



OKRESNÁ PROKURATÚRA GALANTA

Obrancov mieru č. 2, 924 29 Galanta

Pd 71/12-8-

Galanta 24. júla 2012

Mesto Sered'
Mestské zastupiteľstvo
Námestie republiky 1176/10
926 01 Sered'

MESTSKÝ ÚRAD SEREĎ	
Došlo:	02-08-2012
Číslo: <i>670/2012</i>	Pril.:
Vybavuje: <i>JA</i>	Likl znak:

Vec: **Všeobecne záväzné nariadenie mesta Sered' č. 2/2006 o úprave podmienok predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov na území mesta Sered' – protest prokurátora**

Okresná prokurátorka v Galante v zmysle § 22 ods. 1 písm. a/ bod 2. a § 25 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov, podáva Mestskému zastupiteľstvu mesta Sered'

protest prokurátora

proti **Všeobecne záväznému nariadeniu č. 2/2006 o úprave podmienok predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov na území mesta Sered'**, a **n a v r h u j e** uvedené všeobecne záväzné nariadenie **z r u š í ť** a **n a h r a d í ť** novým nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom.

Lehota na vybavenie protestu prokurátora je v zmysle § 25 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. **30 dní** od doručenia protestu.

Podľa § 25 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z., ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhovie, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 90 dní od doručenia protestu prokurátora, nezákonný všeobecne záväzný právny predpis zrušiť, prípadne nahradiť všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Podľa § 25 ods. 4 zákona č. 153/2001 Z.z., ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhovie alebo mu vyhovie iba čiastočne, alebo v ustanovenej lehote vôbec o proteste nerozhodne, môže generálny prokurátor podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

Podľa § 250zfa ods. 1 O.s.p., ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

O d ô v o d n e n i e :

Na základe podnetu Pavla Pachníka preskúmala tunajšia prokuratúra zákonnosť Všeobecne záväzného nariadenia mesta Sered' č. 2/2006 o úprave podmienok predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov na území mesta Sered' zo dňa 25.4.2006, účinného od 12.5.2006 (ďalej tiež VZN č. 2/2006).

Za účelom vybavenia podnetu bol z mesta Sered' vyžiadaný príslušný spisový materiál, z ktorého bol zistený nasledujúci skutkový stav:

Mestské zastupiteľstvo mesta Sered' schválilo uznesením č. 35/2006 na zasadnutí konanom dňa 25.4.2006 Všeobecne záväzné nariadenie č. 2/2006 v súlade s § 12 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, platným v čase schválenia VZN, a to trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov.

Základný rámec obsahu vyššie uvedeného VZN vyplýva z **§ 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení**, v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 369/1990 Zb.), podľa ktorého *obec pri výkone samosprávy nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste, na ktorý nadväzuje § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb*, v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 219/1996 Z.z.), v zmysle ktorého *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, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach* (v čase schválenia vyššie označeného VZN išlo o § 2 ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z.).

Mesto Sered' upravilo v § 3 ods. 1 VZN č. 2/2006 zákazy a s nimi súvisiaci výklad pojmu pohostinský spôsob predaja v § 2 ods. 3 VZN č. 2/2006 nasledovne:

§3

- 1) Zakazuje sa predávať, podávať alebo inak umožňovať požívanie alkoholických nápojov pohostinským spôsobom v predajniach potravín alebo v obdobných maloobchodných prevádzkach.

§ 2

- 3) Pod pojmom pohostinský spôsob predaja sa na účely tohto VZN rozumie predaj alebo podávanie nalievaných alkoholických nápojov a umožnenie ich požívania v mieste predaja.

V súvislosti s uvedenou úpravou VZN poukazujem na oprávnenie vyplývajúce z § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb., v zmysle ktorého môže mesto pri výkone samosprávy ustanoviť **nariadením**:

- činnosti, ktorých vykonávanie je
- zakázané alebo obmedzené
- na určitý čas alebo na určitom mieste.

Predmetnú úpravu dopĺňa § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., podľa ktorého môžu mestá:

- vo svojich územných obvodoch alebo v určitých častiach svojho územného obvodu
- obmedziť alebo zakázať
- v určitých hodinách alebo dňoch
- predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov
- v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach

Z citovaných zákonných ustanovení jednoznačne vyplýva, že mesto môže nariadením zakázať alebo obmedziť **predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov** ako také, t.j. bez ohľadu na to, akým spôsobom sa tento predaj, podávanie alebo požívanie realizuje.

Z uvedeného dôvodu nemôže mesto zakázať predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov *pohostinským spôsobom* (§ 3 ods. 1 VZN) – navyše, keď žiaden zákon, ani iný všeobecne záväzný právny predpis, uvedený pojem nepoužíva a ani ho nedefinuje, pričom zároveň vyššie citované ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. a č. 219/1996 Z.z. ani neumožňujú mestu určiť v nariadení s p ô s o b predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov, na ktorý sa zákaz vzťahuje.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti je preto bez významu definovať v § 2 ods. 3 VZN pojem „*pohostinský spôsob predaja*“.

Z vyššie citovaného ustanovenia zákona č. 219/1996 Z.z. ďalej vyplýva, že mesto môže nariadením obmedziť alebo zakázať predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov **i b a v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín alebo na iných verejne prístupných miestach.** Z uvedeného dôvodu sa nemôže zákaz vyplývajúci z § 3 ods. 1 VZN týkať „*obdobných maloobchodných prevádzok*“, pretože nemá oporu v zákone, pričom uvedený pojem nie je v § 2 ods. 2 VZN definovaný ani ako verejne prístupné miesto.

Ako ďalej vyplýva z § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., mesto môže zakázať alebo obmedziť predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov iba v určitých **hodinách alebo dňoch.**

Mesto Sereď však v rozpore s uvedeným zákonným ustanovením neurčilo v § 3 ods. 1 VZN hodiny, príp. dni, na ktoré sa ním zavedený zákaz vzťahuje.

Z uvedených skutočností vyplýva, že mesto postupovalo v rozpore s § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. a § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., keď v § 3 ods. 1 VZN ustanovilo zákaz predávať, podávať alebo inak umožňovať požívanie alkoholických nápojov „pohostinským spôsobom“ „v obdobných maloobchodných prevádzkach“, a to navyše bez určenia hodín alebo dní, na ktoré sa tento zákaz vzťahuje.

Mesto Sereď v § 3 ods. 3, § 5 ods. 2, § 5 ods. 3 a § 5 ods. 1 VZN č. 2/2006 upravilo nasledovné:

§ 3 ods. 3

Primátor mesta môže v odôvodnených prípadoch, pri jednorazových akciách celomestského charakteru, rozhodnúť v rámci správneho konania o ďalšom obmedzení alebo zákaze predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov v zariadeniach spoločného stravovania, v predajniach potravín a na iných verejne prístupných miestach.

§ 5 ods. 2

Primátor mesta je oprávnený

- a) Vydať súhlas k predaju, podávaniu alebo požívaniu alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach pred prevádzkarňami, v ktorých sa vykonáva reštauračná alebo pohostinská činnosť, alebo
- b) Na predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov počas konania verejných, kultúrnych alebo športových podujatí,
- c) V odôvodnených prípadoch, najmä za účelom organizovania reklamných, predajných alebo propagačných podujatí, rozhodnúť o udelení krátkodobej alebo jednorazovej výnimky z obmedzení upravených v § 3 tohto VZN.

§ 5 ods. 3

O vydaní súhlasu alebo udelení výnimky podľa ods. 2 rozhoduje primátor mesta na základe žiadosti podanej oprávnenou osobou.

§ 5 ods. 1

Obmedzujúce opatrenia podľa § 3 ods. 2 sa nevzťahujú na:

- a) Verejne prístupné miesta, na ktorých užívanie za účelom poskytovania reštauračných alebo pohostinských služieb vydalo mesto Sereď povolenie alebo vydalo súhlas k predaju, podávaniu alebo požívaniu alkoholických nápojov,
- b) Verejné, kultúrne alebo športové podujatia organizované so súhlasom mesta Sereď, t.j. na ktorých organizácii sa mesto Sereď podieľa, organizuje ich alebo na ich organizovanie vydalo súhlas.

S poukazom na citovanú úpravu VZN je potrebné konštatovať, že mesto postupovalo v rozpore s § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb., keď upravilo oprávnenie primátora mesta:

- v § 3 ods. 3 VZN rozhodovať v správnom konaní o ďalšom obmedzení alebo zákaze predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov,

- v § 5 ods. 2 písm. a/ vydať súhlas k predaju, podávaniu alebo požívaniu alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach pred prevádzkarňami, v ktorých sa vykonáva reštauračná alebo pohostinská činnosť
- v § 5 ods. 2 písm. b/ na predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov počas konania verejných, kultúrnych alebo športových podujatí,
- v § 5 ods. 2 písm. c/ v odôvodnených prípadoch rozhodovať o udelení krátkodobej alebo jednorazovej výnimky z obmedzení upravených v § 3 VZN,
- v § 5 ods. 3 rozhodovať o vydaní súhlasu alebo udelení výnimky podľa ods. 2 na základe žiadosti oprávnenej osoby.

V zmysle vyššie citovaných ustanovení VZN č. 2/2006 môže primátor mesta vydávať v oblasti výkonu samosprávy individuálne právne akty, pritom ale zákon č. 369/1990 Zb. umožňuje prijímať v danej oblasti iba normatívne právne akty, t.j. nariadenia, ktorých prijímanie patrí do výlučnej kompetencie *mestského zastupiteľstva* v zmysle § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. Navyše oprávnenie vydávať individuálne právne akty v oblasti samosprávy nevyplýva primátorovi mesta ani zo zákona č. 219/1996 Z.z., a ani z iného všeobecne záväzného právneho predpisu.

Z uvedených skutočností je zrejmé, že žiadna právna úprava neumožňuje mestu, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o ďalších obmedzeniach alebo zákazoch predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov, príp. o vydaní súhlasu alebo o udelení výnimky v prípadoch stanovených v § 5 ods. 2 VZN. Ide totiž o oblasť, ktorá podlieha regulácii iba vo forme normatívneho právneho aktu – teda všeobecne záväzného nariadenia, a to práve s poukazom na § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb.

Možno preto konštatovať, že vyššie citovanými ustanoveniami VZN č. 2/2006 si mesto Sereď uzurpovalo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva.

Vzhľadom na skutočnosť, že oprávnenie mesta vydávať povolenia alebo súhlasy - t.j. individuálne právne akty k predaju, podávaniu alebo požívaniu alkoholických nápojov je z vyššie uvedených dôvodov v rozpore so zákonom, potom nemá opodstatnenie výnimka z obmedzujúceho opatrenia vyplývajúceho z § 3 ods. 2 VZN, zakotvená v § 5 ods. 1 písm. a/ VZN, t.j. že zákaz podávania alebo požívania alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach sa nevzťahuje na prípady, kedy mesto Sereď vydalo súhlas k predaju podávaniu alebo požívaniu alkoholických nápojov.

Okrem toho udeľovanie akýchkoľvek výnimiek zo zákazu predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov – či už vydávaním individuálnych právnych aktov, t.j. nezákonnou formou (§ 3 ods. 3, § 5 ods. 2, ods. 3 VZN), alebo zakotvením výnimky priamo vo všeobecne záväznom nariadení (§ 5 ods. 1 písm. a/, písm. b/ VZN), nemá oporu v § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb., ani v zákone č. 219/1996 Z.z., a ani v inom všeobecne záväznom právnom predpise.

Zákon č. 219/1996 Z.z. neumožňuje mestu určovať v nariadení výnimky zo zákazov, príp. obmedzení stanovených v zmysle § 2 ods. 4 predmetného zákona; ale umožňuje iba určiť územné obvody, príp. určité časti územného obvodu, v ktorých

môže mesto obmedziť alebo zakázať v určitých hodinách alebo dňoch predaj, podávanie alebo požívanie alkoholických nápojov.

V § 5 ods. 4 VZN ustanovilo mesto Sereď nasledovnú povinnosť:

Žiadosť za účelom rozhodnutia podľa ods. 2 písm. b/ a c/ je oprávnená osoba povinná podať najneskôr do 24 hod. pred konaním podujatia.

V citovanom ustanovení VZN uložilo mesto oprávneným osobám povinnosť podať žiadosť za účelom rozhodnutia o vydaní súhlasu alebo o udelení výnimky do 24 hod. pred konaním podujatia.

Musím konštatovať, že takáto povinnosť nemá oporu v zákone č. 219/1996 Z.z., ani v inom všeobecne záväznom právnom predpise, pričom *povinnosti možno ukladať zákonom, na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd* (čl. 13 ods. 1 Ústavy SR), a *každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá* (čl. 2 ods. 3 Ústavy SR).

S poukazom na citované články Ústavy SR nemôže mesto ukladať oprávneným osobám povinnosť, ktorá im nevyplýva priamo zo zákona, a to navyše normatívnym právnym aktom nižšej právnej sily, než je zákon (t.j. všeobecne záväzným nariadením), a následne nesplnenie tejto povinnosti prípadne sankcionovať v zmysle § 6 VZN.

V § 6 ods. 1 VZN č. 2/2006 upravilo mesto nasledovné sankcie:

- 1) Právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá porušila zákaz, obmedzenie alebo povinnosť uvedenú v § 3 a § 4 tohto VZN, môže mesto Sereď uložiť pokutu od 5000 Sk do 200.000 Sk.

Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá porušila zákaz, obmedzenie alebo povinnosť uvedenú v § 2 ods. 1 písm. a) a b), v § 2 ods. 2 a v § 3, môže uložiť obec pokutu od 5 000 Sk do 200 000 Sk.

Podľa § 13 ods. 9 písm. a/ zákona č. 369/1990 Zb., obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak poruší nariadenie.

Ako vyplýva z citovaného § 12 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., mesto môže uložiť povinným subjektom pokutu podľa predmetného ustanovenia iba za porušenie tých zákazov, obmedzení alebo povinností, ktoré vyplývajú zo zákona č. 219/1996 Z.z.

Mesto preto nemôže ukladať pokutu od 5000 Sk do 200.000 Sk za porušenie zákazu, obmedzenia alebo povinnosti uvedenej v § 3 a v § 4 VZN č. 2/2006, nakoľko povinnosti vyplývajúce z § 3 VZN nie sú povinnosťami stanovenými zákonom č. 219/1996 Z.z., ale ide o povinnosti, ktoré mesto uložilo vo všeobecne záväznom nariadení na základe § 2 ods. 4 zákona č. 219/1996 Z.z., s poukazom na § 4 ods. 3

písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. V prípade porušenia takýchto povinností je potrebné sankcionovať právnickú osobu alebo fyzickú osobu oprávnenú na podnikanie podľa § 13 ods. 9 písm. a/ zákona č. 369/1990 Zb.

Okrem toho poukazujem na znenie § 4 VZN, z obsahu ktorého nevyplývajú povinným subjektom žiadne konkrétne povinnosti (§ 4 ods. 1 VZN upravuje vecnú pôsobnosť nariadenia a § 4 ods. 2 VZN odkazuje na povinnosti stanovené zákonom č. 219/1996 Z.z.), preto je nelogické sankcionovať porušenie uvedeného ustanovenia VZN pokutou, ako je to zakotvené v § 6 ods. 1 VZN.

Mesto Sereď v § 7 ods. 3 VZN č. 2/2006 upravilo kompetenciu príslušníkov mestskej polície nasledovne:

3) Príslušníci mestskej polície sú oprávnení v rozsahu svojej pôsobnosti a za dodržania podmienok podľa zákona č. 219/1996 Z.z. vyzvať osoby na vyšetrovanie na zistenie alkoholu alebo iných návykových látok.

Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., príslušníci Policajného zboru, Vojenskej polície, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky, Zboru ozbrojenej ochrany letísk a zamestnanci obecnej a mestskej polície (ďalej len "policajný orgán") sú oprávnení v rámci svojej pôsobnosti vyzvať osoby uvedené v § 4 ods. 1 na vyšetrovanie na zistenie alkoholu alebo iných návykových látok.

Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z., policajný orgán je oprávnený vyzvať na vyšetrovanie podľa odseku 1 aj iné osoby, ako sú uvedené v § 4 ods. 1, a to vtedy, ak je dôvodné podozrenie, že spôsobili sebe alebo inému ujmu na zdraví v súvislosti s požitím alkoholických nápojov alebo iných návykových látok.

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., osoby vykonávajúce činnosť, pri ktorej by mohli ohroziť život, zdravie sebe alebo iným osobám alebo poškodiť majetok, nesmú požívať alkoholické nápoje alebo iné návykové látky pri vykonávaní tejto činnosti alebo pred jej vykonávaním, ak by počas tejto činnosti mohli byť ešte pod ich vplyvom.

Mesto Sereď postupovalo v rozpore s § 5 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z., keď oprávnenie vyzvať osoby na vyšetrovanie na zistenie alkoholu alebo iných návykových látok priznalo v § 7 ods. 3 VZN iba príslušníkom mestskej polície, hoci samotný zákon toto oprávnenie priznáva aj ďalším subjektom - konkrétne príslušníkom Policajného zboru, Vojenskej polície, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a Zboru ozbrojenej ochrany letísk. Mesto, ako orgán územnej samosprávy, nie je oprávnené meniť všeobecne záväzným nariadením, t.j. normou nižšej právnej sily, zákon, t.j. normu vyššej právnej sily.

Ďalej považujem za potrebné poukázať na oprávnenie vyššie označených subjektov vyzvať na vyšetrovanie na zistenie alkoholu alebo iných návykových látok – toto oprávnenie sa totiž v zmysle § 5 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z.z. nevzťahuje na akékoľvek osoby, ale iba na osoby uvedené v § 4 ods. 1 a v § 5 ods. 2 zákona č. 219/1996 Z.z. Táto podstatná skutočnosť však z § 7 ods. 3 VZN vôbec nevyplýva, v dôsledku čoho je predmetné ustanovenie VZN aj z uvedeného dôvodu v rozpore so zákonom.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Vzhľadom na skutočnosť, že obsah vyššie citovaných ustanovení Všeobecne záväzného nariadenia mesta Sereď č. 2/2006 je v rozpore so zákonom č. 219/1996 Z.z. a zákonom č. 369/1990 Zb., potom úprava týchto ustanovení nie je ani v súlade s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., preto je potrebné na zistenú nezákonnosť reagovať podaním protestu prokurátora s tým, že ho navrhujem zrušiť a nahradiť novým nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom.

Hoci niektoré ustanovenia VZN mesta Sereď č. 2/2006 svojím obsahom neodporujú zákonu, avšak vzhľadom na rozsah ustanovení, ktoré je potrebné zrušiť pre rozpor so zákonom, by ponechanie zákonných ustanovení vo VZN stratilo význam, preto sa protestom napáda celé všeobecne záväzné nariadenie.

O spôsobe vybavenia protestu prokurátora ma v stanovenej lehote 30 dní od doručenia protestu v zmysle § 25 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. informujte.

JUDr. Jana Šlezingerová
okresná prokurátorka