



KRAJSKÁ PROKURATÚRA KOŠICE

Mojmírova 5, 041 62 Košice 1

Mesto Košice
Trieda SNP 48A
040 11 Košice-Západ

Váš list číslo/zo dňa

Naše číslo
Kd 253/24/8800-9

Vybavuje
JUDr. Andrea Kmeťová

Košice
28.03.2025

Vec

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 245 o čistote a o verejnom poriadku – protest prokurátora

Podľa § 23 ods. 1 v spojení s § 27 ods. 1, ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam

p r o t e s t p r o k u r á t o r a

proti ustanoveniu § 8a ods. 1, ods. 2, ods. 3 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Košice č. 245 o čistote a o verejnom poriadku, v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej v texte aj ako „VZN č. 245“),

I e b o

uvedeným ustanovením VZN č. 245 boli porušené:

- § 4 ods. 1, § 6 ods. 1, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o obecnom zriadení"),
- § 53 ods. 2 zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o veterinárnej starostlivosti“).

S poukazom na uvedené navrhujem protestom napadnuté ustanovenie § 8a ods. 1, ods. 2, ods. 3 VZN č. 245 o čistote a verejnom poriadku v znení neskorších predpisov ako nezákonné **zrušiť**.

Podľa § 27 ods. 1 zákona o prokuratúre, protest proti všeobecne záväznému právnomu predpisu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý všeobecne záväzný právny predpis vydal.

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

Podľa § 27 ods. 5 zákona o prokuratúre, ak orgán verejnej správy nevyhovie 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.

Podľa § 45 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov, prokurátor je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

O d ô v o d n e n i e

Prokurátorka Krajskej prokuratúry v Košiciach na základe podnetu preskúmala Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 245 o čistote a verejnom poriadku v znení neskorších zmien a doplnkov, na základe čoho boli zistené nasledujúce skutočnosti:

Mestské zastupiteľstvo v Košiciach uznesením č. 204 na svojom X. zasadnutí dňa 13.06.2023 podľa § 4 ods. 3 písm. h) a písm. n) a § 4 ods. 5 písm. a) bodu 2 a bodu 5 zákona o obecnom zriadení, § 2 ods. 5 a 6 zákona č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov, podľa zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov v spojitosti s čl. 68 Ústavy SR v znení neskorších predpisov a podľa § 10 ods. 3 písm. b) zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov schválilo Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 245 o čistote a verejnom poriadku, ktoré bolo následne zmenené a doplnené uzneseniami Mestského zastupiteľstva v Košiciach č. 586/2024 z 25.09.2024 a č. 650/2024 z 11.12.2024.

V úvodnom ustanovení § 1 predmetného nariadenia je deklarované, že jeho účelom je utvárať a chrániť zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov mesta, chrániť životné prostredie, ako aj zabezpečovať verejný poriadok v meste Košice.

Z uvedeného vyplýva, že sa jedná o všeobecne záväzné nariadenie vo veciach územnej samosprávy.

Zmenou vykonanou uznesením Mestského zastupiteľstva v Košiciach č. 650/2024 z 11.12.2024 bolo VZN č. 245 doplnené o § 8a v nasledovnom znení:

(1) Zakazuje sa chovať alebo držať divé zvieratá za účelom dosiahnutia zisku ich vystavovaním na verejnosti, ak chovateľ alebo držiteľ zvierat tieto zvieratá prepravuje častejšie ako raz za kalendárny rok. Prípad, kedy sa zviera v rámci 72 hodín vráti na pôvodné miesto, sa nepovažuje za prepravu podľa tohto ustanovenia.

(2) Divým zvieratom sa na účely odseku 1 rozumie každý živočíšny stavovec, ktorý bol vyňatý zo svojho biotopu alebo sa narodil v zajatí a je držaný v zajatí.

(3) Mesto môže udeliť výnimku zo zákazu podľa odseku 1 v odôvodnených prípadoch, ak chovateľ alebo držiteľ zvierat preukáže, že preprava zvierat bola odôvodnená verejným záujmom, záujmom zvierat a nie osobným ekonomickým záujmom chovateľa alebo držiteľa zvierat.

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

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

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

Po preskúmaní obsahu novelizovaného ustanovenia § 8a všeobecne záväzného nariadenia som dospela k záveru, že toto je v rozpore so zákonom, s poukázaním na nasledovné:

Ako vyplýva z dôvodovej správy, účelom ostatnej novely dotknutého nariadenia bolo prijať obmedzujúce ustanovenie chovu a držby divých zvierat na území mesta Košice, ak sú tieto prepravované z miesta na miesto a teda veľkú časť života prežívajú vo veľmi obmedzených priestoroch (tzv. potulné zoo). Úprava sa dotýka iba vystavovateľov zvierat, ktorí zvieratá chovajú a vystavujú za účelom dosiahnutia zisku.

Podľa aktuálnej právnej úpravy je osobitným právnym predpisom upravujúcim základné práva a povinnosti subjektov v súvislosti s chovom, držbou a prepravou zvierat zákon č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

Podľa § 1 ods. 1 písm. d), písm. e) zákona o veterinárnej starostlivosti, tento zákon upravuje práva a povinnosti fyzických osôb, fyzických osôb - podnikateľov a právnických osôb vo veterinárnej oblasti a odborné veterinárne činnosti a podmienky ich vykonávania, ako aj organizáciu, pôsobnosť a právomoci orgánov vykonávajúcich štátnu správu vo veterinárnej oblasti.

Podľa § 3 písm. a) bodu 4 a 6 zákona o veterinárnej starostlivosti, pod veterinárnymi požiadavkami podľa ods. 1 ods. 1 sa rozumie aj ochrana zvierat a zdravotné požiadavky pri premiestňovaní zvierat.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o veterinárnej starostlivosti, orgánmi štátnej správy vo veterinárnej oblasti sú

- a) Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky,
- b) Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky,
- c) regionálne veterinárne a potravinové správy.

Podľa § 53 ods. 2 zákona o veterinárnej starostlivosti, obec môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením podrobnosti o územných podmienkach pre chov a držanie zvierat v obci.

Podľa § 48 ods. 8 zákona o veterinárnej starostlivosti, orgán veterinárnej správy môže opatrením nariadiť obmedzenie chovu zvierat alebo držania zvierat alebo zakáz chovu zvierat alebo držania zvierat, alebo zakázať činnosť schválenú podľa tohto zákona až na päť rokov tomu, kto opakovane neplní veterinárne požiadavky podľa § 3.

Podľa § 8 ods. 3 písm. z) bodu 7 zákona o veterinárnej starostlivosti, regionálna veterinárna a potravinová správa vydáva rozhodnutie o schválení, pozastavuje a zrušuje rozhodnutie o schválení pre zariadenia fyzických osôb, fyzických osôb - podnikateľov a právnických osôb, ktoré chovajú alebo držia zvieratá na účely ich vystavovania verejnosti.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že mesto Košice so zámerom ochrany zvierat v tzv. „putovných zoo“ novelizovalo všeobecne záväzné nariadenie č. 245 o čistote a verejnom poriadku, a to doplnením ustanovenia § 8a, ktorým v odseku 1 zakázalo chov a držbu divých zvierat za účelom dosiahnutia zisku ich vystavovaním na verejnosti, ak sú tieto zvieratá prepravované častejšie ako raz za kalendárny rok.

Z vyššie citovaných ustanovení zákona o veterinárnej starostlivosti je zrejmé, že zákonodarca medzi štátne orgány na úseku ochrany zvierat zaradil iba Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Štátnu veterinárnu a potravinovú správu Slovenskej republiky a regionálne veterinárne a potravinové správy. Na obce/mestá neboli zákonom prenesené úlohy štátnej správy v tejto oblasti a obec ako orgán územnej samosprávy nebol taktiež zaradený medzi orgány podieľajúce sa na právnej regulácii problematiky ochrany zvierat ako takej. V zmysle vyššie citovaného § 53 ods. 2 zákona o veterinárnej starostlivosti môže obec prijímať všeobecne záväzné nariadenia iba na reguláciu územných podmienok pre chov a držanie zvierat (napr. vzdialenosti chovného zariadenia od susedných

pozemkov a pod.), ale nie na samotnú reguláciu držby a chovu zvierat za účelom ochrany zvierat.

Obce teda nemajú oprávnenie vstupovať do úpravy v oblasti ochrany zdravia zvierat a ochrany zvierat, ktoré patria výlučne do kompetencie štátu a výkonu orgánov veterinárnej správy. Inak povedané obec je povinná rešpektovať zákonnú úpravu vo veciach, ktoré do jej pôsobnosti nepatria.

Navyše z vyššie citovaného § 48 ods. 8 zákona o veterinárnej starostlivosti vyplýva, že o prípadnom obmedzení, resp. zákaze chovu a držby zvierat je oprávnený rozhodnúť (vo forme individuálneho opatrenia) výlučne orgán veterinárnej správy, a to až v prípade opakovaného neplnenia veterinárnych požiadaviek upravených v § 3, medzi ktoré okrem ochrany zvierat spadajú aj zdravotné požiadavky pri premiestňovaní zvierat.

Na základe uvedeného možno teda konštatovať, že mesto Košice nebolo poverené v rámci originárnej normotvorby (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) ani derivatívnej normotvorby (§ 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení) žiadnym zákonom alebo iným právnym predpisom na reguláciu chovu a držby zvierat pri ich vystavovaní na verejnosti tak, ako to upravilo v § 8a VZN č. 245. Uvedeným postupom mesto jednak bez zákonného splnomocnenia zasiahlo do výkonu štátnej správy vo veterinárnej oblasti ochrany zvierat, keďže si v rozpore so zákonom (s § 53 ods. 2 zákona o veterinárnej starostlivosti) prisvojilo zákonné oprávnenia orgánov štátnej správy vo veterinárnej oblasti a zároveň sa dostalo do rozporu aj s ustanovením § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, keďže prekročilo rozsah svojej samosprávnej pôsobnosti. Navyše predmetné ustanovenie všeobecne záväzného nariadenia nie je v súlade s aktuálnou právnou úpravou tak, ako je vyššie uvedené.

Pre úplnosť je vhodné doplniť, že nakoľko sa stanovený zákaz chovať a držať divé zvieratá na ich vystavovanie na verejnosti viaže na účel dosahovania zisku, napadnutým ustanovením všeobecne záväzného nariadenia dochádza aj k obmedzeniu základného práva na podnikanie garantovaného Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“).

Podľa Článku 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

Podľa Článku 35 ods. 1, ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

Podstatou práva na podnikanie, ako aj práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je slobodný výkon hospodárskej činnosti pre účely dosahovania zisku, resp. obstarania zdrojov obživy (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/09 z 18.05.2010).

I keď slovné spojenie „za účelom dosiahnutia zisku“ v texte uvedenom v § 8a ods. 1 VZN č. 245 nie je dostatočne presne a zrozumiteľne použité v kontexte tejto normy, vychádzajúc z podstaty práva na podnikanie a práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť možno ustáliť, že predmetný zákaz vyjadrený v uvedenom ustanovení je adresovaný fyzickým a právnickým osobám (podnikateľom), ktorí v rámci svojej podnikateľskej činnosti chovajú alebo držia divé zvieratá za účelom ich vystavovania na verejnosti, ak tieto prepravujú častejšie ako raz za kalendárny rok.

Uvedeným zákazom stanoveným vo všeobecne záväznom nariadení mesto zasiahlo aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť zakotveného v čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, keď na svojom území obmedzilo právo podnikat' v oblasti chovu a držby zvierat v súvislosti s ich vystavovaním na verejnosti nad rámec zákona. Stanoviť medze podnikateľskej činnosti je možné iba zákonom. Keďže každé všeobecne záväzné nariadenie je podzákonným aktom, nemožno formou všeobecne záväzného nariadenia obmedziť žiadne základné právo alebo slobodu. Mestu zo žiadneho zákona nevyplyva oprávnenie stanovovať formou všeobecne záväzného nariadenia medze podnikateľskej činnosti fyzických a právnických osôb v súvislosti s chovom a držbou zvierat na účely ich vystavovania a tým obmedzovať ich základné právo, ako tomu je v ustanovení § 8a všeobecne záväzného nariadenia č. 245, ktorým dochádza k neoprávnenému zásahu do práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

V zmysle Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 53/00 zo dňa 25.04.2002 vymedzenie samostatnej (samosprávnej) normotvornej pôsobnosti obcí v Článku 68 Ústavy Slovenskej republiky určuje rámec umožňujúci vydávanie všeobecne záväzných nariadení obciam (konkrétne obecným zastupiteľstvám) aj bez zákonného splnomocnenia, pokiaľ sú vydávané vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený základnými právami a slobodami garantovanými Ústavou Slovenskej republiky. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, koná tak nad rámec Článku 68 Ústavy Slovenskej republiky a dostáva sa do rozporu aj s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého nariadenie obce nesmie odporovať Ústave Slovenskej republiky ani zákonu. Všeobecne záväzným nariadením ani v samostatnej pôsobnosti obce nemožno upravovať "miestne záležitosti" v rozpore s existujúcou zákonnou úpravou.

Vzhľadom na vyššie uvedené, mestu Košice chýba aktívna legitimácia na uloženie zákazu chovu a držby zvierat za účelom dosiahnutia zisku ich vystavovaním na verejnosti v prípade ich prepravy častejšie ako raz za kalendárny rok, a preto je nevyhnutné konštatovať, že ustanovením § 8a všeobecne záväzného nariadenia mesta Košice č. 245 o čistote a verejnom poriadku boli porušené ustanovenia § 4 ods. 1, § 6 ods. 1, ods. 2 zákona o obecnom zriadení a § 53 ods. 2 zákona o veterinárnej starostlivosti, čo odôvodňuje podanie protestu prokurátora.

JUDr. Andrea Kmeťová
prokurátorka