

Súd:	Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka:	3Svk/4/2024
Identifikačné číslo spisu:	4021200024
Dátum vydania rozhodnutia:	30. septembra 2025
Meno a priezvisko:	JUDr. Zuzana Šabová
Funkcia:	predsedníčka senátu
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2025:4021200024.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: Krajský prokurátor v Nitre, so sídlom Damborského 1, 949 66 Nitra, proti žalovanému: Mesto Nitra, so sídlom Štefánikova trieda 60, 950 06 Nitra, o vyslovenie nesúladu ustanovení bodu č. 3, I/, II/ Prílohy č. 2 Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Nitry č. 8/2014 o dočasnom parkovaní na území Mesta Nitry prijatého dňa 09.10.2014 v znení dodatkov č. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, s ustanovením § 6 odsek 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č. k. 15S/3/2021 - 256 zo dňa 14.03.2023, takto

r o z h o d o l :

Uznesenie Krajského súdu v Nitre č. k. 15S/3/2021 - 256 zo dňa 14.03.2023 sa zrušuje a vec sa vracia Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I. Administratívne konanie

1. Mestské zastupiteľstvo Mesta Nitra prijalo dňa 09.10.2014 podľa § 6, § 11 odsek 4 písmeno g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej „zákon o obecnom zriadení“) a v zmysle § 6a zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej „cestný zákon“) Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Nitry č. 8/2014 o dočasnom parkovaní na území Mesta Nitry (ďalej „VZN č. 8/2014“).

2. Dodatkom č. 6 zo dňa 11.06.2020 bol podľa § 6 ods. 2 a § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení a v zmysle § 6a cestného zákona dovtedajší text VZN č. 8/2014 v znení dodatkov č. 1, 2, 3, 4 a 5, v prílohe č. 2 - Cenník parkovného, v časti bodu 3, I/, II/, nahradený novým znením cit:

„I. Parkovacia karta sa vydá iba žiadateľovi, ktorý je poplatníkom poplatku za komunálne odpady v Meste Nitra a Mesto Nitra neeviduje voči jeho osobe a ani bytovej jednotke žiadne nedoplatky.

II. Podmienkou vydania PK-A je uhrádzanie poplatku Mestu Nitra za komunálne odpady z titulu pobytu v Meste Nitra alebo užívania nehnuteľnosti. V prípade PK-A, podľa časti b) bodu I) nesmie mať osoba žiadateľa nedoplatky na poplatku za komunálne odpady v Meste Nitra, resp. k bytovej jednotke, na ktorú sa karta vydáva, nesmú byť nedoplatky na poplatku za komunálne odpady.“

3. Proti VZN č. 8/2014 podala Krajská prokuratúra Nitra protest z dôvodu, že v časti ustanovenia bodu č. 3, I/, II/ Prílohy č. 2 boli porušené ustanovenia § 6 odsek 1, odsek 2 zákona o obecnom zriadení a navrhla ho v tejto časti zrušiť. Mestské zastupiteľstvo Mesta Nitra protestu nevyhovelo.

II. Konanie pred správnym súdom

4. Žalobca sa podľa § 357 ods. 1 v spojení s § 45 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „SSP“) domáhal vyslovenia nesúladu ustanovení bodu č. 3, I/, II) Prílohy č. 2 VZN č. 8/2014 s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

5. Podľa názoru žalobcu je orgán územnej samosprávy oprávnený ukladať všeobecne záväzným nariadením povinnosti osobám len pri zachovaní ich základných práv a slobôd a len za podmienok ustanovených ústavou a zákonom. Sporné ustanovenia VZN predstavujú vo svojej podstate sankcie za to, že žiadateľ o parkovaciu kartu neuhradil poplatok za odpady alebo ho neuhradil v plnej výške. Mesto však nie je oprávnené na kreovanie takéhoto sankcionovania subjektov, takéto oprávnenie mu nevyplýva ani z § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a ani z ustanovenia § 3 ods. 2 a § 6a ods. 1 cestného zákona. Ukladať povinnosti a obmedzenia občanom v nadväznosti na dlh, resp. nesplnenie poplatkovej povinnosti, môže len zákonodarcu. Nezaplatenie poplatku osobou, ktorá má takúto povinnosť, má za následok vznik oprávnenia vymáhať splnenie tejto povinnosti v exekučnom konaní. Právna úprava vo VZN podmieňujúca vydanie parkovacej karty splnením povinnosti nesúvisiacej s činnosťou, na ktorú sa vydáva (parkovanie), je neprípustná a protizákonná. Mesto nesmie vytvárať svojimi nariadeniami zákonom neupravené sankcie za porušenie zákona. Vymáhanie dlhu na poplatku je činnosťou, v ktorej sa právne normy aplikujú a aplikáciu práva nie je možné stotožniť s tvorbou práva. Z oprávnenia aplikovať ustanovenia platnej právnej úpravy zabezpečujúcej výkon rozhodnutia (exekúciu), nemožno odvodiť oprávnenie právo tvoriť a určovať správanie, ktoré vo VZN predstavuje postih za nedodržanie povinnosti. Pokiaľ žiadateľ spĺňa všetky stanovené podmienky vydania parkovacej karty, má právny nárok na jej vydanie, resp. jej používanie v rovnakom rozsahu, ako ostatní rezidenti alebo abonenti. Pri vydávaní VZN sú obce a mestá viazané zákonnou úpravou a túto nemôžu svojvoľne meniť ani prekročiť jej rámec a priznať si normotvornú právomoc, ako to urobil žalovaný v napadnutej časti VZN č. 8/2014.

6. K žalobe sa vyjadril žalovaný a navrhol, aby ju správny súd ako nedôvodnú zamietol. Podľa jeho názoru tzv. „podmienku riadnej úhrady poplatku za odpad“ nie je možné ponímať ako „sankciu“. Uvedená podmienka nevyklučuje dlžníka z možnosti parkovania v spoplatnenej zóne, a „právo parkovania“, resp. „právo parkovania v blízkosti obydlija“, nepatrí medzi okruh základných práv a slobôd vymedzených v čl. 14 a čl. 50 Ústavy SR. Stanovením povinnosti mať zaplatený poplatok za komunálny odpad pre možnosť získania parkovacej karty nedošlo k zásahu do základných práv a slobôd, ani ku kolízii s niektorým z týchto práv. Povinnosť platenia poplatku za komunálne odpady titulom trvalého pobytu v obci alebo titulom užívania nehnuteľnosti v obci, ako aj lehota splatnosti poplatku je daná zákonom č. 582/2004 Z. z. Nedochádza teda ku kreovaniu nových právnych povinností bez opory v zákone alebo v rozpore so zákonom.

7. Ďalej žalovaný uviedol, že úprava vydávania parkovacích kariet je výhradne v režii samosprávnej normotvorby na podklade zákonného zmocnenia v § 6a ods. 1 cestného zákona. Parkovacia karta predstavuje určitý „benefitový“ spôsob platenia parkovného, ktorý mesto poskytne bez rozdielu každej fyzickej osobe, ktorá splní podmienky uvedené vo VZN. Neexistencia dlhov na poplatku za komunálny odpad, ale aj ďalšie podmienky, nevyplývajú zo žiadneho právneho predpisu a sú produktom normotvornej činnosti Mesta Nitra.

8. Podľa žalovaného pri vymedzení úloh obce sa vo veciach pozemných komunikácií stretáva samosprávna pôsobnosť obce i prenesená pôsobnosť obce a v rámci samosprávnej pôsobnosti sa uskutočňuje aj určovanie miest na dočasné parkovanie, určovanie výšky úhrady za dočasné parkovanie, spôsobu jej zaplatenia a spôsobu preukázania jej zaplatenia, ktoré sú vymedzené v § 6a ods. 1 cestného zákona. Pri uplatnení interpretačného pravidla v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení nastupuje nevyvrátiteľná domnienka, že ide o výkon samosprávy, a preto limity pre oblasť obecnej normotvorby vo veciach dočasného parkovania a vydávania parkovacích kariet stanovuje § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a nie § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ako tvrdí žalobca. Zákonnosť ustanovenia podmienky riadnej úhrady poplatku za komunálne odpady pre možnosť vydania parkovacej karty je preto potrebné posudzovať v intenciách § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

9. V tomto smere žalovaný uviedol, že pre možnosť vydania samosprávnej regulácie postačuje samotná skutočnosť, aby uvedená záležitosť spadala do samosprávnej pôsobnosti obce. Na vydanie

VZN pri výkone originárnych pôsobností nepotrebuje obec výslovné zákonné zmocnenie a obec nimi môže upraviť aj vzťahy v obecnej samospráve, ktoré dosiaľ nie sú upravené zákonmi. Tieto VZN musia byť v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami. Keďže účelom normatívnej regulácie je stanovovať príkazy, zákazy alebo oprávnenia a tým stanovovať záväzné pravidlá správania sa, nie je možné obciam uprieť realizáciu nariadenia právomoci, pokiaľ nezasahuje neústavným spôsobom do oblasti základných práv a slobôd.

10. Žalobca v replike uviedol, že v zmysle § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení mesto realizuje pri regulácii dočasného parkovania prenesený výkon štátnej správy, čo podporuje aj rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžd/28/2014 zo dňa 10. 12. 2014.

11. Žalovaný v duplike uviedol, že z uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu SR nevyplýva žalobcov právny názor. Vo viacerých častiach rozsudok obsahuje len konštatovanie, ktoré kopíruje zákonné znenie § 3 ods. 2 cestného zákona, že miestnu štátnu správu vo veci pozemných komunikácií vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy a so súhlasom dopravného inšpektorátu určujú používanie dopravných značiek na miestnych komunikáciách. Uvedený žalovaný nerozpориuje, keďže určenie použitia dopravného značenia je práve jednou z tých kompetencií, ktoré vykonáva obec ako miestnu štátnu správu. Naproti tomu nikde v § 6a cestného zákona, ktorý zmocňuje obce na vydávanie VZN pre určenie spoplatňovaných úsekov miestnych komunikácií na dočasné parkovanie, nie je uvedené, že sa tak deje pri prenesenom výkone štátnej správy. Už len samotná možnosť obce vôbec sa rozhodnúť, či spoplatnené parkovanie zavedie alebo nezavedie, poukazuje na samosprávnu pôsobnosť. Z daného rozsudku vyplýva jasná diferenciácia medzi dvomi kvalitatívne odlišnými oprávneniami obce:

a/ oprávnením určovať dopravné značenie podľa § 3 ods. 2 cestného zákona (nepochybne prenesený výkon štátnej správy),

b/ oprávnením obce formou VZN určiť úseky miestnych ciest pre spoplatňované parkovanie podľa § 6a cestného zákona - nutný predpoklad pre spoplatnenie parkovania.

Podľa názoru žalovaného je vydávanie VZN podľa § 6a cestného zákona samosprávnou pôsobnosťou obce s poukazom na interpretačné pravidlo podľa § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Výrok o tom, že by vydávanie VZN podľa § 6a malo byť preneseným výkonom štátnej správy, sa v rozsudku nenachádza a rozsudok hlavne rieši inú právnu otázku (či pre možnosť výberu parkovného obcou postačuje len samotné osadenie dopravnej značky „platené parkovisko“ alebo je potrebné aj prijatie VZN, ktorým sa ustanovujú úseky ciest pre spoplatnené parkovanie).

12. Krajský súd v Nitre (ďalej „správny súd“) napadnutým uznesením žalobu ako nedôvodnú v celom rozsahu podľa § 366 SSP zamietol.

13. Z podaní žalobcu a žalovaného, ako aj z ich prednesov na pojednávaniach, správny súd zistil nejednoznačnosť a rozporupnosť ich stanovísk, či sporné ustanovenia VZN boli prijaté v rámci originárnej právomoci mestského zastupiteľstva alebo pri prenesenom výkone štátnej správy. Z úplného znenia VZN Mesta Nitry č. 8/2014 totiž vyplýva, že mestské zastupiteľstvo sa na vydaní tohto VZN uznieslo podľa § 6, § 11 ods. 4 písm. g) zákona o obecnom zriadení a v zmysle § 6a cestného zákona, teda bez bližšej konkretizácie odsekov § 6 zákona o obecnom zriadení, pričom v dodatku č. 6 k VZN, ktorým boli sporné ustanovenia implementované do úplného znenia VZN, sa uvádza § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a obhajoba zákonnosti prijatých ustanovení v rámci súdneho konania bola zo strany žalovaného vedená len vo vzťahu k § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Ani žalobca si charakterom plnenia úloh nitrianskej samosprávy pri prijímaní dodatku č. 6 k VZN nebol celkom istý, keďže v prokurátorskom proteste pri sporných ustanoveniach konštatoval porušenie jednak ustanovenia § 6 ods. 1, ale aj ustanovenia § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, pričom žalobný petit koncipoval len vo vzťahu k porušeniu § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Na otázku predsedníčky senátu zástupca žalobcu na pojednávaní vysvetlil, že v žalobe bol riešený dodatok č. 6 k VZN a v tomto dodatku je špecifikácia § 6 ods. 2, preto žalobca namieta rozpor s ustanovením, podľa ktorého bol tento dodatok prijatý.

14. Správny súd najskôr skúmal, či sporná problematika dočasného parkovania súvisí s plnením úloh, ktoré obci (mestu) zveruje zákon pri originárnej právomoci (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení), alebo pri prenesenom výkone štátnej správy (§ 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení).

15. Po uvedení teoretických východísk poukázal na to, že cestný zákon v § 6a ods. 1 umožňuje obci vydávať všeobecne záväzné nariadenie na účely organizovania dopravy s tým, že vo všeobecne záväznom nariadení má obec možnosť ustanoviť spôsob zabezpečenia prevádzky parkovacích miest,

výšku úhrady za dočasné parkovanie motorových vozidiel v zmysle zákona o cenách a spôsob jej platenia a spôsob preukázania jej zaplatenia. Tu správny súd poukázal aj na § 4 ods. 3 písm. f/ zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého obec pri výkone samosprávy (okrem iného) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií. Naproti tomu cestný zákon v § 3 ods. 2 ustanovuje, že miestnu štátnu správu vo veciach miestnych ciest a účelových ciest vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy.

16. Rozlíšiť pôsobnosť obce, resp. mesta z hľadiska toho, či ide o samosprávny alebo prenesený výkon štátnej správy, poskytuje interpretačné pravidlo upravené v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Pri zmenách úpravy dočasného parkovania na území Mesta Nitry tak, ako boli prejednané a schválené mestským zastupiteľstvom na jeho zasadnutí dňa 11.06.2020 a premietnuté v dodatku č. 6 k VZN č. 8/2014 v znení dodatkov č. 1, 2, 3, 4 a 5, v ktorom sa nachádzajú aj sporné ustanovenia bodu č. 3, I/, II/ Prílohy č. 2, ide podľa názoru súdu o samosprávny výkon pôsobnosti mesta, ktorý má svoj základ v čl. 68 Ústavy SR, v § 4 ods. 3 písm. f/ zákona o obecnom zriadení a v § 6a ods. 1 cestného zákona. Ustanovenie § 6a cestného zákona, na ktoré sa dodatok č. 6 k VZN odvoláva, predstavuje konkretizáciu samosprávnej pôsobnosti obce upravenej v § 4 ods. 3 písm. f/ zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec pri výkone samosprávy zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií. Pod správu miestnych komunikácií nepochybne patrí aj regulácia parkovacej politiky mesta.

17. Súd sa nestotožnil s právnym názorom žalobcu, že v posudzovanej veci ide o prenesený výkon štátnej správy, a to bez ohľadu na to, že sám žalovaný v záhlaví dodatku č. 6 k VZN nesprávne uviedol § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. V prípade, ak by malo ísť o prenesený výkon štátnej správy, všeobecne záväzné nariadenie by malo charakter odvodenej právnej normy, ktorá by mohla vzniknúť len na základe osobitného splnomocnenia v zákone a len v jeho medziach. Prenesený výkon štátnej správy pri zriadení dočasného parkovania obcou, resp. mestom na svojom území, nevyplýva ani z ustanovenia § 3 ods. 2 cestného zákona, kde obec vykonáva prenesenú pôsobnosť štátnej správy len pri určení používania zvislých, vodorovných značiek a s tým spojeným povolením vyhradených parkovísk na miestnych a účelových komunikáciách. V danom prípade neboli kumulatívne splnené dva základné predpoklady na prenesený výkon štátnej správy, a to prenesenie výkonu tejto úlohy na obec príslušným zákonom a ani poskytnutie finančných prostriedkov na zabezpečenie splnenia tejto úlohy zo štátneho rozpočtu.

18. Pokiaľ ide o tvrdenie žalobcu, že mesto pri regulácii dočasného parkovania na svojom území realizuje prenesený výkon štátnej správy v zmysle § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení s poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžd/28/2014 zo dňa 10. 12. 2014, podľa súdu takýto názor z uvedeného rozsudku nevyplýva a tento rieši inú právnu otázku, t. j. či pre možnosť výberu parkovného obcou postačuje len samotné osadenie dopravnej značky alebo je potrebné aj prijatie VZN, ktorým sa ustanovujú úseky ciest pre spoplatnené parkovanie.

19. V žalobnom návrhu (petite) sa žalobca domáhal vyslovenia nesúlady ustanovení bodu č. 3, I), II) Prílohy č. 2 VZN č. 8/2014 výlučne s ustanovením § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení. Keďže súd uzavrel, že regulácia dočasného parkovania bola v kontexte prijatého VZN realizovaná v rámci samosprávneho výkonu pôsobnosti mesta, teda v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a nie preneseného výkonu štátnej správy v zmysle § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, je nesúlad sporných ustanovení VZN s § 6 ods. 2 vylúčený.

20. K formulácii žalobného petitu súd uviedol, že aj ak by žalobca vychádzal z obsahu normotvornej činnosti žalovaného premietnutej v prijatom VZN, teda z § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ktorý uviedol aj vo svojom prokurátorskom proteste a nekládol by dôraz na jeho nesprávne označenie v záhlaví dodatku č. 6 k VZN (§ 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení), jeho koncipovanie by bolo príliš všeobecné na to, aby súd mohol relevantne posúdiť námietky týkajúce sa tvrdenej nezákonnosti bez bližšej konkretizácie príslušných zákonov, s ktorými by mali byť sporné ustanovenia nesúladné.

III. Kasačná sťažnosť žalobcu, stanovisko žalovaného

a) kasačná sťažnosť

21. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca (ďalej „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP a žiadal ho zrušiť a vec vrátiť súdu na ďalšie konanie.

22. Kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP podľa sťažovateľa spočíva v zmätočnosti uznesenia, ktoré neobsahuje všetky náležitosti podľa § 139 SSP a ani zásadné vysvetlenie dôvodov podstatných pre rozhodnutie, čo konkretizoval nasledovne:

- Súd nevysvetlil, prečo pod správu miestnych komunikácií v zmysle § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení patrí regulácia parkovacej politiky mesta;
- Súd neuviedol, prečo prenesený výkon štátnej správy pri zriadení dočasného parkovania obcou, resp. mestom na svojom území nevyplýva z ustanovenia § 3 odsek 2 cestného zákona, keď v tomto ustanovení je *expressis verbis* uvedené, že miestnu štátnu správu vo veciach miestnych ciest a účelových ciest vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy;
- v petite žaloby sťažovateľ namietal rozpor s ustanovením § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení, čo na pojednávaní potvrdil. Súd je viazaný žalobným petitom a nemá možnosť si "vyvodiť" iné namietané zákonné ustanovenie. Časť odôvodnenia rozhodnutia, kde súd uvádza, že ani žalobca si nebol istý charakterom plnenia úloh nitrianskej samosprávy, je zmätočná;
- Súd nevysvetlil, ako došiel k záveru, že žalovaný v záhlaví napádaného dodatku nesprávne uviedol § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení. Mestské zastupiteľstvo jednoznačne prejavilo vôľu schváliť Dodatok č. 6 podľa § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení, teda ako všeobecne záväzné nariadenie vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy a primátor dodatok nevetoval. Žalobca bol pri podaní žaloby povinný vychádzať zo zastupiteľstvom schváleného písomného vyhotovenia Dodatku č. 6, ktoré nikto nespochybnil. Argumentácia súdu sa javí ako nepresvedčivá, popierajúca samotné znenie dodatku č. 6 k VZN a jednoznačne prejavenu vôľu zastupiteľstva;
- Súd ignoroval námietku, že napadnuté ustanovenia VZN predstavujú vo svojej podstate kreovanie nezákonných sankcií za to, že žiadateľ o parkovaciu kartu nezaplatil poplatok za odpad alebo ho neuhradil v plnej výške.

23. Pri dôvode nesprávneho právneho posúdenia podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP sťažovateľ zdôraznil, s poukazom na znenie samotného dodatku č. 6 k VZN, že počas celého konania nebolo spochybnené, že by tento dodatok bol prijatý v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Explicitne vyjadrenú vôľu zastupiteľstva a primátora mesta nie je nikto iný oprávnený meniť alebo inak vykladať.

24. Ďalej považoval za nesprávny právny názor súdu, kde sa súd opiera o § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení. S poukazom na ustálenú judikatúru (napr. uznesenie Ústavného súdu SR z 8. novembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/00; uznesenie Ústavného súdu SR z 8. novembra 2000, sp. zn. I. ÚS 56/00; nález Ústavného súdu SR z 31. októbra 2001, sp. zn. I. ÚS 54/00) je obsah samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 odsek 3 zákona o obecnom zriadení potrebné interpretovať reštriktívne. Do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno-samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môže obec niest' samostatne aj zodpovednosť, a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti alebo obmedzenia jednostrannými príkazmi a zákazmi. V tomto prípade mesto vystupuje ako subjekt stanovujúci obmedzenia obyvateľstvu (ani nie len občanom mesta) vo vzťahu k prístupu k parkovacej karte, resp. parkovaniu jednostranne určenými podmienkami, ktorých splnenie vyžaduje pre vydanie parkovacej karty.

25. Sťažovateľ tvrdil, že pri normatívnej úprave parkovania na miestnych a účelových komunikáciách vo VZN sa jedná o prenesený výkon štátnej správy. Svedčia o tom ustanovenia § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 3 odsek 2 cestného zákona a na § 6a odsek 1 cestného zákona v spojení s tým, že mesto VZN prijalo podľa ustanovenia uvedeného v záhlaví dodatku, ako aj ďalšie argumenty:

- mesto v ňom ukladá povinnosti fyzickým a právnickým osobám a zároveň pri ich nesplnení stanovuje sankcie, resp. obmedzenia
- mesto určuje použitie dopravných značiek a dopravných zariadení
- mestská polícia v tejto súvislosti prejednáva priestupky
- obligatórne náležitosti VZN sú stanovené v zákone (§ 6a odsek 1 cestného zákona, posledná veta), teda mesto ich môže určiť len na základe tohto zákonného splnomocnenia a v jeho medziach
- parkovanie sa nedotýka iba miestnych záujmov obyvateľstva
- za organizáciu dopravy v meste nenesie zodpovednosť mesto iba samostatne, aj iné orgány majú zodpovednosť za organizáciu dopravy v meste (napr. dopravné inšpektoráty, okresný úrad, VÚC).

26. Ďalej za nesprávny právny názor súdu sťažovateľ považoval záver, že ak by aj žalobca primárne vychádzal z § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, nemohol sa relevantne zaoberať jeho námietkami,

z dôvodu ich všeobecnosti, keďže žalobca nekonkretizoval zákony, ktorým VZN odporuje. Sťažovateľ poukázal na to, že v žalobe namietal, že mesto nie je oprávnené na kreovanie obmedzenia tých subjektov v prístupe k parkovaniu, ktoré nemajú zaplatený poplatok za odpad, takéto oprávnenie mu nevyplýva ani z § 6 odsek 2 zákona o obecnom zriadení, ani z § 3 odsek 2 a § 6a odsek 1 cestného zákona a zdôraznil, že podstatou žaloby bola absencia zákonného splnomocnenia pre mesto ukladať obmedzenie v prístupe k parkovaniu vo forme nevydania parkovacej karty, ak žiadateľ nezaplatí poplatok za odpad. V žalobe teda konkrétne označil § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 3 ods. 2 a § 6a ods. 1 cestného zákona.

b) stanovisko žalovaného

27. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť a v plnom rozsahu sa stotožnil so závermi súdu.

28. Nesúhlasil s argumentáciou sťažovateľa, že nie právne predpisy, ale vôľa mestského zastupiteľstva určuje druh kompetencie obce. Pokiaľ žalobca argumentuje, že prijatý dodatok nikto nespochybnil, nakoľko ho ani primátor nevetoval, uviedol, že primátor takto postupovať nemohol, pretože z ustanovení § 13 ods. 6, 7, 8 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že právo veta primátora sa vzťahuje výhradne iba k uzneseniam mestského zastupiteľstva a nie k nariadeniam.

29. K odôvodneniu uznesenia uviedol, že podľa § 139 ods. 2 SSP sa súd nemá zaoberať každým jedným tvrdením účastníka konania, ale len podstatnými tvrdeniami. Nakoľko sa žalobný petit „opiera“ o nesúlad sporných ustanovení s § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. a tento nesúlad bol po ustálení samosprávnej kompetencie súdom vylúčený, ďalšie žalobcove tvrdenia sa stali nepodstatnými a súd postupoval správne, keď sa s nimi už osobitne nevysporiadal.

30. K nesprávnemu právnemu posúdeniu veci s uvedením troch rozhodnutí Ústavného súdu SR, preferujúcich reštriktívny prístup k výkladu samosprávnych kompetencií podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení uviedol, že ide o staršie rozhodnutia, prekonané neskoršou rozhodovacou praxou v prospech posilnenia kompetencií obcí pri vydávaní VZN s poukazom na vývoj v ČR (nález Ústavného súdu ČR z 11.12.2007, sp. zn. PL. ÚS 45/2006) a na novšie rozhodnutia prijaté v SR (rozsudok NS SR z 31.03.2015, sp. zn. 3 Svzn 1/2011, rozhodnutie sp. zn. I. ÚS 53/00 z 25.04.2002) s tým, že podľa aktuálnej judikatúry pre možnosť vydania samosprávnej regulácie stačí samotná skutočnosť, aby uvedená záležitosť spadala do samosprávnej pôsobnosti obce.

31. Žalovaný napokon zdôraznil, že činnosť mesta na úseku miestnych ciest má zmiešaný charakter - prelína sa pri nej prenesený výkon štátnej správy (§3 ods. 2, § 22a, §22c cestného zákona) so samosprávnou pôsobnosťou (§ 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení, §6a ods. 1 cestného zákona). Sťažovateľ všetku činnosť mesta vo vzťahu k miestnym cestám vníma len ako prenesený výkon štátnej správy, čo je zrejme zo zosumarizovaných definičných znakov preneseného výkonu štátnej správy pri úprave dočasného parkovania (bod 25. tohto uznesenia - pozn. kasačného súdu). Podľa žalovaného sťažovateľ len opakuje žalobné námietky, s ktorými sa správny súd riadne vysporiadal.

IV. Konanie pred kasačným súdom

32. Žalovaný v podaní zo dňa 26.03.2025, adresovanom správny súdu v Bratislave uviedol, že VZN č. 8/2014 bolo zrušené a dňa 27.06.2024 Mestské zastupiteľstvo v Nitre schválilo nové VZN č. 1/2024 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzených úsekoch miestnych ciest na území mesta Nitra (ďalej „nové VZN“), ktoré predložil. S poukazom na § 452 ods. 1, § 99 písm. h) a § 365 SSP navrhol, aby správny súd konanie zastavil. Správny súd v Bratislave podanie doposlal Najvyššiemu správny súdu Slovenskej republiky, konajúcemu ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP).

33. Sťažovateľ k tomuto podaniu uviedol, že návrh zastaviť konanie pred správnym súdom považuje za bezpredmetný, keďže konanie pred správnym súdom je už právoplatne skončené. Dodal, že konanie pred kasačným súdom nie je možné na základe návrhu mesta zastaviť a poukázal na § 364 SSP, podľa ktorého po začatí konania nemôže zastupiteľstvo zmať účel konania pred správnym súdom tým, že by napadnuté VZN zrušilo a nahradilo novým VZN s rovnakým obsahom v tom rozsahu, v akom žalobca namietal jeho nesúlad. Poukázal na § 9 ods. 6 nového VZN cit: „Parkovaciu kartu nemožno vydať žiadateľovi, ktorý má v deň podania žiadosti o vydanie PK evidovaný nedoplatok voči Mestu Nitra na miestnych daniach alebo nedoplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, alebo akúkoľvek inú peňažnú pohľadávku. PK nemožno vydať na bytovú jednotku, ku ktorej je evidovaný nedoplatok voči Mestu Nitra.“ Žiadal preto kasačný súd, aby zabránil zmareniu účelu konania, ktoré sa

už na kasačnom súde začalo, tým, že aj napriek uvedenému postupu mesta o podanej kasačnej sťažnosti rozhodne.

V. Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

Podľa § 361 ods. 1 písm. g) SSP v žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť žalobný návrh.

Podľa § 452 ods. 1 SSP na konanie na kasačnom súde sa primerane použijú ustanovenia druhej časti tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

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

Podľa § 4 ods. 3 písm. f/ zákona o obecnom zriadení, obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce.

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.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom k dátumu prijatia dodatku č. 6 k VZN Mesta Nitry č. 8/2014, t. j. ku dňu 11. 06. 2020, 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, vo 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 § 3 ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení účinnom k dátumu prijatia dodatku č. 6 k VZN Mesta Nitry č. 8/2014, t. j. ku dňu 11. 06. 2020, miestnu štátnu správu vo veciach miestnych ciest a účelových ciest vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy. Obce na miestnych cestách a na účelových cestách určujú použitie dopravných značiek, dopravných zariadení a povoľujú vyhradené parkoviská. Obce v rámci preneseného výkonu štátnej správy prejednávajú priestupky podľa § 22c na úseku miestnych ciest a účelových ciest.

Podľa § 6a ods. 1 cestného zákona, na účely organizovania dopravy na území obce môže obec ustanoviť všeobecne záväzným nariadením úseky miestnych ciest na dočasné parkovanie motorových vozidiel (ďalej len „parkovacie miesta“) a na stanovištia vozidiel taxislužby, ak sa tým neohroží bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky alebo iný verejný záujem. Parkovacie miesta a stanovištia vozidiel taxislužby musia byť označené zvislými a vodorovnými dopravnými značkami. Vo všeobecne záväznom nariadení obec ustanoví spôsob zabezpečenia prevádzky parkovacích miest, výšku úhrady za dočasné parkovanie motorových vozidiel podľa osobitného predpisu, spôsob jej platenia a spôsob preukázania jej zaplatenia.

VI. Závery kasačného súdu

VI.A K procesnému postupu kasačného súdu

34. Ako je uvedené v bode 32. tohto uznesenia, žalovaný počas kasačného konania napadnuté VZN č. 8/2014 zrušil a nahradil ho novým VZN, o čom informoval správny súd a žiadal súdne konanie podľa § 452 ods. 1, § 99 písm. h) a § 365 SSP zastaviť. Sťažovateľ s poukazom na § 364 SSP a text nového VZN žiadal, aby kasačný súd o kasačnej sťažnosti rozhodol.

35. Zákonodarcu v § 452 ods. 1 SSP zakotvil primeranú aplikáciu ustanovení o konaní pred krajským súdom na kasačné konanie s tým, že primeraná aplikácia týchto ustanovení sa nepoužije, ak zákon pri kasačnom konaní stanovuje špeciálnu úpravu. Ustanovenia o konaní 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, zakotvené v § 357-367 SSP, sa nachádzajú v 4. časti SSP. Ich primerané použitie v kasačnom konaní je preto ustanovením § 452 ods. 1 SSP priamo vylúčené.

36. Súčasne, ustanovenia o kasačnom konaní (§ 438 - 471 SSP) neobsahujú žiadnu špeciálnu právnu úpravu pre situáciu, keď v priebehu kasačného konania žalovaný zruší napadnuté VZN. Kasačný súd považuje v tomto smere zákonnú úpravu za jednoznačnú, neumožňujúcu mu posúdiť, na rozdiel od konania pred správny súdom, či prijatím nového VZN žalovaný zmaril účel konania pred správny súdom. Takáto právna úprava podľa kasačného súdu zodpovedá charakteru kasačného konania. V konaní pred správny súdom je tento súd oprávnený vyhodnotiť otázku možnosti zmarenia účelu súdneho konania v zmysle § 364 SSP a kasačný súd jeho závery preskúmava (napr. rozhodnutie sp. zn. 2Usam/2/2020). Kasačná sťažnosť je mimoriadnym opravným prostriedkom smerujúcim voči už právoplatnému rozhodnutiu správneho súdu a kasačný súd nie je oprávnený právne posúdenie správneho súdu nahradiť. Ak by právne posúdenie po prvýkrát zaujal kasačný súd, došlo by k porušeniu rovnosti zbraní účastníkov konania tým, že by boli zbavení možnosti voči právnomu posúdeniu namietať prostredníctvom kasačnej sťažnosti (rozhodnutie veľkého senátu sp. zn. 19SVs/6/2023 z 5. júla 2024, bod 30.).

37. V prejednávanej veci sťažovateľ vo vyjadrení kasačnému súdu naznačil, aj keď bez konkrétnej argumentácie a len s poukazom na text nového VZN, že zastavením konania z dôvodu zrušenia VZN č. 8/2014 by došlo k zmareniu účelu konania. Kasačný súd porovnaním oboch uvádzaných častí VZN dospel k záveru, že ust. § 9 ods. 6 nového VZN neobsahuje text s rovnakým obsahom v tom rozsahu, v akom bol jeho nesúlad namietaný sťažovateľom v prejednávanej veci. VZN č. 8/2014 sa v napádanej časti týkalo len nedoplatkov na komunálnych odpadoch, zatiaľ čo nové VZN sa týka aj nedoplatkov na miestnych daniach, nedoplatkov za komunálne odpady a za drobné stavebné odpady.

38. S ohľadom na právny záver uvádzaný vyššie, ako aj na obsahový rozdiel v oboch VZN, kasačný súd dospel k záveru o potrebe použitia § 454 SSP, podľa ktorého na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu a neprihliadol na zmeny, ktoré nastali v kasačnom konaní. Kasačný súd dodáva, že pri vyžiadaní vyjadrení od účastníkov konania síce odkazoval na § 365 SSP, toto formálne pochybenie však nemôže spochybniť záver o nepoužiteľnosti ustanovení 4. časti SSP na kasačné konanie.

VI.B Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP

39. Pri povinnosti správneho súdu odôvodniť svoje rozhodnutie vo veci samej Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. nález sp. zn. IV. ÚS 1/2, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09, I. ÚS 243/07, III. ÚS 36/2010) ani Európsky súd pre ľudské práva (Kraska c/a Švajčiarsko z 29.04.1993 A č. 254-B, Garcia Ruiz c/a Španielsko z 21.01.1999) nevyžadujú, aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia, ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument. Vychádzajúc z uvedeného, kasačný súd skúmal, či v rozsahu uplatnených sťažnostných dôvodov trpí napadnuté uznesenie správneho súdu vadou nepreskúmateľnosti či zmätočnosti.

40. Pokiaľ ide o výhradu, že súd nevysvetlil, prečo pod správu miestnych komunikácií v zmysle § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení patrí regulácia parkovacej politiky mesta, táto veta je súčasťou úvahy správneho súdu v bode 26. uznesenia, kde správny súd vysvetlil, ako uplatnil interpretačné pravidlo upravené v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Správny súd tu vysvetlil, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti mesta, majúci svoj základ v čl. 68 Ústavy SR, v § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení a v § 6a ods. 1 cestného zákona a uzavrel, že § 6a cestného zákona predstavuje konkretizáciu samosprávnej pôsobnosti obce upravenej v § 4 ods. 3 písm. f) zákona. Táto úvaha správneho súdu je podľa kasačného súdu zrozumiteľná a preskúmateľná.

41. Kasačný súd nepovažoval za dôvodnú ani výhradu, že súd neuviedol, prečo prenesený výkon štátnej správy pri zriadení dočasného parkovania obcou nevyplýva z § 3 ods. 2 cestného zákona. Správny súd v bode 27. napadnutého uznesenia uviedol, že toto ustanovenie sa týka používania dopravných značiek a s tým spojeným povolením vyhradených parkovísk, spolu s uvedením ďalších argumentov, pre ktoré sa nestotožnil s názorom sťažovateľa, že ide o prenesený výkon štátnej správy.

42. Rovnako nepovažoval kasačný súd za zmätočné ani konštatovanie súdu, že ani sťažovateľ si nebol istý charakterom plnenia úloh nitrianskej samosprávy. Táto veta je súčasťou bodu 23. napadnutého uznesenia, kde súd opisuje, ako zo spisového materiálu zistil, že sťažovateľ v prokurátorskom proteste uviedol porušenia § 6 ods. 1 aj § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, žalobný petit koncipoval len vo vzťahu § 6 ods. 2 tohto zákona a ako na pojednávaní predsedníčka senátu požiadala povereného

zástupcu sťažovateľa o objasnenie tohto rozporu. Ide teda o popis postupu, nie o odôvodnenie meritórneho záveru súdu.

43. Ďalej podľa sťažovateľa súd nevysvetlil, ako dospel k záveru, že žalovaný v záhlaví napádaného dodatku nesprávne uviedol § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, keď mestské zastupiteľstvo jednoznačne prejavilo vôľu schváliť tento dodatok podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, a čo nikto nespochybnil. Aj pri tejto námietke kasačný súd konštatuje, že správny súd v bodoch 24. - 27. napadnutého uznesenia vysvetlil, ako na základe výkladu jednotlivých ustanovení zákona o obecnom zriadení a cestného zákona (a ako to kasačný súd zosumarizoval v bodoch 14.- 18. tohto uznesenia) dospel k záveru o tom, že v danej veci ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Závery správneho súdu sú zrozumiteľné a umožňujú preskúmať právny názor súdu.

44. Ani výhradu, že súd nereagoval na námietku o tom, že napadnuté ustanovenia predstavujú kreovanie sankcií za nezaplatenie poplatku, kasačný súd nepovažoval za dôvodnú. Sťažovateľ v žalobe dôvodil, že kreovanie takýchto sankcií žalovanému nevyplýva z § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Súd na tento argument nereagoval, keďže uzavrel, že v prejednávanej veci nejde o prijatie nariadenia v rámci preneseného výkonu štátnej správy podľa § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

VI.C Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP

45. Sťažovateľ v prvom rade považoval za nesprávny právny názor záver súdu o tom, že nejde o prenesený výkon štátnej správy jednak z dôvodu znenia samotného dodatku č. 6, ďalej z dôvodu potreby reštriktívnej interpretácie § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení a zo znenia ustanovení § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 3 ods. 2 cestného zákona a § 6a ods. 1 cestného zákona.

46. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že v danom prípade nejde o prenesený výkon štátnej správy, a to z dôvodu, ktoré uviedol správny súd, t. j., že nedošlo k preneseniu výkonu tejto úlohy na obec príslušným zákonom.

47. Zákon o obecnom zriadení pri vymedzení samosprávnej a prenesenej pôsobnosti obce vychádza z princípu subsidiarity, čo predstavuje uprednostnenie samosprávnej pôsobnosti obce pred prenesenou pôsobnosťou obce. Zákonodarca v § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení napĺňa konkrétnym pravidlom princípu subsidiarity a decentralizácie, keď ustanovuje: „Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.“ Ide o generálne vymedzenie princípu subsidiarity a princípu decentralizácie, ktoré sa konkretizuje v ďalších ustanoveniach zákona o obecnom zriadení a osobitných predpisoch. Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení vecne rozvíja a systematicky nadväzuje na § 4 ods. 1 tohto zákona a predstavuje konkretizáciu generálnej zásady subsidiarity, pretože sa v ňom normuje špeciálna zásada subsidiarity formou demonštratívnej klauzuly, ktorou sa zveruje samostatné rozhodovanie obce v súlade s čl. 67 Ústavy SR vo vzťahu k demonštratívne uvedenej vecnej pôsobnosti. Generálna zásada subsidiarity v spojitosti so špeciálnou zásadou subsidiarity znamená, že orgány miestnej samosprávy majú plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti a zverené štátu alebo nie sú v pôsobnosti inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby (bližšie TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení - komentár. Wolters Kluwer.).

48. Vyššie uvádzaná odborná spisba pripúšťa, že pri posúdení, čo možno považovať za "vec územnej samosprávy obce" podľa čl. 68 Ústavy SR a čo za "vec pri výkone štátnej správy na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti" podľa čl. 71 ods. 2 Ústavy SR treba zohľadniť nedostatočné ústavné vymedzenie týchto pojmov. Taktiež uvádza rozhodnutia Ústavného súdu SR, na ktoré poukazuje aj sťažovateľ (uznesenie Ústavného súdu SR z 8. novembra 2000, sp. zn. I. ÚS 55/00; uznesenie Ústavného súdu SR z 8. novembra 2000, sp. zn. I. ÚS 56/00; nález Ústavného súdu SR z 31. októbra 2001, sp. zn. I. ÚS 54/00), v zmysle ktorých je obsah samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení potrebné interpretovať reštriktívne.

49. Kasačný súd konštatuje, že predmetné rozhodnutia Ústavného súdu SR sa týkali posúdenia súladu namietaných VZN s čl. 68 Ústavy, t. j. s výkonom samosprávnej pôsobnosti obcí. Inými slovami, Ústavný súd SR neriešil, či v daných veciach išlo o výkon prenesenej štátnej správy, alebo o výkon samosprávnej pôsobnosti obce, ale posudzoval, či obce prijali dané VZN v súlade s normotvornou právomocou, ktorú im zveruje čl. 68 Ústavy SR. Kasačný súd v súvislosti s prejednávanou vecou

dodáva, že samotný záver správneho súdu o tom, že v danej veci nejde o prenesený výkon štátnej správy, bez ďalšieho posúdenia ešte neznamená súlad VZN č. 8/2004 s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, prípadne s čl. 68 Ústavy SR.

50. V prejednávanvej veci správny súd oprel svoj záver o výkone samosprávnej pôsobnosti mesta o interpretačné pravidlo uvedené v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Kasačný súd sa s jeho záverom stotožňuje s tým, že ide o základné interpretačné pravidlo pre identifikáciu povahy pôsobnosti obce, t. j. pre určenie toho, či ide o výkon samosprávy, alebo prenesenej štátnej správy. Toto pravidlo bolo prijaté na odstránenie interpretačných nejasností a prekonanie aplikačných pochybení novelou zákona o obecnom zriadení č. 453/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002. Znenie citovaného interpretačného pravidla je jednoznačné a vychádza z negatívneho vymedzenia samosprávnej pôsobnosti obce. To znamená, že ak zákon plnenie konkrétnej úlohy obcou neprehlásí za plnenie úloh štátnej správy, ide o samosprávnu pôsobnosť obce (bližšie TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení - komentár. Wolters Kluwer.). K tejto otázke sa už vyjadril aj Najvyšší súd SR v rozhodnutí sp. zn. 2Usam/2/2018 z 27.01.2021, kde uviedol cit: „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.“

51. Pokiaľ ide o ust. § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení, vo veciach pozemných komunikácií sa stretáva samosprávna pôsobnosť obce i prenesená pôsobnosť obce. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu o tom, že riešená problematika podmienenia vydania parkovacej karty úhradou poplatkov za komunálny odpad nebola na obec prenesená cestným zákonom. Ust. § 3 ods. 2 cestného zákona výslovne uvádza, v ktorých oblastiach obec vykonáva miestnu štátnu správu vo veciach miestnych a účelových ciest ako prenesený výkon štátnej správy (určenie použitia dopravných značiek, dopravných zariadení, povoľovanie vyhradených parkovísk a prejednávanie určených priestupkov).

52. Za nedôvodnú považoval kasačný súd aj námietku, že označenie sporného dodatku, ako prijatého na základe § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, determinuje, že problematika podmienenia vydania parkovacej karty úhradou poplatkov za komunálny odpad, predstavuje výkon prenesenej pôsobnosti obce. Ako už bolo uvedené, na to, aby išlo o výkon prenesenej pôsobnosti obce, musí byť splnená podmienka prenosu zákonom, čo v tomto prípade nenastalo. Samotné chybné označenie, čo pripustil a vysvetlil aj žalovaný počas súdneho konania, nemôže mať vplyv na posúdenie obsahu dodatku. Navyše, dodatok sa odvoláva aj na § 6a ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ktorý upravuje výkon samosprávnej pôsobnosti obce v zmysle § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. S nezrovnalosťami v označení dodatku sa správny súd zaoberal a dospel k záveru, s ktorým sa kasačný súd stotožňuje.

53. Za dôvodnú však kasačný súd uznal námietku sťažovateľa, že správny súd sa nemohol zaoberať posúdením súladu napadnutého dodatku s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení z dôvodu absencie konkretizácie príslušných zákonov, s ktorými by mal byť v nesúlade.

54. Podľa § 361 ods. 1 písm. g) SSP sa v žalobe musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť žalobný návrh. Ide o špecifický žalobný návrh, ktorý podľa odbornej literatúry musí zniesť na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s ustanovením zákona alebo iného všeobecného právneho predpisu (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Veľký komentár. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 1428 - 1432). Kasačný súd nespochybňuje, že vo všeobecnosti treba trvať na presnom vymedzení petitu v zmysle § 361 ods. 1 písm. g) SSP. Súčasne však poukazuje na to, že toto ustanovenie nemožno vnímať bez súvisu s ust. § 361 ods. 1 písm. d) SSP, ktoré vyžaduje, aby sa v žalobe uviedli ustanovenia zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu, s ktorým by malo byť všeobecne záväzné nariadenie alebo jeho ustanovenie v nesúlade.

55. V prejednávanvej veci žalobný petit skutočne neobsahuje návrh na vyslovenie nesúladu s iným ustanovením, než s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. V texte žaloby však sťažovateľ v súlade s § 361 ods. 1 písm. d) SSP uviedol konkrétne ustanovenia cestného zákona a dôvodil, že oprávnenie podmieniť vydanie parkovacej karty úhradou poplatkov za komunálny odpad žalovanému nevyplýva ani z § 6a ods. 1 cestného zákona.

56. V prejednávanej veci sťažovateľ opakovane vysvetľoval, že pri koncipovaní petitu žaloby vychádzal z označenia dodatku. Za situácie, kedy žalovaný dodatok nesprávne označil, čo aj sám pripustil, súd dospel k záveru, že posudzovaná problematika spadá pod ust. § 6a ods. 1 cestného zákona, ktorý žalobca v žalobe uviedol a prezentoval argumentáciu o tom, že toto ustanovenie neoprávňuje žalovaného prijať predmetnú úpravu z dôvodu, že predstavuje kreovanie nezákonných sankcií, kasačný súd dospel k záveru, že neobstojí záver správneho súdu „o príliš všeobecnom koncipovaní“ žalobného petitu ako prekážka posúdenia tvrdenej nezákonnosti. Po tom, čo súd ustálil, že napriek chybe v písaní pri označení dodatku, ktorá viedla žalobcu k zvolenej formulácii petitu, ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, bolo úlohou súdu zaoberať sa žalobnou argumentáciou o tom, že ani ust. § 6a ods. 1 cestného zákona neoprávňuje žalovaného na prijatie úpravy obsiahnutej v napadnutom dodatku, t. j. vysporiadať sa s namietaným nezákonným kreovaním obmedzenia tých subjektov v prístupe k parkovaniu, ktoré nemajú zaplatený poplatok za odpad.

VII. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

57. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu podľa ustanovenia § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie Správnemu súdu v Bratislave, na ktorý na základe zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov prešiel od 01.06.2023 výkon súdnictva z Krajského súdu v Nitre. Úlohou Správneho súdu v Bratislave bude v ďalšom konaní postupovať v zmysle právneho názoru kasačného súdu a zaoberať sa žalobnou argumentáciou o tom, že ust. § 6a ods. 1 cestného zákona neoprávňuje žalovaného na prijatie úpravy obsiahnutej v napadnutom dodatku.

58. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 147 ods. 2 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

P o u č e n i e :

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.