

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: **Krajská prokuratúra B. B.**, proti odporcovi: **Obec Lehôtka** o preskúmanie zákonnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/5-2007 zo dňa 15.februára 2007, konajúc o odvolaní odporcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23 S 2/2009-56 zo dňa 1.apríla 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23 S 2/2009-56 zo dňa 1.apríla 2009 **p o t v r d z u j e .**

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

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Banskej Bystrici napadnutým uznesením č.k. 23 S 2/2009-56 zo dňa 1.apríla 2009 zrušil uznesenie Obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/5-2007 zo dňa 15.februára 2007, navrhovateľovi náhradu trov konania nepriznal. Napadnutým uznesením Obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/5-2007 zo dňa 15.februára 2007 bolo kvalifikovanou trojpätinovou väčšinou potvrdené uznesenie tohto obecného zastupiteľstva č. II/4-2007 zo dňa 3.februára 2007, ktorým určilo starostovi obce podmienky výkonu jeho funkcie z časového hľadiska vo forme polovičného pracovného úväzku odo dňa 3.februára 2007 a súčasne schválilo plat starostovi podľa § 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z.z. o právnom

postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 253/1994 Z.z.).

Krajský súd poukázal na to, že podľa ustanovenia § 11 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce – okrem iných určuje organizáciu obecného úradu a určuje plat starostu a hlavného kontrolóra (písm. i/). Do základných otázok života obce nepatrí skracovanie pracovného úväzku starostu. Z ustanovenia § 13 ods. 11 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že platové pomery starostu upravuje osobitný zákon, ktorým je zákon č. 253/1994 Z.z. Minimálny plat starostu je určený v ustanoveniach § 3 a § 4 zákona č. 253/1994 Z.z., starostovia sú zaradení do deviatich platových skupín podľa počtu obyvateľov obce alebo mesta; plat starostu nemôže byť nižší, ako je uvedené v ustanovení § 3 zákona č. 253/1994 Z.z.; obecné zastupiteľstvo môže tento plat zvýšiť, nemôže ho však znížiť. Na začiatku každého volebného obdobia starostu musia byť určené jasné pravidlá pre výkon funkcie starostu. Ak by takéto pravidlá neboli určené, mohlo by dôjsť v dôsledku rôznych partikulárnych, osobných, rodinných, skupinových a politických záujmov k situácii, žeby v priebehu volebného obdobia došlo k znefunkčneniu funkcie starostu tým, že by rozhodnutím obecného zastupiteľstva bol schválený skrátený pracovný úväzok starostu a s tým súvisiaci aj skrátený plat.

Starosta obce je podľa čl. 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky volený obyvateľmi obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné volebné obdobie. Voľba starostu na základe priameho volebného práva s tajným hlasovaním je prejavom najvyššej formy demokracie obce a ak nedôjde k zníženiu rozsahu pracovného úväzku starostu a s tým súvisiacia úprava platu starostu na základe dohody medzi starostom a občanmi obce, nemôže obecné zastupiteľstvo svojvoľne v priebehu volebného obdobia tento pracovný úväzok skracovať. U menších obcí môže obecné zastupiteľstvo nižšiu pracovnú záťažnosť ovplyvňovať len tým, že nebude starostovi zvyšovať základný plat, ktorý bol stanovený zákon č. 253/1994 Z.z. Krajský súd na základe týchto skutočností dospel k záveru, že napadnuté uznesenie Obecného zastupiteľstva obce Lehôtka je v rozpore so zákonom, a preto ho zrušil.

Proti tomuto uzneseniu podal v zákonnej lehote odporca odvolanie, v ktorom navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu zrušiť. Namietal, že k žalobe žalobcu sa vyjadril len

starosta a nie poslanci obecného zastupiteľstva. Nakoľko starosta obce Lehôtka podával podnet na Okresnú prokuratúru Lučenec a Krajskú prokuratúru v Banskej Bystrici a žiadal zrušiť uznesenie obecného zastupiteľstva, vyjadroval sa teda za obec Lehôtka v prospech svojej veci a stotožnil sa so žalobou žalobcu. Uviedol, že obecné zastupiteľstvo v Lehôtke sa riadilo Metodickým návodom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. SVS-202/2006/03716 zo dňa 29.novembra 2006. V čl. II ods. 5 tohto metodického plánu sa navrhuje, aby programom prvého zasadnutia obecného zastupiteľstva bolo aj schválenie platu starostu obec a určenie podmienok výkonu starostu obce.

Podľa názoru odporcu uznesením obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/5-2007 zo dňa 15.februára 2007 nebol starosta ukrátený na svojich právomociach vyplývajúcich mu zo zákona, ale bol mu len upravený plat a úväzok na základe finančných možností obce, nakoľko odporca má cca 350 obyvateľov a má teda aj nižší rozpočet. Uviedol, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o rozpočte obce, ktorého súčasťou je aj plat starostu obce, z tohto možno určiť aj kompetenciu týkajúcu sa určenia záväzku starostu obce. Úväzkovému starostovi, teda starostovi, ktorý nevykonáva funkciu v plnom rozsahu, určuje obecné zastupiteľstvo výšku úväzku podľa finančných možností obce a objektívnej doby výkonu funkcie. Po prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva po voľbách v roku 2006 sa starosta obce obrátil listom na Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekciu verejnej správy, kde žiadal o zaslanie právneho stanoviska vo veci určenia úväzku starostu obecným zastupiteľstvom. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v liste zo dňa 24.januára 2007 konštatovalo, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje vo veci určovania platu starostu, pod túto kompetenciu možno subsumovať aj úväzok starostu, lebo obecné zastupiteľstvo je subjektom, ktorý prijíma a schvaľuje rozpočet obce.

Navrhovateľ vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu odporcu navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu potvrdiť. Odvolanie navrhovateľa nepovažuje za dôvodné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolanie odporcu nie je dôvodné. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2, § 214 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis odporcu, zistil, že Obecné zastupiteľstvo obce Lehôtka dňa 15.februára 2007 uznesením č. II/5-2007 schválilo návrh Ing. P. (poslanca obecného zastupiteľstva), ktorým sa schvaľuje polovičný úväzok a plat starostu obce od 3.februára 2007. Týmto uznesením obecné zastupiteľstvo obce Lehôtka potvrdilo trojpäťtinovou väčšinou uznesenie obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/4-2007 zo dňa 3.februára 2007, nakoľko toto uznesenie starosta obce nepodpísal. Uznesením č. II/4-2007 zo dňa 3.februára 2007 obecné zastupiteľstvo obce Lehôtka schválilo návrh Ing. P. na skrátení pracovného úväzku starostu na 50% pracovného úväzku ako aj na zníženie platu starostu (na 50%) podľa § 4 ods. 1 a ods. 4, § 3 zákona č. 253/1994 Z.z.

V predmetnej právnej veci je spornou otázka výkladu ustanovenia § 11 ods. 4 písm. i/ zákona o obecnom zriadení a s ňou súvisiaca otázka kompetencie obecného zastupiteľstva pri určení pracovného úväzku starostu.

Z ustanovenia § 11 ods. 4 písm. i/ zákona o obecnom zriadení vyplýva obecnému zastupiteľstvu právomoc rozhodovať o základných otázkach života obce – určovať organizáciu obecného úradu a určovať plat starostu a hlavného kontrolóra. V predmetnej právnej veci sa Najvyšší súd Slovenskej republiky zameria na výklad pojmov „určovať plat starostu“ a jeho rozsah, ktorý je medzi účastníkmi sporný.

Primárne je nevyhnutné vychádzať zo spôsobu kreovania starostu a obecného zastupiteľstva a vzťahu medzi nimi. Starosta a obecné zastupiteľstvo predstavujú dva rovnocenné samosprávne orgány obce, z ktorých každý má zákonom definované kompetencie. Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľským zborom obce a jeho kompetencie sú upravené v ustanovení § 11, § 12 zákona o obecnom zriadení. Starosta je najvyšším výkonným orgánom obce a jeho kompetencie sú určené Ústavou Slovenskej republiky (čl. 69 ods. 3), zákonom o obecnom zriadení (§ 13), zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí (§ 51). Funkcia starostu a funkcia poslanca obecného zastupiteľstva sú navzájom nezlučiteľné.

Starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie (čl. 69 ods. 3 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky, § 1 a § 2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb.

o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov). Rovnako aj poslanci obecného zastupiteľstva sú volení obyvateľmi obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt; voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním (čl. 69 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, § 1 a § 2 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov).

Z ustanovenia § 11 ods. 4 písm. i/ zákona o obecnom zriadení vyplýva právomoc obecného zastupiteľstva (okrem iných) určovať plat starostu. Z gramatického hľadiska sa pojmy „určovať“ (nedokonavý vid), resp. „určiť“ (dokonavý vid) chápu ako rozhodnúť o niečom alebo o niekom, urobiť záver; synonymami sú slová ustanoviť, stanoviť, predpísať, ustáliť, determinovať a pod.; platom sa rozumie pravidelná peňažná odmena za výkon funkcie starostu, synonymami sú mzda, výplata, zárobok, príjem, a pod. (Krátky slovník slovenského jazyka, 4., doplnené a upravené vydanie. Redigovali: J. K. – M. P. – M. P.. Bratislava: Veda 2003; Synonymický slovník slovenčiny, veda 2004, tretie, nezmenené vydanie, <http://slovník.juls.savba.sk/>). Pojem „určovať plat starostu“ je teda presne definovaný, zrozumiteľný, bez pochybností o jeho význame a vzťahuje sa len na stanovenie, určenie platu starostu. V žiadnom prípade sa nevzťahuje na určovanie pracovného úväzku starostu ako možného predstupňa k určeniu platu starostu; preto kompetencia obecného zastupiteľstva určovať plat starostu nesubsumuje určovanie úväzku starostu. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že samotní obyvatelia obce pred voľbami starostu boli uzročení s určitými podmienkami výkonu funkcie starostu, z ktorých jednou bol plný úväzok starostu.

Štátne orgány, resp. orgány verejnej moci – teda aj obce a ich orgány – môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom uznesení sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5.februára 1998 (publikovanom v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 49/1998 Z.z. a v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 43/1998) podal výklad tohto ustanovenia ústavy: *„Článku 2 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky v časti: „Štátne orgány môžu konať... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ zodpovedá konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez výnimky a súčasne zákonom ustanoveným spôsobom. Tento výklad platí aj vtedy, keď sa orgán štátu domnieva, že iný štátny orgán konal spôsobom, ktorý nebol v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Údajné protiústavné konanie jedného orgánu štátu nie je pre iný štátny orgán dôvodom, aby konal inak ako v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom. Len taký postup orgánov*

štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielnej súčasti právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

Conditio sine qua non v materiáloch právnom štáte je dôsledné dodržiavanie kompetencií orgánmi verejnej moci, teda aj orgánmi samosprávy obcí (starosta, obecné zastupiteľstvo).

V predmetnej právnej veci, keď obecné zastupiteľstvo určilo okrem platu starostu aj jeho pracovný úväzok, konalo nad rámec zákona o obecnom zriadení a svojich kompetencií a v rozpore s ustanovením čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ak by zákonodarca v podobe zákona o obecnom zriadení zveril obecnému zastupiteľstvu aj právomoc určovať pracovný úväzok starostu, bolo by to v ňom *expressis verbis*, t.j. výslovne, uvedené. Takéto svojvoľné rozširovanie právomoci obecným zastupiteľstvom na otázky, ktoré mu zákon nezveruje, je v rozpore s vyššie uvedeným ustanovením Ústavy Slovenskej republiky. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zákonodarca ani nezvažoval možnosť zveriť túto právomoc určovania pracovného úväzku starostu do rúk obecnému zastupiteľstvu, pretože na základe argumentum ad absurdum by bolo možné, aby obecné zastupiteľstvo určilo pracovný úväzok starostu aj na 0 hod. denne, čím by znefunkčnilo činnosť jedného z dôležitých samosprávnych orgánov obce, a to starostu. Najvyšší súd Slovenskej republiky, na rozdiel od krajského súdu, zastáva názor, že v prípade, žeby starosta hrubo alebo opakovane zanedbával povinnosti starostu, porušoval Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, obecné zastupiteľstvo bude postupovať podľa ustanovenia § 13a ods. 3 písm. a/ zákona o obecnom zriadení a vyhlási hlasovanie obyvateľov obce o odvolaní starostu. Rovnako môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť hlasovanie o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov (§ 13a ods. 3 písm. b/ citovaného zákona).

Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožnil s názorom krajského súdu (vychádzajúcim z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/1998 z 1. júla 1999), že uznesenie obecného zastupiteľstva je výsledkom rozhodovacej činnosti obce (mestskej časti, mesta) a to aj v oblasti výkonu územnej samosprávy a charakter tejto činnosti vykonávanej vo verejnom záujme je nepopierateľný. Vychádzajúc z princípu

právneho štátu, podľa ktorého panstvo zákona platí pre všetky subjekty, ktoré svoje práva a povinnosti v rámci štátu vykonávajú, nie je možné, aby verejná moc samosprávnych subjektov (teda aj obce, mestskej časti, mesta, príp. ich orgánov) si vytvárala akési, na štátnej moci nezávislé „právo“. Išlo by o také pravidlá správania sa, hoci vydané v rámci samosprávnej činnosti obce, mestskej časti, mesta (§ 4 zákona č. 369/1990 Zb.), ktoré by odporovali právnym predpisom vydaným štátom.

V súvislosti s právomocou obecného zastupiteľstva určovať plat starostu Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že aj táto právomoc je limitovaná zákonom č. 253/1994 Z.z., ktorý stanovuje minimálnu výšku mesačného platu starostu zodpovedajúcu počtu obyvateľov obce alebo mesta, ktorí majú na ich území trvalý pobyt. Obecné zastupiteľstvo nemôže určiť nižší plat ako je uvedený v tomto zákone, teda nemôže určiť plat nižší ako súčin priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok a násobku podľa § 4 ods. 1 (v závislosti od počtu obyvateľov); plat úväzkového starostu nemôže byť nižší ako súčin platu ustanoveného podľa § 3 a koeficientu 0,3 (§ 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z.z.). Obecné zastupiteľstvo teda môže určiť plat starostu len v rozmedzí od tejto minimálnej hranice vyššie.

Vychádzajúc z uvedených skutočností Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že protest prokurátora podaný proti uzneseniu Obecného zastupiteľstva obce Lehôtka č. II/5-2007 zo dňa 15.februára 2007 bol dôvodný, pretože citované uznesenie obecného zastupiteľstva bolo v rozpore so zákonom o obecnom zriadení a jeho ustanovením § 11 ods. 4 písm. i/ ako aj čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

K námietke odporcu, že k návrhu prokurátora na začatie konania sa nevyjadrilo obecné zastupiteľstvo, ale starosta obce, ktorý sám podával návrh na prokuratúru na zrušenie uznesenia obecného zastupiteľstva Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že účastníkmi konania o preskúmaní zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva podľa § 250zf ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku sú obec a prokurátor. Za obec vo vzťahu k štátnym orgánom, resp. za obec navonok koná starosta (čl. 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, § 13 ods. 4 písm. c/ zákona o obecnom zriadení). Krajský súd preto nepochybil a postupoval v súlade s Občianskym súdnym poriadkom, keď odporcu vyzval na vyjadrenie sa k návrhu na začatie konania. Skutočnosť, že k návrhu prokurátora na začatie konania sa vyjadril starosta obce je

vecou vnútornej organizácie práce obce a nie je v rozpore s Občianskym súdnym poriadkom ani zákonom o obecnom zriadení.

Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že napadnuté uznesenie Krajského súdu v B. B. č.k. 23 S 2/2009-56 zo dňa 1.apríla 2009 je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, zákonom o obecnom zriadení, Občianskym súdnym poriadkom. S výkladom ustanovenia § 11 ods. 4 písm. i/ zákona o obecnom zriadení sa vysporiadal krajský súd ústavne konformným spôsobom, a preto najvyšší súd napadnuté uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23 S 2/2009-56 zo dňa 1.apríla 2009 ako vecne správne potvrdil (§ 219 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol v zmysle ustanovenia § 224 ods. 1, § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, pretože úspešnému navrhovateľovi trov konania nevznikli a odporcovi náhrada trov konania neprináleží.

Poučenie: Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný-

V Bratislave dňa 5. novembra 2009

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská