

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľky **Krajskej prokuratúry Bratislava**, so sídlom Vajnorská 47, Bratislava, proti odporkyňi **Mestskej časti 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/72/2010-72 z 09. februára 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/72/2010-72 z 09. februára 2011 **zrušuje** a vec mu **vracia** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) v konaní podľa § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) zamietol žalobu (správne „návrh“ - § 250zfa ods. 1), ktorou sa navrhovateľka domáhala vyslovenia, 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 o obecnom zriadení a s § 53 ods. 2 a § 66a písm. a/, b/ živnostenského zákona.

Citujúc čl. 67 ods. 2, čl. 68 a čl. 71 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), § 4 ods. 3 písm. d/, § 6 ods. 1, § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“ alebo „zákon o obecnom zriadení“) a § 53 ods. 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“) krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že v zhode s odporkyňou bol toho názoru, že možnosť individuálneho predĺženia, resp. skrátenia prevádzkovej doby konkrétnej prevádzky rozhodnutím starostu mestskej časti po vyjadrení miestnej rady nad rámec všeobecnej úpravy obsiahnutej v čl. 3 VZN č. 6/2008 nezasahuje nezákonným spôsobom do výkonu živnostenského podnikania na území mestskej časti a nevybočuje z rámca normotvornej právomoci odporkyne. Pokiaľ sa miestne zastupiteľstvo

uznieslo na zverení tejto kompetencie starostovi, ide podľa názoru súdu o prípustný spôsob realizácie samosprávnej kompetencie miestneho zastupiteľstva vyplývajúcej zo zákona. Navrhovateľkou namietaná úprava režimu individuálneho predĺženia, resp. skrátenia všeobecne stanovenej prevádzkovej doby podľa názoru súdu neznamená zásah do podnikateľských oprávnení jednotlivých podnikateľov, čo je nepochybne v právomoci príslušných orgánov štátnej správy, ale len umožňuje časovo ohraničiť výkon konkrétnej prevádzky na území mestskej časti, a to v záujme udržania verejného poriadku.

Z uvedených dôvodov bol krajský súd tej mienky, že miestne zastupiteľstvo odporkyne v návrhu napadnutých ustanoveniach VZN č. 6/2008 len podrobnejšie upravilo podmienky realizácie pôsobnosti samosprávy určovať čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb vyplývajúcej zo zákona. Keďže ide o rýdzo samosprávnu kompetenciu obce a niet žiadneho zákona, ktorý by určoval obmedzenia samosprávnej regulácie otázky predajnej a prevádzkovej doby na území samosprávnej jednotky, nevidel krajský súd z hľadiska vymedzenia návrhu dôvod pre záver, že namietané ustanovenia VZN č. 6/2008 nie sú v súlade s navrhovateľkou označenými ustanoveniami zákona. Preto krajský súd návrh zamietol.

O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 OSP a vzhľadom na neúspech v konaní nepriznal navrhovateľke právo na náhradu trov konania.

Proti tomuto rozsudku podala navrhovateľka v zákonnej lehote odvolanie. S poukazom na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (napr. nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. II. ÚS 94/95, sp. zn. II. ÚS 19/97, sp. zn. II. ÚS 60/97 či sp. zn. II. ÚS 55/ 2000 namietala nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom. Osobitne poukazovala na to, že neexistuje právna úprava, ktorou by obec bola zmocnená upravovať všeobecne záväzným nariadením podmienky živnostenského podnikania a ukladať podnikateľom povinnosti, prípadne obmedzenia. Na obce nebola zákonom prenesená štátna správa v tejto oblasti. Územná samospráva nemá normotvornú právomoc v oblasti realizácie práva na podnikanie.

Uviedla, že v návrhu bolo zdôraznené, že do podnikateľskej činnosti konkrétnych podnikateľov môžu zasahovať jedine orgány oprávnené na to príslušnými právnymi predpismi a starosta obce, resp. mestskej časti, prípadne miestna rada na rozhodovanie v tejto oblasti neboli zmocnení zákonom. Pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecne záväzným nariadením ide výlučne o všeobecnú úpravu (všeobecne záväzné nariadenie je právna norma vydávaná orgánom samosprávy vo veciach územnej samosprávy alebo prenesenej štátnej správy, ktorá je všeobecne záväzná pre všetky osoby a subjekty pôsobiace na území daného samosprávneho celku). Jediným orgánom obce, ktorý je podľa § 11 ods. 4 písm. g/ zákona o obecnom zriadení oprávnený určovať tieto pravidlá, je obecné zastupiteľstvo.

S poukazom na povahu všeobecne záväzných nariadení, ako právnych noriem so všeobecnou záväznosťou na určitom území, zákon obecnému zastupiteľstvu nezveril rozhodovanie v individuálnych administratívnoprávnych vzťahoch (formou uznesenia).

Ďalej namietala, že krajský súd v odôvodnení rozsudku poukázal na vyjadrenie žalovaného (správne odporkyne), ktoré však navrhovateľke nebolo doručené. Poukázala pritom na to, že skutočnosť, že účastníci konania súhlasili s prejednaním veci bez nariadenia pojednávania nezbavuje súd povinnosti zaslať navrhovateľke vyjadrenie odporkyne k návrhu (§ 114 ods. 2 OSP) a vzhľadom k tomu, že vyjadrenie odporkyne k návrhu Krajskej prokuratúre v Bratislave navrhovateľke nebolo doručené, pričom súd pri rozhodovaní z vyjadrenia odporkyne k návrhu vychádzal, mala za to, že v konaní došlo k vade podľa § 221 ods. 1 písm. f/ OSP a síce, že účastníkovi konania –navrhovateľke sa postupom súdu odňala možnosť konať pred súdom.

Taktiež mala za to, že výrok o zamietnutí návrhu nie je v rozsudku krajského súdu presvedčivo odôvodnený a súd sa bez náležitej právnej argumentácie jednostranne priklonil len vyjadreniu odporkyne k návrhu, ktoré navyše navrhovateľke nebolo doručené.

V neposlednom rade navrhovateľka namietala rozhodnutie krajského súdu o náhrade trov konania s poukazom na to, že žalobca (správne navrhovateľka) nemal v konaní úspech ani len sčasti, aplikácia ustanovenia § 250k ods. 1 OSP neprichádza do úvahy.

Z dôvodov podľa § 205 ods. 2 písm. a/ a f/ OSP preto navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/12/2010-12 zo dňa 09. februára 2011 zrušil a vec vrátil Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

Odporkyňa vo svojom písomnom vyjadrení na odvolanie s poukazom na napadnuté VZN č. 6/2008 mala za to, že krajský súd rozhodol v súlade so zákonom, a preto žiadala, aby odvolací súd rozsudok v plnom rozsahu v tejto časti potvrdil ako vecne správne.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) a odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že odvolanie navrhovateľky je plne opodstatnené.

V prvom rade vzhľadom na ustanovenie § 212 ods. 3 OSP a § 221 ods. 1 písm. f/ OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP sa Najvyšší súd Slovenskej republiky zaoberal odvolacou námietkou, ktorá sa týkala postupu krajského súdu, ktorým malo podľa názoru navrhovateľky prísť k odňatiu možnosti konať pred súdom tým, že jej nedoručil vyjadrenie

druhého účastníka k jej návrhu. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) túto námietku vzhladol ako dôvodnú.

Postup súdu, ktorým sa účastníkovi konania odňala možnosť konať pred súdom zakladá porušenie práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „Dohovor“), porovnaj napr. sp. zn. III. ÚS 156/06, sp. zn. III. ÚS 331/04, sp. zn. II. ÚS 174/04.

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch.

Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, ak súd koná vo veci uplatnenia práva osoby určenej v čl. 46 ods. 1 ústavy inak ako v rozsahu a spôsobom predpísaným zákonom, porušuje ústavou zaručené právo na súdnu ochranu (I. ÚS 4/94).

Obsah práva na súdnu ochranu v čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva len v tom, že osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatňovaní. Jeho obsahom je i zákonom upravené relevantné konanie súdov. Každé konanie súdu, ktoré je v rozpore so zákonom, je porušením ústavou zaručeného práva na súdnu ochranu (I. ÚS 26/94). K odňatiu práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy, preto dochádza aj vtedy, ak sa niekto („každý“) domáha svojho práva na súde, ale súdna ochrana tomuto právu nie je priznaná, alebo nemôže byť priznaná v dôsledku konania súdu, ktoré je v rozpore so zákonom (porovnaj III. ÚS 7/08).

Koncept spravodlivého súdneho konania vnímaný v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva ako aj v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri k tomu napr. sp. zn. II ÚS 116/09, sp. zn. III. ÚS 199/08, sp. zn. IV. ÚS 186/09) vyžaduje, aby každej procesnej strane bola daná primeraná možnosť predniesť svoju záležitosť za podmienok, ktoré ju nestavajú do podstatne nevýhodnejšej pozície – proti jej protistrane (pozri napr. Nideröst-Huber proti Švajčiarsku, 18. februára 1997, ods. 23, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1997-I). Okrem tejto požiadavky koncept spravodlivého súdneho konania v sebe implikuje právo

na kontradiktórne konanie, podľa ktorého procesné strany musia dostať príležitosť, nielen predložiť všetky dôkazy potrebné na to, aby ich návrh uspel, ale aj zoznámiť sa so všetkými dôkazmi a pripomienkami, ktoré boli predložené (účastníkmi), alebo zabezpečené (súdom) s cieľom ovplyvniť rozhodnutie súdu a vyjadriť sa k nim (pozri Nideröst-Huber, citované vyššie, M. a ďalší proti Českej republike, č. 61811/00, ECHR 2005-V, M. proti Českej republike, č. 1414/03, 26. október 2006, K. a ďalší proti Českej republike, č. 35376/97, 03. marec 2000, V. proti Českej republike, rozsudok z 03. júla 2008). Za súčasť práva na spravodlivý proces je treba preto považovať právo účastníkov konania na doručenie procesných vyjadrení ostatných účastníkov.

Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku z 27. apríla 2010 vo veci H. a ďalší proti Slovenskej republike uviedol, že „... význam požiadavky, aby bolo vyjadrenie zaslané všetkým účastníkom konania spočíva v potrebe zabezpečenia, aby procesné strany mali vieru vo výkon spravodlivosti a aby im nebola odopretá možnosť vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré by mohli ovplyvniť rozsudok súdu.“ Nedoručenie vyjadrenia účastníka konania druhému účastníkovi konania vytvára stav nerovnosti účastníkov v konaní pred súdom, čo je v rozpore s princípom kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní ako súčasťou práva na spravodlivý proces.

Z obsahu spisu vyplýva, že návrh podaný navrhovateľkou na vyslovenie nesúlady VZN so zákonom (č. 1. 1-8) bol doručený odporkyni 03. marca 2010. Písomné vyjadrenie odporkyne z 18. januára 2010 (č. 1. 64-67) bolo krajskému súdu doručené 24. marca 2010. Dňa 25. januára 2011 dal predseda senátu úpravu na oznámenie verejného vyhlásenia rozsudku, dňa 09. februára 2011 bol aj rozsudok verejne vyhlásený a 28. februára 2011 bol písomne vyhotovený. Treba uviesť, že krajský súd sa vyjadrením k návrhu vo svojom rozhodnutí zaoberal a toto i uviedol do obsahu odôvodnenia svojho rozhodnutia. Keďže však v danej veci vyjadrenie odporkyne k návrhu nebolo navrhovateľke doručené, treba konštatovať, že v tejto súvislosti nie je možné prvostupňové konanie považovať za spravodlivé.

Preto najvyšší súd dospel k záveru, že došlo k porušeniu základného práva navrhovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd (pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 335/06), v dôsledku čoho bola navrhovateľke odňatá možnosť konať pred súdom (§ 221 ods. 1 písm. f/ OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Procesná vada podľa ustanovenia § 221 ods. 1 písm. f/ OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a je dôvodom, pre ktorý musí odvolací súd napadnuté rozhodnutie zrušiť, pretože

rozhodnutie vydané v konaní postihnutom tak závažnou procesnou vadou nemôže byť považované za správne.

Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 221 ods. 1 písm. f/ a ods. 2 OSP).

Vzhľadom na dôvod zrušenia sa najvyšší súd zaoberal ďalšími námietkami uvedenými v odvolaní len okrajovo s tým, že v ďalšom konaní a novom rozhodnutí krajský súd po odstránení zhora vytknutej vady zohľadní aj príslušnú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, na ktorú navrhovateľka v odvolaní poukazuje (sp. zn. II. ÚS 94/95, sp. zn. II. ÚS 19/97, sp. zn. II. ÚS 60/97, či sp. zn. II. ÚS 55/ 2000), pričom najvyšší súd dáva krajskému súdu do pozornosti aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II ÚS 70/97 zo 16. júna 1998 zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 76, pod číslom 201/1998 (bližšie pozri Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 12/1998) a nález sp. zn. III. ÚS 10/01 ako aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Svzn/1/2010 z 01. júla 2010.

Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude náležite sa vysporiadať so všetkými námietkami navrhovateľky včítane námietok uvedených v odvolaní a nové rozhodnutie aj patričným spôsobom odôvodniť.

V novom konaní rozhodne súd prvého stupňa opäť aj o náhrade celého trov konania, vrátane konania odvolacieho (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

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).

P o u ě n i e: Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 15. decembra 2011

JUDr. Jana Baricová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Petra Slezáková