

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Usam/1/2019
Identifikačné číslo spisu: 1016201176
Dátum vydania rozhodnutia: 07.08.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201176.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu (spravodajca) a sudcov Mgr. Viliama Pohančenička a JUDr. Anny Peťovskej, PhD. v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu): Okresná prokuratúra Bratislava I, Kvetná 13, 820 05 Bratislava, proti žalovanému: Mestská časť Bratislava - Staré Mesto, Vájanského nábrežie 3, 814 21 Bratislava, o vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012 o voľných pouličných aktivitách, v konaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/147/2016-38 zo dňa 07.03.2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave podľa § 366 zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok („SSP“) zamietol ako nedôvodnú žalobu sťažovateľa o vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 z 25.09.2012 o voľných pouličných aktivitách („VZN“) s ustanovením § 6 ods. 1, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

2. Podľa názoru Krajského súdu predmetným VZN nebola uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, keďže ide o úpravu, o zabezpečenie verejného poriadku v obci podľa ust. § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení pri výkone voľných pouličných aktivít v meste, ktoré sú podľa názoru súdu odvodené od pojmu verejných kultúrnych podujatí, avšak negatívnym spôsobom. Predmetné VZN za voľnú pouličnú aktivitu pre účely tohto VZN považuje takú pouličnú produkciu na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov, ktorým predpisom je zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach.

3. Predmetnom VZN nie je ukládanie povinností v súvislosti s verejnými kultúrnymi podujatiami v zmysle zák. SNR č. 96/1991 Zb., ale ide o zabezpečenie verejného poriadku v obci v súvislosti s vykonávaním voľných pouličných aktivít, pričom ide o umelecký prejav alebo aktivitu jednotlivca alebo

skupiny z oblasti výtvarnej, tanečnej, hudobnej, scénickej alebo hovoreného slova, ktorým účinkujúci predvádzajú na verejných priestranstvách svoj talent, vlastnú tvorbu, záľubu, nevyberajú pri tom vstupné a ktorými sa neohrozuje, alebo neporušuje verejný poriadok. Z predmetného VZN vyplýva, že vyššie uvedená voľná pouličná aktivita môže byť povolená, len ak nie je v rozpore s verejným poriadkom, záujmami mesta a je v súlade s predmetným VZN a taktiež je v ňom vymedzené miesto verejných priestranstiev mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, ako i čas, v ktorom možno tieto aktivity vykonávať za splnenia podmienok vymedzených v predmetnom VZN (§ 5), spôsob vykonávania kontroly dodržiavania VZN (§ 6), sankcie (§ 7), pričom za porušenie ustanovení tohto VZN možno uložiť pokutu podľa zák. č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave alebo podľa zák. SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, teda nie podľa zák. č. 96/1991 o verejných kultúrnych podujatiach. Žalovaný bol podľa názoru krajského súdu oprávnený na túto právnu úpravu v rámci jeho samosprávnej pôsobnosti.

4. Proti tomuto uzneseniu podal žalovaný včas kasačnú sťažnosť. Namietal, že krajský súd vydal napadnuté uznesenie na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Uviedol, že zákon SNR č. 96/1991 Zb. v ust. § 1 ods. 1 a 2 vymedzuje, čo sa považuje na účely zákona za verejné kultúrne podujatia, pre ktoré zavádza pre ďalší text zákona legislatívnu skratku „podujatie“. Inak povedané, podujatím sa na účely zákona SNR č. 96/1991 Z. z. považujú len tie činnosti, ktoré sú taxatívne vymedzené v ust. § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 96/1991 Zb. Podľa ust. § 8 ods. 2 zákona č. 96/1991 Zb. ustanovenie § 3 sa nevzťahuje na produkcie bez vstupného na verejných priestranstvách, ktoré na tento účel určila obec. To znamená, že z tohto ustanovenia vyplýva pre obec možnosť určiť verejné priestranstvá, na ktorých je možné vykonávať produkcie bez vstupného. V súvislosti s produkciami bez vstupného na verejných priestranstvách potom pre usporiadateľov neplatí povinnosť oznámiť obci zámer vykonať takúto produkciu. Z ust. § 8 ods. 2 zákona č. 96/1991 Zb. a contrario potom vyplýva, že ostatné povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 96/1991 Zb. pre usporiadateľov podujatí, platia aj pre usporiadateľov vyššie uvedených produkcií. To znamená, že aj pre usporiadateľov produkcie bez vstupného na verejných priestranstvách určených obcou sa vzťahujú povinnosti vyplývajúce z ust. § 5 zákona SNR č. 96/1991 Zb., t.j. povinnosť utvoriť vhodné podmienky na uskutočnenie podujatia, zachovať poriadok počas jeho priebehu, dodržiavať príslušné autorskoprávne, daňové, zdravotno-hygienické, požiarne, bezpečnostné a iné právne predpisy a tiež povinnosť umožniť výkon dozoru na to oprávneným orgánom.

5. Sťažovateľ ďalej uviedol že z ust. § 1 ods. 2 VZN vyplýva, že za voľnú pouličnú aktivitu pre účely tohto nariadenia sa považuje taká pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov. Sťažovateľ argumentoval, že ust. § 8 ods. 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. neupravuje oprávnenia obce a povinnosti usporiadateľov v súvislosti s podujatiami ale v súvislosti s produkciami na verejných priestranstvách určených obcou vykonávaných bez vstupného. Z ust. § 1 ods. 2 VZN ďalej vyplýva, že za voľnú pouličnú aktivitu pre účely VZN sa považuje pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá nie je podujatím a za ktorú sa nevyberá vstupné, pričom v ust. § 4 VZN sú vymedzené verejné priestranstvá v Mestskej časti - Staré Mesto, na ktorých je možné takúto produkciu vykonávať, ako aj čas vykonávania tejto produkcie. Z ust. § 1 ods. 2 VZN ďalej vyplýva, že produkcia môže mať podobu výtvarnú, tanečnú, hudobnú, scénickú alebo hovoreného slova.

6. Zákon SNR č. 96/1991 Zb. nevymedzuje pojem „produkcia“, ktorý používa v ust. § 8 ods. 2. Tento pojem „produkcia“ cit. zákon používa v ust. § 1 ods. 1 písm. b) v súvislosti s hudobnými a tanečnými produkciami, ktoré sú uvedené aj v ust. § 1 ods. 2 VZN.

7. S poukazom na vyššie uvedené sťažovateľ zastával názor, že jeho námietky voči VZN uplatnené podanou žalobou sú dôvodné a pokiaľ správny súd žalobu podanú vo veci zamietol, vec nesprávne právne posúdil. Pokiaľ totiž zák. SNR č. 96/1991 Zb. upravuje oprávnenie obce určiť verejné priestranstvá na výkon produkcií, to znamená nie podujatí vymedzených v ust. § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 96/1991 Zb., bez vstupného; a zároveň vymedzuje aj povinnosti fyzických a právnických osôb súvisiace s výkonom týchto produkcií,

mestská časť nie je oprávnená ani pri výkone územnej samosprávy uplatňovať svoju normotvornú právomoc pre výkon produkcie bez vstupného na ňou určených priestranstvách keďže práva a povinnosti súvisiace s výkonom takejto produkcie upravuje priamo zákon č. 96/1991 Zb.

8. Prijatým VZN mestská časť v podstate mení, resp. dopĺňa ustanovenia zákona, na čo nie je oprávnená, a to ani pod rúškom zabezpečenia verejného poriadku v mestskej časti. Mestská časť v rozpore s ustálenými právnymi závermi vyplývajúcimi z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, na ktoré žalobca v konaní poukazoval (veci sp. zn. ÚS 56/00, sp. zn. III. ÚS 100/02 zo dňa 30.01.2003) vo VZN uložila nové povinnosti, ktoré neexistujú v zákone, ktoré nemožno zo zákona odvodiť a ktoré sú dokonca v rozpore so zákonom SNR č. 96/1991 Zb. Definícia pojmu „voľná pouličná aktivita“ použitá vo VZN, neurčitá, nejasná, pričom podľa jej znenia zahŕňa aj produkciu upravenú v ust. § 8 ods.2 zákona SNR č. 96/1991 Zb., na vykonávanie ktorej sa vzťahuje.

9. Sťažovateľ s poukazom na ust. § 462 ods. 1 SSP navrhoval, aby kasačný súd po preskúmaní kasačnej sťažnosti, rozhodol o zrušení napadnutého uznesenia krajského súdu a vec vrátil Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

10. Žalovaný vo vyjadrení zo dňa 19.06.2019 ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa uviedol, že zastáva stanovisko, že VZN 6/2012 o voľných pouličných aktivitách je v súlade s § 6 ods. 1 a 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, a preto navrhoval kasačnú sťažnosť zamietnuť.

11. Uviedol, že podľa výkladového pravidla ustanoveného v § 4 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, resp. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

12. Po identifikovaní, či obec uskutočňuje činnosť v samosprávnej pôsobnosti alebo prenesenej štátnej správe sa obec riadi generálnym ústavným a zákonným splnomocnením, podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia bez osobitného splnomocnenia. Normotvorná právomoc obce predstavuje oprávnenie (v niektorých prípadoch povinnosť obce regulovať určitý okruh spoločenských vzťahov normatívnym správny aktom vo forme všeobecne záväzného nariadenia).

13. Podľa názoru žalovaného, vo veciach územnej samosprávy môže miestne zastupiteľstvo vydávať všeobecne záväzné nariadenie bez akéhokoľvek ďalšieho splnomocnenia, v súlade s § 6 ods.1 zákona o obecnom zriadení a v rozsahu samosprávnych kompetencií podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, ďalej len „SSP“) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti a podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

15. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že medzi účastníkmi konania nie je spor, že ide všeobecné záväzné nariadenie v oblasti územnej samosprávy podľa § 4 ods. 4 v spojení s § 6 ods. 1 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Sťažovateľ v žalobe (s. 3 prvý odsek) vychádzal z toho, že išlo o samosprávnu pôsobnosť. Spor medzi sťažovateľom (žalobcom) a žalovaným spočíva v tom, či zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach svojou vecnou pôsobnosť a predmetom úpravy zasahuje (preniká) do tzv. voľných pouličných aktivít ako predmetu úpravy napadnutého Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012.

16. Podľa § 1 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012 Všeobecne záväzného nariadenie (ďalej len "nariadenie") ustanovuje podmienky pre vykonávanie voľných pouličných aktivít na území mestskej časti Bratislava Staré-Mesto (ďalej len "mestská časť").

17. Podľa § 1 ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012 za voľnú pouličnú aktivitu (ďalej len „aktivita“) pre účely tohto nariadenia sa považuje taká pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov/zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach. Je to umelecký prejav alebo aktivita jednotlivca alebo skupiny z oblasti výtvarnej, tanečnej, hudobnej, scénickej alebo hovoreného slova, ktorým účinkujúci predvádzajú na verejných priestranstvách svoj talent, vlastnú tvorbu, záľubu, nevyberajú pri tom vstupné (za vstupné sa nepovažuje dobrovoľný príspevok) a ktorými sa neohrozuje alebo neporušuje verejný poriadok.

18. Všeobecne záväzného nariadenia č. 6/2012 vymedzilo rozsah predmetu svojej regulácie tým spôsobom, že explicitne vylúčilo z rozsahu svojej pôsobnosti predmet úpravy zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach. Z uvedeného vyplýva, že voľnou pouličnou aktivitou môže byť iba taká prezentácia, ktorá nie je verejným kultúrnym podujatím.

19. Podľa § 1 ods. 1 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach verejnými kultúrnymi podujatiami (ďalej len "podujatie") sa podľa tohto zákona rozumejú verejnosti prístupné

a) divadelné, filmové a iné audiovizuálne predstavenia,

b) koncerty, hudobné a tanečné produkcie,

c) výstavy diel výtvarných umení, diel úžitkového umenia a prác ľudovej výtvarnej tvorivosti,

d) festivaly a prehliadky v oblasti kultúry a umenia,

e) tanečné zábavy a iné akcie v oblasti spoločenskej zábavy.

20. Podľa § 1 ods. 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach pre účely tohto zákona sa za podujatia považujú aj verejnosti prístupné artistické produkcie, cirkusové a varietné predstavenia.

21. Podľa § 1 ods. 3 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach podujatie sa považuje za verejnosti prístupné, ak sa koná pre individuálne neurčených návštevníkov.

22. Podľa § 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. usporiadateľmi podujatí môžu byť právnické alebo fyzické osoby.

23. Rozsah pôsobnosti vymedzený najmä § 1 ods. 2 a ods. 3 zákona SNR č. 96/1991 Zb. je široký a presnú hranicu pojmu „verejných kultúrnych podujatí“ nemožno gramatickým výkladom jednoznačne zistiť. Takto ustanovená dikcia môže v právnej praxi spôsobovať problém určiť rozdiel medzi verejným kultúrnym podujatím a voľnou pouličnou aktivitou. Z ust. § 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. možno vyvodiť, že verejných kultúrnych podujatí sa organizuje jeho usporiadaním t.j. má spravidla väčší rozsah a ide o organizovanú činnosť, ktorá má vytvoriť aj podmienky pre jej uskutočnenie a pre účasť verejnosti. Naopak voľná pouličná aktivita je založená na individuálnej osobnej umeleckej prezentácii, bez vytvárania osobitných podmienok na jej uskutočnenie.

24. Kasačný súd konštatuje, že napadnuté VZN č. 6/2012 rozsah svojej pôsobnosti vymedzilo negatívne tak, že sa nevzťahuje na verejných kultúrnych podujatí podľa zákona SNR č. 96/1991 Zb. Formálny konflikt medzi nimi ako prameňmi práva preto nevzniká. VZN má subsidiárny charakter a môže byť aplikované

iba na tie pouličné produkcie, ktoré nemajú povahu verejného kultúrneho podujatia.

25. Konanie o súlade VZN č. 6/2012 Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto so zákonom má charakter abstraktnej kontroly zákonnosti rozsahu ich vecnej pôsobnosti. Individuálne právne - aplikačné problémy bude nevyhnutné vždy riešiť v konkrétnom prípade a určiť pritom právny režim, či pôjde o verejné kultúrne podujatie alebo voľnú pouličnú aktivitu. Rozhodnutia a opatrenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto v individuálnych prípadoch podliehajú súdnej kontrole zákonnosti správnymi súdmi na základe žalôb dotknutých fyzických a právnických osôb.

26. Podľa § 3 ods. 1 druhá veta Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09. 2012 bez povolenia podľa § 2, len na základe registrácie možno aktivitu vykonávať v kalendárnom roku najdlhšie po dobu siedmich kalendárnych dní.

27. Je potrebné zdôrazniť, že VZN č. 6/2012 umožňuje krátkodobé pouličné aktivity na základe registrácie. Kasačný súd má za to, že tieto krátkodobé voľné pouličné aktivity nepodliehajú poplatkovej povinnosti. Samotná registrácia by mala byť jednoduchá i pre cudzinca a nesmie byrokraticky brániť krátkodobej voľnej pouličnej aktivite.

28. Pokiaľ ide o ust. § 8 ods. 2 zák. SNR č. 96/1991 Zb. kasačný súd poukazuje na to, že sa vzťahuje k pojmovovo vymedzeným verejným kultúrnym podujatiam v ust. § 1 ods. 1 písm. a/-e/ a ods. 2 zák. SNR č. 96/1991 Zb., bez vstupného na účelovo určených verejných priestranstvách obce, t.j. kde nemôže dôjsť ku konfliktu s inými chránenými záujmami (pozn. na spôsob Hidepark Nitra - Kultúrne centrum).

29. O trovách kasačného konania najvyšší súd rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP. Sťažovateľ nemal vo veci úspech a žalovanému trovy konanie nevznikli.

30. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte 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 uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.