

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Usam/1/2019  
Identifikačné číslo spisu: 5018200234  
Dátum vydania rozhodnutia: 30.04.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5018200234.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Dolný Kubín, so sídlom Radlinského č. 1713/36, Dolný Kubín, proti žalovanému: Mesto Dolný Kubín, so sídlom Hviezdoslavovo námestie č. 1651/2, Dolný Kubín, o preskúmanie súladu Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Dolný Kubín č. 8/2017 zo dňa 14.12.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline, č.k. 30 S/86/2018 - 81 zo dňa 29. januára 2019, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č.k. 30 S/86/2018 - 81 zo dňa 29. januára 2019 z a m i e t a .

Žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e :

##### I. Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým uznesením správny súd zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal vyslovenia nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia mesta Dolný Kubín č.8/2017 o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia prijatého mestským zastupiteľstvom Dolný Kubín dňa 14.12.2017 (ďalej len VZN č. 8/2017) a to v článku 2 a článku 4 VZN, s § 6 ods. 2, 3 Zákona č. 369/1990 Zbierky o obecnom zriadení a s ustanovením § 6 ods. 5 Zákona č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia a uloženie povinnosti žalovanému do 6-tich mesiacov odo dňa nadobudnutia právoplatnosti uznesenia súdu uviesť VZN č. 8/2017 do súladu s danými zákonnými ustanoveniami. Z dôvodu nezákonnosti VZN žalovaného č. 8/2017 bol žalobcom podaný protest prokurátora sp. zn. Pd 11/18/5503 z 08.02.2018, ktorému žalovaný na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 26.4.2018 uznesením č. 330/2018 nevyhovel. Ako žalobné body uviedol:

2. Žalovaný v čl. 2 VZN č. 8/2017 pod názvom „Povinnosti prevádzkovateľa“ použil čiastočnú citáciu zákonných ustanovení, a to v odseku (1) podľa § 6 ods. 4 zákona č. 401/1998 Z.z. a v odseku (2) podľa § 9 ods. 2 citovaného zákona. Tieto zákonné ustanovenia však mesto dokonca pozmenilo, hoci na takýto postup nemá splnomocnenie v danom ani v inom právnom predpise. Zákon neumožňuje mestu akoukoľvek formou upravovať zákonné znenie. Duplicitné (doslovné) preberanie zákonných ustanovení síce zákon výslovne nevylučuje, ale mesto sa tým vystavuje riziku, že v prípade zmeny zákona bude jeho VZN nesúladne so zákonom.

3. Ďalej žalobca uviedol, že v čl. 4 VZN č. 8/2017 žalovaný určil sadzby poplatkov (odsek 3). Zákon č. 401/1998 Z.z. však pojem „sadzba poplatkov“ vôbec neobsahuje. Neumožňuje teda ani obci v rámci úpravy právnych vzťahov v rozsahu zákonného zmocnenia zaviesť takýto základný pojem, priamo súvisiaci s vyrubovaním poplatku za znečisťovanie ovzdušia malými zdrojmi znečisťovania ovzdušia. Formou VZN obec nie je oprávnená riešiť ani výšku poplatku ani sadzbu. Poplatok a jeho výška sa vyrubuje individuálnym právnym aktom kompetentného orgánu (obce), ktorý sa dotýka a zaväzuje len adresáta v ňom určeného.

4. Žalobca tiež poukázal na nesúlad čl. 4 ods. 4 VZN so zákonnou úpravou. V danom článku citovaným oprávnením žalovaný v zmysle ustanovení zákona č. 401/1998 Z.z. nedisponuje. Jedná sa o prevzaté ustanovenie z § 5 ods. 3 zákona, ktoré ale pojednáva o kompetencii obvodného úradu životného prostredia a týka sa prevádzkovateľov veľkých a stredných zdrojov znečisťovania ovzdušia. Tiež poukázal na to, že obdobie zverejnenia návrhu VZN nebolo možné overiť.

5. Z obsahu administratívneho spisu správny súd zistil, že Mestské zastupiteľstvo Mesta Dolný Kubín uznesením č. 297/2017 zo dňa 14.12.2017 schválilo Všeobecne záväzné nariadenia Mesta Dolný Kubín o poplatkoch za znečistenie ovzdušia č. 8/2017 a to s poukazom na ustanovenie § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. a ustanovenia § 2 ods. 2, § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z.. Podľa článku 1 s označením Úvodné ustanovenia: „Toto všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“) upravuje náležitosti oznámenia podľa článku 2 tohto VZN a ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľa malého zdroja znečisťovania ovzdušia (ďalej len „malý zdroj“) na území mesta Dolný Kubín (ďalej len „mesto) vrátane vyčlenenia malých zdrojov, ktorým poplatok nebude vyrubovať a vyčlenenia malých zdrojov, na ktorých prevádzkovateľov sa nevzťahuje ustanovenie článku 2 tohto VZN.“

6. Podľa článku 2 citovaného nariadenia s označením Povinnosti prevádzkovateľa: „Prevádzkovateľ malého zdroja je povinný oznámiť každoročne do 15. februára mestu za každý malý zdroj spotrebu palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú, a ďalšie údaje potrebné na zistenie množstva a škodlivosti znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia za uplynulý rok, najmä o druhu a kvalitatívnych ukazovateľoch palív a surovín, počte prevádzkových hodín malého zdroja a o druhu a účinnosti odlučovacích zariadení. Pôvodný prevádzkovateľ malého zdroja je povinný oznámiť do 15 dní od zániku malého zdroja alebo vykonania zmeny v malom zdroji alebo zmeny prevádzkovateľa malého zdroja mestu tieto informácie a dátum ich vykonania.“

7. Podľa článku 4 citovaného nariadenia s označením Výška poplatku: „Poplatok prevádzkovateľa malého zdroja sa pre každý zdroj určuje na kalendárny rok paušálnou sumou na základe oznámených údajov úmerne k množstvu a škodlivosti vypustených znečisťujúcich látok alebo k spotrebe palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú. Ročný poplatok prevádzkovateľa malého zdroja pozostáva zo súčtu poplatkov za všetky ním prevádzkované malé zdroje na území mesta. Poplatok sa zaokrúhľuje na celé euro smerom nadol. Sadzby poplatkov za prevádzkovanie malých zdrojov na území mesta sú:

Palivo - energetický priemysel:

1. Zemný plyn a iné plynné palivá

Spotreba zemného plynu ( m<sup>3</sup>/rok) Poplatok (EUR)

nad 25 000 m<sup>3</sup> 4,00

2. Tuhé palivá a vykurovací olej

Spotreba paliva (t/rok) Poplatok (EUR/tona)

hnedé uhlie 4,00

čierne uhlie, koks, brikety, ťažký vykurovací olej 3,00

drevo, drevené brikety, štiepky, palety, ľahký vykurovací olej 2,00

Nafta 1,50

Čerpace stanice pohonných hmôt (benzín) podľa projektovaného ročného obratu alebo skutočného ročného obratu do 100 m<sup>3</sup>/rok:

Čerpace stanice pohonných hmôt (benzín) Poplatok (EUR)

Paušálny poplatok 6,00

Technológie, pri ktorých sa do ovzdušia emitujú prchavé organické látky - nanášanie náterov na povrchy, lakovanie, odmasťovanie a čistenie povrchov kovov, nanášanie lepidiel, polygrafia, s projektovanou spotrebou organických rozpúšťadiel do 0.6 t/rok do:

Technológie, pri ktorých sa do ovzdušia Poplatok (EUR)

emitujú prchavé organické látky

Paušálny poplatok 25,00

Spracovanie - pílenie dreva:

Spracovanie dreva (m<sup>3</sup>/rok) Poplatok (EUR/m<sup>3</sup>)

od 100 m<sup>3</sup> spracovaného dreva v technologickom zariadení s odsávaním pilín 5,00

od 100 m<sup>3</sup> spracovaného dreva v technologickom zariadení bez odsávania pilín 8,50

8. Pre ostatné malé zdroje, pre ktoré nie je možné určiť poplatok podľa vyššie uvedeného sadzovníka poplatkov, sa výška poplatku určí individuálne podľa druhu danej technológie a vplyvu na znečistenie ovzdušia, najviac do 663,87 Eur pre každý zdroj na príslušný kalendárny rok podľa údajov za predchádzajúci rok. Poplatková povinnosť nevzniká, ak ide o malé zdroje, ktorým mesto poplatok v zmysle článku 3 tohto VZN nevyrubuje. Mesto konanie zastaví, ak zistí, že poplatková povinnosť nevzniká, rozhodnutie o zastavení konania sa v takomto prípade iba vyznačí v spise. Proti rozhodnutiu o zastavení konania sa nemožno odvolať.“

9. Správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú námietku žalobcu o nesúlade článku 2 ods. 1, 2 citovaného nariadenia s ustanovením § 6 ods. 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. a ustanovením § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z.. Žalobca namietaný nesúlad skutkovo vymedzil tak, že žalovaný nerešpektoval pri koncipovaní článkov 2 ods. 1, 2 citovaného nariadenia presné zákonné znenie ustanovenia § 6 ods. 4 zákona č. 401/1998 a § 9 ods. 2 citovaného zákona, keď použil len čiastočnú a neúplnú citáciu uvedených ustanovení. Správny súd k danej námietke uviedol, že nie je v rozpore so žiadnym všeobecne záväzným právnym predpisom, aby obec do ustanovení všeobecne záväzného nariadenia prebrala text právnej normy vyššej právnej sily obsiahnutej v inom všeobecne záväznom právnom predpise za situácie, že uvedené je v záujme pochopenia kontextu právnej úpravy obsiahnutej vo všeobecne záväznom nariadení žiaduce. Odhliadnuc od uvedeného, z textu právnej normy všeobecne záväzného nariadenia a to článku 2 ods. 1, 2 ani nie je zjavné, že by išlo o „citáciu“ právnej normy, nakoľko v texte nariadenia absentuje uvedenie právnej úpravy príslušnou formou nasvedčujúcou citácii zákona. Z rovnakého dôvodu nemožno hovoriť ani o tzv. „čiastočnej citácii“ právnej normy resp. „neúplnej citácii“ právnej normy. Navyše pokiaľ žalovaný v článku 2 ods. 1, 2 namiesto zákonného termínu „malý zdroj znečisťovania ovzdušia“ použil skrátený termín „malý zdroj“, má uvedená legislatívna skratka vymedzenie v článku 1 všeobecne záväzného nariadenia s názvom „Úvodné ustanovenia“, kde žalovaný uvádza: „Toto všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“) upravuje náležitosti oznámenia podľa článku 2 tohto VZN a ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľa malého zdroja znečisťovania ovzdušia (ďalej len „malý zdroj“) na území mesta Dolný Kubín (ďalej len „mesto“) ...“. Žalovaný tak v celom texte VZN č. 8/2017 nahradil pojem „malý zdroj znečisťovania ovzdušia“ termínom „malý zdroj“, pričom je potrebné zdôrazniť, že použitie skratky legálneho pojmu je bežnou súčasťou právnej normy, má za cieľ zjednodušiť a sprehľadniť text právnej normy, a pokiaľ žalovaný

pristúpil k použitiu uvedenej skratky v texte právnej normy, pričom v jej úvodných ustanoveniach vysvetlil jej presný resp. úplný význam, nemožno v takomto postupe žalovaného vidieť nesúlad všeobecne záväzného nariadenia s namietanými ustanoveniami § 6 ods. 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. a ustanovením § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z. v nadväznosti na ustanovenia § 6 ods. 4 a § 9 ods. 2 zákona č. 401/1998 Z.z..

10. Pokiaľ ďalej žalovaný v citovanom článku 2 ods. 1, 2 VZN č. 8/2017 namiesto v ustanoveniach § 6 ods. 4, § 9 ods. 2 zákona č. 401/1998 Z.z. obsiahnutého zákonného termínu „obec“ použil termín „mesto“, ani v uvedenom označení nevidí správny súd nesúlad citovaného článku s namietanou právnou úpravou. Keďže legálny termín „obec“ v sebe nepochybne subsumuje aj termín „mesto“ ako legálny termín v zmysle § 22 zákona č. 369/1990 Zb. a súčasne pojem užšieho významu, nakoľko každé mesto je obcou, avšak naplňajúcou určité zákonodarcom v ustanovení § 22 citovaného zákona stanovené atribúty. Pokiaľ žalovaný nahradil v namietanom článku zákonodarcom v ustanovení § 6 ods. 4 a § 9 ods. 4 použitý termín „obec“ termínom „mesto“, len reagoval na potrebu prispôbiť právnú úpravu z hľadiska jej zrozumiteľnosti adresátovi právnej normy t. j. právnym subjektom, pre ktoré má byť norma záväzná a to prevádzkovateľov malých zdrojov znečisťovania ovzdušia majúcich prevádzku na území mesta Dolný Kubín.

11. Správny súd ďalej vyhodnotil ako nedôvodnú aj námietku žalobcu o nesúlade článku 4 VZN č. 8/2017 s ustanovením § 6 ods. 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. a § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z.. Podstata uvedenej námietky spočívala v tom, že žalovaný, podľa mienky žalobcu, nebol oprávnený formou všeobecne záväzného nariadenia „riešiť“ ani výšku poplatku ani sadzbu poplatku. Poplatok a výšku poplatku môže žalovaný určiť len individuálnym správnym aktom. Správny súd je toho názoru, že ústavno-konformný výklad ustanovenia § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z., z ktorého zákonného splnomocnenia žalovaný pri koncipovaní právnej úpravy článku 4 VZN č. 8/2017 vychádzal, umožňoval žalovanému upraviť sadzbu poplatku všeobecne záväzným nariadením, a to práve vzhľadom na absenciu jej úpravy (s výnimkou určenia jeho maximálnej výšky) v ustanoveniach zákona č. 401/1998 Z.z.. V tejto súvislosti podotkol, že jedným zo základných princípov právneho štátu je princíp právnej istoty, ktorý možno charakterizovať ako stav, za ktorého sa dá predpokladať, že príslušné orgány budú pri svojich rozhodnutiach dodržiavať spravodlivosť v tom zmysle, že pri znakovito podobných prípadoch budú rozhodovať rovnako. Pokiaľ by rozhodnutia neboli predvídateľné, znamenalo by to neistotu subjektívnych práv a riziko pri uskutočňovaní rôznych druhov konaní by bolo neúnosné. Právna istota nezohráva, a to je potrebné zdôrazniť, významnú úlohu len pri tvorbe práva, ale aj pri jeho aplikácii a interpretácii.

12. Zdôraznil, že práve potreba zachovať uvedené postuláty právneho štátu vedie k jedinému možnému výkladu citovaného ustanovenia § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z. a to výkladu, podľa ktorého obec v rámci splnomocnenia „upraviť podrobnosti vo veciach poplatkov prevádzkovateľa malého zdroja“ musí upraviť pre adresáta právnej normy (nositeľa právnej povinnosti, t. j. prevádzkovateľa malého zdroja znečisťovania) dostatočne určitým spôsobom metodiku výpočtu poplatku tak, aby akceptovateľným a predvídateľným postupom umožnila subjektom podriadeným správcovi poplatku (daňovým subjektom v pôsobnosti obci resp. mesta) dostatočne určiť predvídať ich povinnosti a ich obsah, ktoré mu budú uložené individuálnym správnym aktom.

13. Správny súd odmietol závery žalobcu, že právnou úpravou obsiahnutou v článku 4 preskúmaného nariadenia žalovaný ukladá povinnosti adresátovi právnej normy. Povinnosť totiž bude uložená až individuálnym správnym aktom, avšak a to je podstatné, na základe vopred verejnosti známej metodiky výpočtu tak, aby rozhodnutie správnych orgánov bolo pre adresátov právnej normy predvídateľné, aby pre odvolací orgán resp. správny súd individuálne správne akty spĺňali atribút preskúmateľnosti a úprava všeobecne záväzného nariadenia tak prispela k tzv. princípom dobrej správy, ktorú možno vnímať ako skupinu požiadaviek, ktoré si kladú za cieľ zaistiť kvalitné a riadne fungovanie verejnej správy v podmienkach a prostredí moderného demokratického právneho štátu založeného na úcte a rešpekte k základným právam a slobodám jednotlivcov. V uvedenej súvislosti správny súd poukázal na Odporúčanie Výboru ministrov č. (2007)7 o dobrej verejnej správe prijaté dňa 20.06.2007 na 999.

schôdzi námestníkov ministrov kladúce si za cieľ definovať základné právo na dobrú verejnú správu, ktoré vymedzuje dobrú správu ako odraz kvalitného, jasného, prehľadného a pochopiteľného zákonodarstva, kde verejná správa musí plniť základné potreby spoločnosti, podieľať sa na jej správe, pričom i napriek jej verejno-mocenskému charakteru musí vychádzať z potreby vyváženía a ochrany pre jednotlivcov.

14. Pokiaľ žalobca videl nesúlady článku 4 ods. 4 nariadenia so zákonom dôvodiac, že žalovaný v článku 4 odsek 4 zakotveným „oprávnením“ nedisponuje, správny súd bol toho názoru, že ani právnou úpravou obsiahnutou žalovaným v článku 4 ods. 4 všeobecne záväzného nariadenia žalovaný nekonal nad rámec zákonného splnomocnenia. Opätovne v tomto prípade je potrebné vychádzať z ústavno-konformného výkladu splnomocňujúceho ustanovenia obsiahnutého v článku 6 odsek 5 zákona č. 401/1998 Z. z. a v duchu princípov právnej istoty a dobrej správy pod pojem „ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľov malého zdroja“ zaradiť aj možnosť obce upraviť transparentným a predvídateľným spôsobom postup obce v prípadoch, kedy obec v začatom administratívnom konaní zistí, že poplatková povinnosť nevznikla. Obsah tohto článku opätovne nekonštituuje žiadne konkrétne povinnosti adresátom nariadenia, len uvádza, aký procesný postup v budúcnosti pri tomto zistení použije. Samotný postup bude aplikovaný až pri vydaní konkrétneho zastavujúceho rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Na tomto závere správneho súdu nič nemení ani skutočnosť, že sa žalovaný „inšpiroval“ pri koncipovaní tohto článku právnou úpravou obsiahnutou v § 5 ods. 3 veta druhá a tretia zákona č. 401/1998 Z.z. vzťahujúcou sa k problematike prevádzkovateľov veľkých a stredných zdrojov znečistenia.

15. Zdôraznil, že výklad pojmu „ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľa malého zdroja“ (§ 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z.) je potrebné hľadať aj v súvislostiach s ostatnými ustanoveniami zákona č. 401/1998 Z.z.. Z textu právnej normy plynie, že zákonodarca „podrobnosti“ vo veciach veľkých a stredných zdrojov upravil priamo v texte zákona (napríklad metodiku výpočtu výšky poplatku prevádzkovateľa veľkého a stredného zdroja v prílohe č. 2 zákona, vrátane určenia sadzieb pre jednotlivé znečisťujúce látky, postup orgánu verejnej správy pre prípad kedy zistí, že poplatková povinnosť nevznikla v ust. § 5 ods. 3 citovaného zákona, atď.). Pokiaľ zákonodarca uvedenú problematiku expressis verbis v norme všeobecne záväzného charakteru upravil, je potrebné mať za to, že zákonodarca považoval za potrebné z hľadiska uvedenia právnej normy do spoločenského života túto problematiku upraviť. Zákonná forma úpravy, t. j. zákonná norma so záväznosťou pre celé územie Slovenskej republiky je plne odvodená z predpokladu, že znečistenie stredných a veľkých zdrojov často presahuje územné hranice jednotlivých územných obvodov. Naproti tomu práve z dôvodu predpokladaného územného dosahu znečistenia malého zdroja, ktorý spravidla nebude presahovať územný obvod obce, neupravil dané otázky vo všeobecnosti k malým zdrojom znečistenia formou zákona. Z uvedeného však nemožno vyvodiť, že úmyslom zákonodarcu bolo, aby tieto otázky ostali bez predvídateľnej a zrozumiteľnej právnej úpravy. Pokiaľ tieto otázky považoval zákonodarca za nevyhnutné upraviť pre stredné a veľké zdroje znečistenia, je nepochybné nevyhnutné upraviť dané otázky aj pre malé zdroje znečistenia, logicky však, s ohľadom na miestne špecifické pomery obcí, formou všeobecne záväzného nariadenia, tzn. záväzného právneho predpisu lokálnej pôsobnosti. Pre záver, že pod „podrobnosťami“ v intenciách ust. § 6 ods. 5 citovaného zákona mal zákonodarca na mysli zveriť obciam v rámci splnomocňujúceho ustanovenia zákona aj úpravu tých otázok, ktoré sa dotýkajú metodiky výpočtu vrátane sadzieb poplatkov a súvisiacich procesných otázok, tak svedčí okrem ústavno-konformného výkladu aj výklad logický a systematický.

16. Správny súd ako nedôvodnú vyhodnotil aj námietku rozporu všeobecne záväzného nariadenia s citovaným ust. § 6 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb., ktorú žalobca skutkovo vymedzil len tak, že obdobie zverejnenia návrhu všeobecne záväzného nariadenia nebolo možné overiť. Z obsahu čiastočného výpisu z Evidencie návrhov VZN zverejnených na Úradnej tabuli Mesta Dolný Kubín, a to bodu 88 daného výpisu, a Potvrdenia o zverejnení dokumentov obce na webovom sídle [www.dolnykubin.sk](http://www.dolnykubin.sk) zo dňa 18.1.2019, ktoré listiny do súdneho spisu predložil žalovaný, mal správny súd preukázané, že návrh všeobecne záväzného nariadenia o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia bol na úradnej tabuli vyvesený od 21.11.2017 do 15.12.2017, pričom v označenom období bol súčasne zverejnený na webovom sídle

obce. Pokiaľ žalobca tvrdí, že uvedené informácie nebolo možné overiť, nič mu nebránilo obrátiť sa priamo na žalovaného, ktorý by mu tieto skutočnosti zdokladoval.

17. Vychádzajúc z uvedených úvah správny súd žalobu žalobcu podľa citovaného ust. § 366 SSP zamietol, keďže články 2 a 4 Všeobecne záväzného nariadenia č. 8/2017 sú v súlade s namietanými ust. § 6 ods. 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. a ust. § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z.z..

#### I. Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

18. Proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť. Kasačnú sťažnosť podal z dôvodu uvedenom v § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, teda z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci, ktoré videl v nasledovnom:

19. Úprava ochrany ovzdušia patrí do oblasti štátnej správy, pričom pôsobnosť orgánov štátnej správy na tomto úseku je upravená v 4. časti zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov a v zákone č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov. V tomto prípade sa jedná o prenesený výkon štátnej správy na orgány územnej samosprávy, pričom uvedené právne predpisy dostatočne jasne a zrozumiteľne identifikujú rozsah splnomocnenia pre obce.

20. Oprávnenia mesta v oblasti ochrany ovzdušia sú upravené v § 27 ods. 1 písm. g), h) Zákona o ovzduší, v zmysle ktorých mesto môže, ale nemusí vymedziť všeobecne záväzným nariadením tu určené zóny. Okrem toho formou VZN mesto môže, ale nemusí upraviť náležitosti oznámenia podľa § 6 ods. 4 Zák. č. 401/1998 Z. z. Nemôže teda zaviesť žiadne nové povinnosti, ani upraviť zákonné znenie, ale len „spresniť“ náležitosti oznámenia týkajúce sa prevádzkovateľov malých zdrojov znečistenia ovzdušia. V tomto prípade sa nejedná o výkon územnej samosprávy (§ 4 Zákona o obecnom zriadení), ale o prenesený výkon štátnej správy, kde obce na prijatie VZN potrebujú splnomocnenie zákona.

21. Z vyššie uvedeného vyplýva, že podľa platnej právnej úpravy sú obce (mestá) na svojom území oprávnené vo forme všeobecne záväzného nariadenia ustanoviť zóny s obmedzením prevádzky mobilných zdrojov, vymedziť nízkoemisné zóny a upraviť náležitosti oznámenia podľa § 6 odseku 4 Zák. č. 401/1998 Z. z., podľa ktorého prevádzkovateľ malého zdroja je povinný oznámiť každoročne do 15. februára obci za každý malý zdroj znečisťovania ovzdušia spotrebu palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú, a ďalšie údaje potrebné na zistenie množstva a škodlivosti znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia za uplynulý rok, najmä o druhu a kvalitatívnych ukazovateľoch palív a surovín, počte prevádzkových hodín malého zdroja znečisťovania ovzdušia a o druhu a účinnosti odľučovacích zariadení, a ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľa malého zdroja vrátane vyčlenenia malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, ktorým poplatok nebude vyrubovať, a vyčlenenia malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, na ktorých prevádzkovateľov sa nevzťahuje ustanovenie odseku 4. Iné oprávnenie obec v tejto sfére nemá.

22. Pokiaľ obec (mesto) pristúpi na takúto úpravu a využije svoje zákonné oprávnenie, všeobecne záväzného 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 (§ 6 ods. 2 Zák. č. 369/1990 Zb.). Mesto Dolný Kubín vo VZN č. 8/2017 v čl. 2 VZN pod názvom „Povinnosti prevádzkovateľa“ použilo čiastočnú citáciu zákonných ustanovení, a to v odseku (1) podľa § 6 ods. 4 Zákona č. 401/1998 Z. z. a v odseku (2) podľa § 9 ods. 2 citovaného zákona. Tieto zákonné ustanovenia však mesto dokonca pozmenilo, hoci na takýto postup nemá

splnomocnenie v danom, ani inom právnom predpise.

23. V článku 4 VZN pod názvom „Výška poplatku” mesto, okrem iného, určilo sadzby poplatkov (odsek 3). Zákon č. 401/1998 Z. z. však pojem „sadzba poplatku” vôbec neobsahuje. Neumožňuje teda ani obci (mestu), v rámci úpravy právnych vzťahov v rozsahu zákonného zmocnenia, zaviesť takýto základný pojem priamo súvisiaci s vyrubovaním poplatku za znečisťovanie ovzdušia malými zdrojmi znečisťovania ovzdušia. Formou VZN obec nie je oprávnená riešiť ani výšku poplatku, ani sadzbu. Je nutné v tejto súvislosti zdôrazniť, že poplatok a jeho výška sa vyrubuje rozhodnutím kompetentného orgánu (v tomto prípade obce-mesta), pričom ide o individuálny právny akt, dotýkajúci sa a zaväzujúci len adresáta v ňom určeného.

24. V nadväznosti na uvedené poukázal tiež na nesúlad ods. 4 článku 4 VZN so zákonnou úpravou. Tu citovaným oprávnením mesto v zmysle ustanovení Zákona č. 401/1998 Z. z. nedisponuje. Jedná sa o prevzaté ustanovenie z § 5 ods. 3 Zákona, ktoré ale pojednáva o kompetencii obvodného úradu životného prostredia a týka sa prevádzkovateľov veľkých a stredných zdrojov znečisťovania ovzdušia.

25. V súhrne je nutné konštatovať tieto fakty

Výpočet poplatku rieši ust. § 3 Zák. č. 401/1998 Z. z., pre malý zdroj znečistenia v ods. 2, § 3 zákona. Platenie poplatku prevádzkovateľa malého zdroja znečistenia ovzdušia je upravené v ust. § 6 ods. 4 Zák. č. 401/1998 Z. z. Formou VZN mesto môže, ale nemusí upraviť náležitosti oznámenia podľa § 6 ods. 4 Zák. č. 401/1998 Z. z. Nemôže teda zaviesť žiadne nové povinnosti, ani upraviť zákonné znenie, ale len „spresniť” náležitosti oznámenia týkajúce sa prevádzkovateľov malých zdrojov znečistenia ovzdušia.

Zákon neumožňuje mestu akoukoľvek formou upravovať zákonné znenie. Duplicitné (doslovné) preberanie zákonných ustanovení síce zákon výslovne nevyklučuje, ale mesto sa tým vystavuje riziku, že v prípade zmeny zákona bude jeho VZN nesúladné so zákonom. Právne závery krajského súdu teda nemajú oporu v zákone, rovnako sa nemožno stotožniť s argumentáciou žalovaného. VZN Mesta Dolný Kubín č. 8/2017 bolo vydané na základe splnomocnenia zákona č. 401/1998 Z. z., t.j. v rámci plnenia úloh štátnej správy, avšak v rozpore so zákonným splnomocnením, nad zákonom vymedzený rozsah. Navrhol, aby kasačný súd zrušil uznesenie Krajského súdu Žilina a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

26. Ku kasačnej sťažnosti podal písomné vyjadrenie žalovaný. Kasačnú sťažnosť považoval za nedôvodnú. Rozhodnutie krajského súdu je vecne správne, s právnym názorom krajského súdu v odôvodnení napadnutého rozhodnutia sa žalovaný v plnom rozsahu stotožňuje.

## II. Konanie pred kasačným súdom

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len "najvyšší súd") ako súd kasačný [§ 438 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len "S. s. p.")], po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania v súlade s ustanovením § 449 ods. 2 S. s. p., bez nariadenia pojednávania (§ 455 S. s. p.) preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 1 S. s. p.) a jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

28. Podľa § 2 ods. 1 a 2 S. s. p., v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

29. Podľa § 6 ods. 1 S. s. p. správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

30. Podľa § 357 ods. 1 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach a) územnej samosprávy so zákonom alebo b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

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

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

33. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení účinnom k 14.12.2017 - dátum prijatia VZN č. 8/2017 (ďalej len zákon č. 401/1998 Z.z.), poplatok za znečisťovanie ovzdušia (ďalej len "poplatok") platia právnické osoby a fyzické osoby oprávnené na podnikanie, ktoré prevádzkujú veľké zdroje znečisťovania ovzdušia, stredné zdroje znečisťovania ovzdušia a malé zdroje znečisťovania ovzdušia, 1) za podmienok ustanovených v zákone.

1) § 3 ods. 2 zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší).

34. Podľa § 2 ods. 2 citovaného zákona, o poplatku právnickej osoby a fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie, ktorá prevádzkuje malý zdroj znečisťovania ovzdušia (ďalej len "prevádzkovateľ malého zdroja"), rozhoduje v prenesenom výkone štátnej správy obec. 3)

3) § 28 písm. f) zákona č. 478/2002 Z.z. v znení zákona č. 525/2003 Z.z.

35. Podľa § 3 ods. 1, 2 citovaného zákona, poplatok prevádzkovateľa veľkého alebo stredného zdroja sa pre každý zdroj určuje na obdobie jedného kalendárneho roka na základe údajov oznámených podľa § 4 ods. 1 alebo podľa § 4 ods. 2 za všetky vypustené znečisťujúce látky, ktoré podliehajú poplatkovej povinnosti a ktoré sú uvedené v prílohe č. 1 (ďalej len "znečisťujúce látky"), podľa výpočtu ustanoveného v prílohe č. 2; poplatok sa zaokrúhľuje na celé euro smerom nadol. Poplatok prevádzkovateľa malého zdroja sa pre každý zdroj určuje na kalendárny rok paušálnou sumou do výšky 663,87 eura na základe údajov oznámených podľa § 6 ods. 4 a 5 úmerne k množstvu a škodlivosti vypustených znečisťujúcich látok alebo k spotrebe palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú.

36. Podľa § 4 ods. 1 citovaného zákona, prevádzkovateľ veľkého alebo stredného zdroja je povinný písomne oznámiť každoročne do 15. februára príslušnému obvodnému úradu životného prostredia úplné a pravdivé údaje o množstvách a druhoch znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia za uplynulý rok a údaje o dodržaní určených emisných limitov 4) zistené podľa osobitného predpisu, 4) výpočet poplatku za každý veľký zdroj znečisťovania ovzdušia a stredný zdroj znečisťovania ovzdušia a výpočet ročného poplatku.

4) § 19 ods. 1 písm. b) a d) zákona č. 478/2002 Z.z. v znení zákona č. 525/2003 Z.z.

37. Podľa § 5 ods. 1 citovaného zákona, oznámenie podľa § 4 je návrhom na začatie konania podľa všeobecných predpisov o správnom konaní. 8)

8) § 18 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

38. Podľa § 6 ods. 4, 5 citovaného zákona, prevádzkovateľ malého zdroja je povinný oznámiť každoročne do 15. februára obci za každý malý zdroj znečisťovania ovzdušia spotrebu palív a surovín, z ktorých znečisťujúce látky vznikajú, a ďalšie údaje potrebné na zistenie množstva a škodlivosti znečisťujúcich látok vypustených do ovzdušia za uplynulý rok, najmä o druhu a kvalitatívnych ukazovateľoch palív a surovín, počte prevádzkových hodín malého zdroja znečisťovania ovzdušia a o druhu a účinnosti odľučovacích zariadení. Obec môže upraviť všeobecne záväzným nariadením náležitosti oznámenia podľa odseku 4 a ďalšie podrobnosti vo veciach poplatku prevádzkovateľa malého zdroja vrátane vyčlenenia malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, ktorým poplatok nebude vyrubovať, a vyčlenenia malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, na ktorých prevádzkovateľov sa nevzťahuje ustanovenie odseku 4.

39. Podľa § 6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom k 14.12.2017 - dátum prijatia VZN č. 8/2017 (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) 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.

40. Podľa § 6 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb., návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na internetovej adrese obce v tej istej lehote, ak ju má obec zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým.

41. Podľa § 6 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené.

42. Predmetom kasačného konania pred kasačným súdom zostalo posúdenie či správny súd správne zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania súladnosti všeobecne záväzného nariadenia žalovaného a to č.VZN 8/2017 o o poplatkoch za znečistenie ovzdušia so zákonom.

43. Všeobecne záväzné nariadenie obce, mesta alebo mestskej časti a samosprávneho kraja možno definovať ako normatívny správny akt, ktorý je vydávaný vo veciach územnej samosprávy alebo prenesenej (delegovanej) štátnej správy a ktorý je záväzný pre všetky osoby na území obce, mesta, mestskej časti, a samosprávneho kraja, ktorý ho vydal. Toto všeobecne záväzné nariadenie možno vymedziť jeho normatívnosťou, záväznosťou a územnou pôsobnosťou. Normatívnosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie sa musí vzťahovať na neurčitý počet prípadov jedného druhu a nesmeruje voči konkrétnemu adresátovi, ale voči neurčitému okruhu osôb. Všeobecne záväzným nariadením by sa preto nemal upravovať individuálny prípad, ktorý by mal byť riešený individuálnym správnym aktom (napríklad rozhodnutím). Predmetom normatívnej úpravy môže byť široká škála právnych vzťahov, avšak pri ukladaní povinností musí byť dodržaný rámec ustanovený článkom 13 ods. 1 Ústavy SR. Záväznosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie zaväzuje všetky osoby fyzické i právnické bez

ohľadu na ich trvalý pobyt alebo sídlo na území mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja, ktorý ich vydal. Je pritom irelevantné, či sa tieto osoby na tomto území zdržiavajú trvale, prechodne, alebo prvý krát, či je im obsah všeobecne záväzného nariadenia známy. Práve známosť o obsahu Všeobecne záväzného nariadenia respektíve možnosť sa s ním oboznámiť, predstavuje najväčšiu slabinu celého konceptu tohto typu právneho predpisu. Z právneho poriadku nevyplýva domnienka o znalosti publikovaného všeobecne záväzného nariadenia, ako je to pri právnych predpisoch zverejňovaných v Zbierke zákonov SR. Územná pôsobnosť všeobecne záväzného nariadenia je daná celým územím obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja. Okrem iného znamená, že napríklad na území jednej obce nemôže platiť všeobecne záväzný nariadenie inej obci, respektíve na jenom území nemôžu platiť všeobecne záväzný nariadenia viacerých obcí.

44. Všeobecne záväzný nariadenie je výsledkom normotvornej činnosti zastupiteľstva obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja, pričom ide o výhradnú právomoc, ktorú nemožno delegovať na žiadny iný orgán. Právny poriadok rozlišuje medzi väčšinou potrebnou na prijatie VZN zastupiteľstvom obce, mesta, mestskej časti na strane jednej a zastupiteľstvom samosprávneho kraja na strane druhej.

45. Všeobecne záväzný nariadenia môžu byť vydávané vo veciach územnej samosprávy (originárne všeobecne záväzný nariadenie), alebo prenesenej štátnej správy odvodené všeobecne záväzný nariadenie). Takéto rozlišovanie je potrebné vzhľadom na 1/ oprávnenie ( zmocnenie ) vydať všeobecne záväzný nariadenia, 2/ právnu konformitu všeobecne záväzného nariadenia.

46. Nebolo sporným, že v predmetnom prípade išlo o všeobecne záväzný nariadenie vo veciach prenesenej štátnej správy. Pri výkone prenesenej štátnej správy môže zastupiteľstvo vydávať všeobecne záväzný nariadenie jedine na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach ( § 6 ods. 2 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Všeobecne záväzný nariadenie vydané vo veci prenesenej štátnej správy nesmie byť v zmysle § 6 ods. 2 Zákona č. 369/1990 Zb. v rozpore s Ústavou SR a ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zákonmi, nariadeniami vlády, všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

47. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namieta nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Právne posúdenie veci na účel tohto ustanovenia je činnosť súdu, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje právne závery a aplikuje konkrétnu právnu normu na skutkový stav zistený orgánom verejnej správy, alebo aj ním samým v rámci plnej jurisdikcie, alebo v osobitných konaniach. Nesprávne právne posúdenie veci predstavuje právnu vadu rozhodovania. Tento dôvod kasačnej sťažnosti je naplnený v prípade, keď krajský súd na zistený skutkový stav po a/ nevykonal príslušnú právnu normu, po b/ aplikoval nesprávnu právnu normu , po c/ obsah správnej právnej normy nesprávne interpretoval, alebo po d/ správne zvolenú a správne interpretovanú normu nesprávne aplikoval. Nesprávnym právnym posúdením veci je tak omyl krajského súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav.

48. Námietka nesprávneho právneho posúdenia veci zo strany kasačného súdu bola v celom rozsahu vyhodnotená ako nedôvodná. Krajský súd v Žiline ako správny súd jednoznačne a v celom rozsahu odpovedal na námietky žalobcu a veľmi kvalifikovane sa so všetkými vysporiadal. Kasačné námietky žalobcu sú zhodné so žalobnými námietkami, pričom kasačný súd v celom rozsahu odkazuje na zdôvodnenie skutkového a právneho stavu veci, tak ako jednotlivé žalobné námietky spolu so správnym právnym posúdením veci odôvodnil správny súd. Kasačný súd odkazuje na vyčerpávajúce zdôvodnenie rozsudku krajského súdu v bodoch 8 až 13 napadnutého rozsudku, pričom tento nenechal otvorenú žiadnu právnu otázku, na ktorú by mal ešte priestor reagovať kasačný súd. Preto ak správny súd žalobu žalobcu zamietol a konštatoval, že články 2 až 4 všeobecne záväzného nariadenia žalovaného č. 8/2017 sú v súlade s namietanými ustanoveniami § 6 ods. 2, 3 zákona č. 369/1990 Zb. a ustanovením § 6 ods. 5 Zákona č. 401/1998 Z.z. tak správny súd rozhodol správne.

Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť žalobcu neobsahuje žiadne právne relevantné tvrdenia a dôkazy,

ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého uznesenia krajského súdu. Kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú, preto v súlade s § 461 SSP zamietol.

49. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, ako je uvedené vo výroku tohto uznesenia s poukazom na § 467 ods. 1 SSP a § 170 pís. c ) SSP.

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný žiadny opravný prostriedok.