

UZNESENIE

Krajský súd v Žiline, ako správny súd, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Šuleka a členiek senátu JUDr. Zuzany Krivdovej a Mgr. Silvie Tisovej (sudkyne spravodajkyne), v právnej veci žalobcu: **Okresná prokuratúra Žilina**, so sídlom Moyzesova 20, 011 56 Žilina, proti žalovanému: **Mesto Žilina**, Námestie obetí komunizmu 1, 010 31 Žilina, o **vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 3/2011 o chove, vodení a držaní psov na území Mesta Žilina** v znení Všeobecne záväzných nariadení č. 14/2012 a č. 18/2017 **so zákonom**, takto

r o z h o d o l :

I. Krajský súd v Žiline **vyslovuje nesúlad** Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 3/2011 prijatého dňa 30.05.2011 v znení Všeobecne záväzného nariadenia č. 14/2012 prijatého dňa 18.06.2012 a v znení Všeobecne záväzného nariadenia č. 18/2017 prijatého dňa 18.09.2017 o chove, vodení a držaní psov na území Mesta Žilina **v nasledovnom rozsahu:**

- článok 2 ods. 1, 2, 3 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

- článok 3 ods. 2 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

- článok 4 ods. 1 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

- článok 4 ods. 4 písm. d) **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ust. § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov,

- článok 5 ods. 1, 2 a 3 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s ust. § 5 ods. 1 písm. a) zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov,

- článok 6 ods. 2 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ust. § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov,

- článok 7 ods. 1, 2, 3 a 4 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

- článok 8 ods. 1 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ust. § 22 ods. 10 v spojení s § 22 ods. 13 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov,

- článok 8 ods. 3 **nie je** v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

II. Vo zvyšnej časti správnu žalobu **z a m i e t a** .

III. Žalobcovi a žalovanému právo na náhradu trov konania vrátane trov odvolacieho konania a kasačného konania **n e p r i z n á v a** .

O d ô v o d n e n i e

1. Mestské zastupiteľstvo (ďalej len „MZ“) Mesta Žilina (ďalej len „Mesto“ alebo „žalovaný“) na svojom zasadnutí konanom dňa 30.05.2011 prijalo Všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2011 o chove, vodení a držaní psov na území mesta Žilina, ktoré nadobudlo účinnosť dňom 22.06.2011. MZ Mesta prijalo na svojom zasadnutí dňa 18.06.2012 Všeobecne záväzné nariadenie č. 14/2012 (účinné od 10.07.2012) a dňa 18.09.2017 Všeobecne záväzné nariadenie č. 18/2017 (účinné od 14.10.2017), ktorými sa mení a dopĺňa Všeobecné záväzné nariadenie č. 3/2011 o chove, vodení a držaní psov na území mesta Žilina. (Ďalej v texte Všeobecné záväzné nariadenie č. 3/2011 v znení Všeobecne záväzného nariadenia č. 14/2012 a Všeobecne záväzného nariadenia č. 18/2017 bude označované len ako „VZN“).

2. VZN bolo prijaté na základe čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavy SR“) v nadväznosti na ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), teda v rámci pôsobnosti Mesta pri výkone samosprávy v zmysle ust. § 4 ods. 3 písm. g), n) zákona o obecnom zriadení. Obsahovým zameraním VZN je úprava podrobností na základe zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov (ďalej len „zákon č. 282/2002 Z. z.“)

3. Okresná prokuratúra Žilina (ďalej aj „žalobca“ alebo „prokurátor“) podala dňa 10.01.2013 protest prokurátora pod č. Pd 217/12-8 proti čl. 1 ods. 2, čl. 2 ods. 1, 2, 3, čl. 3 ods. 1, 2, 3, čl. 4 ods. 1, 2, 4 písm. c) a d), čl. 5 ods. 1, 2, 3, čl. 6 ods. 1, 2, čl. 7 ods. 1, 2, 3, 4 a čl. 8 ods. 1, 3 VZN. Zároveň podľa § 22 ods. 2 písm. i) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre navrhla v označenej časti VZN zrušiť, lebo ním bolo porušené ust. § 4 ods. 3 písm. g), n), § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ust. § 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7 zákona č. 282/2002 Z. z. a ust. § 22 ods. 9 zák. č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti.
4. MZ uznesením č. 28/2013 zo dňa 18.03.2013 protestu prokurátora nevyhovelo.
5. Podľa § 250zfa ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“), za účinnosti ktorého bola správna žaloba podaná, *ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy mohol prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.*
6. Prokurátor sa návrhom zo dňa 08.04.2014, doručeným na Krajský súd v Žiline dňa 11.04.2014, domáhal vyslovenia nesúlady VZN s ust. § 4 ods. 3 písm. g), n), § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, s ust. 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6 a § 7 zákona č. 282/2002 Z. z. a ust. § 22 ods. 9 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti. Tento návrh doplnil dňa 03.01.2022 (tak ako bude uvedené v odôvodnení tohto rozhodnutia nižšie).
7. Žalovaný sa k žalobe vyjadril podaním zo dňa 09.07.2014, doplneným dňa 15.02.2022 (tak ako bude uvedené v odôvodnení tohto rozhodnutia nižšie).
8. Krajský súd v Žiline rozsudkom č. k. 21S/74/2014 – 74 zo dňa 18.03.2015 žalobe vyhovel. Tento rozsudok bol na základe odvolania Mesta zrušený uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“) sp. zn. 8Svzn/1/2015 zo dňa 25.01.2018, ktorý nadobudol právoplatnosť dňa 05.03.2018.
9. Krajský súd v Žiline uznesením č. k. 21S/74/2014 – 105 zo dňa 05.11.2019 žalobu odmietol ako oneskorene podanú, ktoré uznesenie bolo zrušené uznesením Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Usam 1/2020 zo dňa 30.04.2020, právoplatným dňa 01.06.2020 a vec bola vrátená na ďalšie konanie s tým, že správny súd bol zaviazaný rešpektovať právny názor Najvyššieho súdu SR vo vzťahu k prípustnosti žaloby prokurátora.
10. Správny súd opätovne prejednal vec postupujúc podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) účinného od 01.07.2016, s poukazom na prechodné ustanovenie § 491 ods. 1 SSP, podľa ktorého *ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.*
11. Správny súd dospejúc k záveru, podľa ktorého je správna žaloba čiastočne dôvodná, rozhodol vo veci uznesením, a to s poukazom na nasledovné ustanovenia zákonov:

12. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. **Správny súdny poriadok** (ďalej len „SSP“), správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 6 ods. 2 písm. f) SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o žalobách vo veciach územnej samosprávy.

Podľa § 134 ods. 1 SSP, správny súd je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak nie je ďalej ustanovené inak.

Podľa § 357 ods. 1 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu 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.

Podľa § 357 ods. 2 SSP, nesúlad podľa odseku 1 môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní.

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

Podľa § 367 ods. 1 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.

Podľa § 367 ods. 2 SSP, ak správny súd rozhodne podľa odseku 1, dňom nadobudnutia právoplatnosti jeho rozhodnutia stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie účinnosť.

Podľa § 367 ods. 3 SSP, 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.

Podľa čl. 68 **Ústavy Slovenskej republiky** (č. 460/1992 Zb., ďalej len „Ústava SR“), vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia..

Podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR, pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa § 4 ods. 3 **zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení** v znení účinnom ku dňu rozhodnutia súdu (t. j. 24.05.2023, ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), obec pri výkone samosprávy najmä:

- písm. g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, 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.
- písm. n) zabezpečuje verejný poriadok v obci.

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.

Podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, o veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Také nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 1 ods. 2 **zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov** ku dňu rozhodnutia správneho súdu (t. j. ku 24.05.2023, ďalej len „zákon č. 282/2002 Z. z.“), tento zákon sa nevzťahuje na služobných psov používaných podľa osobitných predpisov.¹⁾

¹⁾Napríklad zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže, zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii, zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii v znení neskorších predpisov, zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov, zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážii.

Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., do evidencie sa zapisuje najmä

- a) evidenčné číslo psa,
- b) tetovacie číslo alebo údaj o čipovaní psa, ak ho pes má,
- c) meno, priezvisko a adresa trvalého pobytu držiteľa psa,
- d) umiestnenie chovného priestoru alebo zariadenia na chov, v ktorom sa pes na území obce zdržiava, ak sa umiestnenie nezhoduje s miestom trvalého pobytu držiteľa psa,
- e) skutočnosť, že pes pohrýzol človeka bez toho, aby bol sám napadnutý alebo vyprovokovaný, ak sa nepoužil v nutnej obrane alebo v krajnej núdzi,

- f) úhyn psa,
- g) strata psa.

Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z. z., známka je neprenosná na iného psa. Odcudzenie, zničenie alebo stratu známky je držiteľ psa povinný do 14 dní odvtedy, čo odcudzenie, zničenie alebo stratu známky zistil, oznámiť obci, kde je pes evidovaný. Obec je povinná držiteľovi psa za úhradu, ktorá nesmie byť vyššia ako 3,50 eura, vydať náhradnú známku; sumu úhrady ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z., podrobnosti o vodení psa ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z., obec môže všeobecne záväzným nariadením vymedziť miesta, kde je

- a) voľný pohyb psa zakázaný,
- b) vstup so psom zakázaný.

Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z., miesta vymedzené podľa odseku 1 musia byť viditeľne označené.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z., ak pes znečistí verejné priestranstvo výkalmi, je ten, kto psa vedie, povinný výkaly bezprostredne odstrániť.

Podľa § 6 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z., obec umiestni na miestach, kde je voľný pohyb psa povolený, kontajnery vhodné na zhromažďovanie výkalov a zabezpečí priebežné hygienické odstraňovanie ich obsahu. Na kontajneroch musí byť viditeľne označený účel ich použitia.

Podľa § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., podrobnosti o znečisťovaní verejných priestranstiev ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením.

Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z., priestupku sa dopustí držiteľ psa, ak

- a) neoznami obci, v ktorej pes je evidovaný alebo má byť evidovaný, každú zmenu skutočností a údajov, ktoré sa zapisujú do evidencie, do 30 dní od ich zmeny,
- b) neprihlási psa do evidencie,
- c) umožní, aby psa viedla osoba, ktorá nespĺňa podmienky ustanovené v § 4 ods. 1 a 2,
- d) neohlási, že pes pohrýzol človeka bez toho, aby bol sám napadnutý alebo vyprovokovaný, ak sa nepoužil v krajnej núdzi alebo v nutnej obrane,5)
- e) neoznami odcudzenie, zničenie alebo stratu známky,
- f) nezabráni voľnému pohybu psa okrem priestorov na to určených.

Podľa § 7 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z., priestupku sa dopustí ten, kto vedie psa, ak

- a) neohlási svoje meno, priezvisko a adresu trvalého pobytu a meno, priezvisko a adresu trvalého pobytu držiteľa psa osobe, ktorú pes pohrýzol,
- b) nezabráni útoku psa na človeka alebo zviera alebo nezabráni inému spôsobu ich ohrozovania psom,
- c) neohlási, že pes pohrýzol človeka bez toho, aby bol sám napadnutý alebo vyprovokovaný, ak sa nepoužil v krajnej núdzi alebo v nutnej obrane,
- d) nepreukáže známku totožnosť psa,

- e) nerešpektuje zákaz vstupu so psom alebo zákaz voľného pohybu psa,*
- f) neodstráni bezprostredne výkaly, ktorými pes znečistil verejné priestranstvo.*

Podľa § 7 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., za priestupok podľa odseku 1 a odseku 2 písm. a) až c) možno uložiť pokutu do 165 eur a za priestupok podľa odseku 2 písm. d) až f) možno uložiť pokutu do 65 eur.

Podľa § 7 ods. 4 zákona č. 282/2002 Z. z., priestupky podľa tohto zákona prejednáva obec a v blokovom konaní obecná polícia a orgán Policajného zboru.

Podľa § 7 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z., na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.

Podľa § 7 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z. z., výnos pokút je príjmom rozpočtu obce okrem výnosu pokút uložených v blokovom konaní orgánmi Policajného zboru, ktorý je príjmom štátneho rozpočtu.

Podľa § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, priestupkom proti verejnému poriadku je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 47, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Za tento priestupok možno uložiť pokutu do 33 eur.

Podľa § 86 zákona písm. b) č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v blokovom konaní môžu prejednávať obce a obecné polície priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47 a 48, priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49, priestupky proti majetku podľa § 50, ako aj priestupky proti poriadku v správe vykonávanej obcou (§ 21 ods. 1, § 24 ods. 1 písm. a), § 26 ods. 1, § 27 ods. 1 písm. b), § 30 ods. 1, § 32 ods. 1, § 34 ods. 1, § 35 ods. 1, § 45 a 46) a priestupky porušenia všeobecne záväzného nariadenia obce.

Podľa § 22 ods. 10 veta prvá, zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom ku dňu vydania rozhodnutia správneho súdu (t. j. 24.05.2023), obec je povinná zabezpečiť odchyt túlavých zvierat na území obce a ich umiestnenie do karanténnej stanice alebo útulku pre zvieratá prostredníctvom osoby schválenej na odchyt túlavých zvierat, ktorou je fyzická osoba – podnikateľ alebo právnická osoba, ktorej bolo vydané rozhodnutie o schválení na odchyt túlavých zvierat podľa § 6 ods. 2 písm. av).

Podľa § 22 ods. 13 veta prvá, zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom ku dňu vydania rozhodnutia správneho súdu, odchyt túlavých zvierat a ich umiestnenie do karanténnej stanice alebo útulku pre zvieratá môže vykonávať len osoba schválená na odchyt túlavých zvierat prostredníctvom odborne spôsobilej osoby vyškolenej podľa § 6 ods. 2 písm. ao).

Podľa § 6 ods. 2 písm. ao) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom ku dňu vydania rozhodnutia správneho súdu, štátna veterinárna a potravinová správa organizuje prostredníctvom vlastného vzdelávacieho zariadenia školenia osôb zabezpečujúcich odchyt túlavých zvierat a ich umiestňovanie do útulkov a karanténnych staníc.

Podľa § 22 ods. 8 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom ku dňu podania žaloby (t. j. 11.04.2014), obce sú povinné zabezpečiť odchyt túlavých zvierat na území obce.

Podľa § 22 ods. 9 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom ku dňu podania žaloby, odchyt túlavých zvierat a ich umiestňovanie do útulkov a karanténnych staníc môžu vykonávať iba odborne spôsobilé osoby vyškolené podľa § 6 ods. 2 písm. ap).

13. Správny súd v prvom rade konštatuje, že všeobecne záväzné nariadenia môže obecné zastupiteľstvo vydávať v rámci výkonu územnej samosprávy alebo pri prenesenom výkone štátnej správy. Vo veciach územnej samosprávy možno vydávať všeobecne záväzné nariadenia bez akéhokoľvek ďalšieho zmocnenia len na základe § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, avšak nemožno nimi upravovať ľubovoľné právne vzťahy, ale len tie, pri ktorých je realizovaná územná samospráva, ktorej rozsah je vymedzený v § 4 ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení. Uvedená normotvorná právomoc orgánom územnej samosprávy vyplýva z čl. 68 Ústavy SR, v zmysle ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Uvedené normatívne právne akty riešia zásadné otázky týkajúce sa obce ako celku alebo jej obyvateľov alebo upravujú právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území. Tieto však podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení nesmú byť v rozpore s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými Národná rada SR vyslovila súhlas a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Podľa § 4 ods. 5 bod 6 zákona o obecnom zriadení, obec vo veciach územnej samosprávy ustanoví nariadením ďalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon.

14. Oprávnenia obcí na úseku držania psov sú vymedzené taxatívne v § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 písm. a), b) a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov. To znamená, že obec môže všeobecne záväzným nariadením upraviť len tie oblasti, ktorých úprava bola obci zverená.

Konkrétne ide o nasledovné oblasti: a) určenie výšky úhrady za známku pre psa, b) určenie podrobnosti o vodení psa, c) vymedzenia miest, kde je voľný pohyb psa zakázaný, d) vymedzenia miest, kde je zakázaný vstup so psom a e) upravenie podrobností o znečisťovaní verejných priestranstiev psom.

15. Krajský súd v Žiline ako správny súd preskúmal napadnuté VZN v zmysle § 357 a nasl. SSP v medziach žalobných bodov (§ 134 ods. 1, § 183 SSP), pri aplikácii režimu podľa § 135 ods. 2 SSP opätovne vyhodnotil stanoviská, ktoré žalobca a žalovaný zaujali k jednotlivým ustanoveniam VZN, a to s nasledovným záverom:

16. **V článku 1 ods. 2 VZN** je konštatované, že nariadenie sa nevzťahuje na služobných psov používaných podľa osobitných predpisov.

17. Takáto úprava podľa prokurátora nie je v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 1 ods. 2, § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. z dôvodu, že Mesto Žilina konštatovalo, že VZN sa nevzťahuje na služobných psov používaných podľa osobitných predpisov napriek tomu, že ide o vymedzenie predmetu a pôsobnosti samotného zákona č. 282/2002 Z. z. Mesto v rámci normotvornej činnosti prekročilo rozsah zákonného splnomocnenia na prijatie všeobecne záväzného nariadenia.

18. Žalovaný mal za to, že toto ustanovenie bolo uvedené vo VZN len s ohľadom na zachovanie právnej istoty občanov. Uvedeným ustanovením sa iba prebralo základné východisko stanovené už v zákone č. 282/2002 Z. z. v jeho logických dôsledkoch. Nezakladá sa ním žiadna výnimka, neurčila sa žiadna povinnosť, ale sa ním len konštatuje rámec nastolený zákonom. Takýto postup podľa žalovaného nie je vylúčený ani v zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR, pokiaľ tak VZN neukladá ďalšie povinnosti fyzickým a právnickým osobám, ktoré zákon nestanovuje a ani neumožňuje uložiť, prípadne pokiaľ by vo VZN nepreberali ustanovenie zákona ukladajúce určitú povinnosť fyzickej a právnickej osobe, ktorej porušovanie je v zmysle zákona možné sankcionovať. Rámec vytýčený ustálenou judikatúrou Ústavného súdu SR nebol podľa žalovaného prekročený, a preto naďalej považuje namietaný nesúlad a prekročenie normotvornej právomoci Mesta pri tomto ustanovení za neodôvodnený.

19. Podľa názoru správneho súdu prevzatie výnimky z pôsobnosti zákona č. 282/2002 Z. z. (t. j. že sa nevzťahuje na služobných psov podľa osobitných predpisov) do VZN samo osebe nezakladá jeho nezákonnosť, aj keď ide o „nadbytočnú“ úpravu zo strany Mesta; ak sa zákon č. 282/2002 Z. z., ktorý splnomocňuje Mesto na vydanie VZN, nevzťahuje na služobné psy, nie je nutné uvádzať, že ani VZN sa na služobné psy vzťahovať nebude. Ďalej správny súd konštatuje, že žiaden konkrétny rozpor článku 1 ods. 2 VZN s ustanoveniami zákonov, na ktoré vyššie poukázal prokurátor, nevzhliadol. V tejto časti správny súd preto žalobu nepovažuje za dôvodnú.

20. **V článku 2 ods. 1, 2, 3 VZN** sú vymedzené pojmy: „držiteľ psa“, „chovateľ psa“ a „verejné prístupné miesto“.

21. Prokurátor mal za to, že toto ustanovenie nie je v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 2, § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. z dôvodu, že v zmysle zákona č. 282/2002 Z. z. nie je možné vymedziť definíciu „držiteľa psa“ a „chovateľa psa“, nakoľko zákon definuje len pojem „zvláštny pes“, „nebezpečný pes“, „voľný pohyb psa“ a „pes so špeciálnym výcvikom“. V prípade pojmu „verejne prístupné miesto“ tento nie je definovaný v žiadnom právnom predpise. Rozumie sa ním každé miesto, na ktoré má prístup široký okruh ľudí a kde sa tiež zdržiava viac ľudí. Zákaz sa nemôže týkať plošne všetkých verejnosti prístupných miest. Podľa prokurátora VZN definuje verejné prístupné miesta príkladmo, avšak takto vymedzené miesta sú formulované nedostatočne, nepresne, neurčito a všeobecne (napr. ulice, námestia, chodníky, sídlisková zeleň, lesoparky, vodné toky). Keďže na takto definovaných verejne prístupných miestach Mesto v článku 5 VZN stanovilo zákaz voľného pohybu psa a vstupu so psom a porušenie tohto zákazu treba považovať za protiprávne konanie, ktoré je sankcionované, musí byť vymedzenie formulované tak, aby o jeho obsahu a význame nemohli vzniknúť pochybnosti, navyiac, ak takéto miesta musia byť viditeľne označené.

22. Podľa žalovaného v zmysle § 4 ods. 5 a § 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z. je obec oprávnená ustanoviť vo VZN podrobnosti o vedení psa a vymedziť miesta, kde je a) voľný pohyb psa zakázaný, b) vstup so psom zakázaný. Zákon č. 282/2002 Z. z. vymedzil len niektoré pojmy dôležité pre vymedzenie režimu vedenia psov, bez toho, aby ich bližšie upresnil a špecifikoval. Túto úlohu ponechal na obci, preto Mesto pri vymedzení režimu vedenia psov pristúpilo k podrobnejšej špecifikácii ďalších potrebných pojmov, bez ktorých by „uvedenie VZN do života“ nemalo význam, bolo by pre potreby obyvateľov nejasné, nepresné, zmätočné, čo by vo svojej podstate odporovalo účelu uvedenej právnej normy ako aj právnej istoty obyvateľov.

Uvedením napadnutých definícií vo VZN Mesto iba podrobnejšie rozpracovalo pojmy, ktoré sú dôležité pri správnom porozumení oprávnení a povinností občanov pri vodení psov, čo mesto považuje za súladné so zákonným zmocnením „ustanoviť podrobnosti o vodení psa“. Samotná právna teória podľa žalovaného v prípade absencie legálnej definície odkazuje na dotváranie práva pomocou definície jazykového výkladu, ktorou sa odstránia možné interpretačné nedostatky, zmätočnosť, a tým sa „vyplní medzera danej právnej normy (k čomu by v prípade absencie špecifikácie daných pojmov v praxi určite došlo).

Pokiaľ ide o vytknutú nejasnosť či neurčitosť, vymedzenia pojmu „verejne prístupné miesta“, Mesto uvádza, že takmer identickú legálnu definíciu tohto pojmu s úspechom používa česká obdoba slovenského zákona o obecnom zriadení (§ 34 z. č. 128/2000 Sb. o obciach). *A contrario* pokiaľ táto definícia nie je nejasná a neurčitá pre potreby českej obdoby zákona o obecnom zriadení, *a fortiori* ju v zmysle zásady konformného výkladu podzákonných predpisov (ktorý pripúšťa aj prienik do právneho poriadku iného štátu za predpokladu, že ide o rovnaké odvetvie práva), nemožno za neurčitú a nejasnú považovať v podmienkach podzákonného predpisu, ktorým je v tomto prípade VZN.

23. Správny súd ohľadne definície pojmu „verejne prístupné miesta“ poukazuje na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Svzn/1/2015 zo dňa 29. 11. 2016, podľa záverov ktorého: **„Na vymedzenie pojmu verejné priestranstvo v tomto ustanovení VZN nebol odporca splnomocnený zákonom. Keďže tento pojem nie je explicitne vymedzený zákonom, je potrebné ho interpretovať v rámci procesu aplikácie práva, nie však normatívne vo VZN. Vymedzenie tohto pojmu nie je v právnom poriadku upravené napriek tomu, že tento pojem používa tiež zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (§ 2 ods. 1, § 4 ods. 3 písm. f/, g/). Keďže zákon č. 282/2002 Z. z. nevymedzil obsah tohto pojmu, neznamená to, že toto oprávnenie priznal orgánu územnej samosprávy v rámci VZN.“** Vzhľadom na uvedené závery, s ktorými sa správny súd stotožňuje a nevidí dôvod sa od nich odkloniť, je nutné konštatovať, že Mesto nebolo oprávnené definovať vo VZN pojem „verejne prístupné miesta“. Obdobne možno uvedené závery aplikovať aj na ostatné pojmy, t. j. „držiteľ psa“ a „chovateľ psa“, nakoľko ani na vymedzenie týchto pojmov nemalo Mesto zákonné zmocnenie. Správny súd preto konštatuje rozpor **článku 2 ods. 1, 2 a 3 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení**, pričom rozpor tohto ustanovenia s ostatnými prokurátorom označenými ustanoveniami zákona č. 282/2002 z. z. nevzhliadol. Ku zákazu voľného pohybu psa na verejných priestranstvách a zákazu vstupu so psom na verejné priestranstvá sa správny súd vyjadri v časti odôvodnenia tohto rozhodnutia týkajúcej sa článku 5 ods. 1 VZN.

24. **Článok 3 ods. 1 VZN** stanovuje, že v evidencii psov, ktorú Mesto vedie, sa okrem zákonom stanovených skutočností uvedie aj telefónny, resp. e-mailový kontakt na majiteľa zvieratá.

25. **Podľa žalobcu** stanovenie takejto ďalšej podmienky – kontaktu na majiteľa zvieratá je nad rámec zákonného zmocnenia, preto článok 3 ods. 1 VZN nie je v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.

26. Žalovaný má za to, že ustanovenie § 3 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. obsahuje len demonštratívny výpočet údajov, ktoré obec zapisuje do evidencie ňou vedenej, čo je zrejme zo zákonodarcom použitého slova „najmä“, t. j. úmyslom zákonodarcu zjavne nebolo obligatórne uviesť výpočet údajov, ktoré sa zapisujú do evidencie, ale ponechať na obci, ktorá vedie príslušnú evidenciu, aby si podľa svojich potrieb určila aj ďalšie zapisované údaje.

Obec teda nie je pri zapisovaní údajov do evidencie psov striktnie viazaná výpočtom údajov uvedených v ustanovení § 3 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. Z gramatického a ideologického výkladu ustanovenia jednoznačne vyplýva, že obec ako jediný oprávnený subjekt môže určiť, že do evidencie sa budú zapisovať aj ďalšie vhodné údaje. S dôrazom na právnu istotu občanov boli tieto ďalšie údaje požadované na zápis do evidencie priamo premietnuté do napadnutého VZN tak, aby boli všeobecne verejne dostupné pre všetkých občanov.

27. Čo sa týka článku 3 ods. 1 VZN, správny súd dáva za pravdu žalovanému, že § 3 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. stanovuje demonštratívny výpočet údajov, ktoré sa do evidencie psov zapisujú. Bolo teda vecou Mesta, ak do požadovaných údajov, ktoré sa evidujú v evidencii psov, zahrnulo aj kontakt na majiteľa psa (čo je navyše aj účelné v prípade, ak sa pes, ktorý je registrovaný, nájde na území obce). V tejto časti správny súd preto žalobu nepovažuje za dôvodnú. Správny súd nezistil žiaden rozpor článku 3 ods. 1 VZN s ustanoveniami zákonov, na ktoré vyššie poukázal prokurátor.

28. V článku 3 ods. 2 VZN (v znení VZN č. 18/2017) Mesto Žilina prebralo zákonnú úpravu ohľadne oznamovacej povinnosti vo vzťahu k odcudzeniu, zničeniu alebo strate známky psa s tým, že výška úhrady za náhradnú známku je stanovená všeobecne záväzným nariadením o dani za psa.

29. Podľa žalobcu článok 3 ods. 2 VZN nie je v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., nakoľko Mesto duplicitne upravilo povinnosti, ktoré stanovuje a ich porušenie sankcionuje samotný zákon č. 282/2002 Z. z. v § 3 ods. 6 /oznamovacia povinnosť vo vzťahu k odcudzeniu, zničeniu alebo strate známky/. Pokiaľ Mesto Žilina prebralo zákonnú úpravu, podľa prokurátora je potrebné, aby bola identická s úpravou v nariadení. Prokurátor (pôvodne v správnej žalobe) poukázal na to, že napríklad Mesto neuviedlo, od akej skutočnosti sa počíta štrnásťdňová lehota, v rámci ktorej je držiteľ psa povinný oznámiť odcudzenie, zničenie alebo stratu známky.

30. Žalovaný má za to, že článok 3 ods. 2 VZN treba vykladať v zmysle zásad teleologického výkladu, t. j. čo je zmyslom a účelom daného ustanovenia. Úmyslom prijatia tohto ustanovenia bola špecifikácia povinnosti držiteľa psa oznámiť odcudzenie, stratu alebo zničenie známky do 14 dní na príslušnom odbore. Uvedené ustanovenie bolo v zmysle pôvodnej námietky žalobcu upravené VZN mesta Žilina č. 18/2017. Podľa žalovaného žalobca na jednej strane napáda nezákonnosť článku 1 ods. 2 VZN z dôvodu žalobcovho doslovného prebratia zákonného ustanovenia do VZN, pričom nezákonnosť článku 3 ods. 2 VZN odôvodňuje zas modifikáciou zákonnej úpravy, čím *de facto* pripustil možnosť doslovného preberania zákonných ustanovení do VZN.

V doplnenom návrhu zo dňa 04.01.2022 žalovaný uviedol, že po tom, ako Mesto Žilina novelou č. 18/2017 upravilo znenie článku 3 ods. 2 VZN v súlade so zákonom a pôvodnou námietkou, je opätovne toto už upravené ustanovenie namietané ako nezákonné z dôvodu duplicity stanovenia povinnosti, ktoré stanovuje a ich porušenie sankcionuje samotný zákon č. 282/2002 Z. z. v ustanovení § 3 ods. 6. zákona.

31. V súvislosti s **duplicitou právnej úpravy** správny súd dáva do pozornosti závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR (ďalej aj „NS SR“) sp. zn. 5Svzn/1/2015 zo dňa 29.11.2016, podľa ktorých:

„Uvedené ustanovenie VZN je doslovným znením ustanovení § 2 písm. b/ a c/ zákona č. 282/2002 Z. z. Podľa názoru odvolacieho súdu **doslovné prevzatie textu zákona do VZN samo o sebe ešte nezakladá jeho nezákonnosť**. Je však potrebné zdôrazniť, že obecnému zastupiteľstvu prislúcha podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení rešpektovať zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy, nie ich v celku alebo v pozmenenej podobe preberať do vlastných nariadení. Takáto forma transpozície spôsobuje **nežiaducu konkurenciu právnych predpisov**, pretože zákon č. 282/2002 Z. z. a napadnuté VZN upravujú rovnaké oblasti spoločenských vzťahov. Tým, že štát ako jediná zvrchovaná autorita oprávnená prostredníctvom svojich orgánov prijímať zákony a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy normatívne upraví a reguluje konkrétnu sféru spoločenských vzťahov, prejavuje svoju vôľu na rešpektovaní právnych noriem ich adresátmi, a to v autentickom stave, t. j. tak, ako sú zverejnené v Zbierke zákonov SR. **Akékoľvek pozmeňovanie a prispôsobovanie týchto právnych noriem podzákonými právnymi predpismi vedie k neprípustnému zasahovaniu do právomoci orgánov štátu.**

Existencia právnej úpravy určitej oblasti spoločenských vzťahov zákonom znamená, že zákonodarca si túto oblasť právnej úpravy vyhradil. V tejto súvislosti je potrebné uviesť aj to, že samotným účelom vydávania VZN nie je vydanie predpisu vo forme VZN s obsahom zákonných ustanovení. **Vydávaním nariadení obsahujúcich text zákonných ustanovení sa vytvára nežiaduci stav**, keď pri zmene zákona dochádza k nesúladu nariadenia so zákonom, z ktorého boli príslušné ustanovenia prevzaté. Ak odporca prevzal do textu VZN zákonné ustanovenie, je táto úprava nadbytočná, **no pokiaľ je táto úprava výslovne označená ako text zákona, neodporuje zákonu.**

V predmetnom VZN sa odporca obmedzil iba na odkaz pod čiarou, ktorý je nedostačujúci. **Zákazy, príkazy a oprávnenia nie je možné zo zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov preberať do VZN bez tohto, aby bolo zrejmé, že ide o citáciu právneho predpisu.** V opačnom prípade hrozí, duplicitný postih a pri zmene zákonnej úpravy priamy rozpor so zákonom.“

32. Uvedený právny názor, s ktorým sa správny súd stotožňuje, je plne aplikovateľný aj na prejednávanú vec, nakoľko v článku 3 ods. 2 VZN Mesto prebralo zákonnú úpravu z § 3 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z. z. a na túto úpravu neoznačilo ako text zo zákona. Správny súd dospel preto k záveru, podľa ktorého žaloba je v tejto časti dôvodná, nakoľko článok 3 ods. 2 VZN je z dôvodu duplicity (prevzatia zákonnej úpravy bez zmocnenia zákonom) nesúladný s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Správny súd rozpor článku 3 ods. 2 VZN s ostatnými ustanoveniami zákonov, na ktoré poukázal prokurátor vyššie, nezistil.

Pre úplnosť správny súd dodáva, že nezistil nesúlad článku 3 ods. 2 VZN s ust. § 3 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z. z. z dôvodu, že žalovaný sa prebratím právnej úpravy do priameho rozporu s týmto ustanovením nedostal.

33. **V článku 3 ods. 3 VZN je upravené zapisovanie nebezpečného psa do evidencie.**

34. Prokurátor uvádza, že článok 3 ods. 3 VZN nie je v súlade s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., a to z dôvodu, že Mesto Žilina pristúpilo k úprave problematiky nebezpečného psa, avšak nad rámec splnomocnenia v ust. § 3 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z. z., v zmysle ktorého je Mesto v súvislosti s evidenciou psov oprávnené v rámci nariadenia ustanoviť len výšku úhrady za známku.

35. V súvislosti s článkom 3 ods. 3 VZN sa žalovaný odvoláva opätovne na argumentáciu uvedenú k článku 2 ods. 1, 2 a 3 VZN a článku 3 ods. 1 VZN, s tým, že napádaná nezákonnosť tohto článku má e súvis so zákonným zmocnením na podrobnejšiu špecifikáciu tohto ustanovenia.

V tomto článku VZN žalovaný rozpracoval podrobnosti ohľadom vedenia evidencie nebezpečného psa, ktoré majú priamy súvis resp. dopad na režim jeho vedenia podľa § 4 zákona č. 282/2002 Z. z. a sú teda v súlade so zákonnou delegáciou (zákonným zmocnením v otázke vedenia psov) stanovenou v § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z.

36. Správny súd má za to, že článok 3 ods. 3 VZN je plne súladný s § 3 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorý upravuje evidenciu psov. V zmysle vyššie citovaného ust. § 3 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. musí byť súčasťou evidencie, ktorú vedie Mesto, aj údaj o tom, či evidovaný pes je aj psom nebezpečným (§ 3 ods. 3 písm. e) v spojení s § 2 písm. b) zákona č. 282/2002 Z. z.). Ustanovenie podrobností o tom, na základe čoho sa táto skutočnosť (že ide o nebezpečného psa) do evidencie zapisuje, t. j. na základe záznamu Mestskej polície, Policajného zboru SR či lekára, alebo ustanovenie podrobností ohľadne výmeny štandardnej známky za známku „nebezpečný pes“, je prejavom výkonu kompetencie Mesta v rámci evidencie psov. Článok 3 ods. 3 VZN podľa názoru správneho súdu neprekračuje medze stanovené zákonom č. 282/2002 Z. z., preto v tejto časti správnu žalobu posúdil ako nedôvodnú.

37. **Článok 4 ods. 1 VZN** ukladá osobe, ktorá vedie psa, povinnosť na požiadanie kontrolných orgánov uvedených vo VZN preukázať totožnosť psa evidenčnou známkou.

Článok 4 ods. 2 VZN uvádza, že každý pes musí byť riadne a viditeľne označený evidenčnou známkou.

38. Podľa prokurátora ide o povinnosť, na ktorej uloženie nie je Mesto splnomocnené v zákone č. 282/2002 Z. z. Poukázal tiež na duplicitu tejto povinnosti s povinnosťou, ktorú stanovuje a jej porušenie sankcionuje zákon č. 282/2002 Z. z. v ustanovení § 7 ods. 2 písm. d). V článku 4 ods. 1 a 2 VZN Mesto zmätočne zaviedlo možnosť sankcionovať takéto konanie ako porušenie povinnosti uvedenej vo VZN. Podľa názoru prokurátora Mesto nemôže do nariadenia zavádzať povinnosti, porušením ktorých môže dôjsť k sankcionovaniu subjektov nad rámec zákonného splnomocnenia. Prokurátor preto považoval tieto ustanovenia za nesúladné s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.

39. Žalovaný uvádza, že predmetné ustanovenia článku 4 ods. 1 a 2 VZN sú iba podrobnosti o vedení psa v zmysle § 4 ods. 5 zák. č. 282/2002 Z. z.

40. Správny súd konštatuje, že v prípade článku 4 ods. 1 VZN opätovne ide o právnu duplicitu, keďže nesplnenie takejto povinnosti je už sankcionované priamo zákonom č. 282/2002 Z. z. (ako priestupok podľa § 7 ods. 2 písm. d/). V tejto súvislosti správny súd znovu poukazuje na závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Svzn/1/2015 zo dňa 29.11.2016 (citovaného vyššie v bode 31. odôvodnenia tohto rozhodnutia). Správny súd dospel k záveru o nezákonnosti článku 4 ods. 1 VZN nielen preto, že na jeho prijatie nemal žalovaný zákonné zmocnenie, ale aj z dôvodu, že toto ustanovenie vo svojom obsahu odkazuje na článok 8 ods. 3 VZN ustanovujúci tzv. kontrolné orgány, voči ktorým si osoba, ktorá psa vedie alebo naň dohliada, je povinná plniť povinnosť preukázať totožnosť psa. Článok 8 ods. 3 VZN (tak ako je odôvodnené nižšie) správny súd vyhodnotil ako nesúladný so zákonom, a preto aj v spojitosti s týmto odkazom je nutné článok 4 ods. 1 VZN vyhodnotiť ako nesúladný so zákonom.

Správny súd konštatuje teda nesúlad článku 4 ods. 1 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom rozpor čl. 4 ods. 1 VZN s ostatnými ustanoveniami zákonov, na ktoré poukázal prokurátor vyššie, správny súd nezistil. Pre úplnosť správny súd dodáva, že nezistil nesúlad článku 4 ods. 1 VZN s ust. § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z. z dôvodu, že za podrobnosť o vodení psa považuje aj preukazovanie jeho totožnosti známku, pričom žalovaný sa prebratím právnej úpravy do priameho rozporu s týmto ustanovením nedostal.

41. Naproti tomu správny súd nevzhladol nezákonnosť článku 4 ods. 2 VZN. Podľa názoru správneho súdu tento článok obsahuje podrobnosti pri vodení psa tak, ako to uvádza žalovaný. Správny súd vychádza zo znenia § 7 ods. 2 písm. d) zákona č. 282/2002 Z. z., ktoré ustanovenie definuje skutkovú podstatu priestupku, ktorého objektívnou stránkou je nepreukázania totožnosti psa známku, pričom subjektom priestupku je osoba, ktorá psa vedie (a nie ktorákoľvek osoba, majiteľ, držiteľ a pod.). Preto stanovenie spôsobu, akým má byť pes označený (t. j. *riadne a viditeľne*), správny súd považuje za upresnenie spôsobu preukazovania totožnosti psa známku *pri jeho vodení*, a nie za stanovenie novej povinnosti, nad rámec zákonného zmocnenia. Správny súd v tejto časti považuje žalobu za nedôvodnú.

42. Na tomto mieste odôvodnenia správny súd uvádza svoj záver, podľa ktorého **rozlišuje podrobnosti**, ktoré má obec stanoviť všeobecne záväzným nariadením, **od novej povinnosti**, ktorá prekračuje rámec zákonného splnomocnenia. Podľa názoru správneho súdu k úprave podrobností dochádza vtedy, ak sa určí miesto, čas, spôsob, prípadne ďalšie okolnosti či podmienky, za akých sa má povinnosť, ktorej úprava je obci (Mestu) zverená zákonom, splniť. Naproti tomu uloženie inej (novej) povinnosti tie atribúty nenapĺňa a ide nad rámec zákonného zmocnenia.

43. **Článok 4 ods. 4 písm. c) VZN** stanovuje, že psa nie je prípustné ponechať samého bez uviazania na verejne prístupných miestach. **Článok 4 ods. 4 písm. d) VZ** uvádza, že psa nie je prípustné vodiť pri jazde na bicykli.

44. **Prokurátor** namieta, že Mesto v tomto článku vymedzilo zákazy (povinnosti), čím prekročilo rozsah splnomocnenia stanovený zákonom č. 282/2002 Z. z., a preto sú tieto ustanovenia za nesúladné s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.

45. Žalovaný opätovne uvádza, že predmetné ustanovenia sú iba podrobnosti o vodení psa v zmysle § 4 ods. 5 zák. č. 282/2002 Z. z.

46. V prvom rade pokiaľ ide o úpravu v napadnutom ustanovení § 4 VZN, správny súd nemohol nechať bez povšimnutia, že táto je označená ako „vodenie psov“. Odsek 4 písm. a) a b) § 4 VZN (ktoré neboli žalobou napadnuté), podľa ktorých *psa nie je prípustné a) vodiť na miesta, kde je vstup so psom zakázaný (okrem vodiaceho psa) a b) nechať voľne pohybovať sa na verejne prístupných miestach a na miestach, kde je voľný pohyb psa zakázaný*, však nepojednávajú o vodení psa, ale o vstupe so psom a voľnom pohybe psa. Rozdiel medzi úpravou vodenia psa a vstupe so psom, prípadne voľného pohybu psa je v tom, že pri vodení psa sa kladie dôraz na osobu, ktorá psa vedie, t. j. na schopnosti osoby psa zvládnuť. Naopak, pri úprave voľného pohybu psa a vstupe so psom je základom úpravy určenie miesta, kde má pes zakázaný voľný pohyb alebo kde je zakázaný vstup so psom. Z uvedeného dôvodu je z právneho hľadiska potrebné sa slovným spojeniam - *vodenie psov je zakázané na miesta bližšie určené v tomto VZN*, vyhnúť (správne slovné spojenie znie „vstup so psom je zakázaný“, príp. „voľný pohyb psa je zakázaný“).

47. Vo väzbe na uvedené správny súd má za to, že článok 4 ods. 4 písm. c) VZN určuje podrobnosti, ktorých úprava je obci (Mestu) zverená zákonom v ust. § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z., nakoľko sa bližšie stanovuje podmienky (spôsob, ako psa viesť) pre prípad nutnosti ponechania psa bez dozoru (keď osoba, ktorá psa vedie, nad ním v dôsledku svojej neprítomnosti „dočasne stráca moc“), a to tak, že táto osoba je povinná psa na verejne prístupných priestranstvách uviazať. Podľa názoru správneho súdu v článku 4 ods. 4 písm. c) VZN nedochádza k určeniu inej (novej) povinnosti nad rámec zákonného zmocnenia. V tejto časti správny súd preto nevzhliadol dôvodnosť správnej žaloby.

48. Naproti tomu po preskúmaní obsahu úpravy obsiahnutej v napadnutom ustanovení článku 4 ods. 4 písm. d) VZN musel správny súd konštatovať, že táto úprava nie je v súlade so zákonom, nakoľko Mesto nestanovuje podrobnosti o vedení psov na bicykli - určiac napríklad dĺžku vodiaceho pásu, umiestnenie v košíku, vek a spôsobilosť osoby, ktorá psa takýmto spôsobom vedie, prípadne iné podmienky, ale výslovne vedenie psa na bicykli zakazuje. Preto aj z pohľadu správneho súdu ust. článku 4 ods. 4 písm. d) VZN prekračuje zákonné zmocnenie vyplývajúce z § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z. S poukazom na vyššie uvedené v tejto časti správny súd vyslovil nesúlad článku 4 ods. 4 písm. d) VZN s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení ako aj s § 4 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z. z., pričom nesúlad s ostatnými ustanoveniami zákonov tak, ako navrhol prokurátor, nevzhliadol.

49. **Článok 5 ods. 1 VZN** stanovuje, že zákaz voľného pohybu psa neplatí v nehnuteľnostiach držiteľa psa, pokiaľ sú bezpečne ohradené tak, aby bolo zabránené jeho úniku, a na voľných plochách extravilánu mesta, pričom na poľnohospodársky obrábaných plochách len po zbere úrody.

V článku 5 ods. 2 VZN je doplnené, že voľný pohyb psa je zakázaný bez prítomnosti jeho držiteľa resp. ním poverenej osoby, ktorá psa vedie (opätovne sa netýka nehnuteľností držiteľa psa, pokiaľ sú bezpečne ohradené tak, aby bolo zabránené jeho úniku).

Článok 5 ods. 3 VZN zakazuje nechať voľne pohybovať sa psa na verejne prístupných miestach a spoločných priestoroch obytných domov, okrem vyhradených a vyznačených miest a s výnimkou vodiaceho a služobného psa počas zákroku.

50. Podľa názoru prokurátora takáto úprava, ktorá negatívne vymedzuje miesta, kde zákaz voľného pohybu psa neplatí, je v rozpore s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., nakoľko Mesto je splnomocnené len na vymedzenie miest, kde je voľný pohyb psa zakázaný, resp. vstup so psom zakázaný, a to za okolnosti, že tieto miesta sú viditeľne označené. Zákaz tiež vzťahuje na miesta vymedzené nezákonným pojmom „verejne prístupné miesta“ v článku 2 ods. 3 VZN. Navyše tento zákaz podmienilo prítomnosťou (resp. neprítomnosťou) držiteľa psa alebo ním poverenej osoby. Úprava čl. 5 ods. 3 VZN sa v kontexte vyššie uvedených skutočností prokurátorovi javí ako nekonkrétna, neurčitá a nezrozumiteľná.

51. S uvedeným tvrdením žalovaný nesúhlasí a trvá na tom, že pri tvorbe tohto ustanovenia došlo len k štandardnému použitiu negatívnej definície - vymedzenia miesta, kde je voľný pohyb psa zakázaný, ktorý tvorí ucelenú jednotu s ust. článku 5 ods. 4 VZN, ktoré určuje miesta, kde je vstup so psom zakázaný. Negatívnym vymedzením miest, kde je voľný pohyb zakázaný, žalovaný len využil možnosť pri písaní a tvorbe textu ustanovenia tohto článku negatívnym spôsobom vymedziť a definovať miesta zákazu (čím v podstate *a contrario* vymedzil miesta aj pozitívne), čo sa neprieči ani účelu ani úmyslu tvorcu práva.

Žalovaný má za to, že v zmysle právnej teórie negatívne vymedzenie určitého ustanovenia nemôže mať za následok nezákonnosť tohto ustanovenia, o to viac, pokiaľ sa neprieči účelu a úmyslu zákonodarcu. Pokiaľ je definícia „miesta“ prepojená na osobu držiteľa, ide iba o iný spôsob definovania miesta, na čo je žalovaný zmocnený ust. § 5 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z.

52. Je nesporné, že žalovaný je zákonom splnomocnený (§ 5 ods. 1 písm. a) zákona č. 282/2002 Z. z.) na vymedzenie miest, kde je voľný pohyb psa zakázaný. Keďže ide o zákaz, ktorý je vynútiteľný (za jeho porušenie je možné uložiť sankciu), je potrebné, aby formulácia tohto zákazu bola jednoznačná, zrozumiteľná, určitá a nespôsobujúca žiadne pochybnosti. Správny súd dospel k záveru, že žalovaný v článku 5 ods. 1, 2 a 3 VZN vytvoril právnu úpravu, ktorá je v rozpore so zákonom. Znenie predmetných ustanovení je v rozpore s § 5 ods. 1 písm. a) (ale aj ods. 2) zákona č. 282/2002 Z. z., nakoľko v podstate zakazuje voľný pohyb psov na celom území Mesta, okrem bezpečne ohradených miest držiteľa psa a extravilánu Mesta a na obrábaných plochách až po zbere úrody, a to všetko len za prítomnosti držiteľa psa alebo ním poverenej osoby. Správny súd zdôrazňuje, že v zmysle súčasnej platnej právnej úpravy **nie je možné zakázať voľný pohyb psov všeobecne na celom území Mesta**, vrátane verejnosti prístupných miest a pozemkov vo vlastníctve fyzických a právnických osôb, ale **len na priestorovo vymedzených lokalitách, na ktoré sa zákaz voľného pohybu psov vzťahuje** (*Obdobne Krajský súd v Trenčíne vo veci sp. zn. 13S/210/2014 zo 14.10.2015, potvrdenej Najvyšším súdom SR pod sp. zn. 2Svzn/2/2015 zo dňa 31.01.2018*). Vo väzbe na uvedené je nutné zdôrazniť, že ustanovenie § 5 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z. navyše upravuje povinnosť označiť miesta vymedzené všeobecne záväzným nariadením, na ktorých je voľný pohyb psov zakázaný, zákazom voľného pohybu psov, a nie označovať miesta, na ktorých je voľný pohyb psov povolený. Na naplnenie dikcie ustanovenia § 5 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z. je teda nevyhnutné, aby obec pri vymedzení miest, kde sú určené predmetné zákazy, dbala na to, aby išlo o miesta, ktorých **priestorové vymedzenie je dostatočne určité a zároveň viditeľne označené**.

Tieto atribúty však uvedená úprava (zákaz) obsiahnutá v napadnutom článku 5 ods. 1, 2 a 3 VZN nespĺňa, a to napr. už len z toho dôvodu, že od bežného občana možno len ťažko spravodlivo požadovať, aby vedel rozlíšiť, či sa nachádza v intraviláne alebo extraviláne obce. Na základe uvedeného považoval správny súd článok 5 ods. 1, 2 a 3 VZN za nesúladný s ust. § 5 ods. 1 písm. a) zákona č. 282/2002 Z. z. a s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Pre úplnosť správny súd dodáva, že opätovne nevzhliadol rozpor s ostatnými ustanoveniami zákonov, na ktoré poukázal prokurátor, pričom zistený nesúlad s ust. § 5 ods. 2 zákona č. 282/2002 Z. z. správny súd - vzhľadom na viazanosť žalobným návrhom vysloviť nemohol.

53. **Článok 6 ods. 1 VZN** stanovuje povinnosť bezodkladne odstrániť výkaly, ktorými pes znečistil verejné priestranstvo a uložiť ho na určené miesto (nádoba na komunálny odpad, uličné smeti, prípadne špeciálne označená nádoba na výkaly psov). **V článku 6 ods. 2 VZN** je uložená povinnosť držiteľovi psa alebo tomu, kto vedie psa, mať pri sebe vhodnú pomôcku alebo vrecúšku na odstránenie psích výkalov a na vyžiadanie mestskej polície sa nimi preukázať.

54. Prokurátor opätovne namietal, že Mesto v podstate prebralo právnu úpravu obsiahnutú v ust. § 6 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z. Preberanie zákonnej úpravy do všeobecne záväzných nariadení nie je prípustné, nakoľko to ust. § 6 ods. 1, 2 zákona o obecnom zriadení nepripúšťa.

Osobitne to platí pre časti nariadenia, ktoré ukladajú jeho adresátom povinnosti. V prípade takto prevzatých povinností dochádza k tomu, že rovnaká povinnosť je uložená zákonom a aj nariadením. V prípade jej porušenia sa tak vytvára zákonodarcom nezamýšľaný postih takejto osoby nielen za porušenie zákona, ale aj za porušenie všeobecne záväzného nariadenia.

V súvislosti s článkom 6 ods. 2 VZN prokurátor namietal uloženie povinnosti mať pri sebe vhodnú pomôcku alebo vrecúško na odstránenie psích výkalov.

Prokurátor navrhol vysloviť nesúlad článku 6 ods. 1 a 2 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.

55. Žalovaný tvrdí, že článok 6 ods. 1 a 2 je obsiahnutý vo VZN z dôvodu bližšej špecifikácie povinností držiteľa psa, resp. osoby, ktorá psa vedie. V záujme právnej istoty občanov bolo rovnako úmyslom Mesta podrobne špecifikovať „vhodné pomôcky“ na odstránenie psích výkalov. Žalovaný mal za to, že v zmysle § 6 ods. 3 zákona 282/2002 Z. z. bol na to zákonne zmocnený, t. j. aby ustanovil podrobnosti o znečisťovaní verejných priestranstiev. Medze zákonného zmocnenia podľa jeho názoru teda prekročené neboli.

56. V prípade článku 6 ods. 1 VZN správny súd nekonštatuje prekročenie zmocnenia stanoveného § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z., nakoľko aj keď v prvej časti vety dochádza k prebratiu (parafrázovaniu) zákonného ust. § 6 ods. 1 zákona č. 282/2002 Z. z., toto je v druhej časti vety doplnené o spôsob, akým má povinná osoba výkaly odstrániť, a to určením konkrétnych nádob, do ktorých je možné výkaly psa uložiť. Ide teda o určenie podrobností, akými sa má zákonná povinnosť splniť (správny súd v tejto súvislosti poukazuje na odôvodnenie tohto rozhodnutia obsiahnuté v bode 42.). Správny súd nezistil nesúlad tohto ustanovenia so zákonom.

57. Naproti tomu podľa názoru správneho súdu v článku 6 ods. 2 VZN, ktorý ukladá povinnosť mať pri sebe vhodnú pomôcku na odstránenie výkalov a povinnosť túto skutočnosť aj na požiadanie mestskej polície preukazovať, nie je stanovením podrobností ohľadne znečisťovania verejných priestranstiev psom. Naopak, ide o uloženie osobitnej (novej) povinnosti, ktorá môže byť aj sankcionovaná, a to bez ohľadu na okolnosť, či k znečisteniu verejného priestranstva psom došlo alebo nie. Stanovenie takejto povinnosti prekračuje teda rámec zákonného splnomocnenia podľa § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. Vzhľadom k uvedenému správny súd konštatuje nesúlad článku 6 ods. 2 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a ust. § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.; opätovne správny súd nezistil nesúlad s ostatnými ustanoveniami zákonov, na ktoré poukazoval prokurátor.

58. **Článok 7 ods. 1, 2 a 3 VZN** prebralo doslovne zákonnú úpravu podľa § 7 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 282/2002 Z. z. ohľadne priestupkov (skutkové podstaty a sankcie).

Článok 7 ods. 4 VZN definuje, že priestupkom fyzických osôb v zmysle § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je aj porušenie povinností, ktoré sú uvedené v tomto VZN a nie sú ako priestupok definované v osobitných zákonoch.

59. Takýto postup prokurátor nepovažoval za zákonný, nakoľko by teoreticky mohlo dôjsť k dvojitému postihu, keďže porušením povinnosti stanovenej vo VZN by sa mohol držiteľ psa alebo ten, kto psa vedie, dopustiť priestupku podľa § 48 zákona o priestupkoch a zároveň priestupku v zmysle § 7 zákona č. 282/2002 Z. z. Taktiež nie je podľa prokurátora toto ustanovenie zákonné z tohto dôvodu, že MZ pri prijímaní VZN fakticky hlasovalo o texte zákona č. 282/2002 Z. z. schválenom Národnou radou SR.

Prokurátor uviedol, že Mesto Žilina nie je oprávnené tvoriť priestupkové právo a vytvárať skutkové podstaty priestupkov, nakoľko v samotnom zákone o priestupkoch je v ust. § 2 ods. 1 uvedená definícia priestupku. Prejednávanie priestupkov je činnosťou, v ktorej sa právne normy aplikujú (§ 7 ods. 3, 4, 5 zákona č. 282/2002 Z. z.). Aplikáciu práva nemožno stotožniť s tvorbou práva. Preto z oprávnenia aplikovať ustanovenia platnej právnej úpravy o priestupkoch nemožno odvodiť oprávnenie tvoriť priestupkové právo, určovať konanie, ktoré sa vo všeobecne záväznom právnom predpise označí za priestupok.

Prokurátor navrhol vysloviť nesúlad článku 7 ods. 1, 2, 3 a 4 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z.

60. Takú interpretáciu **Článku 7 ods. 1, 2, 3 a 4 VZN**, akú uviedol prokurátor, žalovaný síce pripustil, avšak podľa jeho názoru je nesprávna, nakoľko v texte VZN je explicitne stanovené, že ide o priestupky podľa zákona č. 282/2002 Z. z., t. j. možnosť duplicitného postihu je čisto teoretická, aj to len v prípade hrubej nedbanlivosti správneho orgánu. MZ Mesta nehlasovalo o texte zákona, ale o tom, či kvôli právnej istote uvedie priestupky zakotvené v zákonnej norme aj do VZN, ktorého problematiku upravuje.

61. Na tomto mieste odôvodnenia správny súd opätovne poukazuje na nesprávnosť duplicitnej právnej úpravy v zmysle záverov rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Svzn/1/2015 zo dňa 29. 11. 2016, podľa ktorých: *„Ak odporca prevzal do textu VZN zákonné ustanovenie, je táto úprava nadbytočná, no **pokiaľ je táto úprava výslovne označená ako text zákona, neodporuje zákonu. V predmetnom VZN sa odporca obmedzil iba na odkaz pod čiarou, ktorý je nedostačujúci.** Zákazy, príkazy a oprávnenia nie je možné zo zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov preberať do VZN bez tohto, aby bolo zrejmé, že ide o citáciu právneho predpisu. V opačnom prípade hrozí, duplicitný postih a pri zmene zákonnej úpravy priamy rozpor so zákonom.*

62. Uvedený právny názor, s ktorým sa správny súd stotožňuje, je plne aplikovateľný aj na prejednávanú vec, nakoľko v článku 7 ods. 1, 2 a 3 VZN Mesto prebralo doslovne zákonnú úpravu priestupkov zo zákona č. 282/2002 Z. z. a na túto úpravu (tak ako v citovanej veci) len odkázalo prostredníctvom odkazu pod čiarou. Uvedené má za následok nezákonnosť článku 7 ods. 1, 2 a 3 VZN.

63. Článok 7 ods. 4 VZN podľa názoru správneho súdu nemožno považovať ani za duplicitnú úpravu, hoci je priamym odkazom na § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Článok 7 ods. 4 VZN totiž nezákonne rozširuje oblasť priestupkov aj o konanie, ktorým sa *neohrozuje ani nenarušuje verejný poriadok*, ktorú materiálnu podmienku skutková podstata priestupku podľa § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch predpokladá. Uvedené má za následok nezákonnosť aj článku 7 ods. 4 VZN.

64. Vzhľadom k uvedenému správny súd vyslovuje nesúlad článku 7 ods. 1 – 4 VZN s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom nesúlad ustanovení článku 7 ods. 1 – 4 VZN s ostatnými ustanoveniami, ktoré navrhol prokurátor, nezistil.

65. **V článku 8 ods. 1 VZN** je stanovené, že odchyt psa, ktorý sa bez kontroly a dozoru držiteľa pohybuje po priestranstvách voľne dostupných verejnosti a ktorého držiteľ nie je známy, vykoná Mestská polícia.

66. Prokurátor navrhol vysloviť nesúlad článku 8 ods. 1 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. a s ust. § 22 ods. 10 (v čase podania žaloby ust. § 22 ods. 9) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti z dôvodu, že takýto odchyt môžu vykonávať iba odborne spôsobilé osoby.

67. Uvedené ustanovenie nie je podľa názoru žalovaného v nijakom rozpore so zákonom o veterinárnej starostlivosti. Predmetným ustanovením žalovaný zaväzuje Mestskú políciu, aby prostredníctvom svojich zamestnancov, ktorí sú zároveň odborne spôsobilými osobami, vykonávala odchyt túlavých psov.

68. Správny súd má za to, že článok 8 ods. 1 VZN je v rozpore s ust. § 22 ods. 10 v spojení s § 22 ods. 13 zákona č. 39/2007 Z. z. (v účinnom znení), nakoľko odchyt túlavých zvierat vrátane psov a ich následné umiestnenie do karanténnej stanice alebo útulku pre zvieratá môže vykonávať len osoba schválená na odchyt túlavých zvierat (takouto osobou môže byť aj obec či mesto ako také), avšak **iba prostredníctvom odborne spôsobilej osoby vyškolenej Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky** podľa § 6 ods. 2 písm. a) zákona č. 39/2007 Z. z. Príslušnosť k mestskej polícii sama osebe takúto spôsobilosť nezakladá, preto argumentácia žalovaného neobstoí, čo však nevylučuje, aby Mesto príslušníkom mestskej polície získanie takejto odbornej spôsobilosti zabezpečilo.

69. Pre úplnosť vzhľadom na zmenu právnej úpravy od podania žaloby správny súd dodáva, že správny súd vyslovuje nesúlad VZN podľa právneho stavu účinného v čase vydania jeho rozhodnutia (a nie v čase prijatia VZN alebo v čase podania žaloby zo strany prokurátora). Vzhľadom k uvedenému správny súd vyslovuje nesúlad článku 8 ods. 1 VZN s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a s ust. § 22 ods. 10 v spojení s § 22 ods. 13 zákona č. 39/2007 Z. z., pričom nesúlad ustanovení článku 8 ods. 1 VZN s ostatnými ustanoveniami, na ktoré poukazoval prokurátor, nevzhladol.

70. **Článok 8 ods. 3 VZN** upravuje, že kontrolu dodržiavania VZN vykonáva Mesto prostredníctvom mestskej polície, ktorá je oprávnená ukladať a vyberať pokuty v zmysle zákona č. 372/1990 Zb. s poukazom na § 7 zákona č. 282/2002 Z. z. Článok 8 ods. 3 VZN zároveň zveruje výkon kontroly nad dodržiavaním VZN aj povereným zamestnancom Mestského úradu v Žiline, poslancom Mestského zastupiteľstva, členom komisií MZ Žilina a hlavnému kontrolórovi Mesta Žilina

71. Prokurátor navrhol vysloviť nesúlad článku 8 ods. 3 VZN s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ust. § 3 ods. 6, § 4 ods. 5, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 3 zákona č. 282/2002 Z. z. namietajúc, že v prípade porušenia zákazu stanoveného VZN sa fyzická osoba dopustí priestupku v zmysle § 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Na konanie je potom príslušný v zmysle § 52 ods. zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch obvodný úrad a v blokovom konaní môže o priestupku v zmysle § 86 písm. a) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch rozhodnúť obec. Prokurátor považuje za potrebné poukázať na to, že zo zákona nevyplýva žiadne oprávnenie povereným zamestnancom Mestského úradu v Žiline, poslancom Mestského zastupiteľstva, členom komisií MZ v Žiline a hlavnému kontrolórovi Mesta Žilina vykonávať kontrolu. Stanovením kontrolným orgánom vo VZN, s výnimkou mestskej polície, mesto prekročilo zákonom vymedzené splnomocnenie. Mestskej polícii takéto oprávnenie vyplýva priamo z ustanovení zákona o obecnej polícii.

72. Žalovaný mal za to, že zákon o priestupkoch žalovaného splnomocňuje na prejednanie priestupkov z porušenia VZN v blokovom konaní. Zároveň ale zákon neurčuje, ktorý konkrétny orgán Mesta alebo jeho organizačná jednotka je splnomocnená blokované konanie realizovať a z tohto dôvodu môže o takýchto osobách rozhodovať žalovaný autonómne. Zoznam poverených osôb je preto uvedený v napadnutom ustanovení VZN. Hoci teda zákon nehovorí *expressis verbis*, kto je oprávnený na prejednanie priestupkov v blokovom konaní, z dikcie ustanovenia uvedeného zákona je zrejmé, že v takýchto prípadoch rozhoduje žalovaný a teda je nepochybné, že túto právomoc môže vykonávať len prostredníctvom svojich konkrétnych orgánov, resp. organizačných zložiek. Ak sa podľa žalovaného vychádza z prezumpcie racionálneho zákonodarcu, ktorého úmyslom nebolo vytvárať nepoužiteľné ustanovenia, iná možnosť neexistuje. Žalovaný poukázal na ustálenú judikatúru, podľa ktorej: „*Výklad právneho predpisu nesmie obmedzovať, resp. brániť v reálnom uplatnení základného práva. Medzera v právnej úprave nemôže mať za následok porušenie základného práva sťažovateľa garantovaného Ústavou Slovenskej republiky. V takomto prípade je potrebné použiť taký výklad, ktorý by základné právo nielenže porušoval, ale naopak garantoval.*“

73. V prvom rade správny súd poukazuje na to, že z obsahu uvedeného napadnutého ustanovenia VZN nevyplýva, že kontrolou dodržiavania VZN sa myslí len prejednanie priestupkov a ukladania a vyberania pokút za porušenie VZN, aj keď sa účastníci vo svojej argumentácii zamerali práve na uvedené. Podľa názoru správneho súdu stanovenie kontrolných orgánov je chápaná v širšom, všeobecnom zmysle tak, ako vyplýva z celkového obsahu VZN. Kontrola dodržiavania VZN sa týka teda napr. správneho vedenia evidencie psov, správneho vyberania poplatku za evidenčnú známku pre psa, správneho odchyту túlavých psov a pod.

74. V napadnutom článku 8 ods. 3 VZN je upravený okruh osôb, ktorým je zverené oprávnenie vykonávať kontrolu dodržiavania VZN, čím si podľa názoru správneho súdu Mesto neoprávnené prisvojilo právomoc priznať oprávnenie kontrolovať dodržiavanie VZN tam uvedeným osobám (s výnimkou mestskej polície). Zákonné zmocnenie tu opäť absentuje.

V tejto súvislosti dáva správny súd do pozornosti, že podľa § 56 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch sú štátne orgány a obce povinné oznamovať príslušným správny orgánom priestupky, o ktorých sa dozvedia pri výkone svojej právomoci. Podľa § 59 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch sú správne orgány oprávnené objasňovať priestupky, prijímať v rozsahu svojej pôsobnosti oznámenia o priestupkoch, a čo najskôr ich vybavovať. Mestská polícia je oprávnená prejednávať priestupky v rozsahu podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 564/1991 Zb. a objasňovať priestupky v rozsahu podľa § 58 ods. 3 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Ďalší okruh orgánov oprávnených objasňovať a prejednávať priestupky je predmetom úpravy zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (§ 52 ods. 1, 2, § 58 ods. 1 až 4), prípadne osobitných zákonov. Hlavný kontrolór a iné bližšie nešpecifikované poverené osoby však toto postavenie nemajú priznané žiadnym zákonom, preto by ich kontrolná činnosť bola nezákonná. Vo vzťahu k hlavnému kontrolórovi správny súd uvádza, že tento je síce oprávnený v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení kontrolovať dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, avšak len vo vzťahu k zákonom vymedzeným subjektom, ako sú obecný úrad, rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou a pod. (§ 18d ods. 2 zákona č. 369/1990Zb.), teda nie vo vzťahu k potencionálnym páchatelom priestupkov. Správny súd dospel k záveru, že stanovením tzv. *kontrolných orgánov* Mesta na kontrolu VZN v jeho článku 8 ods. 3 zo strany žalovaného došlo k prekročeniu jeho zákonom vymedzeného splnomocnenia. Správny súd preto vyslovuje nesúlad článku 8 ods. 3 VZN s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom nesúlad ustanovení článku 8 ods. 3 VZN s ostatnými ustanoveniami, ktoré navrhol prokurátor, nezistil.

75. Správny súd dodáva, že napriek konštatovaniu nesúlady článku 8 ods. 3 VZN so zákonom tým nie je dotknutý výkon kontrolnej právomoci vyplývajúci Mestu a jeho orgánom priamo zo zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Príkladmo správny súd poukazuje na ust. § 15 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého *obecné zastupiteľstvo môže zriaďovať komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány*. Do kontrolnej činnosti vykonávanej hlavným kontrolórom, ktorej rozsah (ako už bolo uvedené) je stanovený § 18d ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., patrí okrem iného aj kontrola dodržiavania všeobecne záväzných nariadení vrátane nariadení obce v intenciách záverov správneho súdu uvedených vyššie. Ďalej správny súd poukazuje na to, že podľa ust. § 13 zákona č. 369/1990 Zb. je starosta, ktorý vykonáva správu obce, oprávnený písomne poveriť rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy zamestnanca obce; poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení (§ 13 ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb.).

76. Pokiaľ žalovaný poukazoval na závery vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 31/04 zo dňa 17.12.2004, správny súd podotýka, že výklad právnych noriem prináleží súdu, a nie je v kompetencii obcí vyplňať „legislatívne medzery“ vlastnými nariadeniami (bez zákonného splnomocnenia). Navyše ak žalovaný tvrdí, že zákon neurčuje, ktorý konkrétny orgán je splnomocnený vyrubovať pokuty v blokovom konaní, správny súd poukazuje jednak na ust. § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, podľa ktorého objasňovanie a prejednávanie priestupkov v blokovom konaní patrí medzi základné úlohy obecnej polície (ktorú má Mesto zriadenú), ako aj na odôvodnenie tohto rozhodnutia už uvedené vyššie.

77. Pre úplnosť záverom správny súd dodáva, že pre rozhodovanie o správnej žalobe bolo irelevantné, ak žalovaný poukazoval na to, že zákonnosť predmetného VZN bola Okresnou prokuratúrou v Žiline (žalobcom) preskúmaná už v mesiaci máj 2012, pričom táto skonštatovala v proteste Pd 47/12-7 zo dňa 07.05.2012 rozpornosť iba dvoch špecifických ustanovení VZN. Tieto boli následne z VZN vypustené, a teda žalovaný sa logicky domnieval, že VZN v už v upravenom znení po vyhovení protestu prokurátora možno objektívne považovať za súladné so zákonom. Správny súd posudzuje súlad aktuálneho znenia VZN, s aktuálne účinnými ustanoveniami zákonov a v zmysle návrhu prokurátora.

78. Vo väzbe na uvedené správny súd poukazuje na závery podľa *Komentára k Správnemu súdnemu poriadku* (FEČÍK, Marián. § 363 [Vyjadrenie k žalobe]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 1435.): *„Správny súd bude pri rozhodovaní vychádzať zo zisteného skutkového stavu, ktorý bude daný v čase vyhlásenia alebo vydania jeho rozhodnutia. Pri konštatovaní tohto záveru treba vychádzať zo znenia § 135 ods. 1 SSP, ktorý viaže rozhodujúci stav pre konanie k právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo ku dňu vydania opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré však v tomto konaní absentujú (nie sú predmetom konania). Ustanovenie § 135 ods. 2 SSP síce neuvádza medzi konaniami, pri ktorých je pre správny súd rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania jeho rozhodnutia, aj konanie o žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu, avšak dôvodom tejto absencie je skutočnosť, že v rámci konaní vo veciach územnej samosprávy sú obsiahnuté konania „zmiešaného charakteru“. Vzhľadom na špecifický petit je preto potrebné na konanie o žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu aplikovať režim daný § 135 ods. 2 SSP.“*

79. V časti, v ktorej správny súd nesúlad VZN so zákonom nekonštatoval, správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol.

80. O náhrade trov konania, vrátane trov predchádzajúceho odvolacieho konania a kasačného konania (vychádzajúc z princípu jednoty konania), správny súd rozhodol podľa § 170 písm. c) SSP a žalobcoví ani žalovanému ich náhradu nepriznal, nakoľko konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

81. Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0.

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozhodnutiu **je prípustná** kasačná sťažnosť, ak to zákon pripúšťa (§ 439, § 440 SSP) **v lehote jeden mesiac** od doručenia rozhodnutia krajského súdu, ktorá sa podáva na krajskom súde, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 SSP uviesť

- a) označenie napadnutého rozhodnutia,
- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (ďalej len "sťažnostné body"),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak

- a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,
- b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d),
- c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.

V Žiline dňa 24. mája 2023

JUDr. Jozef Šulek
predseda senátu

JUDr. Zuzana Krivdová
členka senátu

Mgr. Silvia Tisová
členka senátu
sudkyňa - spravodajkyňa