

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Sžo/53/2016
Identifikačné číslo spisu: 7015201377
Dátum vydania rozhodnutia: 12.07.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:7015201377.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu: Krajská prokuratúra Košice, Mojmirova 5, Košice proti žalovanému: Primátor mesta Moldava nad Bodvou, Školská 2, Moldava nad Bodvou, v konaní o žalobe žalobcu proti rozhodnutiu primátora mesta Moldava nad Bodvou č. 6 zo dňa 13. júla 2015, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/146/2015-49 zo dňa 14. apríla 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/146/2015-49 zo dňa 14. apríla 2016 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 6 zo dňa 13. júla 2015 podľa § 250j ods. 3 OSP veta druhá z r u š u j e a konanie z a s t a v u j e .

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

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach ako prvostupňový súd zamietol žalobu Krajskej prokuratúry Košice, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia opatrenia - rozhodnutia žalovaného zo dňa 13.7.2015, č. 6. V odôvodnení rozsudku prvostupňový súd uviedol, že preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe, a po vypočutí účastníkov konania a oboznámení sa s administratívnym spisom žalovaného dospel k záveru, že žalobe žalobcu nemožno priznať úspech.

Poukázal na to, že základným cieľom, resp. poslaním konania v správnom súdnictve je preskúmavať „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Inými slovami povedané, treba vziať do úvahy, že správny súd „nie je súdom skutkovým“, ale súdom, ktorý posudzuje

iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Rozhodnutie správneho súdu je výsledkom preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného. Správny súd nie je správnu inštanciou a nerozhoduje vo veci samej. Oprávnenie prokurátora podať žalobu v správnom súdnictve vyplýva aj z ust. § 27 ods. 2 zákona o prokuratúre, v zmysle ktorého pre plnenie úloh vyplývajúcich zo zákona o prokuratúre je prokurátor oprávnený podať žalobu proti rozhodnutiu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, ak sa protestu, podanému proti tomuto rozhodnutiu, nevyhovelo. Základnou podmienkou podania žaloby prokurátorom teda je, že nebolo vyhovené jeho protestu (§ 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 OSP). Ak žalobu podáva prokurátor, náležitosťou žaloby je aj tvrdenie, že práva nadobudnuté v dobrej viere, ak súvisia s napadnutým rozhodnutím správneho orgánu, sú čo najmenej dotknuté (§ 249 ods. 3 OSP).

Uviedol že z obsahu spisovej dokumentácie žalovaného vyplýva, že Mestské zastupiteľstvo mesta Moldava nad Bodvou podľa ust. § 2 ods. 2 zákona o obecnej polícii dňa 20.6.2013 rozhodlo tak, že zrušilo Všeobecne záväzné nariadenie č. 2 Štatút Mestskej polície v Moldave nad Bodvou, ktorým bola zriadená Obecná polícia v meste Moldava nad Bodvou, a to od 10.10.1991. Tak sa stalo Všeobecne záväzným nariadením č. 23/MZ/2013, Uznesením č. 2013/230 zo dňa 20.6.2013. Dňa 15.12.2014 sa stal primátorom mesta Moldava nad Bodvou JUDr. Ing. D. J., ktorý majúci na zreteli, že mestské zastupiteľstvo dňa 20.06.2013 zrušilo Všeobecne záväzné nariadenie č. 2 Štatút mestskej polície, a teda zrušilo aj samotnú mestskú políciu, ktorá napriek zrušeniu bola naďalej činná, rozhodol žalovaný žalovaným rozhodnutím tak, ako je to vyššie uvedené s tým, že tento stav bude platiť do prijatia Všeobecne záväzného nariadenia mesta Moldava nad Bodvou, ktorým bude znovu zriadená Mestská polícia v Moldave nad Bodvou. Tak sa aj stalo Všeobecne záväzným nariadením o zriadení mestskej polície, a to uznesením zo dňa 28.10.2015, kedy bolo schválené Všeobecne záväzné nariadenie č. 91 Uznesením č. 122/2015 o zriadení Mestskej polície v meste Moldava nad Bodvou s účinnosťou od 12.11.2015 a vtedy bola Mestská polícia v Moldave nad Bodvou zriadená. Súd sa stotožnil s tvrdením žalovaného, že vychádzajúc z ust. § 2 ods. 2 zákona o obecnej polícii obecná polícia nemôže byť činná, pokiaľ bola zrušená v roku 2013 a nebola potom zriadená Všeobecne záväzným nariadením mesta Moldava nad Bodvou. Podľa právneho názoru súdu žalovaný žalovaným rozhodnutím nezrušil mestskú políciu, ktorá už bola zrušená v roku 2013, ale len riešil faktický stav, ktorý existoval, a to v rámci svojej kompetencie v zmysle ust. § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, podľa ktorého starostovi prináleží rozhodovať o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Mal zo to, že žalované rozhodnutie nie je vyhradené obecnému zastupiteľstvu v zmysle ust. § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa názoru súdu žalovaný nekonal v rozpore so zákonom o obecnom zriadení. Podľa právneho názoru súdu žalovaný nekonal ani v rozpore s ust. § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, pretože žalovaným rozhodnutím si žalovaný neprisvojil právomoc obce zrušiť obecnú políciu, pretože sa tak stalo až rozhodnutím Mestského zastupiteľstva v Moldave nad Bodvou dňa 28.10.2015, kedy schválilo Všeobecne záväzné nariadenie č. 91 svojím Uznesením č. 122/2015 o zriadení Mestskej polície v meste Moldava nad Bodvou s účinnosťou od 12.11.2015, to znamená dávno pred podaním žaloby žalobcom. Podľa zákona o obecnom zriadení oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, to znamená o tom či, alebo aký právny úkon obec urobí alebo prejaví, je zo zákona rozdelené medzi obecnú radu, štatutárny orgán (primátor v danom prípade) a obecné zastupiteľstvo. U obce ako právnickej osoby je potrebné rozlíšiť vykonávanie právnych úkonov od rozhodovania o týchto úkonoch. Pokiaľ rozhodovanie znamená vytváranie vôle vo vnútri, v rámci organizačnej štruktúry obce o tom či, alebo aký právny úkon obec urobí alebo vykoná, právne konanie je prejavom už takto vytvorenej vôle navonok voči tretej osobe s cieľom založiť, zmeniť alebo zrušiť právny vzťah. Poukázal na to, že podľa ust. § 13 ods. 1 veta prvá zákona o obecnom zriadení predstaviteľom obce najvyšším výkonným orgánom obce je starosta. Starosta rozhoduje podľa ust. § 13 ods. 4 písm. e/ zákona o obecnom zriadení vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Aj podľa čl. 69 ods. 3 vetá druhá Ústavy SR starosta obce je výkonným orgánom obce, ktorý vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navonok. Starosta (primátor) podľa platného právneho stavu v zmysle ust. § 13 ods. 5 veta prvá zákona o obecnom zriadení je štatutárnym orgánom obce. Preto funkciu štatutárneho orgánu právnickej osoby, ktorým je nepochybne aj primátor mesta, znamená výhradné oprávnenie konať navonok, to znamená prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám. V preskúvanom prípade, ak žalovaný primátor mesta Moldava nad Bodvou podľa názoru súdu v súlade s dobrým výkonom verejnej

správy zvolil postup, v rámci ktorého rozhodnutím pozastavil až do odvolania činnosť mestskej polície podľa zákona, nariadil zamestnancom, bývalým príslušníkom Mestskej polície v Moldave nad Bodvou, odovzdať zbrane, donucovacie prostriedky a motorové vozidlá do úschovy podľa pokynov komisie vytvorenej na ten účel, a odo dňa vydania žalovaného rozhodnutia nariadil zamestnancom dohliadať nad verejným poriadkom v meste Moldava nad Bodvou ako členom občianskych hliadok, čím v rámci vnútornej organizačnej štruktúry mesta prejavil vôľu obce vo vzťahu k zamestnancom mesta Moldava nad Bodvou, tak potom konal nepochybne v súlade s dobrým výkonom verejnej (miestnej) správy a nie, ako to tvrdí žalobca v rozpore s dobrým výkonom verejnej správy. Preto tvrdenie žalobcu, že primátor mesta nezákonným postupom zasiahol do výhradnej kompetencie mestského zastupiteľstva a konal nad rámec oprávnení, ktoré sú mu zverené v ust. § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa názoru súdu nie je dôvodné. Súd súhlasil s názorom žalobcu, že napadnuté rozhodnutie primátora je individuálny správny akt s konštitutívnymi účinkami a že malo dosah na individuálne práva a povinnosti ale bývalých príslušníkov mestskej polície, ktorá bola zrušená už v roku 2013, a preto na vydanie žalovaného rozhodnutia mal žalovaný primátor právomoc v zmysle ust. § 13 ods. 4 písm. e/ zákona o obecnom zriadení. Podľa názoru súdu žalovaný žalobou napadnutým rozhodnutím nezrušil orgán potrebný na samosprávu obce, ktorým je v danom prípade Mestská polícia mesta Moldava nad Bodvou, pretože táto bola zriadená Všeobecne záväzným nariadením mesta Moldava nad Bodvou až dňa 28.10.2015 po jej nedôslednom zrušení v roku 2013 Všeobecne záväzným nariadením č. 23/MZ/2013, uznesením č. 2013/230 zo dňa 20.6.2013. Žalovanému súd právo na náhradu trov konania priznať nemohol, pretože z ust. § 250k ods. 1 OSP takáto možnosť nevyplýva a žalobcovi, ktorému právo na náhradu trov konania neprináleží, súd o práve na náhradu trov konania nerozhodoval.

Proti predmetnému rozsudku podal žalobca v zákonom stanovenej lehote odvolanie. Uviedol, že sa s odôvodnením rozsudku krajského súdu nestotožňuje. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii obecná polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce.

Obsah samosprávnych funkcií obce, resp. mesta je vymedzený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Pôsobnosť mestského zastupiteľstva ako jedného z orgánov obce je upravená v § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Mestské zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené vykonávať kompetencie uvedené demonštratívne v písm. a/ až p/ uvedeného ustanovenia. V písm. g/ uvedeného ustanovenia je mu daná kompetencia uznášať sa na nariadeniach. Zmocnenie na vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce (mesta) je obsiahnuté v ustanovení § 2 ods. 2 zákona o obecnej polícii. Rozhodnutie o zrušení alebo zriadení obecnej (mestskej) polície je výlučnou kompetenciou obecného zastupiteľstva.

Dobrému výkonu verejnej správy ako univerzálnej zásade zodpovedá len taký režim postupu a rozhodovania orgánov verejnej správy, v rámci ktorého bude dodržaná zákonnosť. Bolo by v rozpore s touto univerzálnou zásadou, v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a princípom právneho štátu, aby o pozastavení činnosti výkonu mestskej polície, odovzdaní zbraní a donucovacích prostriedkov a vymenovaní členov mestskej polície za členov občianskych hliadok rozhodoval starosta a nie mestské zastupiteľstvo, v ktorého výlučnej kompetencii je zriaďovanie, zrušovanie mestskej polície ako aj vymenovávanie a odvolávanie náčelníka mestskej polície. V danom prípade, primátor mesta nezákonným postupom zasiahol do výhradnej kompetencie mestského zastupiteľstva a konal nad rámec oprávnení, ktoré sú mu zverené v ustanovení § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Mestská polícia v Moldave nad Bodvou bola zriadená najneskôr dňa 10.10.1991 na 9. zasadnutí Mestského zastupiteľstva podľa § 19 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení účinnom do 31.12.1991, Štatútom Mestskej polície mesta Moldava nad Bodvou. Z listu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Prezídia PZ, odboru poriadkovej polície sp. zn. PPZ-OPP2-509-010/2015 z 12.10.2015, adresovaného Okresnej prokuratúre Košice-okolie, zaslanému na vedomie Krajskej prokuratúre v Košiciach ako nadriadenej prokuratúre je zrejmé, že Odbor poriadkovej polície eviduje zriadenie Mestskej polície Moldava nad Bodvou od dátumu 10.10.1991 a táto od uvedeného dátumu riadne vykonáva svoju činnosť. Uznesením Mestského zastupiteľstva Moldava nad Bodvou bolo dňa 20.6.2013 prijaté uznesenie č. 2013/230, ktorým sa zrušilo VZN č. 2 a štatút Mestskej polície. Týmto uznesením nebola zrušená Mestská polícia spôsobom upraveným v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Štatút Mestskej

polície bol zrušený uznesením č. 2013/230 z 20.6.2013 a nie Všeobecne záväzným nariadením č. 23/MZ/2013 ako uvádza krajský súd vo svojom odôvodnení, nakoľko pod takýmto číslom mesto Moldava nad Bodvou žiadne Všeobecne záväzné nariadenie neprijalo.

Vzhľadom na to, že podľa § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii obecnú políciu zriaďuje a zrušuje obec všeobecne záväzným nariadením, nebola zrušením Štatútu mestskej polície uznesením mestského zastupiteľstva zrušená mestská polícia, nakoľko na jej zrušenie je potrebné prijatie všeobecne záväzného nariadenia mesta. Vzhľadom na to, že mestská polícia nebola zákonným spôsobom zrušená, nemohol primátor mesta ako tvrdí krajský súd, len riešiť faktický stav, ktorý existoval po zrušení mestskej polície, a to v rámci svojej kompetencie v zmysle § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, podľa ktorého starostovi prináleží rozhodovať o všetkých veciach samosprávy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu a realizoval vôľu mesta navonok. Pokiaľ však Mestská polícia riadne funguje a je evidovaná v zmysle § 26c zákona o obecnej polícii a nebolo platne prijaté všeobecne záväzné nariadenie o jej zrušení v zmysle platnej právnej úpravy, nemožno konštatovať jej nezákonné fungovanie. Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii nadobudol účinnosť 1.1.1992 a Mestská polícia Moldava nad Bodvou je evidovaná od 10.10.1991. Ako z vyššie uvedeného listu Ministerstva vnútra SR, odboru poriadkovej polície vyplýva, Mestská polícia v Moldave nad Bodvou nepretržite vykonáva svoju činnosť od 10.10.1991 a o svojej činnosti podáva každoročne správy. Prijatím Všeobecne záväzného nariadenia č. 91 z 28.10.2015 o zriadení Mestskej polície mestské zastupiteľstvo zosúladiť faktický stav s účinnou a platnou právnou úpravou. Bolo by nelogické spochybňovať zriadenie a fungovanie mestských a obecných polícií zriadených podľa platnej právnej úpravy pred účinnosťou zákona o obecnej polícii, ktoré nepretržite fungujú od roku 1991. V danom prípade, primátor mesta nezákonným postupom zasiahol do výhradnej kompetencie mestského zastupiteľstva a konal nad rámec oprávnení, ktoré sú mu zverené v ustanovení § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Žalobca zastal názor, že žalobou napadnuté opatrenie primátora je individuálny správny akt s konštitutívnymi účinkami, pretože na jeho základe došlo k pozastaveniu činnosti Mestskej polície, čo malo dosah na individuálne práva a povinnosti príslušníkov Mestskej polície. V čase, keď bola na základe napádaného opatrenia pozastavená činnosť mestskej polície, primátor mesta napriek tomu, že podľa § 2 ods. 3 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii náčelníka obecnej polície na návrh starostu vymenúva a odvoláva obecné zastupiteľstvo, bez predchádzajúceho uznesenia mestského zastupiteľstva, dal listom mesta Moldava nad Bodvou č. 8090/2015 zo 4.9.2015 výpoveď z pracovného pomeru podľa § 62 ods. 3 písm. b/ Zákonníka práce, bývalému náčelníkovi mestskej polície PhDr. V. O., pretože neprijal ponuku na inú pre neho vhodnejšiu prácu. Vzhľadom na uvedené skutočnosti navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/146/2015-49 zo 14.4.2016 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie.

K odvolaniu žalobcu sa písomne vyjadril žalovaný, zotrval na svojich doterajších vyjadreniach a stotožnil sa s obsahom rozsudku krajského súdu.

A) K zrušeniu zriaďovateľského VZN a Štatútu MsP formou uznesenia uviedol :

Na zasadnutí MsZ dňa 20.6.2013 bolo prijaté uznesenie č. 2013/230, ktorým sa bral na vedomie podnet MVSR proti štatútu MsP a schválil sa dodatok č. 1 k VZN č. 80, ktorým sa ruší VZN č. 49 pravidlá vydávania VZN a VZN č. 2 štatút MsP. Z rozpravy o tomto bode č. 12 rokovania vyplynulo, že finančná komisia odporučila MsZ zrušiť VZN o štatúte MsP a po výzve vtedajšieho primátora mesta, kto je za to, aby sa zrušilo VZN č. 2 štatút MsP hlasovalo všetkých 12 poslancov, vtedajší primátor skonštatoval zrušenie VZN č. 2 štatút MsP. Mestské zastupiteľstvo ako kolektívny orgán konajúci vždy v zbere musí navonok prejavíť svoju vôľu v niektorej zo zákonom predpokladaných foriem. Do výhradnej kompetencie mestského zastupiteľstva v súlade s § 11 ods. 4 písm. g/ zákona o obecnom zriadení patrí „uznášať sa na nariadeniach“. Zákonná úprava postupu a rozhodovania mestského zastupiteľstva je veľmi rámcovo vymedzená. Je preto na zastupiteľstve, aby si bližší postup svojho rokovania upravila v rokovacom poriadku, resp. iných interných predpisov. Vychádzajúc z pôsobnosti mestského zastupiteľstva pri príprave a priebehu rokovania, ako výkonu samosprávy, nemožno Mestskému zastupiteľstvu v Moldave nad Bodvou vytýkať, pri dodržaní zákonom stanovených podmienok, napr. dodržaní kvóra na prijatie príslušného aktu (v prípade prijatia uznesenia č. 2013/230 hlasovalo všetkých 12 poslancov - t.j. dodržaná 3/5 väčšina prítomných poslancov), že VZN č. 2 štatút MsP zrušili formou uznesenia, nakoľko im toto nezakazuje žiadny právny predpis. Uznesenie je

formálnym výrazom a potvrdením, že sa uskutočnil určitý procesný postup a kto ho uskutočnil a VZN je materiálnym výrazom tohto procesu. Uvedené bolo v podstate konštatované i v stanovisku, ktoré zaujala Generálna prokuratúra Slovenskej republiky ku charakteru a spôsobu prijímania aktov orgánov územnej samosprávy vo veci sp. zn.: VI Spr. 131/12 listom z 31.10.2012 v znení: „Tieto akty sú však od seba vecne oddelené i keď prijatie jedného, t.j. uznesenia o prijatí VZN, podmieňuje platnosť druhého, t.j. samotného VZN“. Vymedzenie pojmu „uznesenie“ uskutočnila Generálna prokuratúra SR aj v stanovisku v súvislosti s rozsudkom sp. zn. 6Sžo/146/2010 z 20.7.2011 na zasadnutí Správneho kolégia NS SR, ktoré sa konalo 28.5.2012. Podľa tohto právneho výkladu, „Uznesenie predstavuje univerzálny akt mestského zastupiteľstva, ktorým toto prijíma svoje rozhodnutia. Tieto môžu byť podľa povahy tak normatívneho ako i individuálneho charakteru“. Ohľadne možnosti alebo nemožnosti schvaľovania VZN formou uznesenia je potrebné podotknúť, že každá rozhodovacia činnosť mestského zastupiteľstva musí mať svoj vonkajší formálny výraz, a týmto výrazom, ktorý nachádza svoj odraz v zápisnici o rokovaní zastupiteľského zboru, je uznesenie. Teda uznesenie je akýsi formálny procesný výraz, ktorým sa deklaruje, že určitá vec bola predmetom rokovania zastupiteľstva a bolo ku nej po určitom procedurálnom postupe prijaté rozhodnutie. Uznesenie mestského zastupiteľstva má mať aspoň zásadné prvky, ktoré ho odlišia a individualizujú voči iným uzneseniam. Tento záver si už skôr osvojil aj Najvyšší súd SR, ktorý pri uzneseniach mestských zastupiteľstiev, ktorými bol schvaľovaný prevod mestského majetku, viackrát judikoval ich konkrétne náležitosti, t.j. že z nich musí byť zrejme (1) čo (2) komu a (3) začo sa predáva (napr. rozsudok 8Sžo/247/2008 zo 4.6.2009). Aj Ústavný súd SR konštatuje, že nie je podstatné to, ako je príslušný (individuálny) právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie, uznesenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva, a zakladá im priamo alebo aj sprostredkované práva alebo povinnosti (nález ÚS SR sp. zn. PL ÚS 21/08 z 2.9.2009). V tejto súvislosti poukázal aj na uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL II. ÚS 435/2010 z 20.10.2010, v ktorom sa Ústavný súd SR zaoberal obsahom a charakterom uznesenia mestského zastupiteľstva, a z ktorého vyplýva, že pre posúdenie obsahu uznesenia, aby z neho bolo jasné, zrejme a určité, čoho sa uznesenie týka a čo sa ním sleduje. Táto materiálna podstata rozhodnutia bola pri uznesení č. 2013/230 dodržaná, pretože všetci poslanci mestského zastupiteľstva jasne, zrejme a určito sledovali svojím právnym aktom - rozhodnutím vo forme uznesenia zámer zrušiť VZN č. 2 štatút MsP. Z uvedeného dôvodu, vzhľadom k imperfektности precizovania inštitútu uznesenia v zákone o obecnom zriadení, treba hľadať takú formu výkladu, ktorý umožní nerušené fungovanie orgánov mesta. Aj podľa stanoviska NS SR „Slovenská republika je právny štát, ktorý je založený na princípoch právnej istoty a predvídateľnosti právnych noriem, pričom nejasné a neurčité právne normy nemožno aplikovať a vykladať na ťarchu adresáta právnej normy - účastníka správneho konania, ale vždy na ťarchu tvorcu právnej normy“ (Rozsudok NS SR 8Sžp/1/2010).

B) K postupu prokuratúry uviedol:

Prokuratorka Krajskej prokuratúry v Košiciach sa na záver podaného odvolania vyjadrila k pracovnoprávnym skutočnostiam týkajúcich sa skončenia pracovného pomeru bývalého náčelníka mestskej polície PhDr. V. O., dokonca citovala aj presné rozhodnutia mesta ohľadom tohto skončenia. Tie ale nie sú predmetom tohto konania, jedná sa čisto o pracovnoprávny spor súkromného práva, ktorý ešte ani v svojej podstate riadne na vecne a miestne príslušnom súde nezačal, no p. prokuratorka už disponuje informáciami o genéze sporu a dôvodoch skončenia pracovného pomeru bývalého náčelníka MsP. Takéto vyjadrenie krajskej prokuratorky v jej odvolaní ohľadom internej pošty medzi zamestnávateľom a zamestnancom iného súdneho sporu je pri zachovaní zásady objektivity prokuratúry minimálne neštandardné, keďže zároveň neoznámila či využila inštitút podľa § 35 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, a toto jej konanie resp. postup nenasvedčuje osobnú nestrannosť a nezaujatosť v prejednávanej veci. Primátor mesta Moldava nad Bodvou vyjadril presvedčenie, že ako okresná, tak aj krajská prokuratúra v prejednávanej veci nepostupovali vyššie uvedeným zákonným spôsobom pri zabezpečení dôslednej, účinnej a najmä rýchlej ochrany práv a zákonom chráneným záujmov subjektu verejnej správy - mesta Moldava nad Bodvou v súvislosti s posúdením zákonnosti zriadenia a činnosti mestskej polície v Moldave nad Bodvou, čím bolo porušené jeho základné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov a právo na odstránenie stavu právnej neistoty. Stav tejto právnej neistoty v meste Moldava nad Bodvou trval už od apríla 2015, keď samo mesto na základe výsledkov vykonaného právneho auditu iniciovalo svojim podnetom na Generálnu prokuratúru SR preskúmanie zákonnosti

postupu a rozhodnutí Mestského zastupiteľstva v Moldave nad Bodvou v súvislosti so zriadením, zrušením a činnosťou Mestskej polície v Moldave nad Bodvou. Vec bola Generálnou prokuratúrou odstúpená Okresnej prokuratúre Košice - okolie, pričom tá v uvedenej veci bez súčinnosti s mestom a bez potreby aby to zabezpečilo dôkazy pre jej náležité rozhodnutie vo veci vydala už spomínané upozornenie prokurátora č. Pd 115/15/8806 zo dňa 7.7.2015 doručené mestu 13.7.2015, ktorým konštatovala, že mesto nezriadilo mestskú políciu všeobecne záväzným nariadením a preto je potrebné ho prijať. Právnu neistotu ale týmto svojím rozhodnutím okresná prokuratúra neodstránila. Jednak nebolo jej upozornenie náležité odôvodnené, čo konštatuje aj samotná krajská prokuratúra a taktiež sa v uvedenom rozhodnutí žiadnym spôsobom okresná prokuratúra právne nevysporiadala ani nenavrholo mestu riešenie, čo s činnosťou a. fungovaním nezákonnej mestskej polície do prijatia VZN jej o zriadení, resp. čo s nezákonnou mestskou políciou ak by VZN o jej zriadení nebolo nikdy prijaté.

Ak raz zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, v svojom § 2 ods. 2 jasne hovorí o tom, že obec, resp. mesto môže mať obecnú, resp. mestskú políciu len vtedy, keď je zriadená obcou prijatím VZN o jej zriadení, nemôže prokurátor ako garant dozoru nad zákonnosťou a platnosťou práva na celom území SR hovoriť o tom, že činnosť mestskej polície a mestských policajtov sa dá vykonávať „len tak fakticky“ bez príslušného zákonného zriadenia. Zdôrazňujem, že VZN o zriadení mestskej polície bolo prijaté mestským zastupiteľstvom až 28.10.2015, t.j. až o viac ako 3 mesiace od doručenia prokurátorského upozornenia. Právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov a právo na právnu istotu v rozhodnutí prokuratúry ohľadom zákonnosti zriadenia a činnosti mestskej polície v Moldave nad Bodvou bolo ešte viac oslabené následným postupom prokurátorky Krajskej prokuratúry v Košiciach, ktorá až 16.10.2015 zobrala upozornenie Okresnej prokuratúry Košice - okolie späť len z dôvodu jeho nedostatočného odôvodnenia a vydala Protest prokurátora už nie vo vzťahu k zriadeniu alebo činnosti mestskej polície v Moldave nad Bodvou (touto skutočnosťou sa vôbec v proteste nezaoberala), ale proti opatreniu primátora, ktorým sa snažil riešiť nezákonnosť doterajšieho fungovania mestskej polície v meste Moldava nad Bodvou - Rozhodnutiu č. 6 zo dňa 13.7.2015. Do kompetencie mestského zastupiteľstva ohľadom rozhodovania o zriadení a zrušení mestskej polície primátor mesta svojím Rozhodnutím č. 6 nezasiahol. Primátor mesta aj na základe Upozornenia prokuratúry Okresnej prokuratúry Košice - okolie č. Pd 115/15/8806 na porušenie zákona o nezákonnom fungovaní mestskej polície v Moldave nad Bodvou len realizoval vôľu MsZ o jej zrušení z roku 2013 (sám mestskú políciu nezrušil) a v rámci svojej právomoci pozastavil zamestnancom mestskej polície výkon ich činnosti, ktorý je možný len v rámci Mestskej polície a v nadväznosti na to upravil ich pracovnoprávne vzťahy. Primátor mesta Moldava nad Bodvou teda v prípadoch založenej rozhodovacej kompetencie MsZ o zrušení mestskej polície zo dňa 20.6.2013 a Upozornenia prokurátora na tento stav zo dňa 7.7.2015 len manifestoval svojím Rozhodnutím č. 6 navonok vôľu iných orgánov, než svoju vlastnú. Ak by skutkový stav nedal do súladu s právnym stavom, ako štatutárny orgán mesta by znášal zodpovednosť (aj trestnoprávnu) za nezákonnú činnosť mestskej polície a konanie mestských policajtov, ktorí by pri zákroku neoprávnené mohli použiť zbraň a ublížiť niekomu na zdraví, dokonca spôsobiť smrť. Zápis mestskej polície podľa § 26c zákona o obecnej polícii do evidencie obecných, resp. mestských polícií na odbore poriadkovej polície Prezídia PZ má len deklaratórny charakter nie konštitutívny, a vzniká len oznámením starostu, resp. primátora, že si takúto políciu v meste vytvorili. Odbor poriadkovej polície nepreskúmava, či boli splnené všetky zákonné podmienky a náležitosti jej zriadenia, preto len eviduje, nie vytvára mestskú políciu v tej ktorej obci, resp. meste. Navrhol preto Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky, aby Rozsudok Krajského súdu v Košiciach v celom rozsahu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku a § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku preskúmal odvolaním napadnuté rozhodnutie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanom odvolaní žalobcu podľa § 212 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku a § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku a postupom podľa § 250ja ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku v spojení § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku bez nariadenia pojednávania, keď deň verejného vyhlásenia rozhodnutia - 12.7.2018 bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na webovom sídle odvolacieho súdu (www.nsud.sk) keď dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné.

Podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP prokurátor môže podať návrh na začatie konania, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone.

Podľa § 244 ods. 1, 2 OSP v správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej.

Podľa § 246c ods. 1 OSP pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Opravný prostriedok je prípustný, len ak je to ustanovené v tejto časti. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný.

Podľa § 247 ods. 1, 2 OSP podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

Podľa § 249 ods. 3 OSP prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b/ (ďalej len „žaloba“) dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.

Podľa § 250 ods. 1 až 6 OSP účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný. Súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté.

(2) Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podať žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.

(3) Ak sa rozhodnutím a postupom správneho orgánu cítia na svojich právach ukrátené viaceré osoby, môžu podať spoločnú žalobu. Účastníkmi konania sú tiež tí, na ktorých sa pre nerozlučné spoločenstvo práv so žalobcom musí tiež vzťahovať rozhodnutie súdu (§ 91 ods. 2).

(4) Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je žalovaným správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni.

(5) Návrh podľa § 92 ods. 2 možno v konaní podľa tejto časti podať, len ak neuplynula lehota podľa § 250b ods. 1.

(6) Účastníkom konania o žalobe prokurátora je prokurátor, účastníci správneho konania a správny orgán podľa odseku 4.

Podľa § 250b ods. 1 a ods. 5 OSP žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Zameškanie lehoty nemožno odpustiť.

(5) Prokurátor môže žalobu podať do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie.

Podľa § 26 ods. 1 - 10 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre protest proti opatreniu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý nezákonné opatrenie vydal.

(2) Ak orgán verejnej správy protestu prokurátora vyhovie, je povinný do 30 dní od doručenia protestu podľa návrhu prokurátora uvedeného v proteste toto opatrenie zrušiť alebo nahradiť opatrením, ktoré bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

(3) Ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhovie alebo mu vyhovie iba čiastočne, je povinný do 30 dní od doručenia protestu predložiť protest spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu alebo dozerajúcemu orgánu určenému osobitným predpisom; 17) ústredný orgán štátnej správy predloží protest prokurátora na rozhodnutie vláde Slovenskej republiky.

(4) Ak orgán verejnej správy v ustanovenej lehote protestu prokurátora nevyhovie ani v tejto lehote protest nepredloží na rozhodnutie orgánu uvedenému v odseku 3, prokurátor môže podať protest orgánu uvedenému v odseku 3.

(5) Orgán uvedený v odseku 3 je povinný o proteste prokurátora rozhodnúť do 30 dní od predloženia protestu na rozhodnutie orgánom verejnej správy (odsek 3) alebo do 30 dní od podania protestu prokurátorom (odsek 4).

(6) Ak orgán uvedený v odseku 3 protestu prokurátora vyhovie, nezákonné opatrenie zmení alebo zruší. Ak opatrenie zruší a vráti vec na ďalšie konanie orgánu verejnej správy, ktorý nezákonné opatrenie vydal, je tento orgán pri vydaní nového opatrenia viazaný právnym názorom vysloveným v rozhodnutí o proteste prokurátora. Orgán verejnej správy, ktorého nezákonné opatrenie bolo zmenené alebo zrušené, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 30 dní od zmeny alebo zrušenia nezákonného opatrenia, obnoviť porušené práva; ak obnova porušeného práva nie je možná, je povinný urobiť v rovnakej lehote inú primeranú nápravu.

(7) Ak obec (mestská časť, mesto) nezruší na základe protestu prokurátora uznesenie obecného zastupiteľstva (miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva), môže prokurátor podať na súd návrh podľa osobitného zákona 18) na zrušenie tohto uznesenia.

(8) Rozhodnutie o proteste doručí orgán, ktorý o proteste rozhodoval, prokurátorovi. Ak o proteste rozhodoval orgán uvedený v odseku 3, doručí rozhodnutie aj orgánu, ktorý vydal opatrenie, proti ktorému bol podaný protest.

(9) Proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa nemožno odvolať ani podať rozklad.

(10) Účinnosť opatrenia, proti ktorému bol podaný protest prokurátora, sa pozastavuje uplynutím lehoty ustanovenej na vybavenie protestu (odsek 2); podľa takého opatrenia nemožno postupovať až do rozhodnutia o proteste prokurátora orgánom uvedeným v odseku 3.

Podľa § 27 ods. 1 a 2 zákona č. 153/2001 Z.z. na protest prokurátora proti rozhodnutiu sa vzťahujú ustanovenia § 26 s týmito odchýlkami:

a) orgán verejnej správy, ktorý nemá svoj bezprostredne nadriadený orgán ani dozerajúci orgán, predloží protest prokurátora spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie orgánu oprávnenému na rozhodovanie

o opravnom prostriedku v poslednom stupni, ak nevyhovie protestu prokurátora v ustanovenej lehote (§ 26 ods. 2) sám alebo ak mu vyhovie iba čiastočne; ústredný orgán štátnej správy predloží v takom prípade protest prokurátora na rozhodnutie svojmu vedúcemu, ktorý rozhodne na základe ním ustanovenej komisie,

b) rozhodnutie o proteste prokurátora doručí orgán, ktorý rozhodoval o proteste, prokurátorovi a účastníkom konania; ak o proteste prokurátora rozhodoval bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v písmene a), doručí rozhodnutie o proteste prokurátora aj orgánu verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie, proti ktorému bol podaný protest,

c) proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu účastníci konania odvolať alebo podať rozklad; na konanie o odvolaní alebo rozklade proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, 16)

d) vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bol podaný protest, sa neodkladá uplynutím lehoty ustanovenej na vybavenie protestu; ak však bol protest podaný aj proti nariadeniu alebo uskutočňovaniu výkonu rozhodnutia, ďalší výkon rozhodnutia sa podaním protestu odkladá až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o proteste,

e) protest proti rozhodnutiu môže prokurátor podať do troch rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia; ak ide o rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať riadny opravný prostriedok, do troch rokov od jeho vydania.

(2) Ak bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v odseku 1 písm. a/ nevyhovie protestu prokurátora, môže prokurátor podať na súd žalobu na preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia, ak tak ustanovuje osobitný zákon. 19)

Podľa § 250j ods. 3 OSP súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.

Podľa § 2 ods. 1 až 4 zákona č. 564/1991 Zb. obecnej polícii Obecná polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce.

(2) Obecnú políciu zriaďuje a zrušuje obec všeobecne záväzným nariadením (§ 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

(3) Náčelníka obecnej polície na návrh starostu vymenúva a odvoláva obecné zastupiteľstvo.

(4) Úlohy obecnej polície podľa tohto zákona plní v obciach, ktoré sú mestami, 2) mestská polícia.

Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä

a) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,

b) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce,

c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov 5a) a vykonáva ich správu,

d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, 5b) vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci,

e) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon,

f) 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,
- g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, 5c) udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu,
 - h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport,
 - i) plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa 5d) a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,
 - j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci,
 - k) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
 - l) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia,
 - m) organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
 - n) zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste,
 - o) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov 6) a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,
 - p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu, 6a)
 - r) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
 - s) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny. 6b)

Podľa § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení Orgánmi obce sú

- a) obecné zastupiteľstvo,
- b) starosta obce (ďalej len „starosta“).

(2) Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány, najmä obecnú radu, komisie a určuje im náplň práce; môže zriadiť a zrušiť aj ďalšie svoje orgány a útvary, ak tak ustanovuje osobitný zákon. (zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii)

Podľa § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené uznávať sa na nariadeniach.

Podľa § 12 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbore. Spôsobilé rokovať a uznávať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov; na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov. Ak obecné zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznávať sa, starosta zvolá do 14 dní nové zasadnutie.

Podľa § 13 ods. 1 - 5 zákona č. 369/1990 Zb. 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.)

(2) Starosta skladá sľub, ktorý znie: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia“.

(3) Funkcia starostu je nezlučiteľná s funkciou

- a) poslanca,
- b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený,
- c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený,
- d) predsedu samosprávneho kraja,
- e) vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy,
- f) podľa osobitného zákona. 10b)

(4) Starosta

- a) zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak tento zákon neustanovuje inak, a podpisuje ich uznesenia,
- b) vykonáva obecnú správu,
- c) zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,
- d) vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce; 12b) informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu,
- e) rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

(5) Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.

Nedostatok právomoci správneho orgánu sa považuje za jeden z dôvodov, ktorý má za následok nulitu správneho aktu. Nulita nastáva v dôsledku niektorých väd, ktoré spôsobujú, že o akte už vôbec nie je možné hovoriť. Nemusí však ísť o vady, ktoré sú pociťované ako najzávažnejšie. Nulitná činnosť sa za autoritatívnu správnu činnosť nepovažuje a nikto nie je povinný ju rešpektovať. Nulitný správny akt je rozhodnutím, ktorý vydal správny orgán ktorý na to nebol vôbec vecne príslušný. Náš právny poriadok nulitu správneho aktu a jeho dôvody neupravuje, je však potrebné vychádzať z existujúcej judikatúry. Tá spája nulitu správneho aktu spravidla v dôsledku nedostatku právneho základu, nedostatku právomoci, väd príslušnosti, absolútneho nedostatku formy, absolútneho omylu v osobe adresáta, neexistencie skutkového základu a pod..

Podľa platnej právnej úpravy je v zmysle § 250j ods. 3 OSP aj dôvodom pre zrušenie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu prípad keď vo veci rozhodol správny orgán bez oprávnenia. Takéto rozhodnutie možno v súlade s hore uvedeným vymedzením považovať za nulitný správny akt. V tomto prípade súd po zrušení napadnutého rozhodnutia konanie pred správnym orgánom zastaví pre nedostatok právomoci. Zákonodarca týmto reagoval na požiadavku právnej praxe, ale aj teórie práva vychádzajúcej z toho, že konanie predmetnom ktorého je preskúmanie nulitného správneho aktu je potrebné zastaviť, pretože neexistuje rozhodnutie, ktorého zákonnosť je potrebné v konaní pred súdom preskúmať. Nulitný správny akt preto súd najprv zruší a následne konanie v ktorom sa toto rozhodnutie preskúmalo zastaví. Oprávnenie súdu zaoberať sa nulitou správneho rozhodnutia z úradnej povinnosti nie je prelomením dispozičnej zásady, ktorou je správne súdnictvo ovládané, ale je jej logickým vyústením. Na týchto záveroch nič nemení ani to, že zákonodarca nulitu aktu výslovne neupravil. Súd zrušuje napadnuté rozhodnutie po zistení, že ide o rozhodnutie nulitné, nezaoberá sa prípadnými ďalšími námietkami žaloby, lebo zákonnosť možno skúmať len z aktu ktorý existuje.

Nulita (zmätočnosť) aktu je sama o sebe dôvodom pre jeho zrušenie súdom bez ohľadu na to, že žaloba túto skutočnosť nenamietala alebo žiadala o zrušenie rozhodnutia z iných dôvodov.

Z obsahu pripojeného súdneho a administratívneho spisu mal odvolací súd preukázané, že žalovaný opatrením označeným ako Rozhodnutie primátora mesta č. 6 zo dňa 13.7.2015 na základe § 13 ods. 4

písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vydal rozhodnutie, ktorým:

1/ odo dňa vydania rozhodnutia pozastavil až do odvolania činnosť mestskej polície v Moldave nad Bodvou podľa zákona obecnej polície č. 564/1991 Z.z.,

2/ odo dňa vydania rozhodnutia nariadil bývalým príslušníkom mestskej polície v Moldave nad Bodvou odovzdať zbrane, donucovacie prostriedky a motorové vozidlo do úschovy podľa pokynov komisie vytvorenej na tento účel,

3/ odo dňa vydania rozhodnutia nariadil zamestnancom dohliadať nad verejným poriadkom v meste Moldava nad Bodvou ako členom občianskych hliadok vykonávajúcich činnosť v súlade so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník a zákonom č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon.

Je nepochybné, že žalobu v správnom súdnictve môže podať aj prokurátor ak využije svoje návrhové oprávnenie podľa § 35 ods. 1 písm. b/ Občianskeho súdneho poriadku. Základnou podmienkou podania žaloby prokurátora je, že nebolo vyhovené jeho protestu - § 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 OSP.

Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôslednú, účinnú a rýchlu ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Najvyšší súd ako súd odvolací pristúpil k zrušeniu opatrenia - rozhodnutia vydaného primátorom mesta Moldava nad Bodvou špecifikovaného výrokovou časťou tohto rozsudku a pritom vychádzal z nasledovných hľadísk:

Prvostupňový súd zamietol žalobu prokurátora ktorou sa žalobca domáhal zrušenia vyššie špecifikovaného opatrenia - rozhodnutia žalovaného, a to z dôvodu toho, že na vydanie žalovaného opatrenia - rozhodnutia mal žalovaný primátor právomoc v zmysle § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení.

Článok 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky vymedzuje právne postavenie starostu obce ako orgánu obce (čl. 69 ods. 1). Podľa ústavy je starosta obce výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení postavenie starostu obce upravuje podrobnejšie. Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje zastupiteľský orgán, starosta obce je orgánom exekutívneho charakteru, ktorého úlohou je zabezpečovať realizáciu úloh správy obce. Zákonodarca jeho vzťah k obecnému zastupiteľstvu upravil tak, že zaručil jeho relatívne nezávislé postavenie na obecnom zastupiteľstve.

Ustanovenie § 13 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. upravuje najdôležitejšie povinnosti vyplývajúce starostovi z jeho funkcie ako najvyššieho výkonného orgánu obce a predstaviteľa obce. Vôbec nejde o úplný výpočet jeho povinností, pretože ďalšie mu vyplývajú nielen z iných ustanovení zákona SNR č. 369/1990 Zb., ale aj z ustanovení ďalších, osobitných zákonov. Tieto povinnosti sú súčasne jeho kompetenciou, ktorú mu nemožno odňať alebo zmeniť rozhodnutím obecného zastupiteľstva. Povinnosť vykonávať obecnú správu znamená povinnosť starostu zabezpečovať túto správu, a to aj na základe uznesení obecného zastupiteľstva. Vyjadruje vlastný účel a zmysel existencie tohto orgánu obce. Do kompetencie starostu patrí aj vydávanie vnútorných právnych predpisov obce taxatívnym spôsobom vypočítaných v § 13 ods. 4 písm. d/. Ide o jeho výhradnú právomoc, ktorá súvisí s postavením starostu ako štatutárneho orgánu (§ 13 ods. 5) v pracovnoprávných záležitostiach zamestnancov obce a z jeho riadiacej funkcie vo vzťahu k obecnému úradu (§ 16 ods. 3). Povinnosť informovať obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu je povinnosťou realizovanou následne, čiže po týchto úkonoch. Túto informačnú povinnosť nemá vo vzťahu k pracovnému poriadku a poriadku odmeňovania zamestnancov obce. Kľúčovým pre právomoc starostu obce rozhodovať vo veciach správy obce je pravidlo upravené v § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb., ktoré je možné interpretovať tak, že starosta obce je oprávnený rozhodovať vo všetkých veciach správy obce, ak zákon (t.j. zákon SNR č. 369/1990 Zb. alebo osobitný zákon) alebo štatút obce neustanovuje, že právomoc rozhodovať o určitej veci v správe obce patrí do kompetencie obecného zastupiteľstva. Jednoducho povedané - ak ide o správu obce, starosta obce robí všetko, okrem toho, čo patrí do kompetencie

zastupiteľského orgánu obce.

Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. je obecné (mestské) zastupiteľstvo oprávnené zriaďovať a zrušovať aj útvar mestskej polície. Zákon č. 564/1991 Zb., na ktorý odkazujú ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. je osobitným, špeciálnym zákonom vo vzťahu k zákonu č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Ide však o samostatný útvar, ktorého základné úlohy, organizáciu a práva a povinnosti jeho príslušníkov vymedzuje zákon č. 564/1991 Zb. ako špeciálny právny predpis k zákonu č. 369/1990 Zb. a pracovnoprávnym predpisom. Tento útvar zriaďuje mesto všeobecne záväzným nariadením, na ktorom sa uznáva mestské zastupiteľstvo, ktoré ako príslušný orgán mesta aj určuje jeho organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov s prihliadnutím na rozsah jeho úloh (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. 4Cdo/689/2015 zo dňa 28.9.2016).

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii obecná polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce.

Z § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii vyplýva, že obecnú políciu zriaďuje a zrušuje obec všeobecne záväzným nariadením.

S poukazom na § 11 ods. 4 písm. g/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obecné (mestské) zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä sa uznáva na nariadeniach. Obsah samosprávnych funkcií obce, resp. mesta je vymedzený v § 4 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Pôsobnosť obecného (mestského) zastupiteľstva ako jedného z orgánov obce je upravená v § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Mestské zastupiteľstvo rozhoduje teda o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené vykonávať kompetencie uvedené demonštratívne v písm. a/ až p/ uvedeného zákonného ustanovenia. V písm. g/ uvedeného ustanovenia je mu daná kompetencia uznávať sa na nariadeniach. Zmocnenie na vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce je obsiahnuté v § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Rozhodnutie o zrušení, zriadení obecnej - mestskej polície je vo výlučnej kompetencii obecného (mestského zastupiteľstva) zastupiteľstva, čo podľa názoru odvolacieho súdu vyplýva priamo zo zákona o obecnej polícii č. 564/1991 Zb..

Slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, takže je potrebné aby aj rozhodovanie správnych orgánov odrážalo princípy dobrej správy, ktoré sú vyjadrené v odporúčaniach Rady Európy. Na tieto princípy odkazuje aj európska judikatúra. Uplatnenie princípov dobrej správy v praxi, okrem iného, znamená, že pri rozhodovaní správny orgán musí vychádzať z princípov ochrany nadobudnutých práv a legitímneho očakávania, ako aj z princípu proporcionality.

Najvyšší súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že dobrému výkonu verejnej správy ako univerzálnej zásade zodpovedá len taký režim a postup rozhodovania orgánov verejnej správy, v rámci ktorého bude dodržaná zákonosť. Aj podľa Najvyššieho súdu by bolo v rozpore s touto univerzálnou zásadou, v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a princípmi právneho štátu, aby o pozastavení činnosti výkonu mestskej polície, odovzdaní zbraní a donucovacích prostriedkov a vymenovaní členov mestskej polície za členov občianskych hliadok rozhodoval samotný starosta a nie mestské zastupiteľstvo, v ktorého výlučnej kompetencii je zriaďovanie, zrušovanie mestskej polície ako aj vymenovávanie a odvolávanie náčelníka mestskej polície.

Podľa názoru odvolacieho súdu v danom prípade primátor mesta zasiahol do kompetencie mestského zastupiteľstva a konal nad rámec svojich oprávnení, resp. bez oprávnenia ktoré vyplýva zo zákona o obecnej polícii, v danom prípade táto kompetencia patrí obecnému, resp. mestskému zastupiteľstvu. Odvolací súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že uznesením mestského zastupiteľstva Moldava nad Bodvou dňa 20.6.2013, ktorým bolo prijaté uznesenie č. 2013/230 ktorým sa zrušilo VZN č. 2 a štatút mestskej polície, že týmto nebola zrušená mestská polícia spôsobom upraveným v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Štatút mestskej polície bol zrušený uznesením č. 2013/230 zo

dňa 20.6.2013 a nie všeobecne záväzným nariadením č. 23/MZ/2013, tak ako to uvádza prvostupňový súd vo svojom rozhodnutí. Nesporným bola teda aj skutočnosť, že Mestská polícia v Moldave nad Bodvou bola zriadená najneskôr odo dňa 10.10.1991 podľa § 19 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení účinnom do 31.12.1991. Prijatím Všeobecne záväzného nariadenia č. 91 z 28.10.2015 o zriadení Mestskej polície mestské zastupiteľstvo Mesta Moldava nad Bodvou aj podľa názoru odvolacieho súdu zosúladiť faktický stav s platnou právnou úpravou, t.j. zákonom č. 564/1991 Zb., ktorý bol účinný od 1.1.1992.

S poukazom na to, že podľa § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii obecnú políciu zriaďuje a zrušuje obec (mesto) všeobecne záväzným nariadením, nebola zrušením štatútu mestskej polície uznesením mestského zastupiteľstva zrušená mestská polícia, nakoľko na jej zrušenie je potrebné prijatie všeobecne záväzného nariadenia mesta. Ani podľa názoru odvolacieho súdu vzhľadom k tomu, že mestská polícia nebola zákonným spôsobom zrušená, primátor mesta nemohol len riešiť takzvaný faktický stav, ktorý existoval po zrušení mestskej polície v rámci kompetencie v zmysle § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb., keďže je možné konštatovať, že právomoc, kompetenciu zriadiť, resp. zrušiť mestskú políciu je možné len v súlade s § 2 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

Jednoznačne zo zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii vyplýva, že mestskú políciu ktorú ako poriadkový útvar zriaďuje a zrušuje mesto všeobecne záväzným nariadením (na ktorom sa uznáva mestské zastupiteľstvo), že v danom prípade nebol žalovaný oprávnený rozhodnúť postupom podľa § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. a predmetným opatrením - rozhodnutím pozastaviť činnosť mestskej polície vrátane výrokov nadväzujúcich, tak ako to vykonal vo svojom rozhodnutí č. 6 zo dňa 13.7.2015. Uvedené rozhodnutie nie je možné ani „skryť“ pod oprávnenie starostu rozhodovať cez ustanovenie § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení podľa ktorého starosta rozhoduje vo všetkých veciach správy obce (mesta), ak nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Z tohto dôvodu je možné konštatovať zo strany najvyššieho súdu, že v danom prípade starostovi, resp. primátorovi mesta Moldava nad Bodvou nevyplývalo rozhodovať o pozastavení činnosti mestskej polície uvedeným opatrením - rozhodnutím ani s poukazom na § 13 ods. 4 písm. e/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok súdu prvého stupňa pri aplikácii § 250ja ods. 3 OSP za použitia § 250j ods. 3 veta druhá OSP a opatrenie - rozhodnutie žalovaného zrušil a konanie zastavil.

O náhrade trov konania súd rozhodol pri aplikácii ustanovenia § 224 ods. 1 OSP za použitia § 250k ods. 1 OSP, žalobca v konaní bol úspešným účastníkom konania avšak náhradu trov konania si neuplatnil, preto mu táto nebola priznaná.

Odvolací súd v odvolacom konaní postupoval podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol zrušený zákonom č. 160/2015 Z.z., Civilný sporový poriadok (§ 473), ktorý nadobudol účinnosť 1.7.2016. Dňom 1.7.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok, ktorý v § 491 ods. 1 ustanovil, že ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti. Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov. V súlade s vyššie uvedenými prechodnými ustanoveniami odvolací súd v predmetnej veci postupoval podľa doterajšieho predpisu, Občianskeho súdneho poriadku.

Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1.5.2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný