

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Usam/1/2020
Identifikačné číslo spisu: 4018200392
Dátum vydania rozhodnutia: 20.01.2021
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:4018200392.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: T. L. T., W. XX, W., právne zastúpený: JUDr. Ing. Mikuláš Práznovszky, CSc., Bočná 26, Nové Zámky, proti žalovanému: Obec Keť, Keť 34, Keť, právne zastúpený: JUDr. Dávid Nagy, LL.M., Kukučínova 8, Nové Zámky, o správnej žalobe žalobcu zo dňa 28.05.2018 vo veci územnej samosprávy, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č.k. 11S/98/2018 -148 zo dňa 30.05.2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) napadnutým uznesením č.k. 11S/98/2018-148 zo dňa 30.05.2019 postupom podľa § 334 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal určenia, že funkcia starostu obce Keť mu naďalej trvá. Žalovanému náhradu trov konania nepriznal s poukazom na § 168 SSP.

2. V odôvodnení napadnutého uznesenia správny súd uviedol, že výsledky miestneho referenda o odvolaní starostu obce Keť, t.j. žalobcu možno označiť za platné. Zo zápisnice okrskovej komisie pre miestne referendum zo dňa 21.04.2018, ktorej fotokópia bola predložená súdu vyplývalo, že z 500 oprávnených občanov zapísaných v okrsku do zoznamu na hlasovanie predstavovalo 290 oprávnených občanov, ktorým sa vydali hlasovacie lístky, pričom počet odovzdaných platných hlasovacích lístkov bol 289. Z 289 platných hlasovacích lístkov bolo 280 hlasov za odvolanie starostu (žalobcu) a 9 proti odvolaniu. Na základe uvedených skutočností krajský súd konštatoval, že miestneho referenda sa zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

3. Správny súd po preskúmaní žalovaným predloženou zápisnicou obecného zastupiteľstva obce Keč z dňa 01.03.2018 uviedol, že pri schvaľovaní uznesenia č. 36/2018 nezhliadol rozpor so zákonom. V predmetnej zápisnici sa uvádzalo, že: „Po niekoľkonásobnom navrhnutí zo strany poslancov, starosta naďalej odmietol dať hlasovať o zmene programu zasadnutia. Konštatoval, že nakoľko poslanci neschválili program rokovania, zasadnutie považuje za ukončené.“ V ďalšej časti zápisnice bolo uvedené: „Medzitým pán poslanec O., pán zástupca starostu J. a pán starosta opustili miestnosť.“ Predmetné obecné zastupiteľstvo bolo následne vedené poslancom Y. X., čo podľa názoru správneho súdu predstavovalo zákonný postup v zmysle § 12 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Na uvedenom konštatovaní nič nemenila ani otázka, či sa v danom prípade jednalo o mimoriadne zasadnutie alebo nie, čo vyplýva i zo záverov upozornenia prokurátora Okresnej prokuratúry Levice č. k. Pd 33/18/4402-8 zo dňa 11.04.2018, ktoré je súčasťou súdneho spisu.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby kasačný súd rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

5. V kasačnej sťažnosti namietal, že petícia nebola doručená obci predpísaným spôsobom, pretože bola odovzdaná predsedníčkou petičného výboru na zasadnutí zastupiteľstva dňa 01.03.2018 priamo členom dočasnej komisie na overenie petície za odvolanie starostu obce a nie starostovi v zmysle Príkazu č. 1/2018. Taktiež petícia nebola overená s údajmi stáleho zoznamu voličov obce, aby sa spoľahlivo zistilo, či petíciu podpísali oprávnení voliči.

6. Podľa názoru sťažovateľa bolo miestne referendum vyhlásené nezákonne. Pán poslanec X. nemohol viesť pokračujúce zasadnutie zastupiteľstva dňa 15.02.2018, pretože na jeho vedenie nemal platné poverenie. Zároveň pokračovanie v zasadnutí zastupiteľstva so zmeneným programom zo strany poslancov dňa 15.02.2018 a dňa 01.03.2018 bolo v rozpore s § 25 ods. 1 písm. c/ zákona o obecnom zriadení. Zápisnicu zo zasadnutia zastupiteľstva zo dňa 01.03.2018 považoval za nezákonnú aj preto, že pán poslanec X. určil za zapisovateľa pána K., ktorý nebol zamestnancom obce a predmetná zápisnica nebola podpísaná starostom obce.

7. Sťažovateľ namietal zákonnosť vydania VZN č. 2/2018 o miestnom referende schváleného zastupiteľstvom uznesením č. 35/2018, pretože ho nepodpísal.

8. Prípravu a realizáciu miestneho referenda inými subjektami ako starostom obce považoval za rozporné s platnými právnymi predpismi. Taktiež výsledky miestneho referenda nevyhlásila obec, t.j. starosta, čo je v rozpore so zákonom o obecnom zriadení.

9. Žalovaný vo vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že sťažovateľ obmedzil svoju argumentáciu len na zdĺhavé opakovanie vlastného výkladu skutočností, ktoré viedli k jeho odvolaniu z funkcie starostu, pričom krajský súd sa s ňou dôsledne vysporiadal. Žalovaný zastával názor, že ak starosta obce nezabezpečí splnenie povinností obce pri realizácii referenda, môže tieto povinnosti zastúpiť obecné zastupiteľstvo v spolupráci s komisiou pre mieste referendum.

10. Žalovaný ďalej uviedol, že podľa jeho názoru sťažovateľ počas konania nezodpovedal otázky, z akého dôvodu zakázal prebrať zamestnancom petície doručené na obecný úrad, prečo obmedzil príkazom starostu spoluprácu zamestnancov obecného úradu s volebnou komisiou, na základe akého právneho predpisu otvoril obálku a overil petičné hárky, z akého dôvodu ich odmietol odovzdať petičnému výboru napriek výzve, prečo odmietol zaradiť do programu zasadnutia obecného zastupiteľstva navrhnuté body týkajúce sa miestneho referenda a následne odmietol dať hlasovať o zmene programu, prečo nepodpísal uznesenie č. 3/2018, z akého dôvodu neposkytol zoznam voličov a obecnú pečať volebnej komisii, z akých technických dôvodov bol obecný úrad zatvorený v čase, keď sa

mali výsledky referenda vyvesiť na úradnú tabuľu, z akého dôvodu nezverejnil na webovom sídle obce tieto výsledky.

11. Žalovaný záverom dodal, že predmet konania odpadol, nakoľko funkčné obdobie sťažovateľa skončilo zložením sľubu novozvoleného starostu.

III.

Konanie na kasačnom súde

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

13. Z obsahu spisového materiálu kasačný súd zistil, že dňa 05.02.2018 bol na Obecný úrad Keť doručený petičným výborom sprievodný list k petícii na odvolanie starostu obce. Petícia bola podpísaná aspoň 30 % oprávnenými voličmi, prílohou bola zalepená obálka.

14. Sťažovateľ dňa 05.04.2018 vyhotovil úradný záznam o vybavení petície za jeho odvolanie, z ktorého vyplývalo, že dňa 05.02.2018 bol v podacom a registratúrnom denníku obecného úradu zaevidovaný sprievodný list na odvolanie starostu, ktorého prílohou bola zalepená obálka obsahujúca overené fotokópie petičných hárkov. Starosta vyzval zástupcu petičného výboru na odstránenie nedostatkov petície (na doručenie originálov petičných hárkov) a poučil ho o následkoch ich neodstránenia, pričom nedostatky odstránené neboli, a tak petíciu odložil.

15. Dňa 15.02.2018 sa uskutočnilo zasadnutie obecného zastupiteľstva obce Keť, na ktorom starosta odmietol dať hlasovať o zmene programu, a tak stratil právo viesť zasadnutie. Následne aj zástupca starostu odmietol viesť zasadnutie, a preto prítomná poslankyňa navrhla, aby ho viedol poslanec Y. X., čo bolo potvrdené uznesením č. 3/2018. Na predmetnom zasadnutí bolo navrhnuté, aby sa vytvorila dočasná komisia obecného zastupiteľstva za účelom overenia petície občanov za odvolanie starostu obce Keť. Predmetný návrh bol schválený uznesením č. 18/2018. V zápisnici sa tiež uvádza, že členovia dočasného výboru požiadali starostu o odovzdanie petičných hárkov, ktoré však odovzdať odmietol.

16. Dňa 01.03.2018 sa uskutočnilo ďalšie zasadnutie obecného zastupiteľstva obce Keť, na ktorom, podľa zápisnice, starosta skonštatoval, že sa jedná o zasadnutie mimoriadne, a teda nie je možné zmeniť jeho program. Následne starosta odmietol dať hlasovať o zmene programu zasadnutia, a tak stratil právo viesť zasadnutie. Zástupca starostu takisto odmietol viesť zasadnutie, na čo sa poslanci uzniesli, že ho bude viesť poslanec Y. X.. Schválením uznesenia č. 36/2018 bolo na predmetnom zasadnutí vyhlásené referendum na odvolanie starostu obce Keť.

17. Miestne referendum sa následne uskutočnilo dňa 21.04.2018. Z 289 platných hlasovacích lístkov bolo 280 hlasov za odvolanie starostu a 9 proti odvolaniu. Miestneho referenda sa zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

18. Podľa § 325 ods. 1, 2 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že jeho funkcia starostu obce (ďalej len „starosta“), primátora mesta (ďalej len „primátor“), starostu mestskej časti (ďalej len „starosta“) alebo predsedu samosprávneho kraja naďalej trvá. Žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že funkcia starostu, primátora alebo predsedu samosprávneho kraja zanikla.

19. Podľa § 334 SSP, ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju

zamietne.

20. Podľa § 11a ods. 1 zákona o obecnom obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o
b) odvolanie starostu (13a ods. 3),
c) petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov.

21. Podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obec vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.

22. Podľa § 12 ods. 5 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31.03.2018 obecné zastupiteľstvo schvaľuje návrh programu zasadnutia a jeho zmenu na začiatku zasadnutia. Ak starosta odmietne dať hlasovať o návrhu programu zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo o jeho zmene, stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktoré ďalej vedie zástupca starostu. Ak zástupca starostu nie je prítomný alebo odmietne viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom.

23. Podľa § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Spôsob voľby starostu upravuje osobitný zákon.

24. Podľa § 13a ods. 1 písm. f/ o obecnom zriadení mandát starostu zaniká vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu.

25. Podľa § 13a ods. 3 písm. a/ zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31.03.2018 obecné zastupiteľstvo

a) vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak

1. o to petíciu požiada aspoň 30 % oprávnených voličov,

2. hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému uzneseniu, po preskúmaní napadnutého uznesenia a po oboznámení sa s obsahom pripojeného administratívneho spisu nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého uznesenia.

27. Tieto závery spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého uznesenia. Najvyšší súd sa s nimi stotožnil v celom rozsahu, považujúc právne posúdenie veci krajským súdom za správne.

28. V nadväznosti na uvedené považuje kasačný súd za podstatné zaujať právny názor k viacerým sťažovateľom nastoleným otázkam týkajúcim sa nesprávneho právneho posúdenia vecí.

29. Starosta obce reprezentuje obec navonok, a to tak v externých administratívno-právnych vzťahoch, súkromnoprávných vzťahoch i vzťahoch protokolárnych. Starosta obce koná v mene obce. V zmysle čl. 69 ods. 3 Ústavy SR starosta obce zastupuje obec navonok.

30. Postavenie starostu ako výkonného orgánu obce znamená, že okrem realizácie vlastnej vyhradenej kompetencie, v rámci ktorej najmä vykonáva správu obce, „uvádza do života“ aj rozhodnutia obecného zastupiteľstva prijaté v oblasti kompetencie obecného zastupiteľstva a aplikuje úlohy obce v jednotlivých oblastiach správy obce, ktoré obec zabezpečuje a rovnako aj úlohy v oblasti súkromnoprávných

vzťahov, do ktorých obec vstupuje.

31. Keďže starosta obce a obecné zastupiteľstvo predstavujú dva rôzne orgány s vlastnou kompetenciou a principiálne odlišným charakterom, platí, že starosta obce predstavuje vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu rovnocenný orgán v štruktúre obecnej samosprávy. Vzťah starostu obce vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu teda nie je vzťahom subordinácie (organizačnej podriadenosti), ale vzťahom koordinácie (spolupráce).

32. Kasačný súd uvádza, že podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR občania majú právo zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných. Uplatňovanie tohto práva umožňuje taká organizácia územnej samosprávy, ktorá vytvára predpoklady pre všetkých obyvateľov zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa Ústavy SR sa základné práva a slobody zaručujú na území SR všetkým. Právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných predstavuje svojou povahou kolektívne právo, keďže oprávnený subjekt ho môže realizovať výlučne spolu s ostatnými oprávnenými subjektmi.

33. Zákonodarca v § 11a upravuje prvú a v súčasnosti kľúčovú formu priamej demokracie v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy, a to inštitút miestneho referenda. Podstatou miestneho referenda ako formy priamej demokracie je vymedzenie jeho povahy ako doplnkového ad hoc mechanizmu k permanentne fungujúcim voleným orgánom obce. Uvedená povaha je výrazom tzv. suplementárnej povahy bezprostrednej demokracie vo vzťahu k zastupiteľskej demokracii vo všeobecnosti. Tejto zákonnej konštrukcii miestneho referenda zodpovedá aj jeho praktické uplatňovanie v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy.

34. Napriek faktickému subsidiárnemu charakteru priamej demokracie v modernom usporiadaní územnej samosprávy je zákonná garancia možnosti uplatnenia priamych foriem demokracie v obecnej samospráve nevyhnutná. Právny predpis musí stanovovať možnosti dobrovoľnej realizácie obyvateľom zvolených foriem priamej demokracie (najmä miestne referendum, verejné zhromaždenie obyvateľov obce, petičné právo, žiadosti o informácie), ako aj dôsledky vznikajúce z takejto realizácie.

35. Účelom právnej úpravy miestneho referenda je aktivizácia občianskeho potenciálu, t.j. zvýšenie miery občianskej participácie na rozhodovacích procesoch v obecnej samospráve. Tým sa má dosiahnuť zapojenie širokého spektra subjektov do správy komunálnych záležitostí, najmä tých, ktorí o to záujem majú a zároveň ho aj prejavia. Miestne referendum plní aj funkciu špecifickej spätnej väzby vo vzťahu k fungovaniu orgánov obce, zjednodušene vyjadrené funkciu kontroly, ktorej naplnenie umožňuje prostredníctvom foriem priamej demokracie vykonávať kontrolu činnosti zastupiteľských orgánov.

36. V podmienkach obecnej samosprávy vystupuje mimoriadne do popredia spôsobilosť miestneho referenda a foriem priamej účasti občanov na samospráve obce vôbec stať sa nástrojom na riešenie problémov spojených s konfliktnými situáciami a názorovými rozpormi medzi orgánmi obce, ako aj rôznorodými záujmami v územnom obvode obce. Využitím miestneho referenda môže dôjsť k riešeniu otázok, ktoré sú zablokované nemožnosťou dosiahnuť konsenzus v obecnom zastupiteľstve alebo vo vzťahoch medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce.

37. Všeobecná úprava miestneho referenda je obsiahnutá v § 11a zákona o obecnom zriadení. Ustanovenie § 13a ods. 3 upravuje špecifický druh miestneho referenda, v ktorom sa má rozhodnúť o odvolaní starostu obce.

38. Inštitút miestneho referenda o odvolaní starostu obce je v tomto ustanovení zákona konštruovaný dvojakým spôsobom, a to buď ako referendum povinné (obligatórne), ktoré obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť v zákonom stanovených situáciách alebo ako referendum možné (fakultatívne), ktoré obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť v jednej zákonom stanovenej situácii.

39. Obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak:

- o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov - z uvedeného ustanovenia vyplýva, že ak sa starosta obce spreneverí dôvere, ktorú mu vo voľbách zverili obyvatelia obce, môžu títo obyvatelia, nespokojní s výkonom správy zo strany starostu obce, iniciovať petíciou vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce. Zákonodarca žiadnym spôsobom nekonkretizuje situácie, kedy by obyvatelia obce mohli iniciovať vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce.

40. Kasačný súd zdôrazňuje, že zákon nešpecifikuje, akého konania/nečinnosti sa starosta musí dopustiť, aby obyvatelia obce mohli iniciovať hlasovanie o jeho odvolaní. Uvedená skutočnosť vyplýva z jednoduchého pravidla, že subjektu, ktorý konštituuje funkciu, musí byť zachované aj právo túto funkciu uprázdniť na základe svojho prejavu vôle. Obyvateľov obce môže viesť k iniciovaniu miestneho referenda o odvolaní starostu obce jednoduchá subjektívna nespokojnosť so spôsobom výkonu jeho funkcie, bez ohľadu na to, či táto nespokojnosť je alebo nie je objektívne podmienená.

41. V danej veci považoval sťažovateľ doručenie petície za nezákonné z dôvodu, že obálka nebola otvorená priamo ním, čím bol porušený Príkaz starostu č. 1/2018. Kasačný súd na tomto mieste konštatuje, že proces vyhlásenia referenda o odvolaní starostu nemôže byť takýmto konaním starostu „blokovaný“.

42. V súvislosti s námietkou vedenia zasadnutia obecného zastupiteľstva pánom poslancom X. kasačný súd uvádza, že zákon zaviedol pravidlo, podľa ktorého, ak starosta odmietne dať hlasovať o návrhu programu zasadnutia alebo o jeho zmene, funkčnosť obecného zastupiteľstva je zabezpečená tým, že starosta stráca toto oprávnenie a obecné zastupiteľstvo vedie zástupca starostu, ktorý ak ho odmietne viesť, alebo ak je neprítomný, vedie ho iný poverený poslanec.

43. Právna úprava taktiež nerozlišuje medzi riadnym a mimoriadnym obecným zastupiteľstvom čo sa týka režimu jeho zvolávania, oznámeniu jeho programu či rokovania.

44. Sťažovateľom namietaná nepreskúmateľnosť uznesenia by bola daná v prípade, ak by chýbali zásadné vysvetlenia dôvodov rozhodnutia súdu, pričom subjektívnu nespokojnosť sťažovateľa s obsahom odôvodnenia nemožno považovať za porušenie práva na spravodlivý proces.

45. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti dospel kasačný súd k záveru, že námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť preskúmaného rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

46. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

47. Toto rozhodnutie prijal najvyšší súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.