

MAGISTRÁT HLAVNÉHO MESTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVY

Materiál na rokovanie
Mestského zastupiteľstva
hlavného mesta SR Bratislavy
dňa 16.2.2017

Návrh na vyhovieť protestu prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 9.9.1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

Predkladateľ:

JUDr. Ivo Nesrovnal, v. r.
primátor

Zodpovedný:

Mgr. Martin Maruška
riaditeľ magistrátu
Ing. Radoslav Kasander, v. r.
riaditeľ sekcie financií v zastúpení

Ing. Marcel Held, v. r.
riaditeľ sekcie správy komunikácií, životného
prostredia a vybraných stavebných činností

Spracovateľ:

Ing. Katarína Prostejovská, v. r.
vedúca oddelenia životného prostredia
a mestskej zelene

Materiál obsahuje:

1. Návrh uznesenia
2. Dôvodovú správu
3. Protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993
4. Uznesenie MsR č. 473/2017 zo dňa 2.2.2017

február 2017

Návrh uznesenia

Mestské zastupiteľstvo po prerokovaní materiálu

A. vyhovuje

návrhu na vyhovie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 9. 9. 1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

B. žiada

primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

predložiť na zasadnutie Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy návrh nového všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy o starostlivosti o verejnú zeleň, ktoré bude v súlade so všeobecne záväznými predpismi

T: 31. 5. 2017

D ô v o d o v á s p r á v a

Dňa 15. novembra 2016 bol hlavnému mestu Slovenskej republiky Bratislave v zmysle § 23 ods. 1 v spojení s § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), doručený protest prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 9.9.1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „VZN“). Predmetné VZN bolo prijaté ešte v roku 1993 a príslušná právna úprava odvtedy prešla určitými zmenami a vývojom. Toto VZN bolo prokurátorom preskúmané výlučne v intenciách súladu s aktuálnou právnou úpravou. Za najzásadnejšie nedostatky VZN označil prokurátor tieto ustanovenia:

- definíciu verejnej zelene vo VZN, ktorá sa vzťahuje na akúkoľvek zeleň na území hlavného mesta, bez ohľadu na to, či ide o zeleň verejnú alebo súkromnú, resp. vo vlastníctve a správe hlavného mesta alebo zelene zverenú mestským častiam. Na hlavné mesto nebol zákonom prenesený výkon štátnej správy na úseku ochrany všetkých prvkov tvoriacich zeleň, ale len drevín, preto VZN môže ustanoviť len podrobnosti o ochrane drevín. Mesto nemôže ukladať povinnosti, ktoré nemajú oporu v platných právnych predpisoch a zabezpečuje len uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi.

Záver: Uvedené VZN tak ukladá povinnosti aj iným subjektom, ktorý majú zeleň vo vlastníctve a reguluje tak občianskoprávne vzťahy, ktoré regulácii mesta nepodliehajú. Tým, že VZN reguluje viac právnych vzťahov ako hlavnému mestu prislúcha dochádza k rozporu s ustanoveniami právnych predpisov (zákon č. 543/2002 Z.z o ochrane prírody a krajiny) a taktiež nie je oprávnené v tejto oblasti na ukladanie pokút.

- § 7 ods. 5 písm. a) VZN zakazuje jazdiť a parkovať vozidlami na plochách zelene v spojení s § 9 ods. 1 je v rozpore s § 25 ods. 1 písm. s) v spojení s § 137 ods. 1 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“). Tieto ustanovenia hovoria o zákaze zastavenia a státia na cestnej zeleni a inej verejne prístupnej zeleni, na ostrovčekoch a deliacich pásoch, ak to nie je dovolené dopravnou značkou. Zákon o cestnej premávke určuje že porušenie § 25 ods. 1 písm. s) zakladá skutkovú podstatu priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávke podľa § 22 ods. 1 písm. l) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). V tomto prípade umožňuje zákon o priestupkoch uložiť pokutu do 100 € a v blokovom konaní do 50 €, pričom také priestupky prejednávajú orgány Policajného zboru. Podľa § 7 ods. 5 písm. a) v spojení s § 9 ods. 1 platného VZN je za také konanie oprávnený ukladať pokuty orgán uvedený v § 9 ods. 1 VZN, čo je v priamom rozpore s vyššie uvedenými právnymi predpismi. Obdobne aj § 7 ods. 5 písm. b) a § 7 ods. 5 písm. e) VZN stanovujú ďalšie zákazy, ktorých obdobné konanie tvorí skutkové podstaty priestupkov podľa zákona o priestupkoch, ktoré prejednávajú orgány Policajného zboru.

Záver: Zahrnutie predmetných protiprávnych konaní do VZN predstavuje preto duplicitu vo vzťahu k zákonu o priestupkoch a tým možnosť vzniku súbežnej priestupkovej zodpovednosti, čo je neprípustné.

- rozpor so zákonom č. 50/1976 Zb. zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“) v určovaní podmienok pri umiestňovaní reklamných,

informačných a iných zariadení (§7 ods.5 písm. e) VZN a určovaní povinností v rámci stavebnej činnosti § 8 ods. 2 VZN, nakoľko stavebným úradom je obec a pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy. Na túto oblasť sa vzťahuje stavebný zákon, ktorý neobsahuje žiadne splnomocňujúce ustanovenie, ktoré by obciam umožňovalo vydanie VZN na tomto úseku podľa § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Záver: Obec môže určovať činnosti, ktorých vykonávanie je na určitý čas alebo na určitom mieste obmedzené, či zakázané len v prípade, že ide o výkon samosprávy, čiže môže upravovať len právne vzťahy na ktorých úpravu má právomoc. Stavebná činnosť spadá do oblasti štátnej správy a podmienky realizácie stavieb posudzuje výlučne stavebný úrad.

- rozpor VZN v § 7 ods. 5 písm. f) ktorý zakazuje vodiť psov do detských ihrísk a cintorínov, či parkov, ak ich prevádzkový poriadok neurčuje inak. Predmetná problematika presahuje rámec úpravy starostlivosti a údržby verejnej zelene a je predmetom samostatnej právnej úpravy v zákone č. 282/2002 Z.z , ktorým sa upravujú niektoré podmienky vedenia psov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o držaní psov“). V § 5 ods. 1 a 2 tohto zákona je zákonné splnomocnenie pre obce na možnosť vydania VZN, avšak výlučne na určenie miest, kde je voľný pohyb alebo vstup psov zakázaný. Tieto miesta musia byť viditeľne označené. Vzhľadom na uvedené je potrebné konštatovanie, že ide o úpravu rozpornú s povinnosťou obce označiť miesta, na ktoré je vstup so psom zakázaný. Taktiež skutkovú podstatu a uloženie pokuty za porušenie zákazu vstupu so psom vymedzuje zákon o držaní psov. Rovnakú skutkovú podstatu a uloženie pokuty stanovuje aj VZN, teda jedná sa o duplicitu vo vzťahu k zákonu o držaní psov a tým vzniká súbežná priestupková zodpovednosť, čo je neprípustné.

Záver: Právny predpis vyššej právnej sily jednoznačne určuje, že obec je povinná viditeľne označiť miesta, kde je voľný pohyb alebo vstup psov zakázaný. VZN hovorí len o určení miest, kde je voľný pohyb alebo vstup zakázaný, nehovorí o povinnosti označovať tieto miesta (všeobecná formulácia).

Vzhľadom na uvedené navrhujeme, aby bolo tomuto protestu prokurátora vyhovené. Zároveň bude prokurátor o spôsobe procese vybavenia jeho protestu informovaný prostredníctvom listu primátora.



SPC

MAG0P000L3R2



KRAJSKÁ PROKURATÚRA BRATISLAVA

Vajnorská 47, 812 56 Bratislava 1

Hlavné mesto SR Bratislava
Primaciálne námestie 1, P.O.BOX 192
814 99 Bratislava 1

MAGISTRÁT HL. M. SR BRATISLAVY

15 -11- 2016

Podpis: *194645* Číslo spisu: 102

Príslušnosť: Vybavuje:

Váš list číslo/zo dňa
VZN č. 8/1993 z 9.9.1993

Naše číslo
Kd 607/15/1100-7

Vybavuje
JUDr. Miroslava
Vychovála

Bratislava
14.11.2016

Vec

Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 09.09.1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy – protest prokurátora podľa § 23 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o prokuratúre“)

Podľa § 23 ods. 1 v spojení s § 27 zákona o prokuratúre podávam

protest prokurátora

proti Všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 09.09.1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

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

nevyhovení protestu *upovedomí orgán verejnej správy prokurátora v lehote podľa prvej vety.*

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

Odôvodnenie:

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava (ďalej len „hlavné mesto“) upravilo problematiku starostlivosti o verejnú zeleň na jeho území všeobecne záväzným nariadením podľa § 11 ods. 5 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (v znení do 27.07.1998) – ďalej len „zákon o hlavnom meste SR“ a § 4 ods. 3 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (v znení do 18.09.1994) – ďalej len „zákon o obecnom zriadení“.

V § 2 ods. 1 VZN o starostlivosti o verejnú zeleň je vymedzený pojem verejnej zelene ako „časť životného prostredia tvorená súborom živých a neživých prvkov, ktoré vznikli na určitej ploche prirodzeným spôsobom alebo boli vytvorené ľudskou činnosťou“. V nadväznosti na uvedenú definíciu predmetné VZN v § 7 ods. 5 písm. a), b), e) a f) stanovuje všeobecné povinnosti spočívajúce medziiným v zákaze:

- jazdiť a parkovať vozidlami na plochách zelene,
- znečisťovať plochy zelene,
- umiestňovať stánky, reklamné, informačné a iné zariadenia, ktoré by poškodzovali zeleň alebo sťažovali jej údržbu,
- vodiť psov do detských ihrísk a cintorínov, ako aj do parkov, ak ich prevádzkový poriadok neurčuje ináč.

Ustanovenie § 8 ods.2 VZN určuje povinnosť uskutočniť opatrenia na ochranu zelene pri výstavbe, a to jednak zvoliť vhodný spôsob výstavby, a pred začatím stavebnej činnosti vypracovať pre správcu zelene situačný plán existujúcej zelene s vyznačením navrhovaných zásahov. V § 9 VZN sú následne upravené sankcie za porušenie uložených povinností (možnosť uloženia pokuty do výšky 200.000,-Sk právnickej osobe primátorom hlavného mesta a fyzickej osobe do výšky 1.000,-Sk orgánom štátnej správy a do výšky 500,-Sk mestskou políciou v blokovom konaní).

Predmetné VZN bolo prijaté ešte v roku 1993 a príslušná právna úprava odvtedy prešla určitými zmenami a vývojom, preto nie je účelné zaoberať sa posudzovaním zákonnosti VZN v zmysle predchádzajúcej právnej úpravy, keďže obce sú povinné sledovať všetky zmeny právnych predpisov, ktoré sa ich týkajú a súčasne sú povinné prispôbovať týmto zmenám aj ich skôr prijaté všeobecne záväzné nariadenia. Označené VZN bolo preto preskúmané výlučne v intenciách súladu s aktuálnou právnou úpravou.

Všeobecne záväzné nariadenie obce je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo osobitne jej obyvateľov, alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej

území a to tak na úseku prenesenej štátnej správy, ako i územnej samosprávy.

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

Podľa § 4 ods.3 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, obec pri výkone samosprávy najmä:

- a) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,
- b) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce,
- c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu,
- d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci,
- e) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon,
- f) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce,
- g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu,
- h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport,
- i) plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,
- j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci,
- k) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
- l) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia,
- m) organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
- n) zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste,
- o) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,
- p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu,

- r) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
- s) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny.

Podľa § 4 ods.4 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 5 ods.1, 2 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.

Výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom riadi a kontroluje vláda. Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov; v ostatných prípadoch sa riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 6 ods.1 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa § 6 ods.2 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Citované ustanovenia § 4 zákona o obecnom zriadení v platnom znení predstavujú kľúčové ustanovenia vymedzujúce rozsah pôsobnosti obecnej samosprávy a zároveň aj vzájomný vzťah výkonu samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy. Zároveň stanovujú hranice medzi tzv. originárnou kompetenciou obcí a tzv. odvodenou kompetenciou. Právna úprava obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení predstavuje všeobecnú právnu úpravu, popri ktorej existuje osobitná právna úprava obsiahnutá v osobitných právnych predpisoch, ktoré majú prednosť pred všeobecnou právnou úpravou.

Jedným zo základných oprávnení obce je normotvorba, v rámci ktorej je obec oprávnená vydávať normatívne právne akty. Zákon o obecnom zriadení i právna teória rozlišuje dva druhy normatívnych právnych aktov obcí, a to vnútorné (interné) predpisy obce a všeobecne záväzné nariadenia obce.

Pre posúdenie súladnosti všeobecne záväzného nariadenia s príslušnou právnou úpravou je nevyhnutné posúdiť, či ide o nariadenie prijímané vo veciach samosprávy obce alebo vo veciach preneseného výkonu štátnej správy.

Problematika správy a údržby verejnej zelene vrátane udržiavania čistoty v obci je nepochybne vecou samosprávy obce, nakoľko to výslovne vyplýva z § 4 ods. 3 písm.g) zákona o obecnom zriadení v platnom znení. Podľa § 7b ods. 1 zákona o hlavnom meste SR v platnom znení základným nástrojom medziiným na rozdelenie úloh samosprávy Bratislavy a prenesených pôsobností medzi Bratislavu a jej mestské časti je štatút. Podľa aktuálne platného Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „štatút“), je v rámci úloh samosprávy hlavnému mestu zverené zabezpečovať výstavbu, údržbu, čistenie a vykonávať správu miestnych komunikácií I. a II. triedy vrátane k nim patriacej cestnej zelene a stromoradia, prejazdnych úsekov ciest I. až III. triedy a verejných priestranstiev nezverených do správy mestskej časti (čl. 28 ods. 1 písm. d)) a vykonávať správu a údržbu všetkých plôch verejnej zelene, ktoré sú vo vlastníctve a v správe Bratislavy, a neboli zverené mestským častiam (čl. 28 ods. 2 písm. h)).

Z uvedeného je zrejmé, že hlavné mesto môže vydať všeobecne záväzné nariadenie na zabezpečenie správy a údržby verejnej zelene, avšak len v rozsahu vymedzenom štatútom a za rešpektovania Ústavy SR, ústavných zákonov, zákonov a vymedzených medzinárodných zmlúv.

Najzásadnejším nedostatkom predmetného VZN je definícia verejnej zelene v ňom obsiahnutá. Z uvedenej definície vyplýva, že VZN sa vzťahuje v podstate na akúkoľvek zeleň na území hlavného mesta bez ohľadu na to, či ide o zeleň verejnú alebo zeleň súkromnú, resp. či ide o zeleň vo vlastníctve a správe hlavného mesta alebo zeleň zverenú mestským častiam. V nadväznosti na takéto vymedzenie, aj všetky nasledujúce ustanovenia napadnutého VZN sú nezákonné, pretože takto koncipované VZN nespĺňa predpoklad jeho vydania vo veciach územnej samosprávy a zo zákona platí, že vecou samosprávy hlavného mesta je len správa a údržba verejnej zelene vymedzenej vyššie citovanými ustanoveniami štatútu, nie akejkolvek zelene.

Hoci pojem verejnej zelene nie je nikde definovaný legálnou definíciou, nie je možné za verejnú zeleň považovať akúkoľvek zeleň na území hlavného mesta. Z predmetného VZN vyplýva, že hlavné mesto ukladá subjektom povinnosti aj v ich vlastníctve a reguluje tak občianskoprávne vzťahy, ktoré regulácii mesta nepodliehajú.

Z ustanovenia § 69 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“) vyplýva, že na obec boli prenesené niektoré úlohy miestnej štátnej správy v oblasti ochrany drevín v zákonom presne stanovenom rozsahu. V § 69 ods. 2 citovaného zákona je obsiahnuté zákonné splnomocnenie pre obce na možnosť (nie povinnosť) vydania všeobecne záväzného nariadenia, v ktorom ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene. Je zrejmé, že obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie v rámci zákonom preneseného výkonu štátnej správy na základe uvedeného zákonného splnomocnenia, avšak iba v zákonných medziach určených ochranou drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene. Na hlavné mesto tak ako na ktorúkoľvek inú obec nebol zákonom prenesený výkon úloh štátnej správy na úseku ochrany všetkých prvkov tvoriacich zeleň, ale len drevín a preto všeobecne záväzným nariadením prijatým v zmysle § 69 ods.2 zákona o ochrane prírody

a krajiny môže ustanoviť výlučne podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene.

Napadnuté VZN reguluje viac právnych vzťahov, než hlavnému mestu prislúcha, dôsledkom čoho je jeho rozpor s príslušnými ustanoveniami právnych predpisov.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Podľa čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky povinnosti možno ukladať

- a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd,
- b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo
- c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.

Podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov v občianskoprávných vzťahoch majú účastníci rovnaké postavenie.

Podľa § 123 Občianskeho zákonníka vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.

Podľa § 124 Občianskeho zákonníka všetci vlastníci majú rovnaké práva a povinnosti a poskytuje sa im rovnaká právna ochrana.

Odhliadnuc od vyššie uvedeného považujem za potrebné poukázať aj na ďalšie dôvody nezákonnosti predmetného VZN týkajúce sa ním stanovených obmedzení.

K zákazu určenému v § 7 ods. 5 písm. a) VZN jazdiť a parkovať vozidlami na plochách zelene uvádzam, že takýto zákaz je určený v zákone č. 8/2009 o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“), konkrétne v § 4 ods. 2 písm. j) a § 25 ods. 1 písm. s). Podľa § 4 ods. 2 písm. j) zákona o cestnej premávke vodič nesmie

poškodzovať životné prostredie, najmä verejnú a cestnú zeleň. Podľa § 25 ods. 1 písm. s) zákona o cestnej premávke vodič nesmie zastaviť a stáť na cestnej zeleni a inej verejne prístupnej zeleni, na ostrovčekoch a deliacich pásoch, ak to nie je dovolené dopravnou značkou. Ustanovenie § 137 ods. 1 zákona o cestnej premávke určuje, že porušenie povinností ustanovených týmto zákonom, sa považuje za porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, a toto zakladá skutkovú podstatu priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podľa § 22 ods. 1 písm. l) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), podľa ktorého sa priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky dopustí ten, kto iným konaním, ako sa uvádza v písmenách a) až k), poruší všeobecne záväzný právny predpis o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

V nadväznosti na uvedené potom zákon o priestupkoch umožňuje za uvedené protiprávne konanie uložiť pokutu do 100€ a v blokovanom konaní do 50€, pričom také priestupky prejednávajú orgány Policajného zboru.

Určenie zákazu podľa § 7 ods. 5 písm. a) predmetného VZN a určenie, že za také konanie je možné uložiť sankciu podľa § 9 VZN orgánom, ktorý je v § 9 VZN uvedený, je v priamom rozpore s vyššie citovanými právnymi predpismi.

Obdobne tak § 7 ods. 5 písm. b) a § 7 ods. 5 písm. e) VZN stanovujú ďalšie zákazy spočívajúce jednak v zákaze znečisťovať plochy zelene, ako aj v zákaze umiestňovať stánky, reklamné, informačné a iné zariadenia, ktoré by poškodzovali zeleň alebo sťažovali jej údržbu s následkom kvalifikácie takeého konania u fyzickej osoby ako priestupku proti poriadku v správe hlavného mesta a možnosti uloženia pokuty právnickej osobe do výšky 200.000,- Sk (6.638,78€) a fyzickej osobe do výšky 1.000,- Sk (33,19€) resp. 500,-Sk (16,60€), a to napriek tomu, že obdobné konanie tvorí skutkové podstaty priestupkov podľa zákona o priestupkoch.

Podľa § 47 ods. 1 písm. d) zákona o priestupkoch sa priestupku dopustí ten, kto znečistí verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo znečistí verejnoprospešné zariadenie plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami alebo zanedbá povinnosť upratovania verejného priestranstva.

Podľa § 47 ods. 1 písm. g) zákona o priestupkoch sa priestupku dopustí ten, kto poškodí alebo neoprávnene zaberie verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo verejnoprospešné zariadenie.

V zmysle zákona o priestupkoch patria uvedené skutkové podstaty priestupkov medzi priestupky proti verejnému poriadku a možno ich sankcionovať uložením pokuty do 100€ (za priestupok kvalifikovaný podľa § 47 ods. 1 písm. d) zákona o priestupkoch), resp. do 300 € (za priestupok kvalifikovaný podľa § 47 ods. 1 písm. g) zákona o priestupkoch).

Zahrnutie predmetných protiprávných konaní do VZN a ich kvalifikácia u fyzických osôb ako priestupkov proti poriadku v správe hlavného mesta tak opäť predstavuje duplicitu vo vzťahu k zákonu o priestupkoch a tým možnosť vzniku súbežnej priestupkovej zodpovednosti.

Nemenej významnou je v tejto súvislosti aj skutočnosť, že na umiestňovanie takýchto zariadení (reklamných, propagačných a pod.), pokiaľ sa umiestňujú na miestach viditeľných z verejných priestorov a pokiaľ sú spojené so stavbou alebo pozemkom je potrebné povolenie stavebného úradu, pričom stavebným úradom je obec a pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy, z čoho vyplýva, že orgánom oprávneným určovať uvedené podmienky je stavebný úrad a nie mestské zastupiteľstvo hlavného mesta, ktoré prijatím všeobecne záväzného nariadenia určilo podmienky umiestňovania reklamných, informačných a iných zariadení.

Obec pri výkone samosprávy môže prijímať všeobecne záväzné nariadenia upravujúce len tie oblasti právnych vzťahov, na ktorých úpravu má právomoc danú jej zákonom. Obec môže určiť činnosti, ktorých vykonávanie je na určitý čas alebo na určitom mieste obmedzené či zakázané len v prípade, že ide o výkon samosprávy. Stavebná činnosť však spadá do oblastí štátnej správy. Záväzné podmienky realizácie stavieb posudzuje a určuje výlučne stavebný úrad, ktorým je podľa § 117 ods. 1 stavebného zákona obec, pričom pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy. V zmysle stavebného zákona je vo výlučnej kompetencii stavebného úradu aj umiestňovanie reklamných, propagačných a informačných zariadení. V rámci stavebného konania je povinnosťou stavebného úradu určiť ochranu verejných záujmov a pri skúmaní splnenia podmienky ich súladu s verejným záujmom vychádza stavebný úrad aj z právnej úpravy zákona o ochrane pamiatkového fondu, cestného zákona v spojení s vykonávacími vyhláškami MŽP SR.

Podľa § 46 zákona o ochrane prírody a krajiny sa ustanovenia § 47 až 49 použijú, ak sa na drevinu nevzťahujú ustanovenia o chránených rastlinách (§ 32 až 34).

Podľa § 47 ods.1 zákona o ochrane prírody a krajiny sa zakazuje poškodzovať a ničiť dreviny.

Podľa § 47 ods.2 zákona o ochrane prírody a krajiny vlastník, správca alebo nájomca pozemku, na ktorom sa nachádza drevina, je povinný sa o ňu starať, najmä ju ošetrovať a udržiavať. Pri poškodení alebo výskyte nákazy dreviny chorobami môže orgán ochrany prírody uložiť vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi pozemku vykonať nevyhnutné opatrenia na jej ozdravenie alebo rozhodnúť o jej vyrúbaní.

Podľa § 47 ods.3 zákona o ochrane prírody a krajiny na výrub dreviny sa vyžaduje súhlas orgánu ochrany prírody, ak tento zákon neustanovuje inak. Súhlas na výrub dreviny sa môže v odôvodnených prípadoch vydať len po posúdení ekologických a estetických funkcií dreviny a vplyvov na zdravie človeka a so súhlasom vlastníka alebo správcu, prípadne nájomcu, ak mu takéto oprávnenie vyplýva z nájomnej zmluvy, pozemku, na ktorom drevina rastie, ak žiadateľom nie je jeho vlastník, správca alebo nájomca a po vyznačení výrubu dreviny.

Podľa § 69 ods.1 zákona o ochrane prírody a krajiny obec

- a) vykonáva v prvom stupni *štátnu správu* vo veciach ochrany drevín v rozsahu ustanovenom týmto zákonom,
- b) môže uložiť vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi pozemku, na ktorom drevina

rastie, vykonať nevyhnutné opatrenia na jej ozdravenie alebo rozhodnúť o jej vyrúbaní podľa § 47 ods. 2,

c) dáva vyjadrenie podľa § 9 ods. 1 písm. l),

d) dáva súhlas podľa § 13 ods. 2 písm. a) a § 47 ods. 3,

e) vyznačuje dreviny určené na výrub podľa § 47 ods. 8,

f) v súhlase na výrub drevín ukladá vykonanie primeranej náhradnej výsadby, starostlivosti o ňu alebo zaplatenie finančnej náhrady podľa § 48 ods. 1,

g) obstaráva a schvaľuje dokument miestneho územného systému ekologickej stability a dokument starostlivosti o dreviny,

h) vykonáva štátny dozor vo veciach, v ktorých vykonáva štátnu správu v rozsahu ustanovenom týmto zákonom,

i) plní ďalšie úlohy podľa § 47, § 48 ods. 3 a § 59,

j) vyhlasuje obecne chránené územie a mení a zrušuje jeho ochranu.

Podľa § 69 ods.2 zákona o ochrane prírody a krajiny obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene.

Súhlas na výrub dreviny vydáva obec v súlade s § 47 a 48 zákona o ochrane prírody, a to formou rozhodnutia a na jeho vydanie sa vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Konanie týkajúce sa výrubu dreviny začína na základe písomnej žiadosti o vydanie súhlasu na výrub dreviny.

Zákon o ochrane prírody a krajiny v § 48 ods.1 rieši taktiež problematiku náhradnej výsadby, kde podľa prvej vety orgán ochrany prírody uloží žiadateľovi v súhlase na výrub dreviny povinnosť, aby uskutočnil primeranú náhradnú výsadbu drevín na vopred určenom mieste, a to na náklady žiadateľa; uprednostňuje pritom geograficky pôvodné a tradičné druhy.

Obce nie sú oprávnené v tejto oblasti ani na ukladanie pokút, keďže podľa § 68 písm.o) zákona o ochrane prírody a krajiny len okresný úrad ukladá fyzickým osobám, podnikateľom a iným právnickým osobám sankcie podľa tohto zákona a informuje ministerstvo o ich uložení.

Taktiež ustanovenie § 92 zákona o ochrane prírody krajiny upravuje, ktoré konania na úseku ochrany drevín naplňajú znaky priestupku.

Hlavné mesto vo viacerých ustanoveniach napadnutého VZN určilo povinnosti (zákazy) osobám na ich súkromných pozemkoch, čím zasiahlo do ich vlastníckych práv, čo je v rozpore s Ústavou SR. Mesto nemôže ukladať povinnosti, ktoré nemajú oporu v platných právnych predpisoch. Mesto nemôže svoju normotvornú právomoc uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Mesto totiž pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečuje uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Spoločenské vzťahy týkajúce sa verejného poriadku v zmysle dodržiavania určitých všeobecne akceptovateľných pravidiel správania sa na jednej strane, resp. v zmysle udržiavania verejného poriadku na strane druhej sú upravené zákonmi, prípadne podzákonnými predpismi majúcimi všeobecnú záväznosť (teda záväznú aj pre obce a mestá).

V § 7 ods. 5 písm.f) VZN je zákaz vodiť psov do detských ihrísk a cintorínov, či parkov, ak ich prevádzkový poriadok neurčuje ináč. Predmetná problematika jednoznačne presahuje rámec úpravy starostlivosti a údržby verejnej zelene a je predmetom samostatnej právnej úpravy v zákone č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o držaní psov“). Uvedený zákon v § 5 ods.1 obsahuje zákonné splnomocnenie pre obce na možnosť vydania všeobecne záväzného nariadenia, avšak výlučne za účelom vymedzenia miest, kde je voľný pohyb psa alebo vstup so psom zakázaný s tým, že miesta, na ktoré sa taký zákaz vzťahuje, musia byť viditeľne označené (§ 5 ods. 2 zákona o držaní psov). Predmetná otázka súčasne nepatrí medzi úlohy samosprávy obce, ale ide o výkon preneseného výkonu štátnej správy.

Nie je preto možné akceptovať všeobecnú formuláciu vo VZN o starostlivosti o verejnú zeleň v znení, že sa zakazuje vodiť psov na detské ihriská, cintoríny a do parkov, pokiaľ ich prevádzkový poriadok neurčuje ináč. Ide o úpravu rozpornú s povinnosťou obce viditeľne označiť miesta, na ktoré je vstup so psom zakázaný.

Podľa § 5 ods.1, 2 zákona o držaní psov obec môže všeobecne záväznými nariadeniami vymedziť miesta, kde je

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

Miesta vymedzené podľa odseku 1 musia byť viditeľne označené.

Zákon o držaní psov tiež v § 7 ods. 2 písm.e) jednoznačne vymedzuje skutkovú podstatu priestupku spočívajúcu v porušení zákazu vstupu so psom, ako aj jej právny následok v podobe možnosti uloženia pokuty až do výšky 65€. Zakotvením rovnakej povinnosti do všeobecne záväzného nariadenia obce by mohlo dôjsť k súbežnému posudzovaniu takého protiprávneho konania ako priestupku v zmysle VZN, ako aj v zmysle zákona o držaní psov, čo je neprípustné.

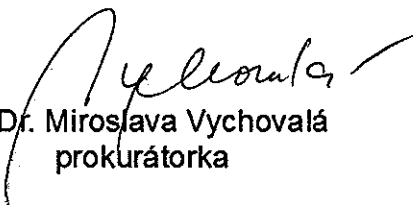
K ustanoveniu § 8 ods.2 VZN, ktorým sú určované povinnosti pre fyzické a právnické osoby v rámci stavebnej činnosti, a teda ide o úsek stavebného konania, uvádzam, že uvedený úsek je jednoznačne preneseným výkonom štátnej správy a vzťahuje sa naň zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. Uvedený zákon neobsahuje žiadne splnomocňujúce ustanovenie, ktoré by obciam umožňovalo vydanie všeobecne záväzného nariadenia na tomto úseku podľa § 6 ods.2 zákona o obecnom zriadení. Hlavné mesto tak prekročilo svoje právomoci aj v tomto prípade.

Záverom poukazujem aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I.ÚS 54/2000 z 31.10.2001, podľa ktorého pri skúmaní ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia nemožno odhliadnuť ani od toho, či posudzovaná podzákonná norma spĺňa základné obsahové požiadavky, medzi ktoré patrí aj dostatočne presné a zrozumiteľné vyjadrenie jej obsahu tak, aby umožnila právnickým a fyzickým osobám prispôbiť svoje správanie.

S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti navrhujem, aby Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy rozhodlo o vyhovení

tomuto protestu prokurátora a napadnuté všeobecne záväzné nariadenie o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy ako nezákonné zrušilo a nahradilo ho všeobecne záväzným nariadením, ktoré bude v súlade so zákonom a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.




JUDr. Miroslava Vychová
prokurátorka

Návrh na vyhovieie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 09. 09.1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

Kód uzn.: 1.2.
23.1.

Uznesenie 473/2017
zo dňa 02.02.2017

Mestská rada po prerokovaní materiálu

odporúča

Mestskému zastupiteľstvu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

1. vyhovieť protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/1993 z 09. 09. 1993 o starostlivosti o verejnú zeleň na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy,
2. požiadať primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy predložiť na zasadnutie Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy návrh nového všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy o starostlivosti o verejnú zeleň, ktoré bude v súlade so všeobecne záväznými predpismi.

T: do 31. 05. 2017