

UZNESENIE

Správny súd v Košiciach v právnej veci **žalobcu:** Okresná prokuratúra Stará Ľubovňa, Obrancov mieru 18, Stará Ľubovňa, proti **žalovanému:** Mesto Stará Ľubovňa, Obchodná 1, Stará Ľubovňa, **o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta Stará Ľubovňa č. 54 zo dňa 12.9.2023 v znení účinnom od 1.1.2023 so zákonom** takto

r o z h o d o l :

I. Vyslovuje **n e s ú l a d** článku 3 ods. 2, ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území mesta Stará Ľubovňa prijatého na zasadnutí mestského zastupiteľstva mesta Stará Ľubovňa dňa 12.09.2013 v znení účinnom od 01.01.2023 s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 9 ods. 4, ods. 6 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), § 81 ods. 7 písm. a) zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

II. Vyslovuje **n e s ú l a d** článku 6 písm. a), písm. c) všeobecne záväzného nariadenia mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území mesta Stará Ľubovňa zo dňa 12.09.2013 v znení účinnom od 01.01.2023 s § 6 ods. 1, § 13 ods. 4, § 13 ods. 5, § 18d ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

III. Žiaden z účastníkov **n e m á p r á v o** na náhradu trov konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Protest prokurátora

1. Mestské zastupiteľstvo Mesta Stará Ľubovňa (ďalej aj mestské zastupiteľstvo) na svojom zasadnutí dňa 12.09.2013 prijalo všeobecne záväzné nariadenie Mesta Stará Ľubovňa č. 54 o dodržiavaní verejného poriadku a verejnej čistoty na území Mesta Stará Ľubovňa (ďalej aj VZN č. 54). Na zasadnutí mestského zastupiteľstva konaného dňa 05.09.2019 bola prijatá zmena VZN č. 54 uznesením č. 268 účinná od 01.11.2019 do 31.12.2022.

2. Žalobca na základe previerkovej činnosti v zmysle § 30 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej aj zákon o prokuratúre) preskúmal predmetné VZN č. 54 a následne podal protest prokurátora č. Pd/79/22/7710-4 (ďalej aj protest prokurátora) proti článku 2, článku 4, článku 5 ods. 2, ods. 3, ods. 4, článku 7 ods. 3 písm. b), písm. c), článku 8 písm. a), písm. c), článku 9 VZN č. 54 v znení účinnom do 31.12.2022, pričom navrhol napadnuté ustanovenia zrušiť.

3. Mestské zastupiteľstvo na svojom zasadnutí dňa 15.12.2022 po prerokovaní protestu prokurátora uznesením č. 30 vyhovel protestu prokurátora proti článku 2, článku 4, článku 5 ods. 4, článku 7 ods. 3 písm. b), písm. c), a článku 9 VZN č. 54. Zároveň protestu prokurátora proti článku 5 ods. 2, ods. 3 a článku 8 písm. a), písm. c) VZN č. 54 nevyhovel.

4. Po čiastočnom vyhovení protestu prokurátora mestské zastupiteľstvo na zasadnutí dňa 15.12.2022 uznesením č. 31 schválilo zmenu VZN č. 54 s účinnosťou od 01.01.2023, v dôsledku ktorej:

- a) protestom prokurátora napadnutý článok 5 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 v znení účinnom do 31.12.2022 zodpovedá článku 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 v nasledujúcom znení účinnom od 01.01.2023:

„2. Obyvatelia mesta, právnické osoby a fyzické osoby podnikatelia, ktoré majú vo vlastníctve, správe alebo inom užívaní bytový fond alebo iný nehnuteľný majetok, objekty obchodov alebo iných prevádzok poskytujúcich služby, ako aj majetok rodinných domov a príľahlých pozemkov, sú povinní zabezpečiť, aby miesta verejnosti prístupné boli riadne, včas a v potrebnom rozsahu udržiavané a vyčistené.

3. Osoby uvedené v ods. 2. sú povinné v súvislosti s udržiavaním poriadku a čistoty najmä:

- a) zabezpečovať pravidelné čistenie a sústavne dozeráť na dodržiavanie čistoty na mieste verejnosti prístupnom,*
b) zabezpečovať, aby užívaný majetok neohrozoval alebo nenarúšal verejnú čistotu, vzhľad alebo prostredie mesta; zdravé podmienky a zdravý spôsob života obyvateľov na území mesta,
c) zabezpečovať, aby užívaný majetok neobmedzoval alebo neohrozoval iného pri všeobecnom užívaní verejného priestranstva alebo miesta verejnosti prístupného,

- d) zabezpečovať dostatočný počet odpadkových košov, ich pravidelné vyprázdňovanie, starať sa o čistotu ich okolia a o ich udržiavanie,*
e) konáre stromov, kríkov a iných porastov, vyčnievajúce na chodníky a ulice pravidelne obstrihávať a upravovať tak, aby neprekážali a neohrozovali chodcov a nerušili bezpečnú cestnú premávku.“
- b) protestom prokurátora napadnutý článok 8 písm. a), písm. c) VZN č. 54 v znení účinnom do 31.12.2022 zodpovedá článku 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 v nasledujúcom znení účinnom od 01.01.2023:
- „Kontrolnú činnosť nad dodržiavaním záväzného nariadenia vykonávajú:*
a) pracovníci MsÚ poverení primátorom mesta
c) hlavný kontrolór.“

II.

Správna žaloba

5. Správnu žalobou zo dňa 27.04.2023 sa žalobca domáhal vyslovenia nesúlady:

- článku 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 v znení účinnom od 01.01.2023 s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej aj zákon o obecnom zriadení) v spojení so všeobecnou právnou zásadou zákazu diskriminácie, § 9 ods. 4, ods. 6 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (ďalej aj cestný zákon), § 81 ods. 7 písm. a) zákona č. 79/ 2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj zákon o odpadoch),
- článku 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 v znení účinnom od 01.01.2023 s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 13 ods. 3, ods. 4 a § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

6. K nesúlade ustanovení článku 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 so zákonom žalobca najmä uviedol, že dané ustanovenie ukladá povinnosť zabezpečenia, aby miesta verejnosti prístupné boli riadne, včas a v potrebnom rozsahu udržiavané a vyčistené iba subjektom, ktoré majú vo vlastníctve, správe alebo v inom užívaní bytový fond alebo iný nehnuteľný majetok, objekty obchodov alebo iných prevádzok poskytujúcich služby alebo aj majetok rodinných domov a prísluších pozemkov, a to konkrétne obyvateľom mesta, t. j. osobám s trvalým pobytom na území mesta, právnickým osobám, fyzickým osobám - podnikateľom. Z daného ustanovenia teda celkom zjavne vyplýva, že predmetnú povinnosť nemajú fyzické osoby, ktoré nemajú v meste trvalý pobyt ani žiadne ďalšie subjekty, ktoré nevlastnia alebo neužívajú nehnuteľný majetok mesta. Ustanovenie čl. 3 ods. 2, 3 teda zaťažuje povinnosťou iba niektoré, vymenované subjekty bez toho, aby bol na také znevýhodnenie daný akýkoľvek logický dôvod. Zároveň dané ustanovenie je vágne a nevykonateľné, nakoľko v ňom

absentuje určenie konkrétnych miest, ktoré je označený subjekt povinný udržiavať a čistiť. V zmysle § 9 ods. 4, ods. 6 cestného zákona za znečistenie miestnej cesty, resp. chodníka zodpovedá znečisťovateľ a ak ten znečistenie neodstráni, znečistenie na jeho náklady odstráni správca miestnej cesty. Podľa § 81 ods. 7 písm. a) zákona o odpadoch je to práve obec (mesto), ktorá je povinná zabezpečiť zber a prepravu zmesového komunálneho odpadu vznikajúceho na jej území. Napadnuté ustanovenie používa nesprávnu a preto nezákonnú právnu terminológiu, nakoľko zákon o odpadoch pozná pojem “zberné nádoby“, nie “odpadkové koše“.

7. K nesúladu ustanovení článku 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 so zákonom žalobca najmä uviedol, že zákon o obecnom zriadení nedáva právomoc ani starostovi obce, ani povereným pracovníkom mestského úradu vykonávať kontrolu dodržiavania všeobecne záväzného nariadenia, ale zveruje ju do rúk hlavnému kontrolórovi obce. Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta sa vzťahuje výlučne na zákonom stanovené subjekty v zmysle § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení, jeho kontrolná činnosť sa nevzťahuje na adresátov VZN č. 54. Zároveň dané ustanovenie dáva primátorovi mesta viac pôsobnosti, ako mu zveruje zákon o obecnom zriadení, nakoľko primátor mesta nie je oprávnený akýmkoľvek spôsobom vykonávať kontrolnú činnosť vo vzťahu k všeobecne záväzným nariadeniam a tým pádom ani poverovať zamestnancov na výkon kontroly dodržiavania ustanovení všeobecne záväzných nariadení.

III.

Vyjadrenie žalovaného

8. Žalovaný vo vyjadrení k podanej žalobe zo dňa 16.10.2023 najmä uviedol, že pojem „obyvatelia“ používa v širšom kontexte, či ide o obyvateľov s trvalým pobytom, resp. prechodným pobytom, v danom ustanovení nijako bližšie pojem „obyvatelia“ nešpecifikuje. Až v prípade, ak by žalovaný rozdelil obyvateľov na tých, ktorí majú trvalý pobyt a na tých, ktorí ho nemajú, by porušilo základnú zásadu diskriminácie. Mesto nezasahuje do užívacích práv, len stanovuje podmienky správania sa osôb na území mesta. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svzn/1/2011 zo dňa 31.3.2015.

9. Vo vzťahu k určeniu konkrétnych miest, ktoré sa musia udržiavať žalovaný uviedol, že ide o nehnuteľnosti, ktoré majú osoby vo vlastníctve, správe alebo inom užívaní, čo je možné preukázať výpisom z listu vlastníctva, prípadne zo zmluvy o správe a podobne. Žalovaný uviedol, že vie presne konkretizovať porušiteľa. Zdôraznil, že podľa § 7 ods. 1 písm. d) zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, mesto na jednej strane musí zabezpečiť dodržiavanie verejného poriadku a čistoty, na druhej strane nemôže zo svojho rozpočtu použiť finančné prostriedky do majetku, ktorého nie je vlastníkom, môže tak urobiť iba v prípade, ak vlastník, resp. správca nie je známy a majetok je využívaný obyvateľmi mesta na verejný účel. Čistenie

miestnych komunikácií v meste je zabezpečené prostredníctvom správcu komunikácií, čo je bližšie špecifikované v nariadení v článku 2, čo nebolo ani prokurátorom protestované.

10. Ohľadom povinnosti zabezpečovať dostatočný počet odpadkových košov, ich pravidelné vyprázdňovanie, starať sa o čistotu ich okolia a o ich udržiavanie žalovaný uviedol, že uloženie povinnosti pôvodcom odpadov pri manipulovaní s nimi na verejných priestranstvách môže byť obsahom všeobecne záväzného nariadenia. Tieto závery vyplývajú aj z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Svzn/2/2015 zo dňa 25.1.2018. To však nezabavuje pôvodcov komunálneho a stavebného odpadu povinnosti neznečisťovať verejné priestranstvá. Ak by sa zrušil tento článok, žalovaný by stratil možnosť dohliadať na čistotu a poriadok na verejných priestranstvách, ktoré nie sú vo vlastníctve, prípadne v správe mesta. Ak má mesto odstraňovať na vlastné náklady odpad z verejných priestranstiev, tak sa dostáva do konfliktu so zákonom o rozpočtových pravidlách, ktorý presne definuje výdavky z rozpočtu obce a podľa ktorého sa z rozpočtu obce uhrádzajú výdavky spojené so správou, údržbou a zhodnocovaním majetku obce a majetku iných osôb, ktoré obec užíva na plnenie svojich úloh.

11. K článku 6 písm. a) VZN č. 54 žalovaný uviedol, že v tomto smere ide o výsostne samosprávnú činnosť mesta a mesto je oprávnené za účelom naplnenia § 4 ods. 3 písm. e) zákona o obecnom zriadení vykonávať kontrolu nad dodržiavaním všeobecne záväzného nariadenia, a to prostredníctvom mesta, ktorého štatutárom je primátor mesta. Aplikovaním poverenia primátora mesta na zamestnancov úradu v rámci kontroly je jednoznačne zabezpečené efektívne aplikovanie ustanovení nariadenia, ktoré prijíma zastupiteľstvo. K článku 6 písm. c) VZN č. 54 žalovaný uviedol, že v prípade kontroly dodržiavania nariadení mesta je takouto osobou aj kontrolór, ktorý musí zisťovať aktuálnosť, zákonnosť, účinnosť a v neposlednom rade aj efektívnosť, pričom pri zistení nesúladu má o tom informovať primátora a poslancov, aby dochádzalo k naplneniu efektívnych cieľov samosprávy.

IV. Replika žalobcu

12. Žalobca v replike zo dňa 03.11.2023 najmä uviedol, že svoj výklad pojmu „obyvateľ obce“ opiera o platný a účinný právny stav. Napadnuté nariadenie je samosprávnym nariadením orgánu územnej samosprávy ktoré je prijaté s poukazom na § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, teda ak žalovaný prijal toto nariadenie ako samosprávne nariadenie s poukazom takmer výlučne na úpravu zákona o obecnom zriadení, mal by a musí v tomto nariadení používať a aplikovať terminológiu zákona o obecnom zriadení. Z celej právnej normy nevyplýva, ktoré konkrétne miesto verejnosti prístupné má konkrétny subjekt udržiavať alebo čistiť, alebo zaväzuje udržiavať a čistiť všetky miesta verejnosti prístupné. Z napádaného ustanovenia nariadenia tiež nevyplýva, že sa toto ustanovenie vzťahuje len na

nehnuteľnosti vo vlastníctve, správe alebo v inom užívaní uvedených osôb a ani to, že tieto nehnuteľnosti by mali byť udržiavané a čistené. Tvrdenie žalovaného, že danou normou vie jednoznačne určiť porušiteľa nie je pravdivé, nakoľko v zmysle článku 3 ods. 2 predmetného nariadenia každá v článku 3 ods. 2 nariadenia konkretizovaná osoba má rovnakú povinnosť na území mesta akékoľvek miesta verejnosti prístupné udržiavať a čistiť. Dodal, že podľa § 9 ods. 6 cestného zákona odstrániť znečistenie miestnych ciest a chodníkov má v prvom rade ten, kto znečistenie spôsobil a v prípade, že tento opomenie svoju povinnosť, tak správca miestnej cesty, t. j. samotný žalovaný, pričom tak urobí na náklady toho, kto znečistenie spôsobil.

13. K článku 3 ods. 3 písm. a) VZN č. 54 žalobca uviedol, že nespochybňuje samosprávnú pôsobnosť obce udržiavať čistotu v obci, avšak spôsob akým bola táto povinnosť inkorporovaná v napadnutom ustanovení, je protizákonný. Ak žalovaný konštatuje, že napadnuté ustanovenie dáva žalovanému možnosť zakročiť pri znečisťovaní verejného priestranstva, ktoré je v súkromnom vlastníctve, žalobca konštatuje, že mesto povinnosťou podľa článku 3 ods. 3 nariadenia zaťažilo všetky osoby uvedené v odseku 2, teda nielen „súkromných vlastníkov“ verejného priestranstva. Navyše dané ustanovenie neupravuje, že „súkromní vlastníci“ verejného priestranstva sú povinní udržiavať a čistiť len verejné priestranstvo v ich vlastníctve, ale ukladá povinnosti k miestam verejnosti prístupným *en bloc*. K článku 3 ods. 3 VZN č. 54 žalobca uviedol, že žalovaný daným ustanovením v rozpore so zákonom preniesol svoju povinnosť zabezpečiť zber a prepravu zmesového komunálneho odpadu vznikajúceho na jeho území na účely jeho zhodnotenia alebo zneškodnenia, vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu zmesového komunálneho odpadu v meste na subjekty uvedené v odseku 2. Tieto subjekty nemajú povinnosť zabezpečovať odpadkové koše a ich pravidelné vyprázdňovanie. Povinnosť zabezpečiť zberné nádoby na odpad, ako aj zber a prepravu odpadu na území mesta Stará Ľubovňa má samotné mesto. Zákon o odpadoch neopravňuje preniesť povinnosť obce zabezpečovať zberné nádoby zodpovedajúce systému zberu zmesového komunálneho odpadu v obci na iné osoby. K článku 6 písm. a) VZN č. 54 žalobca uviedol, že primátor mesta nie je kompetentný na výkon kontroly ustanovení nariadenia, a teda nie je kompetentný takúto povinnosť preniesť na iný subjekt.

14. Vyjadrenie žalobcu bolo žalovanému doručené dňa 09.11.2023. Žalovaný nevyužil právo na podanie **dupliky**.

V.

Právny názor správneho súdu

15. S účinnosťou od 01.06.2023 začal svoju činnosť Správny súd v Košiciach (ďalej aj správny súd alebo súd). V súlade s § 3 ods. 3 písm. c/ zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení

správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Košiciach a z Krajského súdu v Prešove na Správny súd v Košiciach vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. Od 01.06.2023 je teda na konanie v predmetnej veci príslušný Správny súd v Košiciach, kde je vec vedená pod sp. zn. PO-1S/22/2023.

16. Predmetom správneho súdneho prieskumu v rozhodovanej veci je posudzovanie súladu čl. 3 ods. 2, ods. 3, čl. 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 so žalobcom uvedenými zákonnými ustanoveniami.

17. Podľa § 357 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj SSP), žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach územnej samosprávy so zákonom.

18. Podľa § 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt.

19. 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.

20. Podľa § 9 ods. 4 cestného zákona, pri znečistení diaľnice, cesty alebo miestnej cesty, ktoré spôsobí alebo môže spôsobiť závalu v zjazdnosti, je povinný ten, kto znečistenie spôsobil, bez prietáhov ho odstrániť a komunikáciu uviesť do pôvodného stavu; ak sa tak nestane, je povinný uhradiť správcovi komunikácie náklady spojené s odstránením znečistenia a s uvedením komunikácie do pôvodného stavu.

21. Podľa § 9 ods. 6 cestného zákona, ustanovenie odsekov 4 a 5 platí aj pri poškodení alebo znečistení, ktoré spôsobí alebo môže spôsobiť závalu v schodnosti miestnych ciest určených pre chodcov alebo v schodnosti chodníkov.

22. Podľa § 81 ods. 7 písm. a) zákona o odpadoch, obec je okrem povinností podľa § 14 ods. 1 povinná zabezpečiť zber a prepravu zmesového komunálneho odpadu vznikajúceho na jej území na účely jeho zhodnotenia alebo zneškodnenia v súlade s týmto zákonom vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu zmesového komunálneho odpadu v obci.

23. Podľa § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, starosta

- a) zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak tento zákon neustanovuje inak, a podpisuje ich uznesenia,
- b) vykonáva obecnú správu,
- c) zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,
- d) vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce; informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu,
- e) rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

24. Podľa § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.

25. Podľa § 18d ods. 1 zákona o obecnom zriadení, kontrolnou činnosťou sa rozumie kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa osobitných predpisov, kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií obce, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce, kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov obce a kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi.

26. Podľa § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení, kontrolnej činnosti podľa tohto zákona podlieha

- a) obecný úrad,
- b) rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou,
- c) právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť, a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie, a to v rozsahu dotýkajúcom sa tohto majetku,
- d) osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci, či nenávratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu v rozsahu nakladania s týmito prostriedkami.

27. Súd primárne poukazuje na to, že konanie 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 (ďalej aj konanie o žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu)

patrí medzi konania vo veciach územnej samosprávy, ktoré sú upravené v štvrtej hlave štvrtej časti SSP. V rámci tohto konania sa realizuje základný princíp správneho súdneho procesu vymedzený § 5 ods. 3 SSP spočívajúci v ochrane zákonnosti a verejného záujmu. V materiálnom právnom štáte nemožno akceptovať stav, v rámci ktorého by určitá oblasť spoločenských vzťahov bola upravená protiprávnym normatívnym predpisom, teda všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy, ktoré by nebolo v súlade so zákonom stanovenými právnymi predpismi. Všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy predstavuje súčasne jediný (výlučne) normatívny správny akt, ktorého zákonnosť je preskúmaná na poli správneho súdnictva (§ 7 písm. c/ SSP) a to v osobitnom konaní, v ktorom aktívna žalobná legitimácia vo všeobecnosti svedčí len prokurátorovi a vo veciach ochrany životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti.

28. Konanie o žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu je (aj) prejavom funkčnej nadväznosti správneho súdnictva na predchádzajúci výkon dozoru prokuratúry nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (tzv. netrestný dozor prokuratúry). Predpokladom podania žaloby zo strany prokurátora je totiž nevyhovenie skôr podanému protestu prokurátora proti danému všeobecne záväznému nariadeniu. Nevyhovenie protestu prokurátora tak predstavuje procesnú podmienku pre obrátenie sa prokurátora na správny súd. Splnenie tejto podmienky sa pritom posudzuje neformálne vzhľadom na znenie druhej vety § 359 ods. 1 SSP. To znamená, že zo strany prokurátora nemusí byť formálne doložené uznesenie zastupiteľstva o nevyhovaní protestu prokurátora, ale postačí poukázať na všeobecne záväzné nariadenie naďalej účinné aj po uplynutí 90 dňovej lehoty (od podania protestu prokurátora) podľa § 27 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v ktorej má orgán územnej samosprávy možnosť protestu prokurátora vyhovieť a napadnuté všeobecne záväzné nariadenie alebo jeho časť zrušiť alebo zmeniť. Zákonodarca na podanie žaloby neustanovil prokurátorovi žiadnu lehotu, pretože nezákonnosť normatívneho predpisu, akým je všeobecne záväzné nariadenie, nemôže byť sanovaná uplynutím žiadnej lehoty (viď Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1427 alebo uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Usam/2/2019 zo dňa 30.9.2021).

29. Žalovaný v preskúmvanej veci vydal VZN č. 54 s odkazom na § 6 ods. 1 a § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Z uvedeného vyplýva, že žalovaný vydal žalobcom namietané VZN č. 54 v rámci svojej samosprávnej kompetencie danej § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. S odkazom na znenie § 357 ods. 1 písm. a) SSP predmetom konania o žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu obce (mesta) vydanému vo veciach územnej samosprávy je skúmanie jeho súladu so zákonom.

30. Pokiaľ žalobca namietal nesúlad VZN č. 45 so znením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, je potrebné zdôrazniť, že dané zákonné ustanovenie predstavuje zákonný imperatív stanovujúci (všeobecnú) povinnosť súladu všeobecne záväzného nariadenia obce

vydaného vo veciach samosprávy s príslušnými ustanoveniami všeobecne záväzných právnych predpisov. To znamená, že žalobca sa v žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu nemôže domáhať vyslovenia nesúladu len so samotným § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ale musí namietat' aj ustanovenie iného zákona, rozpor s ktorým robí všeobecne záväzné nariadenie súčasne nesúladným s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Žalobca tak v podanej žalobe aj učinil.

31. V tejto súvislosti súd poukazuje na to, že pri skúmaní ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia nemožno odhliadnuť ani od toho, či posudzovaná podzákonná norma spĺňa základné obsahové požiadavky, medzi ktoré patrí aj dostatočne presné a zrozumiteľné vyjadrenie jej obsahu tak, aby umožnila právnickým osobám a fyzickým osobám prispôbiť svoje správanie.

K nesúladu čl. 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 so zákonom

32. Žalobca namietal nesúlad článku 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 9 ods. 4 a ods. 6 cestného zákona a § 81 ods. 7 písm. a) zákona o odpadoch, nakoľko mal za to, že predmetný článok VZN č. 54 zaťažuje povinnosťou iba niektoré subjekty a taktiež v ňom absentuje určenie konkrétnych miest, ktoré je vybraný subjekt povinný udržiavať a čistiť.

33. Zo znenia § 9 ods. 4, ods. 6 cestného zákona vyplýva, že povinnosť odstrániť znečistenie miestnych ciest a chodníkov má v prvom rade ten, kto znečistenie spôsobil a v prípade, že tento opomenie svoju povinnosť, tak správca miestnej cesty, teda samotný žalovaný, pričom tak urobí na náklady toho, kto znečistenie spôsobil.

34. V tejto súvislosti súd poznamenáva, že článok 3 ods. 2 VZN č. 54 zakotvil povinnosť zabezpečiť, aby miesta verejnosti prístupné boli riadne a včas a v potrebnom rozsahu udržiavané a vyčistené, iba subjektom, ktoré majú vo vlastníctve, správe alebo v inom užívaní bytový fond alebo iný nehnuteľný majetok, objekty obchodov alebo iných prevádzok poskytujúcich služby alebo aj majetok rodinných domov a príľahlých pozemkov, a to konkrétne obyvateľom mesta, právnickým osobám a fyzickým osobám- podnikateľom. Zo znenia čl. 3 ods. 2, na ktorý odkazuje aj odsek 3 predmetného článku VZN č. 54, je aj podľa názoru súdu zrejmé, že VZN č. 54 v napadnutom ustanovení bez právneho dôvodu na jednej strane zvyhodňuje fyzické osoby, ktoré nemajú v meste trvalý pobyt a vlastnia, spravujú alebo užívajú v meste majetok a naopak znevýhodňuje subjekty uvedené v článku 3 ods. 2 VZN č. 54, a to v rozpore s vyššie uvedeným § 9 ods. 4, ods. 6 cestného zákona, ktorý stanovuje, že za znečistenie miestnej cesty, resp. chodníka zodpovedá znečisťovateľ a ak ten znečistenie neodstráni, znečistenie na jeho náklady odstráni správca miestnej cesty, teda samotný žalovaný, nikdy nie subjekty uvedené v čl. 3 ods. 2.

35. Zároveň žalovaný ustanovil povinnosť subjektov uvedených v článku 3 ods. 2, ods. 3 písm. a) VZN č. 54 právne neurčitým spôsobom. Konkrétne z týchto ustanovení nie je zrejmé určenie konkrétnych miest, ktoré je ten-ktorý označený subjekt povinný udržiavať a čistiť nakoľko nie je zrejmé, či obyvateľ mesta, ktorý nevlastní žiaden majetok v meste, má čistiť a sústavne dozerať na dodržiavanie čistoty na miestach verejnosti prístupnom na území celého mesta, alebo túto povinnosť majú len vlastníci alebo užívatelia nehnuteľného majetku príslušného k dotknutému verejnému priestranstvu. Nakoľko je v ustanoveniach článku 3 ods. 2, ods. 3 písm. a) VZN č. 54 povinnosť subjektov ustanovená neurčito, žalovaný nemôže nijakým spôsobom porušenie tejto povinnosti vynucovať. Prijaté znenie je spôsobilé vnieť neistotu do právnych vzťahov vyplývajúcich z jeho obsahu. Ak bola ambícia žalovaného zabezpečiť ním čistotu v obci, mal povinnosti jasne vymedziť a uviesť, komu sú určené.

36. Vo vzťahu k pojmu obyvateľa mesta súd poukazuje na to, že za právne neurčitý nemožno považovať pojem, ktorého legálna definícia je obsiahnutá v právnom poriadku, z ktorého prijaté VZN č. 54 vychádza a nemožno mu prisudzovať iný význam ako ten, ktorý je ustálený zákonom. Od 1. apríla 2018 zaviedlo novelizované znenie §4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení povinnosť pre každú obec obligatórne schváliť päť typov VZN. Jedným z nich je aj VZN č. 54, ktoré je predmetom prieskumu. Vzhľadom na uvedené je zrejmé, že nakoľko ide o VZN prijaté v zmysle obligatórnej povinnosti ustanovenej zákonom o obecnom zriadení a ide podľa § 6 ods. 1 o samosprávne nariadenie orgánu územnej samosprávy nemožno vychádzať z iného výkladu pojmu obyvateľ mesta ako z definície ustanovenej zákonom o obecnom zriadení v zmysle ktorého sa za obyvateľa obce považuje výlučne osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt (§ 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Súd považuje za nevyhnutné poznamenať, že každá, aj podzákonná právna norma, musí byť zrozumiteľná, terminologicky presná, jednotná, určitá a musí z nej byť zrejmé, čo sa ňou má dosiahnuť vrátane zrozumiteľnej a jednoznačnej terminológie pre adresátov predpisu neumožňujúcej dvojaký výklad ako v preskúmvanej veci.

37. K napadnutému článku 3 ods. 3 písm. d) VZN č. 54 súd konštatuje, že žalovaný daným ustanovením v rozpore so zákonom preniesol svoju povinnosť zabezpečiť zber a prepravu zmesového komunálneho odpadu vznikajúceho na jeho území na účely jeho zhodnotenia alebo zneškodnenia v súlade s týmto zákonom vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu zmesového komunálneho odpadu v meste zakotvenú v § 81 ods. 7 písm. a) zákona o odpadoch na subjekty uvedené v odseku 2. Tieto subjekty nemajú povinnosť zabezpečovať zberné nádoby a ich pravidelné vyprázdňovanie. Povinnosť zabezpečiť zberné nádoby na odpad, ako aj zber a prepravu odpadu na území mesta (vrátane vyprázdňovania zberných nádob) má samotný žalovaný. Zároveň súd poznamenáva, že normotvorná činnosť obce (mesta), ktorou sa zakladajú povinnosti fyzických a právnických osôb je limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 129/04). Zároveň

správny súd rovnako ako žalobca poukazuje na to, že terminológiu v tomto článku je potrebné zosúladiť so zákonom o odpadoch a používať zákonom stanovený pojem “zberné nádoby“, nie „smetné koše“.

38. Vo svetle vyššie uvedeného správny súd podľa § 367 ods. 1 SSP výrokom I. vyslovil nesúlad čl. 3 ods. 2, ods. 3 VZN č. 54 s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 9 ods. 4, ods. 6 cestného zákona, § 81 ods. 7 písm. a) zákona o odpadoch.

K nesúladu čl. 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 so zákonom

39. Žalobca ďalej namietal nesúlad článku 6 písm. a), písm. c) VZN č. 54 s § 18d ods. 2 písm. d) zákona o obecnom zriadení, z dôvodu, že podľa názoru žalobcu zákon o obecnom zriadení nedáva právomoc ani primátorovi mesta ani povereným pracovníkom mestského úradu vykonávať kontrolu dodržiavania všeobecne záväzného nariadenia, ale zveruje ju do rúk hlavnému kontrolórovi obce, pričom mal za to, že kontrolná pôsobnosť hlavného kontrolóra mesta sa nevzťahuje na adresátov všeobecne záväzného nariadenia.

40. V tejto súvislosti súd poukazuje na to, že v oblasti územnej samosprávy je vytvorený špeciálny systém vnútornej kontroly. Túto kontrolu vykonáva najmä hlavný kontrolór obce, ktorému môže ako súčasť vnútornej kontroly územnej samosprávy napomáhať v kontrolnej činnosti útvar hlavného kontrolóra. Výkon kontrolnej činnosti podľa § 18d až 18f zákona o obecnom zriadení je potrebné odlišovať od výkonu kontrolnej činnosti na úrovni obce realizovanej prostredníctvom iných subjektov vo vnútri obecnej samosprávy. Ide o kontrolu vykonávanú najmä poverenými zamestnancami obce, starostom obce, poslancami obecného zastupiteľstva a komisiami obecného zastupiteľstva. Hlavný kontrolór obce má kľúčové postavenie v rámci vnútorného kontrolného systému obce, pričom len jemu zákon zveruje v zmysle § 18d zákona o obecnom zriadení kontrolu všeobecne záväzných nariadení obce, pričom ako už bolo vyššie uvedené ide o systém vnútornej kontroly zameranej na sledovanie dodržiavania vlastnej normotvorby obce vrátane kontroly aktuálnosti VZN, ktorá sa nevzťahuje na kontrolu adresátov všeobecne záväzného nariadenia pri dodržiavaní jeho ustanovení. Na 18 ods. 1 zákona o obecnom riadení nadväzuje ods. 2, kde je vymedzená osobnú pôsobnosť hlavného kontrolóra obce, čiže zákon o obecnom zriadení v predmetnom ustanovení explicitne vypočítava subjekty (orgány, útvary), voči ktorým hlavný kontrolór obce vykonáva kontrolnú činnosť a to: obecný úrad; rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou; právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť; iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie a osoby, ktorým obec zo svojho rozpočtu poskytla účelovú dotáciu alebo finančnú výpomoc. V súvislosti s uvedeným súd konštatuje, že vzhľadom na to že žalovaný zakotvil v čl. 6 písm. c) VZN č. 54 všeobecnú kontrolnú pôsobnosť hlavného kontrolóra mesta vzťahujúcu sa na

adresátov VZN č. 54, tak v rozpore s § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení mu dal viac oprávnení, ako mu priznáva zákon.

41. K nesúladu čl. 6 písm. c) VZN č. 54 s § 13 ods. 4, 5 zákona o obecnom zriadení zároveň súd poukazuje na to, že ustanovenie § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je kompetenčnou normou. Kompetencia starostu obce je daná jeho právomocou a pôsobnosťou v určitých oblastiach spoločenských vzťahov, v ktorých túto právomoc realizuje. Vzhľadom na to, že zákon o obecnom zriadení ako ani iný zákon nedal primátorovi mesta oprávnenie na výkon kontroly všeobecne záväzného nariadenia, primátor mesta nie je kompetentný takúto povinnosť preniesť na iný subjekt, tak ako to v rozpore so zákonom zakotvil čl. 6 VZN č. 54, čím prekročil svoju právomoc. Zároveň je nevyhnutné poukázať na to, že výkon kontroly dodržiavania ustanovení všeobecne záväzného nariadenia nie je administratívnym konaním pri výkone verejnej správy, ale predstavuje osobitnú kontrolnú činnosť, ktorá môže v neskoršom štádiu dospieť k priestupkovému konaniu alebo ku konaniu o inom správnom delikte.

42. Na základe uvedeného správny súd podľa § 367 ods. 1 SSP výrokom II. vyslovil nesúlad čl. 6 písm. a), c) VZN č. 54 s § 6 ods. 1, § 13 ods. 3, ods. 4 a § 18d ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

43. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 170 písm. c/ SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

44. Rozhodnutie bolo prijaté senátom Správneho súdu v Košiciach pomerom hlasov 3:0.

P o u č e n i e :

Proti tomuto uzneseniu **je** prípustná kasačná sťažnosť, ktorá musí byť podaná na Správny súd v Košiciach **v lehote jedného mesiaca** odo dňa doručenia uznesenia. Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť.

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak má sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, ide o konania o správnej

žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/ alebo ak je žalovaným Centrum právnej pomoci.

Kasačnú sťažnosť môže podať účastník konania a osoba zúčastnená na konaní podľa § 41 ods. 2 SSP, ak bolo rozhodnuté v ich neprospech.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté bolo napadnuté rozhodnutie sťažovateľovi doručené, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

Podanie možno urobiť písomne, a to v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu treba dodatočne doručiť v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu; ak sa dodatočne nedoručí správne mu súdu do desiatich dní, na podanie sa neprihliada. Správny súd na dodatočné doručenie podania nevyzýva. K podaniu kolektívneho orgánu musí byť pripojené rozhodnutie, ktorým príslušný kolektívny orgán vyslovil s podaním súhlas.

Podanie urobené v listinnej podobe treba predložiť v potrebnom počte rovnopisov s prílohami tak, aby sa jeden rovnopis s prílohami mohol založiť do súdneho spisu a aby každý ďalší účastník konania dostal jeden rovnopis s prílohami. Ak sa nepredloží potrebný počet rovnopisov a príloh, správny súd vyhotoví kópie podania na trovy toho, kto podanie urobil.

Kasačnú sťažnosť možno podľa § 440 ods. 1 SSP odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a/ na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b/ ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c/ účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d/ v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e/ vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f/ nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g/ rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h/ sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i/ nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j/ podanie bolo nezákonne odmietnuté.

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v § 440 odsek 1 písm. g/ až i/ SSP sa vymedzí tak,

že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

V Košiciach dňa 7. mája 2025

JUDr. Pavol Tkáč
predseda senátu
(sudca spravodajca)

JUDr. Jozef Sábo, PhD.
člen senátu

JUDr. Zuzana Berežná
členka senátu

Za správnosť vyhotovenia: Mgr. Sláva Jurková