

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 2Usam/2/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017201621
Dátum vydania rozhodnutia: 27.01.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:1017201621.2

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu: Krajská prokuratúra Bratislava, so sídlom Vajnorská 47, Bratislava, proti žalovanému: Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom Primaciálne nám. 1, Bratislava, zastúpený: White & Case s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom Hlavné nám. 5, Bratislava, o vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30. marca 2017 o zákaze umiestnenia herní na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy so zákonom, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/156/2017-245 zo dňa 07. júna 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) napadnutým uznesením podľa § 367 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) vyslovil nesúlad Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj ako „VZN“) hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30. marca 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 (ďalej aj len „zákon o hazardných hrách“) a s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej aj len „zákon o obecnom zriadení“).

2. V odôvodnení napadnutého uznesenia krajský súd uviedol, že na zasadnutí Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy dňa 30. marca 2017 bol podľa § 11 ods. 5 písm. c/ zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (ďalej aj ako „zákon o Bratislave“) a podľa § 10 ods. 5 písm. d/ a § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách prijatý návrh Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30. marca 2017, ktorým sa ustanovilo, že „na celom území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy nemožno umiestniť herňu a/ v hoteloch, motelloch a penziónoch; b/ v budovách pre obchod a služby; c/ v budovách pre kultúru a na verejnú zábavu; d/ v bytových domoch s tým, že toto VZN nadobúda

účinnosť dňa 01. mája 2017“.

3. Z obsahu pripojeného administratívneho spisu krajský súd zistil, že dňa 29. júna 2016 bola do podateľne Magistrátu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy doručená petícia pod názvom „Petícia za Bratislavu bez hazardných hier“ (ďalej aj ako „Petícia“), ktorou podpísaní podporovatelia žiadali Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, aby prijalo VZN, ktorým hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b/, d/, e/ a i/ zákona o hazardných hrách nebude možné prevádzkovať na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy. Mestské zastupiteľstvo uznesením č. 717/2017 zo dňa 26. januára 2017 predloženú Petíciu vzalo na vedomie a požiadalo primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, aby vyhovel požiadavkám obsiahnutým v Petícii a aby do 31. januára 2017 zverejnil návrh VZN, ktoré bude úplne zakazovať umiestnenie herní vo všetkých budovách uvedených v § 38 ods. 4 zákona o hazardných hrách. Návrh VZN bol zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy od 27. januára 2017 do 10. februára 2017. Mestská rada uznesením č. 465/2017 zo dňa 02. februára 2017 odporučila Mestskému zastupiteľstvu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy schváliť predložené VZN o zákaze umiestnenia herní na území Bratislavy. Na zasadnutí Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy dňa 16. februára 2017 nebol schválený návrh VZN predložený na základe Petície.

4. Z listiny žalovaného sp. zn. MAGS SPČ-OLP:33803/2017 z 08. marca 2017, ktorou primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy rozhodol o skrátení postupu pri príprave VZN, vyplýva, že petičný výbor na stretnutí dňa 02. marca 2017 poveril primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, aby na zasadnutí mestského zastupiteľstva predložil pôvodný návrh VZN s odôvodnením, aby vôľa viac ako 130.000 Bratislavčanov nebola zmarená. Návrh VZN (v rovnakom znení ako bolo predložené na zasadnutie mestského zastupiteľstva dňa 16. februára 2017) bol zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy od 09. marca 2017 do 23. marca 2017. Na zasadnutí Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy dňa 30. marca 2017 bol predložený návrh VZN schválený uznesením č. 769/2017.

5. Krajský súd vo svojom rozhodnutí uviedol, že pre posúdenie súladnosti VZN s príslušným právnym aktom (zákonom, ústavou) je nevyhnutné posúdiť, či ide o nariadenie prijímané vo veciach samosprávy obce, alebo vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Pri vymedzení samosprávnej a prenesenej pôsobnosti obce vychádza zákon o obecnom zriadení z princípu subsidiarity, ktorý uprednostňuje samosprávnú pôsobnosť obce pred prenesenou pôsobnosťou obce. Krajský súd mal za to, že oblasť právnych vzťahov upravená vo VZN č. 2/2017 spadá do pôsobnosti orgánov štátnej správy (§ 4 ods. 3 písm. n/ zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste), čím je obec splnomocnená zákonom na vydanie VZN (§ 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení). Mantinelom tejto normotvornej činnosti obce je zohľadniť obmedzenia vo vzťahu k základným právam a slobodám upravené v čl. 13 ods. 1 písm. a/ a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, pričom právo podnikáť sa podľa Ústavy Slovenskej republiky zaručuje so sprísnenou ochranou.

6. Zákonná úprava prevádzkovania hazardných hier v zákone č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách dáva obci právomoc rozhodovať o udelení individuálnej licencie (§ 10 ods. 5 písm. c/), ako i rozhodovať o obmedzení prevádzkovania hazardných hier na území obce (§ 10 ods. 5 písm. d/). VZN obce, ako orgánu štátnej správy, je podzákonným právnym aktom, ktorým možno ukladať určité povinnosti fyzickým a právnickým osobám len na základe zákona, t. j. zákon musí výslovne splnomocniť obec, aby mohla uložiť určitú povinnosť zasahujúcu do základných práv a slobôd. Krajský súd zastával názor, že ak chce obec uložiť zákaz umiestnenia herní na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a tým zasiahnuť do základných práv a slobôd osôb, musí mať na to výslovné zákonné splnomocnenie. Krajský súd uviedol, že vecou sa dôkladne zaoberal, a to aj s ohľadom na názor obyvateľov Bratislavy, ktorí svojim podpisom podporili Petíciu (98.118 platných podpisov). Zistil však také porušenia zákona zo strany žalovaného, ktoré svojím charakterom a intenzitou privodili nesúlad posudzovaného prijatého VZN č. 2/2017 zo zákonom o hazardných hrách.

7. V konaní bolo podľa krajského súdu preukázané, že žalovanému bola dňa 29. júna 2016 doručená Petícia, ktorou sa podpísaní obyvatelia Bratislavy domáhali zákazu umiestňovania herní na území Bratislavy s odôvodnením, že ich prevádzkou dochádza k narušovaniu verejného poriadku. V tejto súvislosti dal krajský súd do pozornosti, že petičné právo je garantované Ústavou Slovenskej republiky v čl. 27, pričom zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve (ďalej aj ako „petičný zákon“) upravuje hmotnoprávne a procesné podmienky pri jeho použití. Po prijatí petície a prešetrení, či táto spĺňa formálne náležitosti je následne orgán verejnej moci, ktorému bola petícia určená, povinný petíciu vybaviť, t. j. vecne sa ňou zaoberať, prešetriť jej obsah a v lehote, ktorá neznemožní dosiahnutie jej účelu, písomne oznámiť výsledok vybavenia osobe, ktorá ju podala. Povinnosť zaoberať sa petíciou, t.j. petíciu prešetriť, slúži na vytvorenie podmienok, aby v prípade opodstatnenosti požiadaviek uvedených v petícii mohla obec prijať vo verejnom záujme opatrenia legislatívneho alebo iného charakteru (III. ÚS 266/08).

8. V predmetnej veci (rozhodovanie obce formou VZN o zákaze umiestňovania herní na území Bratislavy) ide podľa názoru krajského súdu o prenesený výkon štátnej správy na obec, ktorý v zásade reguluje štát na celoštátnej úrovni. Obec preto musí pred vybavením petície, slúžiacej ako podklad pre možnosť hlasovania o danom VZN, uskutočniť zisťovanie splnenia nevyhnutnej podmienky vyžadovanej zákonom o hazardných hrách v § 10 ods. 6, (narušenie verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier), aby mohla formou VZN ustanoviť zákaz umiestňovania herní v priestoroch vymedzených v § 10 ods. 5 písm. d/ zákona. V zmysle § 5 ods. 5 petičného zákona je povinnosťou orgánu verejnej moci (žalovaného) podanú petíciu prešetriť tak, aby zistil skutočný stav vecí a tiež to, či je podaná v súlade s právnymi predpismi a verejným záujmom. V prípade predmetnej Petície teda bolo potrebné, zistiť splnenie zákonom vyžadovanej podmienky pre vydanie požadovaného VZN, ktorým je narušenie verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier na území Bratislavy.

9. Krajský súd zdôraznil, že predložený administratívny spis žalovaného neobsahuje žiadnu dokumentáciu o zisťovaní skutočného stavu vecí, t. j., že by žalovaný nejakým spôsobom vykonal šetrenie, ktorým by zisťoval naplnenie zákonnej podmienky (narušovanie verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier) napriek tomu, že žalovaný disponuje viacerými možnosťami ako by mohol takýto stav (rušenie verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier) zistiť, zadokumentovať a prípadne aj sankcionovať, napr. Mestskou políciou. Povinnosť prešetriť petíciu tak, aby príslušný orgán verejnej správy zistil skutočný stav vecí, jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom, vyslovil Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze IV. ÚS 109/2010-43 z 20. decembra 2010. Žiadne takéto zisťovanie v administratívnom spise nie je zadokumentované. Krajský súd v tejto súvislosti vyslovil záver, že predmetná Petícia nebola prešetrená, resp. skutočný stav nebol zistený v súlade s právnymi predpismi (§ 5 ods. 5 petičného zákona), a preto nedostatočne prešetrená petícia nemôže byť legitímnym podkladom pre jej vybavenie a ani následne predloženie návrhu VZN na hlasovanie o takomto návrhu.

10. Krajský súd uviedol, že počas zákonom stanovenej lehoty na vybavenie Petície (30, resp. 60 pracovných dní od jej doručenia) mal žalovaný povinnosť prešetriť splnenie formálnych náležitostí Petície - pravosť a počet podpisov obyvateľov Bratislavy, ako aj naplnenie materiálnej podmienky Petície - rušenie verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier. Napriek tomu, že Petíciu žalovaný ani v predĺženej 60 dňovej lehote nevybavil, vôbec neskúmal materiálny dôvod Petície (v predložennom administratívnom spise nie je o tom žiaden doklad). Potom podľa krajského súdu celkom zrejme nebol naplnený § 5 ods. 5 petičného zákona, ktorý jednoznačne na to, aby mohla byť petícia vybavená, stanovuje správne orgánu povinnosť prešetriť formálne náležitosti petície - podpisy obyvateľov, ale stanovuje aj povinnosť prešetriť a zistiť skutočný stav vecí - materiálnu podmienku, v danom prípade skutočnosť, či dochádza v obci k narušovaniu verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier. Keďže k žiadnemu takémuto prešetrovaniu Petície zo strany žalovaného nedošlo (nebolo to nijako preukázané), postup žalovaného po doručení Petície znamená podľa krajského súdu porušenie v žalobe namietaných ustanovení zákona o hazardných hrách (§ 10 ods. 5 písm. d/ a § 10 ods. 6), ako aj § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Samotné nedodržanie zákonných lehôt na vybavenie Petície zo strany

žalovaného nemalo podľa krajského súdu vplyv na súlad napadnutého VZN č. 2/2017 so zákonom.

11. Ďalej krajský súd poukázal na to, že do svojho rozhodnutia transformoval „plnú jurisdikciu“ ako atribút práva na spravodlivý proces, v zmysle ktorej súd pri svojom rozhodovaní nemusí byť obmedzený v skutkových otázkach len tým, čo vo veci zistil žalobca. Krajský súd teda samostatne a nezávisle hodnotil správnosť a úplnosť úkonov žalovaného. Skúmal pochybenia žalovaného v rámci celého procesu konania o návrhu VZN, teda aj štádiom vybavenia petície v zmysle petičného zákona a v rámci tohto zistil, že konanie žalovaného trpí takou vadou, ktorá má nepochybne vplyv na zákonnosť napadnutého VZN. Svoj postup krajský súd odôvodnil základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorým je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Rovnako judikatúra ústavného súdu s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte spája požiadavku všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m.m. PL. ÚS 1/04).

12. Krajský súd dôvodil, že zákonnou podmienkou pre hlasovanie o návrhu VZN je vybavenie petície, čo vyplýva z petičného zákona. Následne nastupuje samotný proces rozhodovania - hlasovania Mestského zastupiteľstva Bratislavy o predloženej návrhu VZN. Vybavenie petície a hlasovanie o návrhu VZN sú síce formálne oddelené fázy celého procesu konania začatého doručením petície, avšak sú navzájom prepojené a podmienené. Krajský súd preto dal za pravdu žalobcovi, že proces vybavenia petície a hlasovanie o návrhu VZN je proces vzájomnej synergie, tieto dva úkony nie je možné v logickej súvislosti od seba oddeliť. Bez vybavenia petície nemožno hlasovať o návrhu VZN, a to všetko ultra uno - jedna petícia, jedno vybavenie petície, hlasovanie o návrhu VZN. Uvedený názor krajský súd oprel o rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky v súvislosti s petičným právom, ktorý vymedzil, že súčasťou objektívneho i subjektívneho petičného práva nie je povinnosť orgánu verejnej moci petíciu vyhovieť. Ani ústava a ani petičný zákon neobsahujú záruky priaznivého alebo dôsledky nepriaznivého vybavenia petície (nález PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017).

13. Pokiaľ ide o namietané opätovné prerokovanie návrhu VZN na základe petície, o ktorom už raz bolo rozhodované (16. februára 2017), prípustné podľa žalovaného vzhľadom na úpravu obsiahnutú v čl. 5 bod. 28 Rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, krajský súd zastával názor, že takto možno postupovať iba v prípade, ak mestské zastupiteľstvo koná autonómne, v rámci originálnej kompetencie, kedy môže vydať VZN bez výslovného splnomocnenia v zákone a nie v prípade preneseného výkonu štátnej správy, ako je to v predmetnom prípade, kedy obec v zmysle zákona o hazardných hrách môže vydať VZN iba v prípade, keď sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier. Obyvatelia Bratislavy, ktorí vyjadrili podporu Petícii majú právo, aby o nej poslanci hlasovali a prijali alebo neprijali VZN. Takéto hlasovanie o Petícii sa udialo na zasadnutí Mestského zastupiteľstva dňa 16. februára 2017 a týmto hlasovaním bolo ich právo vyplývajúce z predloženej Petície naplnené a vyčerpané. Opätovne na ďalšom zasadnutí mestského zastupiteľstva hlasovať o danom VZN napriek namietanej úprave Rokovacieho poriadku už nebolo možné.

14. Krajský súd zohľadnil aj skutočnosť, že v súvislosti s predmetnou Petíciou bol zvolený petičný výbor, zložený z primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a starostov mestských častí s tým, že predsedom petičného výboru bol primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy. Vzhľadom na okolnosti primátor Bratislavy v petičnom výbore celkom zjavne nevystupoval ako súkromná fyzická osoba (označenie Petičný výbor - primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a starostovia mestských častí), pričom zo zákona o Bratislave primátorovi nevyplýva kompetencia zastupovať petičný výbor a predkladať návrhy petičného výboru mestskému zastupiteľstvu. V postavení primátora Bratislavy vo vzťahu k petičnému výboru krajský súd vzhliadol konflikt záujmov, keď primátor Bratislavy predložil zastupiteľskému orgánu, ktorého zasadnutia zvoláva a vedie, návrh Petície, pri ktorej je predsedom petičného výboru, na prerokovanie návrhu VZN. Ak má platiť i v danej situácii všeobecný princíp demokracie, t. j. oddelenie „výkonnej moci od zákonodarnej“ (v kontexte úrovne právomoci obce), so zabezpečením účinnej verejnej kontroly, je podľa krajského

súdu nevyhnutné na konflikt záujmov poukázať.

15. Krajský súd sa zaoberal aj účelom Petície, z označenia ktorej (prvá strana petičného hárku) vyplýva, že na území Bratislavy dochádza k narušovaniu verejného poriadku v súvislosti s hraním hazardných hier, a preto podpísaní obyvatelia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy žiadajú, aby Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prijalo VZN, ktorým nebude možné prevádzkovať hazardné hry na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy. V tomto kontexte nepochybne vo vzťahu k verejnému poriadku je daná právomoc obce na riešenie problému cestou vydania VZN, avšak za splnenia zákonom o hazardných hrách stanovených podmienok (§ 11 ods. 5 písm. c/, § 10 ods. 5 písm. d/ a § 10 ods. 6 a § 5 petičného zákona). Pokiaľ by v súvislosti s hraním hazardných hier vzišla potreba riešenia sociálneho dopadu na obyvateľov Bratislavy, ako uviedol žalovaný vo svojom vyjadrení k žalobe v časti III. neexistencia dôvodov pre odklad účinnosti (keďže VZN bolo prijaté za účelom odstraňovania závažných dopadov hazardných hier, okrem iného na jednotlivcov hrajúcich hazardné hry - patologická závislosť, osobný bankrot, ako i sociálnu a ekonomickú situáciu dotknutých rodín - rozpad rodín, zadlžovanie rodín, ďalej negatívny vplyv na mladistvých, následnú ambulantnú starostlivosť, riziko kriminálnej aktivity a iné), takýto účel petície nie je podľa krajského súdu možné naplniť, nakoľko sociálne otázky občanov Slovenskej republiky je oprávnený riešiť výlučne štát svojou nastavenou sociálnou politikou ktorá nespadá do kompetencie obce. V premise uvedených skutočností tu potom existuje rozpor medzi faktickým účelom samotnej Petície, ktorú uviedol sám žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe „sociálny dopad na obyvateľov Bratislavy v súvislosti s hraním hazardných hier“ a formálnym účelom vymedzeným v zákone o hazardných hrách tak, ako je uvedený v záhlaví petičného hárku, „že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier“.

16. Krajský súd uzavrel, že prejav vôle obyvateľov obce s riešením určitého problému vyjadrený v Petícii nie je javom trvalým, ale je závislý od rôznych v čase sa meniacich a vyvíjajúcich faktorov (spoločenských, sociálnych, ekonomických, kultúrnych, demografických), a preto aj proces hlasovania zastupiteľstva obce o petícii obyvateľov nemôže byť časovo neobmedzený, čo by v danom prípade podľa Rokovacieho poriadku mohlo byť zneužitie, keďže je daná možnosť až troch hlasovaní s odstupom druhého a tretieho hlasovania minimálne 6 mesiacov (maximálna doba nie je stanovená).

17. Krajský súd dospel k názoru, že žalovaný pri vybavení petície nepostupoval s odbornou starostlivosťou tak, aby vôľa obyvateľov Bratislavy, ktorí Petíciu podporili, bola naplnená a vyslovil nesúlad s uvedenými ustanoveniami zákona o hazardných hrách a zákona o obecnom zriadení.

18. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalovaný (sťažovateľ) včas kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a konanie vo veci zastavil.

19. Namietal, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil žalovanému, aby uskutočnil jemu patriace práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, keď došlo k porušeniu práva žalovaného na nezávislý a nestranný súd, ako aj k porušeniu zákazu svojvôle súdu a rovnosti účastníkov. Žalovaný predovšetkým poukázal na to, že krajský súd rozhodol nad rámec rozsahu a dôvodov uvedených v žalobe, čím porušil § 134 ods. 1 SSP a zároveň právo žalovaného na spravodlivý proces, keďže žalovanému nebolo umožnené vyjadriť sa k dôvodom, pre ktoré krajský súd vyslovil nesúlad VZN v celom jeho znení so zákonom. V tejto súvislosti žalovaný dôvodil, že žalobca v žalobe namietal nesúlad VZN so zákonom len z dôvodu nemožnosti opätovného hlasovania o návrhu VZN, ktorá spôsobila nespĺnenie zákonných podmienok na prijatie VZN a zároveň z dôvodu nevysporiadania sa s pripomienkami k návrhu VZN v súlade so zákonom o obecnom zriadení. Krajský súd však napadnuté uznesenie zdôvodnil nielen nemožnosťou opätovného hlasovania preneseným výkonom štátnej správy, ale aj konfliktom záujmov primátora Bratislavy, rozdielom medzi faktickým a formálnym účelom Petície a závislosťou Petície a VZN od rôznych v čase sa meniacich a vyvíjajúcich sa faktorov. Žalovaný zdôraznil, že krajský súd o svojom zámere rozhodnúť na základe plnej jurisdikcie neinformoval. Považoval za neprípustné, aby súd, ktorý môže konať len v zmysle zákona, si uzurpoval

plnú jurisdikciu a oznámil dôvody, na základe ktorých rozhodol, až po skončení súdneho konania.

20. Žalovaný navyše všetky dôvody, ktoré krajský súd uviedol v napadnutom rozhodnutí nad rámec žaloby, považoval za vychádzajúce z nesprávneho právneho posúdenia veci. Poukázal na to, že krajský súd v napadnutom uznesení podmieňuje vydanie VZN prešetrením tvrdeného narušania verejného poriadku. Zo znenia § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách pritom vyplýva, že podmienkou pre vydanie VZN, ktorým obec zakáže prevádzkovanie hazardných hier na svojom území, je petícia, v ktorej sa obyvatelia obce sťažujú na to, že v obci sa narúša verejný poriadok. Podľa žalovaného sa už samotným sťažovaním na narušenie verejného poriadku má za to, že k jeho narúšaniu dochádza. Žalovaný zastával názor, že skutočným stavom veci nie je prešetrenie toho, či k narúšaniu verejného poriadku dochádza, ale prešetrenie toho, či sa obyvatelia obce sťažujú na narušenie verejného poriadku. Skutočnosť, že sa obyvatelia Bratislavy v Petícii sťažovali na narušenie verejného poriadku je zrejmá z textu Petície a žalovaný preto nemal dôvod vykonávať prešetrovanie tak, ako to od neho vyžaduje krajský súd. V tejto súvislosti dal žalovaný do pozornosti dôvodovú správu k predmetnému zákonnému ustanoveniu, podľa ktorej už podpísaním petície sa obyvatelia obce sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, a preto zákon nemôže vyžadovať preukazovanie narušania verejného poriadku.

21. Ďalej žalovaný uviedol, že krajský súd nesprávne právne posúdil skutočnosť, že žalovaný rozhodovaním formou VZN o zákaze umiestňovania herní na území Bratislavy konal v rámci preneseného výkonu štátnej správy na obec. Okrem § 5 zákona o obecnom zriadení, ktorý zdôrazňuje, že nariadenia vydáva obec vo veciach územnej samosprávy, žalovaný rovnako poukázal v tejto súvislosti aj na § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení a § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Svoju argumentáciu v tomto smere žalovaný podporil rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (3Rks/2/2014) a Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 4/2016). Úprava § 10 ods. 5 písm. d/ a ods. 6 zákona o hazardných hrách predstavuje zákonnú limitáciu práva žalovaného na výkon územnej samosprávy, keď spája vydanie VZN vo veci zabezpečenia verejného poriadku v obci s petíciou obyvateľov obce, ktorej predmetom je sťažovanie sa na porušovanie verejného poriadku v súvislosti s prevádzkovaním hazardných hier.

22. Žalovaný rovnako nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, podľa ktorého nebolo možné opätovne hlasovať o predmetnom VZN. Mal za to, že platný právny poriadok pripúšťa opakované hlasovania na základe jednej petície, keďže petícia (v zmysle požiadavky zákona o hazardných hrách) a hlasovanie o návrhu VZN sú dve oddelené fázy v procese hlasovania o zákaze hazardu. Dôvodil, že petícia sa spravuje ustanoveniami petičného zákona, pričom táto fáza je ukončená vybavením petície. K riadnemu vybaveniu petície prišlo prijatím uznesenia č. 717/2017 Mestským zastupiteľstvom. Zdôraznil, že zákon o hazardných hrách neustanovuje procesný postup obce (mestského zastupiteľstva) pri hlasovaní o úplnom alebo čiastočnom zákaze hazardu na území obce. Tento procesný postup je upravený v § 11 ods. 4 písm. k/ a § 12 ods. 12 zákona o obecnom zriadení, v § 11 ods. 5 a § 29 zákona o Bratislave a v čl. 5 ods. 28 Rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva, z ktorého vyplýva, že Mestské zastupiteľstvo bolo oprávnené opätovne hlasovať o rovnakom materiáli. Uviedol, že zákon o hazardných hrách nijakým spôsobom nereguluje spôsob hlasovania alebo opakované hlasovanie o zákaze hazardu. Podľa žalovaného zákon o hazardných hrách ponecháva nedotknutú všeobecnú právnu úpravu rokovania obecných zastupiteľstiev a na základe nej prijaté procesné pravidlá o spôsobe rokovania pri prijímaní VZN. Zdôraznil, že prijímanie VZN o hazardu nie je hlasovaním o petícii, ale je hlasovaním na základe splnenia podmienky, ktorá musí predchádzať procesu prijatia nariadenia. Zastával názor, že ak prišlo k predloženiu petície, ktorá spĺňa podmienky podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách, samotná petícia už nie je relevantná pre proces hlasovania o VZN.

23. Ďalej žalovaný rozporoval aj záver krajského súdu o konflikte záujmov primátora Bratislavy, ktorý bol zároveň predsedom petičného výboru. V tejto súvislosti uviedol, že bez súhlasu Mestského zastupiteľstva nie je možné prijať návrh primátora Bratislavy na vydanie akéhokoľvek VZN. Primátor Bratislavy síce zvoláva a vedie zasadnutia Mestského zastupiteľstva, ale nie je v pozícii, z ktorej by

dokázal ovplyvniť rozhodnutia zastupiteľstva. Petícia nepredstavovala osobný záujem primátora Bratislavy, ale vyjadrovala verejný záujem 126.000 (resp. 98.000) obyvateľov Bratislavy. Hlasovanie o Petícii bolo také isté hlasovanie ako o akejkolvek inej petícii alebo návrhu VZN, ktorý predkladá primátor Bratislavy. Podľa žalovaného nebola v danom prípade splnená ani jedna z podmienok pre obmedzenie petičného práva vyplývajúceho z čl. 27 Ústavy Slovenskej republiky a krajský súd preto nemohol nepriamo obmedzovať petičné právo primátora Bratislavy vyslovením konfliktu záujmov.

24. Žalovaný tiež nesúhlasil s názorom krajského súdu, že sociálna politika nespadá do kompetencie obce. Dôvodil, že táto kompetencia obciam vyplýva nielen zo zákona o obecnom zriadení, ale rovnako tak aj zo zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách, a to v súvislosti so zabezpečením verejného poriadku, ktorého ochrana je úzko spätá so sociálnou politikou a sociálnym prostredím. Žalovaný sa rovnako nestotožňoval s názorom krajského súdu o závislosti Petície a VZN od rôznych v čase sa meniacich a vyvíjajúcich sa faktorov. Podľa žalovaného sa krajský súd snaží spochybniť VZN a prejav vôle obyvateľov Bratislavy vyjadrený Petíciou tým, že obyvatelia, ktorí podpísali Petíciu, už v čase prijatia VZN nemusia mať záujem o jeho prijatie, a to z dôvodu zmeny rôznych faktorov. Zmena faktorov, ktoré ovplyvnili Petíciu, má byť reflektovaná v akte, ktorý je prijatý, resp. neprijatý na základe petície. V prípade Petície mali poslanci Mestského zastupiteľstva možnosť predložené VZN prijať, alebo ak mali pocit, že v priebehu času od zahájenia Petície došlo k takým faktorom, kvôli ktorým nie je prijatie VZN účelné, mohli návrh VZN odmietnuť.

25. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalovaného súhlasil s napadnutým uznesením krajského súdu a s jeho právnym posúdením veci sa stotožňoval. Uviedol, že výrok rozhodnutia krajského súdu zodpovedá žalobnému petitu. Podľa žalobcu to, že krajský súd podrobne vyhodnotil proces prijatia napadnutého VZN, jeho obsah a aj samotnú Petíciu a proces jej vybavenia, neznamená, že išiel nad rámec žalobných dôvodov. Mal za to, že krajský súd sa riadne a náležite vysporiadal s najpodstatnejšou žalobnou námietkou spočívajúcou v tvrdení rozporu - nezákonnosti VZN (ako celku) so zákonom. Poukázal tiež na to, že v žalobe bolo namietané nevysporiadanie sa s pripomienkami k návrhu VZN. Práve v týchto pripomienkach bolo okrem iného namietané, že žalovaný neskúmal, či naozaj dochádza k narušovaniu verejného poriadku.

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti sťažovateľa (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že nie sú splnené zákonné podmienky pre zrušenie alebo zmenu rozhodnutia správneho súdu na jej základe .

27. Predmetom konania pred kasačným súdom je rozhodnutie o podanej kasačnej sťažnosti žalovaného proti uzneseniu krajského súdu, ktorým krajský súd vyslovil nesúlad Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/2017 zo dňa 30. marca 2017 o zákaze umiestnenia herní na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy so zákonom.

28. Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

29. Podľa § 4 ods. 3 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (v znení do 31. augusta 2018) obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.

30. Podľa § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

31. Podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení 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.

32. Podľa § 10 ods. 5 písm. d/ zákona č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách v znení účinnom ku dňu 30.3.2017, obec môže za podmienok podľa odseku 6 ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že na jej území nemožno umiestniť herňu v budovách uvedených v § 38 ods. 4 písm. a/, b/, c/ alebo písm. d/, alebo v kombinácii budov v členení podľa § 38 ods. 4 písm. a/ až d/ alebo vo všetkých budovách uvedených v § 38 ods. 4, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce; na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

33. Podľa § 10 ods. 6 zákona č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách, všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d/ môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci naruša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takú petíciu musí podporiť najmenej 30% obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov veku. Osobitný predpis o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a osobitný predpis o meste Košice môžu ustanoviť nižšie kvórum obyvateľov mesta, ktorí dovŕšili 18 rokov veku a ktorí musia takú petíciu podporiť, pričom toto kvórum nemôže byť nižšie ako 15 %; toto nižšie kvórum sa uplatní, len ak pôsobnosť v oblasti hazardných hier nie je štatútom mesta prenesená na mestské časti. Vyvesenie návrhu takého všeobecne záväzného nariadenia na úradnej tabuli obec oznámi ministerstvu do troch dní odo dňa jeho vyvesenia a prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia obec oznámi ministerstvu do troch dní odo dňa jeho prijatia s uvedením dátumu jeho účinnosti.

34. Podľa § 5 ods. 5 zák. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve (petičný zákon), príslušný orgán verejnej moci je povinný prešetriť a vybaviť petíciu tak, aby zistil skutočný stav veci, jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom. Výsledok vybavenia petície písomne oznámi do 30 pracovných dní od doručenia petície alebo od odstránenia jej nedostatkov podľa odseku 4 zástupcovi. Vo zvlášť zložitých prípadoch, príslušný orgán verejnej moci písomne oznámi zástupcovi, že petícia sa vybaví v lehote najneskôr do 60 pracovných dní. Ak tento zákon neustanovuje inak, pri prešetrení petície sa primerane postupuje podľa osobitného predpisu.

35. V súvislosti s prejednávanou vecou kasačný súd identifikoval celý komplex právnych problémov, tak týkajúcich sa postupu žalovaného, výsledkom ktorého bolo vydanie napadnutého VZN, ako aj v postupu krajského súdu v rámci výkonu súdneho prieskumu súladu napadnutého VZN so zákonom.

36. Pokiaľ sa týka procesnoprávnej úpravy podmienok konania krajského a kasačného súdu, vytvárajúceho rámec pre materiálny prieskum postupu a záverov orgánu verejnej správy, v prvom rade je treba pripomenúť, že právna úprava rozhodovania správneho súdu je založená na viazanosti žalobnými bodmi (§134 ods. 1 SSP) ako dôsledku princípu subsidiarity správneho súdnictva. Výnimku predstavujú prípady podľa § 134 ods. 2 SSP, pričom medzi tieto výnimky zákon právnu úpravu Konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, podľa § 357 a nasl. SSP nezahŕňa.

37. Podľa kasačného súdu preto nemožno akceptovať postup správneho súdu, ktorý do svojho rozhodnutia v zmysle bodu 78 uznesenia „transformoval „plnú jurisdikciu“ ako atribút práva na spravodlivý proces“, odôvodnenú požiadavkami princípov materiálneho právneho štátu, zákazu svojvôle v činnosti správnych orgánov a potreby ústavne konformného výkladu zákona s odkazom na všeobecne platnú a akceptovanú judikatúru Ústavného súdu SR. Na základe tohto postupu krajský súd nerešpektoval viazanosť rozsahom žalobných dôvodov a inicioval komplexný prieskum správneho konania smerujúci k zisteniu všetkých do úvahy prichádzajúcich dôvodov nesúladu napadnutého VZN so zákonom. Kasačný súd nespochybňuje požiadavky kladené Ústavou SR na rozhodovania súdov, prejavujúce sa aj vo formulácii základných princípov správneho konania (§ 5 SSP), na druhej strane

treba zdôrazniť, že možnosť prisvojenia si „plnej jurisdikcie“ je v správnom súdnom poriadku vyhradená pre určité konania a jej prípustnosť treba vykladať reštriktívne.

38. Jedným z všeobecne upravených prípadov aplikácie „plnej jurisdikcie“ je možnosť peňažnej moderácie v zmysle § 192 SSP, upravenej v rámci všeobecnej správnej žaloby a rozumie sa ním využitie oprávnenia znížiť výšku peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady, uloženej napadnutým rozhodnutím, teda zásah do právomoci správneho orgánu výsledkom ktorého je zmena rozhodnutia. Druhým prípadom plnej jurisdikcie je v sankčná moderácia v zmysle § 198 SSP v rámci komplexnej úpravy konania o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, kde vzhľadom na ústavnú požiadavku súdnej ochrany podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR má správny súd právomoc konať a rozhodovať o zodpovednosti za priestupok alebo iný správny delikt postupom ako by rozhodoval trestný súd. V prejednávanej veci dôvodnosť postupu správneho súdu narušujúceho zásadu subsidiarity správneho súdnictva (viazanosť žalobnými dôvodmi) vo vzťahu k citovaným ústavnoprávnym požiadavkám nebola vysvetlená ani nijako konkrétne odôvodnená.

39. V nadväznosti na to kasačný súd zastáva názor, že pri svojom rozhodovaní môže prihliadať len na dôvody rozhodnutia správneho súdu reagujúce na riadne a včas uvedené žalobné dôvody. S námietkami týkajúcimi sa prekročenia rozsahu žalobných dôvodov a právneho vyhodnotenia týchto dôvodov správnym súdom je dôvodné vysporiadať sa v rozsahu reálnosti ich dopadu na právne postavenie kasačného sťažovateľa.

40. Pokiaľ sa týka súdneho prieskumu samotného správneho konania, je možné identifikovať právne problémy súvisiace s výkonom petičného práva na základe petičného zákona, v konaní vyvstali problémy v súvislosti s nerovnakým výkladom podmienok právnej úpravy vydávania všeobecne záväzných nariadení obcou, a problematikou špecifickej kombinácie úpravy vydávania všeobecne záväzného nariadenia obce na základe petície požadujúcej obmedzenie resp. zákaz prevádzkovania hazardných hier na území obce upravenej v § 10 zákona o hazardných hrách.

41. Vzhľadom na rozsah žalobných dôvodov, ktoré možno ustáliť ako námietka nemožnosti opätovného hlasovania o návrhu VZN a nevysporiadanie sa s pripomienkami k návrhu VZN v zmysle úpravy petičného zákona, sa ako základná javí otázka, či je z hľadiska platného práva prípustné opakovane hlasovať o kvázi novom návrhu VZN vo veci požadovaného zákazu hazardu, vypracovanom na základe petície (na účely dosiahnutia zákazu hazardných hier na území obce), ktorá bola v predchádzajúcom správnom konaní vybavená postupom podľa petičného zákona a zohľadnená v návrhu VZN, ktoré bolo mestskému zastupiteľstvu predložené a pri riadnom hlasovaní nebolo schválené. Vyhodnotenie tejto otázky bolo relevantným dôvodom pre právny záver správneho súdu.

42. Krajský prokurátor, ktorý opísaný postup nepovažoval za súladný so zákonom (a nakoľko neuspel na základe podaného protestu prokurátora), v podanej žalobe s ohľadom na opísaný priebeh konania odôvodňoval rozpor VZN prijatého pri „opakovanom“ hlasovaní s ust. § 10 ods. 5 písm. d) a § 10 ods. 6 zák. 171/2005 Z.z. a § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení jednak tým, že je v rozpore so zásadou legality a právnej istoty, aby už o raz vybavenej petícii formou hlasovania obecného zastupiteľstva bolo hlasované opakovane.

43. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že petičné právo ako základné právo zahrnuté do politických práv predstavuje jednu z foriem priamej demokracie. Je jedným z prostriedkov, prostredníctvom ktorých dochádza k uplatneniu princípu suverenity občanov zakladajúceho ich legitímny nárok zúčastňovať sa na správe vecí verejných (PL. ÚS 42/95). Súčasťou objektívneho i subjektívneho petičného práva nie je povinnosť orgánu verejnej moci petícii vyhovieť. Ani ústava, a tým menej petičný zákon neobsahujú konkrétne záruky priaznivého alebo dôsledky nepriaznivého vybavenia petície. Z práva podať petíciu nemožno odvodzovať subjektívne právo na to, aby jej bolo obsahovo vyhovené. K porušeniu petičného práva ako základného práva môže dôjsť iba v súvislosti s nesplnením niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu upravených ústavou a v príslušných ustanoveniach petičného zákona. Mohlo by to byť napr. zmarenie možností pripojiť sa k petícii, bránenie zbierať

podpisy pod petíciu, neprijatie petície štátnym orgánom, neodpovedanie na ňu, prenasledovanie za podpísanie petície a pod. Porušením petičného práva rozhodne však nie je skutočnosť, že petícia nevedla k želanému výsledku ňou sledovanému (I. ÚS 38/94).

44. Účelom petičného práva nie je garantovať realizáciu petíciou navrhovaného riešenia určitého spoločenského problému orgánom verejnej moci, na ktorý sa petenti obrátili. Zmyslom petičného práva je umožniť jeho nositeľovi podieľať sa na správe verejných vecí tým, že má právo obrátiť sa na orgány verejnej moci so svojim žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Petičné právo tak nadobúda informačný rozmer garantujúci petentovi neformálny komunikačný kanál, ktorým upriami pozornosť orgánu verejnej moci na problémovú vec verejného alebo iného spoločného záujmu. Následne petičné právo vykazuje celkom prirodzene aj realizačný rozmer spočívajúci v povinnosti orgánu verejnej moci petíciu prešetriť, vybaviť ju a výsledok vybavenia oznámiť osobe určenej v petícii na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Obsah petičného práva však nesiahá ďalej smerom k druhovo predpísaným spôsobom vybavenia petície či dokonca k jedinému možnému spôsobu jej vybavenia (obdobne vid' nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017).

45. Všeobecne je treba uviesť, že príslušné ustanovenia petičného zákona v nadväznosti na právnu úpravu zákona o obecnom zriadení nie je dôvodné vykladať inak ako tak, že v prípade ak obecné (mestské) zastupiteľstvo návrh VZN vychádzajúci z petície obyvateľov mesta po riadnom hlasovaní neprijme (ako bolo v danom prípade na zasadnutí Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy dňa 16. februára 2017), o tomto návrhu VZN už nie je možné opakovane hlasovať. Ak už raz zastupiteľstvo prejavilo vôľu neprijat' návrh VZN vychádzajúceho z petície občanov vyčerpá sa tým zákonom garantovaný rozsah petičného práva a už raz vyjadrený prejav vôle poslancov mestského zastupiteľstva týkajúci sa jednej petície nie je možné prekonať opakovaným hlasovaním, pretože ani samotná petícia nezaručuje obyvateľom mesta, že ich vôľi bude vyhovené.

46. Z ustanovenia § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách vyplýva, že ak sa 30 % obyvateľov mesta formou petície sťažuje na narušenie verejného poriadku v meste práve v súvislosti s prevádzkou hazardných hier, je v právomoci mestského zastupiteľstva prijať VZN vychádzajúceho z vôle obyvateľov mesta potvrdenej v petícii. Žalovaný opakovane poukazoval na skutočnosť, že sa jedná o špecifický prípad hlasovania mestského zastupiteľstva o návrhu VZN vychádzajúceho z vôle obyvateľov mesta vyjadrenej v petícii podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách. Kasačný súd súhlasí s názorom žalovaného, ktorý napokon potvrdil aj krajský súd, že samotná petícia a hlasovanie o návrhu VZN vychádzajúcom z petície sú v zásade formálne oddelené fázy celého procesu. To však neznamená, že petícia podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách sa môže posudzovať izolovane, len v kontexte ustanovení petičného zákona a následné hlasovanie o návrhu VZN vychádzajúcom z takej petície je samostatným procesom upraveným Rokovacím poriadkom žalovaného, ktorý pripúšťa opakované predloženie neschváleného materiálu na hlasovanie.

47. Vzhľadom na okolnosti prípadu a účel dotknutej právnej úpravy (participácia obyvateľov obce na zásahu do základného práva podnikat' je vybavenie petície, na ktorú kladie zákon minimálne požiadavky v § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách a následné hlasovanie o VZN podľa § 10 ods. 5 písm. d/ uvedeného zákona, na seba nadväzujúcim procesom, ktorý nie je možné od seba oddeliť. Jedna petícia podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách je podmienkou jedného (riadne uskutočneného) hlasovania obecného (mestského) zastupiteľstva obce (mesta) o návrhu VZN podľa § 10 ods. 5 písm. d/ citovaného zákona vychádzajúceho z povinnosti orgánu verejnej správy vysporiadať sa s prejavom vôle občanov obsiahnutej v predloženej petícii.

48. Uvedený záver má oporu aj v názore Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovenom v náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017, podľa ktorého výklad noriem obsiahnutých v § 10 ods. 5 písm. d/ a § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách musí smerovať k takému ich uplatňovaniu, ktoré si bude vyžadovať legitimizovanie každého hlasovania poslancov obecných zastupiteľstiev podľa § 10 ods. 5 písm. d/ zákona o hazardných hrách samostatnou petíciou obyvateľov obce v počte najmenej 30 %.

49. Opačný výklad týchto ustanovení (tak ako sa to snaží navodiť aj žalovaný) by v konečnom dôsledku znamenal oslabenie možnosti zákonom upravenej participácie obyvateľov obce v procese výkonu obecnej samosprávy na úseku administrácie hazardných hier, v rámci ktorého by mohlo dochádzať k zásahu do základného práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), čo bezpochyby nebolo úmyslom zákonodarcu. Petícia podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách podmieňuje využitie právomoci obecného zastupiteľstva vo sfére hazardu na parciálnej úrovni stelesnenej v § 10 ods. 5 písm. d/ zákona o hazardných hrách.

50. Ak teda krajský súd vyslovil nesúlad VZN č. 2/2017 s ustanoveniami § 10 ods. 5 písm. d/ v spojení s § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách z dôvodu, že žalovaný prostredníctvom hlasovania mestského zastupiteľstva opakovane rozhodoval o návrhu VZN vychádzajúceho z Petície, o ktorej už bolo predtým rozhodované s negatívnym výsledkom (na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 16. februára 2017), tento postup krajského súdu je nutné považovať za správny.

51. Na tomto závere nič nemení ani nesprávny názor krajského súdu, že VZN týkajúce sa hlasovania o petícii obyvateľov podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách predstavuje výkon prenesenej štátnej správy. Kasačný súd sa stotožňuje so žalovaným, že sa jedná o výkon samosprávnej kompetencie, t. j. originálnej kompetencie. Odpoveď na prípadné výkladové pochybnosti v súvislosti s § 4 zákona o obecnom zriadení možno nájsť napr. v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017 ktorý v bodoch 80 - 83 uviedol:

Podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde je obec oprávnená všeobecne záväzným nariadením ustanoviť, že na jej území nemožno umiestniť herňu v druhovo určených budovách. Ústavný súd sa plne stotožňuje so zhodnými názormi účastníkov konania o pôvodnom charaktere tejto kompetencie realizovanej obecným zastupiteľstvom, preto sa touto otázkou nebude bližšie zaoberať.Obecné zastupiteľstvo na prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu v danej obci nepotrebuje súhlasný prejav vôle iného nositeľa verejnej moci, resp. orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc v mene a na zodpovednosť subjektu verejnej moci od obce odlišného. Len za splnenia takejto podmienky by bolo možné uvažovať o ústavne relevantnom zásahu do práva obce na samosprávu, pretože výkon obecnej samosprávy by bol podmienený prejavom vôle subjektu, ktorý za výsledok uplatnenia obecnej samosprávnej moci v konečnom dôsledku nebude niesť zodpovednosť. Vzájomné pôsobenie § 10 ods. 5 písm. d) a § 10 ods. 6 zákona o hazarde vedie podľa názoru ústavného súdu k záveru, podľa ktorého oprávnenie konkrétneho obecného zastupiteľstva normatívne regulovať prevádzkovanie hazardu na území obce nie je podmienené povolením, súhlasom alebo iným právne významným aktom iného nositeľa verejnej moci (štátu, samosprávneho kraja, resp. ich orgánov). Naopak, *conditio sine qua non* pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu predstavuje prejav vôle (petícia) 30 % obyvateľov obce, teda tých subjektov, ktoré sú v obci ako samosprávnom celku združené (čl. 64a ústavy v spojení s § 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) a v prospech ktorých sa v konečnom dôsledku obecná samospráva má vykonávať.

52. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že najvyšší súd už v uznesení sp. zn. 3Rks/2/2014 zo dňa 06. októbra 2015 konštatoval a vysvetlil, že zákonodarca u obce rozlišuje medzi preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy a výkonom samosprávnej pôsobnosti obce. Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o prechode pôsobností (zák. č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky) možno chápať ako interpretačné pravidlo, podľa ktorého ak nie je v zákone upravujúcom pôsobnosť obce alebo vyššieho územného celku uvedené, že ide o prenesený výkon štátnej správy, platí, že ide o originálnu (samosprávnu) pôsobnosť. Pri výkone samosprávnej (originálnej) pôsobnosti je samosprávny orgán viazaný len ústavou a zákonmi, ale samotný výkon pôsobnosti už podlieha jeho rozhodovacej právomoci a regulácii vlastnými všeobecne záväznými nariadeniami. Pri prenesenom výkone štátnej správy je orgán samosprávy len mechanickým vykonávateľom daných pôsobností, ktoré naďalej zostávajú akoby pôsobnosťami štátneho orgánu.

53. Záver o originálnej kompetencii (v rámci výkonu samosprávnych funkcií obce) podporuje aj štandardne aplikovaný výklad ustanovenia § 4 ods. 4, zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v

znení zákona č. 453/2001 Z.z. v zmysle ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce, pričom v ustanovení § 4 ods. 3 zákon demonštratívne upravuje činnosti, ktoré obec uskutočňuje pri výkone samosprávy. Jednou z nich je vydávanie nariadení (za účelom zabezpečenia verejného poriadku v obci), ktorými obec ustanoví činnosti, vykonávanie ktorých je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste (§ 4 ods. 3 písm. n/ zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. augusta 2018). Aj keď oprávnenie obce na vydanie všeobecne záväzného nariadenia, ktorým ustanoví, že na jej území nemožno umiestniť herňu v druhovo určených budovách, je rámci osobitnej úpravy problematiky uvedenej v zákone o hazardných hrách (§ 10 ods. 5 písm. d/) je uvedené, nič to nemení na dôvodnosti záveru, že vydaním uvedenej VZN dochádza k realizácii kompetencie obce v oblasti samosprávy.

54. Záver o správnosti posúdenia vydania VZN ako prostriedku výkonu samosprávnej kompetencie obce bol pre argumentáciu žalovaného v kasačnej sťažnosti významný v tom, že správny súd vo svojom rozhodnutí pripustil (čl. 81 uznesenia) možnosť opakovaného prerokovania návrhu VZN „iba v prípade, ak mestské zastupiteľstvo koná autonómne, v rámci originálnej kompetencie, kedy môže vydať VZN bez výslovného splnomocnenia v zákone...“ Ani krajský súd, tým však nedospel k záveru (ako si to vysvetľuje žalovaný), že vo všetkých prípadoch výkonu originálnej kompetencie môže mestské zastupiteľstvo Bratislavy opakovane hlasovať o VZN s ohľadom na predložené znenie Rokovacieho poriadku.

55. Rokovací poriadok mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy v čl. 5 ods. 28 uvádza: Ak mestské zastupiteľstvo na dvoch po sebe nasledujúcich rokovaniach materiál neschválilo, materiál v tej istej veci môže byť predložený najskôr o šesť mesiacov. Zaradený na rokovanie skôr ako o šesť mesiacov môže byť materiál v prípade, ak o tom rozhodne mestské zastupiteľstvo trojpäťtinovou väčšinou hlasov prítomných poslancov.

56. Kasačný súd má za to, že pri vyhodnocovaní oprávnenosti a dôvodnosti opakovaného predloženia návrhu VZN na rozhodnutie mestskému zastupiteľstvu treba zohľadniť, že pojem „materiál“ predstavuje obsahovo nepochybne širšie vymedzenie predmetu rozhodovania mestského zastupiteľstva, ako je prípad, keď je na hlasovanie predložený návrh VZN na základe petície obyvateľov podľa § 10 ods. 5 písm. d) a § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách. Podstatné pre tento záver je to, že pri hlasovaní o petícii podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách je potrebné zohľadniť aj obsah a účel petičného zákona, ktorý podľa kasačného súdu predstavuje prekážku pre aplikovateľnosť čl. 5 ods. 28 Rokovacieho poriadku.

57. Je nepochybné, že pri výkone samosprávnej kompetencie prostredníctvom hlasovania mestského zastupiteľstva je Mesto Bratislava aj s odkazom na úpravu § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a čl. 2 Ústavy Slovenskej republiky povinné dôsledne postupovať spôsobom, rešpektujúcim nielen doslovný text zákona ale aj jeho výklad smerujúci k ústavne konformnej aplikácii právneho predpisu v nadväznosti nielen na jeho účel ale aj na vecné súvislosti.

58. Namietaným postupom, spočívajúcim v opakovanom predložení návrhu uznesenia vyplývajúceho z konkrétnej petície na hlasovanie mestského zastupiteľstva bez ohľadu na to, že už raz riadne hlasovanie prebehlo, došlo podľa kasačného súdu k hrubému zásahu do účelu a požiadaviek zákonnej úpravy petičného práva, ktoré nie je možné ponímať len ako automatické právo zákonom stanoveného kvóra petentov na vyhovie ich petície. Bez ohľadu na to, aká bola motivácia príslušných zástupcov mesta pri opakovanom predkladaní návrhu, zvolený postup sa javí ako nadštandardné a neoprávnené zasahovanie do dôsledkov zákonného a nikým nepochybného hlasovania o predmetnej petícii uskutočneného dňa 16. februára 2017. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom žalobcu uvedeným v žalobných dôvodoch, že takýto postup je v rozpore so zásadou legality a právnej istoty, ktorá sa nepochybne viaže aj ku konaniu podľa petičného zákona ako prostriedku na realizáciu ústavou garantovaného petičného práva a aj ku konaniu podľa zákona o obecnom zriadení.

59. Dôvodnosť a význam tohto žalobného dôvodu sú sami o sebe spôsobilé prívodiť záver o správnosti rozhodnutia krajského súdu, konštatujúceho nesúlad VZN prijatého dňa 7. júna 2018 tak s citovanými ustanoveniami zákona o hazardných hrách, ako aj s citovaným ustanovením zákona o obecnom zriadení.

60. Vyššieuvedené bolo určujúcim faktom pri rozhodovaní kasačného súdu v nie jednoduchej procesnej situácii, kde správny súd oprel svoje rozhodnutie jednak o jeden z dvoch žalobných bodov - neprípustnosť opakovaného predloženia návrhu uznesenia na hlasovanie MVZ s poukazom aj na výkon prenesenej kompetencie orgánu verejnej správy, druhým žalobným dôvodom (nevysporiadanie sa s odôvodnenými pripomienkami k návrhu VZN), sa vôbec nevysporiadala, a zároveň na základe „transformovania plnej jurisdikcie“ prvý krát zmienenej v odôvodnení napadnutého uznesenia toto zdôvodnil aj nevykonaním dokazovania v otázke tvrdeného porušovania verejného poriadku ktoré bolo dôvodom petície, konfliktom záujmov primátora Bratislavy vystupujúceho aj v pozícii predsedu petičného výboru, skonštatovaním rozdielu medzi faktickým a formálnym účelom Petície (v rámci čoho skonštatoval, že riešenie sociálnej politiky cestou VZN nepatrí do kompetencií obce) a hodnotením významu zmien okolností na základe ktorých bola petícia prijatá vo vzťahu k viazanosti jej obsahom.

61. Za danej situácie žalovaný v kasačných dôvodoch namieta porušenie práva na spravodlivý proces tým, že došlo k porušeniu práva žalovaného na nezávislý a nestranný súd, ako aj k porušeniu zákazu svojvôle súdu a princípu rovnosti účastníkov, zároveň namieta nesprávnosť právneho posúdenia vo všetkých otázkach, ktoré krajský súd považoval za dôvod na vyhovie podanému návrhu. Žalovaný v prvom rade zdôraznil, že krajský súd rozhodol nad rámec rozsahu a dôvodov uvedených v žalobe.

62. Rozsah kasačných dôvodov je limitovaný ust. § 440 ods. 1 SSP ich vymedzenie je pre kasačný súd záväzné (§453 ods. 1 SSP) a kasačný súd rozhodoval na základe stavu v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu (§ 454 SSP) po tom, čo uznesením 2Usam/2/2018 zo dňa 28.11.2018 zamietol ako nedôvodný návrh žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

63. Pokiaľ sa týka práva na spravodlivý proces vo vzťahu k rozhodovaniu nad rámec žalobných bodov a transformovaniu plnej jurisdikcie, s týmito otázkami sa kasačný súd vysporiadal v bodoch 37 až 39 tohto rozhodnutia, a dospel k záveru, že na závery ohľadne dôvodov nezákonnosti napadnutého VZN, ktoré jednoznačne a konkrétne nevyplývajú z podaného návrhu, nemôže pri svojom rozhodovaní prihliadať. Nakoľko tieto správnym súdom dodatočne identifikované dôvody (ako dôsledok nedôvodnej iniciatívy a transformovanie plnej jurisdikcie) kasačný súd pri svojom rozhodnutí nezohľadňuje, nepovažuje namietané s tým súvisiace porušenia práva na spravodlivý proces za dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia, pretože pochybenie v postupe krajského súdu v konečnom dôsledku nemalo relevantný vplyv na právne postavenie a garantovaný rozsah súvisiacich procesných práv žalovaného ako účastníka súdneho prieskumu rozhodnutia.

64. S odkazom na právne závery vyslovené v bodoch 50 - 58 tohto rozhodnutia kasačný súd dospel k záveru, že vzhľadom na preukázaný žalobou namietaný dôvod rozporu VZN zo dňa 30.3.2017 so zákonom v dôsledku neprípustnosti opakovaného hlasovania, tak ako to vyslovil správny súd a vzhľadom na to, že namietané pochybenia krajského súdu v súvislosti s vyhodnocovaním ďalších skutočností nemali reálny dopad na garantovaný rozsah práv žalovaného ako účastníka súdneho konania, je dôvodné kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť (461 SSP).

65. V súvislosti s tým kasačný súd pripomína, že aj v prípade, ak by pre spochybnenie procesného postupu správneho súdu zrušil napadnuté rozhodnutie krajského súdu a vec mi vrátil na ďalšie konanie, vzhľadom na vyššieuvedené by to viedlo iba k formálnemu zopakovaniu súdneho konania, vydaniu rozhodnutia správneho súdu v zrejme menšom rozsahu, ale nemalo by to žiaden pozitívny efekt na postavenie žalovaného a zásadné právne závery v prejednávanej veci. Zrušenie rozhodnutia a vrátenie veci krajskému súdu by teda nebolo ani v súlade s účelom kasačného konania ani s princípom hospodárnosti konania.

66. Pokiaľ sa týka požiadavky na vysporiadanie sa so všetkými kasačnými dôvodmi, kasačný súd poukazuje na konštantnú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (napr. nález IV. ÚS 236/06), v zmysle ktorej súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Takýto postup súdu plne rešpektuje základné právo účastníka na spravodlivý proces.

67. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Žalovaný v kasačnom konaní úspech nemal, preto mu právo na náhradu trov kasačného konania kasačný súd nepriznal. Kasačný súd nepriznal právo na náhradu trov kasačného konania ani žalobcovi, nakoľko mu žiadne dôvodne vynaložené trovy kasačného konania nevznikli a žiadne si ani neuplatnil.

68. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednomyselne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.