

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Usam/1/2017  
Identifikačné číslo spisu: 2015200776  
Dátum vydania rozhodnutia: 12.12.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:2015200776.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu Okresná prokuratúra Dunajská Streda, so sídlom Nám. Sv. Štefana č. 1, 929 01 Dunajská Streda, proti žalovanému (sťažovateľ) Mesto Dunajská Streda, so sídlom Hlavná 50/16, 929 01 Dunajská Streda, právne zastúpeného Mgr. Eva Gulyášová - Advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Alžbetínske nám. 328, 929 01 Dunajská Streda, v konaní o vyslovenie nesúlady Všeobecne záväzného nariadenia mesta Dunajská Streda č. 7/2015 zo dňa 28.4.2015 so zákonom, konajúc o kasačnej sťažnosti sťažovateľa - žalovaného proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/163/2015-30 zo dňa 13.10.2016, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trnave z 13. októbra 2016, č. k. 14S/163/2015-30 z r u š u j e a v e c v r a c i a Krajskému súdu v Trnave na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

#### I.

##### Predmet konania

1. Krajský súd v Trnave ako správny súd napadnutým uznesením pod č. k. 14S/163/2015-30 zo dňa 13.10.2016 rozhodol tak, že Všeobecne záväzné nariadenie mesta Dunajská Streda č. 7/2015 zo dňa 28.4.2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda nie je v súlade s § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

2. Správny súd poukázal na ustanovenie § 357 SSP, ktoré vychádza z čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého je zrejmé, že ústava pripúšťa možnosť, aby o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy SR) 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 SR) mohol rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný, t.j. všeobecný súd.

3. Uviedol, že v zmysle citovaných zákonných ustanovení ako aj v zmysle čl. 68 a 71 ods. 1 Ústavy SR, 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 právnomu predpisu.

4. Z obsahu spisového materiálu bolo zrejmé, že mestské zastupiteľstvo mesta Dunajská Streda schválilo dňa 28.4.2015 Všeobecné záväzné nariadenie č. 7/2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda, ktoré nadobudlo účinnosť dňa 27.5.2010. Uvedené VZN v § 3 ods. 3 rozdeľuje územie mesta na tri zóny, pre ktoré platia rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky. Proti tomuto VZN podal prokurátor Okresnej prokuratúry Dunajská Streda protest, ktorý bol prerokovaný na zasadnutí mestského zastupiteľstva mesta Dunajská Streda dňa 23.6.2015 a bolo prijaté uznesenie č. 132/2015/6, ktorým mestské zastupiteľstvo podanému protestu prokurátora nevyhovelo.

5. Mal za to, že citované ustanovenie § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. predpokladá len určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecným záväzným nariadením, teda pre bližšie neurčených adresátov.

6. Vzhľadom na uvedené skutočnosti správny súd sa stotožnil s právnou argumentáciou žalobcu, že právny poriadok umožňuje obci v rámci originálnej samosprávnej kompetencie upraviť pravidlá času prevádzky služieb, avšak len vo forme všeobecne záväzného nariadenia prijatého mestským zastupiteľstvom takým spôsobom, že určí všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, a teda predmetné VZN je v rozpore s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko predmetné VZN územie mesta Dunajská Streda rozdelilo na tri zóny, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky, teda nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta Dunajská Streda, čím sú niektoré prevádzky zvýhodnené oproti iným druhovo rovnakým prevádzkam v rozsahu času prevádzky a služieb. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti majú v zmysle predmetného VZN druhovo rovnaké prevádzky vytvorené rozdielne podmienky pre podnikanie, čím je obmedzené ústavou zaručené právo podnikat' v závislosti od umiestnenia prevádzky v meste Dunajská Streda. Vzhľadom na uvedené správny súd podľa § 357 ods. 1 SSP vyslovil nesúhlas predmetného všeobecne záväzného nariadenia mesta Dunajská Streda so zákonom. O trovách konania rozhodol v zmysle ust. § 167 SSP .

## II.

### Kasačná sťažnosť

7. Proti predmetnému uzneseniu v zákonom stanovenej lehote podal sťažovateľ - žalovaný kasačnú sťažnosť prostredníctvom právneho zástupcu. Podľa názoru žalovaného, rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

8. Podľa názoru Krajského súdu v Trnave VZN je v rozpore s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko predmetné VZN územie mesta Dunajská Streda rozdelilo na tri zóny, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky, teda nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované

prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta Dunajská Streda, čím sú niektoré prevádzky zvýhodnené oproti iným, druhovo rovnakým prevádzkam v rozsahu času prevádzky a služieb. Žalovaný s vyššie uvedeným názorom súdu nemôže súhlasiť a má za to, že rozdelenie územia mesta Dunajská Streda na tri zóny na účely určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb v jednotlivých zónach nie je v rozpore s § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov a ani s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Mal za to, že základnou úlohou žalovaného ako jednotky územnej samosprávy, je starostlivosť o všestranný rozvoj územia mesta Dunajská Streda a o potreby jeho obyvateľov. Žalovaný v tejto súvislosti je povinný zabezpečiť pre obyvateľov mesta Dunajská Streda podmienky na kľudné a bezpečné bývanie a taktiež podmienky na zábavu a oddych. Popri zabezpečení práva na nočný kľud súčasne musia byť vytvorené podmienky na prevádzkovanie nočných barov a podobných podnikov poskytujúcich pohostinské služby vo večerných a nočných hodinách, teda žalovaný musí nájsť riešenie, ktoré je akceptovateľné pre všetkých obyvateľov mesta.

9. Žalovaný v záujme dosiahnutia uvedených cieľov pristúpil k vytvoreniu troch zón na území mesta, v ktorých určil čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb diferencovane vychádzajúc z oprávnených záujmov obyvateľov mesta. Podmienky na kľudné a bezpečné bývanie obyvateľov mesta a nočný kľud, je možné dosiahnuť elimináciou nočného života na uliciach v obytných zónach mesta. Verejný záujem vyžaduje, aby v blízkosti obytnej zóny bol prísnejšie upravený čas prevádzky prevádzkovým jednotkám poskytujúcim pohostinské služby z dôvodu zabezpečenia nočného kľudu pre obyvateľov bývajúcich v blízkosti týchto prevádzok. Na druhej strane však nie je možné celoplošne na celom území mesta obmedziť čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb do 22.00 hod., lebo takým spôsobom by došlo k znemožneniu prevádzkovania prevádzok slúžiacich na zábavu obyvateľov.

10. Žalovaný vychádzajúc z vyššie uvedených princípov pri vytvorení zón a pri určení času predaja v obchode a času prevádzky služieb zohľadnil hustotu obyvateľstva jednotlivých zónach a vzdialenosť prevádzky poskytujúcej pohostinské služby a služby rýchleho občerstvenia s predajom na priamu konzumáciu od obytnej zóny. VZN v jednotlivých zónach na území mesta Dunajská Streda upravuje čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb pre všetky predajné a prevádzkové jednotky rovnako. V jednotlivých zónach na území mesta Dunajská Streda je síce odlišný čas predaja a čas prevádzky služieb, avšak v rámci jednej zóny sú dané rovnaké podmienky pre všetky obchody a prevádzky rovnakého druhu. Jednotlivé prevádzky obchodu a služieb a priori majú odlišné podmienky na podnikanie v závislosti od ich umiestnenia, vybavenosti, sortimentu a pod., preto nie je možné tvrdiť, že určením rovnakého času predaja a času prevádzky, by bolo vytvorené rovnaké podmienky podnikania pre každého podnikateľa na území mesta Dunajská Streda.

11. Taký výklad ustanovení § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého vytvorenie zón a diferencované určenie času predaja v obchode a času prevádzky služieb v jednotlivých zónach, je neprípustný a je v rozpore so základnými zásadami zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Predpokladom výkonu samosprávy v záujme obyvateľstva, je priestor pre rozhodovanie samosprávy pri výbere vhodného spôsobu regulácie a riadenia verejných záležitostí.

12. Vzhľadom na uvedené navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky súd zrušil uznesenie Krajského súdu v Trnave, č. k. 14S/163/2015 - 30 zo dňa 13.10.2016 a aby vrátil vec krajskému súdu na ďalšie konanie.

### III.

#### Vyjadrenie žalobcu

13. K predmetnej kasačnej sťažnosti sa vyjadril podaním zo dňa 24.1.2017 žalobca. Žalobca mal za to, že oboznámením s obsahom kasačnej sťažnosti s stvrdeniami žalovaného nie je možné v žiadnom prípade sa stotožniť. Mal za to, že VZN je nezákonné, diskriminačné, preto má byť ako také zrušené. Uznesenie Krajského súdu v Trnave považuje za zákonné, vychádzajúce zo správneho právneho posúdenia veci, čo vyplýva z jeho odôvodnenia. Žalobca žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky

kasačnú sťažnosť sťažovateľa, ako nedôvodnú zamietol.

#### IV.

Konanie pred kasačným súdom.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný podľa § 21 písm. a/ Správneho súdneho poriadku v spojení s § 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 Správneho súdneho poriadku a § 444 Správneho súdneho poriadku), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (§ 442 Správneho súdneho poriadku), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 Správneho súdneho poriadku), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a § 57 Správneho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa § 440 Správneho súdneho poriadku, § 441 Správneho súdneho poriadku a § 453 Správneho súdneho poriadku a postupom podľa § 455 Správneho súdneho poriadku bez nariadenia pojednávania, po neverejnej porade senátu (§ 137 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s § 452 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

15. Podľa § 357 ods. 1 a 2 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúlady všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach

a) územnej samosprávy so zákonom alebo

b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

(2) Nesúlad podľa odseku 1 môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní.

16. Podľa § 358 SSP účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný; tým nie je dotknuté ustanovenie § 46.

17. Podľa § 359 ods. 1 a 2 SSP žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

(2) Žalobcom môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

18. Podľa § 360 SSP žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté všeobecne záväzné nariadenie.

19. Podľa § 366 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju zamietne.

20. Podľa § 367 ods. 1 - 3 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením vysloví nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, označenie a deň prijatia všeobecne záväzného nariadenia, skutočnosť, či vyslovuje nesúlad celého všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a ustanovenie zákona alebo iného všeobecného právneho predpisu, s ktorým nie je všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie v súlade.

(2) Ak správny súd rozhodne podľa odseku 1, dňom nadobudnutia právoplatnosti jeho rozhodnutia stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie účinnosť.

(3) Obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 uviesť všeobecne záväzné nariadenie vydané vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach plnenia úloh štátnej správy do súladu so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; inak všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 strácajú platnosť.

21. V zmysle citovaných zákonných ustanovení ako aj v zmysle čl. 68 a 71 ods. 1 Ústavy SR všeobecne záväzné nariadenia obce alebo vyššie 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 nariadenia 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 a ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto, či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenie zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

22. Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

23. Podľa čl. 67 ods. 1 až 3 Ústavy SR územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.

(2) Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.

(3) Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

24. Podľa čl. 68 Ústavy SR vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

25. Podľa § 4 ods. 1, 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

(2) Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce

- a) orgánmi obce,
- b) miestnym referendom,
- c) zhromaždením obyvateľov obce.

26. Podľa § 4 ods. 3, 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (3) 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 5a) a vykonáva ich správu,
- d) 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,

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, 5c) 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 5d) a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,

j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu 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 miestne referendum 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 6) a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,

p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu, 6a)

r) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,

s) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny. 6b)

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

27. 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 a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

28. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil, že Mesto Dunajská Streda dňa 28.4.2015 schválilo Všeobecne záväzné nariadenie mesta Dunajská Streda č. 7/2015 o pravidlách určenia času a predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda. Toto nadobudlo účinnosť dňa 27.5.2015. Podľa § 3 ods. 3 VZN pre určenie času predaja v obchodoch a času predaja v prevádzkach služieb v prípade obchodov a prevádzok služieb neuvedených v § 3 ods. 1 a ods. 2 sa územie mesta rozdeľuje na tri zóny, I. zóna: Alžbetínske námestie, Bratislavská cesta od križovatky s Októbrovou ulicou (v smere na Jesenského ulicu), Jesenského ulica, Hlavná ulica od križovatky s Jesenského ulicou po kruhový objazd v križovatke hlavnej ulice s Galantskou cestou a Vajanského ulicou, Korzo Bélu Bartóka, Nám. Jehudu Aszáda, Poštová, prepojovacia komunikácia od ul. M. R. Štefánika po ulicu Istvána Gyurcsóa, ulica Istvána Gyurcsóa od križovatky s Malodvornickou cestou po kruhový objazd so Športovou ulicou, Športová ulica od kruhového objazdu (smer sídlisko Sever II) po druhú križovatku, Czibóková ulica, Železničná ulica, časť Vajanského ulice od nadjazdu po odbočku na Zelenú ulicu, Hlavná ulica od Železničného priesectia smerom do mesta po odbočku na Mlynskú ulicu,

Priemyselná ulica, Kračanská cesta - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa od 06.00 hod. do 24.00 hod., v dňoch piatok a sobota od 06.00 hod. - 03.00 hod.. Prevádzkový čas prevádzky s pohostinskou činnosťou v spojení s predajom na priamu konzumáciu formou sezónneho exteriérového posedenia na verejnom priestranstve alebo na súkromnom pozemku (terasy) je určený od 06.00-24.00 hod.. II. zóna: Kúpeľná ulica, Malotejedská ulica, Gabčíkovská cesta od križovatky s Kúpeľnou (v smere na Gabčíkovo), areál termálneho kúpaliska - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne a) v období od 15.06. do 15.09. - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 06.00 hod. do 24.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 06.00-03.00 hod.; b) v období od 16.09. do 15.06. - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 09.00 hod. do 22.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 09.00 hod. do 23.00 hod.. III. zóna: ostatné ulice nezradené do I. a II. zóny - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 07.00 hod. do 22.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 07.00 hod. do 23.00 hod..

29. Proti tomuto VZN podal prokurátor Okresnej prokuratúry Dunajská Streda protest, ktorý bol prerokovaný na zasadnutí mestského zastupiteľstva mesta Dunajská Streda dňa 23.6.2015 a bolo prijaté uznesenie č. 132/2015/6, ktorým mestské zastupiteľstvo predmetnému protestu nevyhovelo. Následne bol podaný návrh zo strany žalobcu na vyslovenie nesúladu predmetného VZN podľa § 250zfa OSP so zákonom, konkrétne s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

30. Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe, a demonštratívnym spôsobom v ustanovení § 4 ods. 3, pod ktorého písm. d/ a h/ je zahrnutá aj samosprávna funkcia.

31. Podľa uvedených ustanovení zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávnych funkcií usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce, a utvára podmienky pre riadne zásobovanie obce a vykonáva nad ním dozor (určuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).

32. „Výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení však podľa názoru ústavného súdu treba interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územných samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy. Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe, a demonštratívnym spôsobom v ustanovení § 4 ods. 3, pod ktorého písm. d/ a h/ je zahrnutá aj samosprávna funkcia, o ktorú sa opiera napadnuté nariadenie odporcu“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 56/22000 ).

33. Zákonodarca 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 najmä v oblastiach v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 4 ods. 3, avšak aj v iných oblastiach v pôsobnosti obce, ak zákon neustanovuje, že obec v rámci zákonom zverenej pôsobnosti koná a rozhoduje ako orgán štátnej správy a 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.

34. Citované ustanovenie § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. predpokladá určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecným záväzným nariadením, teda pre bližšie neurčených adresátov. Teda z § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že právny poriadok teda zákon č. 369/1990 Zb. obci v rámci originálnej samosprávnej kompetencie umožňuje upraviť pravidlá času prevádzky služieb avšak, len vo forme VZN prijatého mestským zastupiteľstvom takým spôsobom, že určí všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, v tejto časti sa kasačný súd zhodne s názorom správneho súdu.

35. V ust. § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, uplatňovaná špeciálna zásada subsidiarity znamená, že orgány miestnej samosprávy majú plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti a zverené štátu alebo nie sú v pôsobnosti inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby. V zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (napr. sp. zn. I. ÚS 55/2000, sp. zn. I. ÚS 56/00, sp. zn. I. ÚS 54/00) je však obsah samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení potrebné interpretovať reštriktívne, t.j., že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno-samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi. Pri posúdení, čo možno považovať za „vec územnej samosprávy obce“, je okrem iného, dôležitým kritériom na vymedzenie tohto pojmu čl. 65 Ústavy SR, v zmysle ktorého je obec právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií.

36. Podľa názoru Ústavného súdu SR vyjadreného v Náleze sp. zn. II. ÚS 70/971, „Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia. Súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti. Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania sa na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na trhu. Súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikat'. Právo podnikat' sa podľa Ústavy Slovenskej republiky zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.“. S ohľadom na vyššie uvedený a Ústavným súdom SR formulovaný princíp zvýšenej právnej ochrany práva podnikat' je potrebné zákonom o obecnom zriadení priznané oprávnenie regulácie času predaja a poskytovania služieb v obchode vykladať prísne doslovne. Obec okrem samotného určenia času predaja a prevádzky služieb normatívnym spôsobom nemôže stanovovať žiadne ďalšie obmedzenia ani povinnosti podnikateľom, založiť oprávnenie rozhodovať o individuálnych výnimkách a pod. (rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Svzn/1/2015 z 19.10.2016).

37. Všeobecné záväzné nariadenie obce (mesta) možno definovať ako normatívny správny akt, ktorý je vydávaný vo veciach územnej samosprávy alebo prenesenej (delegovanej) štátnej správy a ktorý je záväzný pre všetky osoby na území obce, mesta, mestskej časti a samosprávneho kraja, ktorý ho vydal.

38. Normatívnosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie sa musí vzťahovať na neurčitý počet prípadov jedného druhu a nesmeruje voči konkrétnemu adresátovi, ale voči neurčitému okruhu osôb. Všeobecným záväzným nariadením, by sa preto nemal upravovať individuálny prípad, ktorý by mal byť riešený individuálnym správnym aktom (rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy). Predmetom normatívnej úpravy môže byť široká škála právnych vzťahov, avšak pri ukladaní povinností musí byť dodržaný rámec ustanovený čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, t.j. ukladať vo všeobecne záväznom nariadení vo veciach samosprávy povinnosti v medziach zákona. Obec nemôže uložiť povinnosť novú, ktorá neexistuje v zákone. Nerešpektovanie uvedeného pravidla znamená faktickú negáciu zvrchovanosti zákona, a teda aj samotného princípu právneho štátu (Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 154/05 z 5.1.2006).

39. Závaznosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie, tak ako to vyplýva aj z jeho názvu, zaväzuje všetky osoby, fyzické i právnické, bez ohľadu na ich trvalý pobyt alebo sídlo na území obce, mesta, mestskej časti, alebo samosprávneho kraja, ktorý ich vydal. Je pritom irelevantné, či sa tieto osoby na tomto území zdržujú trvale, prechodne alebo prvý krát, a či je tam obsah všeobecne záväzného nariadenia známy.

40. Územná pôsobnosť všeobecne záväzného nariadenia je daná celým územím obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja.

41. Predmetom posúdenia zo strany kasačného súdu zostalo, či správny súd zákonne rozhodol o nesúlade VZN Mesta Dunajská Streda č. 7/2015 zo dňa 28.4.2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda s ust. § 6 ods. 1 a § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, keď správny súd poukázal na nesúlad VZN s poukazom na vytvorenie tzv. 3 zón v meste v § 3 ods. 3 VZN, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky a teda konštatoval, že nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta. Bolo potrebné posúdiť, či táto tzv. zonácia charakterizovaná v rámci jednotlivých zón špecifikáciou ulíc a aj iným opisným spôsobom, je resp. bola možná.

42. Podľa názoru kasačného súdu charakter územnej pôsobnosti všeobecne záväzného nariadenia celým územím mesta, obce, ešte neznamená, že by obec, mesto, nemohlo všeobecne záväzným nariadením určiť pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb (§ 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) aj v závislosti od vymedzenia určitej zóny v danom meste, obci, tak ako to bolo vymedzené predmetným VZN. Kasačný súd sa nestotožňuje so záverom správneho súdu, že VZN Mesta Dunajská Streda, tým, že vytvorilo 3 zóny v rámci mesta v ust. § 3 ods. 3 predmetného VZN a v nich určilo tzv. pravidlá času predaja v obchodoch a prevádzkach služieb s rôznymi časmi predaja v obchode a časmi prevádzky služieb, pre druhovo rovnaké prevádzky, že týmto nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov. Podľa kasačného súdu v ust. § 3 ods. 3 predmetného VZN ide o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ktorým žalovaný s poukazom na § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. určil pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb, aj keď je mesto rozdelené do 3 zón.

43. Kasačný súd tiež poukazuje na to, že žalobca žiadal vysloviť nesúlad predmetného VZN v celom rozsahu s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom výrokom uznesenia správny súd rozhodol aj o nesúlade predmetného VZN aj s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Tento svoj postup správny súd žiadnym spôsobom nezdôvodnil.

44. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že námietky obsiahnuté v kasačnej sťažnosti sú dôvodné a zároveň spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia krajského súdu, preto Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na § 462 ods. 1 SSP napadnuté rozhodnutie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

45. V ďalšom konaní bude krajský súd v zmysle § 469 SSP viazaný právnym názorom kasačného súdu vysloveným v tomto rozhodnutí. Bude preto povinnosťou správneho súdu prvej inštancie v ďalšom konaní postupovať vo vyššie naznačenom smere a znovu vo veci rozhodnúť a svoje rozhodnutie riadne a presvedčivo zdôvodniť.

46. O náhrade trov kasačného konania rozhodne Krajský súd v Trnave s poukazom na § 467 ods. 3 SSP.

**Poučenie:**

Proti predmetnému uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.