

Michal Mračna

Povaha všeobecne záväzných nariadení obce optikou súdnej praxe

Úvodný doktrínálny prístup k vymedzeniu problematiky

Vydávanie všeobecne záväzných nariadení obce na území Slovenskej republiky patrí k neoddeliteľnej súčasť fungovania samosprávy s každodenným priamym dopadom na bežný život každého občana. Regulatívny rámec, ktorý je tvorený zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), je platný už viac ako 30 rokov, pričom bol len čiastočne novelizovaný.¹⁾

Vydávanie všeobecne záväzných nariadení je výrazom práva na samosprávu, pričom je tento proces možné chápať aj ako oprávnenie, ktoré obci dáva priamo Ústava Slovenskej republiky a následne aj zákon o obecnom zriadení. Všeobecne záväzné nariadenie je podzákonný právny predpis, preto nemôže byť vydávaný na úpravu akýchkoľvek vzťahov, ale má svoje obmedzenia. Slúži väčšinou na precizovanie zákonných ustanovení upravujúcich život v obci práve na miestne, lokálne a autentické podmienky.

Pojem všeobecne záväzné nariadenie nie je právnym poriadkom priamo definovaný, avšak zjednodušene ho možno opísať ako druh podzákonného všeobecne záväzného právneho predpisu. Všeobecne záväzné nariadenie slúži na úpravu mnohých vzťahov v obci, napríklad na úpravu miestnych daní, verejného poriadku, odpadového hospodárstva, niektorých oblastí v školstve a mnohých ďalších.²⁾

Samotný pojem „nariadenie“ je v slovenskej (ako aj českej,³⁾ respektíve nemeckej) právnej teórii vymedzený ako akýkoľvek všeobecne záväzný

¹⁾ K detailnejšiemu rozboru a analýze tohto právneho predpisu je možné použiť komentárovú literatúru, ako je napríklad: TEKELI, J., HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 776, ISBN 978-80-8168-034-2 respektíve KOŠIČIAROVÁ, S.: *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2018, s. 198, ISBN 978-80-8155-079-9.

²⁾ PRUSÁK, J.: *Teória práva*. 2. vyd., dotl. vydania Bratislava: Právnická fakulta UK, 2001, s. 191 – 195.

³⁾ Uvedená poznámka platí však len v čiastočnej miere - v českej právnej teórii sa totižto pojem nariadenie („nařízení“) nepoužíva *en bloc* pre označenie všetkých normatívnych právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy. V českej teórii správneho práva sa diferencuje medzi nariadeniami, medzi ktoré patria podzákonné právne predpisy vydávané jednak na základe čl. 78 Ústavy Českej republiky (zmocnenie k vydaniu nariadeniu vlády poskytuje samotná ústava), a ďalšie podzákonné právne predpisy vydávané len na základe zmocnenia v zákone v súlade s čl. 79 ods. 3 Ústavy Českej republiky (patria sem najmä vyhlášky ministerstiev a nariadenia obcí). Okrem toho však teória rozlišuje aj tzv. štatutárne predpisy, kam spadajú všeobecne záväzné vyhlášky obcí, ktoré sú

normatívny právny akt (všeobecne záväzný právny predpis) vykonávateľa verejnej správy. Synonymné názvy sú „normatívny správny akt“ v užšom zmysle a „podzákonný právny predpis“ v širšom zmysle.⁴⁾ Takto definované nariadenie na Slovensku v súčasnosti zahŕňa nasledovný okruh predpisov:

- nariadenie vlády,
- vyhláška orgánu štátnej správy alebo Národnej banky Slovenska (ďalej len „NBS“),
- opatrenie orgánu štátnej správy alebo NBS,
- všeobecne záväzné nariadenie obce alebo samosprávneho kraja,
- do roku 2015: výnos orgánu štátnej správy alebo NBS (dnes tento predpis spadá pod predpis opatrenie)
- v rozmedzí rokov 1990 – 2003: všeobecne záväzná vyhláška okresného alebo krajského úradu (dnes sa predpis okresného úradu volá už len vyhláška a aj predpis bývalých obvodných úradov sa volal len vyhláška).

Keďže obec vykonáva dvojité pôsobnosť – originálnu (samosprávnú) a v niektorých, zákonom presne uvedených prípadoch aj prenesený výkon štátnej správy, aj všeobecne záväzné nariadenia, ktoré môže obec vydávať, kopírujú túto dualitu a v tomto duchu sa členia na: (i) všeobecne záväzné nariadenia v rámci výkonu samosprávnej pôsobnosti a (ii) všeobecne záväzné nariadenia v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

Ako sme už konštatovali, všeobecne záväzné nariadenie obce je možné z formálneho hľadiska vnímať ako právny predpis, ktorý môže vydať obec na plnenie svojich úloh, pričom má pôsobnosť na území danej obce, čo v praxi znamená, že je ich povinný dodržiavať každý, kto sa zdržuje na území obce. V hierarchii právnych predpisov má všeobecne záväzné nariadenie nižšiu právnu silu ako nariadenia vlády, ide teda o podzákonný právny predpis.⁵⁾

Všeobecne záväzné nariadenia obcí spolu so všeobecne záväznými nariadeniami vyšších územných celkov tvoria takzvané komunálne právo.

Všeobecne záväzné nariadenia obce v rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Rozhodovacia činnosť slovenských súdov v oblasti prieskumu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení nám pomáha detailnejšie pochopiť materiálny, ako aj formálny rozsah a obsah pojmu „všeobecne záväzné nariadenia.“

V rámci analýzy toho, ako slovenské súdy pristupujú k všeobecne záväzným nariadeniam, sme po realizácii rešerše vybrali dva rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „*Najvyšší súd*“), v ktorých sú zosumarizované

vydávané na základe čl. 104 ods. 3 Ústavy Českej republiky. Pre viac detailov: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 43 a s. 129.

⁴⁾ CEPEK, B.: *Formy činnosti veřejné správy*. In: VRABKO, M. a kol.: *Správní právo hmotné. Všeobecná část*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 197-198.

⁵⁾ HARVÁNEK, J.: *Teorie práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 149.

základné identifikačné kontúry všeobecne záväzných nariadení obce. Rozbor zvolených rozsudkov nám umožní detailnejšie vymedziť podstatu všeobecne záväzných nariadení, ako aj ohraničiť základné kvalitatívne parametre, ktoré sú od tejto formy právnych predpisov vyžadované.

Prvý rozhodnutím, na ktoré zameriame našu pozornosť je rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 3 Svzn/1/2011.

V tomto konaní bola v pozícii navrhovateľa Krajská prokuratúra Bratislava, ktorá iniciovala súdny prieskum všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok.

V kontexte hlavnej témy tohto článku je v prvom rade dôležitá tá pasáž odôvodnenia, v ktorej Najvyšší súd teoreticky vymedzuje podstatu všeobecne záväzných nariadení. V súlade s doktrínálnymi názormi uvádza, že všeobecne záväzné nariadenie obce (ale aj vyššieho územného celku) je **normatívny právny akt** prijímaný orgánom obce (alebo vyššieho územného celku), ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce (alebo vyššieho územného celku), alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy. Obsahom každého všeobecného záväzného nariadenia sú právne povinnosti, teda pravidlá správania požadované od fyzických osôb a právnických osôb na území obce, ktorá tento normatívny akt vydala.

Najvyšší súd zároveň konštatuje, že všeobecne záväzné nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon, pričom takéto všeobecne záväzné **nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonom**. Vo veciach, v ktorých obec, mesto či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, pričom aj v tomto prípade platí, že takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu.

V predmetnom konaní, ktorého sa týkal analyzovaný rozsudok, identifikoval Najvyšší súd v rámci skúmania odvolacích procesných podmienok ako spornú otázku **právomoci súdov na konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia** obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Právna polemika bola spôsobená tým, že posudzovanie súladu všeobecne záväzných právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily bolo typickou súčasťou ústavného súdnictva a v podmienkach slovenského právneho poriadku, až do schválenia novelizácie Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 384/2008 Z.z., patrila táto agenda výlučne do právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Následne Najvyšší súd predložil celú vec Ústavnému súdu Slovenskej republiky za účelom posúdenia toho, či je predmetný normatívny rámec,⁶⁾ ktorý umožňuje takýto prieskum súladný s ústavným rámcom.⁷⁾

Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom sp. zn. PL. ÚS 2/2013-44 z 12. novembra 2014 návrhu Najvyššieho súdu nevyhovел a v predmetnom náleze vyslovil dôležitý právny názor: „*Prostřednictvím napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku zákonodarcia toto ústavné splnomocnenie využil zveriac do právomoci všeobecných súdov súdnu kontrolu zákonnosti všeobecne záväzných*

⁶⁾ Právny rámec, ktorý bol predmetom prieskumu zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky bol nasledovný:

- podľa § 7 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“) v občianskom súdnom konaní súdy preskúmajajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány;
- podľa § 250zfa ods. 1 OSP 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 nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy;
- podľa § 250zfa ods. 3 OSP príslušný na rozhodnutie je krajský súd, v obvode ktorého sa nachádza obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, alebo sídlo samosprávneho kraja, ktorý vydal všeobecne záväzné nariadenie;
- podľa § 250zfa ods. 5 OSP ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu;
- podľa § 250zfa ods. 6 OSP súd môže uznesením na návrh prokurátora dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Takéto uznesenie súd zruší, ak pominú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej.

⁷⁾ Pre úplnosť podotýkame, že predmetné rozhodnutie pochádza z obdobia platnosti predchádzajúceho procesného kódexu, ktorým bol zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov. V tomto kontexte má táto časť článku skôr historicko-právny ráz a poukazuje na vývoj právnej regulácie v danej oblasti v Slovenskej republike.

nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ústavy) navyše aj kontrolu súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s nariadeniami vlády a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Pretože ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy predstavujú dostatočný a relevantný ústavný základ pre výkon tejto kompetencie všeobecnými súdmi, presnejšie povedané pre zverenie tejto kompetencie všeobecným súdom zákonom, nemá absencia jej zakotvenia v ustanovení čl. 142 ods. 1 ústavy za následok nesúlad napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s týmito článkami ústavy.“⁸⁾

Ústava Slovenskej republiky však v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) výslovne predpokladá, že o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 ústavy) s právnymi predpismi vyššej právnej sily môže rozhodovať aj iný (všeobecný) súd, ako len ústavný súd. Po zásadnom rozšírení právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky postupný vývoj ukázal, že bolo nevyhnutné využiť zmocňujúce ustanovenie a časť kompetencií preniesť na všeobecné súdy. Vzhľadom na právny charakter a predmet posudzovania v rámci všeobecného súdnictva dotknutá právomoc bola zverená správny súdom.

Citovaný právny názor ústavného súdu našiel svoju podobu aj v novom procesnom kódexe, ktorým je zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov. Tento právny predpis vo svojej štvrtej hlave (Konania vo veciach územnej samosprávy) obsahuje osobitný diel venovaný

⁸⁾ Ústavnoprávny kontext, ktorý rámcovoval dané rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, zahŕňal nasledovné ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky:

- podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaná, demokratický a právny štát;
- podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti;
- podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd;
- podľa čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd;
- podľa čl. 141 ods. 1 ústavy v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy;
- podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmávajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

normatívne vymedzeniu pravidiel konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (Piaty diel).

Nadalej však platí, že rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zostáva zachované iba pre ústavný súd.⁹⁾

Z procesného hľadiska prieskumu súladnosti všeobecne záväzných nariadení s ústavou a zákonmi je dôležité, že ak správny súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia **účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu**.

V zmysle aktuálne platnej a účinnej právnej úpravy zároveň existuje aj možnosť dočasného pozastavenia účinnosti všeobecne záväzného nariadenia:¹⁰⁾ správny súd môže uznesením na návrh žalobcu dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok.¹¹⁾

Zaujímavosťou je aj tá skutočnosť, že po začatí konania nemôže zastupiteľstvo zmariť účel konania pred správnym súdom tým, že by napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zrušilo a nahradilo novým všeobecne záväzným nariadením s rovnakým obsahom v tom rozsahu, v akom bol jeho nesúlad namietaný žalobcom.

Obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu 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

⁹⁾ K uvedenej problematike pozri JESENKO, M.: *Normotvorba obcí v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky*. IN: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. /zostavovatelia PAVLOVIČ, M.: 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018, s. 19 – 24.*

¹⁰⁾ § 362 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

¹¹⁾ V tejto súvislosti poukazujeme na tú skutočnosť, že tieto podmienky sú *de facto* rovnaké, ako sú podmienky stanovené pre možnosť uplatnenia skráteného legislatívneho konania na parlamentnej úrovni.

ústredných orgánov štátnej správy; inak všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu strácajú platnosť.

Pokým prvé rozhodnutie, ktoré sme v našom článku analyzovali (rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 3Svzn/1/2011) vyprofiloval a precizoval procesný postup pri posudzovaní legality/zákonnosti všeobecne záväzných nariadení a definitívne zakotvil ústavnú konformnosť právomoci všeobecných (správnych) súdov v tejto oblasti, tak druhý zvolený rozsudok sa bude koncentrovať na otázku povahy **normotvorby samosprávy**.

Konkrétne bude predmetom nášho rozboru rozsudok Najvyššieho súdu 4 Svzn/1/2015. V tomto konaní bola v pozícii navrhovateľa Okresná prokuratúra Bratislava IV, ktorá iniciovala súdny prieskum všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Lamač.

V tomto rozsudku Najvyšší súd uvádza, že jedným zo základných oprávnení obce je normotvorba, v rámci ktorej je obec oprávnená vydávať normatívne právne akty. Zákon o obecnom zriadení i právna teória rozlišuje dva druhy normatívnych právnych aktov obcí, a to vnútorné (interné) predpisy obce a všeobecne záväzné nariadenia obce.

Všeobecne záväzné nariadenia predstavujú normatívny právny akt, tzn. vyznačujú sa **normatívnosťou**, ich obsah je záväzný. Zákon o obecnom zriadení rozlišuje dva druhy všeobecne záväzných nariadení, a to originálne, ktoré obec vydáva vo veciach územnej samosprávy a odvodené, ktoré obec vydáva vo veciach preneseného výkonu štátnej správy.

Ako originálne, tak aj odvodené všeobecne záväzné nariadenia musia byť v súlade 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. Všeobecne záväzné nariadenia, ktoré vydáva obec v rámci preneseného výkonu štátnej správy musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Tieto derivatívne všeobecne záväzné nariadenia môže obec vydať len na základe tzv. zákonného splnomocnenia. Pre posúdenie súladnosti všeobecne záväzného nariadenia s príslušným právnym aktom je teda nevyhnutné posúdiť, či ide o nariadenie prijímané vo veciach samosprávy obce alebo vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Pri vymedzení samosprávnej a prenesenej pôsobnosti obce vychádza zákon o obecnom zriadení z princípu subsidiarity, ktorý predstavuje uprednostnenie samosprávnej pôsobnosti obce pred prenesenou pôsobnosťou obce. Konkrétne § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení ustanovuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Predmetné ustanovenie § 4 zákona o obecnom zriadení predstavuje kľúčové ustanovenia, nakoľko vymedzuje rozsah pôsobnosti obecnej samosprávy a zároveň aj vzájomný vzťah výkonu samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy. Predmetné ustanovenia stanovujú hranice medzi tzv. originálnou kompetenciou obcí a tzv. odvodenou kompetenciou. Právna úprava obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení predstavuje všeobecnú právnu úpravu, popri ktorej existuje osobitná právna úprava obsiahnutá v osobitných právnych predpisoch, ktoré majú prednosť pred všeobecnou právnou úpravou.

Záverečná sumarizácia poznatkov vyplývajúcich z analýzy rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Záver, ktoré môžeme z dvoch analyzovaných rozhodnutí Najvyššieho súdu prijať sú tie, že rozhodovacia činnosť slovenských súdov je kompatibilná s teoretickým, doktrínalným chápaním všeobecne záväzných noriem, pričom je v našich podmienkach jednoznačne vyformovaná možnosť súdneho prieskumu zákonitosti, ako aj ústavnosti všeobecne záväzných nariadení. Tento procesný postup je garanciou kompatibility a nerozpornosti jednotlivých komponentov tvoriacich celistvý systém právneho poriadku a v konečnom dôsledku sú spôsobom, ako sa zabezpečuje právna istota v právnom systéme.

Zároveň sa nám potvrdila aj téza, že súdny prieskum je z procesného hľadiska realizovateľný pri oboch typoch všeobecne záväzných nariadení, tzn. aj v súvislosti so všeobecne záväznými nariadeniami vydanými v rámci originálnej pôsobnosti, ako aj v súvislosti s preneseným výkonom štátnej správy.

Napriek tomu, že tento prieskum je možný v oboch prípadoch, domnievame sa, že nie je vhodné ich v absolútnej miere stotožňovať.

V prípade prieskumu originálnych normatívnych právnych aktov je rozsah prieskumu totižto užší než v prípade „odvodených“ všeobecne záväzných nariadení. Táto skutočnosť vyviera z povahy odlišností dvoch typov všeobecne záväzných nariadení (a ich esenciálnych znakov) a spočíva v tom, že odvodené všeobecne záväzné nariadenia musia byť v súlade nielen 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 (ako originálne), ale **zároveň** musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, tzn. že sú im **hierarchicky podriadené**.

Následný súdny prieskum by sa pri odvodených všeobecne záväzných nariadeniach mal koncentrovať aj na to, či obec konala v rámci a rozsahu úloh, ktoré na ňu boli prenesené.

Vzhľadom na naznačenú dualitu všeobecne záväzných nariadení obce a z nej plynúce procesné dôsledky pre spôsob (a rozsah) súdneho prieskumu sa domnievame, že by pre rozhodovaciu činnosť správnych súdov bolo

užitočné a efektívne, ak by sa naznačená dualita prejavila aj vo formálnom, procesnoprávnom odlíšení daných procesov. V tomto duchu odporúčame – v rovine *de lege ferenda* - normatívne samostatné ukotvenie:

- procesu prieskumu všeobecne záväzných nariadení vydaných v rámci originálnej pôsobnosti; pričom pri tomto type nariadení by mohol byť režim prieskumu „uvoľnenejší“ a formovaný ekvitalnými normami;
- procesu prieskumu všeobecne záväzných nariadení vydaných v rámci preneseného výkonu štátnej; pričom pri tomto type nariadení by mohol byť režim prieskumu „striktnejší“.

Navrhované procesné odčlenenie by správnym súdom jednoznačne zadefinovalo procesné postupy a vymedzilo rozsah prieskumu, ktorý sa – ako bolo vyššie naznačené – odlišuje v závislosti od typu všeobecne záväzného nariadenia. Naznačený duálny model prieskumu je však potrebné vnímať v kontexte tohto článku ako skôr teoretický konštrukt, ktorého výhody a benefity, ako aj prípadné úskalia, neboli ešte vo vedeckej, ako ani aplikačnej sfére podrobené exaktnej analýze, tzn. verifikovateľné/kvantifikovateľné dáta absentujú. Predstavený návrh je však možné parciálne odôvodniť všeobecnými argumentmi, ktoré súvisia so špecializáciou výkonu súdnej moci ako takej.¹²⁾ Všeobecný trend špecializácie výkonu súdnictva sa odôvodňuje nasledujúci argumentmi: „Vo všeobecnosti je nutné zdôrazniť, že činnosť súdov je v ostatnom období stále zložitejšia. Väčšia náročnosť súdnych sporov si vyžaduje užšiu špecializáciu, aby sa zabezpečila čo najvyššia úroveň kvality služieb občanovi. Preto je možné v Európe pozorovať dva hlavné smery vývoja: zavádzanie špecializovaných sudcov pre jednotlivé právne odvetvia na všeobecných súdoch alebo zavádzanie špecializovaných súdov s krajskou alebo celoštátnou pôsobnosťou.“¹³⁾

Domnievame sa, že citovaná argumentácia je relevantná aj vo vzťahu k prípadnému zavedeniu duálneho modelu prieskumu všeobecne záväzných nariadení, keďže sa aj v tomto prípade jedná *per analogiam* o ďalšiu úroveň (sub)špecializácie výkonu súdnictva.

Shrnutí:

Cieľom príspevku je analýza relevantných rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach súdneho prieskumu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí a následná sumarizácia nosných argumentov, respektive právnych záverov, ktoré sú vo zvolených rozhodnutiach prezentované. Príspevok skúma nielen procesný postup vyhlásenia všeobecne záväzných nariadení vybraných obcí za nesúladne s právnymi predpismi, ale zameriava sa aj na všeobecnejšie vymedzenie povahy a účelu všeobecne záväzných nariadení v kontexte judikatúry slovenských súdov.

¹²⁾ Špecializácia súdov, respektive sudcov je základným východiskovým princípom aj plánovanej reformy súdnictva (súdnej mapy) na Slovensku v roku 2021.

¹³⁾ Uvedené úvahy majú svoju oporu napríklad aj v správe „Efektívnosť a kvalita Slovenského súdneho systému. Hodnotenia a odporúčania na základe nástrojov CEPEJ“ z novembra 2017“ (s. 14).

The nature of generally binding regulations of the municipality from the perspective of court practice – summary:

The aim of the paper is an analysis of relevant decisions of the Supreme Court of the Slovak Republic in matters of judicial review of the legality of generally binding regulations of municipalities and the subsequent summary of key arguments, respectively of the legal conclusions that are presented in the selected decisions.

The paper examines not only the process of declaring generally binding regulations of selected municipalities as non-compliant with legal regulations, but also focuses on a more general definition of the nature and purpose of generally binding regulations in the context of Slovak case law.