § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z. z. mesto môže predaj alkoholických nápojov obmedziť alebo zakázať iba v zariadeniach spoločného stravovania a v predajniach potravín.

V čl. 3 ods. 3 nariadenia mesto stanovilo, že „v odôvodnených prípadoch, pri jednorazových alebo krátkodobých akciách celomestského alebo nadmestského významu môže primátor mesta v rámci správneho konania rozhodnúť o obmedzení alebo zákaze predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania a v predajniach potravín, na verejných priestranstvách alebo iných verejne prístupných miestach.“ Takto vymedzené oprávnenie primátora je nad rámec zákonnej úpravy, keďže nariadenie ako všeobecne záväzný normatívny predpis môže ustanoviť všeobecné výnimky a nie zakotviť individuálne rozhodovanie o nich primátorom.

Okresná prokuratúra Košice - okolie pri preskúmaní VZN obce Hodkovce č. 2/2020 o ustanovení činností, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, vzhľadom na nedostatok týkajúci sa spôsobu ukladania sankcie a výšky sankcie za porušenie ustanovení VZN, konkrétne:

„Na území obce Hodkovce sa zakazuje konzumácia alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach - Obecný cintorín, detské ihrisko, multifunkčné ihrisko, autobusové zástavky, kostol, priestor pred obecným úradom. Porušenie ustanovení tohto nariadenia fyzickou osobou sa posudzuje ako priestupok. Na konanie o priestupku sa vzťahuje zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej aj ako „zákon č. 372/1990 Zb.“). Pri prvom zistení priestupku fyzickou osobou uloží starosta obce pokutu fyzickej osobe vo výške 16,00 Eur. Pri opakovanom zistení priestupku uloží pokutu až do výšky 166,00 Eur“. Uvedená úprava bola vyhodnotená ako nezákonná.

Rovnako nemožno opomenúť ani zistenie Okresnej prokuratúry Košice II, ktorá preskúmaním VZN mestskej časti Košice- Krásna č. 2/2018 ktorým sa zakazuje požívanie a predaj alkoholických predajov na verejne prístupných miestach na území Mestskej časti Košice – Krásna, zistila, že na prijatie VZN s takýmto obsahom nebola mestská časť kompetentná. Zohľadniac aktuálnu úpravu štatútu mesta Košice (§17 ods. 1, 2) a zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov možno jednoznačne konštatovať, že táto problematika vykonávaná v rámci samosprávnej pôsobnosti mesta Košice nebola štatútom mesta prenesená na mestské časti, a preto vydané VZN mestskej časti Košice – Krásna je už len z tohto dôvodu nezákonné.

- *oblasť úpravy zákazu fajčenia na verejných priestranstvách v obci (tzv. ochrana nefajčiarov)*

Vo vzťahu k zákazu fajčenia na verejných priestranstvách v obci je dôvodné uviesť, že v ustanovení § 7 zákona č. 377/2004 Z. z. je vymedzený zákaz fajčenia, pričom uvedený zákon stanovuje aj sankcie za jeho porušenie v § 11.

Podľa § 7 ods. 3 zákona č. 377/2004 Z. z. *obec môže všeobecne záväzným nariadením obmedziť alebo zakázať fajčenie aj na iných verejne prístupných miestach.*

V citovanom ustanovení § 7 odsek 3 je obec splnomocnená na obmedzenie alebo zakázanie fajčenia na iných verejne prístupných miestach formou všeobecne záväzného nariadenia, avšak previerkovou činnosťou bolo zistené, že VZN obcí tieto miesta jednoznačne nešpecifikujú (obdobne ako pri úprave oblasti ochrany pred zneužívaním alkoholických nápojov).

Previerkami zistené konkrétne nedostatky spočívali najmä v prekročení rozsahu zákonom stanoveného splnomocnenia obciam na obmedzenie resp. zákaz fajčenia aj na iných verejne prístupných miestach (nad rámec uvedených v § 7 ods. 1 zákona č. 377/2004 Z. z.), v zavádzaní neurčitých právnych pojmov resp. preberaní či modifikácii zákonnej úpravy a pod.

Príklady:

Okresná prokuratúra Považská Bystrica pri preskúmaní VZN č. 7/2004 o ochrane nefajčiarov obmedzením fajčenia v meste Púchov zistila, že mesto v bode 4.1. VZN ustanovilo, kde na území mesta Púchov sa zakazuje fajčiť a v bode 4.2. VZN mesto ustanovilo, kde na území mesta Púchov sa zakazuje predaj tabakových výrobkov. Mesto Púchov v bode 4. 1. písm. a/ až i/ VZN určilo miesta kde zakazuje fajčiť spôsobom, ktorý je v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., ako aj s ustanovením § 7 ods. 3 zákona č. 377/2004 Z. z. z dôvodu, že priamo či nepriamo prevzalo do obsahu VZN ustanovenia zákona o ochrane nefajčiarov, ktoré boli platné a účinné v čase prijatia VZN, pričom pod písm. c/ a g/ navyiac v modifikovanej podobe. Vzhľadom na skutočnosť, že od prijatia predmetného VZN došlo k ďalším novelizáciám zákona o ochrane nefajčiarov (napríklad v ostatnom čase zákonom č. 89/2016 Z. z.), VZN sa stalo v týchto bodoch nekompatibilným so samotným znením zákona. Mesto Púchov v bode 4. 2. VZN rovnako určilo miesta,

kde zakazuje predaj tabakových výrobkov taktiež v rozpore s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., ako aj s ustanovením § 7 ods. 3 zákona č. 377/2004 Z. z. z dôvodu, že v tomto bode VZN prevzalo do VZN práva a povinnosti ustanovené zákonom v § 6 ods. 1 až 4 zákona č. 377/2004 Z. z., ktoré boli platné a účinné v čase prijatia VZN, na úpravu ktorú mesto nemalo splnomocnenie.

Z poznatku Okresnej prokuratúry Čadca vyplýva, že mesto Čadca v ustanovení § 5 ods. 2 písm. h) VZN č. 1/2019 o verejnom poriadku mesta Čadca, na verejných priestranstvách zakázalo porušovať zákazy fajčenia na verejnom priestranstve a v zariadeniach verejného stravovania v zmysle zákona a nariadenia Mesta. Uvedená úprava bola vyhodnotená ako v rozpore s § 7 ods. 3 zákona č. 377/2004 Z. z., nakoľko mesto v nej neupravilo a nešpecifikovalo miesta, na ktoré sa zákaz fajčenia vzťahuje, ale fajčenie zakázalo na verejných priestranstvách celoplošne.

V uvedenom kontexte sa však domnievame, že úprava zákazu fajčenia vzhľadom na svoju povahu by z hľadiska teoretického a systematického vymedzenia nemala patriť do VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým sa ustanovujú činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, nakoľko jeho prijatím by obec mala primárne sledovať ochranu verejného poriadku a nie ochranu zdravia pred škodlivými účinkami fajčenia, ktorú naopak sleduje zákonná úprava zákona č. 377/2004 Z. z.

- *oblasť úpravy zákazu používania pyrotechnických výrobkov*

Zo zhodnotení jednotlivých krajských prokuratúr možno vyabstrahovať, že uvedený druh VZN, je v obecnej normotvorbe prijímaný v hojnom počte, čomu však v konečnom dôsledku zodpovedala aj početnosť zistených nedostatkov. Právnym predpisom, na základe ktorého upravili mestá a obce podmienky používania pyrotechnických výrobkov, je zákon č. 58/2014 Z. z.

Podľa § 53 ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z., obec môže z dôvodu ochrany verejného poriadku všeobecne záväzným nariadením obmedziť alebo zakázať používanie pyrotechnických výrobkov kategórie F2, F3, P1 a T1 na území obce alebo v jej častiach nad rámec obmedzenia podľa odseku 3.

Nedostatky zistené v obsahu preskúvaných nariadení možno zosumarizovať do nasledujúcich okruhov:

- prekročenie zákonného splnomocnenia vyplývajúceho z ustanovenia § 53 ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z. ;
- úprava zákazu používania pyrotechnických výrobkov vo VZN bola stanovená v rozpore so zákonom č. 58/2014 Z. z. (napr. zákaz používania pyrotechnických výrobkov kategórie F1) ;
- úprava VZN, ktorá v rozpore so zákonom podmieňovala používanie pyrotechnických výrobkov súhlasom starostu obce/primátora mesta, resp. povolenia obce/mesta ako individuálneho právneho aktu;
- úprava VZN, ktorá priznala zastupiteľstvu kompetenciu udeliť súhlas na použitie pyrotechnických výrobkov v rozpore so zákonom č. 58/2014 Z. z. ;
- obsah nariadenia zodpovedal predchádzajúcej právnej úprave (§ 36a zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a štátnej banskej správe,

v znení neskorších predpisov), ktorá bola prijatím zákona č. 58/2014 Z. z. zrušená a nahradená novou právnou úpravou, s ktorou obsah nariadení nekorešpondoval;

- preberanie doslovného textu zákona do obsahu VZN bez zohľadnenia neskoršej novely zákona;
- úprava sankcií v rozpore so zákonom;
- priznanie kompetencie prejednať priestupky a kompetencie udeliť súhlas na použitie pyrotechnických výrobkov takým subjektom, ktorým táto kompetencia zo zákona nepatrí.

Príklady:

Okresná prokuratúra Senica zistila, že Obec Plavecký Peter vo VZN č. 1/2021 o používaní pyrotechnických výrobkov na území obce Plavecký Peter vôbec nerozlišuje rôzne kategórie pyrotechnických výrobkov a zákaz ich používania stanovila vo vzťahu ku všetkým pyrotechnickým výrobkom, hoci v zmysle 53 ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z. tak môže urobiť len vo vzťahu k používaniu pyrotechnických výrobkov kategórie F2, F3, P1 a T1. Obec v podstate v období od 1. januára od 01:01 h do 31. decembra do 21.59 h zakázala používanie všetkých pyrotechnických výrobkov, čo je v rozpore s § 53 ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z.

Zákonom č. 58/2014 Z. z. vymedzené obdobie od 2. januára do 30. decembra príslušného kalendárneho roka, v rámci ktorého je možné na základe žiadosti a súhlasného stanoviska obce používať pyrotechnické výrobky kategórie F2 a F3, obec Plavecký Peter výrazne reštriktívne upravila právnym predpisom nižšej právnej sily, ako je zákon, obdobie, počas ktorého možno na základe žiadosti a súhlasného stanoviska starostu obce používať pyrotechnické výrobky (keďže prípadné použitie pyrotechnických výrobkov obmedzila len na obdobie konania kultúrnych, športových a iných spoločenských akcií), pričom aj zákonnú lehotu „najmenej 10 pracovných dní“ zmenila vo VZN č. 1/2021 na lehotu „najmenej 14 dní“.

Obec ďalej v článku III. ods. 1 VZN č. 1/2021 určila, že porušenie ustanovení VZN je priestupkom proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 písm. ch) zákona č. 372/1990 Zb., čo je nesprávne, nakoľko porušenie povinností obsiahnutých vo VZN č. 1/2021, ktoré boli stanovené na základe zákona, zakladá zodpovednosť za priestupok proti verejnému poriadku podľa § 48 zákona č. 372/1990 Zb., keďže ide o porušenie VZN.

Z poznatkov Okresnej prokuratúry Levice v uvedenej oblasti vyplýva, že Obec Veľké Turovce vo VZN č. 4/2011 pri vymedzení základných pojmov (čo sa rozumie pod zábavnou pyrotechnikou, ohňostrojom), odkazuje na zákon č. 485/2008 Z. z. o uvádzaní pyrotechnických výrobkov na trh, ktorý bol zrušený dňa 01.07.2015.

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa zistila, že obec Orlov vo VZN č. 3/2017 o obmedzení používania pyrotechnických výrobkov na území obce Orlov modifikovala pojem „ohňostrojné práce“, ktorý je definovaný v § 2 písm. o) zákona č. 58/2014 Z. z. Prokurátor taktiež konštatoval, že obec v rozpore so zákonným zmocnením prevzala a modifikovala § 53 ods. 4 zákona č. 58/2014 Z. z., keď sa v podstatných bodoch odchýlila od jeho znenia tým, že v nariadení umožnila rozhodovanie o žiadosti:

- v dlhšom časovom období ako vyplýva z § 53 ods. 4 zákona č. 58/2014 Z. z.,

- rozhodovanie o žiadosti prenechala na starostovi, pričom rozhodovať o nej môže iba obec,
- zakotvila odlišnú lehotu na podanie žiadosti,
- stanovila, že žiadosť musí byť doručená na obecný úrad a nie podaná v zákonnej lehote,
- upravili iné náležitosti žiadosti ako zákon.

Obec tiež v rozpore so zákonným splnomocnením vymedzeným v § 53 ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z. zakotvila v nariadení povinnosť používať pyrotechnické výrobky podľa pokynov výrobcu pyrotechnického výrobku a brať ohľad na možný vznik škody na majetku a ujmy na zdraví, za ktoré nesie zodpovednosť, pričom zákon obce nesplnomocnil na určenie pravidiel používania pyrotechnických výrobkov, ale v § 53 ods. 1 stanovil, že pyrotechnický výrobok možno používať len podľa návodu na jeho používanie.

Iným poznatkom disponuje Okresná prokuratúra Poprad, ktorá preskúmaním VZN mesta Poprad č. 8/2017 o používaní pyrotechnických výrobkov na území mesta Poprad okrem iného zistila, že mesto v čl. 2 bod 7 nariadenia stanovilo, že „pyrotechnické výrobky na zábavné a oslavné účely všetkých kategórií sa nesmú používať takým spôsobom, ktorý by spôsobil ujmu na zdraví, škodu na majetku a životnom prostredí.“

Dané ustanovenie je v rozpore s § 53 ods. 1, ods. 2 zákona č. 58/2014 Z. z. nakoľko obec nemá oprávnenie určovať spôsob používania pyrotechnických výrobkov. Navyše, pyrotechnické výrobky na oslavné účely ani nie sú definované žiadnym platným právnym predpisom. Zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov v § 36a a § 36g upravoval pojmy „pyrotechnické výrobky na zábavné a oslavné účely“, pričom však obe tieto ustanovenia zákona č. 51/1988 Zb. boli k 01.06.2014 zrušené zákonom č. 58/2014 Z. z.

Napokon možno spomenúť poznatok Okresnej prokuratúry Skalica, ktorá preskúmaním VZN obce Radošovce č. 2/2016 o podmienkach používania pyrotechnických výrobkov zistila, že obec uvedeným VZN splnomocnila komisiu na ochranu verejného poriadku na rozhodovanie o sankciách za porušenie nariadenia.

Uvedená úprava nariadenia je v rozpore so zákonom č. 372/1990 Zb., ktorý v § 52 a nasl. jednoznačne stanovuje príslušnosť správnych orgánov na prejednanie priestupkov (vrátane blokového konania), pričom komisia na ochranu verejného poriadku je len fakultatívnym orgánom obecného zastupiteľstva, ktorý nemá právomoc ukladať sankcie (rozhodovať o sankciách) v zmysle zákona č. 372/1990 Zb., t. j. nemá charakter a postavenie správneho orgánu.

- oblasť úpravy niektorých podmienok držania psov

Aj pri tomto druhu obecnej normatívnej úpravy sa jedná o pomerne frekventované a obcami „oblúbené“ nariadenie. Napriek skutočnosti, že uvedený druh VZN sa už v minulosti ako predmet previerkovej činnosti na tej – ktorej prokuratúre vyskytol, v rámci vypracovávaní tejto úlohy boli opätovne zistené viaceré porušenia

príslušného zákona. Právnym predpisom, z ktorého obce vychádzali pri úprave niektorých podmienok držania psov je zákon č. 282/2002 Z. z.

Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z. obec môže všeobecne záväzným nariadením vymedziť miesta, kde je

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

Nedostatky zistené previerkovou činnosťou jednotlivých prokuratúr možno zovšeobecniť do týchto okruhov:

- prekročenie zákonného zmocnenia na prijatie danej právnej úpravy – najmä ukladanie nových povinností držiteľom psov nad rámec zákona;
- prevzatie zákonnej úpravy do obsahu VZN v neúplnom, resp. v modifikovanom znení;
- preberanie doslovného textu zákona do obsahu VZN bez zohľadnenia neskoršej novely zákona;
- určenie povinnosti vykonávať kontrolu dodržiavania VZN hlavnému kontrolórovi v rozpore so zákonom;
- v mnohých prípadoch vyššie citovanú zákonnú úpravu obce v rámci prijímania VZN využívali aj na úpravu ďalších nesúvisiacich povinností.

Príklady:

Okresná prokuratúra Nové Mesto nad Váhom preskúmaním VZN obce č. 4/2013 o podmienkach držania psov na území obce Moravské Lieskové zistila, že obec Moravské Lieskové v čl. IV. ods. 2 VZN v záujme ochrany psov a obyvateľov obce zakázala chovať a udržiavať psa v prostredí, ktoré nezaručuje jeho dobrý zdravotný stav, fyziologické a etologické potreby a dostatočnú voľnosť pohybu s ohľadom na plemeno a stupeň jeho vývoja, opustiť psa s cieľom zbaviť sa ho a usmrtiť psa bez primeraného dôvodu. Ide o ustanovenie zákazov, na stanovenie ktorých vo forme nariadenia nemá zákonné splnomocnenie a aspekty držania psa v ustanovení uvedené sú regulované inými zákonmi, napr. Trestným zákonom, zákonom č. 372/1990 Zb. a podobne.

Za spornú možno považovať i úpravu VZN obce Krásnohorské Podhradie č. 2/2019 o udržiavaní čistoty a poriadku a o správe a údržbe verejnej zelene, ktoré preskúmala Okresná prokuratúra Rožňava. V článku IV. VZN je dodržanie nočného pokoja upravené tak, že „majitelia psov a iných domácich a hospodárskych zvierat sú povinní zabezpečiť, aby nočný pokoj nebol neprimerane narušovaný zvukovými alebo inými prejavmi týchto zvierat“.

Takto nastavená povinnosť má síce svoj právny základ v ustanovení § 127 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého sa vlastník (zvieratá) musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozoval výkon jeho práv, ale v praxi môže spôsobovať problémy pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti. Je nutné vždy zohľadniť a zvážiť všetky skutkové okolnosti konkrétneho prípadu, ako i skutočnosť, že pes ako zviera prirodzene reaguje i na vonkajšie podnety (okoloidúci, iné zvieratá, búrka, pyrotechnika a pod.).

Okresná prokuratúra Bratislava II preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Vrakúňa č. 3/2015 o podmienkach držania psov na území mestskej časti Bratislava - Vrakúňa zistila, že mestská časť v niektorých ustanoveniach VZN porušila zákon.

Ustanovenia § 4 ods. 1, ods. 2 VZN, ktoré určujú, že sa zakazuje voľný pohyb psa na verejných priestranstvách a že verejným priestranstvom pre účely tohto nariadenia sú verejne prístupné pozemky, okrem tých, ktoré sú vo vlastníctve fyzických osôb alebo právnických osôb, ulice, chodníky, parkoviská na území mestskej časti Bratislava - Vrakúňa, trhovisko, námestie, zastávky mestskej prímestskej hromadnej verejnej dopravy, detské ihriská, športoviská vyhodnotila okresná prokuratúra ako rozporné so zákonom z dôvodu, že mestská časť prekročila svoju pôsobnosť a reguluje spoločenské vzťahy, na ktoré nie je zo zákona oprávnená. Mestská časť podľa § 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z. môže regulovať len miesta, kde je voľný pohyb psa zakázaný, resp. kde je vstup so psom zakázaný. Implicitne, mestská časť je oprávnená regulovať verejné priestranstvá. Verejné priestranstvo definuje § 2b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. Predmetnými ustanoveniami VZN mestská časť reguluje nielen verejné priestranstvo, ale aj majetok fyzických a právnických osôb, ktorý nespĺňa definičné znaky verejného priestranstva; zákaz voľného pohybu psov je stanovený aj na parkoviskách, detských ihriskách a športoviskách a to bez korekcie, že ide o verejné priestranstvo.

V rozpore so zákonom bolo vyhodnotené aj ustanovenie § 4 ods. 4 VZN, ktoré určuje, že voľný pohyb psa je zakázaný aj na miestach, ktoré nie sú verejným priestranstvom, ale sú verejnosti prístupné, nakoľko toto nie je dostatočne určité, presné a jasné.

Ustanovenie § 4 ods. 5 písm. f) VZN, ktorým mestská časť určuje, že zakazuje sa vstup so psom na miesta označené zákazom „Zákaz vstupu so psom“ vyhodnotila okresná prokuratúra v rozpore so zákonom z dôvodu, že aj týmto ustanovením VZN mestská časť zasahuje do vlastníckych práv fyzických a právnických osôb, čím porušuje § 5 ods. 1 písm. b) zákona č. 282/2002 Z. z. a § 123 Občianskeho zákonníka, pričom súčasne, úprava v § 4 ods. 5 písm. f) VZN je nejednoznačná a neurčitá. Zákaz vstupu so psom na miesta označené zákazom „Zákaz vstupu so psom“ neurčuje jasne, o aké konkrétne miesta má ísť. Z ust. § 4 ods. 5 písm. f) VZN navyše ani nie je zjavné, že uvedeným spôsobom by bolo zabezpečené, že miesta, kde je vstup so psom zakázaný, sú výsledkom rozhodovacieho procesu zastupiteľstva mestskej časti vo forme VZN. Teoreticky totiž, ktokoľvek by mohol označiť ľubovoľné miesto na území mestskej časti daným zákazom a nešlo by o výsledok rozhodovacej činnosti miestneho zastupiteľstva.

A napokon za nezákonné bolo vyhodnotené aj ustanovenie § 5 ods. 1 písm. a) VZN, ktoré určuje, že ten, kto psa vedie, je povinný zabezpečiť, aby zviera nepôsobilo rušivo na svoje okolie (hluk, špina, zápach). Bolo tomu tak z dôvodu, že oprávnenia mestskej časti sú na úseku držania psov v § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 písm. a), b), § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. vymedzené taxatívne, a teda mestská časť môže VZN upraviť len tie oblasti, ktorých úprava bola mestskej časti zverená. Iné podmienky držania psov mestská časť podľa názoru okresnej prokuratúry nie je oprávnená upravovať formou VZN.

Okresná prokuratúra Trenčín v rámci previerkovej činnosti preskúmala VZN č. 1/2013 o podmienkach držania psov na území obce Selec, podľa ktorého ustanovenia čl. 5 sa zakazuje psa nechať voľne pohybovať psa na verejnom priestranstve a v spoločných priestoroch obytných domov, zakazuje sa voľný pohyb psa bez prítomnosti jeho držiteľa, resp. ním poverenej osoby, ktorá psa vedie, pričom vodiť psa na miesta so zákazom voľného pohybu možno len na vôdzke bezpečne upevnenej na obojku alebo prsnom postroji a dĺžka vôdzky nesmie presiahnuť 3 m. Uvedené ustanovenie okresná prokuratúra vyhodnotila ako neurčité, zasahujúce do výkonu autonómnych vlastníckych práv a rozporné so splnomocňovacími ustanoveniami, týkajúcimi sa miest zákazu pohybu psa a podmienok vedenia psa.

- oblasť regulácie prevádzkovania hazardných hier

Predmetom rozsiahlej previerkovej činnosti viacerých prokuratúr realizovanej v rámci vykonávania predmetnej úlohy boli aj všeobecne záväzné nariadenia upravujúce oblasť regulácie hazardných hier. Tu je však potrebné poznamenať, že nedostatky, ktoré boli v danej oblasti zistené sa týkajú predovšetkým úpravy prijatej na základe zákona č. 171/2005 Z. z., ktorý bol zrušený zákonom č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách (ďalej len „zákon č. 30/2019 Z. z.“), účinným od 01.03.2019, pričom s poukazom na § 99 ods. 2 zákona č. 30/2019 Z. z. všeobecne záväzné nariadenia obce vydané podľa zákona účinného do 28.02.2019 zostávajú v platnosti.

Podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona č. 171/2005 Z. z. obec môže za podmienok podľa odseku 6 ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že na jej území nemožno umiestniť herňu v budovách uvedených v § 38 ods. 4 písm. a), b), c) alebo písm. d), alebo v kombinácii budov v členení podľa § 38 ods. 4 písm. a) až d) alebo vo všetkých budovách uvedených v § 38 ods. 4, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce; na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

Z právnej úpravy vyplýva, že obec nemohla zakázať hazardné hry na území obce, ale mohla len ustanoviť, že na jej území nie je možné umiestniť herňu v budovách špecifikovaných v zákone. Ani súčasná platná právna úprava nepripúšťa plošný zákaz hazardných hier (§ 79 ods. 3 až ods. 6 zákona č. 30/2019 Z. z.).

Príklady:

Okresná prokuratúra Žilina preskúmala VZN obce Jablonové č. 5/2013 o zákaze prevádzkovania niektorých hazardných hier na území obce Jablonové.

V čl. 2 citovaného VZN obec zakázala prevádzkovať niektoré druhy hazardných hier, konkretizované v bode 2.1., pričom tento zákaz sa v zmysle bodu 2.2. vzťahuje na celé územie obce Jablonové.

Tento článok nariadenia bol vyhodnotený ako v rozpore s ustanovením § 10 ods. 5 písm. d) zákona č. 171/2005 Z. z., platným v čase prijatia nariadenia.

Okresná prokuratúra Prešov preskúmaním VZN obce Haniska č. 01/2015 o zákaze prevádzkovania hazardných hier na území obce Haniska zistila, že § 1 ods. 2 nariadenia vykazuje rozpor s § 10 ods. 5 písm. d) zákona č. 171/2005 Z. z. účinného do 30.6.2016, t. j. je v nesúlade s právnou úpravou hazardných hier platnou a účinnou v čase prijatia nariadenia.

Podľa § 1 ods. 2 nariadenia „Prevádzkovateľ hazardnej hry podľa § 3 ods. 2 písm. d), e) zákona č. 171/2005 Z. z., ktorá je prevádzkovaná na území obce Haniska ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto všeobecne záväzného nariadenia, je povinný skončiť jej prevádzkovanie v termíne do nadobudnutia tohto rozhodnutia.“

S poukazom na § 10 ods. 5 písm. d) zákona č. 171/2005 Z. z. účinného do 30.6.2016 je teda zrejmé, že podľa vtedy platného zákona na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nemá vzťahovať do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

Napriek existencii prechodného ustanovenia § 99 ods. 2 zák. č. 30/2019 Z. z., ktoré stanovuje, že všeobecne záväzné nariadenia obce vydané podľa zákona účinného do 28. februára 2019 zostávajú v platnosti, vzhľadom na charakter zistených hmotno-právnych nedostatkov bolo v podanom proteste prokurátora obci navrhnuté zrušenie nariadenia ako celku, resp. nahradiť ho novým nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom, t. j. s platnou právnou úpravou účinnou od 1.3.2019 - zákon č. 30/2019 Z. z. (viď § 79 uvedeného zákona).

- oblasť regulácie užívania pitnej vody

Nedostatky v úprave VZN týkajúcej sa danej oblasti boli zistené najmä okresnými prokuratúrami v územnej pôsobnosti Krajskej prokuratúry Bratislava. Právnym predpisom, z ktorého obce vychádzali pri úprave niektorých podmienok užívania pitnej vody je zákon č. 442/2002 Z. z.

Podľa § 36 ods. 7 písm. d), písm. e) zákona č. 442/2002 Z. z. obec všeobecne záväzným nariadením dočasne obmedzuje alebo zakazuje užívanie pitnej vody na iné účely, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie zásobovania pitnou vodou v obci v čase jej nedostatku.

Podľa § 36 ods. 7 písm. e) zákona č. 442/2002 Z. z. obec vydáva všeobecne záväzné nariadenie o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žump podľa miestnych podmienok.

Zistené nedostatky možno ilustrovať na nižšie uvedených príkladoch.

Príklady:

Okresná prokuratúra Bratislava II preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice č. 4/2017 o spôsobe núdzového zásobovania vodou

a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žump na území mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice zistila porušenie zákona okrem iného v ustanovení § 2 ods. 3 VZN, ktorý určuje, že v čase zákazu užívania pitnej vody je zakázané používanie pitnej vody, a to od vyhlásenia zákazu až do jeho zrušenia. Bolo tomu tak z dôvodu, že z tohto ustanovenia VZN „vypadlo“ (za slovami je zakázané používanie pitnej vody) „na iné účely“, na základe čoho je predmetné ustanovenie VZN zmätočné a v rozpore s § 36 ods. 7 písm. d) zákona č. 442/2002 Z. z.

Ako nezákonné boli identifikované aj ustanovenia § 5 ods. 1, ods. 2 VZN, ktoré ukladajú povinnosti užívateľovi žumpy, t. j. inému subjektu, než je uvedený v § 36 ods. 4 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon). Vodný zákon ukladá povinnosti tomu, kto akumuluje odpadové vody v žumpe; v § 36 ods. 4 vodného zákona je zároveň určené, že ten, kto akumuluje odpadové vody v žumpe, je povinný na výzvu obce predložiť doklady o odvoze odpadových vôd najviac za posledné dva roky. Naproti tomu v § 5 ods. 2 VZN je určené, že užívateľ žumpy na požiadanie kontrolných orgánov preukazuje splnenie povinnosti podľa ods. 1 originálom dokladu o zneškodnení obsahu žumpy.

Napokon v rozpore so zákonom bolo identifikované aj ustanovenie § 6 ods. 2, ktorý určuje, že okresný úrad uloží pokutu od 16 do 331 Eur (za priestupok podľa § 40 ods. 1 písm. j) zákona č. 442/2002 Z. z.), pričom za priestupok podľa § 40 ods. 1 písm. j) sa podľa § 40 ods. 2 písm. c) zákona č. 442/2002 Z. z. ukladá pokuta od 50 do 331 Eur.

Okresná prokuratúra Bratislava IV preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Devín č. 3/2019 o zneškodňovaní odpadových vôd zo žump a ich evidencii na území Mestskej časti Bratislava – Devín zistila, že ustanovenie § 6 ods. 3 VZN, ktorý určuje, že porušenie povinností ustanovených v tomto VZN sa považuje za správny delikt alebo priestupok v zmysle § 39, § 40 zákona č. 442/2002 Z. z., za ktoré sú Mestská časť Bratislava - Devín alebo Okresný úrad Bratislava oprávnení uložiť sankciu (pokutu). V zmysle zákona obec ukladá pokutu iba za správny delikt podľa § 39 ods. 3 zákona č. 442/2002 Z. z.; správne delikty podľa § 39 ods. 1, ods. 2 a priestupky podľa § 40 zákona č. 442/2002 Z. z. prejednáva (iba) okresný úrad.

b) VZN upravujúce tzv. kódexovým spôsobom, komplexne pravidlá zamerané na ochranu čistoty v obci, ochranu verejnej zelene a ochranu verejného poriadku

Z poznatkov jednotlivých prokuratúr vyplynulo, že vo sfére ochrany verejného poriadku, ochrany životného prostredia, udržiavania čistoty v obci prípadne ochrany verejnej zelene, niektoré obce prijímali všeobecne záväzné nariadenia so širokospektrálnou úpravou povinností, príkazov a zákazov, ktoré mali pravdepodobne za cieľ „na jednom mieste“ upraviť (a informovať) obyvateľov obce o povinnostiach platných v obci. Ako zistili viaceré prokuratúry, VZN tohto typu však boli prijímané bez toho, aby obec preventívne, primárne, ale aj priebežne (v čase po prijatí VZN) monitorovala a identifikovala zákony upravujúce dané zákazy, povinnosti

a príkazy, a tým predišla kolízii noriem VZN s ustanoveniami platných všeobecne záväzných právnych predpisov so silou zákona.

Je potrebné uviesť, že v mnohých prípadoch bola obsahom preskúmaných VZN úprava činností, ktoré **sú regulované resp. zakázané zhodne s úpravou vyplývajúcich z celej rady osobitných zákonov**. Týmto spôsobom obce vo svojich VZN upravili rôzne činnosti, ktoré sú *a priori* protiprávne už na základe napr.:

- zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 372/1990 Zb.),
- zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon,
- zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 543/2002 Z. z.“),
- zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 79/2015 Z. z.“),
- zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) (ďalej aj ako „zákon č. 135/1961 Zb.“),
- zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarimi,
- zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon č. 355/2007 Z. z.“) a pod.

Príklady:

Okresná prokuratúra Levice zistila, že Mesto Šahy vo VZN č. 1/2011 o dodržiavaní čistoty a poriadku na verejných priestranstvách mesta a mestských častiach upravilo rôzne zákazy – a) zahadzovať smeti, papier, zvyšky jedál, ovocia a zeleniny mimo odpadkových košov, b) znečisťovať verejné priestranstvá umývaním automobilov, vymieňaním motorových olejov, odkvapkávaním, resp. pretekaním oleja z odstavených aut, c) vypúšťať akékoľvek odpadové vody alebo iné tekutiny, d) plávať, zahadzovať ohorky z cigariet, zápalky, odpadky zo stolového a stánkového predaja, e) znečisťovať verejné priestranstvá výkalmi hospodárskych a domácich zvierat, f) vyberať zo smetných nádob akýkoľvek odpad. Tieto zákazy sú už predmetom právnej úpravy obsiahnutej v osobitných zákonoch, a to v § 47 ods.1 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb., v ustanovení § 115 ods. 1 písm. c) zákona č. 79/2015 Z. z., v § 92 ods. 1 písm. v) zákona č. 543/2002 Z. z. a § 245, § 246, § 286 a § 306 Trestného zákona.

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa preskúmaním VZN mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území mesta Stará Ľubovňa zistila, že mesto v záujme ochrany verejného poriadku v čl. 5 ods. 4 nariadenia zakázalo:

- „a) parkovať s vozidlami na chodníkoch, na cestnej zeleni a inej verejne prístupnej zeleni alebo parkovať na iných miestach, kde zastavenie alebo státie môže ohroziť bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky alebo obmedziť jazdu vozidiel,
- b) budiť na verejných priestranstvách verejné pohoršenie, a to najmä hlasitým nadávaním, plúvaním, krikom, vykonávaním telesnej potreby, prípadne iným spôsobom porušovať zaužívané pravidlá slušného správania sa,
- c) ničiť a poškodzovať pamiatkové objekty (napr. sochy, pamätníky, hroby a náhrobné kamene),

d) ničiť, znečisťovať sprejovými nápismi alebo inak poškodzovať súkromné, verejné objekty a zariadenia ako sú trvalé a dočasné stavby v obci, stĺpy verejného osvetlenia, elektrického vedenia, nádoby a koše na odpadky, autobusové zastávky, lavičky.“

Vyššie citovaným ustanovením mesto duplicitne určilo zákazy, ktoré už sú určené osobitnými zákonmi, resp. tieto zákazy čiastočne pozmenilo bez toho, aby ho na to zákonodarca splnomocnil.

V preskúmaných VZN boli často ukladané aj zákazy súvisiace so skladovaním odpadov mimo priestorov na to určených, zákazy znečisťovať verejné priestranstvá odpadmi, zákazy spaľovať odpady a skladovať horľavé a výbušné látky na verejných priestranstvách. Tieto zákazy, príkazy či povinnosti (niektoré iba čiastočne) sú, hoci navonok v inej formulácii, už predmetom právnej úpravy zákona č. 79/2015 Z. z., a to najmä v ustanoveniach § 12, § 13 a nasled., pričom zákon obec splnomocnil na určenie miest na uloženie odpadu, nie na určenie samotného zákazu, ktorý vyplýva priamo zo zákona.

Príklad:

Okresná prokuratúra Martin zistila, že podľa článku 3 ods. 1 písm. p) VZN obce Ivančiná č. 3/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitom mieste na verejnom priestranstve obce, je zakázané najmä odstavovať vraky vozidiel bez evidenčného čísla. V súvislosti s daným zákazom je nutné poukázať na ustanovenie § 67 ods. 1 citovaného zákona 79/2015 Z. z. a ním upravený priestupok podľa ustanovenia § 115 ods. 1 písm. k), ktoré stanovuje pokutu za odstavenie vraku vozidla a s tým súvisiace ohrozenie životného prostredia.

Duplicitné ukladanie zákazov a obmedzení, ktoré vyplývajú priamo zo zákona, sa vyskytli aj v mnohých prípadoch VZN prijatých za účelom zachovania a údržby čistoty v meste, ale aj úpravy problematiky zachovania verejného poriadku pokiaľ ide o umiestňovanie plagátov a reklamných zariadení v meste. K tomuto možno uviesť, že zákaz znečisťovania verejného priestranstva, verejne prístupných objektov alebo znečisťovania verejnoprospešných zariadení plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami je už obsiahnutý v § 47 ods. 1 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb. Opätovne možno konštatovať, že obce a mestá tak upravili duplicitný zákaz oproti už zákonom určenému zakazu, resp. tento zákaz nezákonne pozmenili bez toho, aby ich na to zákonodarca splnomocnil.

Príklad:

Okresná prokuratúra Bratislava IV preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Lamač č. 3/2009 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území mestskej časti Bratislava - Lamač v spojení s VZN č. 3/2011 z 22.9.2011 a VZN č. 2/2014 zistila, že mestská časť v článku IV ods. 1 písm. i), písm. j) upravila:

„Právnické a fyzické osoby sú povinné dodržiavať čistotu a poriadok na verejných priestranstvách. Nesmú najmä:

i) umiestňovať plagáty, alebo inzeráty na iných miestach, ako na to určených,

j) svojvoľne kresliť a písať akýmkoľvek materiálom s výnimkou plôch na to určených.

Uvedená úprava bola vyhodnotená ako v rozpore so zákonom dôvodu, že pri zákaze uvedenom v písm. j) ide o zákaz činnosti, ochranu pred ktorou priznáva § 246 Trestného zákona (prečin poškodzovania cudzej veci) a naplnenie skutkovej podstaty trestného činu subsumuje akékoľvek ďalšie posúdenie totožného skutku podľa osobitných zákonov alebo všeobecne záväzného nariadenia obce. Pri zákaze uvedenom v písm. i), ide o jedno z konaní, ktorým sa páchatel' dopúšťa priestupku proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb.;

S poukazom na uvedené možno konštatovať, že mestská časť vo VZN nemôže určiť, že akékoľvek konanie fyzických osôb zakladá skutkovú podstatu priestupku a že je postihnuteľné podľa zákona o priestupkoch.

V rámci rozsiahlej sústavy zákazov a povinností okresné prokuratúry zistili enormnú normotvornú snahu obcí zasahovať **do pomerov občianskeho spolunažívania a udržiavania (najmä estetického vzhľadu) poriadku v priestore tvoriacom súkromné vlastníctvo obyvateľov obce.**

Príklady:

Okresná prokuratúra Bánovce nad Bebravou ako rozporné s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. a do súkromného vlastníctva zasahujúce posúdila ustanovenia čl. 3 ods. 4 a 5 VZN obce Haláčovce, ktorými sa ustanovovalo, že steny a priečelia objektov domov a ďalších objektov musia byť čisté, zbavené nevhodných nápisov, kresieb a hesiel, obchodné reklamy, rolety, firemné tabule a iné podobné zariadenia musia byť čisté, esteticky upravené a bezpečne umiestnené tak, aby neprekážali chodcom, vodičom motorových vozidiel, zabezpečovaniu zimnej údržby a strojnému čisteniu obce a pred umiestnením zariadení uvedených v predchádzajúcej vete je nutné zohľadniť stanovisko obce, a rovnako sa ustanovovalo, že domy, dvory, záhrady, pozemky, areály súkromných osôb, organizácií a podnikov sú povinní vlastníci upratovať a trvalo udržiavať tak, aby neboli porastené vysokou trávou, burinou a zanesené odpadom, starať sa o ich estetický vzhľad a udržiavať ich funkčné a v poriadku.

Z poznatkov Okresnej prokuratúry Bratislava III tiež vyplýva, že táto vyhodnotila za nezákonné VZN mesta Senec č. 10/2021 zo 14.12.2021 o dodržiavaní verejného poriadku a čistoty na území mesta Senec, okrem iného konkrétne čl. 8 ods. 1, ktorom je určené, že právnické a fyzické osoby, ktoré majú vo vlastníctve, správe alebo inom užívaní nehnuteľný majetok bezprostredne susediaci s verejným priestranstvom, sú povinné zabezpečiť, aby miesta verejnosti prístupné boli riadne, včas a v potrebnom rozsahu udržiavané a vyčistené.

Okresná prokuratúra Spišská Nová Ves pri preskúmaní VZN obcí Betlanovce, Hnilec, Letanovce o čistote a ochrane verejnej zelene zistila, že tieto upravili povinnosť vlastníkov nehnuteľností nasledovne: „Fasády obytných domov a iných objektov musia byť čisté, zbavené nápisov a nevhodných kresieb. Obchodné reklamy a firemné tabule musia byť čisté, vkusne upravené.“ Uvedené znenie nariadenie bolo vyhodnotené ako v rozpore so zákonom.

Ukladanie povinnosti vlastníkom či užívateľom nehnuteľností v súvislosti s čistením, údržbou ich majetku bez ohľadu na to, či tento bráni využívaniu verejného priestranstva, znečisťuje ho, teda narúša verejný poriadok, je nepochybne v rozpore so zákonom. Týka sa to najmä snahy obce regulovať vzhlľad nehnuteľností bez akéhokoľvek súvisu s účelom dosiahnutia cieľu danej normy, ktorým by malo byť zabezpečovanie verejného poriadku, resp. udržiavanie čistoty verejného priestranstva. Mnohé obce si ukladaním sporných povinností a zákazov zamieňajú správu a údržbu verejnej zelene so správou a údržbou súkromných nehnuteľností, ktoré nie sú verejnými priestranstvami a nepodliehajú regulácii zo strany obce, nakoľko uložené povinnosti nie je možné podradiť pod povinnosti smerujúce k zabezpečeniu miestnych záležitostí verejného poriadku, či k zaisteniu čistoty verejného priestranstva. Takýmto vymedzením povinností obce jednoznačne prekračujú svoju právomoc, keď nariaďujú všetkým vlastníkom ako majú spravovať svoje súkromné nehnuteľnosti, teda vymedzujú absolútnu reguláciu týchto vzťahov.

Previerkovou činnosťou bolo ďalej zistené aj **ukladanie povinností vlastníkom a nájomcom nehnuteľností v spojení s ich údržbou**. Ukladanie povinností vlastníkom alebo nájomcom v spojitosti s údržbou ich majetku formou VZN je v rozpore so zákonom. Všeobecne záväzným nariadením obce totiž nemožno nikomu ukladať povinnosti bez opory v zákone. Obec nie je oprávnená všetkým vlastníkom nariaďovať, ako majú spravovať svoje nehnuteľnosti v súvislosti s čistením a ich údržbou, nakoľko určuje mimo svojej kompetencie vlastníkom povinnosti vyplývajúce im primárne z občianskoprávných vzťahov a to napr. z ustanovení § 123 až § 128 Občianskeho zákonníka. Regulovanie by bolo totiž možné len vtedy, pokiaľ by majetok obyvateľov obce susediaci s verejným priestranstvom bránil riadnemu užívaniu verejného priestranstva, znečisťoval ho, a teda narúšal verejný poriadok (*rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Svzn/2/2015 zo dňa 25.01.2018*).

Povinnosti obdobného charakteru ukladané vlastníkom a užívateľom pri údržbe a starostlivosti o ich súkromné pozemky, na ktorých sa nachádza trávnatá plocha, zeleň, dreviny a kry, posudzovali prokuratúry v kontexte sledovaného účelu, ktorým je povinnosť obce zabezpečiť verejný poriadok. Z poznatkov Krajskej prokuratúry Košice vyplýva, že viaceré obce v jej z územnej pôsobnosti v preskúmaných VZN však ukladali vlastníkom povinnosti, ktoré jednoznačne zasahovali do výkonu vlastníckeho práva majiteľov týchto nehnuteľností a správy ich majetku. Jednalo sa o povinnosti, ktoré ukladali vlastníkom pravidelné kosenie, údržbu, odburiňovanie záhrad, konkrétnu výšku kríkov a stromov na určitej svetovej strane, povinné kosenie pri stanovenej výške trávnatého porastu, obnoviť poškodené dreviny, pozemky udržiavať tak, aby neboli nevzhľadné, prašné a neestetické a pod. Pochybenia v tomto smere zistili Okresná prokuratúra Košice-okolie (obec Hodkovce), Okresná prokuratúra Rožňava (Gemerská Hôrka) a Okresná prokuratúra Michalovce (mesto Strážske).

V mnohých prípadoch úprava povinností súvisiacich s údržbou nehnuteľností, ktoré boli obsahom VZN, sú pritom predmetom úpravy napr. zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý, okrem iného, ukladá subjektom povinnosti týkajúce sa starostlivosti o poľnohospodársku pôdu (každý vlastník poľnohospodárskej pôdy alebo nájomca a správca poľnohospodárskej pôdy je povinný

predchádzať výskytu a šíreniu burín na neobrábaných pozemkoch, ak osobitný predpis neustanovuje inak (§ 3 ods. 1 písm. b), ktorých nedodržanie je možné sankcionovať podľa § 25) a napr. aj zákona č. 150/2019 Z. z. o prevencii a manažmente introdukcie a šírenia invázných nepôvodných druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v ustanovení § 14 obsahuje úpravu, podľa ktorej obec pri výkone samosprávy upozorňuje vlastníkov, správcov a užívateľov pozemkov na miesta výskytu invázných nepôvodných druhov a na ich povinnosti podľa § 3 ods. 2 zverejnením informácie o miestach ich výskytu a informačného letáku podľa odseku 2.

Príklad:

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa preskúmaním VZN mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území mesta Stará Ľubovňa dospela k záveru, že mesto okrem iného v čl. 5 ods. 2, ods. 3 VZN porušilo zákon tým, že za účelom určenia pravidiel čistoty verejného priestranstva stanovilo:

„obyvatelia mesta, právnické osoby a fyzické osoby podnikatelia, ktoré majú vo vlastníctve, správe alebo inom užívaní bytový fond alebo iný nehnuteľný majetok, objekty obchodov alebo iných prevádzok poskytujúcich služby, ako aj majetok rodinných domov a príslušných pozemkov, sú povinní zabezpečiť, aby miesta verejnosti prístupné boli riadne, včas a v potrebnom rozsahu udržiavané a vyčistené (ods. 2)“, a že tieto osoby v súvislosti s udržiavaním poriadku a čistoty sú okrem iného povinné:

- zabezpečovať pravidelné čistenie a sústavne dozerať na dodržiavanie čistoty na mieste verejnosti prístupnom,*
- zabezpečovať dostatočný počet odpadkových košov, ich pravidelné vyprázdňovanie, starať sa o čistotu ich okolia a o ich udržiavanie.*

Takéto ustanovenia sú diskriminačné, neprimerane zasahujú do užívacieho práva vlastníka nehnuteľností a vybraným subjektom ukladajú aj povinnosti. Navyiac z týchto ustanovení vyplýva, že stanovené povinnosti nemajú fyzické osoby, ktoré nemajú v meste trvalý pobyt (len obyvatelia mesta) ani žiadne ďalšie subjekty, ktoré v meste nevlastnia alebo neužívajú nehnuteľný majetok. Dané ustanovenia teda zťažujú povinnosťou iba niektoré vymenované subjekty bez toho, aby bol na to logický dôvod. Vo vzťahu k povinnosti uvedenej v čl. 5 ods. 3 nariadenia možno konštatovať, že ustanovenie je vágne a nevyhnutelné, nakoľko v ňom absentuje určenie konkrétnych miest, ktoré je ten ktorý označený subjekt povinný udržiavať a čistiť. Možno poukázať taktiež na § 9 ods. 4, ods. 6 zákona č. 135/1961 Zb., podľa ktorých za znečistenie miestnej cesty, resp. chodníka, zodpovedá znečisťovateľ, a ak ten znečistenie neodstráni, znečistenie na jeho náklady odstráni správca miestnej cesty, nikdy nie subjekty uvedené v čl. ods. 2 nariadenia.

Často sa vo VZN obcí/miest, ktorých predmetom bola úprava **dodržiavania verejného poriadku v čase nočného klľudu, zákaz jeho porušovania, ako aj výnimky z tohto zákazu.**

Napriek tomu, že pojem "nočný klľud" súčasná platná zákonná úprava nedefinuje, jeho porušenie je predmetom úpravy zákona č. 372/1990 Zb., ktorý v ustanovení § 47 ods. 1 písm. b) upravuje skutkovú podstatu priestupku proti verejnému poriadku, ktorého objektívna stránka spočíva v porušení nočného klľudu. V konaní o priestupkoch sa na účely daného pojmu analogicky využíva § 2 písm. zh) vyhlášky Ministerstva zdravotníctva SR č. 549/2007 Z. z., ktorou sa ustanovujú

podrobnosti o prípustných hodnotách hluku, infrazvuku a vibrácií a o požiadavkách na objektivizáciu hluku, infrazvuku a vibrácií v životnom prostredí (ďalej aj ako "vyhláška č. 549/2007 Z. z."). Definuje pojmy hluk, infrazvuk a vibrácie a v § 2 písm. zh) určuje aj pojem "referenčný časový interval", čo je časový interval, na ktorý sa vzťahuje posudzovaná alebo prípustná hodnota. Referenčný časový interval pre deň je od 6.00 h do 18.00 h (12 hodín), pre večer od 18.00 h do 22.00 h (4 hodiny) a pre noc od 22.00 h do 6.00 h (8 hodín).

Obdobie medzi 22. až 6. hodinou je v praxi aj všeobecne vnímané a spoločensky uznávané obdobie nočného klľudu resp. nočného pokoja, no až na jednu výnimku (§ 35 ods. 4 písm. d) zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov) nie je nočný pokoj zadefinovaný resp. časovo ohraničený v žiadnom inom zákone.

V mnohých prípadoch právna úprava obcí vykazujúca snahy poskytovať ochranu verejného poriadku počas tzv. nočného klľudu, bola spojená s úpravou regulácie prekračovania prípustných hraníc hluku. Platná právna úprava je obsiahnutá v zákone č. 355/2007 Z. z., vyhláške č. 549/2007 Z. z., resp. v zákone č. 2/2005 Z. z. o posudzovaní a kontrole hluku vo vonkajšom prostredí a o zmene zákona č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov, ktoré osobitne zabezpečujú ochranu na úseku proti hluku.

Uvedená osobitná právna úprava nespĺnomocňuje obec vydať všeobecne záväzné nariadenie a stanoviť zákazy, príkazy, povinnosti či výnimky na úseku ochrany proti hluku. K uvedenému je však potrebné doplniť, že zákon č. 355/2007 Z. z. síce rieši problematiku ochrany obyvateľov pred obťažovaním nadmerným hlukom, avšak z hľadiska zodpovednosti fyzických osôb – podnikateľov a právnických osôb ako prevádzkovateľov objektov hluku (napr. hluk z prevádzok služieb a pod.). Z uvedeného teda vyplýva, že vyššie uvedená právna úprava nerieši rušenie nočného klľudu rôznymi činnosťami fyzických osôb, pričom zákaz rušenia nočného klľudu primárne vyplýva priamo zo zákona č. 372/1990 Zb., čím je osobitne zabezpečená ochrana nočného klľudu.

V mnohých prípadoch boli v rámci previerkovej činnosti zistené úpravy, ktoré definovali pojem nočný klľud, jeho rozsah resp. rôzne súvislosti s jeho dodržiavaním. Prístup jednotlivých prokuratúr bol k uvedenej problematike skôr reštriktívny, aj keď v odbornej literatúry sa pripúšťa opačný prístup v tom zmysle, že „*nie je ani vylúčené, že obec si vo VZN upraví inak obdobie nočného klľudu v pracovných dňoch a inak vo víkendových, alebo inak v letných mesiacoch a inak v zimných*“ (Spišiaková, H., Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. 2015 s. 259). V uvedenom kontexte možno na komparáciu poukázať na českú právnu úpravu týkajúcu sa rovnakej oblasti, konkrétne na § 5 ods. 7 zákona č. 251/2016 Sb. o niektorých prešľupcích, v zmysle ktorého „*Dobou nočního klľidu se rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klľidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klľidu dodržována*“.

Z predložených zhodnotení krajských prokuratúr vyplýva, že v uvedenej oblasti nebola prax jednotlivých prokuratúr homogénna a jednotlivé konkrétne poznatky boli vyhodnotené individuálne.

Príklady:

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa preskúmaním VZN mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území mesta Stará Ľubovňa zistila, že mesto v čl. 7 ods. 3 písm. b), písm. c) nariadenia prijalo úpravu v znení:

„obmedzenie dodržiavania nočného klľudu sa nevzťahuje na:

- akcie a podujatia organizované mestom Stará Ľubovňa,
- akcie a podujatia riadne ohlásené a akceptované mestom.“

Samotný zákaz okresná prokuratúra vyhodnotila ako účelný, avšak výnimky za nezákonné.

Čl. 7 ods. 3 písm. b), písm. c) nariadenia okresná prokuratúra vyhodnotila ako v rozpore s § 4 ods. 3 písm. n), ods. 5 písm. a) bodom 5. zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko mesto v zmysle týchto ustanovení zákona malo za účelom zabezpečenia verejného poriadku stanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. Dané výnimky však nemajú ani charakter časový ani miestny, ale dávajú výnimku subjektu - mestu Stará Ľubovňa a to na akcie, ktoré samo mesto organizuje, resp. ktoré mesto „akceptuje“. Takéto výnimky sú diskriminačné, bez akéhokoľvek dôvodu zvýhodňujúce mesto, resp. ním akceptované subjekty. Pokiaľ ide o výnimku uvedenú v čl. 7 ods. 3 písm. c) nariadenia, táto dáva mestu decíznu právomoc rozhodovať, ktoré ohlásené „akcie a podujatia“ mesto akceptuje a budú môcť rušiť nočný klľud.

K naposledy uvedenému príkladu je vhodné doplniť Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL ÚS 7/21 z 27. júla 2021, kde Ústavný súd ČR vyhodnotil ako protiústavnú právnu úpravu, podľa ktorej sa zákaz konzumácie alkoholu na tam špecifikovaných verejných miestach nevzťahuje na akcie usporadúvané mestom alebo so súhlasom mesta. Uvedená výnimka koncipovaná len v prospech mesta na úkor iných subjektov vedie k porušeniu zákazu rovnosti.

Okresná prokuratúra Bratislava II preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Ružinov č. 15/2019 o ochrane verejného poriadku v korelácii s prevádzkovaním niektorých prevádzkarní na území mestskej časti Bratislava – Ružinov zistila porušenie zákona vo viacerých ustanoveniach VZN. V prvom rade tým, že mestská časť v ustanovení § 3 ods. 1 nariadenia určila, že počas nočného času je zakázané v bezprostrednom okolí prevádzkarne konzumovať jedlo alebo nápoje zakúpené v prevádzkarni, rušiť okolie hlučným správaním, či inak rušiť klľud počas nočného času.

Samotná konzumácia jedla a nápojov nie je spôsobilá narušiť verejný poriadok a na zákaz rušenia okolia hlučným správaním počas nočného času mestská časť nie je splnomocnená. Ustanovenie § 47 ods. 1 písm. b) zákona č. 372/1990 Zb. určuje, že priestupku (proti verejnému poriadku) sa dopustí ten, kto poruší nočný klľud, a teda to, že ide o konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti, je určené priamo zákonom. Vychádzajúc pritom z uznesenia Krajského súdu v Bratislave

sp. zn. 5S 40/2017 zo dňa 13.11.2018 stanovenie doby nočného času a s ním súvisiaca problematika (rušenie nočného klľudu, zodpovednosť za jeho porušenie, kontrola jeho dodržiavania) nepatrí do sféry samosprávy obce.

V rozpore so zákonom bolo vyhodnotené aj ustanovenie § 3 ods. 2 predmetného VZN, podľa ktorého podnikateľovi sa počas nočného času zakazuje ďalší predaj jedla alebo nápojov, ak nezabezpečí, že počas nočného času nebudú, v jeho prevádzkarni zakúpené jedlo a nápoje, konzumované v bezprostrednom okolí prevádzkarne.

Samotný predaj jedla a nápojov počas nočného času nie je spôsobilý narušiť verejný poriadok a podmienky vykonávania podnikateľskej činnosti s výnimkou § 4 ods. 5 písm. a) bodu 3. s poukazom na ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb., nie sú vecou územnej samosprávy

Mestská časť v ustanovení § 3 ods. 3 VZN v rozpore so zákonom určila, že podnikateľovi sa zakazuje, aby z jeho prevádzkarne, ktorá je umiestnená v bytovej budove alebo v blízkosti bytovej budovy, dochádzalo k prenikaniu hudobnej produkcie po 21.00 hod.

Mestská časť nie je na úpravu podmienok vykonávania podnikateľskej činnosti vo vzťahu k prenikaniu hudobnej produkcie splnomocnená osobitným zákonom a táto oblasť je vyhradená orgánom štátnej správy, medzi ktoré mestská časť nepatrí. Povinnosť podnikateľa zabezpečiť, aby sa z prevádzkarne nešíril hluk a aby neboli prekročené najvyššie prípustné hodnoty hluku nad únosnú a obvyklú mieru, vyplýva zo zákona č. 355/2007 Z. z. (§ 27 ods. 1) a porušenie tejto povinnosti je správnym deliktom podľa § 57 ods. 19 zákona č. 355/2007 Z. z., na prejednanie ktorého a uloženie pokuty zaň, je oprávnený regionálny úrad verejného zdravotníctva.

V ustanovení § 3 ods. 4 VZN mestská časť určila, že po uplynutí času prevádzky exteriérového sedenia je zakázané poskytovať služby v priestoroch exteriérového sedenia, resp. inde v bezprostrednom okolí prevádzkarne.

Uvedené ustanovenie bolo vyhodnotené taktiež ako nezákonné z dôvodu, že takýmto zákazom sa upravujú podmienky vykonávania podnikateľskej činnosti, ktoré nie sú vecou územnej samosprávy, nejde tu totiž o úpravu času predaja v obchode a času prevádzky služieb. Mestská časť nemôže ustanoviť zákaz podnikania ako takého, môže len upraviť prevádzkový čas.

Napokon nezákonnosť bola vzhliadnutá (a následne aj podaný protest) v ustanovení § 3 ods. 6 VZN, podľa ktorého počas letného obdobia je zakázaná hudobná produkcia v exteriéri prevádzkarne po 21.00 hod. v prevádzkarni, ktorá je umiestnená v bytovej budove alebo v blízkosti bytovej budovy, a to z rovnakých dôvodov uvedených k § 3 ods. 3.

Vo vyššie uvedenej súvislosti je nutné poukázať i na ďalšie obmedzenia, resp. zákazy činností, ktorými obce zasahovali do súkromnej sféry jej obyvateľov.

Príklad:

Okresná prokuratúra Martin zistila, že obec Ivančiná v článku 6 VZN č. 3/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitom mieste, obec stanovila činnosti, ktoré sú obmedzené v určitý čas takto:

1. Na území obce sa výstavba a rekonštrukcia stavieb a bytov, údržba zelene motorovými mechanizmami, manipulácia s drevom, rezivom, drevnou hmotou, prostredníctvom cirkulárok, fréz, motorových píl, hobľovačiek, a iných mechanizmov určených na spracovanie drevnej hmoty povoľuje nasledovne:

- a) v pracovných dňoch v čase od 06.00 hod. do 20.00 hod.
- b) v sobotu v čase od 08.00 hod. do 20.00 hod.

2. Na území obce sa zakazuje výstavba a rekonštrukcia stavieb a bytov, údržba zelene motorovými mechanizmami, manipulácia s drevom, rezivom, drevnou hmotou, prostredníctvom cirkulárok, fréz, motorových píl, hobľovačiek, a iných mechanizmov určených na spracovanie drevnej hmoty v nedeľu.

3. Počas konania pohrebov a cirkevných obradov sú zakázané nasledujúce činnosti v okruhu 100 m od kostola a cintorína:

- kosenie, pílenie, akékoľvek stavebné činnosti, oslavy a akcie, pri ktorých je hluk, reprodukcia hudby a hovoreného slova, ktorá by rušila dôstojný priebeh pohrebu alebo iného cirkevného aktu, obradu na cintoríne.

Zo záveru okresnej prokuratúry vyplýva, že predmetné ustanovenia VZN bolo vyhodnotené ako neprimeraný zásah do práv obyvateľov obce.

Naproti tomu, z poznatkov Krajskej prokuratúry Bratislava vyplýva, že proti určeniam v preskúmaných VZN v znení napr. - počas nedeľí a štátnych sviatkov je zakázané používanie strojov, prístrojov a zariadení spôsobujúcich hluk na verejných priestranstvách, resp. že doba odpočinku sa stanovuje na nedeľu od 6.00 hod. do 22.00 hod., na dni štátnych a cirkevných sviatkov (01.01., 06.01., Veľký piatok, Veľkonočný pondelok, 01.05., 08.05., 05.06., 29.08., 01.09., 15.09., 01.11., 17.11., 24. - 26.12.) a počas týchto dní je zakázaný výkon akýchkoľvek činností, ktoré obťažujú nadmerným hlukom, infrazvukom, vibráciami alebo iným obdobným spôsobom (najmä používanie motorových kosačiek, motorových píl, pílenie dreva cirkulárnou pilou, výkon hlučných stavebných činností alebo iných prác), **protesty prokurátora neboli podané**, a to z dôvodu, že nejde o paušálne zakázanie používania hlučných strojov, ale iba o obmedzenie týchto činností na určitý/určený čas (nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 44/06 z 3. apríla 2007).

V tejto súvislosti možno ďalej poukázať na postup Okresnej prokuratúry Bratislava I, ktorá zákaz vykonávať údržbu a spracovanie drevín a ostatnej zelene na území mestskej časti motorovými a elektrickými mechanizmami v nedeľu a sviatky (§ 3 ods. 4), zákaz zdržiavať sa v priestore pešej zóny nahý, obnažený v dolnej polovici tela, v plavkách alebo v spodnej bielizni (§ 3 ods. 5) a zákaz prať, kúpať sa alebo namáčať iné časti tela okrem rúk vo fontánach (§ 3 ods. 6), upravené vo VZN mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 11/2017 o ochrane verejného poriadku na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, vyhodnotila ako súladné so zákonom, nakoľko tieto **boli posúdené ako zákazy na zabezpečenie verejného poriadku**.

Rovnaký resp. porovnateľný záver vyplýva aj z poznatkov Krajskej prokuratúry Košice, na základe ktorých možno uviesť, že problematika zákazov a obmedzení týkajúcich sa rušenia nočného klľudu a hlučných činností bola upravená v mnohých VZN, no pochybenia a nedostatky prokuratúry konštatovali len ojedinele. Väčšina obcí úpravu nočného klľudu vymedzila časovým rámcom medzi 06.00 hod. a 22.00 hod., počas ktorého zakázala viaceré činnosti spravidla sprevádzané zvýšenou hlučnosťou. **Jednotlivé prokuratúry v obvode Krajskej prokuratúry Košice takúto úpravu akceptovali. Rovnako akceptovali aj obmedzenia týkajúce sa činností, pri ktorých je okolie vystavené vyššie hluku v dňoch pracovného pokoja, či cez štátny sviatok.**

Z poznatkov Krajskej prokuratúry Žilina vyplýva, že zákaz, resp. obmedzenie skladovania materiálu na verejnom priestranstve možno považovať za povinnosť uloženú obcou v súlade so splnomocňujúcim ustanovením § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., **pretože už z povahy verejného priestranstva je zrejmé, že toto nemá slúžiť pre tento účel.**

Príklad:

Okresná prokuratúra Martin zistila, že podľa článku 3 ods. 1 písm. e) VZN obce Ivančiná č. 3/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitom mieste na verejnom priestranstve obce je zakázané najmä skladovať na verejných priestranstvách obaly, tovar, materiál, kontajnery a podobné prekážky a predmety v rozpore s právnymi predpismi a všeobecne záväzným nariadením obce.

Je vhodné uviesť pochybenia spočívajúce v zakazovaní či obmedzovaní činností **súvisiacich s predajom na verejných priestranstvách resp. viažuce sa na výkon konkrétnej podnikateľskej činnosti**. Uvedená úprava je predmetom právnej úpravy viacerých zákonov ako napr. Obchodný zákonník, zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) a tiež príslušných právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa.

Príklad:

Okresná prokuratúra Spišská Nová Ves preskúmaním VZN obce Žakarovce o verejnom poriadku zistila, že obec upravila zákaz predaja erotického tovaru a sexuálnych pomôcok v okruhu 200 m od objektov slúžiacim cirkevným obradom alebo objektom školstva vrátane zákazu vystavovať taký tovar vo výkladoch obchodov.

Svojim charakterom tento zákaz zasahuje do práva podnikat', nakoľko niet právnej normy, ktorá by zakazovala predaj takéhoto tovaru na konkrétnom mieste. Rovnako nie je zrejmé, akým spôsobom by mal podľa obce predaj takéhoto tovaru (v obchodnej prevádzke) narúšať verejný poriadok, resp. ako by mal tento zákaz napomáhať jeho zabezpečeniu. Uvedený zákaz je prekvapivý o to viac, že sa jedná o malú obec s asi 700 obyvateľmi.

Príklad:

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa preskúmaním VZN mesta Podolíneč č. 1/2012 o verejnom poriadku na území mesta Podolíneč zistila, že mesto prekročilo

zákonný rámec úpravou obsiahnutou v ustanovení v čl. III. ods. 3 nariadenia v znení: „Skladať a nakladať tovar a materiál na verejnom priestranstve sa povoľuje len vtedy, ak to nie je možné vykonať bez zvláštnych ťažkostí inde. Skladanie a nakladanie tovarov, materiálov sa musí vykonávať bezodkladne. Predmety určené k naloženiu môžu byť na verejnom priestranstve pripravené len bezprostredne pred odvozom a nesmú ohrozovať čistotu a bezpečnosť. Pôvodca prípadného znečistenia je povinný bezodkladne po presunutí materiálu verejné priestranstvo očistiť“.

Uvedené ustanovenie bez akékoľvek zákonného zmocnenia v zmysle § 4 ods. 3 písm. g), písm. h), písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. zakazuje nakladať tovar a materiál na verejnom priestranstve. Takto koncipovaný zákaz nepochybne zasahuje do výkonu podnikateľskej činnosti, ale aj riadneho užívania nehnuteľností.

V rámci vyhodnocovania jednotlivých VZN sa opakovane vyskytla právna úprava, prostredníctvom ktorej boli mnohými obcami **zakázané či obmedzené činnosti napriek tomu, že tieto vo svojej podstate nie sú spôsobilé narušiť verejný poriadok.**

Príklady:

Okresná prokuratúra Bratislava I preskúmaním VZN mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 11/2017 o ochrane verejného poriadku na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto zistila, že mestská časť prijala zákaz

- v pešej zóne sťažovať voľný pohyb osôb najmä sedením a ležaním s výnimkou zariadení na to určených a iných vhodných miest - napr. trávnaté plochy, schodiská širšie ako 120 cm, spevnené okraje fontán a
- na verejnom priestranstve na území mestskej časti žobrať v čase od 4.00 h do 3.00 h nasledujúceho dňa.

V uvedenom prípade bolo **žobranie** okresnou prokuratúrou s poukazom na nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 45/96 z 4. februára 1997 vyhodnotené ako činnosť, ktorú samo osebe nemožno považovať za konanie, ktoré ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Rovnako bolo vyhodnotené aj sedenie alebo ležanie na pešej zóne, ktoré samo osebe nemôže ohroziť alebo narušiť verejný poriadok a zabezpečenie voľného pohybu osôb na pešej zóne nie je možné subsumovať pod pojem verejný poriadok. Ide o zákaz činností, ktoré nie sú explicitne normatívne zakázané žiadnym zákonom a takýto zákaz, resp. obmedzenie zo žiadneho zákona ani nemožno odvodiť.

Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa preskúmaním VZN mesta Podolíneč č. 1/2012 o verejnom poriadku na území mesta Podolíneč zistila, že mesto úpravou obsiahnutou v ustanovení v čl. III. ods. 2 písm. l), ods. 3 nariadenia porušilo zákon.

„Článok III ods. 2.písm. l) nariadenia znie:

V záujme vytvárania zdravého životného prostredia, zdravého spôsobu života obyvateľov mesta a estetického vzhľadu mesta sa na verejných priestranstvách zakazuje ukladať a skladať na chodníkoch a lavičkách na Mariánskom námestí nákupné tašky, ako aj používať obrubníky chodníkov na účely skladovania nákupov a sedenie.“

Pri hodnotení vyššie uvedeného zákazu možno poukázať na nález Ústavného súdu ČR sp. zn. PL. ÚS 42/18 z 11. decembra 2018. V danom prípade mesto Podolíneec bez toho, aby bol naplnený účel tohto nariadenia (ochrana verejného poriadku a verejnej čistoty v meste) a osobitne ustanovenia čl. III. ods. 2 nariadenia (vytváranie zdravého životného prostredia, zdravého spôsobu života obyvateľov mesta a estetického vzhľadu mesta) zakotvilo v nariadení zákaz ukladať na všetky chodníky a lavičky a obrubníky na Mariánskom námestí v Podolínci nákupné tašky a zakotvilo aj zákaz sedenia na obrubníkoch chodníkov. Z takto znejúceho zákazu nie je možné vyvodit' akýkoľvek logický dôvod nemožnosti ponechania na istý čas na chodníku, resp. na lavičke svoj nákup. Námestia okrem iného plnia aj rekreačnú, resp. oddychovú funkciu, pričom týmto ustanovením nariadenia je táto funkcia v značnej miere obmedzená. Z ustanovenia čl. III. ods. 2 písm. l) nariadenia nie je navyše ani zrejmé, čím má sedenie na obrubníku chodníkov, resp. odloženia nákupných tašiek na lavičkách a chodníkoch ohroziť verejný poriadok, či čistotu verejného priestranstva.

Príklad:

Okresná prokuratúra Martin preskúmaním VZN mesta Martin č. 120 o verejnom poriadku zistila, že § 5 ods. 1 predmetného nariadenia obsahuje zákaz kŕmenia holubov a túlavých zvierat, a to na celom území mesta Martin.

Starostlivosť o spoločenské a hospodárske zvieratá upravujú najmä zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov a vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky o podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat, požiadavkách na odchyt túlavých zvierat a požiadavkách na karanténne stanice a útulky pre zvieratá č. 283/2020 v znení neskorších predpisov.

Početné nedostatky boli zistené aj vo vzťahu k ukladaniu **povinností zabezpečovať čistotu a schodnosť chodníkov a miestnych komunikácií**. K uvedenému je potrebné uviesť, že v tejto oblasti ide o prenesený výkon štátnej správy, pričom žiadne z ustanovení zákona č. 135/1961 Zb. nezmocňuje obec na vydanie všeobecne záväzného nariadenia, ktorým by sa riešili otázky súvisiace s úpravou chodníkov a miestnych komunikácií.

Príklad:

Okresná prokuratúra Čadca zistila, že obec Nová Bystrica v čl. 5 ods. 3 písm. f) VZN obce Nová Bystrica č. 3/2011 o čistote obce a verejnom poriadku ustanovila, že chodníky v zastavanom území obce sú povinní čistiť vlastníci alebo užívatelia budov, vlastníci bytov a nebytových priestorov v bytových domoch alebo vlastníci pozemkov hraničiacich s chodníkom.

VZN v uvedenom ustanovení presúva povinnosť správcu komunikácie zabezpečovať schodnosť miestnych komunikácií a chodníkov na užívateľov príslušných nehnuteľností, čo je v priamom rozpore s § 9 odsek 2 zákona č. 135/1961 Zb. Obec preniesla zodpovednosť za plnenie úloh voči vlastnému majetku na fyzické

a právnické osoby, ktoré nemajú žiadny právny vzťah k tomuto majetku, a teda nie sú nositeľmi zákonnej povinnosti sa o tento majetok starať.

K uvedenému je vhodné doplniť, že poznatky o tom, že obce nereagovali na zmenu cestného zákona, ktorý novelou zákonom č.106/2018 Z. z. preniesol bremeno zodpovednosti za údržbu chodníkov z vlastníkov, správcov alebo užívateľov príľahlých nehnuteľností na správcov miestnych komunikácií, vyplývajú z previerkovej činnosti veľkej väčšiny okresných prokuratúr. V preskúmaných VZN obce túto zmenu ignorovali (vedome alebo nevedome) a predmetnú povinnosť ponechali podľa predchádzajúcej právnej úpravy. V súčasnosti znenie § 9 ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. stanovuje, že závady v schodnosti miestnych ciest určených pre chodcov alebo v schodnosti chodníkov sú bez priesťahov povinní odstraňovať správcovia miestnych ciest.

Analogicky je možné posúdiť i ukladanie **povinností súvisiacich s pravidlami cestnej premávky, používaním pozemných komunikácií prípadne aj povinností spočívajúce v odstránení znečistenia verejného priestranstva spôsobeného dopravnými prostriedkami.**

Pravidlá cestnej premávky sú upravené v zákone č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke, v ktorom sú upravené zákazy pre vodičov na zastavenie a státie vozidiel, pričom určovanie pravidiel cestnej premávky vrátane zákazov nepatrí do pôsobnosti obcí. Do uvedenej oblasti je potrebné zaradiť aj početné snahy jednotlivých obcí upraviť jazdu, parkovanie resp. státie na plochách obecnej zelene, pričom predmetné zákazy sú upravené v príslušných ustanoveniach zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke.

Povinnostiam upravených vo VZN spočívajúcich v odstránení znečistenia verejného priestranstva spôsobeného dopravnými prostriedkami zodpovedá zákonná povinnosť účastníkov cestnej premávky. Je tu nutné poukázať na ustanovenie § 9 odsek 4 zákona č. 135/1961 Zb., ktoré upravuje povinnosť odstrániť znečistenie komunikácie tým, kto toto znečistenie spôsobil.

Príklady:

Okresná prokuratúra Trebišov pri preskúmaní VZN obce Veľký Horeš č. 2/2009 o dodržiavaní verejného poriadku, čistoty a ochrany verejnej zelene zistila, že obec vo VZN upravila nad rámec zákona (i v rozpore s ním) aj problematiku dodržiavania pravidiel cestnej premávky a podmienky prevádzky motorových vozidiel na verejných komunikáciách, ktorá absolútne do jej kompetencie nepatrí.

Okresná prokuratúra Skalica preskúmaním VZN obce Kopčany č. 1/2020 o činnostiach, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste zistila, že obec v ňom niektoré zákazy upravuje právne nejasným a neurčitým spôsobom, ktorý je pre adresátov danej právnej normy nezrozumiteľný. Obec konkrétne nariadením zakázala „na parkoviskách a iných spevnených plochách, ktoré sú verejne prístupnými, jazdiť motorovým vozidlom (auto, motocykel a pod.) zámerne takým spôsobom, že motor, pneumatiky, alebo iné súčasti vozidiel vydávajú hlasné, nepríjemné a ostatnú verejnosť obťažujúce zvuky“.

Je zrejmé, že obec sa predmetným ustanovením nariadenia pokúsila obmedziť, resp. zakázať určitý druh jazdy motorovými vozidlami na verejných priestranstvách v obci. Avšak normotvorba obce v podobe prijímania VZN musí byť pre adresátov nariadenia - fyzické a právnické osoby jasná, presná a právne určitá, pretože im ukladá povinnosti v podobe zákazov. Obec preto nevyhnutne musí formulovať príslušné obmedzenie v podobe zákazu právne jasným a určitým spôsobom. Predovšetkým slovná formulácia „zámerne takým spôsobom“ v kontexte „hlasných, nepriemerných a ostatnú verejnú obťažujúcich zvukov“ predstavuje právne nejasný a neurčitý pojem, ktorý otvára široký priestor pre svojvoľné a subjektívne posudzovanie jednotlivých prípadov, čo nezaručuje princíp právnej istoty pre adresátov právnej normy.

Previerkovou činnosťou niektorých prokuratúr boli zistené nezákonne uložené nové povinnosti vlastníkom rôznych nehnuteľností **pravidelne vykonávať deratizáciu a dezinfekciu**, a to i napriek tomu, že tieto opatrenia sa realizujú v nadväznosti na nariadenia orgánov verejného zdravotníctva podľa zákona č. 355/2007 Z. z. Povinnosť zabezpečiť dezinfekciu a reguláciu živočíšnych škodcov na zamedzenie vzniku, šírenia a obmedzenia výskytu prenosných ochorení vyplýva fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám priamo z ustanovenia § 52 ods. 1 písm. j) uvedeného zákona.

Príklad:

Okresná prokuratúra Bánovce nad Bebravou preskúmaním VZN obce Haláčovce o dodržiavaní verejného poriadku, čistoty a ochrane prírody č. 3/2015 zistila, že obec v ustanovení čl. 3 ods. 7 VZN ukladá povinnosti vykonávať opatrenia k zamedzeniu výskytu a rozširovaniu hmyzu a hlodavcov, vykonávať dezinfekciu a deratizáciu. Napriek tomu, že v danom prípade sa javí naplnenie účelu zákona v podobe zabezpečenia verejného poriadku a ochrany zdravia, preskúmaná úprava je primárne z formálnoprávnych a procedurálnych dôvodov v rozpore s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v spojení s § 12 ods. 2 písm. e) zákona č. 355/2007 Z. z., podľa ktorého opatrenia proti škodcom sa realizujú v nadväznosti na nariadenie orgánov verejného zdravotníctva.

Viacere obce vo svojich VZN z dôvodu ochrany verejnej zelene a životného prostredia zakazujú **vypaľovať trávu, trávnaté porasty a lístie, voľne spaľovať akýkoľvek odpad na verejných priestranstvách**, pričom treba uviesť, že tieto konania sú primárne postihnutelné osobitným zákonom č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarom v znení neskorších predpisov ako priestupok na úseku ochrany pred požiarom (§ 61 ods. 4 písm. f)). Podobne stanovené zákazy ako vylievat' alebo vypúšťať látky škodiace vodám a odpadové vody do pôdy, potoka alebo vodnej plochy, sú porušením zákazov, ktoré zakladajú priestupkovú zodpovednosť podľa vodného zákona. Oba spomínané zákony síce zverujú obci určité kompetencie, no obce pri ich realizácii vykonávajú prenesený výkon štátnej správy, nie výkon samosprávnej pôsobnosti, z tohto dôvodu je úprava, už zákonom zakotvených zákazov vo VZN nielen duplicitná (a zmätočná z dôvodu možnej konkurencie priestupku „obecného“ a priestupkov podľa osobitných zákonov), ale vôbec by nemala byť predmetom úpravy VZN vydaného podľa § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Rovnako tomu bolo aj v prípade ustanovení o **zákaze poškodzovania verejnej zelene**. Obec je oprávnená všeobecne záväzným nariadením upraviť podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene (§ 69 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z.). Akékoľvek zákazy, ktoré sú však už obsahom zákonnej úpravy, boli vyhodnotené ako duplicitné, nakoľko tieto sú postihnutelné v zmysle zákona č. 372/1990 Zb.

V neposlednom rade je potrebné uviesť aj **d ďalšie nedostatky**, síce priamo netýkajúce sa úpravy činností, ktorých vykonávanie obce zakázali či obmedzili, no vzťahovali sa na obsahové zákonné požiadavky nariadení ako takých.

Z poznatkov jednotlivých prokuratúr vyplýva, že obce v mnohých prípadoch vytvorili vlastné definície či pojmy a to i napriek tomu, že tieto už sú definované príslušným zákonom. Vo všeobecnosti by sa obce mali vo VZN vyvarovať „vlastných definícií“ a neurčitých právnych pojmov. Obciam jednak nie je zverená legislatívna pôsobnosť a jednak, tieto pojmy sú v konkrétnej právnej úprave alebo v konkrétnych rozhodnutiach súdov, či iných orgánov vždy použité v určitých súvislostiach, ktoré nie vždy na úpravu vo VZN musia priliehať. Ak je určitý pojem legislatívne daný/určený, obce sú povinné rešpektovať príslušný právny predpis. To sa týka napr. aj pojmov alkoholické nápoje - čo sa rozumie pod týmto pojmom je určené v ustanovení § 1 zákona č. 219/1996 Z. z., omamné a psychotropné látky - čo sú omamné a psychotropné látky, je určené v § 2 ods. 1, ods. 2, ods. 3 zákona č. 139/1998 Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch, verejné priestranstvo – definované v § 2b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. a pod. Obce navyše nie sú oprávnené určovať, čo sa rozumie napr. verejným poriadkom. Pojem verejný poriadok je neurčitý právny pojem, vyskytuje sa vo viacerých právnych predpisoch a obec má verejný poriadok pri výkone samosprávy „len“ zabezpečovať.

V spojitosti s klasifikovaním porušovania pravidiel obsiahnutých vo VZN a s tým spojenou možnou právnou kvalifikáciou tohto konania ako priestupkov je potrebné uviesť, že obce a mestá napriek stabilizovanej právnej regulácii nepochopili rámec úpravy ustanovenia § 27b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. a právny rámec a blanketnú povahu ustanovenia § 48 zákona č. 372/1990 Zb. a ich vzájomné vzťahy.

Pravidlá normotvornej právomoci jednotiek územnej samosprávy v súvislosti s ustanovením § 48 zákona č. 372/1990 Zb. judikoval Ústavný súd SR, keď uzavrel, že prijatie VZN predpokladá, že úprava konania označeného za priestupok proti verejnému poriadku podľa § 48 zákona č. 372/1990 Zb. bude obsahovať „*porušenie aj iných povinností než uvedených v § 47, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok*“ a bude vychádzať zo všeobecnej definície priestupku (§ 2 ods. 1 zákona) ako „*zavineného konania, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti*“ chránený zákonom. Vymedzenie protiprávneho konania spôsobom, že za priestupok proti verejnému poriadku podľa § 48 zákona č. 372/1990 Zb. sa považuje „porušenie tohto nariadenia, nemôže byť úpravou, ktorú predpokladá § 48 zákona č. 372/1990 Zb. a na vydanie ktorej tento zákon splnomocňuje obce. (Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 44/96 z 4. februára 1997)

Aj splnomocnenie priznané v § 48 zákona č. 372/1990 Zb. sú orgány územnej samosprávy povinné vykladať a uplatňovať v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy SR. Za konanie, ktoré je priestupkom, lebo sa ním ohrozí alebo naruší verejný poriadok, môžu orgány územnej samosprávy vo všeobecne záväznom nariadení ustanoviť len také správanie, ktorým sa neuplatňuje ústavou priznané základné právo alebo sloboda. (Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 94/95 z 13. decembra 1995).

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na poznatky Okresnej prokuratúry Partizánske prípadne aj Okresnej prokuratúry Michalovce, ktoré preskúmaním predmetných nariadení zistili, že obce si v rozpore so zákonom č. 372/1990 Zb. modifikovali definíciu priestupku.

Vo viacerých VZN bola starostom obcí či primátorom miest priznaná právomoc ukladania pokút za priestupok, či už v blokovanom alebo v rozkaznom konaní. V niektorých VZN bola zároveň vymedzená možnosť uložiť pokutu v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. podľa pôvodného znenia ustanovenia § 13 ods. 9 zákona. V tomto prípade je zrejmé, že obce nereflektovali na zmenu právnej úpravy uvedeného ustanovenia. Nie zriedkavé boli prípady, kedy obec modifikovala aj procesný postup pri priestupkovom postihu.

Príklad:

Okresná prokuratúra Vranov nad Topľou preskúmaním VZN obce Sačurov č. 6/2011 o vytváraní zdravého životného prostredia, o ochrane verejného poriadku a zelene na území obce Sačurov zistila, že obec v ustanovení čl. 14 ods. 2 písm. c) a d) nariadenia odlišne od zákona upravuje procesný postup pri priestupkovom postihu. V prvom rade je potrebné uviesť, že každé konanie, ktoré vykazuje znaky priestupku v zmysle § 2 ods. 1 zákona o č. 372/1990 Zb. je potrebné prejednať ako priestupok, pričom zo zákona nevyplýva, že ako priestupok by malo byť prejednávané až opakované konanie. Taktiež čo sa týka v nariadení uvedenej lehoty na uloženie pokuty možno konštatovať, že toto ustanovenie nariadenia je v rozpore s § 20 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. Zákon č. 372/1990 Zb. ustanovuje dvojročnú prekluzívnu lehotu na prejednanie priestupku, pričom nikde v zákone nie je upravená možnosť „nepokutovať“ po uplynutí dvojročnej subjektívnej lehoty, resp. ročnej objektívnej lehoty od spáchania priestupku.

V záverečných ustanoveniach mnohých VZN obce upravujú kontrolu dodržiavania VZN, ktorú zverujú rôznym subjektom, napr. aj poslancom obecných/mestských zastupiteľstiev, prípadne komisii verejného poriadku resp. aj tretím subjektom, čo zakladá priamy rozpor s ustanoveniami zákona č. 369/1990 Zb. Poslanci obecného zastupiteľstva nedisponujú právomocou určovať oprávnenie, resp. povinnosť vykonávať kontrolnú činnosť. Takáto úprava vo vzťahu k poslancom je nad rámec zákona, nakoľko ide o subjekt, ktorému takáto právomoc nevyplýva zo žiadneho právneho predpisu.

V neposlednom rade je potrebné spomenúť, že v mnohých prípadoch spočívali zistené nedostatky v nezrozumiteľnej, zmätočnej či vágnej úprave preskúmaných VZN. Normotvorba obce v podobe prijímania všeobecne záväzných nariadení musí byť pre adresátov nariadenia t.j. pre fyzické a právnické osoby jasná, presná a právne určitá, pretože im ukladá povinnosti v podobe zákazov a obmedzení.

Bod C. hľadísk

Mimo rámec vyššie uvedených hľadísk možno spomenúť poznatky Okresnej prokuratúry Poprad, ktorá v dvoch prípadoch zistila porušenie § 12 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. a to v postupe mesta Svit a obce Šuňava na zasadnutiach zastupiteľstiev, na ktorých boli preskúmané nariadenia prijaté. V oboch prípadoch nebolo z predložených zápisníc zo zasadnutia zastupiteľstiev preukázané, že by program zasadnutia bol schválený hlasovaním poslancov a teda v súlade so zákonom.

Časť C

Závery a opatrenia

K časti B, bodu B. I.

V rámci tzv. prieskumnej (štatistickej) časti bolo úlohou jednotlivých prokuratúr zhromaždiť a vyhodnotiť poznatky týkajúce sa stavu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení miest a obcí spočívajúce v splnení si ich zákonnej povinnosti prijať všeobecne záväzné nariadenie v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. až bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. a to aj s uvedením dôvodov v prípade, ak si samospráva uvedenú obligatórnu povinnosť nesplnila.

S poukazom na uvedené možno skonštatovať, že uvedenou prieskumnou činnosťou sa podarilo nakumulovať veľké množstvo (nielen) štatistických informácií, ktoré v kontexte už doterajších poznatkov, ktorými orgány prokuratúry disponovali už pred vykonaním tejto úlohy, predstavujú jedinečný súhrn zistení o aplikácii zákona č. 369/1990 Zb. po jeho novelizovaní zákonom č. 70/2018 Z. z. a teda o stave zákonnosti v danej oblasti.

Ustanovenie § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. zakotvuje takzvané obligatórne všeobecne záväzné nariadenia prijímané mestami a obcami v rámci výkonu vlastnej samosprávy. Ide teda o nariadenia, ktoré v zmysle koncepcie s účinnosťou od 01.04.2018 zakotvenej do zákona č. 369/1990 Zb., musia mať prijaté všetky mestá a obce a to bez ohľadu na ich potrebu alebo opodstatnenie (vzhľadom na miestne pomery, veľkosť obce, počet obyvateľov a pod.).

Zo získaných poznatkov vyplýva záver, že aj napriek uplynutiu už dostatočne dlhého časového obdobia od 01.04.2018, kedy novela zákona č. 369/1990 Zb. nadobudla účinnosť, predovšetkým obce dostatočne nezareagovali na túto právnu úpravu a zodpovedajúce nariadenia na svojom území neprijali. Aktuálny stav prijatia predmetných obligatórnych VZN je vyjadrený percentuálnou mierou vo vzťahu k územnému obvodu každej okresnej resp. krajskej prokuratúry (viď tabuľkové znázornenie v časti B bod I. tohto Zhodnotenia).

Na základe zhromaždených údajov a to tak štatistických ako aj obsahových vyplývajúcich z dôvodov, na základe ktorých príslušná obec si nesplnila zákonnú povinnosť, možno vyhodnotiť účelnosť a dôvodnosť právnej úpravy obsiahnutej v § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.

Vo vzťahu ku konkrétnym zisteniam možno uviesť, že celkovo v rámci územnej samosprávy prevláda **nízka až veľmi nízka úroveň stavu dodržiavania zákonnosti obcami spočívajúcej v povinnosti prijať niektoré z obligatórnych samosprávnych všeobecne záväzných nariadení**. Napriek skutočnosti, že od zavedenia uvedenej povinnosti uplynuli už viac ako 4 roky, napr. pri VZN o určení názvov ulíc a verejných priestranstiev si túto povinnosť nesplnilo až 78% obcí. Analýzou konkrétnych percentuálnych vyjadrení stavu prijatia niektorých VZN možno s určitosťou vysloviť záver, že jeho úroveň (výška) je výrazne determinovaná previerkovou činnosťou orgánov prokuratúry, kedy obce prijali predmetné VZN (a teda splnili si svoju zákonnú povinnosť) až na základe podaného upozornenia prokurátora.

S poukazom na uvedené zistenia, preto možno zvýrazniť nezastupiteľnú činnosť orgánov prokuratúry vo sfére výkonu dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, a to nielen v rovine bezprostrednej a dostupnej ochrany zákonnosti a práv fyzických osôb a právnických osôb, ale aj v rovine zavádzania jednotlivých zákonných zmien v oblasti obecného zriadenia do právnej praxe, čo je spôsobené ich presadzovaním a vynucovaním orgánmi prokuratúry.

Nadväzujúc na uvedené možno uviesť, že aj keď stav prijatia VZN obcami a mestami je znepokojivý, keďže poukazuje na skutočnosť, že väčšina územných samospráv sa (vedome alebo nevedome) neriadi zákonnou úpravou, za omnoho závažnejšie možno považovať zistené dôvody neprijatia VZN, resp. postoj jednotlivých územných samospráv k právnej úprave tzv. obligatórnych VZN. Ako častý dôvod neprijatia všetkých tzv. obligatórnych VZN pritom obce a mestá prokurátorom uvádzali nepotrebnosť VZN, neexistenciu ulíc pri VZN o označovaní ulíc a verejných priestranstiev, neexistenciu vôle poslancov obecného zastupiteľstva prijať VZN, nevedomosť o povinnosti prijatia VZN a skutočnosť, že prijatím VZN by spôsobili problémy obyvateľom obce. K uvedenému výpočtu dôvodov možno priradiť ďalšie, prokuratúre z jej činnosti už známe a pravidelne opakujúce sa dôvody pri každej príležitosti, kedy sú orgány prokuratúry v kontakte s orgánmi územnej samosprávy. Sem patrí najmä nedostatočné personálne obsadenie obecných úradov na zvládnutie celej agendy zverenej obciam a mestám a tým spojená nespôsobilosť najmä malých obcí zachytiť tempo legislatívnych zmien a úprav v danej oblasti. Výnimočne sa medzi obcami vyskytli dôvody vecného charakteru, ktoré pramenili napr. z odlišného právneho názoru resp. výkladu zákonného ustanovenia, ktoré obciam ustanovuje povinnosť určiť názvy ulíc a verejných priestranstiev. Jednalo sa o prípady, kedy obce tvrdili, že v obci sa nachádza len jedna ulica a teda nie je naplnená hypotéza stanovená v ustanovení § 2b ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.

Je nevyhnutné spomenúť tiež tú skutočnosť, že zákonodarca obecným samosprávam síce zaviedol povinnosť v podobe prijatia obligatórnych VZN, no následne štát nevykonával žiadne opatrenia (legislatívne, faktické a pod.) na jej splnenie resp. vymożenie jej splnenia. Na základe uvedeného teda možno vysloviť pochybnosť o účelnosti legislatívnej úpravy, nakoľko ani 4 roky po jej prijatí, nie je možné v obciach badať jej pozitívne dopady na stav a úroveň legislatívnej činnosti orgánov územnej samosprávy a v konečnom dôsledku na bežný život v daných obciach.

Zo zistených dôvodov neprijatia VZN je preto zrejmé, že **právna úprava nielenže nereflektuje potreby a faktické miestne pomery územných samospráv**, ale táto bola navyše prijatá aj metódou *ex parte*, t. j. jej konečné a Národnou radou Slovenskej republiky schválené znenie zjavne nebolo výsledkom konzultácií s územnými samosprávami, resp. s ich kvalifikovanými reprezentantmi.

Uvedené zistenia potvrdzuje aj legislatívny proces k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. (tlač 755, 7. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky), z ktorého plyní, že dnes platné znenie dikcie ustanovenia § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. bolo prijaté formou pozmeňujúceho návrhu 3 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, podaného

dňa 30.01.2018 a schváleného v treťom čítaní legislatívneho procesu už dňa 01.02.2018.

V prípade pôvodného navrhovaného znenia išlo o vládny návrh zákona, z ktorého vyplynulo, že v bode 18 sa navrhovala novelizácia ustanovenia § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v nasledovnom znení:

„(5) Obec vo veciach územnej samosprávy

a) ustanoví nariadením

1. názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b),
2. podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a],
3. podrobnosti o ďalších veciach, ak tak ustanovuje osobitný zákon,

b) môže ustanoviť nariadením

1. podrobnosti o používaní symbolov obce (§ 1b),
2. pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene [odsek 3 písm. g)],
3. pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb [odsek 3 písm. i)],
4. činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)],
5. podrobnosti o ďalších veciach, ak tak ustanovuje osobitný zákon.“

Z citovaného ustanovenia vyplynulo, že sa navrhovala právna úprava, v dôsledku ktorej sa mali rozlišovať fakultatívne a obligatórne VZN vo veciach územnej samosprávy. Z navrhovaného znenia zároveň vyplynulo, že podrobnosti o ďalších veciach bolo možné VZN ustanoviť len v prípade ak tak ustanovil osobitný zákon. Z dôvodovej správy k návrhu uvedeného zákona (body 15,17,18 a 35) vyplynulo, že kogentné a fakultatívne splnomocňovacie ustanovenia na vydanie VZN vo veciach územnej samosprávy sa z hľadiska prehľadnosti a komplexnosti koncentrujú do ustanovenia, ktorý sa týka samosprávy obce. Predmetné splnomocňovacie ustanovenia majú zodpovedajúci hmotnoprávny základ problematiky v príslušných ustanoveniach zákona č. 369/1990 Zb., na ktoré sa odkazuje. Nové splnomocňovacie ustanovenia sa navrhujú na účel udržiavania vzhľadu obce starostlivosťou o čistotu v obci a verejnú zeleň, ako aj utvorenia podmienok na reguláciu rôznych reklamných zariadení na verejnom priestranstve (nežiaduceho reklamného smogu). Navrhovanou úpravou nie sú dotknuté príslušné splnomocňovacie ustanovenia v osobitných zákonoch.

Z dôvodovej správy pôvodného znenia návrhu zákona možno vyvodiť, že zákonodarca pri tvorbe uvedenej novely zákona o obecnom zriadení vychádzal z premisy, že aj v samosprávnej pôsobnosti obce sa na prijatie VZN vyžaduje zákonné splnomocnenie. Okrem príslušných splnomocňujúcich ustanovení v osobitných zákonoch sa navrhovalo ustanoviť všeobecné splnomocňujúce ustanovenie priamo v zákone č. 369/1990 Zb. na prijatie obligatórnych ako aj fakultatívnych VZN samosprávnej pôsobnosti obce. Z tohto pohľadu možno vyvodiť, hoci to dôvodová správa výslovne neuvádza, že zákonodarca aj po prípadnej novele zákona o č. 369/1990 Zb. naďalej počítal s tým, že aj pri vydávaní samosprávnych VZN musí existovať zákonné splnomocnenie na jeho prijatie či už v osobitných právnych predpisoch alebo všeobecne v zákone o obecnom zriadení. Paradoxne v tomto smere vyznieva navrhované znenie ustanovenia § 4 ods. 5 písm. b) novely zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého síce obec vo veciach územnej samosprávy mohla ustanoviť VZN podrobnosti o ďalších veciach, avšak využitie tejto kompetencie bolo

vždy viazané na ustanovenie osobitného zákona. Preto bolo problematické vyložiť navrhovaný text predmetného ustanovenia predovšetkým v kontexte s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ktorý predstavuje generálne zákonné splnomocnenie pre prijatie VZN v samosprávnej pôsobnosti obce (a to aj bez toho, aby tak ustanovil osobitný zákon).

Z odôvodnenia predmetného poslaneckého pozmeňovacieho návrhu zákona (ktorého výsledkom je aktuálne znenie § 4 ods. 5) plynie, že jeho účelom v časti dikcie § 4 ods. 5 písmena a) zákona č. 369/1990 Zb. nebolo zavedenie tzv. obligatórnych VZN obcí a miest v zmysle zavedenia nového právneho stavu, ale o taxatívne vymedzenie kogentných splnomocňovacích ustanovení v zákone č. 369/1990 Zb., ktorými sa obci ukladá povinnosť vydať všeobecne záväzné nariadenia, ich rozsah vychádza z jeho platného znenia, ktoré sa v podstate osvedčilo, pričom sa zároveň zohľadňuje skutočnosť, že viaceré osobitné zákony obsahujú tento druh splnomocňovacieho ustanovenia. Z odôvodnenia poslaneckého návrhu zákona sa javí, že ustanovenie § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. v zásade neimplikuje normatívny význam, a preto je otázna aj jeho nevyhnutnosť a potreba v právnom poriadku, ak má navyše vykonávať ustanovenie čl. 68 Ústavy SR, podľa ktorého jednotky územnej samosprávy majú primárne možnosť (právo) a nie povinnosť prijímať vo veciach samosprávy VZN, pričom VZN majú síce formálny ústavný status originálnej normotvorby, avšak s faktickou povahou zákon vykonávacích právnych predpisov obmedzenej personálnej pôsobnosti a miestnej pôsobnosti (arg. aspekt súladu so zákonom – čl. 125 Ústavy SR).

V tomto smere je taktiež potrebné poukázať aj na to, že predmetná novela (zákon č. 70/2018 Z. z.) dopadá na samosprávne VZN. Právo na samosprávu obcí je v platnej právnej úprave chápané ako Ústavou zaručené právo územnosprávnych celkov ako územných spoločenstiev občanov. Právne ponímanie samosprávy v tomto smere znamená, že výkon verejnej správy prináleží subjektu odlišnému od štátu a samospráva sa uskutočňuje relatívne nezávisle na štátnej správe. Samosprávu možno teda v tomto zmysle charakterizovať ako Ústavou a zákonom stanovený okruh úloh verejnej správy, ktorých vykonávanie vlastným menom je zverené samosprávnej korporácii odlišnej od štátu. Nositeľ samosprávy nie je pri jej výkone podriadený orgánom štátu, štátu prináleží len právny dozor nad konaním samosprávnych korporácií (parafrázované podľa Martin Kopecký. In Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006 str. 145 a nasl.). Je v tomto smere sporné, či zákonodarca (štát ako subjekt verejnej správy) môže obci ako základnej územno-samosprávnej jednotke uložiť povinnosť prijať všeobecne záväzné nariadenie v samosprávnej pôsobnosti obce. Je síce pravdou, že v prípade niektorého z obligatórnych VZN po novele zákona č. 369/1990 Zb. nie je prakticky možné spoločenské vzťahy regulovať centrálne všeobecne záväzným právnym predpisom s celoštátnou pôsobnosťou (zákonom) aj s poukázaním na to, že ide o samosprávnú pôsobnosť obce a teda nie je možné túto oblasť spoločenských vzťahov regulovať na základe normatívneho právneho predpisu, ktorého pôvodom je štát, avšak aj v tomto prípade je sporné či štát vôbec môže obciam uložiť právnu povinnosť predmetné VZN prijať, nakoľko tým *de facto* neguje podstatu samosprávy.

Pokiaľ zákonodarca sledoval to, aby obce pre stanovenie obmedzení alebo zákazov nepotrebovali ďalšie zákonné zmocnenie pokiaľ ide o samosprávnú pôsobnosť obce a to s poukázaním na doktrinálny prielom v rozhodovacej činnosti

Ústavného súdu ČR v Náleze sp. zn. PL. ÚS. 45/2006 z 11. decembra 2007, tu je potrebné poukázať na nejasný význam normatívneho vyjadrenia ustanovenia § 4 ods. 5 písm. b) novelizovaného zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého *obec môže vo veciach územnej samosprávy ustanoviť nariadením iné podrobnosti ako v písmene a).*

Ak by citované ustanovenie bolo potrebné vykladať v jeho jazykovom vyjadrení, takto formulované ustanovenie sa stáva prakticky nadbytočným. Odborná literatúra v tomto smere poukazuje na to, že nie je jasné, či ide o podrobnosti k úpravám podľa písm. a) citovaného ustanovenia alebo o splnomocnenie na prijatie normatívnych úprav v iných oblastiach spoločenských vzťahov. Nie je ani zrejmé, podrobnosti čoho sa majú upraviť (komentár k ustanoveniu § 4 zákona č. 369/1990 Zb. Systém ASPI). Je otázne, či citované ustanovenie nie je potrebné vykladať v tom zmysle, že obec môže ustanoviť nariadením iné povinnosti ako v písmene a). Takýto výklad by podľa všetkého zodpovedal možno želanému výkladu, podľa ktorého by obec v samosprávnej pôsobnosti mohla všeobecne záväzným nariadením ukladať aj iné povinnosti než, ktoré sú výslovne uvedené v písm. a) ustanovenia § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Ústavou vyžadované ukladanie povinností zákonom resp. na základe zákona by mohlo byť v danom prípade aprobované práve v dôsledku ustanovenia § 4 ods. 5 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb., ktoré by predstavovalo zákonný podklad pre ukladanie ďalších povinností v rámci výkonu samosprávnej pôsobnosti obce a to aj v prípade absencie výslovnej právnej úpravy na prijatie VZN v osobitných právnych predpisoch.

Vo vzťahu k jednotlivým typom obligatórnych všeobecne záväzných nariadení možno na základe získaných poznatkov precizovať nasledovné závery:

- A. VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b)

Napriek zdanlivo najväčšej praktickej využiteľnosti (či zdanlivej potrebnosti) tohto druhu obligatórneho VZN a jeho dôvodnosti aj vo vzťahu k iným subjektom, zložkám verejnej správy či štátu všeobecne, percentuálna miera jeho prijatia jednotlivými samosprávami je najnižšia spomedzi všetkých ostatných obligatórnych VZN. Tu je však potrebné uviesť, že jeho neprijatie obce zdôvodňovali nie tak dôvodmi subjektívneho charakteru (napr. nároky na kvalitu právnej úpravy, ktoré obce nevedia dosiahnuť), avšak prevažne argumentovali dôvodmi založenými na ekonomickom a administratívnom základe, ktorý prirodzene vyplýva z procesu novo pomenovávaní ulíc vyplývajúcich pre obyvateľov danej obce.

Z logického a gramatického výkladu § 4 ods. 5 písm. a) bod 1., v spojení s § 2b ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. možno vyvodiť, že povinnosť prijať VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 1. zákona č. 369/1990 Zb. majú iba tie samosprávy, v ktorých je *viac ulíc alebo iných verejných priestranstiev*.

Pojem ulica zákon č. 369/1990 Zb. ani Vyhláška Ministerstva vnútra SR č. 31/2003, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o označovaní ulíc a iných verejných priestranstiev a o číslovaní stavieb (ďalej aj ako "vyhláška č. 31/2003 Z. z.") nedefinuje.

V zmysle § 11 ods. 1 zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení účinnom do 31.12.2001, a ktorý v §§ 11 - 14 upravoval označovanie ulíc a iných verejných priestranstiev a číslovanie stavieb a bol nahradený s účinnosťou od 01.01.2002 ustanovením § 2b zákona o obecnom zriadení (novela zákonom č. 453/2001 Z. z.), sa ulicou rozumela „*súvislá komunikácia s príslušnými stavbami alebo pozemkami; označená orientačnými tabuľami s uvedením názvu, prípadne ďalších orientačných údajov vyznačujúcich smer ulice, podchody, priechody a pod*“. Ulica teda okrem splnenia znakov verejného priestranstva má aj s poukazom na predošlú úpravu označovania ulíc, z ktorej platná úprava § 2b vychádza, charakter pozemnej komunikácie – miestnej alebo inej cesty s príslušnými budovami alebo pozemkami, čím vytvára súčasť urbanistického priestoru obce.

Pojem „*viac ulíc, resp. iných verejných priestranstiev*“ nie je dostatočne určitý a zákon ho ani bližšie nešpecifikuje, na základe čoho nemožno jednoznačne ustáliť, ktoré samosprávy majú obligatórnu povinnosť prijať predmetné nariadenie a ktoré nie. Okrem toho je potrebné pripustiť, že uvedený pojem môže mať iný význam vo veľkej obci (rozlohou aj počtom obyvateľov) a iný význam v malej, resp. menšej obci (rozlohou aj počtom obyvateľov).

Možno sa stotožniť s tým, že rozoberaná právna úprava dostatočne nereflektuje na miestne pomery najmä malých, prípadne územne rozdrobených obcí a núti obce určiť názov ulíc aj tam, kde to reálne nie je ani možné. V uvedenom kontexte je za akceptovateľný možné považovať dôvod neprijatia tohto VZN, pokiaľ sa jedná o obce, ktoré sú rozlohou malé, nemajú žiadne ulice a z územného plánu obce je zrejme, že s rozsiahlou budúcou zástavbou obec ani nepočíta.

Škála dôvodov, pre ktoré obce (i niektoré mestá) neprijali uvedené VZN, je síce pestrá, avšak z faktických skutočností je možné dospieť k objektívnemu záveru, že neexistuje reálna potreba obligatórnej úpravy tejto problematiky. Pri úvahách o dôvodnosti danej právnej úpravy na úrovni samosprávy je potrebné vyhodnotiť aj reálne uplatnenie splnenia danej povinnosti v bežnom živote resp. prípadný dopad jej nesplnenia na život obce a jej obyvateľov.

Z vyjadrenia Ministerstva vnútra SR, sekcia verejnej správy k uvedenej problematike okrem iného vyplýva, že údaje z registra adries, medzi inými aj názov ulice a iného verejného priestranstva sú zaradené medzi referenčné údaje (okrem referenčných údajov obsahuje register aj nereferenčné, medzi ktoré napríklad patria aj adresný bod a geografická os ulice) a podľa ustanovení zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) sú orgány verejnej moci povinné tieto dáta referencovať pri každom ich použití, pričom táto povinnosť je obmedzená na využitie automatizovaného spôsobu (§ 52 ods. 5 zákona o e-Governmente). V súlade s § 10 ods. 4 uvedeného zákona je získavanie dát z registra adries podmienené uzavretím dohody s Ministerstvom vnútra SR. V súčasnom období má takúto dohodu uzavretú vyše 60 orgánov verejnej moci - napr. väčšina ministerstiev a úradov samosprávnych krajov, Štatistický úrad SR, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR ale aj sociálna poisťovňa ako aj všetky zdravotné poisťovne a Operačné stredisko záchrannej zdravotnej služby Slovenskej republiky. Ak v danej obci nie sú pomenované ulice a iné verejné priestranstvá má operačné stredisko k dispozícii údaj

o adresnom bode, ktorý sa vzťahuje na jednotlivé súpisné čísla a ktorý záchranným zložkám pomáha pri lokalizácii zásahu v prípade volania na konkrétnu adresu.

Pre Operačné stredisko záchrannej zdravotnej služby SR (OS ZZS) je názov ulice či verejného priestranstva jedným zo spôsobov identifikácie polohy miesta udalosti v obciach (i mestách), pričom tieto názvy majú charakter explicitnej miesto-popisnej informácie špecifikujúcej dané miesto. Napriek tomu, že význam uvedených názvov je pre OS ZZS z pohľadu miestnej znalosti a rýchlej orientácie nezastupiteľný a významný, pre prípad, že v obci nie je ulica pomenovaná, je pre identifikáciu miesta udalosti možné použiť súpisné číslo predmetnej budovy.

Na doplnenie je nutné uviesť, že v zmysle vyhlášky č. 31/2003 Z. z., je ku každej žiadosti o určenie súpisného a orientačného čísla povinnou prílohou aj zameranie adresného bodu danej stavby. Väčšina obcí prezentovala názor, že nie je vhodné ich nútiť do prijímania týchto nariadení bez zohľadnenia konkrétnych špecifik obce, osobitne malých obcí, v ktorých orientácia podľa súpisných a popisných čísiel budov je už zaužívaná a úplne postačujúca. Poukázať možno aj na v súčasnosti platnú povinnosť vlastníka budovy mať viditeľne označenú budovu tabuľkou so súpisným číslom a tabuľkou s orientačným číslom, ak je určené (§ 2c ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb.), ktorej porušenie zakladá naplnenie skutkovej podstaty priestupku (§ 27c ods. 2, písm. b) zákona č. 36/1990 Zb.).

Z vyššie uvedeného potom rezultuje záver, že identifikovať prípadné miesto udalosti aj pre potreby záchranných zložiek, teda v prípadoch, kedy uvedený údaj má mať najväčšie využitie pri záchrane života alebo majetku, je možné aj bez určenia názvu konkrétnej ulice či verejného priestranstva.

S poukazom na vyššie uvedené možno vysloviť záver, že právna úprava, ktorá núti obce prijať VZN o určení názvov ulíc a iných verejných priestranstiev nie je dôvodná a účelná, preto je oprávnená *de lege ferenda* otázka opodstatnenosti zmeny aktuálnej právnej úpravy práve s prihliadnutím na regionálne špecifiká samospráv naprieč územím SR. Pod prizmou uvedeného by bolo namieste zvážiť a legislatívne upraviť povinnosť obce prijať takúto VZN len v prípade, ak sa v obci nachádza viac ako jedna ulica prípadne odvodzovať existenciu danej povinnosti na kritérium veľkosti obce z hľadiska počtu jej obyvateľov (napr. nad 500, 1000 či 2000 obyvateľov a pod.).

B. VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene [odsek 3 písm. g)]

Zo zadovážených poznatkov vyplýva, že z hľadiska percentuálneho vyjadrenia stavu prijatia, sa jedná o VZN, ktoré je v obciach najrozšírenejšie spomedzi všetkých ostatných obligatórnych samosprávnych noriem. Do istej miery môže uvedené zistenie vychádzať z toho, že v prípade danej právnej úpravy sa jedná o druhovo veľmi rozsiahlu množinu základných (a potrebných) oblastí života obce, v rámci ktorej je pomerne veľký predpoklad, že na reguláciu aspoň jednej oblasti obec prijme VZN.

Obce pri prijímaní uvedených VZN často nerozlišujú výkon samosprávnej pôsobnosti od preneseného výkonu štátnej správy, čo spôsobuje, že VZN sa týka

oboch týchto pôsobností, jeho úprava je mäťúca a pre adresáta tejto normy nejednoznačná. Dá sa predpokladať, že obce majú stále problém zadefinovať konkrétny obsah VZN tak, aby zodpovedal zákonu a zároveň riešil miestne záležitosti normatívnym spôsobom. V tomto smere im existujúca právna úprava ponúka len strohý odkaz na konkrétne písmeno odseku 3 § 4 zákona č. 369/1990 Zb. Prax ukázala, že niektoré samosprávy tiež nerozumejú významu a obsahu napríklad VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. a pravdepodobne aj z tohto dôvodu obce a mestá VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 2. a zákona č. 369/1990 Zb. a § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. chápu z hľadiska ich obsahu ako totožné, resp. tieto dve oblasti upravujú v jednom VZN ako celistvú navzájom previazanú úpravu verejného poriadku na území obce a jeho života bez ohľadu na už existujúcu právnu úpravu.

V tejto súvislosti možno spomenúť aj prípady, kedy obce uviedli, že predmetné VZN prijaté nemajú, no úprava zodpovedajúca predmetu VZN podľa bodu 2. bola predmetom úpravy iného VZN, prijatého najmä na zabezpečenie verejného poriadku (bod 5.). Z uvedeného sa javí za racionálne, ak v prípade, že daná problematika je, síce čiastkovo, ale upravená v rôznych iných VZN obce, netrvať na tom, aby ju obec duplicitne upravovala ešte aj v samostatnom VZN.

S poukazom na vyššie uvedené možno zhrnúť, že obligatornosť pri tomto druhu samosprávneho VZN možno opätovne vyhodnotiť ako nežiaducu, nakoľko právna úprava núti obce prijať VZN, ktorého uplatňovanie nie vždy vychádza z miestnych potrieb danej samosprávy. Z uvedeného hľadiska sa javí za akceptovateľný väčšinový dôvod, ktoré obce uvádzali v prípade neprijatia tohto druhu VZN a to, že na jeho prijatie nebol v obci reálny dôvod a obce by VZN v tejto oblasti mali prijať vtedy, ak dôvod na jeho prijatie aj reálne existuje.

C. VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 3. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb [odsek 3 písm. i)]

V prípade uvedeného obligatorného nariadenia možno konštatovať, že stav jeho prijatia bol výrazne ovplyvnený previerkovou činnosťou jednotlivých okresných prokuratúr vykonanou v minulosti. Z hľadiska praktického uplatnenia a využitia daného VZN ako aj v záujme predchádzania individuálnym, mocenským zásahom do podnikateľskej činnosti a eliminácie praxe individuálneho rozhodovania orgánmi obce na základe žiadostí, sa v praxi javí jeho prijatie obcou za žiaduce.

Uvedené závery pramena z poznatkov získaných orgánmi prokuratúry práve z previerkovej činnosti, kedy sa v postupe obcí vyskytovali početné porušenia zákona, ktoré v konkrétnych prípadoch spôsobovali aj diskriminačný postoj obcí voči rozdielnym subjektom, nakoľko jednotlivé časy ich prevádzok schvaľovali obecné zastupiteľstvá individuálne, alebo na základe autoritatívneho rozhodnutia starostov obcí.

Argument obcí, ktorými dôvodili nesplnenie si zákonnej povinnosti spočívajúci v tom, že v obci sa nenachádza žiadna prevádzka obchodu alebo služieb, nie je možné podľa nášho názoru akceptovať. Táto skutočnosť sama o sebe ešte neznamená,

že v budúcnosti v obci opačná situácia nenastane. V novovzniknutej situácii tak nebude obec pripravená a schopná okamžite prijať potrebné VZN, čo môže priniesť praktické problémy pri nastavení pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb pre vznikajúcu prevádzku.

D. VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 4. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a]

Zo zadovážených poznatkov vyplýva, že aj v tomto prípade bol stav jeho prijatia výrazne ovplyvnený previerkovou činnosťou jednotlivých okresných prokuratúr vykonanou v minulosti. Rovnako ako v predchádzajúcom bode, argument obcí, že sa v obci nikdy referendum nekonalo, nie je možné akceptovať. Táto skutočnosť sama o sebe ešte neznamena, že v budúcnosti v obci opačná situácia nenastane. V novovzniknutej situácii tak nebude obec pripravená a schopná okamžite prijať potrebné VZN, čo môže priniesť praktické problémy pri realizácii referenda. Z uvedených dôvodov sa úprava danej problematiky a jeho prijatie obcami javí ako žiaduca, nakoľko samo o sebe tento typ VZN predstavuje výraz priamej demokracie obyvateľov obce.

Nízke percento prijatých VZN podľa bodu 4. v niektorých samosprávach pravdepodobne súvisí s tým, že ide o problematiku, ktorá sa v živote miest a obcí vyskytuje veľmi sporadicky, v dôsledku čoho nemusia niektoré samosprávy (najmä obce) vedieť ustáliť, aké konkrétne podrobnosti týkajúce sa organizácie miestneho referenda by mohli, resp. by mali v nariadení ustanoviť. Z uvedeného pohľadu sa zákonná procesná úprava obsiahnutá v § 11a zákona č. 369/1990 Zb. môže niektorým obciam zdať na vykonanie miestneho referenda postačujúcou. **Z uvedeného je zrejmé, že v danej oblasti absentuje akákoľvek edukačná či poradná činnosť zo strany štátu (resp. gestora zákona č. 369/1990 Zb.) či iných organizácií zaoberajúcich sa územnou samosprávou. Uvedené má za následok, že obce sú zákonom nútené prijímať právnu úpravu, o ktorej obsahu nemajú žiadnu predstavu a vedomosť.**

E. VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., ktorým ustanovilo činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)]

Aj pri tomto druhu obligatórneho VZN sa previerkovou činnosťou ukázalo, že mnohé obce tápu, čo má byť konkrétnym obsahom VZN, t. j. ktoré konkrétne otázky je nutné vo VZN upraviť. Táto neurčitosť obsahu i rozsahu upravených zákazov a obmedzení, je zvýraznená tým, že obce i mestá majú už skôr prijaté VZN podľa osobitných zmocnení vyplývajúcich z osobitných zákonov (či už v rámci samosprávnej pôsobnosti obce alebo v rámci preneseného výkonu štátnej správy), a preto považujú vydávanie ďalšieho VZN (podľa bodu 5.) za nadbytočné a neopodstatnené.

Obce a mestá, ktoré majú prijaté všeobecne záväzné nariadenie vzťahujúce sa k zabezpečeniu verejného poriadku, majú takéto nariadenia prijaté vo forme samostatného nariadenia upravujúceho oblasť verejného poriadku alebo ako súčasť

nariadenia, ktoré upravuje aj inú oblasť spoločenských vzťahov upravenú aj v osobitných právnych predpisoch (napríklad vo VZN o čistote v obci a ochrane verejnej zelene, VZN o umiestňovaní, povoľovaní a odstraňovaní reklamných zariadení, VZN o niektorých podmienkach držania psov, VZN o používaní pyrotechnických výrobkov, VZN o zákaze požívania alkoholických nápojov a iných omamných látok).

Zohľadniac jednotlivé argumenty obcí obhajujúcich zistenia, že si tieto nespĺnili predmetnú zákonnú povinnosť, možno vysloviť určité pochybnosti o racionálnosti danej úpravy, ktorá obce núti prijať VZN s predmetom úpravy, ktorú však obec vôbec nepotrebuje upravovať, nakoľko si to nevyžadujú miestne pomery. Práve potreba normatívne upravovať určité pravidlá správania sa na miestnej úrovni, by malo hlavným legitímnym dôvodom na obecnú normotvorbu, ktorú obciam priznáva sám ústavodarca resp. zákonodarca.

Vzhľadom na získané poznatky možno zhrnúť, že obce nevedia rozlíšiť, akú oblasť spoločenských vzťahov majú upraviť podľa citovaného ustanovenia, nehovoriac o povinnostiach a zákazoch (taktiež neadekvátnych zásahov do súkromnej sféry a obydli občanov), ktoré sú uložené adresátom v rozpore s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Zohľadniac tieto skutočnosti, jedným z možných riešení by bolo, keby pre body 2. a 5. bolo obligatónym len jedno (spoločné) VZN, ktoré by po obsahovej stránke bližšie upravovalo povinnosti, zákazy, obmedzenia a podrobnosti pri plnení a zabezpečovaní úloh obce (mesta) vyplývajúcich z § 4 ods. 3 písm. f), g) a n) zákona č. 369/1990 Zb.

Námety na zmenu platnej legislatívnej úpravy

Zo získaných poznatkov je zrejmé, že aktuálna právna úprava zákona č. 369/1990 Zb. je v časti tzv. obligatónnych VZN nevhodná, nereflektujúca potreby a pomery miestnej samosprávy a nerešpektujúca povahu VZN ako všeobecne záväzných právnych predpisov regulujúcich konkrétne a špecifické miestne potreby. V tomto smere je potrebné prehodnotenie právnej úpravy a jej revízia, založená na racionalizácii a reflexii potrieb miestnej samosprávy.

S poukazom na uvedené by bolo primárne potrebné a náležité iniciovať normatívnu zmenu ustanovenia § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, na ktorej revidovanom znení by sa mali v plnej miere podieľať aj zástupcovia organizácií reprezentujúcich jednotky územnej samosprávy v Slovenskej republike.

V rámci odbornej diskusie k uvedeným normatívnym zmenám je potrebné primárne ustáliť odpoveď na hypotézu, že ustanovenie § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. v znení zákona č. 70/2018 Z. z. je pre svoju nenormatívnosť nadbytočnou normou odkazovacej povahy, ktorá substantívne nekonštituuje nijaký nový právny stav, iba bez primeranej materiálnej motivácie núti územnú samosprávu k prijímaniu obligatónnych VZN, ktoré v konečnom dôsledku nereflektujú na materiálne podmienky (pramene práva miestnej povahy) a prispievajú k inflácii úpravy pravidiel správania na miestnej úrovni implikujúc možnú nezákonnosť VZN titulom častej zmeny právnych noriem so silou zákona. V prípade, že sa daná hypotéza aj formálne potvrdí, javí sa ako

vhodné koncentrovane kreované ustanovenie § 4 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. derogovať bez náhrady a normatívne upraviť v súvislosti s príslušnými inštitútmi obecného zriadenia jednotlivé povinnosti obcí a miest ustanoviť ich podrobnosti formou VZN upravujúcich parciálne aspekty právnej úpravy.

Do pozornosti možno dať pritom aj ustanovenie § 10 českého zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v platnom znení, budované na primárnej fakultatívnosti právnej regulácie obecnej samosprávy lokálnymi právnymi predpismi, podľa ktorého:

„§ 10

*Povinnosti **může** obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou*

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně) (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“

K časti B, bodu B. II.

Previerková časť tejto úlohy týkajúca sa nariadení bola zameraná na všeobecne záväzné nariadenia podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 5. zákona č. 369/1990 Zb., teda na nariadenia, ktorými obec vo veciach územnej samosprávy ustanovuje činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. Takéto nariadenia možno skratkovite nazvať aj ako tzv. nariadenia o verejnom poriadku. Napriek skutočnosti, že zamýšľaným predmetom previerkovej činnosti jednotlivých prokuratúr malo byť nariadenie s konkrétne určeným predmetom úpravy (samosprávne VZN týkajúce sa verejného poriadku), počas jej faktického výkonu bolo zistené, že obce za účelom zabezpečenia verejného poriadku majú prijaté rôznorodé nariadenia, ktoré regulujú verejný poriadok danej obce z rôznych jeho aspektov. Z hľadiska predmetu úpravy možno do tejto kategórie zahrnúť široký diapazón nariadení, ktoré sú častokrát spojené s nariadeniami vydávanými podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 2. zákona č. 369/1990 Zb., a v neposlednom rade aj nariadenia týkajúce sa osobitných oblastí spoločenských vzťahov, častokrát upravovaných osobitnými zákonmi, ktoré zmocňujú obec na vydávanie takýchto nariadení, ako napr. zákon č. 58/2014 Z. z., zákon č. 219/1996 Z. z., zákon č. 282/2002 Z. z., zákon č. 377/2004 Z. z. a iné.

S poukazom na vyššie uvedené možno skonštatovať, že predmetom previerkovej činnosti jednotlivých prokuratúr teda boli nielen VZN, ktoré explicitne boli vydané na základe ustanovenia § 4 ods. 5 písm. a) bodu 5. zákona č. 369/1990 Zb., ale aj VZN, ktorých vydanie je založené na splnomocňovacom ustanovení osobitného zákona, nakoľko aj tieto svojim obsahom upravujú zákaz alebo obmedzenie činností na zabezpečenie verejného poriadku.

Na základe poznatkov predložených jednotlivými prokuratúrami možno dospieť k záveru, že najväčšie aplikačné problémy spôsobujú obciam VZN prijímané podľa bodu 2. a 5. § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. V obciach i mestách stále pretrváva problém rozlišovať kompetencie obce týkajúce sa výkonu samosprávnej pôsobnosti obce od tých, ktoré vykonáva ako prenesený výkon štátnej správy. Tomuto stavu nepomáha ani komplikovaná právna úprava správneho práva zakotvená v mnohých osobitných zákonoch, ktorými je obec zmocnená prijímať VZN a v nich stanoviť konkrétne zákazy, povinnosti a obmedzenia, či precizovať bližšie podmienky určené zákonom.

Previerková činnosť jednoznačne preukázala problémy obcí zorientovať sa v danej problematike a predovšetkým ich neznalosť, čo konkrétne má byť obsahom uvedených VZN, t. j. ktoré konkrétne otázky je nutné vo VZN upraviť tak, aby obec neprekročila svoje kompetencie (neuložila novú povinnosť, či obmedzenie). Táto neznalosť sa v praxi prejavila buď pasivitou obce, ktorá takéto VZN neprijala (možno aj z opatrnosti), alebo naopak takou úpravou VZN, ktorá bola vo viacerých ustanoveniach nesúladná so zákonom. Tento stav komplikuje navyše aj tá skutočnosť, že problematika verejného poriadku a ochrany verejnej zelene sa do značnej miery prelína, resp. veľmi úzko spolu súvisí. Táto neurčitosť obsahu i rozsahu zákazov a obmedzení, ktoré majú byť predmetom úpravy, je zvýraznená tým, že obce i mestá často majú už skôr prijaté VZN podľa osobitných zmocnení vyplývajúcich z osobitných zákonov, a preto považujú vydávanie ďalšieho VZN (podľa bodu 5.) za nadbytočné a neopodstatnené. Takýto dôvod sa do určitej miery javí ako zrozumiteľný, nakoľko ak už obec upravila zákazy, povinnosti a obmedzenia na základe osobitných zákonov v samostatných VZN do 01.04.2018, je pochopiteľné, že nevidí dôvod (ani potrebu) prijímať ešte ďalšie.

Zákonodarca v tomto smere obciam túto situáciu nijako neulahčil, keď v dotknutých bodoch len stručne odkázal na iné ustanovenia zákona. Komplexným posúdením obsahu preskúmaných VZN možno ustáliť, že ich predmetom boli často a v značnej miere práve zákazy, povinnosti a obmedzenia, ktoré sú obce kompetentné upraviť prostredníctvom VZN na základe splnomocnenia osobitných zákonov, ktoré ponúkajú obciam možnosť (nie povinnosť) prijať VZN ako fakultatívnu normu (viď napr. vyššie uvedené osobitné zákony). Inak povedané, pokiaľ obce neprijmú na základe osobitného zákona samostatné VZN, potom využijúc zákonnú možnosť, upravujú zákazy a povinnosti (ktoré nie sú inak povinné prijať) práve v obligatórnom VZN (podľa bodu 2. alebo 5. § 4 ods. 5 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.).

Vykonanými previerkami zachovávanía zákonnosti bolo ďalej zistené, že vo veľkej väčšine samospráv, v ktorých boli všeobecne záväzné nariadenia podľa bodu 5. preskúmané, tieto vykazovali vady súladu so zákonom. Hlavnou

príčinou daného stavu je početnosť referenčných noriem, s ktorými musia byť normy VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. v súlade v spojení s obsahovou rozsiahlosťou a definičnou pestrosťou pojmu verejný poriadok implementovaného do všetkých sfér výkonu územnej samosprávy, a to za faktického stavu absencie odborných personálnych kapacít určených na prípravu VZN v podmienkach absolútnej väčšiny obcí a miest, čo znemožňuje nielen prijatie so zákonom súladného VZN, ale vedie aj k nemožnosti jeho ďalších revízií v nadväznosti na prípadné zmeny zákonnej úpravy. Za tohto stavu je navyše nesúlad prijatých VZN podľa § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. so zákonom iba funkciou plynutia času.

Pokiaľ ide o procesný postup pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení, previerkami bolo zistené porušenie zákona č. 369/1990 Zb. iba zriedkavo, pričom nemožno ani hovoriť o závažných porušeniach procesných predpisov, ktoré by mali za následok neplatnosť či neúčinnosť vydaného nariadenia. Ojedinele sa vyskytli pochybnosti prokurátorov o dodržaní procesného postupu obcí pri prijímaní nariadení v dôsledku nepredloženia kompletných podkladov, nakoľko nimi už obce nedisponovali.

K obsahovej stránke preskúmaných nariadení možno uviesť, že v konkrétnostiach sa zistenej nezákonnosť, na ktorú prokurátori jednotlivých prokuratúr reagovali protestmi prokurátora, týkala najmä nasledovných okruhov obsahu (noríem) VZN:

- neurčitého a so zákonom rozporného definovania základných pojmov, najčastejšie pojmov „verejný poriadok“, „verejné priestranstvo“;
- nezákonnej modifikácie recipovaného textu zákona do VZN;
- obsahu VZN spočívajúceho v jeho neurčitosti, nezrozumiteľnosti bez toho, aby jeho adresáti boli schopní predvídať jeho aplikáciu a tomu prispôbiť svoje správanie;
- úpravy obsahu a noríem VZN v rozpore a nad rámec zákonom ustanoveného splnomocňovacieho ustanovenia, napr. vo sfére regulácie ochrany pred fajčením, hlukom, alkoholizmom a pri regulácii zábavnej pyrotechnicky na území obce a mesta;
- prevzatia zákonnej úpravy do textu nariadení vo forme rôznych zákazov, obmedzení a povinností alebo konania, ktoré sú skutkovými podstatami priestupkov, správnych deliktov a prípadne aj trestných činov, v dôsledku čoho vytvorili priestor pre duplicitné postihnutie osoby, ktorá porušila v nariadení uvedený zákaz, a to jednak za porušenie zákona a jednak za porušenie nariadenia;
- úpravy povinností a obmedzení činnosti v obciach a mestách v rozpore so zákonom, nad rámec zákona a spravidla bez toho, aby sa obmedzenia týkali určitého času alebo na určitého miesta, v dôsledku čoho sa zasahovalo do súkromia a vlastníckych práv fyzických osôb a právnických osôb (napr. povinnosť úpravy dvorov a nehnuteľností z estetických dôvodov, povinnosť úpravy výkladov obchodných prevádzok, zákaz kosenia trávnikov v nedeľu, povinnosť deratizácie bez zákonného uloženia tejto povinnosti orgánmi na úseku verejného zdravotníctva, postihovanie ležania a spania

na lavičkách a zastávkach verejnej dopravy v obci a meste, zákaz pohybu na korčuliach na cintoríne a pod.);

- úpravy sankcií za porušenie jednotlivých ustanovení VZN v rozpore so zákonom, kedy sa obce v mnohých prípadoch snažili tvoriť a prispôbovať priestupkové právo resp. komplexne administratívnoprávnu zodpovednosť adresátov VZN;
- úpravy kontrolných právomocí orgánov obcí a miest v rozpore so zákonom.

Na vyššie zistené porušenia zákona reagovali prokuratúry celkovo **216 opatreniami prokurátora z toho 203 protestov a 13 upozornení.**

V nasledovnom tabuľkovom prehľade je uvedený počet podaných prokurátorských opatrení prijatých na základe vykonaných previerok podľa územných obvodov krajských prokuratúr a úspešnosť ich vybavení ku dňu vypracovania Zhodnotenia :

Tabuľka - Počty prokurátorských opatrení a ich úspešnosť

	Protesty				Upozornenia			
	počet	vyhovené	nevyhovené	nerozhodnuté	počet	vyhovené	nevyhovené	nerozhodnuté
KP BA	24	8	0	16	0	0	0	0
KP TT	23	4	0	19	0	0	0	0
KP TN	28	0	0	28	0	0	0	0
KP NR	25	6	0	19	1	0	0	1
KP ZA	28	5	0	23	0	0	0	0
KP BB	23	1	0	22	12	7	0	5
KP KE	22	0	0	22	0	0	0	0
KP PO	30	0	0	30	0	0	0	0
spolu	203	24	0	179	13	7	0	6

K uvedenému tabuľkovému prehľadu je potrebné doplniť, že Okresná prokuratúra Dolný Kubín (územný obvod Krajskej prokuratúry Žilina) 1 podaný protest vzala späť, nakoľko obec napadnuté VZN zrušila ešte pred prerokovaním protestu.

Možno predpokladať, že v konkrétnych prípadoch podaným protestom vyhovené nebude, následne na čo budú jednotlivé prokuratúry oprávnené sa obrátiť na správny súd za účelom preskúmania súladu predmetných VZN so zákonom. Na tomto mieste je potrebné povedať, že účelnosť a dôvodnosť legislatívnej úpravy vykonanej zákonom č. 70/2018 Z. z. a jej sledovaný cieľ, ktorým malo byť umožnenie samosprávam si konkrétnejšie a hlbšie upraviť svoje samosprávne pôsobnosti, možno precíznejšie vyhodnotiť aj na základe judikatúry, ktorá môže byť vyvolaná poznatkami vyplývajúcimi z tejto úlohy.

Z hľadiska hodnotenia príčin uvedeného stavu zákonnosti, okrem už vyššie naznačeného okruhu dôvodov právneho charakteru, možno uviesť, že nezanedbateľným aspektom, odrážajúcim nedostatočnú kvalitu hodnotenej normotvornej činnosti obce je aj nedostatok kvalifikovaného personálneho substrátu, osobitne v malých obciach, a v neposlednom rade aj rýchlo

sa meníaca právna úprava, v dôsledku čoho obce „nestíhajú“ na tieto zmeny reflektovať. S uvedeným úzko súvisí aj tá skutočnosť, že rovnaká kvantita úloh nielen v rámci samosprávnej pôsobnosti ale aj v rámci preneseného výkonu štátnej správy, je zverená všetkým samosprávam bez ohľadu na ich veľkosť a tým aj na kapacity obecného/mestského úradu. Na tieto skutočnosti už orgány prokuratúry poukazujú dlhodobo, avšak doposiaľ žiadny výraznejší kvalitatívny posun v normotvorbe obcí zaznamenaný nebol.

Vzhľadom na poznatky vyplývajúce z tohto Zhodnotenia je namieste vo vzťahu k VZN v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. zvážiť dôvodnosť zákonnej úpravy, ktorá núti obce určovať činnosti, ktoré sú v obci zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo v určitom mieste, nakoľko ako správne uviedli niektoré obce, nemusí byť v miestnych podmienkach daný žiaden dôvod na obmedzovanie či zákaz určitého konania. V tejto súvislosti možno upriamiť pozornosť aj na kvalitu legislatívnej činnosti obcí, kde je badať silené, častokrát nezmyselné zákazy a obmedzenia. Zároveň možno dodať, že množstvo činností je regulovaných priamo zákonom a obce následne častokrát iba preberajú zákonné ustanovenia, ktoré nevhodne a bez zákonnej opory modifikujú. Za úplne postačujúce sa javí ponechanie tohto typu nariadenia na fakultatívnej úvahe obcí, vrátane niektorých zákonných splnomocnení. Inak povedané, obce by mali všeobecne záväznými nariadeniami upravovať zákazy a obmedzenia za účelom zabezpečenia verejného poriadku iba tam a vtedy, kde skutočne k narušovaniu verejného poriadku dochádza a reagovať na miestne špecifiká.

Z hľadiska charakteru všeobecného záväzného nariadenia vyplývajúceho z bodu 5. možno uviesť, že v danom prípade o samosprávne nariadenie a to s odkazom na hmotnoprávny základ vyplývajúci z § 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. Pôvodne (do 31.03.2018) bola úprava určenia činností, ktorých vykonávanie je obec oprávnená zakázať alebo obmedziť na určitý čas alebo na určitom mieste obsiahnutá v ustanovení § 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb., pričom obce takéto nariadenia prijať mohli v prípade, ak to považovali za dôvodné (fakultatívne).

Možno sa stotožniť s názormi prevažujúcimi v odbornej literatúre (komentár k ustanoveniu § 6 zákona č. 369/1990 Zb. Systém ASPI), že doterajší prístup k problematike ochrany verejného poriadku zo strany orgánov aplikácie práva bol reštriktívny, čo do určitej miery predstavuje brzdu v rozvoji obcí a neumožňuje obciam právnou reguláciou reagovať najmä na negatívne spoločenské javy v obci. Vychádzalo sa pritom z toho, že nestačí zákonné zmocnenie zákona č. 369/1990 Zb., ale pre stanovenie konkrétnej povinnosti treba ešte nájsť v osobitnom zákone osobitné zákonné zmocnenie, z ktorého by vyplývalo pre obec oprávnenie zakázať určitú činnosť na určitom mieste.

Ustanovenie čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj ako “ústava”) obsahuje priame ústavné splnomocnenie pre obec vydávať všeobecné záväzné nariadenia vo veciach originálnej právomoci pri výkone územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Možno konštatovať, že vymedzením samostatnej (samosprávnej) normotvornej pôsobnosti obce ústavodarca určil rámec umožňujúci vydávať VZN obciam aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy, ako aj na zabezpečenie úloh

vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Je nepochybné, že všeobecne záväzné nariadenia podľa § 4 ods. 5 písm. a) bodu 5. zákona č. 369/1990 Zb. do tejto kategórie patria.

Z uvedeného teda vyplýva, že pokiaľ zákonodarca trvalo vymedzil určitú oblasť spoločenských vzťahov, ktorú si obce majú spravovať samostatne (§ 4 ods. 3 písm. n) zákona č. 369/1990 Zb.) a ústavodarca im priznal v čl. 68 ústavy oprávnenie na normotvorbu vo veciach územnej samosprávy, niet dôvodu, aby obce nemohli samostatne regulovať predmetnú časť zverenej oblasti spoločenských vzťahov aj formou vydávania všeobecne záväzného nariadenia a to aj bez ohľadu na zákon č. 70/2018 Z. z. resp. evidentný zámer zákonodarcu k tejto novele opísaný v záveroch k bodu I. časť B tohto Zhodnotenia.

Z hľadiska obsahu takýchto nariadení je potrebné predovšetkým uviesť, že VZN je normatívny právny akt, ktorý musí obsahovať normatívnu reguláciu vo forme stanovenia zákazov, príkazov alebo oprávnení a tým stanoviť záväzné pravidlá správania sa jeho adresátov. Všeobecne záväzným nariadením obce nemožno nikomu ukladať povinnosti bez opory v zákone, čo potvrdzuje aj konzistentná judikatúra Ústavného súdu SR. V zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy možno povinnosti ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Z uvedeného rezultuje, že obce, ak sú na to splnomocnené zákonom, môžu ukladať povinnosti na základe zákona a v jeho medziach. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 53/00 z 25. apríla 2002, v ktorom Ústavný súd SR ponúka spôsob výkladu čl. 2. ods. 3 a čl. 13 ods. 1 ústavy vo vzťahu k normotvornej činnosti obcí podľa čl. 68 ústavy. Ústavný súd SR odmietol argumentáciu, podľa ktorej, ak sú všeobecne záväzným nariadením obce stanovené právne povinnosti vo veciach samostatnej pôsobnosti bez výslovného zákonného splnomocnenia, potom takéto nariadenie je súčasne v rozpore s čl. 2 ods. 3 a s čl. 13 ods. 1 ústavy. Ústavný súd SR okrem iného uviedol, že obce (obecné zastupiteľstvá) pri samostatnej pôsobnosti zasadne nepotrebujú na vydávanie všeobecne záväzných nariadení zákonné splnomocnenie, ak ich vydávajú v medziach svojej samostatnej pôsobnosti, ktorá je jednak odvodená priamo z ústavy a jednak zo zákona č. 369/1990 Zb., pričom čl. 2 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 1 ústavy o tom, že „povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach“, treba systematicky vykladať tak, že v danom prípade sa pod pojmom „na základe zákona, v jeho medziach“ rozumie ústavou a zákonmi vymedzená samosprávna pôsobnosť obcí.

Z poznatkov zistených z previerkovej činnosti jednotlivých prokuratúr možno badať, že pri preskúmaní tzv. kódexových typov VZN prijatých výslovne v zmysle § 4 ods. 5 písm. a) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb. jednotlivé prokuratúry tieto vyhodnocovali rozdielne. Rozdielny náhľad možno do určitej miery pripísať jedinečnosti každého preskúmaného nariadenia či dokonca jedinečnosti každého ustanovenia (z dôvodu nízkej kvality textu legislatívnej úpravy obecnej normotvorby všeobecne), no do určitej miery aj nie úplne rozsiahlej rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, týkajúcej sa prieskumu zákonnosti VZN vo všeobecnosti (nielen samosprávnych), z ktorej by bolo možné „precedenčne“ vychádzať. Zároveň tomu prispieva aj určitá diskontinuita rozhodovania niektorých senátov Najvyššieho súdu SR s rozhodovacou praxou Ústavného súdu SR, ktorá explicitne vyhodnocovala a zohľadňovala skutočnosť, či obec v rámci svojej normotvornej právomoci

neobmedzuje základné práva a slobody nad rámec zákonov a či je jej normotvorba v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, t.j., či obec VZN neupravuje otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom (napr. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 53/01 z 28. novembra 2001). Napriek tomu, že ochranu ústavnosti v istej miere realizujú aj všeobecné súdy, javí sa, že miera ochrany podstaty ústavných práv fyzických osôb a právnických osôb pri prieskume zákonnosti VZN je zo strany všeobecných súdov kvalitatívne rozdielna.

Možno teda jednoznačne ustáliť, že obce sú v rámci svojej pôsobnosti prostredníctvom VZN oprávnené na určitom mieste a v určenom čase zakázať či obmedziť určitú činnosť t. j. vo forme príkazov a zákazov regulovať správanie sa dotknutých adresátov tohto VZN. K problematike zabezpečenia verejného poriadku v obci sa vzťahuje veľké množstvo právnych predpisov. Pokiaľ obce chcú túto problematiku regulovať, musia dôsledne porovnať predmet a cieľ zákonnej úpravy s úpravou prijatou vo VZN a to tak, aby sa pohybovali v rámci zákonných medzí a súčasne, aby uloženými povinnosťami zabezpečili verejný poriadok.

Na základe vyhodnotenia poznatkov možno uzavrieť, že za typ regulácie v komunálnej normotvorbe, ktorá by svoj zákonný základ na ukladanie povinností neodvíjala od príslušného zákonného splnomocnenia v osobitných právnych predpisoch, ale od ustanovenia § 4 ods. 5 písm. b) bod 5. zákona č. 369/1990 Zb., možno považovať takú právnu úpravu zákazu alebo obmedzení rôznych činností prijatú za účelom zabezpečenia verejného poriadku, ak

- a) ide o činnosť, ktorá je v miestnych podmienkach spôsobilá narušiť verejný poriadok,
- b) je takýto zákaz alebo obmedzenie vymedzené konkrétnym časom a konkrétnym miestom a
- c) uvedený zákaz alebo obmedzenie možno odvodiť zo zákona a sleduje sa tým dosiahnutie účelu zákona – zabezpečenie verejného poriadku.

S poukazom na uvedené možno ďalej uviesť, že regulácia uskutočnená vo VZN musí byť v súlade s princípom proporcionality (primeranosti), t. j. že povinnosti možno ukladať len v najmenšom možnom rozsahu vo vzťahu k sledovanému cieľu. Táto zásada tiež znamená, že by obce mali vydávať VZN k zabezpečeniu miestnych záležitostí verejného poriadku len tam a vtedy, kde skutočne k narušovaniu verejného poriadku dochádza, t.j. v čo najmenšom rozsahu vymedziť činnosti, ktoré sú na daných miestach v obci spôsobilé narušiť verejný poriadok, aby priestor pre slobodu občanov zostal čo najväčší. V praxi to znamená, že by obec mala reguláciu určených činností vzťahovať na určité vo VZN vymedzených miestach, ako aj dobu, s prihliadnutím k povahe činností a ich spôsobilosti (významnou mierou) narušiť verejný poriadok v obci. Je potrebné si uvedomiť, že obec tým v podstate zavádza tzv. obecný priestupok s poukazom na § 48 zákona č. 372/1990 Zb.

Pokiaľ si na jednej strane možno pod „činnosťami, ktoré by mohli narušiť verejný poriadok“ predstaviť širokú škálu rôznorodých činností, ktoré môžu v obci spôsobovať problémy, na strane druhej je nevyhnutné mať neustále na pamäti ústavný a zákonný rámec, v ktorom sa obec pri svojej normotvorbe pohybuje. V uvedenom kontexte považujeme za vhodné načrtnúť náhľad a bohatú rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu ČR k problematike regulácie verejného poriadku obecnou samosprávou, ktorý

okrem vyššie uvedeného „prelomového“ Nálezu sp. zn. PL. ÚS. 45/2006 z 11. decembra 2007, ďalej napr. v Náleze sp. zn. PL. ÚS 34/15 z 13. júna 2017 okrem iného uviedol, že ústavný súd územnú samosprávu rešpektuje ako výraz práva a spôsobilosti miestnych orgánov spravovať verejné záležitosti v medziach daných zákonom, v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva. V náleze sp. zn. PL. ÚS 33/05 z 12. augusta 2008 okrem iného tiež uviedol, že v oblasti verejného poriadku plní obec jednu zo svojich policajných funkcií a pri nedostatku zákonnej opory sa snaží vydávaním vlastných právnych predpisov stanoviť zákazy určitého správania sa, ktoré považuje za škodlivé a ktoré nie sú regulované platnými zákonmi. Aby obec neprekročila svoju zákonnú pôsobnosť, vždy musí ísť o miestne záležitosti, teda o nežiaduce konanie, ktoré nemá charakter konania inak postihovaného (trestný čin, priestupok alebo správny delikt) a ktoré má miestny charakter.

K uvedenému je však potrebné uviesť, že prokuratúra ako orgán ochrany práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb nesmie umožniť, aby obecná normotvorba bola "bezbrehá", zasahujúca neprimerane do základných práv a slobôd. Preto každé ustanovenie VZN týkajúce sa regulácie verejného poriadku vo forme zásahu do základných práv a slobôd adresáta VZN, by malo byť v prípade dôvodnej pochybnosti podrobené aj testu ústavnosti. Na margo uvedeného možno s poukazom na poznatky jednotlivých prokuratúr konštatovať, že niektoré zákazy, resp. obmedzenia a povinnosti uložené VZN presahovali hranicu ich možného posúdenia z hľadiska ich zákonnosti, nakoľko bolo dôvodne vyhodnotené, že sa nimi zasiahlo do ústavných práv fyzických a právnických osôb (napr. práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy).

Záverečné zhrnutie

Výsledky previerok a podklady spracované jednotlivými prokuratúrami vedú k záveru, že zmena súčasnej úpravy § 4 ods. 5 písm. a) zákona 369/1990 Zb. je žiadúca a nevyhnutná v tom smere, aby obce mohli v rámci výkonu samosprávy normatívne upraviť tie spoločenské vzťahy, ktoré sú odôvodnené z hľadiska ich miestnych pomerov. **Obligatórne uloženie takejto povinnosti v zmysle súčasnej úpravy je v mnohých prípadoch nelogické a neefektívne. Je nesporné, že problematika samosprávnych všeobecne záväzných nariadení si zasluhuje väčšiu mieru pozornosti tak zo strany zákonodarcu, ako aj zo strany príslušných odborných inštitúcií, keďže obce častokrát toto ustanovenie vykladajú nezákonne a snažia sa regulovať právne vzťahy nad rozsah, ktorý im je umožnený právnymi predpismi.** Z uvedeného dôvodu považujeme za vhodné a dôvodné precizovať rozsah samosprávnej pôsobnosti obcí v tejto oblasti a to aj na základe aplikácie poznatkov vyplývajúcich z prokurátorských previerok realizovaných na základe tejto úlohy.

S poukazom na poznatky a závery vyplývajúce z tejto úlohy možno konštatovať, že úloha, napriek jej rozsahu, **jednoznačne splnila svoj účel.** V tomto kontexte je nevyhnutné zdôrazniť neopomenuteľné miesto prokuratúry v systéme orgánov ochrany a aplikácie práva vo vzťahu (nielen) k normotvorbe a rozhodovacej činnosti orgánov územnej samosprávy. Korešponduje tomu aj jedinečné ukotvenie postavenia prokuratúry v systéme prieskumu ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzných nariadení, kedy v podstatnej väčšine prípadov je len prokuratúra oprávnená sa obrátiť na súd za účelom preskúmania súladu všeobecne záväzného nariadenia obce so zákonom (§ 357 a nasled. Správneho súdneho poriadku). Z konkrétnych záverov vyplývajúcich z tejto úlohy rezultuje, že dozorové oprávnenie prokuratúry, osobitne realizácia previerok zachovávanía zákonnosti a predovšetkým v orgánoch územnej samosprávy, **sa vysokou mierou podieľa na dosiahnutí čo najvyššej súladnosti činnosti orgánov územnej samosprávy so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, keďže metodické usmerňovanie činnosti orgánov územnej samosprávy prakticky neexistuje.**

Vzhľadom na široký rozsah predmetu preskúmvanej oblasti považujeme za žiaduce, aby orgány prokuratúry v previerkovej činnosti všeobecne záväzných nariadení vydávaných v samosprávnej oblasti v zmysle vyššie prezentovaných záverov naďalej pokračovali a uvedenej oblasti venovali náležitú pozornosť. Viaceré prokuratúry zároveň uviedli, že uvedené všeobecne záväzné nariadenia budú predmetom previerkovej činnosti aj mimo plánu ich úloh vykonaných v nasledovnom období, pričom Krajská prokuratúra Bratislava zaradí preskúmanie vybraných všeobecne záväzných nariadení vo veciach samosprávy do jej plánu úloh na rok 2023.

3) Návrh opatrení

Na základe tohto Zhodnotenia navrhujem prijať **nasledovné opatrenia** :

- 1) Zhodnotenie predložiť na schválenie generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky.
- 2) Zhodnotenie zaslať jednotlivým krajským prokuratúram a zhodnotenie prerokovať na najbližšej porade generálneho prokurátora Slovenskej republiky s krajskými prokurátormi.
- 3) Zhodnotenie zaslať Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky.
- 4) Zhodnotenie zaslať Združeniu miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Únii miest Slovenska (ÚMS).
- 4) Zhodnotenie zaslať odboru legislatívy, stratégie a ústavného práva Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky.
- 5) Zhodnotenie uverejniť na webovom sídle Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky.
- 6) Zovšeobecnené závery zo Zhodnotenia uviesť v Správe generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike za rok 2022.