

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	6Cdo/29/2023
Identifikačné číslo spisu:	1115217664
Dátum vydania rozhodnutia:	27.02.2025
Meno a priezvisko:	Mgr. Dušan Čimo
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2025:1115217664.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v spore žalobkyne U. P. U., narodenej R. proti žalovanej Slovenskej republike, v mene ktorej konajú Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Bratislava, Námestie slobody 6 a Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, Bratislava, Štúrova 2, za účasti intervenienta na strane žalovanej Mesto Prievidza, Prievidza, Námestie slobody 14, o zaplatenie 10.232 eur s príslušenstvom, vedenom na Okresnom súde Prievidza pod sp. zn. 5C/13/2018, o dovolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne z 19. októbra 2022 sp. zn. 19Co/91/2021, takto

rozhodol:

Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne z 19. októbra 2022 sp. zn. 19Co/91/2021 z r u š u j e a vec mu vracia na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

1. Okresný súd Prievidza (ďalej tiež len „súd prvej inštancie“) rozsudkom z 9. septembra 2021 č. k. 5C/13/2018-1110 I. zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa (v jej konečnom znení) na žalovanej domáhala náhrady škody 232 eur a nemajetkovej ujmy 5.000 eur a II. žalovanej voči žalobkyni priznal právo na náhradu trov konania v rozsahu 100 %. Rozsudok vydaný v konaní začatom ešte v júni 2015, písomne vyhotovený na 80 stranách textu s odôvodnením členeným na 325 bodov odôvodnil (pokiaľ šlo o vec samu) právne ustanoveniami čl. I § 1 až § 3, § 5 ods. 1, § 6 ods. 1, § 9 ods. 1 a 3, § 10 ods. 1 a 2, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 17 ods. 1 a 2 a § 25 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej tiež len „zodpovednostný zákon“); § 470 ods. 1 a 2 Civilného sporového poriadku (zákona č. 160/2015 Z. z. v znení neskorších zmien a doplnení, ďalej tiež len „CSP“); § 1 ods. 1 a 2, § 4 ods. 1, ods. 3 písm. f) a ods. 4, § 5 ods. 1 a § 6 ods. 1 a 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnení, účinnom v roku 2011, resp. aj neskôr (ďalej tiež len „ZOZ“); čl. 68, 71, 86 písm. a), 87 ods. 1 a 119 písm. a/ Ústavy (ústavného zákona SNR č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov); § 1 a § 2 a § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení účinnom k 1. januáru 2002; § 1 ods. 1, § 3 ods. 1, 2 a 6, § 3d ods. 3 a § 6a ods. 1 až 3 zákona č. 135/961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v časových zneniach od 1. augusta 2011 do 30. novembra 2013 (správne len „do 29. novembra 2013“, v tejto súvislosti porovnaj čl. VI bod 1 v

spojení s čl. X zákona č. 388/2013 Z. z. - pozn. Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ďalej tiež len „najvyšší súd“ alebo „dovolací súd“ a „CZ“) a po takomto čase; § 2, § 3 ods. 1 a 2, § 4 ods. 1 písm. h), § 6 ods. 1, § 17 ods. 1, § 19 ods. 1, § 20 ods. 1 a 2 (druhého zjavnou chybou v písaní označeného opäť za odsek 1), § 21 ods. 2, § 22 ods. 1, § 25 ods. 1, § 26 ods. 7, § 28 ods. 1, § 31 ods. 1, § 33 ods. 1 a § 35 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení účinnom do 31. decembra 2015; § 250zf (ods. 1) a § 250zfa ods. 1 vety prvej a ods. 6 vety prvej Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení, účinného do 30. júna 2016 vrátane) a § 193 ods. 1 písm. c) a § 197 ods. 1 písm. d) Trestného poriadku (zákona č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších zmien a doplnení, účinnom ku dňu 31. decembra 2015).

2. Vecne mal za to, že žaloba nebola dôvodná. Žalobkyňa je obyvateľkou mesta F. s prechodným pobytom na tamjšej Q., (kde vlastní byt, v ktorom sa prevažne zdržuje) a už od roku 2012 sa usilovala o vydanie rezidentskej parkovacej karty umožňujúcej jej parkovanie a po neúspechu takej snahy nápravy nezákonného stavu zriadenia (aj) v mieste jej bydliska parkovacej zóny a vyberania poplatkov za parkovanie bez toho, aby toto malo oporu vo všeobecne záväznom nariadení (ďalej tiež len „VZN“) obce (mesta). To mesto až do roku 2013 nevydalo a reguláciu parkovania hodlalo dosiahnuť len za pomoci uznesení svojho mestského zastupiteľstva (č. 369/2011 a 370/2011) vedúcich k prenájmu pozemkov mesta obchodnej spoločnosti UNIPA spol. s r. o. Prievdza, k protiprávnemu osadeniu dopravného značenia a k vyberaniu poplatkov. Žalobkyňa síce podnetmi na prokuratúru docielila zrušenie sporných uznesení mestského zastupiteľstva i vydanie VZN, dĺžka času stráveného takýmto bojom a najmä postoj prokuratúry k porušovateľom zákona jej však spôsobil psychický stres a znechutenie (majúce sa kompenzovať náhradou nemajetkovej ujmy vo výške 5.000 eur od každého z oboch orgánov reprezentujúcich v tomto prípade žalovaných), ako i skutočnú škodu 232 eur (na náhrade sankcie za neexistujúci dopravný priestupok a trov konania o ňom, resp. súdnych poplatkov v ňou iniciovaných konaniach vo veciach správneho súdnictva).

3. Podľa súdu prvej inštancie síce štát (v tomto konkrétnom prípade reprezentovaný až dvoma štátnymi orgánmi - Ministerstvom dopravy a výstavby Slovenskej republiky a Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky, ďalej tiež len „ministerstvo“ a „generálna prokuratúra“) je pasívne vecne legitimovaným subjektom na náhradu škody vzniknutej pri výkone štátnej správy prenesenej na územnú samosprávu, o taký prenos však podľa jeho názoru nešlo pri výkone, (či tu presnejšie pri nedostatku výkonu - pozn. dovolacieho súdu) kompetencie podľa § 6a CZ (ustanovenia zakladajúceho možnosť obce ustanoviť na účely organizovania dopravy na jej území všeobecne záväzným nariadením úseky miestnych komunikácií na dočasné parkovanie morových vozidiel), kde bolo potrebné uplatniť generálne interpretačné pravidlo (z ustanovenia § 4 ods. 4 ZOZ v znení zákona č. 453/2001 Z. z.), podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Pri určení trvalého dopravného značenia Mestom Prievdza (vystupujúcim ako orgán verejnej moci) síce o výkon prenesenej štátnej správy na obec šlo, podmienkou úspechu žaloby ale bolo preukázanie nesprávneho úradného postupu, (ktorým by bolo len nevydanie tu vydaného rozhodnutia) alebo zrušenie rozhodnutia pre nezákonnosť, (k čomu napriek absencii VZN majúceho predchádzať rozhodnutiu rovnako neprišlo a toto by nešlo dosiahnuť ani na základe podnetu žalobkyne na vykonanie kontroly preneseného výkonu štátnej správy, adresovaného ministerstvu). Pri vybavovaní podnetov prokuratúre žalobkyňa nepreukázala nesprávny úradný postup, za ktorý nešlo považovať ani prvotné odloženie podnetu Okresnou prokuratúrou Prievdza či opakované predlžovanie lehoty na vybavenie podnetu. Ani náprava stavu uznania žalobkyne vinnou zo spáchania dopravných priestupkov nebola možnou v spore o náhradu škody proti štátu (v prejednávanej veci), ak žalobkyňa v minulosti viedla samostatné konania, v ktorých sa domáhala (žalobami v konaniach Krajského súdu v Trenčíne vedených pod sp. zn. 11S/45/2012 a 13S/282/2014 a neskôr odvolaniami v konaniach najvyššieho súdu sp. zn. 9Sžd/17/2013 a 2Sžo/56/2016) zrušenia tzv. priestupkových rozhodnutí, avšak neúspešne.

4. Krajský súd v Trenčíne (ďalej tiež len „odvolací súd“ a spolu so súdom prvej inštancie len „nižšie súdy“) na odvolanie žalobkyne rozsudkom z 19. októbra 2022 sp. zn. 19Co/91/2021 rozsudok súdu prvej inštancie podľa § 387 ods. 1 aj 2 CSP potvrdil a vyslovil, že žalovaná má voči žalobkyňi nárok na

náhradu trov konania v rozsahu 100 %. Okrem konštatovaní o vecnej správnosti napadnutého rozsudku vrátane jeho vyčerpávajúceho odôvodnenia, (pre ktoré sa s nimi bolo namieste stotožniť), viac-menej teoretického rozboru inštitútu zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, podmienok jej vzniku, rozhodujúcich pojmov zo zodpovednostného zákona a podmienok prenosu výkonu štátnej správy na orgány územnej samosprávy a opätovnej citácie časti ustanovení právnych predpisov pred ním citovaných už súdom prvej inštancie poznamenal, že výkon verejnej moci charakterizuje tzv. vrchnostenský vzťah (nerovnosť subjektu, o ktorého právach a povinnostiach sa rozhoduje a rozhodujúceho orgánu). Zamietnutie žaloby v časti, v ktorej žalovanú reprezentovalo ministerstvo, (a v ktorej sa nesprávny postup videl v nevydaní VZN o úprave parkovania) bolo aj podľa odvolacieho súdu správnym pre absenciu vecnej legitimácie štátu, nakoľko v tomto prípade ani podľa neho nešlo o prenesený výkon štátnej správy, ale výkon územnej samosprávy (so zodpovednosťou obce). Aj pri namietanom osadení dopravného značenia v rozpore so zákonom význam malo, že rozhodnutie nevydalo samo mesto, ale Obvodný úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie F. na základe súhlasného stanoviska dopravného inšpektorátu a takéto rozhodnutie nebolo zrušené ako nezákonné. U požadovaných náhrad s pôvodom v postupe prokuratúry nebol preukázaný hneď prvý predpoklad vzniku zodpovednosti za škodu podľa zákona č. 514/2003 Z. z. (nesprávny úradný postup prokuratúry), nakoľko žalobkyňa nemala nárok na určitý spôsob vybavenia jej podnetu, orgány prokuratúry konali v súlade s právnymi predpismi a nespokojnosť so spôsobom vybavenia podnetu nesprávny úradný postup (sama osebe) nezakladala. Nešlo tu napokon ani o odklon od ustálenej rozhodovacej praxe, za ktorej výraz nešlo považovať rozhodnutia najvyššieho súdu preferované žalobkyňou, keď tieto sa jednak týkali „odlišného skutkového prípadu ako v prejednávanej veci zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci“, neboli ani publikované (ako judikáty) v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky a závery vyjadrené v nich boli spochybnené práve jedným z rozsudkov najvyššieho súdu vydaných na odvolanie žalobkyne (vo veci sp. zn. 2Sžo/56/2016).

5. Proti takémuto rozsudku podala žalobkyňa dovolanie, ktorého prípustnosť vyvodzovala z § 420 písm. f) CSP aj § 421 ods. 1 písm. c) rovnakého zákona. Popri zotrvaní na svojej skoršej argumentácii namietala, že odvolací súd zaťažil konanie tzv. zmätočnosťou vadou v podobe porušenia jej práva na spravodlivý proces predovšetkým tým, že „odobril“ zamietnutie žaloby súdom prvej inštancie v časti, kde štát reprezentovalo ministerstvo, týkajúcej sa nesprávneho úradného postupu spočívajúceho v nevydaní VZN o parkovaní, pre nedostatok tzv. pasívnej vecnej legitimácie, hoci tu ide o prípad existencie takejto vecnej legitimácie, (keď vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže podľa § 6 ods. 2 ZOZ vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach a úprava z § 6a CZ v znení zákona č. 249/2011 Z. z. je práve oným splnomocnením na vydanie VZN vo veci predmetovo totožnej s vecami, v ktorých obce podľa § 3 ods. 2 CZ vykonávajú miestnu štátnu správu vo veciach miestnych a účelových komunikácií ako prenesený výkon štátnej správy - ako to vyplýva už z rozhodnutí najvyššieho súdu ňou uvádzaných v skoršom konaní, inak aj z protestu Krajskej prokuratúry v Trenčíne z 29. januára 2013 č. Kd/345/12, a to isté možno vyvodiť i z bodu 27. odôvodnenia rozsudku Krajského súdu v Košiciach z 22. júna 2022 sp. zn. 4Cob/65/2022). Právnymi otázkami podľa dovolateľky významnými pre rozhodnutie odvolacieho súdu, týmto vyriešenými nesprávne a dovolacím súdom riešenými rozdielne sú potom „A/ aký je správny zákonný postup pri zriadení parkovacej zóny po prijatí novely § 6a CZ zákonom č. 249/2011 Z. z. a B/ dopúšťa sa vodič dopravného priestupku, ak nerešpektuje pokyn z dopravnej značky parkovisko - zóna s plateným a regulovaným státím označeného dopravnou značkou IP27a, IP17a zaparkovaním bez zaplatenia parkovného, ak mesto pred osadením týchto značiek nevydá VZN regulujúce statickú dopravu“, argumentovala žalobkyňa poukazujúc na závery z rozhodnutí najvyššieho súdu vo veciach sp. zn. 10Sžd/23/2013 a 10Sžd/28/2014 (podporujúce i ňou presadzovaný názor), resp. 9Sžd/17/2013 a 2Sžo/56/2016 (vyslovujúce sa v prospech názoru zastávaného aj nižšími súdmi), spochybňujúc závery nižších súdov o riadnom postupe orgánov prokuratúry tým, že tieto mali k dispozícii aj iné prostriedky nápravy než v tomto prípade nie až tak účinný protest (na čo svojimi podnetmi upozorňovala) a navrhujúc zrušenie napadnutého rozsudku a vrátenie veci odvolaciemu súdu na ďalšie konanie.

6. Žalovaná i intervenient na jej strane navrhli dovolanie odmietnuť, resp. ho ako nedôvodné zamietnuť (tu porovnaj obsah vyjadrenie generálnej prokuratúry). Podľa nich je napadnutý rozsudok odvolacieho

súdu správnym a dovolanie žalobkyne v časti namietajúcej zmätočnosť neprípustné. V časti namietaného nesprávneho právneho posúdenia vecí potom nejde o stav rozdielnosti rozhodovacej praxe dovolacieho súdu (pre odlišnosti prípadov posudzovaných v skupinách rozhodnutí kladených dovolaním do kontrapunktu) a aj keby mal dovolací súd iný názor, dovolanie neobstojí vecne (pre správne vyriešenie ním položených otázok).

7. Najvyšší súd ako súd dovolací (§ 35 CSP) po zistení, že dovolanie podala včas (§ 427 ods. 1 CSP) strana, v ktorej neprospech bol vydaný napadnutý rozsudok odvolacieho súdu aj jemu predchádzajúci rozsudok súdu prvej inštancie (§ 424 CSP), a to za splnenia podmienky predpísaného právnického vzdelania dovolateľky, pre ktoré nebolo treba trvať na jej zastúpení ani spísaní dovolania advokátom (§ 429 ods. 1 a ods. 2 písm. a) CSP) a po preskúmaní bez nariadenia pojednávania (§ 443, časť vety pred bodkočiarkou CSP), či boli splnené procesné predpoklady meritórneho dovolacieho prieskumu dospel k záveru o prípustnosti aj dôvodnosti dovolania (nech aj toto platilo len v samej podstate oboch dovolaními uplatnených dovolacích dôvodov, posudzujúc dovolanie ako celok a podľa jeho obsahu a nie už aj - pri obraznom „rozmenení na drobné“ - o tom, v čom bolo na jednej strane treba vidieť namietanú vadu tzv. zmätočnosti a na strane druhej o tom, ktorá otázka mala povahu dosiaľ dovolacím súdom neriešenej a pre rozhodnutie odvolacieho súdu významnej otázky, a o ktorú skutkovú podstatu prípustnosti dovolania pre namietané nesprávne právne posúdenie vecí tu šlo).

8. I za účinnosti CSP treba dovolanie považovať za mimoriadny opravný prostriedok, ktorý má v systéme opravných prostriedkov civilného sporového konania osobitné postavenie. Dovolanie aj podľa novej právnej úpravy nie je „ďalším odvolaním“ a dovolací súd nesmie byť vnímaný (procesnými stranami ani sebou samým) ako tretia inštancia, v rámci konania ktorej by bolo možné preskúmať akékoľvek rozhodnutie odvolacieho súdu (tu porovnaj napríklad 1Cdo/113/2012, 2Cdo/132/2013, 3Cdo/18/2013, 4Cdo/280/2013, 5Cdo/275/2013, 6Cdo/107/2012 a 7Cdo/92/2012).

9. Naznačenej mimoriadnej povahe dovolania zodpovedá aj právna úprava jeho prípustnosti. Podľa § 419 CSP je proti rozhodnutiu odvolacieho súdu dovolanie prípustné, (len) ak to zákon pripúšťa. To znamená, že ak zákon výslovne neuvádza, že dovolanie je proti tomu - ktorému rozhodnutiu odvolacieho súdu prípustné, nemožno také rozhodnutie napadnúť (úspešne) dovolaním. Rozhodnutia odvolacieho súdu, proti ktorým je dovolanie prípustné, sú vymenované v ustanoveniach § 420 a § 421 CSP.

10. Podľa § 420 písm. f) CSP je dovolanie prípustné proti každému rozhodnutiu odvolacieho súdu vo veci samej, alebo ktorým sa konanie končí, ak súd nesprávnym procesným postupom znemožnil strane, aby uskutočňovala jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

11. Podľa § 421 ods. 1 písm. c) CSP je dovolanie prípustné proti rozhodnutiu odvolacieho súdu, ktorým sa potvrdilo alebo zmenilo rozhodnutie súdu prvej inštancie, ak rozhodnutie odvolacieho súdu záviselo od vyriešenia právnej otázky, ktorá (chybou v zákone absentujúce slovo) je dovolacím súdom rozhodovaná rozdielne.

12. Špecifikom dovolania v prejednávanej veci bolo, že napriek jeho opretiu o oba zákonom poznané dovolacie dôvody (tzv. zmätočnosť aj nesprávne právne posúdenie vecí) a v rámci nich tiež o dva dôvody prípustnosti dovolania, (postup súdu na ujmu práva strany sporu na spravodlivý proces, okrem ktorého tu bola i požiadavka na odstránenie stavu rozdielnosti rozhodovacej praxe), mali oba uplatnené dovolacie dôvody aj dôvody prípustnosti dovolania charakter tzv. spojených nádob, (čo znamenalo, že tu dosť dobre nešlo oddeliť jeden dovolací dôvod od druhého a v takomto prípade nejde ani pri argumentácii v rozhodnutí o dovolaní ísť podľa takpovediac tradičnej schémy predpokladanej logikou procesného kódexu, t. j. najskôr sa zaoberať zmätočnosťou a až následne - a spravidla len tam, kde na tvrdenú zmätočnosť usúdiť nepôjde - aj právnym posúdením). Hoci podobný prístup k odôvodňovaniu dovolaní v ostatnom čase robí zo skoršej výnimky pravidlo, potrebné je tu vychádzať aj z tých záverov judikatúry ústavného súdu i najvyššieho súdu, ktoré favorizujú materiálne poňatie procesných prostriedkov slúžiacich na ochranu individuálnych práv (na úkor poňatia formalistickejšieho), teda (o. i.)

záveru o nemožnosti trvania na povinnosti dovolateľa podradiť dovolaním tvrdený prípad nesprávneho právneho posúdenia veci odvolacím súdom (a prípadne tiež súdom prvej inštancie) pod niektorú zo skutkových podstát urobených v rámci § 421 ods. 1 CSP súčasťou jednotlivých písmen, na ktoré sa toto člení, (keďže takýto spôsob vymedzenia dovolacieho dôvodu - na rozdiel od uvedenia nesprávnosti právneho posúdenia a dôvodu namietanej nesprávnosti - ustanovenie § 432 ods. 2 zákona CSP nepredpokladá, tu porovnaj napríklad uznesenie najvyššieho súdu z 13. decembra 2018 sp. zn. 3Cdo/3/2018, uverejnené i v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky ako R 25/2019, bod 14.), ako aj s práve uvedeným súvisiaceho ústupu od skoršieho dosť kategoricky formulovaného záveru o neprípustnosti kumulácie dôvodov prípustnosti dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. a), b) aj c) CSP, (čo má pôvod ako v nemožnosti vylúčenia stavu kumulácie hneď niekoľkých pre rozhodnutie významných právnych otázok, tak aj v rôznosti náhľadov na to, ktoré právne otázky možno už považovať - na úrovni už ustálenej rozhodovacej praxe najvyššieho súdu - za vyriešené, ktoré naopak pre pretrvávajúcu rozdielnosť rozhodovacej praxe a nedostatok jej zjednotenia na takéto ustálenie ešte len čakajú a napokon ktoré otázky predstavujú na obraznej mape judikatúry biele miesta).

13. Pokiaľ ide o tzv. zmätočnosť vady, tu väčšinová rozhodovacia prax dovolacieho súdu kladie medzi prípustnosť a dôvodnosť dovolania (obrazné matematické) znamienko rovnosti, teda za prípustné aj za dôvodné považuje každé dovolanie, ktorým je opodstatnene vytýkané zaťaženie konania pred odvolacím súdom (resp. aj súdom prvej inštancie) namietanou vadou, (s prakticky jediným možným výsledkom dovolacieho konania v podobe kasačného uznesenia najvyššieho súdu, ak ide o takýto prípad) a toto platí aj naopak, (čím treba rozumieť, že ak sa vada zmätočnosti vytýka dovolaním nedôvodne, alebo - inak povedané - jej tu podľa názoru dovolacieho súdu niet, dovolanie nie je len nedôvodným, ale aj neprípustným a ako také musí byť odmietnuté). Paralela s práve uvedeným je aj v prípadoch dovolania pre nesprávne právne posúdenie veci, tu však reálne (opäť podľa väčšinovej judikatúry) len u dovolaní podľa § 421 ods. 1 písm. a) CSP, t. j. pre odklon od ustálenej rozhodovacej praxe dovolacieho súdu, (ktorý tu buď je a potom je dovolanie prípustné a tiež dôvodné, aj tu s už spomínaným následkom kasácie alebo naopak nie je a potom dovolanie musí byť odmietnuté, nakoľko toto nie je len nedôvodným, čiže vecne neopodstatneným, ale aj neprípustným - pre nenaplnenie skutkovej podstaty nesprávneho právneho posúdenia veci urobenej súčasťou ustanovenia, o ktorom je tu reč). Pri dovolaniach, ktorých prípustnosť sa vyvodzuje z ustanovení § 421 ods. 1 písm. b) a) alebo c) CSP je to potom ale inak a rozdiel je tu v tom, že v týchto prípadoch sa skúma najskôr prípustnosť, ktorá je determinovaná opodstatnenosťou tvrdenia, že otázka nastolená dovolaním je buď skutočne dosiaľ dovolacím súdom neriešenou alebo takou, vo vzťahu, ku ktorej rozhodnutia dovolacieho súdu nechýbajú, sú ale rozdielne a dovolací súd takýto stav rozdielnosti ešte neodstránil. Ak sa zodpovedajúce tvrdenie ukáže nepravdivým, teda buď ak rozhodnutie riešiacie dovolateľom nastolenú otázku existuje alebo skorší stav rozdielnosti rozhodovania tu už (v čase podania dovolania) nie je (najčastejšie pre prijatie jednej línie judikatúry vo forme judikátu alebo za využitia inštitútu veľkého senátu), dovolanie musí byť aj v takomto prípade odmietnuté (ako neprípustné) a len v opačnom prípade (teda pri kladnom zodpovedaní otázky prípustnosti, čiže pri nemožnosti dovolacieho súdu presvedčiť dovolateľa o tom, že v názore o neexistencii riešenia či o pretrvávajúcej rozdielnosti rozhodovacej praxe sa mýli) je namieste pristúpiť k vecnému riešeniu problému, (pri ktorom spôsob rozhodnutia dovolacieho súdu bude závisieť od toho, či bude považovať za správne to riešenie problému, ktoré mu v konkrétnej veci ponúkol odvolací súd, alebo naopak prisvedčí dovolateľovi).

14. Pri vyjdení z práve priblížených úvah potom nemalo význam, že dovolaním namietané nesprávne vyriešenie otázky, či (v tomto prípade v rozhodnom čase nenaplnenú) kompetenciu obce vydať VZN o parkovaní považovať za výkon prenesenej štátnej správy alebo za výkon samosprávy [a s ňou súvisiacej otázky (ne)dostatku tzv. pasívnej vecnej legitímácie štátu tam, kde zaň konalo ministerstvo] dovolateľka urobila súčasťou svojej argumentácie o zaťažení konania pred nižšími súdmi vadou podľa § 420 písm. f) CSP, (hoci tu šlo o právne posúdenie a jeho správnosť a dovolateľkou uvádzaná judikatúra hovorí o porušení práva na spravodlivý proces v dôsledku tzv. nemeritórnych rozhodnutí odvolacích súdov, teda prípadov odmietania zaoberať sa odvolaniami vecne, o aký prípad ale u rozsudkov nižších súdov z prejednávanej veci, t. j. mimo akúkoľvek pochybnosť rozhodnutí meritórnych, nech aj činiacich tak pre

názor o absencii právneho vzťahu v žalobe označených strán, nešlo). Podobne bolo bez významu, že právne otázky sformulované v tej časti dovolania, ktorá sa zaoberala namietaným nesprávnym právnym posúdením veci, nemali povahu otázok, od vyriešenia ktorých bol (priamo) závislý napadnutý rozsudok, keď len prvá z takýchto otázok, a to výlučne v prípade kladnej odpovede i na otázku pasívnej legítimácie štátu tam, kde ho reprezentovalo ministerstvo, so sebou niesla potenciál usvedčenia štátu (tu rozumej i obce plniacej úlohy štátu) z nesprávneho postupu (ak by pri postupovaní podľa sprievodcu, ktorého sa žalobkyňa od dovolacieho súdu domáhala „obrazne krok za krokom“ niektorý krok chýbal alebo inak povedané tu bolo iné „potknutie sa“), kým druhá bola prejavom len veľmi ťažko prehliadnuteľnej snahy žalobkyne opätovne otvoriť otázku (problém) jej postihov z minulosti, vo vzťahu, ku ktorému nedostala pred súdmi konajúcimi v režime správneho súdnictva pre ňu uspokojivú odpoveď. Významným nebolo ani to, že rozhodnutia najvyššieho súdu uvádzané v časti dovolania vyhradenej právnemu posúdeniu boli všetky „z dielne“ jeho dnes už niekdajšieho správneho kolégia a ako také len formálne výsledkom rozhodovacej činnosti toho istého súdu, na ktorý tentoraz prejednávana vec dorazila ako na súd dovolací, čím nemohlo dôjsť k naplneniu úpravy z § 421 ods. 1 CSP, pracujúcej so štandardnou (zúženou) interpretáciou pojmu dovolací súd, (v rámci ktorej nejde o najvyšší súd - ako celok, ale o súd rozhodujúci o mimoriadnych opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam nižších súdov - až na výnimky predstavované dovolaniami generálneho prokurátora - vydanými v súdnom dvojinstančnom procese). Napokon výsledok dovolacieho konania nebolo spôsobilé ovplyvniť ani to, že dovolateľka časť dovolania namietajúcu tzv. zmätočnosť koncipovala už vyššie opísaným spôsobom, teda so zameraním sa na to, čo malo z pohľadu výskytu tvrdenej vady význam nulový, (keďže vo väzbe na tam akcentovanú otázku „výkon prenesenej štátnej správy či výkon samosprávy?“ odvolací súd a pred ním i súd prvej inštancie odpoveď aj argumenty na jej podporu poskytl, takže naplnili parameter objektívne uspokojivého odôvodnenia, pri ktorom ich za nepreskúmateľné - nebyť ďalšieho uvedeného vzápätí - označiť nešlo) a de facto len okrajovo (a aj to iba implicitne) nižším súdom vytkla nedostatočné vyporiadanie sa nimi s tými rozhodnutiami najvyššieho súdu, v rámci ktorých bol vyslovený jej konvenujúci, a teda aj ňou presadzovaný názor.

15. Z pohľadu prípustnosti (aj dôvodnosti) dovolania opretého o § 420 písm. f) CSP totiž bolo dôležité len neposkytnutie odvolacím súdom dostatočne konkrétnej a objektívne uspokojivej odpovede na otázku, v čom konkrétne mala tkvieť taká skutková odlišnosť porovnávaných vecí (vecí najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžd/23/2013 a 10Sžd/28/2014 na jednej strane a tentoraz prejednávanej veci na strane druhej), pre ktorú by závery vyslovené najvyšším súdom nemali byť vzťahnutelné (použiteľné) aj tentoraz. Argumentáciu s ambíciou úspešne prejsť „ohňom“ dovolacieho konania pritom nešlo obmedziť (bez ďalšieho) na rôznosť predmetov konaní, resp. sporových strán (účastníkov), keď v drvivej väčšine súdmi prejednávaných vecí sú súdy konfrontované s celým radom otázok, z ktorých mnohé majú síce len povahu prejudiciálnych (predbežných), napriek tomu však aj pri nich platí záujem na takom zjednotení nazerania na problémy nastoľované za ich pomoci, po ktorom sa právo stane predvídateľnejším (a pre jeho „konzumentov stráviteľnejším“). Pokiaľ šlo potom o namietané nesprávne právne posúdenie veci odvolacím súdom (resp. oboma nižšími súdmi), tu neakceptovateľnosť tvrdenia o stave rozdielnosti rozhodovacej praxe dovolacieho súdu nič nemenila na tom, že právna otázka, či pri ustanovovaní obcou úsekov miestnych komunikácií na dočasné parkovanie vozidiel ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo o výkon prenesenej štátnej správy, bola otázkou v čase podania dovolania v tentoraz prejednávanej veci dovolacím súdom ešte neriešenou (čo sa inak zmenilo až po rozhodnutí najvyššieho súdu jeho rozsudkom z 29. mája 2024 sp. zn. 4Obdo/73/2022, ktorým došlo k zamietnutiu dovolania žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach z 22. júna 2022 sp. zn. 4Cob/65/2022, spomínanému aj dovolateľkou) a bol tak daný dôvod prípustnosti dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP.

16. Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecné záväzné nariadenia (čl. 68 Ústavy).

17. Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy a náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl. 71 ods. 1 Ústavy). Pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na

základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon (čl. 71 ods. 2 Ústavy).

18. Obec pri výkone samosprávy najmä zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce [§ 4 ods. 3 písm. f) ZOZ v znení platnom a účinnom od 1. januára 2002, tu porovnaj tiež čl. I bod 12. v spojení s čl. VI zákona č. 453/2001 Z. z.].

19. 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 (§ 6 ods. 1 ZOZ, tu porovnaj tiež čl. I body 18. a 19. zákona č. 453/2001 Z. z.). Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenia 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 nariadením vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 6 ods. 2 ZOZ vo vyššie spomínanom znení, ktorý rovnako ako odsek 1 ustanovenia je v tom podstatnom inak len odlišným a spresneným legislatívnym vyjadrením toho, čo už obsahovalo aj pôvodné znenie § 6 ods. 1 zákona, v tejto súvislosti porovnaj tiež ZOZ v znení účinnom do 31. decembra 2001 vrátane).

20. Miestnu štátnu správu vo veciach miestnych komunikácií a účelových komunikácií vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy. Obce na miestnych komunikáciách a na účelových komunikáciách určujú použitie dopravných značiek, dopravných zariadení a povoľujú vyhradené parkoviská; v rámci preneseného výkonu štátnej správy prejednávajú priestupky podľa § 22c na úseku miestnych komunikácií a účelových komunikácií (§ 3 ods. 2 CZ v znení účinnom do 31. mája 2021 vrátane, teda pred nadobudnutím účinnosti novelizácie CZ zákonom č. 149/2021 Z. z., ktorým bol pôvodný výraz „komunikácie“ nahradený novým „cesty“, v tejto súvislosti porovnaj najmä čl. I bod 26. v spojení s čl. IV zákona č. 149/2021 Z. z. a nimi doplnený § 24k CZ).

21. Na účely organizovania dopravy na území obce môže obec ustanoviť všeobecne záväzným nariadením úseky miestnych komunikácií na dočasné parkovanie vozidiel, ak sa tým neohrozí bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky alebo iný verejný záujem. Takto vymedzené úseky miestnych komunikácií musia byť označené zvislými a vodorovnými dopravnými značkami. Vo všeobecne záväznom nariadení obec ustanoví aj výšku úhrady za dočasné parkovanie motorových vozidiel podľa osobitného predpisu, spôsob jej platenia a spôsob preukázania jej zaplatenia (§ 6a ods. 1 CZ v znení účinnom od 1. augusta 2011, t. j. po novelizácii CZ zákonom č. 249/2011 Z. z., tu porovnaj čl. II bod 5. v spojení s čl. V takéhoto zákona). Výnos úhrad za dočasné parkovanie motorových vozidiel je príjmom obce (odsek 2 ostatného citovaného ustanovenia, tu inak veta prvá jeho dnešného znenia).

22. Vychádzajúc z obsahu zhora citovaných ustanovení podľa názoru dovolacieho súdu treba súhlasiť s dovolateľkou v tom, že organizovanie dopravy na území obce nemožno považovať za výkon samosprávy obce, ale za výkon prenesenej štátnej správy. Nech aj hľadanie obraznej deliacej čiary medzi jedným a druhým je evidentne spôsobilé činiť ťažké, pomoc v tomto smere poskytuje nielen nižšími súdmi spomínané generálne interpretačné pravidlo z § 4 ods. 4 ZOZ a v súvislosti s ním ustanovenie § 3 ods. 2 vety prvej CZ, podľa ktorého miestnu štátnu správu vo veciach miestnych komunikácií a účelových komunikácií vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy; ale aj rozbor rozhodnej právnej úpravy (vydávania všeobecne záväzných nariadení obcí) i za pomoci metód historického, gramatického, systematického aj logického výkladu. Pri ich uplatnení zaiste nemôže byť bez významu, že i keď úprava účinná od 1. januára 2002 príslušnú pôsobnosť pri výkone samosprávy od pôsobnosti pri výkone prenesenej štátnej správy odčlenila aj formálne tým, že na rozdiel od skoršieho sústreďovania oboch takýchto pôsobností v jednom - prvom - odseku § 6 ZOZ zakotvila podmienky výkonu

samosprávnej legislatívnej pôsobnosti v odseku 1 a podmienky na úseku prenesenej štátnej správy v novom znení odseku 2 (v tejto súvislosti porovnaj pôvodné znenie § 6 ods. 1 vety prvej a vety tretej pred bodkočiarkou ZOZ - i tu rozumej do nadobudnutia účinnosti zákona č. 453/2001 Z. z. a § 6 ods. 1 aj 2 zákona aj v jeho dnešnom znení - citovanom pod 19. zhora); v rámci tohto legislatívneho posunu došlo len k formálnemu zredukovaniu situácií, v ktorých sú obce oprávnené, resp. aj povinné regulovať záležitosti zverené im do pôsobnosti všeobecne záväznými nariadeniami z troch na dve takéto situácie. Nahradenie skoršej úpravy vyjadrenej za pomoci slovných spojení I. „na plnenie úloh samosprávy obce“, II. „alebo ak to ustanovuje zákon“ a III. „vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5), ... len na základe splnomocnenia zákona“ novšou úpravou vyjadrenou už len za pomoci slovných spojení I. „vo veciach územnej samosprávy“ a II. „vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, ... len na základe splnomocnenia zákonom“ totiž nezmenilo nič na tom, že ani do 31. decembra 2001 vrátane pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení obcí, ak to ustanovil zákon, nešlo o plnenie úloh samosprávy obce a podľa skoršej, ale aj dnešnej úpravy je to práve podmienka splnomocnenia obce na vydanie všeobecne záväzného nariadenia zákonom, ktorá spôsobuje nutnosť nazerania na výkon súvisiacej kompetencie ako na prenesený výkon štátnej správy (a len vtedy, ak tzv. legislatívna pôsobnosť obce takto podmienená nie je a logicky tiež vtedy, ak pôjde o veci predmetovo spadajúce do rámca hoc aj len príkladného výpočtu v ustanovení § 4 ods. 3 ZOZ, pôjde o výkon samosprávy). Napokon (v neposlednom rade) tu nemôže byť bez významu ani to, že zakotvenie možnosti ustanovenia všeobecne záväzným nariadením obce úsekov miestnych komunikácií na dočasné parkovanie vozidiel a ďalších podmienok takéhoto parkovania bolo legislatívnou reakciou na ten záver ústavného súdu z jeho nálezu z 25. mája 2000 sp. zn. III. ÚS 1/2000, že „správa obecných komunikácií zverená obci podľa § 4 ods. 3 písm. e)“ (dnes f) - pozn. dovolacieho súdu) „zákona o obecnom zriadení nezahŕňa právo vyberať poplatky alebo ináč nazvané platby za používanie obecných komunikácií bez výslovného zákonného zmocnenia. Podmienky zastavenia a státia motorových vozidiel na pozemných komunikáciách vrátane miestnych komunikácií upravujú § 22 ods. 1, § 24 ods. 1 a 2 dopravného zákona a nie je možné k nim podzákonným normatívnym právnym aktom bez splnomocnenia v zákone pridávať ďalšie podmienky, čiže ďalšie obmedzenia a povinnosti. ... To, že obec je vlastníkom a správcom miestnych komunikácií ešte neznamená, že môže za zákonom nezakázané zastavenie a státie na týchto komunikáciách vyberať bez výslovného zákonného zmocnenia akokoľvek nazvané platby bez poskytnutia protihodnoty.“ Takýto záver bol pritom zas reakciou ústavného súdu na prax spoplatňovania parkovania na základe všeobecne záväzných nariadení obcí nemajúcich oporu v zákonom splnomocnení tak činiť (či dokonca bez vydania VZN, ako to malo byť - v období rozhodnom tiež z pohľadu nárokov žalobkyne - i v tentoraz prejednáwanej veci) aj po tej novelizácii zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, po ktorej skoršia úprava predmetu dane za užívanie verejného priestranstva, t. j. osobitné užívanie verejného priestranstva a dočasné parkovanie motorového vozidla na vyhradenom priestore verejného priestranstva bola zúžená vypustením možnosti takto zdaniť aj dočasné parkovanie (tu porovnaj čl. I body 34. až 37. v spojení s čl. II zákona č. 538/2007 Z. z.) a obnovenie možnosti zaviesť takéto spoplatnenie na základe VZN prišlo až v rámci zákona č. 249/2011 Z. z. (ako na to poukázali už aj nižšie súdy a zhora tiež najvyšší súd).

23. Senát 6C najvyššieho súdu pri riadení sa už uvedeným preto nemal dôvod ustúpiť od tých názorov vyjadrených v rozsudku rovnakého súdu z 29. mája 2024 sp. zn. 4Obdo/73/2022, podľa ktorých zákonnou podmienkou pre realizáciu prevádzky parkovacích miest a výberu parkovného za ňu bolo (aj v čase rozhodnom z pohľadu nárokov žalobkyne z tentoraz prejednáwanej veci) všeobecne záväzným nariadením určiť úseky miestnych komunikácií, ktoré sú pre parkovanie vyhradené a určiť výšku a spôsob výberu úhrady za parkovanie na miestach, kde prevádzku vyhradeného parkovania realizuje priamo obec a v určení vyhradeného parkovania pôsobí obec v rámci prenesenej štátnej správy. Názor o nedostatku vecnej (tzv. pasívnej) legitímácie štátu v časti, v ktorej sa nároky žalobkyne odvíjali od nesprávneho postupu Mesta Prievidza, spočívajúceho v nevydaní ním VZN o parkovaní, (kde štát reprezentovalo ministerstvo), preto nebol správnym a ak zamietnutie žaloby, rozsudkami nižších súdov bolo založené výlučne na takom názore, nemohli obstáť ani takéto rozhodnutia, (či presnejšie rozsudok dovolacieho súdu povelaný takúto nesprávnosť napraviť, k čomu ale nedošlo).

24. Dovolací súd sa však nemohol stotožniť (bez ďalšieho) ani s tým názorom nižších súdov, podľa

ktorého nebola daná zodpovednosť štátu za nesprávny postup tiež tam, kde mal tento tkvieť v počínaní orgánov prokuratúry, v tomto prípade preto, že pri existencii aj v takýchto prípadoch zodpovednosti za výsledok (či stav nezákonnosti bol odstránený, a či sa tak stalo z pohľadu ochrany práv žalobkyne v primeranom čase) nedošlo k poskytnutiu odpovede na tú otázku, či postup orgánov prokuratúry šlo naozaj označiť za dostatočne efektívny a ako bolo treba nazerať na taktiež namietané nevyužitie nimi iných, podľa názoru žalobkyne účinnejších prostriedkov nápravy (ďalšia variácia na nepreskúmateľnosť ako vadu tzv. zmätočnosti podľa § 420 písm. f) CSP).

25. Dovolaciemu súdu preto za opísaného stavu vecí neostávalo iné, než podľa § 449 ods. 1 a § 450 CSP rozhodnúť spôsobom uvedeným vo výroku tohto jeho uznesenia. Práve pre rozhodnutie sa aj odvolacieho súdu pre vecné rozhodnutie o žalobe v neprospech iniciátorky sporu bez ohľadu na potrebu náležitého vysporiadania sa s otázkami akcentovanými vyššie bolo namieste zrušenie len jeho rozsudku s vrátením veci na ďalšie konanie jemu (nakol'ko za splnenú nešlo považovať i zákonnú podmienku nemožnosti zjednania nápravy len zrušením rozhodnutia odvolacieho súdu podľa § 449 ods. 2 CSP).

26. Toto rozhodnutie prijal senát najvyššieho súdu pomerom hlasov 3 : 0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.