



SPRÁVA Z KONTROLY

AKTUÁLNOSTI VYBRANÝCH PLATNÝCH VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-PODUNAJSKÉ BISKUPICE

Mgr. Ján Komara, miestny kontrolór

KONTROLA AKTUÁLNOSTI VYBRANÝCH PLATNÝCH VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA-PODUNAJSKÉ BISKUPICE

Kontrola aktuálnosti vybraných platných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice

Oprávnená osoba: miestny kontrolór mestskej časti Bratislava- Podunajské Biskupice (ďalej len „miestny kontrolór“ alebo „oprávnená osoba“).

Povinná osoba: Miestny úrad mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice, Trojičné nám. 11 , 821 06 Bratislava, IČO: 00641383 (ďalej aj ako „miestny úrad“ alebo „kontrolovaná osoba“).

Predmet kontroly: kontrola súladu vybraných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice s platnými právnymi predpismi.

Cieľ kontroly: Cieľom kontroly bolo skontrolovať súlad vybraných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice (ďalej tiež ako „nariadenie“ alebo „VZN“) s platnými právnymi predpismi a ich aktuálnosť. Kontrola bola zameraná na overenie súladu vybraných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti s platnými právnymi predpismi, kontrola splnenia povinnosti prijatia určitých druhov všeobecne záväzných nariadení, kontrola spôsobu vydávania, evidovania, zverejňovania.

Kontrolované obdobie: od 3.11.1994 do 30.06.2021.

Miesto a čas vykonania kontroly: Miestny úrad od 17.08.2021 do 15.09.2021.

Kontrola bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra Mestskej časti Bratislava- Podunajské Biskupice na I. polrok 2021, schváleného Uznesením Miestneho zastupiteľstva č. 240/2018-2022 zo dňa 08.12.2020, v zmysle §18d ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení a v súlade so zákonom č. 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontrola bola zameraná na overenie súladu vybraných všeobecne záväzných nariadení mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice s platnými právnymi predpismi, kontrola splnenia povinnosti prijatia určitých druhov všeobecne záväzných nariadení, kontrola spôsobu vydávania, evidovania, zverejňovania.

Použitá legislatíva ku kontrole: všeobecne záväzné právne predpisy 1. zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej tiež ako „zákon o obecnom zriadení“), 2. zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave (ďalej tiež ako „zákon o hlavnom meste“),, 3. zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, 4. zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov 5. vnútorné predpisy kontrolovaného subjektu (Smernica č. 7/2019 - Pravidlá pre prípravu, schvaľovanie a vyhlasovanie všeobecne záväzných nariadení.)

Priebeh kontroly:

V zmysle § 18d zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a schváleným Plánom kontrolnej činnosti miestneho kontrolóra mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice na I. polrok 2021, (Uznesenie Miestneho zastupiteľstva č. 240/2018-2022 zo dňa 08.12.2020 miestny kontrolór podľa § 20 ods. 2 písm. a) zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov požiadal kontrolovanú osobu, aby predložila doklady, písomností a informácie ku Kontrole, a to najmä v nasledovnom minimálnom rozsahu:

1. Kompletná evidencia všeobecne záväzných nariadení (ďalej aj ako „VZN“) mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice, vrátane záznamov o zverejnení návrhu VZN a zverejnení schváleného VZN na úradnej tabuli, webovom sídle a na Centrálnej úradnej elektronickej tabuli (CUET).
2. Zoznam aktuálnych všeobecne záväzných nariadení.
3. Všetky protesty prokurátora proti VZN doručené mestskej časti od 1.1.2015 doteraz.

Dátum doručenia Návrhu správy z vykonanej kontroly na oboznámenie kontrolovanej osobe: Kontrolou boli zistené nedostatky, preto bol z vykonanej kontroly vypracovaný Návrh správy, ktorý bol doručený kontrolovanému subjektu dňa 22.09.2021.

Informácia o tom, či povinná (kontrolovaná) osoba podala námietky: - k zisteným nedostatkom - navrhnutému odporúčeniu - k lehote na predloženie písomného zoznamu prijatých opatrení a k lehote na splnenie prijatých opatrení: Kontrolovaná osoba dňa 24.09.2021 požiadala elektronicou formou o predĺženie lehoty na podanie námietok do 29.09.2021, pričom kontrolný orgán tejto žiadosti vyhovel. V určenej, ani v predĺženej lehote, neboli kontrolovanou osobou podané žiadne námietky k zisteným nedostatkom a navrhnutým odporúčaniam.

Zistené skutočnosti/Kontrolné zistenia

1. Miestnemu kontrolórovi bola poskytnutá evidencia všetkých všeobecne záväzných nariadení, kompletné materiály k nariadeniam z kontrolovaného obdobia ako aj informácie o vnútorných predpisoch upravujúcich túto oblasť. Evidencia a príslušná dokumentácia je v rámci Miestneho úradu v internej kompetencii Oddelenia organizačného, je vedená prehľadne a umožňovala efektívny výkon kontroly.
2. Externá normotvorná právomoc miestnej samosprávy sa realizuje vydávaním všeobecne záväzných nariadení. Terminologicky ide o jediný normatívny právny akt obce, ktorým obec usmerňuje právne vzťahy smerujúce navonok – vo vzťahu k adresátom obecnej správy.
3. Platné a účinné všeobecne záväzné nariadenia sú zverejnené na webovom sídle mestskej časti <https://www.biskupice.sk/zverejnovanie/vzn-a-navrh-y-vzn-1/vzn/>.
4. Všeobecne záväzné nariadenia sú podzákonné normy, na ktorých prijatie je vytvorený predpoklad takéto normy prijať zákonným splnomocnením, ktoré vyplýva zo znenia čl. 68 a 71 Ústavy SR, ako aj z ustanovení zákona o obecnom zriadení a aj ďalších zákonných noriem.
5. Základný právny rámec pre Kontrolu predstavujú najmä ustanovenia §4, §6, §6a, §6b, §11 a § 12 zákona o obecnom zriadení, §15 a §24a zákona o hlavnom meste a jednotlivé osobitné predpisy delegujúce

oprávnenie obce (mestskej časti) na vydanie nariadenia rozdelené medzi mesto a mestskú časť v zmysle Štatútu hlavného mesta SR Bratislavy.

6. Podľa § 6 zákona o obecnom zriadení:

(1) 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.

(2) 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.

(3) Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na webovom sídle obce v tej istej lehote.

(4) Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.

(5) V prípade ohrozenia, mimoriadnej udalosti, odstraňovania následkov mimoriadnej udalosti, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku, postup podľa odsekov 3 a 4 sa nepoužije.

(6) Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovel a z akých dôvodov.

(7) Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia.

(8) Nariadenie sa musí vyhlásiť. Vyhlásenie sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní; účinnosť nadobúda pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým verejným záujmom, možno v nariadení výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia.

(9) Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce.

(10) Nariadenia musia byť každému prístupné na obecnom úrade obce, ktorá ich vydala.

Legislatívno- technické nedostatky:

7. Nesprávne používanie označenia zákonov: Mestská časť vo viacerých nariadeniach (VZN č.4/2020, VZN č 1/2017), používala v úvodných ustanoveniach nesprávne označenie zákonov, keď zákony vydané SNR medzi rokmi 1989 a 1992 označovala ako zákony NR SR, pričom v dotknutom období takýto zákonodarný orgán ani neexistoval („zákon NR SR č. 369/1990 Zb., zákon NR SR č. 377/1990 Zb.“).
8. Zároveň bolo nesprávne používané označenie skratky úradných zbierok, keď aj pre zákony vydané v dotknutom období do 31.12.1992 je používaná skratka Z.z., hoci táto bola do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedená až zákonom č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky (VZN č. 1/2021: „zákona SNR č. 377/1990 Z. z.“).
9. Pre zákony prijaté Federálnym zhromaždením, Národným zhromaždením a Národnou radou Slovenskej republiky od 1. januára 1997 sa má používať len označenie „zákon“.
10. Na označenie úradných zbierok právnych predpisov sa majú používať výlučne tieto skratky
 - a) Zbierka zákonov Slovenskej republiky „Z. z.“, (1.1.1993 – doteraz), od 1.1.1993 „zákon NR SR“, od 1.1.1997 iba „zákon“
 - b) Zbierka zákonov „Zb.“, (od 1918 do 1939 a od 1945 do 31.12.1992)
 - c) Zbierka zákonov Slovenskej národnej rady a
Zbierka nariadení Slovenskej národnej rady „Zb. SNR“ (1939 – 1945) ,
 - d) Úradný vestník „Ú. v.“

Legislatívny proces, pripomienkovanie, publikácia, legisvakačná lehota

11. Legislatívny proces tvorby nariadenia v podmienkach samosprávy obcí pozostáva z týchto legislatívnych štádií:
 1. Príprava návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce;
 2. Zverejnenie a pripomienkovanie návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce;
 3. Vyhodnotenie pripomienok ku návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce;
 4. (Ne)schválenie všeobecne záväzného nariadenia obce obecným zastupiteľstvom; a
 5. Vyhlásenie všeobecne záväzného nariadenia obce. Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné (miestne) zastupiteľstvo, zverejní obec (mestská časť) jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na webovom sídleestskej časti v tej istej lehote (§6 ods. 3 zákona o obecnom zriadení).
12. **Schválené nariadenie sa musí vyhlásiť, teda publikovať v zákonom ustanovenej forme a predpísaným spôsobom. Inštitút publikácie nariadenia upravuje § 6 ods. 8 a 9 zákona o obecnom zriadení.**

Publikácia právneho predpisu spočíva v jeho zverejnení oficiálnym, vopred stanoveným spôsobom. Predstavuje nutnú podmienku jeho platnosti a uplatnenia zásady "neznalosť práva neospravedlňuje" (ignorantia legis non excusat). Prezumpcia znalosti právneho predpisu je podmienkou právnej zodpovednosti za protiprávne konanie. Publikáciou je rozmer aktu verejnomocenského orgánu, ktorého prejavom je možnosť každého, komu je takýto akt určený, náležitým spôsobom sa s ním oboznámiť. Právny predpis nesmie byť voči adresátom aplikovaný skôr, než majú možnosť sa s jeho obsahom oboznámiť.

13. **Mestská časť pri legislatívnom procese systémovo nesprávne uplatňovala ustanovenia § 6 ods. 3 a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, keď pri zverejňovaní návrhu nariadenia a následne publikovania schváleného nariadenia postupovala tak, že tieto dve lehoty nezmyselne spájala do jedného časového úseku, akoby ani nerozlišovala zásadný rozdiel medzi vyvesením návrhu na oboznámenie sa s návrhom a prípadné pripomienkovanie verejnosti, a publikáciou všeobecne záväzného právneho predpisu.** Takéto spájanie lehôt aplikovala prinajmenšom pri legislatívnom procese k nariadeniam VZN č. 3/2016, VZN č.2/2017, VZN č.5/2018. **Lehota na vyvesenie návrhu slúži na informovanie verejnosti o pripravovanej právnej úprave a ponúka možnosť pripomienkami sa zapojiť do legislatívneho procesu, kdežto lehota na publikáciu schváleného nariadenia je tzv. legisvakačnou lehotou, teda lehota medzi dňom platnosti a dňom účinnosti, ktorá slúži pre adresátov predpisu na oboznámenie sa s jeho obsahom (vacatio legis).** V podmienkach mestskej časti (obecnej samosprávy všeobecne) je zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu veľmi zriedkavé a uplatňujú sa skôr pripomienky jednotlivých odborných komisií Miestneho zastupiteľstva.
14. **Takéto pochybenie sa navonok môže javiť iba ako legislatívno-technický nedostatok, avšak de iure má vážne právne následky, keďže zo samotnej evidencie nevyplýva, či bolo schválené nariadenie publikované na úradnej tabuli v dostatočnej lehote určenej na jeho publikáciu, teda aspoň na 15 dní. Nedodržanie tejto zákonom určenej lehote by znamenalo, že nariadenie ani nenadobudlo účinnosť. Pri VZN č. 3/2016, ktorým sa zriaďuje Materská škola Komárovská č. 58, VZN č. 4/2017, VZN č. 5/2018, VZN č.3/2018, VZN 6/2019, je z evidencie a zo zverejnených nariadení zrejmé, že aj ak odhliadneme od spájania lehôt, tieto nariadenia nemohli byť publikované v zákonom požadovanej lehote 15 dní.**
15. Vo vzťahu k publikácii nariadenia na úradnej tabuli upozorňujem, opierajúc sa o analógiu práva (analogia legis) o pravidlá plynutia lehôt podľa správneho poriadku či Občianskeho zákonníka, že tak ako v prípade doručovania verejnou vyhláškou, tak **aj v prípade publikácie právneho predpisu na úradnej tabuli platí, že pätnásť deň zverejnenia písomnosti na úradnej tabuli sa považuje za deň doručenia, pričom do plynutia lehôt sa nezapočítava prvý deň vyvesenia písomnosti na úradnej tabuli.** Keďže schválené nariadenie má byť na úradnej tabuli vyvesené 15 dní, nie je možné ho zvesiť skôr ako je naplnená zákonná podmienka vyvesenia po dobu 15 dní, a teda zvesiť ho je možné najskôr v deň nasledujúci po uplynutí lehote 15 dní.

Nedodržanie lehote na publikáciu nariadenia má závažné právne dôsledky, keďže s uplynutím tejto lehote zákon spája nadobudnutie účinnosti. V prípade, že dôjde k skoršiemu zveseniu nariadenia, takéto nariadenie de iure vôbec nenadobudne účinnosť.
16. Pokiaľ nastane takáto situácia, tak prijaté a na kratšiu dobu vyvesené nariadenia je platné, no priamo zo zákona je takto kratšie vyvesené nariadenie neúčinné, nakoľko zákon o obecnom zriadení jasne uvádza,

že účinnosť nariadenia nadobúda až pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti.

17. **Všeobecne záväzné nariadenie č. 2/1995 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov je obsoletné.** Vyhláška MF SR č. 465/1994 Zb., na ktorej § 15 ods. 1 a 2 nariadenie odkazuje nikdy ani neexistovala. Došlo asi k prepisnému omylu, keďže zjavne malo odkazovať na Vyhlášku MF SR č. 465/1991 Zb. o cenách stavieb, pozemkov, trvalých porastov, úhradách za zriadenie práva osobného užívania pozemkov a náhradách za dočasné užívanie pozemkov. Táto vyhláška bola zrušená zákonom č. 520/2003 Z.z. (novela zákona č.18/1996 Z.z. o cenách) s účinnosťou od 1.4.2004, pričom nariadenie ani nikdy neupravovalo prevod vlastníctva bytov a nebytových priestorov, ale iba určovalo cenu pozemkov. **Odporúčam nariadenie zrušiť, keďže už dlhodobo nemôže plniť svoju funkciu a je nadbytočné a do právnej úpravy vnáša zmätok, keďže môže evokovať dojem, že sa ním ešte stále určuje cena pozemkov zastavaného domom a príslušného pozemku. Obsoletná je právna norma, ktorá je súčasťou právneho poriadku, spĺňa podmienky platnosti, ale vymizla z právneho užívania, pričom nikdy nebola derogovaná (zrušená).**
18. **Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce predstavujú interný správny akt obce, ktorého vydanie je vyhradenou kompetenciou obecného zastupiteľstva obce.** Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce možno prijímať formou jednoduchého uznesenia alebo prostredníctvom všeobecne záväzného právneho predpisu (VZN). Mestská časť má Zásady hospodárenia schválené VZN č. 6/2015 o zásadách hospodárenia s majetkom Mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice a s majetkom zvereným do správy Mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice.
19. **Z dôvodu dominantného vnútroorganizačného charakteru odporúčam zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce prijímať formou jednoduchého uznesenia a nie formou nariadenia. Argumentom je skutočnosť, že zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce nemajú charakter normatívneho právneho aktu, pretože neregulujú správanie adresátov verejnej správy. Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce nestanovujú práva a povinnosti nepodriadeným fyzickým osobám a právnickým osobám navonok, ale dovnútra konkretizujú zákonný rámec hospodárenia a nakladania s majetkom obce, ako i s majetkom štátu, ktorý obec užíva. Tento zákonný rámec sú orgány obce povinné dodržiavať. Prijatím zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce formou VZN však mestská časť neprekročila svoje zákonné oprávnenia priznané čl. 68 Ústavy SR, avšak takáto forma nie je vhodná jednak pre zníženú legislatívnu flexibilitu spojenú s procesom prípravy, schvaľovania a publikácie nariadenia, jednak pre zbytočné navyšovanie počtu nariadení.**
20. **Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce predstavujú jeden zo základných a kľúčových interných predpisov, ktorý je povinná vydať každá obec. Prijatie zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce je obligatórne.** Miestne zastupiteľstvo je povinné tieto zásady schváliť a udržiavať v aktuálnom stave, zohľadňujúc zmeny platnej zákonnej úpravy. Vzhľadom na mimoriadny právny význam zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce sú na ich spracovanie kladené vysoké požiadavky kvality, zmysluplnosti a zrozumiteľnosti.

21. Odporúčam pripraviť nové koncepčne riešené Zásady hospodárenia, ktoré zjednotia doterajšiu roztrúsenú právnu úpravu nakladania s majetkom v jednotlivých nariadeniach (VZN č. 2/2020, VZN č. 6/2015, VZN č. 11/2015) a definujú jasnú deliacu čiaru medzi kompetenciami starostu a miestneho zastupiteľstva. Vytvorenie cenníkov, odporúčacích alebo aj stanovených, môže zlepšiť prehľadnosť cenovej politiky mestskej časti. Flexibilnejšou cenovou politikou môže mestská časť optimalizovať využitie svojho majetku, napr. zavedením volatilnej (plávajúcej) ceny v závislosti na atraktivite jednotlivých časových úsekov, dní alebo období. Takto môže napr. stanoviť vyššiu cenu za nájom spoločenskej sály počas vyťažených dní ako sobota a na druhej strane nižšiu cenu pre menej vyťažené dni. Taktiež odporúčam zvážiť možnosti zapojenia obchodnej spoločnosti vo vlastníctve mestskej časti do správy vybraných nehnuteľností (zdravotné strediská, kultúrne domy).
22. Výšku odplaty za prenájom pozemkov využívaných na záhradkárské účely, predzáhradky 0,70 €/ m² stanovenú v čl. 8 ods. 1 písm. e) VZN č. 2/2020 považujem za neprimerane nízku a to najmä vzhľadom k tomu, že táto cena je dokonca nižšia ako samotná sadzba dane z nehnuteľnosti (1,10 €/m²). Odporúčam cenu zvýšiť najmenej nad úroveň sadzby dane z nehnuteľnosti, optimálne tak, aby reflektovala trhovú cenu nájmu pozemkov.
23. V ustanovení článku 11 ods. 3 nariadenia č. 6/2019 o zásadách hospodárenia s finančnými prostriedkami mestskej časti Bratislava-Podunajské Biskupice nariadenie odkazuje na neexistujúce ustanovenie ods. 1 písm. d), avšak odsek 1 sa ďalej na písmená už nedelí. Delenie odseku na písmená je v odseku 2. Táto chyba vznikla v priebehu legislatívneho procesu, keď do textu návrhu nariadenia bol vložený nový odsek 1 tohto článku, ale zabudlo sa na prečíslovanie za ním nasledujúcich odsekov. V prípade tohto nariadenia bolo taktiež aplikované spojenie lehoty na pripomienkovanie a legisvakačnej lehoty, čo vyplýva z potvrdenia o zverejnení takto: „Návrh tohto všeobecne záväzného nariadenia bol zverejnený na úradných mestskej časti od 9.9.2019 do 9.10.2019.“, pričom k schváleniu nariadenia došlo až 24.09.2019 a účinnosť nadobudlo 15.10.2019. Opakovane, tak ako v Správe z kontrole plnenia opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených pri vykonaných kontrolách z predchádzajúceho plánu kontrolnej činnosti na II. polrok 2019 v mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice, **odporúčam vypracovať Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami mestskej časti formou osobitného predpisu schváleného Miestnym zastupiteľstvom. Neodporúčam schvaľovanie predpisov, ktoré nestanovujú práva a povinnosti smerom voči obyvateľom, ale iba nastavujú vnútorné procesy medzi jednotlivými miestnymi orgánmi mestskej časti, formou všeobecne záväzného nariadenia**

Obligatórne nariadenia mestskej časti

24. Podľa § 4 ods. 5 písm. a) a b) zákona o obecnom zriadení:

Obec vo veciach územnej samosprávy

a) ustanoví nariadením

1. názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b),
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.podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a],
- 5.činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)],
- 6.dalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon,
- b)môže ustanoviť nariadením iné podrobnosti ako v písmene a).

25. Z vyššie uvedeného vyplýva, že obec na plnenie svojich originálnych samosprávnych funkcií **musí mať prijatých týchto minimálne 5 základných všeobecne záväzných nariadení.**

26. K bodu 1: Názvy ulíc a iných verejných priestranstiev ako aj ich zmeny sú určené §6a ods. 2 písm. 1) zákona o hlavnom meste a čl. 7 ods. 6 písm. x) Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava, kedy táto povinnosť vyplýva pre hlavné mesto.

27. K bodu 2: Predmetné nariadenie má upravovať ako sú v mestskej časti upravované podmienky a pravidlá na udržanie čistoty, poriadku a ochrana verejnej zelene. Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice má prijaté takéto VZN č. 2/2003 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice v znení novelizácii VZN č. 2/2003 a VZN č. 1/2006, ktoré upravuje povinnosti fyzických a právnických osôb, vlastníkov, správcov a užívateľov pozemkov, nehnuteľností, verejných priestranstiev a iných objektov, ako aj obyvateľov a návštevníkov mestskej časti s cieľom dosiahnuť čisté a zdravé životné prostredie a udržiavať čistotu a poriadok na území mestskej časti. **VZN č. 2/2003 upravuje aj povinnosti pri čistení chodníkov v §6 ods. 6 („Vlastníci, správcovia alebo užívatelia nehnuteľností, ktoré v zastavanom území hraničia s cestou alebo miestnou komunikáciou, zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti na prilahlých chodníkoch, ktoré vznikli znečistením, poľadovicou alebo snehom a neboli bez prieťahov odstránené“), avšak v rozpore s v súčasnosti účinným ustanovením §9a cestného zákona (zákon č.135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách: „Správcovia miestnych ciest zodpovedajú za škody, ktorých príčinou boli závady v schodnosti miestnych ciest určených pre chodcov alebo v schodnosti chodníkov okrem prípadu, že preukážu, že nebolo v medziach možnosti tieto závady odstrániť ani na ne predpísaným spôsobom upozorniť.“).**

28. K bodu 3: **Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice má prijaté VZN č. 3/2015 o pravidlách určovania času predaja v obchodných prevádzkach a času poskytovania služieb v prevádzkach služieb na území mestskej časti.** Podľa článku 9 VZN č. 3/2015 o pravidlách určovania času predaja v obchodných prevádzkach a času poskytovania služieb v prevádzkach služieb na území mestskej časti : „Prevádzkovateľ môže požiadať o schválenie prevádzkovej doby nad maximálne rozpätie stanovené týmto VZN. Túto žiadosť prerokuje Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice. Do rozhodnutia miestneho zastupiteľstva je prevádzkovateľ povinný dodržiavať prevádzkovú dobu stanovenú týmto VZN.“. **Dotknuté ustanovenie je podľa ustálenej súdnej praxe v rozpore so zákonom. Platná právna úprava nateraz neumožňuje mestu ani jeho časti, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja či prevádzky služieb u konkrétného podnikateľa. Právny poriadok umožňuje obci (mestskej časti) v rámci originálnej samosprávnej**

kompetencie upraviť pravidlá času prevádzky služieb, avšak len vo forme všeobecne záväzného nariadenia prijatého obecným (miestnym) zastupiteľstvom, a to takým spôsobom, že určí všeobecne pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov bez toho, aby zakladalo orgánom obce (mestskej časti) právomoc rozhodovať v danej súvislosti o konkrétnych právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb formou individuálneho právneho aktu. V podobnom duchu judikoval Najvyšší súd SR vo viacerých prípadoch, a preto možno konštatovať, že ide o ustálenú súdnu prax vo vzťahu k posudzovaniu súladu všeobecne záväzných nariadení obcí (mestských častí) so zákonom pokiaľ ide o vytvorenie právomoci orgánom obce (mestskej časti) rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb o otázkach, o ktorých patrí rozhodovať len zastupiteľstvu vo forme všeobecne záväzného nariadenia.

29. K bodu 4: Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice nemá prijaté žiadne nariadenie, ktoré by sa dalo považovať za splnenie povinnosti mať prijaté nariadenie, ktoré by stanovovalo podrobnosti o organizácii miestneho referenda a je potrebné ho pripraviť. V zákone o obecnom zriadení chýbajú akékoľvek bližšie pravidlá spôsobu prípravy a postupu pri organizovaní miestneho referenda. Organizácia a priebeh hlasovania v miestnom referende sú, s výnimkou niektorých základných procesných pravidiel obsiahnutých v § 11a zákona o obecnom zriadení, v plnom rozsahu v kompetencii obce. Obec sa zákonnou cestou výslovne splnomocňuje, aby podrobnosti o organizácii miestneho referenda upravila vlastným všeobecne záväzným právnym predpisom (VZN). Účelom nariadenia je na podmienky danej samosprávy konkretizovať podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Obsahová náplň predmetného nariadenia je ponechaná na rozhodnutie obecného zastupiteľstva, ktoré sa pri napĺňaní jeho obsahu nemá odkloniť od kogentných noriem obsiahnutých v §11a zákona o obecnom zriadení. Obsahom nariadenia o organizácii miestneho referenda môžu byť najmä podrobnosti o zložení a fungovaní komisie pre miestne referendum, tvorba okrskov pre vyplňanie hlasovacích lístkov, organizačné zabezpečenie a priebeh hlasovania, vyhodnocovanie a zverejňovanie výsledkov miestneho referenda.
30. K bodu 5: Mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice nemá prijaté takéto nariadenie, ktoré by upravovalo činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste. Hoci zákon takéto nariadenie považuje za obligatórne, podľa môjho názoru je takéto nariadenie potrebné prijať iba v tom prípade, že existuje spoločenský dopyt na regulácii istých druhov činností a takéto regulácia nepredstavuje neprimeraný zásah do základných práv a slobôd. Takáto regulácia môže byť vnímaná ako nezákonná, a preto je potrebné pri spracovávaní tohto typu nariadenia pristupovať k nemu s osobitnou odbornou starostlivosťou. .

Zverejňovanie na CEÚT

31. Podľa § 34 ods. 1 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): Elektronická úradná tabuľa je elektronické úložisko, na ktoré sú zasielané a na ktorom sú zverejňované elektronické dokumenty, ak tak ustanovuje zákon.

Podľa § 34 ods. 2 zákona o e-Governmente: Orgán verejnej moci zverejní na elektronickej úradnej tabuli

a)elektronický úradný dokument, ktorý je podľa tohto zákona z hľadiska právnych účinkov totožný s takým dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručuje vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb; ustanovenia osobitných predpisov o doručovaní tým nie sú dotknuté,

b)iný elektronický dokument než podľa písmena a), o ktorom osobitný predpis^{21a)} ustanovuje, že sa zverejňuje alebo vyvesuje na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb.

Podľa § 34 ods. 3 zákona o e-Governmente: Zverejnenie na elektronickej úradnej tabuli nenahrádza povinnosť zverejnenia či vyvesenia podľa osobitných predpisov, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

32. Na centrálnej elektronickej úradnej tabuli (CEÚT) je potrebné vykonať zverejnenie dokumentu v rovnaký deň, ako je dokument zverejnený na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia. Ak nie je možné z objektívnych príčin zverejniť dokument v rovnaký deň, zverejní úrad spolu s dokumentom na elektronickej úradnej tabuli aj informáciu, kedy dokument zverejnil na svojej úradnej tabuli, verejnou vyhláškou alebo iným spôsobom.
33. Osobitné predpisy ustanovujú, o aké konkrétne dokumenty ide, napr. zákon o e-Governmente v poznámke pod čiarou príkladmo uvádza § 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p., ktorý upravuje všeobecne záväzné nariadenia, § 23 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v z. n. p., ktorý upravuje návrh územného plánu zóny. Všeobecná úprava zákona zahŕňa široký okruh dokumentov, ktoré spĺňajú zákonné kritériá, napr. všeobecne záväzné nariadenia, oznámenie o vybavení petície, návrhy na vydanie rozhodnutia na umiestnenie stavby, kolaudačné rozhodnutia, oznámenie o podaní návrhu na začatie územného konania a pod. V súčasnosti je orgán verejnej moci povinný zverejňovať na CEÚT všetko to, čo je podľa množstva osobitných predpisov povinný zverejňovať na fyzickej úradnej tabuli a čo je povinný zverejňovať na svojom webovom sídle.
34. Mestská časť od začiatku účinnosti zákona o e-Governmente doteraz na centrálnej elektronickej úradnej tabuli nezverejnila žiadny úradný dokument. Obdobný stav je však vo väčšine obecných samospráv, obzvlášť menších, ktoré o existencii tejto povinnosti pravdepodobne ani nevedia.

Odporúčania na prijatie opatrení:

1. Dbáť na riadne zverejňovanie návrhov nariadení na pripomienkovacie konanie a ich publikáciu v zmysle ustanovení § 6 ods. 3 a §6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení. V žiadnom prípade tieto lehoty nespájať. Údaje o zverejnení návrhu a publikácii schváleného nariadenia odporúčam zakomponovať aj do samotného textu nariadenia.
2. Pri legislatívnej tvorbe odporúčam neprepisovať zákony. Pri tvorbe nariadenia sa nemajú "prepisovať" texty zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov - prepisovanie zákonného textu do textu nariadenia je nesprávnou legislatívnou technikou spracovania nariadení. V prípade uplatnenia takejto legislatívnej techniky nariadenie preberá ustanovenia zákona (prípadne iného druhu prameňa práva), t.j. normatívneho právneho aktu vyššej právnej sily, čo je neprípustné. Následkom novelizácií zákonov na jednej strane a neaktualizovania nariadení na druhej strane je stav, keď sa novelizáciami právnych predpisov vyššej právnej sily automaticky s nimi dostávajú do nesúladu tie nariadenia, resp. ich časti, ktoré prevzali do svojho obsahu pôvodný, neskôr novelizovaný zákonný text.
3. Odporúčam zrušiť Všeobecne záväzné nariadenie č. 2/1995 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov, keďže už dlhodobo nemôže plniť svoju funkciu a je nadbytočné a do právnej úpravy vnáša zmätok, keďže môže evokovať dojem, že sa ním ešte stále určuje cena pozemkov zastavaného domom a príľahlého pozemku. Obsolétna je právna norma, ktorá je súčasťou právneho poriadku, spĺňa podmienky platnosti, ale vymizla z právneho užívania, pričom nikdy nebola derogovaná (zrušená).
4. Odporúčam pripraviť nové, koncepcne riešené Zásady hospodárenia, ktoré zjednotia doterajšiu roztrúsenú právnu úpravu nakladania s majetkom v jednotlivých nariadeniach (VZN č. 2/2020, VZN č. 6/2015, VZN č. 11/2015) a definujú jasnú deliacu čiaru medzi kompetenciami starostu a miestneho zastupiteľstva. Vytvorenie cenníkov, odporúčacích alebo aj stanovených, môže zlepšiť prehľadnosť cenovej politiky mestskej časti. Flexibilnejšou cenovou politikou môže mestská časť optimalizovať využitie svojho majetku, napr. zavedením volatilnej (plávajúcej) ceny v závislosti na atraktivite jednotlivých časových úsekov, dní alebo období.
5. Odporúčam zrušiť všeobecne záväzné nariadenie o zásadách hospodárenia s finančnými prostriedkami mestskej časti. Pri tomto opatrení odporúčam vypracovať Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami mestskej časti formou osobitného predpisu schváleného Miestnym zastupiteľstvom. Neodporúčam schvaľovanie predpisov, ktoré nestanovujú práva a povinnosti smerom voči obyvateľom, ale iba nastavujú vnútorné procesy medzi jednotlivými miestnymi orgánmi mestskej časti, formou všeobecne záväzného nariadenia.
6. Pripraviť nariadenie, ktorým sa stanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda [§ 4 ods. 3 písm. m) a § 11a zákona o obecnom zriadení.

7. **Pripraviť novelizáciu nariadenia č. 2/2003 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice v znení novelizácii VZN č. 2/2003 a VZN č. 1/2006 takým spôsobom, aby reflektovala účinnú právnu úpravu cestného zákona.**
8. **Zvážiť možnosť úpravy článku 9 VZN č. 3/2015 o pravidlách určovania času predaja v obchodných prevádzkach a času poskytovania služieb v prevádzkach služieb na území mestskej časti takým spôsobom, aby bola právna úprava udržateľná a neodporovala ustálenej súdnej praxi.**
9. **Zverejňovať všeobecne záväzné nariadenie na centrálnej elektronickej tabuli podľa §34 zákona o e-governmente. Aby nebolo zverejňovanie na CEÚT neprimerane náročné mechanickým vkladáním dokumentov, odporúčam zabezpečiť transfer povinne zverejňovaných informácií automatizovaným systémom.**
10. **Dôsledne dodržiavať Smernicu č. 7/2019 - Pravidlá pre prípravu, schvaľovanie a vyhlasovanie všeobecne záväzných nariadení z 27.11.2019 a v nej obsiahnuté legislatívno-technické pokyny, najmä každý návrh nariadenia prerokovať vo všetkých odborných komisiách miestneho zastupiteľstva.**

Dátum vyhotovenia správy: 05.10.2021

Lehota doručenie správa: 05.10.2021

Lehota na predloženie písomného zoznamu opatrení prijatých na nápravu zistených nedostatkov a na odstránenie ich príčin: 01.01.2022

Mgr. Ján Komara
miestny kontrolór