

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	6Svzn/1/2013
Identifikačné číslo spisu:	1011200912
Dátum vydania rozhodnutia:	26.02.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:1011200912.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v Bratislave, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Aleny Adamcovej, v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Bratislava I, Kvetná ul. 13, Bratislava, proti žalovanému: Mestská časť Bratislava-Staré Mesto, Vajanského nábrežie, 3, Bratislava, o návrhu na vyslovenie nesúlady Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava-Staré Mesto č. 11/2008 zo dňa 9. decembra 2008 so zákonom, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S 89/2011-74 zo dňa 19. apríla 2013 takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S 89/2011-74 zo dňa 19. apríla 2013 z m e ň u j e tak, že Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Bratislava-Staré Mesto číslo 11/2008 zo dňa 9. decembra 2008, ktorým sa určujú pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach v znení Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto číslo 7/2009 z 29. septembra 2009 vo všetkých jeho ustanoveniach nie je v súlade s § 6 ods. 1, 2 v spojení s § 4 ods. 3 písm. n/ zákona číslo 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

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

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom o návrhu Okresnej prokuratúry Bratislava I. - žalobcovi, rozhodol tak, že napadnuté Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Bratislava-Staré Mesto č. 11/2008 zo dňa 9. decembra 2008, ktorým sa určujú pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach v znení Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto číslo 7/2009 z 29. septembra 2009 vo všetkých jeho ustanoveniach je v nesúlade s ust. § 6 ods. 1 a 2 a § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, a preto ho zrušuje. Účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal.

Z odôvodnenia rozsudku vyplýva, že krajský súd z obsahu predložených listín zistil, že dňa 9. 12. 2008 bolo miestnym zastupiteľstvom Mestskej časti Bratislava Staré Mesto schválené Všeobecne záväzné

nariadenie č. 11/2008, ktorým sa určujú pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach, ktoré nadobudlo účinnosť dňa 1. januára 2009 v znení Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 7/2009 zo dňa 29. septembra 2009; účelom VZN v zmysle jeho úvodného ustanovenia je určenie pojmov: hluk, zvlášť rušivých hluk, zdroj hluku vo vonkajšom prostredí, vonkajšie prostredie, zdroje hluku, vnútorné prostredie, stavebné, rekonštrukčné a udržiavacie práce, stavby; v § 2 a 3 VZN žalovaný určil pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach alebo činnostiach a vymedzil, v ktorých dňoch a hodinách je možné vykonávať vyššie uvedené práce a to ako vo vonkajšom prostredí tak i vo vnútornom prostredí; prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava I. preskúmal zákonnosť VZN a dospel k záveru, že VZN nie je v súlade s § 6 ods. 1 a 2 v spojení s § 4 ods. 3 písm. n/ zákona o obecnom zriadení, a preto podľa § 22 ods. 1, písm. a/ zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o prokuratúre) podal dňa 30. septembra 2010 proti tomuto VZN protest prokurátora č. k. Pd 102/10 - 10, v ktorom poukázal na skutočnosť, že VZN Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto má podzákonný charakter a z toho dôvodu nesmie obsahovať ustanovenia, ktoré by išli nad rámec právneho predpisu s vyššou právnou silou, resp. proti takémuto predpisu, v proteste uviedol dôvody prezentované aj v žalobe; dňa 2. novembra 2010 sa uskutočnilo zasadnutie miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, ktoré vydalo rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora. Krajský súd mal ďalej preukázané, že z dôvodovej správy k uzneseniu o nevyhovení protestu prokurátora zo dňa 2. novembra 2010 vyplýva, že všeobecne záväzné nariadenie bolo prijaté za účelom predchádzania narušenia pohody bývania na zastavenom území mestskej časti, zásahom do pokojného stavu vykonávaním stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prác a výrobnou činnosťou; v predmetnom nariadení nemala byť podľa deklarovania miestneho zastupiteľstva riešená ochrana zdravia pred hlukom a vibráciami ani stavebná činnosť z hľadiska stavebného zákona, keďže mestská časť konala v mene komunity, pretože obyvatelia sa domáhali ochrany pred obťažovaním hlukom zo stavebných činností, pričom sa nejednalo o individuálny, ale lokálny problém, a preto podľa mestskej časti nariadenie bolo prijaté za účelom dosiahnutia verejného prospechu a podľa názoru žalovaného pod verejný poriadok spadajú všetky činnosti, ktoré narušajú pohodu bývania, užívania majetku obyvateľmi mestskej časti pri minimalizácii zásahov proti tým, ktorí vykonávajú výrobnú činnosť dočasne.

Krajský súd súlad napadnutého Všeobecne záväzného nariadenia č. 11/2008 so zákonom posudzoval v intenciách právnej úpravy ustanovenej v § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon 369/1990 Zb. alebo zákon o obecnom zriadení) v spojení s § 6 ods. 1 a 2 a v spojení s právnou úpravou ustanovenou § 27 ods. 1 písm. a/ zákona č. 355/2007 Z. z., s § 62 písm. m/ tohto zákona a s § 1 ods. 1, 2 a s § 4 ods. 1, 2 vyhlášky, ďalej v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 43 a v § 43g ods. 1 stavebného zákona v spojení s § 2 písm. c/ až ii/ a § 4 ods. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva zdravotníctva SR, ktoré právne normy citoval.

Krajský súd konštatoval, že žalovaný ako organ územnej samosprávy pri vydávaní Všeobecne záväzného nariadenia sa dôsledne neriadil a vo svojom nariadení plne nerešpektoval citovanú právnú úpravu. Podľa názoru súdu v danom prípade účelom prijatia nariadenia bolo obmedzenie a určenie doby činnosti, pri ktorých vzniká hluk bez ohľadu na zákonmi stanovené prípustné hodnoty hluku upravené osobitnými predpismi. Krajský súd mal za to, že v rámci plnenia úloh samosprávy malo miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto oprávnenie prijať vyššie uvedené Všeobecne záväzné nariadenie, avšak v takom znení, ktoré by rešpektovalo zákonnú požiadavku uvedenú v paragrafe 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., s poukazom na to, že vyhláška je normatívny právny akt ktorý je vykonávacím právnym predpisom zákona č. 255/2000 Z. z.. A taktiež podľa názoru krajského súdu žalovaný napadnutým nariadením, ktorým zasiahol i do oblasti preneseného výkonu štátnej správy, tým, že nevymedzuje aj maximálne možný rozsah stavebných a rekonštrukčných a udržiavacích prác alebo činností je VZN je v týchto častiach veľmi neurčité až nezrozumiteľné a jednoznačne z neho nevyplýva, aké práva a povinnosti majú fyzické a právnické osoby pri vykonávaní jednotlivých druhov prác a činností. Ďalej konštatoval, že všeobecne záväzné nariadenie takisto neuvádza, akým spôsobom je potrebné obyvateľov oboznámiť sa s výkonom tejto činnosti.

Krajský súd dospel k záveru, že vo VZN sú nejednoznačne formulované práva a povinnosti, čo môže vznášať neistotu do právnych vzťahov vyplývajúcich z obsahu všeobecne záväzného nariadenia.

Považujúc návrh žalobcu za dôvodný, krajský súd vyslovil, že Všeobecne záväzné nariadenie č. 11/2008 je nesúladne s § 6 ods. 1 a 2 a § 4 ods. 3 písm. n/ zákona o obecnom zriadení, a preto ho zrušil.

Ďalej konštatoval, že vzhľadom na okolnosť, že v návrhu na dočasné pozastavenie účinnosti napadnutého Všeobecne záväzného nariadenia neboli preukázané obavy z ohrozenia základných práv a slobôd, značná hospodárska škoda, ani nenapraviteľný následok nevydal samostatné uznesenie o tomto návrhu žalobcu.

Krajský súd nepovažoval za dôvodnú námietku žalovaného, ktorou namietal vecnú príslušnosť krajského súdu vo veci konať, a to vzhľadom k právnej úprave ustanovenej v § 7 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 250zfa ods. 1 O.s.p. a v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy Slovenskej republiky, ktorú citoval.

Taktiež krajský súd považoval za nedôvodnú námietku žalovaného, ktorou namietal svoju pasívnu legitimáciu, s poukazom na právnu úpravu ustanovenú v § 1a ods. 1 a 2 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava v znení neskorších predpisov v spojení s § 7a ods. 1 a 2 uvedeného zákona a s § 15 ods. 1 a 2 písm. a/ zákona a vychádzajúc z právnej úpravy ustanovenej v § 4 ods. 3 písm. h/ a n/ zákona o obecnom zriadení v § 5 ods. 1 a 2 uvedeného zákona, ktorú právnu úpravu citoval.

Proti uvedenému rozsudku krajského súdu sa v zákonnej lehote odvolal žalovaný. Žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa zrušil a návrh prokurátora zamietol, alebo aby rozsudok krajského súdu zrušil, prerušil konanie podľa § 109 ods. 1 O.s.p. a podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 Ústavy SR, alebo aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

V dôvodoch odvolania namietal, že krajský súd v napadnutom rozsudku vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci a rozhodol vo veci, ktorá nepatrí do právomoci súdov. Uviedol, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil, keď na konanie aplikoval postup obdobný právnej úprave, ktorá upravuje odlišnú oblasť a to rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov a tým nepripustne nad rámec svojich kompetencií zverených mu zákonom zasiahol do samosprávnej pôsobnosti mestskej časti. Nesprávne právne posúdenie videl v tom, že všeobecne záväzné nariadenie nie je rozhodnutím.

Vytýkal súdu prvého stupňa, že v konaní prekročil svoje právomoci, keď v napadnutom rozsudku zrušil všeobecne záväzné nariadenie, považujúc takýto postup za neprípustný a zároveň nevykonateľný. Vyslovil názor, že prvostupňový súd si prisvojil právomoc, ktorá mu nepatrí, keďže zákon zveril do právomoci súdu rozhodovať o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia a v žiadnom prípade mu však nezveril do právomoci takéto nariadenie zrušiť. Uviedol, že v prípade vyslovenia nesúladu stráca nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia VZN platnosť a mestská časť je povinná VZN uviesť do súladu, ak tak neurobí, ustanovenia VZN strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Dôvodil, že právny poriadok však v žiadnom prípade neumožňuje súdu zasiahnuť do normotvornej pôsobnosti samosprávy tak, že nariadenie zruší. Poukázal na to, že účelom a predmetom konania o súlade právnych predpisov je posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily, dôvodiť, že kompetencia prijímať a rušiť všeobecne záväzné nariadenia patrí do výlučnej právomoci samosprávy a to konkrétne zastupiteľskému zboru, do ktorej môže súdna mocť zasahovať len zákonom ustanoveným spôsobom (vyslovení nesúladu). V danej súvislosti poukázal na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozhodnutia sp. zn. 1Svzn7, 46/2011, 6Svzn 1/2012).

Ďalej uviedol, že napadnutý rozsudok krajského súdu vnáša do právneho systému pochybnosti do právnej istoty účastníkov právnych vzťahov, zdôrazniť, že i keď neúčinné rozhodnutie, ktoré vydal, síce nemôže spôsobovať právne následky, avšak je zjavné, že účastníci právnych vzťahov sa v domnienke správnosti tohto rozhodnutia, môžu domáhať neplatnosti všeobecne záväzného nariadenia.

Záverom uviedol, že sa pridŕžiava svojho vyjadrenia k namietaným skutočnostiam a zdôrazňuje, že návrh prokuratúry vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, tzn. interpretačného pravidla, ktoré je zakotvené v paragrafe 4 ods. 4 zákona č. 369 /1990 Zb. a to tak, že zvyrazňuje samosprávnú pôsobnosť pred pôsobnosťou štátnej správy.

Žalobca k odvolaniu žalovaného sa vyjadril tak, že navrhuje, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu vo výroku o vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti so zákonom potvrdil a zrušil výlučne vo výroku o zrušení žalobou napadnutého všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti.

V dôvodoch vyjadrenia žalobca uviedol, že v plnom rozsahu zotrváva na žalobnom návrhu a jeho dôvodoch. Napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa vo výroku o vyslovení nesúladu predmetného všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti so zákonom považoval za súladný so zákonom. Vyslovil názor, že v tejto časti súd prvého stupňa vec správne právne posúdil, riadne sa vysporiadal so všetkými pre posúdenie veci rozhodnými skutočnosťami a nie je potrebné ani doplnenie dokazovania o žiadne ďalšie skutočnosti a dôkazy. Uviedol, že či už so zrušujúcim zákonom odporujúcim výrokom súdu prvého stupňa alebo bez neho stratí všeobecne záväzné nariadenie zo zákona účinnosť - dňom nadobudnutia právoplatnosti výroku odvolaním napadnutého prvostupňového rozsudku o vyslovení jeho nesúladu so zákonom.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaného odvolania žalovaného (§ 246c ods. 1 prvá veta O.s.p. a § 212 ods. 1 O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného je dôvodné len vo vzťahu k časti výroku prvostupňového rozsudku, týkajúceho sa zrušenia predmetného všeobecne záväzného nariadenia a v ostatných častiach mu nie je možné priznať úspech.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa návrhu žalobcu na vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom vyhovel a súčasne predmetné všeobecne záväzné nariadenie zrušil. Odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj predmetné všeobecne záväzné nariadenie z hľadísk jeho obsahu a procesu prerokovania a schvaľovania a z tohto pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými dôvodmi uvedenými v návrhu žalobcu (navrhovateľa) a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil súlad napadnutého všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom.

Predmetom preskúmvacieho konania v danej veci bolo posúdenie súladnosti Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava- Staré Mesto číslo 11/2008 zo dňa 9. decembra 2008, ktorým sa určujú pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach v znení Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto číslo 7/2009 z 29. septembra 2009 so zákonom o obecnom zriadení, na základe návrhu Okresnej prokuratúry Bratislava I., ktorým prokurátor podľa § 250zfa O.s.p. žiadal vysloviť nesúlad uvedeného VZN vo všetkých jeho ustanoveniach s § 6 ods. 1 a 2 a s § 4 ods. 3, písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Podľa § 250zfa O.s.p. ods.1 až 6 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 vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Účastníkmi konania sú obec, vyšší územný celok a prokurátor.

Príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v obvode ktorého sa nachádza obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, alebo sídlo samosprávneho kraja, ktorý vydal všeobecne záväzné nariadenie.

Proti rozhodnutiu súdu je prípustné odvolanie.

Ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia

strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Súd môže uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Takéto uznesenie súd zruší, ak pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej.

Podľa § 250zf O.s.p. ods.1 až 4 ak obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo, miestne zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku nezruší na základe protestu prokurátora svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, môže prokurátor podať na súd návrh na zrušenie tohto uznesenia.

Účastníkmi konania sú obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor.

Príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v ktorého obvode sa nachádza obec, mesto, mestská časť alebo sídlo vyššieho územného celku.

Proti rozhodnutiu súdu je prípustné odvolanie.

Z citovanej právnej normy ustanovenej v § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku vyplýva vôľa zákonodarcu zabezpečiť súlad všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku so zákonom a pokiaľ 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 nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; príslušným na konanie a rozhodnutie o návrhu prokurátora je krajský súd, v obvode ktorého sa nachádza obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, alebo sídlo samosprávneho kraja, ktorý vydal všeobecne záväzné nariadenie a účastníkmi tohto konania sú obec, vyšší územný celok a prokurátor.

Z citovanej právnej normy ustanovenej v § 250zf Občianskeho súdneho poriadku vyplýva vôľa zákonodarcu zabezpečiť súlad uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku so zákonom a pokiaľ obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo, miestne zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku nezruší na základe protestu prokurátora svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, môže prokurátor podať na súd návrh na zrušenie tohto uznesenia, príslušný na konanie a rozhodnutie o návrhu prokurátora je tiež je krajský súd, v ktorého obvode sa nachádza obec, mesto, mestská časť alebo sídlo vyššieho územného celku a účastníkmi konania sú obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor.

Zákonodarca systematicky začlenil konanie súdu podľa právnej úpravy ustanovenej v § 250zf a § 250zfa do siedmej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku označenej ako osobitné konania. Z uvedených dôvodov súd konajúci o návrhu prokurátora v zmysle § 250zf alebo v zmysle § 250zfa O.s.p. postupuje v konaní v zmysle právnej úpravy ustanovenej v prvej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúce všeobecné ustanovenia o správnom súdnictve (piata časť Občianskeho súdneho poriadku).

Vychádzajúc zo skutkových zistení danej veci vyplývajúcich z predloženého spisu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis odvolací súd nesúhlasí s argumentáciou žalovaného uvedenou v odvolaní, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil, keď na konanie aplikoval postup obdobný právnej úprave, ktorá upravuje odlišnú oblasť a to rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov a tým neprípustne nad rámec svojich kompetencií zverených mu zákonom zasiahol do samosprávnej pôsobnosti mestskej časti, pričom nesprávne právne posúdenie videl v tom, že všeobecne záväzné nariadenie nie je rozhodnutím.

Z postupu súdu vyplýva, že o návrhu prokurátora na vyslovenie nesúladu predmetného všeobecne záväzného nariadenia obce - žalovaného, konal a rozhodoval v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 250zfa O.s.p., ktorú právnu normu v napadnutom rozhodnutí aj citoval. Z napadnutého rozhodnutia a

ani z postupu súdu prvého súdu nevyplýva, že by zákonnosť napadnutého všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti posudzoval ako rozhodnutie orgánu verejnej správy v zmysle právnej úpravy ustanovenej v druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov.

Odvolací súd považoval za dôvodnú námietku žalovaného, ktorou namietal, že súd prvého stupňa, v napadnutom rozsudku zrušil všeobecne záväzné nariadenie, vyslovil názor, že prvostupňový súd si prisvojil právomoc, ktorá mu nepatrí, keďže zákon zveril do právomoci súdu rozhodovať o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia a v žiadnom prípade mu však nezveril do právomoci takéto nariadenie zrušiť, dôvodiac, že kompetencia prijímať a rušiť všeobecne záväzné nariadenia patrí do výlučnej právomoci samosprávy, čím súd v rozpore so zákonom zasiahol do jej normotvornej pôsobnosti, poukazom na to, že účelom a predmetom konania o súlade právnych predpisov je posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily.

Zákondarca zveruje do právomoci súdu konať a rozhodovať o návrhu prokurátora na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku so zákonom a o jeho návrhu na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach pri plnení úloh štátnej správy. Súd je v tomto konaní viazaný právnou úpravou ustanovenou v právnej norme § 250zfa O.s.p. a návrhom žalobcu - prokurátora. Súd má právomoc v zmysle právnej úpravy ustanovenej v právnej norme § 250zf O.s.p. zrušiť na návrh prokurátora len uznesenie obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku ak je v rozpore so zákonom a pokiaľ obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo, miestne zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku svoje uznesenie na základe protestu prokurátora nezruší.

V danom prípade prokurátor ako žalobca podal návrh na vyslovenie nesúladu predmetného všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom o obecnom zriadení. Povinnosťou súdu prvého stupňa bolo konať a rozhodovať v rozsahu a v dôvodoch návrhu prokurátora postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 250zfa O.s.p., ktorú napokon v napadnutom rozhodnutí aj citoval. Pokiaľ súd prvého stupňa napadnutým rozsudkom nielen rozhodol o nesúlade predmetného všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom o obecnom zriadení, ale ho súčasne aj zrušil, rozhodol ultra petitem a súčasne v rozpore s citovanou právnou úpravou ustanovenou v § 250zfa O.s.p.. Vzhľadom k uvedenému odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že vyslovil nesúlad predmetného všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom o obecnom zriadení v zmysle návrhu prokurátora - žalobcu, v znení uvedenom vo výrokovej časti tohto rozsudku.

Pokiaľ žalovaný v odvolaní namietal nesprávne právne posúdenie veci súdom prvého stupňa odkazom na obsah svojho vyjadrenia k namietaným skutočnostiam a zdôraznil, že návrh prokuratúry vychádza z nesprávneho právneho posúdenia, tzn. interpretačného pravidla, ktoré je zakotvené v paragrafe 4 ods. 4 zákona č. 369 /1990 Zb. a to tak, že zvýrazňuje samosprávnú pôsobnosť pred pôsobnosťou štátnej správy, odvolací súd s touto námietkou nemohol súhlasiť.

Podľa § 246c ods. 1, veta prvá O.s.p. pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.

Podľa § 219 ods. 1, 2 O.s.p. odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne. Ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

Odvolací súd po vyhodnotení odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu týkajúcich sa nesúhlasu s prvostupňovým rozhodnutím v časti, ktorou súd prvého stupňa vyslovil nesúlad predmetného všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom o obecnom zriadení a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu v zmysle ustanovenia § 219 ods. 2

O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásadných otázkach (nesúladi VZN so zákonom o obecnom zriadení) odchyľil od argumentov a relevantných právnych záverov v napadnutej časti prvostupňového rozhodnutia vo veci samej spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku v napadnutej časti (nesúladi VZN so zákonom o obecnom zriadení) napadnutého rozsudku. Senát odvolacieho súdu považuje právne posúdenie preskúmvanej veci vo vyššie uvedenej časti krajským súdom za správne a súladné so zákonom a aby v preskúmvanej veci nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe skutočnosti spolu s právnymi závermi krajského súdu, sa vo svojom odôvodnení obmedzil len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 6 ods. 1, 2 zákona č. 369/1990 Zb. 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.

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.

Podľa § 4 ods. 1, 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. 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.

Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce a) orgánmi obce, b) hlasovaním obyvateľov obce, c) verejným zhromaždením obyvateľov obce.

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 územnoplánovacia 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 hlasovanie obyvateľov obce 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.

Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Zákondarca v citovanej právnej úprave ustanovenej v právnej norme § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení zveruje do právomoci obce pri výkone samosprávy celý rad oprávnení na zabezpečenie chodu života v jej obvode. Obec pri výkone samosprávy je oprávnená schvaľovať všeobecne záväzné nariadenia na zabezpečenie jej úloh v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 4 ods. 3. Pokiaľ obec plní úlohy štátnej správy je oprávnená schvaľovať nariadenia len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Nariadenia obce však vždy musia byť v súlade 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.

Povinnosťou žalovaného - Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto v procese prerokovania ako aj schvaľovania predmetného Všeobecne záväzného nariadenia č. 11/2008 bolo postupovať v súlade s právnou úpravou ustanovenou v citovaných právnych normách zákona o obecnom zriadení a z uvedených dôvodov bolo taktiež jeho povinnosťou postupovať v súlade s právnou úpravou ustanovenou v zákone č. 50/50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len stavebný zákon), v zákone č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o ochrane verejného zdravia) a vo vykonávacích vyhláškach upravujúcich oblasti, ktorou sa nariadením dotýkal.

Zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu je nesporné, že uznesením č. 134/2008 z 9. decembra 2008 bolo schválené Miestnym zastupiteľstvom Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto Všeobecne záväzného nariadenie Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 11/2008, ktorým sa určujú pravidlá pri stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prácach, VZN nadobudlo účinnosť 1. januára 2009. Z obsahu predmetného všeobecne záväzného nariadenia vyplýva, že v § 2 je časovo limitované vykonávanie stavebných, rekonštrukčných, udržiavacích prác a výrobných činností vo vonkajšom prostredí a v jeho § 3 vo vnútornom prostredí obytných budov, ako vo vonkajšom, tak aj vo vnútornom prostredí, môžu byť tieto činnosti vykonávané v pracovných dňoch od 08.00 hodiny do 18.00 hodiny a v sobotu od 08.00 hodiny do 13.00 hodiny, v ostatnom čase a v dňoch pracovného pokoja je zakázané vykonávať stavebné, rekonštrukčné a udržiavacie práce a výrobnú činnosť. Z uvedenej úpravy VZN je zrejmé v § 2 a v § 3 v spojení s jeho § 1, mestská časť obmedzila vykonávanie stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích prác za účelom ochrany zdravia obyvateľstva pred hlukom.

Pre posúdenie súladu predmetného všeobecne záväzného nariadenia so zákonom je predovšetkým posúdenie, či ide o nariadenie prijímané vo veciach samosprávy obce alebo vo veciach výkonu prenesenej štátnej správy. Obec (alebo mestská časť) pri výkone svojej samosprávy môže prijímať všeobecne záväzné nariadenia a VZN môže upravovať len tie oblasti právnych vzťahov, na ktorých úpravu má obec (mestská časť) 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, ako aj ochrana zdravia ľudí pred hlukom, však spadá do oblasti štátnej správy. Záväzné podmienky realizácie stavieb posudzuje a určuje výlučne stavebný úrad, ktorým podľa § 117 ods. 1 stavebného zákona je obec, pričom pôsobnosť stavebného úradu v stavebnej činnosti a aj v oblasti ochrany zdravia ľudí je preneseným výkonom štátnej správy. V zmysle právnej úpravy stavebného zákona týkajúcej sa územného konania (§§ 32) a stavebného konania (§§ 54) je vo výlučnej kompetencii stavebného úradu posúdenie, či je zabezpečená komplexnosť a plynulosť výstavby stavby a teda aj vykonávanie stavebných, rekonštrukčných a udržiavacích práce s tým súvisiace. V rámci stavebného konania v zmysle § 66 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona je povinnosťou stavebného úradu v záväzných podmienkach uskutočňovania stavby zabezpečiť resp. určiť ochranu verejných záujmov, ako aj ochranu zdravia ľudí, pričom pri skúmaní splnenia podmienky súladu stavby s verejným záujmom, ktorý inštitút subsumuje verejný poriadok, z hľadiska ochrany zdravia ľudí pred hlukom

vychádza stavebný úrad z právnej úpravy zákona o ochrane verejného zdravia v spojení s vykonávacou vyhláškou MZ SR č. 549/2007 Z. z..

Zákonodarca v právnej norme v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení ustanovuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Súčasne zákonodarca v právnej norme § 117 ods. 1 stavebného zákona ustanovuje, že stavebným úradom je obec a pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.

Vychádzajúc z uvedeného stavebná činnosť podlieha právnej úprave stavebného zákona, ktorý zveruje do právomoci stavebného úradu, ktorým je obec (mestská časť) s pôsobnosťou preneseného výkonu štátnej správy, konať a rozhodovať o realizácii stavieb, v rámci ktorého konania je jej povinnosťou v schvaľovacom procese povolenia a realizácie stavby až do jej ukončenia kolaudáciou sledovať splnenie zákonnej podmienky súladu stavby (teda aj stavebných a rekonštrukčných prác) s verejným záujmom, súčasťou ktorého je aj zabezpečenie veľkorej ochrany zdravia, a v prípade zistenia porušenia zákona stavebníkom, zjednať nápravu. V právnej úprave stavebného zákona však zákonodarca obce k prijímaniu všeobecne záväzných nariadení v uvedenej oblasti nespĺnomocnil.

Vzhľadom k uvedenému pokiaľ oblasť právnych vzťahov upravená v predmetnom všeobecne záväznom nariadení spadá do pôsobnosti orgánov štátnej správy, resp. obce pri prenesenom výkone štátnej správy a právna norma § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení vo všetkých jeho písmenách ustanovuje výlučne samosprávnú pôsobnosť obce, nie je preto možné túto oblasť právnych vzťahov vziať ani pod právnu úpravu ustanovenú v § 4 ods. 3 písm. n/ zákona o obecnom zriadení. Z uvedených dôvodov Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto porušilo § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení vo všetkých ustanoveniach VZN, keďže zákon obce k prijímaniu všeobecne záväzných nariadení v uvedenej oblasti nespĺnomocnil.

Vychádzajúc právnej úpravy stavebného zákona a zákona o ochrane verejného zdravia a jeho vykonávacej vyhlášky, na ktorú sa odvolával žalobca a ktorú v návrhu aj citoval, aj podľa názoru odvolacieho súdu právna úprava uvedená v ustanoveniach predmetného všeobecne záväzného nariadenia je v rozpore s týmito ustanoveniami zákona a vykonávacej vyhlášky, pretože pokiaľ žalovaný pri prevzatých pojmoch uvádza odkaz odvolávajúci sa na právne predpisy, z ktorých boli tieto pojmy prevzaté, bolo potrebné, aby boli vo všeobecne záväznom nariadení aj citované v takom istom znení ako sú ustanovené v týchto právnych predpisoch. Takáto neurčitosť pri citovaní, resp. vlastnom vytváraní pojmov vo všeobecne záväznom nariadení spôsobuje jeho nezrozumiteľnosť, majúca za následok vytvorenie priestoru rôzneho výkladu pri ich aplikácii, čo môže v konečnom dôsledku spôsobiť právnu neistotu pri realizácii práv a povinností fyzických a právnických osôb v upravovanej oblasti právnych vzťahoch.

Z dôvodov uvedených vyššie odvolací súd sa nestotožnil s názorom žalovaného, že mestská časť predmetné všeobecne záväzné nariadenie prijala podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pretože skutočnosti upravené v tomto všeobecne záväznom nariadení spadajú pod výkon štátnej správy a nie pod výkon samosprávy obce (mestská časť), a preto nemohlo byť vydané podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Vzhľadom na uvedené odvolací súd dospel k záveru, že pokiaľ krajský súd návrhu Okresného prokurátora Bratislava I vyhovel a rozhodol o nesúlade predmetného všeobecne záväzného nariadenia žalovaného so zákonom o obecnom zriadení rozhodol v súlade s § 250zfa O.s.p.. A vzhľadom k tomu, že krajský súd predmetné všeobecne záväzné nariadenie aj zrušil, na čo mu právna úprava ustanovená v § 250zfa O.s.p. nedala oprávnenie, odvolací súd z dôvodov uvedených vyššie napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa zmenil v zmysle § 250ja ods. 3 veta druhá v spojení s § 246c ods. 1, veta prvá a s § 220 O.s.p. v znení uvedenom vo výroku tohto rozsudku.

Odvolací súd o náhrade trov konania rozhodol v zmysle § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 2 a

s § 250k ods. 1 tak, že účastníkom náhradu trov konania nepriznal. Žalobcovi náhradu trov tohto konania nepriznal, i keď mu vzniklo právo na ich náhradu, keďže bol v tomto konaní úspešný, pretože mu v tomto konaní trovy nevznikli a žalovanému z dôvodu, že mu zákon právo na ich náhradu nepriznáva.

Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.