

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Svzn/2/2012
Identifikačné číslo spisu:	1010200320
Dátum vydania rozhodnutia:	29.04.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1010200320.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Milana Moravu a JUDr. Jarmily Urbancovej, v právnej veci navrhovateľky Krajskej prokuratúry Bratislava, so sídlom Vajnorská 47, Bratislava, proti odporkyni Mestská časť Bratislava - Karlova Ves, so sídlom Námestie sv. Františka 8, Bratislava, v konaní o nesúlade Všeobecného záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Karlova Ves č. 6/2008 so zákonom, o odvolaní navrhovateľky proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/72/2010-99 z 28. marca 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/72/2010-99 z 28. marca 2012 v napadnutej časti p o t v r d z u j e .

Navrhovateľke náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) v konaní podľa § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) vyslovil, že ustanovenia § 6 bod 1, 2 a § 10 bod 1, 2 Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj „VZN“) Mestskej časti Bratislava - Karlova Ves č. 6/2008 zo 04. novembra 2008 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby, rekonštrukcie stavieb a bytov nie sú v súlade s § 4 ods. 3 písm. d/, i/, § 6 ods. 1 a § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“ „zákon o obecnom zriadení“); vo zvyšnej časti, v ktorej sa prokuratúra domáhala vyslovenia nesúlady uvedených ustanovení citovaného VZN s § 53 ods. 2 a § 66a písm. a/, b/ živnostenského zákona, návrh zamietol a navrhovateľke náhradu trov konania nepriznal.

Rozhodol tak po zrušení svojho predchádzajúceho rozsudku vo veci z 09. februára 2011, č. k. 2S/72/2010-72 uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Svzn/1/2011 z 15. decembra 2011, keď po odstránení vytknutej procesnej vady prehodnotiac svoj pôvodný právny názor v zmysle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vychádzajúc z čl. 67 ods. 2, čl. 68 a čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a ustanovení zákona o obecnom zriadení (§ 4 ods. 3 písm. d/, § 6 ods. 1 a § 11 ods. 4 písm. g/) ako aj § 53ods. 2 a § 66a zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 455/1991 Zb.“ alebo

„živnostenský zákon“) mal za to, že prokurátorom napadnuté články VZN týkajúce sa povolenia, predĺženia alebo skrátenia prevádzkovej doby starostom mestskej časti nie sú v súlade s § 4 ods. 3 písm. d/, i/ a § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb., pretože neobsahujú konečnú úpravu všeobecne záväzných pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb, ktoré by boli vopred jasné a záväzné pre každého, koho sa môžu týkať. Krajský súd uviedol, že citované ustanovenia VZN naopak vytvárajú priestor pre starostu, na ktorého presúvajú rozhodovanie o individuálnom predĺžení alebo skrátení prevádzkovej doby vo forme individuálneho správneho aktu, k čomu nemá mestská časť ani jej starosta zákonné oprávnenie. Poukázal na to, že obec je v zmysle § 4 ods. 3 písm. d/ zákona č. 369/1990 Zb. oprávnená vydať len súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej či inej činnosti a aj to len vtedy, ak tak ustanovuje osobitný predpis, a na to, že k vydaniu individuálneho správneho aktu (v akejkoľvek forme) o predĺžení alebo skrátení prevádzkovej doby konkrétnej prevádzky zákon obec (mestskú časť) ani jej starostu nespĺnomocňuje. Krajský súd dal ďalej do pozornosti, že v ustanovení § 4 ods. 3 písm. i/ zákona o obecnom zriadení predpokladá len určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecne záväzným nariadením (teda pre bližšie určených adresátov), ktoré je v zmysle § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. oprávnené vydať iba obecné (miestne) zastupiteľstvo. Nakoľko mal krajský súd zato, že napadnuté ustanovenia VZN sú v uvedenom rozsahu v rozpore so zákonom č. 369/1990 Zb., musel zároveň konštatovať, že sa priečia aj ustanoveniu § 6 ods. 1 tohto zákona, ktorý rozpor VZN obce vo veciach územnej samosprávy so zákonom výslovne zakazuje.

V časti, v ktorej navrhovateľka namietala nesúlad predmetných ustanovení so živnostenským zákonom, krajský súd návrh zamietol, pretože mal zato, že namietané ustanovenia s oprávnením živnostenského úradu vyžiadať si od obce vyjadrenie (§ 53 ods. 2), resp. so zákonným vymedzením kompetentných orgánov štátnej správy na úseku živnostenského podnikania (§ 66a písm. a/, b/) súvisia len okrajovo. Zdôraznil pritom, že určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb je kompetenciou územnej samosprávy a jej uplatnením nedochádza k zásahu do podmienok živnostenského podnikania, ktorého štátnu správu obec nie je podľa zákona oprávnená vykonávať.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 2 OSP, keď úspešnej navrhovateľke trov konania nevznikli.

Odporkyňa podala v zákonnej lehote voči tomuto rozsudku v časti, v ktorej bolo návrh krajskej prokuratúry vyhovené, odvolanie nesúhlasiac so záverom krajského súdu. Poukazujúc na ustanovenia § 4 ods. 3 písm. d/, i/ ako aj písm. n/ a h/, § 6 ods. 1, 2 a § 11 ods. 4 písm. g/ zákona o obecnom zriadení a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky nevidela v napadnutom nariadení rozpor so zákonom, pretože len v rámci samostatnej originálnej pôsobnosti upravila pravidlá prevádzkovej doby na jej území, pričom neobmedzila žiadne ústavné práva a slobody osôb podnikajúcich na jej území.

Vzhľadom na vyššie uvedené mala odporkyňa za to, že krajský súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. 2S/72/10-72 (správne 99) zo dňa 28. marca 2012 vec nesprávne právne posúdil, a preto žiadala, aby súd (zrejme mala na mysli Najvyšší súd Slovenskej republiky) napadnuté rozhodnutie zrušil a vrátil vec na ďalšie konanie.

Navrhovateľka vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu považovala rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/72/10-99 z dňa 28. marca 2012, ktorým sa súd vo vyhovujúcej časti stotožnil s dôvodmi, ktoré žalobca uviedol v žalobe, za zákonné a správny.

Mala za to, že krajský súd pri vydaní odvolaním žalovaného napadnutého rozsudku po zrušení rozsudku z 09. februára 2011 a vrátení veci na ďalšie konanie uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Svzn/1/2011 z 15. decembra 2011, rozhodol v súlade s právnym názorom odvolacieho súdu (§ 226 OSP) [správne § 250ja ods. 4].

Poukázala na to, na obsah svojho návrhu, v ktorom uviedla, prečo ustanovenia Všeobecne záväzného nariadenia odporkyne č. 6/2008 zo 04. novembra 2008 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby, rekonštrukcie stavieb a bytov nie je v súlade s § 4 ods. 3 písm. d/, i/, § 6 ods. 1 a § 11 ods. 4 písm. g/ zákona o obecnom zriadení sa navrhovateľka vyjadrila jednak v podanom návrh z 26. januára 2010 ako aj v odvolaní proti rozsudku krajského súdu z 09. februára 2011. Navrhla preto napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdiť ako vecne správny, nakoľko odporkyňa v odvolaní neuviedla také skutočnosti s ktorými by sa krajský súd nevysporiadal už v napadnutom

rozsudku, resp. ktoré by odôvodňovali iné právne posúdenie veci.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), odvolanie prejednal bez nariadenia pojednávania podľa § 250ja ods. 2 veta prvá OSP, keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke najvyššieho súdu www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 OSP) a po oboznámení sa so spisovým materiálom dospel k záveru, že odvolaniu odporkyne nemožno priznať úspech.

Podľa § 7 ods. 2 OSP v občianskom súdnom konaní súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 250zfa ods. 1 OSP 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.

Ustanovenie § 250zfa OSP vychádza z čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), zo znenia ktorého je zrejmé, že Ústava Slovenskej republiky pripúšťa možnosť, aby o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 ústavy) mohol rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný, t. j. všeobecný súd.

Úlohou krajského súdu bolo postupom podľa ustanovení siedmej hlavy Občianskeho súdneho poriadku, a to konkrétne podľa jej ustanovenia § 250zfa, rozhodnúť v predmetnom konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta so zákonom.

Všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku ako celku, 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.

Všeobecne záväzné nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon; takéto všeobecne záväzné nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

Obsahom pripojeného spisového materiálu bolo nesporne preukázané, že Mestská časť Bratislava - Karlova Ves všeobecne záväzným nariadením č. 6/2008 zo 04. novembra 2008 o pravidlách času predaja v obchode, času prevádzky služieb, času výstavby, rekonštrukcií stavieb a bytov, s účinnosťou od 01. decembra 2008, ktoré v § 3 rozdeľuje obchody a prevádzky služieb na území mestskej časti pre účely tohto nariadenia na dve kategórie, pričom kategória č. 1 - obchodné domy, hypermarkety, supermarkety, nákupné strediská, čerpacie stanice pohonných hmôt, prevádzky s pohostinskou

činnosťou bez obsluhy umiestnené mimo obytných zón, prevádzkarne poskytujúce pohostinské služby v ubytovacích zariadeniach, má určený začiatok prevádzky 00:00 hod. - koniec 24:00 hod., kategória č. 2 - maloobchod, služby, remeselné činnosti a prevádzkarne nešpecifikované v kategórii č. 1, má určený začiatok najskôr od 06:00 hod. koniec najneskôr do 22:00 hod.. V § 6 ods. 1 upravuje VZN podmienky predĺženia prevádzkovej doby nasledovne: a/ predĺženie prevádzkovej doby môže na základe žiadosti podnikateľa individuálnym súhlasom povoliť starosta na základe kladného vyjadrenia miestnej rady. Miestna rada pred vydaním svojho vyjadrenia posúdi všetky relevantné faktory zohľadňujúce záujmy podnikateľa ako aj obyvateľov v okolí prevádzky. Za týmto účelom podnikateľ doloží žiadosť súhlasom majiteľa nehnuteľnosti (budovy), v prípade umiestnenia prevádzky v bytovom dome súhlasom nadpolovičnej väčšiny vlastníkov bytov a nebytových priestorov, v rodinnej zástavbe súhlasom majiteľov bezprostredne susediacich domov; b/ individuálne predĺženie prevádzkovej doby z dôvodu konania neverejnej - uzavretej spoločenskej akcie (stavby, promócie, stužkové slávnosti atď.) povoľuje starosta na základe žiadosti podnikateľa najneskôr dva pracovné dni pred konaním akcie. V § 6 ods. 2 VZN je upravené skrátenie prevádzkovej doby nasledovne: a/ starosta môže individuálne povolený čas predaja/prevádzky na základe kladného vyjadrenia miestnej rady skrátiť, ak vplyvom činnosti prevádzky dochádza k preukázanému porušovaniu verejného poriadku, alebo voči prevádzke bola podaná opodstatnená sťažnosť alebo činnosťou ruší nočný pokoj, alebo inak narúša verejný poriadok v jej okolí;)/ pri dočasnom uzavretí prevádzkarne je predávajúci povinný na mieste, kde je uvedená prevádzková doba, označiť začiatok a koniec uzavretia prevádzkarne, a to najneskôr 24 hodín pred dočasným uzavretím prevádzkarne za predpokladu, že prevádzkareň je uzavretá dlhšie ako jeden deň. V § 10 ods. 1 VZN ustanovuje, že povolenia na prevádzkovú dobu vydané pred účinnosťou tohto nariadenia zostávajú v platnosti, ak schválený čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb pred účinnosťou tohto VZN je v súlade s týmto VZN. Podľa ods. 2 povolenie na prevádzkovú dobu vydané podľa tohto nariadenia má dobu platnosti najviac 6 mesiacov, pokiaľ starosta na základe rozhodnutia miestnej rady nerozhodne o dobe kratšej.

Podľa § 4 ods. 3 písm. d/ zákona č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, 5b) 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.

Podľa § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy najmä 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.

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

V zmysle citovaných zákonných ustanovení ako aj vy zmysle článkov 68 a 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku ako celku, 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. Všeobecne záväzné nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon; takéto všeobecne záväzné nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) zhodne so svojím názorom vysloveným už v rozsudku sp. zn. 8Svzn/1/2010 z 01. júla 2010 (pozri k tomu bližšie ASP ID JUD 60523SK) opätovne

zdôrazňuje, že právomoc, ktorá obci (mestu - jeho časti) zo zákona nevyplyva, a to právomoc starostu stanovovať prevádzkový čas individuálne, nie je možné vo VZN zakotviť, ako sa mylne domnieva odporkyňa. Platná právna úprava nateraz neumožňuje mestu ani jeho časti, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja či prevádzky služieb u konkrétného podnikateľa.

Najvyšší súd po oboznámení sa s predloženým kompletným spisovým materiálom krajského súdu, vrátane administratívneho spisu odporcu zistil, že dôvody uvádzané odporkyňu v jej odvolaní nie sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Krajský súd po zrušení svojho predchádzajúceho rozhodnutia sa vecou dôsledne zaoberal a vyvodil v nej správne skutkové aj právne závery, s ktorými sa odvolací súd v zmysle § 219 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP v celom rozsahu stotožnil. Odporkyňa v odvolaní okrem citovania zákonných ustanovení a zotrvaní na obsahu napadnutého VZN neuviedla žiadne právne relevantné skutočnosti ani nepredložila nijaké relevantné dôkazy, ktoré by závery krajského súdu spochybnili.

Takto potom Najvyšší súd Slovenskej republiky z dôvodov vedených vyššie rozsudok Krajského súdu v Bratislave v napadnutej časti podľa 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 219 ods. 1 OSP potvrdil.

V časti zamietnutia návrhu rozsudok krajského súdu odvolaním napadnutý nebol, a preto v tejto časti zostáva nedotknutý.

Odporkyňa v ďalšom konaní súc viazaná právnym názorom súdu (§ 250j ods. 7 a § 250ja ods. 4 OSP), musí všeobecne záväzné nariadenie dať do súladu so zákonom.

O trovách odvolacieho konania rozhodol najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a podľa § 142 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP úspešnej navrhovateľke nepriznal náhradu trov odvolacieho konania, nakoľko jej v tomto konaní žiadne trovy nevznikli.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.