



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 221/2025-43

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov Miroslava Duriša a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **mestskej časti Košice-Sídlisko KVP**, Trieda KVP 1, Košice, IČO 00 691 089, zastúpenej advokátkou JUDr. Danielou Sokol, Kuzmányho 57, Košice, proti uzneseniu kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 18SKomp/9/2024 z 13. novembra 2024 takto

r o z h o d o l :

1. Uznesením kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 18SKomp/9/2024 z 13. novembra 2024 **b o l o p o r u š e n é** základné právo sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.
2. Uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 18SKomp/9/2024 z 13. novembra 2024 **z r u š u j e** a **v e c v r a c i a** kompetenčnému senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.
3. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky **j e p o v i n n ý** nahradiť sťažovateľke trovy konania **771,68 eur** a zaplatiť ich právnej zástupkyňi sťažovateľky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.
4. Ústavnej sťažnosti vo zvyšnej časti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 7. marca 2025 a doplnenou 12. marca 2025 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy

Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „kompetenčný senát“) sp. zn. 18SKomp/9/2024 z 13. novembra 2024. Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť kompetenčnému senátu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 221/2025-14 z 27. marca 2025 ústavnú sťažnosť sťažovateľky prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu.

3. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľka je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom a Štatútom mesta Košice (ďalej aj „štatút“) hospodári so zvereným a vlastným majetkom a so zverenými a vlastnými finančnými príjmami. Sťažovateľka vykonáva samosprávu v rozsahu zverenom zákonom Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“) a štatútom; vo zverenom rozsahu má sťažovateľka postavenie obce (čl. 64a ústavy). Zásadným zdrojom jej financovania (príjmom rozpočtu) je podiel z výnosu dane z príjmov fyzických osôb v rozsahu schválenom rozpočtom mesta Košice (ďalej len „mesto“) na príslušný kalendárny rok. Mesto je totiž príjemcom výnosu dane z príjmov fyzických osôb v zmysle zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve“) a každej mestskej časti mesačne uhrádza podiel z výnosu dane z príjmov fyzických osôb.

4. Návrhom na vydanie platobného rozkazu doručeným Okresnému súdu Banská Bystrica (ďalej len „upomínací súd“) v mesiaci január 2024 sa sťažovateľka (žalobkyňa) domáhala proti mestu (žalovanému) zaplata sumy 221 042 eur predstavujúcej časť podielu z výnosov dane z príjmov fyzických osôb za účtovné obdobie roka 2023, ktorú jej mesto neuhradilo, čím ohrozilo výkon samosprávy. Stalo sa to napriek tomu, že mestské zastupiteľstvo v Košiciach (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) uznesením č. 150 z 27. apríla 2023 schválilo podiel z výnosov dane z príjmov fyzických osôb pre mestské časti spolu s rozpočtom na rok 2023 a uznesením č. 318 z 12. decembra 2023 schválilo žiadosť primátorovi mesta Košice (ďalej len „primátor“) o vyplatenie zadržaných podielových daní mestským častiam do 22. decembra 2023; uvedené uznesenie bolo primátorom podpísané 15. decembra 2023.

5. Dňa 26. januára 2024 upomínací súd vydal platobný rozkaz sp. zn. 25Up/25/2024, proti ktorému mesto podalo odpor s vecným odôvodnením, následkom čoho vec prešla na Mestský súd v Košiciach (ďalej len „mestský súd“).

6. Dňa 15. apríla 2024 bol Správnemu súdu v Košiciach (ďalej len „správny súd“) postúpený spis mestského súdu sp. zn. 66C/10/2024, ktorý zastával názor, že nie je vecne príslušný na prejednanie veci, v ktorej sa sťažovateľka žalobou domáha preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy [§ 6 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)]. Správny súd s postúpením veci nesúhlasil a 11. júna 2024 zaslal vec Najvyššiemu správnemu súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“).

7. Kompetenčný senát napadnutým uznesením rozhodol, že na prejednanie veci sťažovateľky je daná právomoc správneho súdu. Uviedol, že právny vzťah medzi sťažovateľkou a mestom nie je súkromnoprávnym vzťahom dvoch rovnoprávných fyzických (resp. právnických, pozn.) osôb. Naopak, mesto ako zriaďovateľ sťažovateľky je voči nej v nadradenom postavení a pri rozdeľovaní výnosov dane z príjmov fyzických osôb plní vo vzťahu k sťažovateľke v podstate obdobné úlohy, aké plní daňový úrad podľa § 4 zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy pri rozdeľovaní a poukazovaní výnosu obciam vo svojej územnej pôsobnosti. Sťažovateľka aj mesto sú orgánmi verejnej správy v zmysle § 4 písm. b) SSP a ich finančné vzťahy sú vzťahmi dvoch orgánov verejnej správy, z ktorých jeden je tomu druhému nadriadený a rozhoduje o ňom. Spor z tohto vzťahu nie je súkromnoprávnym sporom a na jeho prejednanie a rozhodnutie nie je daná právomoc súdu v civilnom sporovom konaní podľa § 3 Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“). Pretože ani osobitný zákon nezveruje právomoc rozhodovať tieto spory súdom v civilnom sporovom konaní, nemožno ich právomoc založiť ani podľa § 4 CSP. Naopak, pretože mesto pri rozdeľovaní výnosu z dane z príjmov fyzických osôb vo vzťahu k mestským častiam koná ako nadriadený orgán verejnej správy v rámci verejnej správy, ochranu právam a právom chráneným záujmom proti jeho postupu vo všeobecnosti poskytujú správne súdy podľa § 2 a § 6 SSP. Bude preto úlohou sťažovateľky, aby svoju žalobu upravila zodpovedajúco niektorému žalobnému typu podľa Správneho súdneho poriadku. Úlohou správneho súdu zas bude posúdiť, či sťažovateľke môže svedčať aktívna legitímácia pre ňou zvolený typ správnej žaloby (porov. k žalobe proti uzneseniu mestského zastupiteľstva, napr. uznesenie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1KO/28/2018).

II.

Argumentácia sťažovateľky

8. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] uvádza, že v období od septembra do decembra 2023 sa mesto svojvoľne rozhodlo znížiť výšku výplaty podielov z výnosov dane z príjmov fyzických osôb poukazovaných sťažovateľke na polovicu, a to bez akejkoľvek zákonnej opory alebo opory v uznesení mestského zastupiteľstva. Nevyhnutne sa potrebuje domôcť zaplataenia dlžnej sumy, ktorá jej objektívne chýba, avšak žiaden žalobný typ upravený Správnym súdnym poriadkom jej to neumožňuje. Správny súdny poriadok umožňuje správne súdu konštatovať, že došlo k zásahu do práv orgánu územnej samosprávy a že tento stav trvá, avšak neumožňuje mu uložiť dlžníkovi povinnosť vyplatiť dlžnú sumu sťažovateľke. Keďže právny záver kompetenčného senátu opomína predmet sporu a limitujúce možnosti Správneho súdneho poriadku domôcť sa žalovaného nároku sťažovateľkou, je presvedčená, že konaním kompetenčného senátu jej bola odňatá možnosť konať pred civilným súdom. Ak totiž správny súd dospeje k záveru o nevhodnosti zvoleného žalobného typu, žalobu zamietne pre nedostatok aktívnej vecnej legitímácie sťažovateľky a táto sa už nebude môcť domáhať zaplataenia dlžnej sumy v inom civilnom sporovom konaní s prihliadnutím na zákonné plynutie času.

III.

Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu, zúčastnenej osoby a replika sťažovateľky

III.1. Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu:

9. Najvyšší správny súd v liste č. CS 00358/2025, CZ 01801/2025 z 25. apríla 2025 namietol procesnú prijateľnosť ústavnej sťažnosti sťažovateľky podľa čl. 127 ústavy s poukazom na to, že sťažovateľka je právnickou osobou (§ 2 ods. 2 zákona o meste Košice), ktorá v príslušnom právnom vzťahu vystupuje ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci, preto nie je a ani nemôže byť nositeľom základných práv a slobôd vrátane práva na súdnu ochranu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

10. V tejto súvislosti odkázal na uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 709/2016 z 18. októbra 2016, ktorým judikoval (ZNaU 51/2016), že «Obec má pozíciu mocenského suveréna, ktorý nie je absolútne porovnateľný so štátom, čo vyplýva aj z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorá štátu umožňuje zasahovať do činnosti obce (čl. 67 ods. 3 ústavy), ako aj ukladať jej pri výkone samosprávy povinnosti a obmedzenia (čl. 67 ods. 2 ústavy). Umožnenie obci ako nositeľovi a základnej jednotke územnej samosprávy (čl. 64 ústavy) domáhať sa ústavno-súdnej ochrany voči štátu je vzhľadom na už konštatované možnosti zásahu štátu do výkonu územnej samosprávy plne legitímne a odôvodnené. Územná samospráva predstavuje jeden z pilierov demokratického štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tejto ochrany sa však obec nemôže domáhať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ale len v konaní podľa čl. 127a ústavy, v ktorom aktívna legitímácia na podanie návrhu na začatie konania prislúcha orgánu územnej samosprávy. V rovine obecnej samosprávy to znamená, že tzv. komunálnu sťažnosť je oprávnený podať starosta obce alebo obecné zastupiteľstvo, nie samotná obec ako subjekt (nositeľ) územnej samosprávy.

11. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu z obsahu ústavnej sťažnosti nemožno vyvodiť, že by sa dala považovať za komunálnu sťažnosť podľa čl. 127a ústavy.

12. Pre prípad, že uvedené námietky by ústavný súd neuznal, najvyšší správny súd uviedol, že kompetenčný senát v odsekoch 8 až 12 napadnutého uznesenia podrobne a obsiahlo vyložil, prečo sa právny vzťah medzi sťažovateľkou a mestom nemôže považovať za vzťah súkromnoprávny, ale za vzťah verejnoprávny. Treba znovu zdôrazniť, že sťažovateľka v ústavnej sťažnosti neuvádza ani jeden argument proti tomuto záveru. Potom je ale v súlade s judikatúrou ústavného súdu (IV. ÚS 184/2022, ktorej predchádzalo súdne konanie, v ktorom sa fyzické osoby domáhali proti Ministerstvu obrany Slovenskej republiky a proti Slovenskej republike zastúpenej Ministerstvom obrany Slovenskej republiky zaplatacia súm predstavujúcich rozdiel medzi vyplateným príplatkom a príplatkom výkonných letcov podľa § 159 ods. 1 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) úplne konzekventným ten záver, že prejednanie nároku z verejnoprávneho vzťahu nemôže patriť do právomoci civilných súdov, ako to kompetenčný senát vyjadril v napadnutom uznesení. Nie každý súdne uplatnený nárok je totiž prejednatel'ný v civilnom súdnictve, pretože účastník hmotnoprávneho vzťahu si nemôže zvoliť, v akom type súdneho konania sa bude uchádzať o ochranu svojich práv. Možnosti ochrany sú determinované povahou právneho vzťahu, z ktorého vznikajú konkrétne nároky, a preto subjekt verejnoprávneho vzťahu

nemôže uplatňovať svoje nároky spôsobom, ktorý je vymedzený účastníkom verejnoprávnych vzťahov.

III.2. Vyjadrenie zúčastnenej osoby:

13. Mesto ako zúčastnená osoba sa v liste č. MK/A/2025/07501 zo 16. mája 2025 stotožnilo s právnou argumentáciou kompetenčného senátu, v zmysle ktorej vzťahy medzi mestom a sťažovateľkou týkajúce sa prerozdelenia výnosu dane z príjmov fyzických osôb sú regulované normami správneho práva. Vzťah medzi mestom a jeho mestskými časťami nie je rovnocenný súkromnoprávny vzťah, ale vzťah, v ktorom mesto ako orgán verejnej správy v súlade s príslušnými právnymi normami (zákony Slovenskej republiky a Štatút mesta Košice) malo právo rozhodnúť o tom, v akej výške bude za daný rok mestským časťami vyplatená časť výnosu z dane z príjmov fyzických osôb. Mesto tiež malo právo rozhodnúť o úprave rozpočtu do konca kalendárneho roka. Argumentácia sťažovateľky, že v prípade aplikácie Správneho súdneho poriadku na predmetný právny vzťah jej je odňatá možnosť konať pred súdom, nie je správna. Právny poriadok Slovenskej republiky pozná možnosť vymáhať od orgánu verejnej správy náhradu škody v prípade, ak pri výkone verejnej moci svojím nesprávnym rozhodnutím alebo úradným postupom spôsobil škodu. Dosiaľ však žiadny kompetentný orgán nekonštatoval, že by postup mesta bol nezákonný, a teda nesprávny.

14. Na podporu uvedených argumentov o správnosti napadnutého uznesenia kompetenčného senátu, mesto predložilo upovedomenie Krajskej prokuratúry Košice (ďalej len „prokuratúra“) sp. zn. Kd 26/24/8800-7, Kd 27/24/8800-7, Kd 29/24/8800-5, Kd 31/24/8800-5, Kd 35/24/8800-5, Kd 36/24/8800-5, Kd 37/24/8800-5 z 13. marca 2024 o vybavení podnetov siedmych mestských častí (vrátane sťažovateľky), ktorými sa domáhali preskúmania zákonnosti postupu mesta, ktoré im neuhradilo časť podielu z výnosov dane z príjmov fyzických osôb za účtovné obdobie roka 2023, ako aj preskúmania zákonnosti rozpočtového opatrenia primátora z 21. decembra 2023, ktorým tento schválil 3. zmenu programového rozpočtu mesta na rok 2023, realizovaného na základe bodu B/3. uznesenia mestského zastupiteľstva č. 150 z 27. apríla 2023, ich odložením, keďže prokuratúra dospela k záveru, že zmeny rozpočtu boli vykonané v rámci zákonného rámca ustanovení § 10 ods. 3 písm. d) zákona o meste Košice a § 14 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“).

15. Mesto zároveň uviedlo, že požiadavka sťažovateľky na vyplatenie nárokovanej sumy bola mestom schválená a zohľadnená v rozpočte mesta na roky 2025 a 2026. Sťažovateľka sa teda domohla schválenia záväzku mesta na vyplatenie sumy, ktorú si nárokuje v konaní a v priebehu rokov 2025 a 2026 jej bude táto suma v súlade so schváleným uznesením mestského zastupiteľstva v Košiciach vyplatená.

III.3. Replika sťažovateľky:

16. Sťažovateľka v replike z 12. júna 2025 opakujúc, že je nositeľkou práva na ochranu majetku, zotrvala na názore, že napadnutým uznesením kompetenčného senátu jej jej bola odňatá možnosť konať pred civilným súdom. Podľa jej názoru má vzniknutá situácia, vzhľadom na svoju podstatu a postup mesta, v pomeroch Slovenskej republiky bezprecedentný charakter, ktorý je zároveň

nebezpečný a do budúcnosti predstavuje obrovské riziko vedúce k ochromeniu fungovania úloh verejnej správy.

IV.

K ústnemu pojednávaniu

17. Ústavný súd v danom prípade upustil od ústneho pojednávania, pretože na základe podaní účastníkov dospel k názoru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci (§ 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde).

V.

Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

18. Predmetom ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením kompetenčného senátu sp. zn. 18SKomp/9/2024 z 13. novembra 2024, ktorým rozhodol, že na prejednanie veci sťažovateľky je daná právomoc správneho súdu (bod 7).

19. Podľa názoru sťažovateľky právny záver kompetenčného senátu opomína predmet sporu a limitujúce možnosti Správneho súdneho poriadku domôcť sa žalovaného nároku sťažovateľkou, preto vyslovuje presvedčenie, že konaním kompetenčného senátu jej bola odňatá možnosť konať pred civilným súdom (bod 8).

20. Obsahom základného práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu, pričom tomuto základnému právu zodpovedá povinnosť súdu o veci konať a rozhodnúť. Pod povinnosťou súdu o veci konať a rozhodnúť treba rozumieť aj taký postup súdu, ktorý mu dovoľí, aby o veci predloženej na súdnu ochranu mohol rozhodnúť len niektorým zo spôsobov uvedených v zákone. Taký postup, ktorým by bolo súdu znemožnené, resp. vylúčené rozhodnúť niektorým zo spôsobov uvedených v zákone, zakladá porušenie základného práva na súdnu ochranu (uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 88/01 z 20. decembra 2001, ZNaU 14/2002). Ak osoba (právnická alebo fyzická) splní predpoklady ustanovené zákonom, súd jej musí umožniť stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú (nálezy ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 14/2001 z 23. augusta 2001 a sp. zn. II. ÚS 132/02 z 13. novembra 2002).

21. Inými slovami, ústavou zaručené právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy garantuje jednotlivcovi možnosť domáhať sa stanoveným postupom ochrany svojich práv pred nezávislým a nestranným súdom, prípadne pred iným orgánom. Pritom tento postup na ochranu práv jednotlivca už nie je upravený na úrovni ústavného poriadku, ale v procesných predpisoch podústavného práva, ktoré kogentne určujú okrem iného to, aké procesné prostriedky a za akých podmienok možno v rôznych situáciách uplatniť. Stanovené tak bežne – a nutne – bývajú i lehoty na uplatnenie jednotlivých procesných prostriedkov a rozhodovanie o nich všeobecným súdom, čo vo všeobecnosti predstavuje celkom legitímne obmedzenie práva na spravodlivý proces, resp. jeho zložky – práva na prístup na súd. Pokiaľ však jednotlivec takto zákonom ustanovený postup dodrží a súd sa napriek tomu odmietne zaoberať jeho procesným prostriedkom a o jeho práve rozhodovať, dochádza k porušeniu práva na spravodlivý proces, resp. k ústavne neprípustnému odopretiu spravodlivosti aj pri ochrane iných ústavou zaručených právach (m. m. I. ÚS 18/2016).

22. Ako bolo uvedené (bod 3), sťažovateľka je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom a štatútom hospodári so zvereným a vlastným majetkom a so zverenými a vlastnými finančnými príjmami. Sťažovateľka vykonáva samosprávu v rozsahu zverenom zákonom o meste Košice a štatútom; vo zverenom rozsahu má sťažovateľka postavenie obce (čl. 64a ústavy).

23. Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon (čl. 64a ústavy). Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1 ústavy). Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku (čl. 67 ods. 1 prvá veta ústavy). Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 ústavy). Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 ústavy).

24. Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva [čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorá pre Slovenskú republiku nadobudla účinnosť 1. júna 2000 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.), ďalej len „Európska charta miestnej samosprávy“].

25. Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí. Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon. Ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyžaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia hradiť. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie. Spôsob pridelovania prerozdelených zdrojov sa vhodným spôsobom prekonzultuje s miestnymi orgánmi (čl. 9 ods. 1, 2, 5 a 6 Európskej charty miestnej samosprávy).

26. Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve (čl. 11 Európskej charty miestnej samosprávy).

27. V posudzovanom prípade treba vychádzať zo skutočnosti, že daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti [§ 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov] je dôležitou súčasťou daňových príjmov verejných financií. Výnos tejto dane je nielen príjmom štátneho rozpočtu, ale jeho časť sa prevádza aj do obcí (miest), resp. vyšších územných celkov. Jeho výšku, ako aj mechanizmus rozdeľovania primárne upravuje zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve v znení neskorších predpisov, ktoré v tomto smere vychádza z počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na jej území, počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení

zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov.

28. Ak neexistuje pochybnosť o tom, že obec (mesto), resp. vyšší územný celok má právo na finančné plnenie (finančný príjem) od štátu, musí existovať legálny mechanizmus, ako sa svojho nároku domôže, ak k takémuto finančnému plneniu zo strany povinného subjektu (orgánu verejnej správy) nedôjde, čo má nepochybne negatívny dopad na uspokojovanie potrieb všetkých obyvateľov obce (mesta), resp. vyššieho územného celku, nielen platcov dane na ich území.

29. Ústavný súd už v náleze č. k. I. ÚS 630/2023-82 16. apríla 2023 (ZNaU 17/2024) vo vzťahu k problematike preskúmania uznesenia obecného zastupiteľstva v správnom súdnictve konštatoval, že v oblasti verejnej správy na samosprávnej úrovni prebiehajú, resp. sa uskutočňujú viaceré procesy, a to normatívne procesy (t. j. prijímanie všeobecne záväzných nariadení obce), riadiace procesy (t. j. rozhodovanie o základných otázkach života obce) a procesy aplikácie práva (t. j. rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb v oblasti prenesenej štátnej správy alebo v oblasti samosprávy, inými slovami, ide o rozhodovania orgánu verejnej správy v procese aplikácie práva na konkrétny subjekt, ako napr. rozhodovanie o vydaní stavebného povolenia, rozhodovanie o povolení k výrubu dreviny, rozhodnutie o uložení pokuty a pod.). Na úrovni všetkých týchto procesov obec, resp. orgány obce prijímajú v rozsahu svojich zákonných kompetencií rozhodnutia rôzneho druhu, ktorých charakter predurčuje možné použitie právnych prostriedkov ochrany na ich zvrátenie.

30. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie povinnosť odôvodnenia aktu (resp. v inej terminológii tiež rozhodnutia) spôsobujúceho ujmu vyplýva zo zásady dodržiavania práva na obhajobu a cieľom je jednak poskytnúť dotknutej osobe dostatočné informácie na to, aby zistila, či je akt dôvodný, prípadne či má vadu, ktorá by umožnila napadnúť jeho platnosť na súde Únie, a jednak umožniť tomuto súdu vykonať preskúmanie zákonnosti tohto aktu (pozri rozsudok Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 49). Odôvodnenie sa musí prispôbiť povahe sporného aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý. Požiadavka odôvodnenia sa musí posudzovať vzhľadom na okolnosti daného prípadu, najmä na obsah aktu, charakter uvádzaných dôvodov a záujem, ktorý môžu mať na získaní takýchto vysvetlení osoby, ktorým je akt určený, alebo ďalšie osoby priamo a osobne dotknuté takýmto aktom. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie konkrétne vymedzovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, keďže dostatočný charakter odôvodnenia musí byť posúdený nielen vzhľadom na text aktu, ale tiež na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych pravidiel upravujúcich dotknutú oblasť (pozri rozsudok Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 53). Akt spôsobujúci ujmu je dostatočne odôvodnený vtedy, pokiaľ bol prijatý v kontexte, ktorý bol dotknutej osobe známy a ktorý jej umožňuje pochopiť dosah opatrenia prijatého vo vzťahu k nej (pozri rozsudok Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, bod 71).

31. Legislatívny základ pre existenciu samostatného zákona o meste Košice predstavuje § 22a ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého právne postavenie, územné usporiadanie a orgány samosprávy miest s počtom obyvateľov nad 200 000 upravuje osobitný zákon. Základná odlišnosť zákona o meste Košice od zákona o obecnom zriadení spočíva v organizácii orgánov územnej samosprávy. Zákon o meste Košice je založený na dvojstupňovej

organizácii územnej samosprávy, pričom prvý stupeň predstavuje mesto a druhý stupeň mestské časti. Aj keď má takáto organizácia územnej samosprávy vzhľadom na územnú rozlohu mesta rozdielny charakter osídlenia jeho jednotlivých častí, počet obyvateľov mesta, ako aj dlhodobé tradície svoje nesporné výhody, pri praktickom fungovaní dochádza nie zriedka k nežiadúcim kompetenčným konfliktom, nadmernému presadzovaniu lokálnych záujmov a zbytočnému napätiu spôsobenému aj nejasnosťou právnej úpravy, čo v konečnom dôsledku sťažuje efektívne fungovanie orgánov samosprávy v prospech obyvateľov mesta. Vedomý si uvedených nedostatkov zákonodarca zákonom č. 222/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov, (okrem iného) upresnil právne postavenie mestských častí tak, že tieto budú môcť vykonávať územnú samosprávu (samosprávnu pôsobnosť) len v rozsahu, ktorý im zveruje zákon o meste Košice a štatút. Pri zabezpečovaní týchto úloh majú mestské časti právne postavenie obce, z čoho vyplýva, že na plnenie svojich úloh môžu uplatniť právne nástroje, ktorými podľa platného právneho poriadku disponujú obce (bližšie pozri dôvodovú správu k tomuto zákonu).

32. Štatút mesta, ktorý schvaľuje mestské zastupiteľstvo ako orgán samosprávy mesta podľa § 24 ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení (na ktorého postavenie sa vzťahujú ustanovenia tohto zákona o obecnom zastupiteľstve), predstavuje základný normatívny vnútroorganizačný dokument územnej samosprávy mesta.

33. „Pre aplikačnú prax je typické zamieňanie a nerozlišovanie VZN obce a interných predpisov obce. Okrem VZN obce ako normatívnych externých aktov sú v podmienkach obce vydávané aj tzv. vnútroorganizačné normy a zásady obce ako interné akty. Do kategórie tzv. vnútorných predpisov obce treba zaradiť dokumenty, ktorých vydávanie platná právna úprava nepredpokladá formou VZN obce. Ide o tzv. interné normatívne akty (inštrukcie). Tieto akty smerujú do vnútra organizácie samosprávy. Nemá sa nimi regulovať správanie nepodriadených fyzických osôb a právnických osôb. Vydávanie vnútorných predpisov je tzv. delenou kompetenciou orgánov obce. Vnútorné predpisy obce sa členia podľa toho, či je ich vydávanie zverené do kompetencie obecného zastupiteľstva alebo starostu obce. Aj vo vzťahu k tvorbe interných správnych aktov obce platí pravidlo, ak štatút obce neustanovuje právomoci obecného zastupiteľstva odlišne od zákona o obecnom zriadení, tak diverzifikačným kritériom pre rozdelenie právomocí medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom je výlučne zákonná úprava.“ (TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. § 11.).

34. Štatút je základným vnútorným dokumentom územnej samosprávy mesta (Košice), ktorý bližšie upravuje základné úlohy mesta, vzťahy mesta s mestskými časťami a právnickými osobami zriadenými alebo založenými mestom, pri plnení samosprávnych pôsobností, najmä a) určenie jednotlivých mestských častí a vymedzenie ich hraníc, b) zoznam katastrálnych území, ktoré tvoria územie mesta, c) zásady delby samosprávnych pôsobností medzi mesto a mestské časti, d) povinnosti a rozsah oprávnení mestských častí a právnických osôb zriadených alebo založených mestom, pri zabezpečovaní úloh samosprávy mesta, ktorými boli poverení, e) zásady hospodárenia s majetkom mesta, podrobnejšiu úpravu rozsahu oprávnení a povinností pri správe zvereného majetku mesta a pri nakladaní s ním, v súlade s osobitným zákonom, f) druh a rozsah majetku mesta, ktorý môže byť zverený mestským častiam, podmienky odňatia majetku mestským častiam, ktorý im bol zverený do správy, g) v akom rozsahu a v ktorých prípadoch podliehajú zmluvné prevody vlastníctva nehnuteľného majetku zvereného do správy mestským častiam len schváleniu

miestnymi zastupiteľstvami mestských častí po udelení predchádzajúceho súhlasu primátora, h) del'bu samosprávnych pôsobnosti mesta na mestské časti, i) finančné a rozpočtové vz'ahy mesta a mestských častí, j) verejné ocenenia mesta, k) a ďalšie najdôležitejšie veci samosprávy mesta. Na prijatie štatútu, zmenu štatútu alebo zrušenie štatútu je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov mestského zastupiteľstva (§ 18 ods. 1 a 2 zákona o meste Košice).

35. Štatút mesta (Košice) v znení účinnom 1. aprílu 2023 v treťom diele s názvom „Ekonomika mestských častí“, ustanovoval, že príjmami rozpočtov mestských častí sú predovšetkým tieto finančné zdroje: podiel z výnosu dane z príjmov fyzických osôb v rozsahu schválenom rozpočtom [§ 40 písm. a)]. Tento interný normatívny akt účinný od 1. januára 2025 už ustanovuje, že príjmami rozpočtov mestských častí sú predovšetkým tieto finančné zdroje: a) podiel z výnosu dane z príjmov fyzických osôb v rozsahu ustanovenom v § 41b [§ 40 písm. a)], ktorý bližšie určuje rozsah podielu z výnosu dane z príjmov fyzických osôb pre mestské časti tým, spôsobom, že mesto mesačne prerozdelení mestským častiam podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb v nasledovnom rozsahu... Výška percentuálneho podielu pre mestské časti sa určuje nasledovne... Mesto poukáže mestským častiam im prislúchajúci podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb najneskôr do dvoch pracovných dní od prijatia podielu na výnose dane z príjmov fyzických osôb zo strany štátu na účet mesta. Podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb poukázaný mestu, ktorý nebol prerozdelený mestským častiam podľa odsekov 1 až 3, je príjmom rozpočtu mesta [§ 41b ods. 1 až 4]. Z obidvoch interných normatívnych aktov zároveň jasne vyplýva, že rozpočet mesta a rozpočet mestských častí zahŕňa finančné vz'ahy k štátnemu rozpočtu [§ 37 ods. 3] (<https://www.kosice.sk/obcan/statut-mesta-kosice>).

36. Sťažovateľ môže ústavnému súdu podať sťažnosť proti neústavnému a nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému a nezákonnému zásahu orgánu verejnej moci, nie však proti normatívne právnemu aktu (uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 333/04 z 27. októbra 2004, ZNaU 136/2004).

37. Štát (Slovenská republika) plní svoje funkcie prostredníctvom rôznych osôb, orgánov či zložiek v rozsahu právnym poriadkom im zverenej právomoci a pôsobnosti, ktorého základ predstavuje ústava ako „právny a politický dokument vytvárajúci ústavnoprávnu základňu pre legislatívnu činnosť a tvorbu ďalších právnych noriem, ako i pre inštitucionálne a demokratické riadenie štátu a spoločnosti“ (Chovanec, J., Palúš, I. Lexikón ústavného práva. Procom 2004. s. 133 – 134.).

38. K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Existencia takýchto konaní však nevyčerpáva ústavné požiadavky späť s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranné, nezávislé a s využitím všetkých zákonom vytvorených prostriedkov na dosiahnutie účelu takýchto procesných postupov. Len objektívnym postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy orgánu

verejnej moci bez akýchkoľvek objektívnych limitov, ktoré sú vymedzené zákonnými spôsobmi zisťovania skutkového základu, prijať rozhodnutie (II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 199/08).

39. Ochrana ústavou, prípadne dohovorom garantovaných práv a slobôd (resp. ústavnosti ako takej) nie je zverená len ústavnému súdu, ale aj všeobecným súdom, ktorých sudcovia sú podľa čl. 144 ods. 1 ústavy pri rozhodovaní viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy (II. ÚS 13/01, I. ÚS 241/07).

40. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015).

41. Ústavný súd už uznesením sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007 judikoval (ZNaU 68/2007), že „Orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“

42. Po rekodifikácii procesného práva v oblasti správneho súdnictva správny súd (s účinnosťou od 1. júla 2016) poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených Správnym súdnym poriadkom (§ 2 ods. 1 SSP). Na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka [§ 3 ods. 1 písm. b) SSP]. Ak sa v tomto zákone uvádzajú slová „rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy“, rozumie sa tým primerane aj uznesenie obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja [(ďalej len „uznesenie zastupiteľstva“); § 3 ods. 2 SSP].

43. Správne súdne konanie, ktoré je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP) je založené na preskúmaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytovaní ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodovaní v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom na základe

žalôb (§ 6 ods. 1 SSP). V § 6 ods. 2 SSP zákonodarca zároveň explicitne menuje typy konaní, v ktorých je daná právomoc správneho súdu.

44. V správnom súdnictve správny súd (až na výnimky – napríklad žaloba generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany § 384 a nasl., niektoré konania vo veciach územnej samosprávy § 313 – § 336) prejednáva záležitosť, ktorou sa už zaoberal, resp. mal sa zaoberať orgán verejnej správy s výsledkom vydania správneho aktu, resp. pri nečinnosti preskúmaním dôvodu nekonania orgánu verejnej správy. To znamená, že prieskumná činnosť správneho súdu je závislá od konania, resp. nekonania orgánu verejnej správy (pri nečinnosti), pretože správny súd preskúmava zákonnosť v administratívnom konaní (má sa na mysli správne konanie vo všeobecnosti zahŕňajúce aj ostatné druhy konania, ako napr. daňové, priestupkové) vydaného rozhodnutia a opatrenia konajúceho orgánu verejnej správy alebo skúma dôvody nečinnosti orgánu verejnej správy, resp. či zásah orgánu verejnej správy je takej intenzity, že ho možno označiť za nezákonný.

45. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP). Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom (§ 177 ods. 2 SSP). Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovел jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie (§ 178 ods. 2 SSP).

46. V tomto kontexte odborná právnická literatúra uvádza, že „Všeobecná správna žaloba je nielen základný žalobný typ v správnom súdnictve, ale súčasne má povahu aj subsidiárne uplatniteľnej žaloby v prípade, ak by nebolo možné jednoznačne identifikovať konanie, v ktorom by mala byť správnym súdom poskytnutá príslušná ochrana (§ 30). Určujúcim kritériom rozhodnutia i opatrenia orgánu verejnej správy je priamy dopad na práva, právom chránené záujmy a povinnosti ich adresáta. Keďže ide o práva, právom chránené záujmy a povinnosti určitého subjektu administratívneho konania, možno hovoriť o subjektívnych právach. Práve prepojenie dopadu rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva so súdnym prieskumom vymedzuje účel ochrany, ktorý je spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby. Znenie § 177 rozlišuje totiž tento účel v spojitosti so subjektom, ktorý sa všeobecnou správnou žalobou obracia na správny súd. Vo všeobecnosti pritom zákon v § 177 ods. 1 ustanovuje, že účel spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby smeruje k ochrane subjektívnych práv. Logicky sa pritom ochrany subjektívnych práv môžu dovolávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. Nositeľmi týchto subjektívnych práv preto vzhľadom na nevyhnutnú existenciu spôsobilosti mať práva a povinnosti (právnej subjektivity) budú fyzické a právnické osoby ako účastníci administratívneho konania. To znamená, že všeobecná správna žaloba fyzickej a právnickej osoby slúži na ochranu jej subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy. V tomto rozsahu možno všeobecnú správnu žalobu podradiť nakoniec aj pod legálnu definíciu žaloby v § 61 písm. a) SSP, v zmysle ktorej je žaloba fyzickej a právnickej osoby procesný úkon, ktorým si táto osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu... Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b) SSP smeruje k ochrane zákonnosti. Táto žaloba pritom môže byť sekundárne spojená aj s ochranou subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy,

ale tiež nemusí, ak nezákonný stav vyvolaný týmto rozhodnutím či opatrením vyhovuje všetkým dotknutým osobám, a tak absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 867 – 875.).

47. Správny súdny poriadok vo svojej štvrtej časti štvrtej hlave obsahuje právnu úpravu osobitných konaní vo veciach územnej samosprávy, a to konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja (§ 313 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja (§ 325 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra (§ 337 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva (§ 348 a nasl. SSP), konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 357 a nasl. SSP) a konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení (§ 368 a nasl. SSP).

48. Žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 348 SSP). Žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu (§ 350 SSP). Žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté uznesenie (§ 351 SSP); teda nie obecné zastupiteľstvo, ktoré nemá právnu subjektivitu (poznámka ústavného súdu). Kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie správneho súdu podľa § 10 (§ 438 ods. 1 SSP). O kasačnej sťažnosti rozhoduje senát najvyššieho správneho súdu a vo veciach ustanovených v § 22 ods. 1 veľký senát najvyššieho správneho súdu (§ 438 ods. 2 SSP).

49. „Predmetom tohto konania je domáhanie sa zrušenia uznesenia zastupiteľstva. Aj keď to zákon výslovne v § 348 neuvádza, musí ísť o uznesenie, ktoré sa týka výkonu pôsobnosti zastupiteľstva, resp. obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja pri výkone verejnej správy. Táto skutočnosť vyplýva z toho, že v zmysle § 3 ods. 2 SSP sa na uznesenie zastupiteľstva primerane vzťahujú ustanovenia týkajúce sa rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy. O opatrenie orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP ide pritom len vtedy, ak bolo vydané v administratívnom konaní, ktoré je vždy realizované pri výkone pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Na základe uvedeného preto predmetom preskúmania v rámci tohto konania nebude také uznesenie, ktoré sa napr. týka čisto súkromnoprávných vzťahov [§ 7 písm. d) SSP].“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 1408 – 1411.).

50. Vychádzajúc z predmetu konania v danej veci (body 1 a 18), ako aj materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti, ústavný súd ústavnú sťažnosť prijal na ďalšie konanie, aby v zmysle námietok sťažovateľky preskúmal ústavnú udržateľnosť napadnutého uznesenia kompetenčného senátu.

51. Ústavný súd podľa svojej ustálenej judikatúry posudzuje spravodlivosť procesu ako celku (napr. m. m. II. ÚS 307/06), preto k vyhovaniu sťažnosti dochádza zásadne iba v prípadoch, ak dospeje

k názoru, že namietané a relevantné procesné pochybenia zo strany príslušného orgánu verejnej moci umožňujú prijatie záveru, že proces ako celok bol nespravodlivý, a vzhľadom na to aj jeho výsledok môže vyznievať ako nespravodlivý. Ústavný súd preto nepristupuje k vyhoveniu sťažnosti v prípadoch, keď zo strany orgánov verejnej moci síce k určitému pochybeniu došlo, avšak jeho intenzita a existujúca príčinná súvislosť medzi namietaným porušením ústavou garantovaného práva a jeho dôsledkami na spravodlivosť procesu ako celku nemala podstatný dosah (m. m. IV. ÚS 320/2011). V tejto korelácii hodno podotknúť, že nie každé porušenie zákona zo strany orgánu verejnej moci má automaticky za následok porušenie ústavou garantovaného základného práva, v danom prípade predovšetkým základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie (napr. IV. ÚS 104/2012, I. ÚS 9/2013, IV. ÚS 629/2012, II. ÚS 372/2012, II. ÚS 373/2012).

52. V prejednávanej veci je však potrebné vyriešiť otázku právomoci súdu, a to či vec patrí do správneho súdnictva, alebo ju možno (bez ohľadu na výsledok sporu) prejednať a rozhodnúť v civilnom súdnictve.

53. Aj keď ústavný súd v zásade súhlasí s názorom najvyššieho správneho súdu, že nie každý súdne uplatnený nárok je prejednatelný v civilnom súdnictve, pretože účastník hmotnoprávneho vzťahu si nemôže zvoliť, v akom type súdneho konania sa bude uchádzať o ochranu svojich práv (bod 12), považuje záver kompetenčného senátu, že na prejednanie veci je daná právomoc správneho súdu, spojený s jeho odporúčaním, aby sťažovateľka svoju žalobu upravila zodpovedajúco niektorému žalobnému typu podľa Správneho súdneho poriadku, za predčasný, a to vzhľadom na absenciu hlbšieho rozboru problematiky nastolenej sťažovateľkou. Záver kompetenčného senátu totiž nedáva sťažovateľke žiadnu užitočnú odpoveď na to, ako má postupovať v situácii, v ktorej sa ocitla nie vlastnou vinou, ale naopak, ponecháva sťažovateľku v právnej neistote vo vzťahu k jej nároku a núti ju ďalej míňať vlastné finančné zdroje do doby, kým sa ho reálne domôže.

54. Nadväzujúc na predchádzajúci bod, ústavný súd na tomto mieste považuje za potrebné dať do pozornosti aj princíp zákazu *denegatio iustitiae*. Zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúcu povinnosť súdu o veci konať. Ak osoba (právnická alebo fyzická) splní predpoklady ustanovené zákonom, súd jej musí umožniť stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú (II. ÚS 14/2001, II. ÚS 132/02). Princíp zákazu *denegatio iustitiae* spočíva v tom, že súd je povinný vykonávať súdnictvo. K odmietnutiu spravodlivosti dochádza, ak súd bez zákonného dôvodu rozhodne, že neposkytne právnu ochranu subjektu domáhajúcemu sa súdnej ochrany (k tomu napr. uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/31/2013 z 31. marca 2014, sp. zn. 2 Cdo 168/2008 z 30. novembra 2009, I. ÚS 18/2016, II. ÚS 675/2016).

54.1. Okrem toho bol s účinnosťou od 1. júla 2016 priamo do procesných kódexov zavedený aj princíp analógie a dotvárania práva súdom (čl. 4 CSP a § 5 ods. 1 SSP), ktorý upravuje *analógiu legis* a *analógiu iuris* ako výkladové pravidlo a reflektuje zákaz odopretia spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), teda že sudca nemôže spor neprejednať a nerozhodnúť, ak chýba výslovná právna úprava prejednávanej právnej veci. Klasické interpretačné pravidlo, analógia, umožňuje sudcovi použiť ustanovenie svojím obsahom a účelom natoľko podobné, že je žiaduce posúdiť podľa neho i právne veci, ktoré do hypotézy právnej normy výslovne poňaté neboli. Osobitným vyjadrením zákazu odopretia spravodlivosti je potom znenie § 4 ods. 2 CSP (a v spojení s ním aj § 5 ods. 1 SSP), ktoré

umožňuje sudcovi vec spravodlivo rozhodnúť aj v prípadoch, ak výslovné znenie zákona neexistuje (nejde pritom o sudcovskú normotvorbu).

55. Z ústavnej kompetencie súdov interpretovať a aplikovať zákony vyplýva aj ich oprávnenie dopĺňať a rozvíjať existujúcu judikatúru týkajúcu sa relevantných právnych otázok v prerokovaných veciach. Nemožno namietat' ani proti tomu, aby judikatúra súdov v konkrétnych prípadoch upresňovala a dopĺňala objasňovanie obsahu a zmyslu zákona za podmienky, že dôvody, na ktorých je založené súdne rozhodnutie, možno rozumne zahrnúť pod zákonné znaky právnej normy aplikovanej na konkrétny prípad (m. m. III. ÚS 271/05).

56. Preskúmaním napadnutého uznesenia ústavný súd dospel k záveru, že kompetenčný senát v kompetenčnom spore medzi mestským súdom a správnym súdom nerozhodol ústavne konformným spôsobom a jeho prístup pri rozhodovaní nemožno hodnotiť inak ako taký, ktorý odporuje obsahu základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy.

57. Na skutkovom základe uvedenom v tejto časti nálezu ústavný súd podľa § 127 ods. 2 ústavy a jemu zodpovedajúcemu § 133 ods. 1 zákona o ústavnom súde rozhodol, že napadnutým uznesením kompetenčného senátu bolo porušené základné právo sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, preto napadnuté uznesenie kompetenčného senátu podľa čl. 127 ods. 2 ústavy a jemu zodpovedajúcemu § 133 ods. 2 a ods. 3 písm. b) zákona o ústavnom súde zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (body 1 a 2 výroku nálezu).

58. Ústavný súd uznal námietku najvyššieho správneho súdu o neaplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru na prípad sťažovateľky (bod 9) a v tejto časti ústavnej sťažnosti nevyhovel (bod 4 výroku nálezu).

59. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúca sa aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru vylučuje jeho aplikáciu na veci daňové, keďže tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci (rozsudok Veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006 vo veci Jussila proti Fínsku, č. 73053/01, bod 45, rozsudok Veľkej komory ESLP z 12. 7. 2001 vo veci Ferrazzini proti Taliansku, sťažnosť č. 44759/98, body 24 a 31). Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých daňových veciach, kde daňové konanie považuje za konanie trestné. O takých však nemožno usudzovať, ak je cieľom daňového konania alebo opatrenia vymôcť neuhradenú daň, ako aj úroky z omeškania bez ohľadu na ich výšku (rozsudok ESLP z 18. 10. 2001, Finkelberg v. Lotyšsko).

VI.

Trovy konania

60. Trovy konania pred ústavným súdom, ktoré vzniknú účastníkovi konania, uhrádza účastník konania (§ 73 ods. 1 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd môže v odôvodnených prípadoch podľa výsledku konania uznesením uložiť niektorému účastníkovi konania, aby úplne alebo sčasti nahradil inému účastníkovi konania alebo štátu trovy konania (§ 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde). Za trovy konania môžu byť považované iba také výdavky, ktoré sú preukázané, odôvodnené a účelne vynaložené, ak vznikli v konaní v súvislosti s uplatňovaním alebo bránením práva. Vo väzbe na znenie § 73 zákona o ústavnom súde ústavný súd dáva do pozornosti, že zákon o ústavnom súde nestavia právo na náhradu trov konania do nárokovateľnej polohy, ako je to v iných druhoch regulovaných právno-aplikačných procesoch (napr. civilné sporové konanie, správne súdne konanie, exekučné konanie a ďalšie). Ústavný súd tak disponuje širokým priestorom

na úvahu o tom, či vôbec priznať náhradu trov konania, a ak áno, v akom rozsahu (III. ÚS 209/2020, I. ÚS 357/2021, I. ÚS 418/2022).

61. Pri rozhodovaní o priznaní náhrady trov konania ústavný súd vychádza z § 1 ods. 3 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), podľa ktorého výpočtovým základom pre účely tejto vyhlášky je priemerná mesačná mzda zamestnanca hospodárstva Slovenskej republiky za prvý polrok predchádzajúceho kalendárneho roka, ak ods. 4 neustanovuje inak. Táto podľa oznámenia Štatistického úradu Slovenskej republiky za I. polrok 2024 predstavovala sumu 1 484 eur.

62. Ústavný súd preto v súlade s § 1 ods. 3, § 11 ods. 3, § 13a ods. 1 písm. a) a c) a § 16 ods. 3 vyhlášky priznal sťažovateľovi náhradu trov konania v celkovej sume 771,68 eur z dôvodu trov právneho zastúpenia, a to za dva úkony právnej služby (príprava a prevzatie veci a písomné vyhotovenie ústavnej sťažnosti vykonané v roku 2025) v sume 371 eur za jeden úkon a za dva režijné paušály v sume 14,84 eur za jeden paušál, ktorú zaviazal uhradiť najvyšší správny súd právnej zástupkyňi sťažovateľky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu (bod 3 výroku nálezu). Za tretí úkon právnej služby (repliku) sťažovateľke náhradu trov konania nepriznal, keďže neobsahoval žiadne nové skutočnosti podstatné pre rozhodnutie v merite veci (body 3 a 4 výroku nálezu).

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 12. júna 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu