

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Usam/2/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017201621
Dátum vydania rozhodnutia: 28.11.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Hargaš
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1017201621.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Krajská prokuratúra Bratislava, so sídlom Vajnorská 47, 812 56 Bratislava, proti žalovanému: Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom Primaciálne nám. 1, P.O.BOX 192, 814 99 Bratislava, IČO: 00 603 481, zastúpený: White & Case s.r.o., so sídlom Hlavné nám. 5, 811 01 Bratislava, konajúca prostredníctvom, Mgr. Mareka Staroňa, advokáta a konateľa, o vyslovenie nesúhlasu Všeobecne záväzného nariadenia Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30.03.2017 o zákaze umiestnenia herní na území Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy so zákonom, v konaní o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo 7. júna 2018, č. k. 6S/156/2017-245, a o návrhu žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalovaného proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo 7. júna 2018, č. k. 6S/156/2017-245, z a m i e t a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením zo dňa 7.6.2018 č. k. 6S/156/2017-245 vyslovil nesúlad Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30.03.2017 o zákaze umiestnenia herní na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, v celom jeho znení s ustanovením § 10 ods. 5 písm. d) v spojení s § 10 ods. 6 zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

2. Žalovaný podal proti uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť a zároveň požiadal súd o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v súlade § 447 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalovaný odôvodnil nasledovne:

3. Podľa § 367 ods. 2 SSP VZN stratilo účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti napadnutého rozhodnutia.

4. Podľa § 367 ods. 3 SSP je žalovaný povinný do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti napadnutého rozhodnutia uviesť VZN do súladu so zákonom inak VZN po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti napadnutého rozhodnutia stráca platnosť.

5. Podľa § 151 ods. 2 SSP ak proti uzneseniu nie je prípustná sťažnosť, je právoplatné doručením. Na rozdiel od pôvodného Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), SSP nepozná riadny opravný prostriedok, ktorým by bolo možné automaticky odložiť právoplatnosť súdneho rozhodnutia, tak je súdne rozhodnutie právoplatné okamihom jeho riadneho doručenia všetkým účastníkom konania.

6. Z ustanovenia § 367 SSP vyplýva, že platnosť všeobecne záväzného nariadenia zaniká po šiestich mesiacoch od právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia, pričom neskoršie zrušenie prvostupňového rozhodnutia (t. j. rozhodnutie po šiestich mesiacoch od právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia) na základe kasačnej sťažnosti nie je spôsobilé navrátiť existenciu preskúmaného nariadenia, ktoré bolo nezákonne zrušené prvostupňovým súdom. Uvedené je dôsledkom odobratia automatického odkladného účinku kasačnej sťažnosti, keďže pôvodná úprava OSP (ako aj obdobná úprava vo vzťahu k nálezom Ústavného súdu pri preskúvaní všeobecne záväzných právnych predpisov), viazala šesťmesačnú lehotu na konečné rozhodnutie odvolacieho súdu vo vzťahu ku ktorému už neexistuje riadny opravný prostriedok.

7. Žalovaný má za to, že zákonodarca pri prijímaní SSP opomenul túto skutočnosť, keď prevzal úpravu konania o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia obce so zákonom z OSP, podľa ktorého bolo možné podať proti rozhodnutiu prvostupňového súdu odvolanie, v lehote 15 dní od vydania rozhodnutia súdu, ktorým došlo k pozastaveniu plynutia lehoty pre právoplatnosť rozhodnutia.

8. Už samotnou stratou účinnosti VZN hrozí žalovanému závažná ujma v podobe nemožnosti odmietnuť súhlas s umiestnením herní na území Bratislavy a s tým spojené narušenie verejného poriadku a súvisiace dopady na sociálne aspekty života v Bratislave.

9. Ak kasačný súd neprizná kasačnej sťažnosti odkladný účinok (vychádzajúc z toho, že Najvyšší súd Slovenskej republiky nerozhodne a nedoručí rozhodnutie vo veci v lehote šiestich mesiacoch odo dňa právoplatnosti napadnutého rozhodnutia, t. j. do 28.12.2018), platnosť VZN zanikne dňa 28.12.2018.

10. Priznanie odkladného účinku preto nie je v rozpore s verejným záujmom ale je práve nevyhnutné na zabezpečenie ochrany verejného záujmu. Priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti považoval za súladné s verejným záujmom, nakoľko priznaním odkladného účinku bude naďalej účinné VZN, za ktorého vydanie sa podpísalo 126 000 občanov (98 000 platných podpisov). Za verejný záujem sa považuje všeobecný záujem, ktorý je determinovaný určitým okruhom ľudí zvaným verejnosť. Verejnosť sa Petíciou sťažovala na umiestňovanie herní a žiadala zákaz hazardu na území Bratislavy. Právnym následkami napadnutého rozhodnutia hrozí závažná ujma spočívajúca v tom, že umiestnenie prevádzok hazardu na území Bratislavy nie je možné zakázať a to aj napriek tomu, že za obmedzenie hazardu sa vyslovil bezprecedentný počet obyvateľov Bratislavy.

11. V prípade, ak do 28.12.2018 nepríde k priznaniu odkladného účinku kasačnej sťažnosti, nebude neskoršie rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky schopné zabezpečiť nápravu závažnej ujmy, ktorá vznikne žalovanému ak aj obyvateľom Bratislavy. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nebude spôsobilé obnoviť pôvodné VZN a zabezpečiť ochranu dotknutých záujmov žalovaného a obyvateľov Bratislavy. Bez odkladu vykonateľnosti by zrušenie napadnutého rozhodnutia bolo len formálnym napravením porušenia práv žalovaného spôsobených napadnutým rozhodnutím a ako také by nemalo žiaden vplyv na už neplatné a neexistujúce VZN. Uvedené by predstavovalo závažnú ujmu v podobe obmedzenia jeho práva na efektívnu a reálnu súdnu ochranu právom chránených záujmov. Pri rozhodnutí po 28.12.2018, bude s najväčšou pravdepodobnosťou nevyhnutné nanovo zahájiť proces petície, po ktorom bude musieť nasledovať nový legislatívny proces zo strany žalovaného a Mestského zastupiteľstva.

12. Z dôvodu závažnosti negatívnych dopadov na verejný záujem obyvateľov Bratislavy, ochrany verejného poriadku z dôvodu negatívnych dopadov hazardu, sú podľa žalovaného jednoznačne splnené dôvody na čo najskoršie priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

13. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti považoval kasačnú sťažnosť žalovaného aj s návrhom na priznanie jej odkladného účinku za nedôvodnú a uznesenie správneho súdu č. k. 6S/156/2017-245 zo 07.06.2018 je podľa žalobcu v celom rozsahu správne a zákonné.

14. Podľa § 447 ods. 1 SSP, kasačný súd môže na návrh sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa uznesením priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok, ak by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila závažná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

15. Podľa § 447 ods. 2 SSP, nastúpením odkladného účinku zo zákona alebo jeho priznaním na základe rozhodnutia kasačného súdu podľa odseku 1 sa do právoplatného rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti pozastavujú účinky napadnutého rozhodnutia krajského súdu a takéto rozhodnutie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení iných orgánov verejnej moci. Na rozhodovanie o odkladnom účinku sa primerane použijú ustanovenia § 186 až 189 okrem lehôt podľa § 187 ods. 1 a 3.

16. Podľa § 188 SSP, ak správny súd návrhu žalobcu nevyhovie, uznesením ho zamietne.

17. Odkladný účinok kasačnej sťažnosti je upravený v § 446 a § 447 SSP s tým, že všeobecne platí pravidlo, že pokiaľ SSP neustanoví inak, kasačná sťažnosť nemá odkladný účinok. Výnimku predstavuje práve § 446 ods. 2 SSP, podľa ktorého kasačná sťažnosť má odkladný účinok, ak bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe alebo žalobe proti inému zásahu, ak žalovaným orgánom verejnej správy je správca dane alebo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku podanom proti rozhodnutiu alebo opatreniu správcu dane, bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe, ak žalovaným orgánom verejnej správy je Úrad pre verejné obstarávanie, ktorý rozhodol vo veciach týkajúcich sa výkonu dohľadu nad verejným obstarávaním, bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe vo veciach zaistenia a administratívneho vyhostenia. V ostatných prípadoch, v zmysle už zmieneného všeobecného pravidla, kasačná sťažnosť odkladný účinok nemá, avšak sťažovateľ má možnosť procesným predpisom predpísaným postupom (§ 447 ods. 1 SSP) podať návrh na priznanie odkladného účinku. Možnosť podania tohto návrhu je plne ovládaná dispozičnou zásadou. Nakoľko návrh na priznanie odkladného účinku má povahu rozhodnutia vo veci samej (§ 55 ods. 2 SSP), musí obsahovať všeobecné náležitosti podania (§ 57 ods. 1 SSP) a zároveň aj jednu špecifickú náležitosť plynúcu práve z osobitosti tohto „čiastkového konania“ v rámci konania kasačného, a to dostatočnú identifikáciu dôvodu pre priznanie odkladného účinku.

18. V tejto súvislosti je kľúčovým pojmom „hrozba závažnej ujmy“, ktorej preukázanie dopadá na ťarchu toho, kto podáva návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Hrozba závažnej ujmy ako jeden z materiálnych znakov (okrem nej aj súlad s verejným záujmom) je ťažiskom celého tohto „čiastkového konania“ a od jej preukázania závisí, či kasačný súd prizná kasačnej sťažnosti odkladný účinok, alebo návrh zamietne. Najvyšší súd Slovenskej republiky ďalej uvádza, že hrozba závažnej ujmy musí byť navyše priama a nesmie ísť len o hypotetickú možnosť. Tiež nesmie byť nepatrná, ale musí mať závažný dopad. Musí ísť teda o hrozbu závažnej ujmy na subjektívnych právach žalujúcej fyzickej osoby, právnickej osoby, ďalšieho účastníka konania, osoby zúčastnenej na konaní (§ 442 SSP), alebo v prípade podania návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalovaným orgánom verejnej správy o hrozbu závažnej ujmy spojenú s nastolením nezákonného stavu. Závažná ujma predstavuje

najširšie vyjadrenie pre sťažovateľa neželaného stavu, ktorý by v dôsledku trvania účinkov rozsudku krajského súdu priamo hrozil, alebo už nastal. Vznik ujmy musí byť v príčinnej súvislosti s výkonom, či iným právnym následkom plynúcim z rozhodnutia krajského súdu.

19. Základným zmyslom odkladného účinku nie je všeobecne aplikovateľné oddialenie účinku právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale ide o mimoriadny nástroj na zabránenie stavu, kedy by v dôsledku okamžitého výkonu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy bola konkrétnym, zásadným a nezvratným spôsobom negatívne ovplyvnená možnosť faktického výkonu hospodárskej činnosti konkrétneho subjektu alebo ohrozená samotná jeho existencia (pozri rozhodnutie Krajského súdu v Brne sp. zn. 62Af 42/2011 zo dňa 03.08.2011.)

20. Najvyšší súd uvádza, že v predmetnej veci návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti podal orgán verejnej správy. Na tomto mieste je potrebné ďalej uviesť, že inštitút odkladného účinku má primárne poskytovať ochranu žalujúcej fyzickej osoby, právnickej osoby, ďalšieho účastníka konania, osoby zúčastnenej na konaní pred výkonom napadnutého rozhodnutia, avšak v záujme zachovania zásady rovnosti účastníkov konania v konaní pred správnym súdom nie je možné „obráť“ o túto možnosť aj samotný orgán verejnej správy (§ 5 ods. 9 SSP). Hrozba závažnej ujmy však na strane orgánu verejnej správy bude menej častá, ako hrozba závažnej ujmy na strane žalobcu, prípadne ďalších osôb už vyššie zmienených (napríklad uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo 16. júla 2015, č. k. 7 Ads 182/2015-25). Vznik takto chápanej ujmy musí byť v príčinnej súvislosti s výkonom, či iným právnym následkom plynúcim z rozhodnutia krajského súdu. Zatiaľ, čo žalujúca fyzická, právnická osoba, ďalší účastník konania, osoba zúčastnená na konaní, bude spravdla spájať ujmu so svojimi subjektívnymi právami, žalovaný orgán verejnej správy (t. j. v danom prípade orgán územnej samosprávy - mesto), tieto subjektívne práva nemá. Úlohou orgánu verejnej správy je v správnom súdnom konaní hájiť zákonnosť ním vydaného rozhodnutia. Uvedené však neznamená, že podanému návrhu orgánom verejnej správy na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti nebude možné za žiadnych okolností vyhovieť; pôjde však o výnimočné prípady, kedy odloženie účinkov rozhodnutia krajského súdu bude podmienené okrem hrozby závažnej ujmy aj ochranou dôležitého verejného záujmu. Za ohrozenie dôležitého záujmu je možné aj v zmysle uznesenia rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 2Ans 3/2006 považovať napríklad navrátenie vodičského oprávnenia duševne chorej osobe, vystavenie zbrojného preukazu nebezpečnému recidivistovi, alebo udelenie povolenia k obchodu s vojenským materiálom zločinnému podniku.

21. Najvyšší súd Slovenskej republiky pri posudzovaní dôvodnosti návrhu žalovaného na odkladný účinok kasačnej sťažnosti, a to aj vo svetle vyššie uvedeného, dospel k záveru, že nie je daný zákonný dôvod na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti

22. Hrozba závažnej ujmy nemôže spočívať v tom, že ak dôjde k rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky po 28.12.2018 bude to predstavovať pre žalovaného závažnú ujmu v podobe obmedzenia jeho práva na efektívnu a reálnu ochranu právom chránených záujmov nakoľko po tomto dátume (ak nepríde do 28.12.2018 k priznaniu odkladného účinku kasačnej sťažnosti), v dôsledku uvedeného bude potrebné z najväčšou pravdepodobnosťou nevyhnutne nanovo zahájiť proces petície, po ktorom bude musieť nasledovať nový legislatívny proces zo strany žalovaného a Mestského zastupiteľstva.

23. Závažnú ujmu s poukazom na vyššie uvedené nemôže predstavovať bez ďalšieho ani žalovaným tvrdená nemožnosť odmietnuť súhlas s umiestnením herní na území Bratislavy a tým spojené narúšanie verejného poriadku a súvisiace dopady na sociálne aspekty života v Bratislave.

24. Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na to, že žalovaným uvedené skutočnosti možno hodnotiť ako negatívny jav, nie však ako hrozbu závažnej ujmy spojenú nastolením nezákonného stavu. Jedná sa o dôsledok povahy kasačnej sťažnosti ako mimoriadneho opravného prostriedku. Pokiaľ by orgány verejnej správy nemali byť v týchto veciach viazané právoplatnými rozhodnutiami krajských súdov, potom by musel aj sám zákonodarca pristúpiť ku zmene koncepcie kasačnej sťažnosti ako

opravného prostriedku proti právoplatným rozhodnutiam krajských súdov.

25. Vzhľadom na vyššie uvedené, Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že orgánom verejnej správy uvádzané dôvody v návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti nie sú spôsobilé privodiť žalovanému závažnú ujmu predpokladanú procesným predpisom. Žalovaný nepreukázal, že by mu v dôsledku trvania účinkov rozsudku krajského súdu priamo hrozila závažná ujma. Najvyšší súd Slovenskej republiky preto s poukazom na § 447 ods. 2 veta posledná SSP v spojení s § 188 SSP návrh žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti zamietol.

26. Taktiež vzhľadom na nesplnenie už prvej z podmienok stanovených vo vyššie citovanom ustanovení § 447 ods. 1 SSP, najvyšší súd sa nezaoberal tým, či priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti nebude v rozpore s verejným záujmom.

27. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal uznesenie jednomyseľne (§ 139 ods. 4 SSP v spojení s § 463 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.