

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Usam/2/2018
Identifikačné číslo spisu: 3017200124
Dátum vydania rozhodnutia: 05.02.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Nora Halmová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:3017200124.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Nory Halmovej a zo sudcov JUDr. Jany Zemkovej PhD. a Mgr. Viliama Pohančeníka v právnej veci žalobcu: U., právne zastúpený: doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD., advokátska kancelária, Nemessányiho 30A, Košice, proti žalovanému: Mesto Púchov, Štefánikova 821/21, Púchov, právne zastúpený: JUDr. ANTON ŠKOLEK & PARTNERS, s.r.o., Treskoňova 816/1, Bytča, o preskúmanie zákonnosti uznesenia mestského zastupiteľstva Mesta Púchov č. 3/2017 zo dňa 22. februára 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/46/2017-67 zo dňa 13. februára 2018 a o kasačnej sťažnosti žalovaného proti výroku o náhrade trov konania rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/46/2017-67 zo dňa 13. februára 2018, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/46/2017-67 zo dňa 13. februára 2018 z a m i e t a.

II. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/46/2017-67 zo dňa 13. februára 2018 vo výroku o trovách konania z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

1.

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti uznesenia mestského zastupiteľstva Mesta Púchov č. 3/2017 zo dňa 22.02.2017, ktorým bol žalobca odvolaný z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov. O náhrade trov konania rozhodol podľa § 168 SSP tak, že žalovanému ich náhradu nepriznal.

2. V otázke vymedzenia limitov súdneho prieskumu pri tomto osobitnom type konania vo veciach územnej samosprávy, krajský súd poukázal na závery rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky z čias účinnosti predchádzajúcej procesnej úpravy (§ 250zf Občianskeho súdneho poriadku). Poukazujúc na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/146/2010 zo dňa 20.07.2011 uviedol, že súdny prieskum uznesenia obecného zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra z funkcie sa obligatórne redukuje iba na posúdenie formálnej stránky tohto procesu a jeho výsledku. Rovnako poukázal i na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/4/2014 zo dňa 28.01.2015. Vychádzajúc z rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky mal krajský súd za to, že v rámci tohto typu súdneho prieskumu je potrebné sa zamerať na otázku zákonnosti odvolania hlavného kontrolóra z funkcie z pohľadu dodržania formálnych a obsahových náležitostí uznesenia o odvolaní (t. j. jasnosť, určitosť a zrozumiteľnosť formulácie textu, obligatórny odkaz v uznesení na právne predpisy právne kvalifikujúce skutkový stav) a z pohľadu skutočnej existencie skutkových okolností slúžiacich ako podklad pre vyvodenie zodpovednosti voči hlavnému kontrolórovi vo forme jeho odvolania.

3. Po preskúmaní procedurálnej stránky postupu, akým mestské zastupiteľstvo dospelo k odvolaniu žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov, nezistil krajský súd nedostatky zakladajúce dôvod na zrušenie napadnutého uznesenia. Podľa názoru krajského súdu bolo preukázané, že zasadnutie mestského zastupiteľstva bolo riadne zvolané a počas celého trvania zasadnutia dňa 22.02.2017 bolo uznášaniaschopné. Hoci odvolanie žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra nebolo súčasťou pôvodného programu, s ktorým bolo zasadnutie zvolávané, je zo zápisnice o priebehu zasadnutia zo dňa 22.02.2017 zrejmé, že sa táto otázka, t. j. návrh na odvolanie žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov, stala predmetom rokovania mestského zastupiteľstva postupom predvídaným zákonom a rokovacím poriadkom mestského zastupiteľstva. Konečná formulácia textu uznesenia bola pred hlasovaním oznámená poslancom mestského zastupiteľstva, z čoho vyplýva, že neboli uvedení do omylu ohľadne predmetu hlasovania a zo zápisnice nevyplýva ani náznak pochybnosti, že by výrok uznesenia nebol výrazom ich slobodnej a vážnej vôle prejavenej hlasovaním.

4. Krajský súd považoval za dodržané aj formálne náležitosti napadnutého uznesenia. Uviedol, že z napriek štylisticky nesprávnej formulácie o „schválení odvolania U.“ namiesto obvyklejšieho vyjadrenia „odvoláva U.“ je z textu uznesenia zrejma a zrozumiteľná vôľa mestského zastupiteľstva odvolať z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov, žalobcu identifikovaného menom a ostatnými osobnými údajmi znemožňujúcimi jeho zámenu s inou osobou, s poukazom na ustanovenie § 18a ods. 9 písm. a/ zákona číslo 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zmien a doplnkov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) z ktorého mestskému zastupiteľstvu takáto právomoc vyplýva.

5. Krajský súd uviedol, že uznesenie v nevyhnutnom rozsahu odkazuje na skutkové zistenia ustálené v podobe neospravedlnených absencií dňa 15.02.2017 a dňa 17.02.2017, ktoré právne kvalifikuje ako zvlášť hrubé porušenie povinností zamestnanca, resp. vedúceho zamestnanca, pričom uznesenie odkazuje na konkrétne ustanovenia právnych predpisov, aplikáciou ktorých dospelo mestské zastupiteľstvo k uvedenej právnej kvalifikácii konania vytykaného žalobcovi (§ 81 písm. b/, § 68 ods. 1 písm. b/ Zákonníka práce) v spojení so zákonom č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, podľa ktorého ustanovenia § 1 ods. 4 sa na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme vzťahuje Zákonník práce, ak uvedený zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

6. Z pohľadu preukázateľnosti skutkových zistení mal krajský súd tvrdeniami žalovaného a žalobcu za preukázané, že dňa 15.02.2017 a dňa 17.02.2017 žalobca v práci nebol, pričom právnym podkladom jeho neprítomnosti v práci nebola dovolenka schválená primátorom Mesta Púchov alebo iným povereným predstaviteľom mesta. V rámci limitov súdneho prieskumu v správnom súdnictve mal krajský súd za to, že nebolo potrebné preukazovať viac skutočností, najmä s odkazom na vyššie uvedené rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a preto nemohol z kvalitatívnej stránky hodnotiť mieru závažnosti porušenia pracovných povinností žalobcu.

7. Krajský súd dospel k záveru, že vyhodnotiť napadnuté uznesenie ako nezákonné by bolo možné iba vtedy, ak by mestským zastupiteľstvom vykonaná subsumpcia, t. j. v procese právnej aplikácie

realizované podradenie určitých právne relevantných skutočností pod konkrétnu právnu normu, nemala oporu v žiadnom všeobecne záväznom právnom predpise, prípadne by bola v rozpore s judikatúrou týkajúcou sa predmetnej právnej otázky. Poukazujúc na staršiu judikatúru v pracovnoprávnej oblasti (R 11/1969) a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Cdo/81/2010 zo dňa 27.04.2011, dospel krajský súd k záveru, že právne posúdenie opakovanej neprítomnosti žalobcu v práci bez toho, aby mu zamestnávateľ (primátor mesta) na čerpanie dovolenky udelil súhlas, ako závažné porušenie pracovnej disciplíny, nie je takou aplikáciou príslušných ustanovení Zákonníka práce, ktorá by sa zjavne odchyľila od ich konkrétneho znenia, prípadne by zásadným spôsobom poprela ich význam a účel so zjavne nespravodlivými právnymi následkami v oblasti práv a oprávnených záujmov žalobcu.

8. Návrh právnej zástupkyne žalobcu na vykonanie dokazovania výsluchom svedka, majúceho ozrejmiť okolnosti, špecifiká a spôsob čerpania dovolenky zamestnancov na Mestskom úrade Mesta Púchov, krajský súd neakceptoval s poukazom na limity súdneho prieskumu uznesení zastupiteľstiev orgánov územnej samosprávy o odvolaní osôb z funkcií hlavných kontrolórov, ktoré neumožňujú hmotnoprávne ani procesnoprávne uchopiť problematiku z pozície civilného súdu vybavujúceho agendu pracovného práva.

2.

9. Proti právoplatnému rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej aj kasačný sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/ a h/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), v ktorej navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zruší rozsudok krajského súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, alternatívne zruší uznesenie mestského zastupiteľstva Mesta Púchov č. 3/2017 zo dňa 22.02.2017. Zároveň navrhol zaviazat' žalovaného na úhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde pozostávajúcich zo súdneho poplatku a trov právneho zastúpenia.

10. V kasačnej sťažnosti žalobca poukázal na nesprávnu procesnú formu vydaného rozhodnutia, nakoľko SSP pre tento druh konania meritorne rozhodovanie vo forme rozsudku nepozná. Správne mal krajský súd vo veci rozhodovať uznesením.

11. Žalobca nesúhlasil so záverom krajského súdu, že z textu uznesenia je zrejmá a zrozumiteľná vôľa mestského zastupiteľstva odvolať z funkcie hlavného kontrolóra. Mal za to, že na obsahové náležitosti uznesenia prijatého orgánom verejnej moci je potrebné klásť vyššie nároky než na právne úkony v súkromnom práve. Uviedol, že obecné zastupiteľstvo môže hlavného kontrolóra odvolať, v žiadnom prípade však nemôže schvaľovať jeho odvolanie. Obsah uznesenia, podľa názoru žalobcu, priamo odporuje § 18a ods. 9 zákona č. 369/1990 Zb., takéto uznesenie je neurčité a nepreskúmateľné.

12. Žalobca v kasačnej sťažnosti namietal rozpor prijatia uznesenia s rokovacím poriadkom mestského zastupiteľstva, nakoľko bod rokovania mestského zastupiteľstva, týkajúci sa odvolania hlavného kontrolóra nebol uvedený v návrhu programu rokovania. Žalobca mal za to, že ak primátor mesta Púchov považoval konanie žalobcu za závažné porušenie pracovnej disciplíny, mal sám uviesť takúto skutočnosť v navrhovanom programe mestského zastupiteľstva. Taktiež uviedol, že pred rokovaním mestského zastupiteľstva nebol mestským poslancom doručený žiaden materiál, z ktorého by vyplýval dôvod pre odvolanie a tento nebol predložený ani na samotnom rokovaní mestského zastupiteľstva.

13. Žalobca uviedol, že pozmeňujúci návrh programu rokovania mestského zastupiteľstva bol podaný poslancom C. z dôvodu, že „poslanci sa venovali niekoľko dní problematike odvolania hlavného kontrolóra, nakoľko výkon kontrolnej činnosti v mestských spoločnostiach aj mesta je nulový“. Na základe uvedeného mal za to, že toto materiálne konštatovanie o nedostatku pri výkone funkcie hlavného kontrolóra nezodpovedá formálnemu dôvodu, pre ktoré bol uznesením žalobca odvolaný. Žalobca uviedol, že poslancom mestského zastupiteľstva bol mestským právnikom JUDr. R. účelovo prezentovaný „fakt“, že došlo k porušeniu pracovnej disciplíny, t. j. povinnosti zamestnanca žalobcom. Podľa žalobcu tak boli hlasujúci poslanci uvedení do omylu ohľadom dôvodov pre odvolanie žalobcu z pozície hlavného kontrolóra, ako aj o skutkových okolnostiach viažucich sa na takéto odvolanie.

14. Žalobca mal za to, že mestské zastupiteľstvo neuplatnilo svoju zákonom ustanovenú právomoc spôsobom, ktorý by mu garantoval aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci priamo z čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 36 ods. 1 listiny v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Zároveň poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 478/2011 zo dňa 21.06.2012, týkajúci sa odvolania generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne. Žalobca uviedol, že jeho odvolanie z funkcie hlavného kontrolóra vykazuje znaky svojvôle mestského zastupiteľstva mesta Púchov pri uplatnení právomoci podľa § 18a ods. 9 zákona o obecnom zriadení.

15. Žalobca ďalej konštatoval, že napriek citácii uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/4/2014 zo dňa 28.01.2015 sa krajský súd podstatným spôsobom od neho odchyľil, nakoľko Najvyšší súd Slovenskej republiky pri prieskume zákonnosti odvolania hlavného kontrolóra z funkcie vyžaduje preskúmanie všetkých zákonných podmienok zakladajúcich dôvod pre takéto odvolanie. Požiadavka prieskumu skutkových otázok tykajúcich sa naplnenia dôvodov odvolania hlavného kontrolóra jednostranným prejavom vôle samosprávneho orgánu má oporu aj v čl. 6 Dohovoru o ochrane práv a slobôd, v zmysle ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom. Žalobca ďalej uviedol, že obmedzenie súdneho prieskumu len na splnenie formálnych podmienok prijatia uznesenia zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra z funkcie kritizuje aj odborná literatúra a aj Generálna prokuratúra SR (stanovisko Generálnej prokuratúry SR pod sp. zn. VI/2 Gd 184/12), ktoré bolo správnym kolégiom NS SR v plnom rozsahu akceptované.

16. Podľa názoru žalobcu je právny záver krajského súdu o zúžení právomoci posudzovania materiálnych predpokladov odvolania žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra nesprávny. V prípade rozhodnutia mestského zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra ide o čiastočne individuálny správny akt, ktorým môže založiť zásah do práv a právom chránených záujmov dotknutej osoby.

17. Žalobca poukazoval na ustálenú prax zamestnávateľa - mesta Púchov, podľa ktorej bolo možné požiadať o udelenie dovolenky aj prostredníctvom sms - správy a nemal dôvod domnievať sa, že mu nie je čerpanie dovolenky žalovaným schválené. Žalobca sa domnieval, že mu bol udelený konkludentný súhlas s čerpaním dovolenky na deň 15.02.2017 a tak 16.02.2017 vypísal žiadosť o dovolenku na deň 17.02.2017. Poukázal na skutočnosť, že krajský súd odmietol na pojednávaní vypočuť svedka - zamestnankyňu žalovaného, ktorá zastrešuje personálnu agendu u žalovaného. Žalobca namietal, že krajský súd nevykonal dôkazy, ktoré by jednoznačne preukazovali, že neprítomnosť žalobcu na pracovisku dňa 15.02.2017 a dňa 17.02.2017 možno považovať za neospravedlivenú a uvedeným spôsobom nedošlo ani len k prieskumu formálnych predpokladov podľa § 18a ods. 9 písm. a/ vyžadovaných zákonom číslo 369/1990 Zb.

18. Žalobca mal za to, že správne súdy majú otázky naplnenia dôvodov pre skončenie funkcie hlavného kontrolóra posudzovať nanajvyš obozretne, nakoľko dualita právneho vzťahu hlavného kontrolóra ako kontrolného orgánu a zamestnanca vytvára riziko zasahovania do kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra na základe účelového tvrdenia „porušenia pracovnej disciplíny" primátorom mesta, ktorý riadi mestský úrad, ktorý je v kontrolnej pôsobnosti hlavného kontrolóra.

19. Žalobca konštatoval, že zákon o obecnom zriadení, ktorý pre naplnenie dôvodu odvolania hlavného kontrolóra vyžaduje „hrubý spôsob porušenia povinností zamestnanca“ tento pojem nedefinuje, preto ho treba vykladať systematicky v nadväznosti na § 8 ods. 1 písm. a/ zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov a Zákonníka práce. Podľa názoru žalobcu až určitá kvalifikovaná úroveň porušenia pracovnej disciplíny zo strany hlavného kontrolóra ako zamestnanca môže založiť dôvod na jeho odvolanie podľa § 18a ods. 9 písm. a/ zákona č. 369/1990 Zb., pričom posúdenie intenzity porušenia povinností hlavným kontrolórom ako zamestnancom spadá do kompetencie správneho súdu v takomto druhu konania, keďže v inom druhu súdneho konania ju preskúmať nie je možné. Žalobca naďalej trval na výsluchu zamestnancov žalovaného ohľadom otázok ustálenej praxe procesu udeľovania dovoleniek u žalobcu. V závere kasačnej sťažnosti žalobca uviedol,

že krajský súd zúžene nazeral na svoju vlastnú právomoc, neoveril splnenie predpokladov pre odvolanie žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra, čím došlo k popretiu zmyslu tohto osobitného správneho konania.

3.

20. Proti výroku o náhrade trov konania napadnutého rozsudku Krajského súdu v Trenčíne podal kasačnú sťažnosť žalovaný, z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Žalovaný uviedol, že krajský súd použil správne ustanovenie § 168 SSP, avšak nesprávne ho aplikoval na daný prípad. Poukázal, že v zákonných ustanoveniach neexistuje definícia spojenia „iba, ak to možno spravodlivo požadovať“, preto je jeho výklad ponechaný na konkrétny prípad. Žalovaný považoval za vhodné, aby krajský súd v odôvodnení uviedol, na základe akých úvah dospel k záveru, že nie je spravodlivé požadovať od žalobcu náhradu trov konania. Žalovaný mal za to, že priznanie náhrady trov konania žalovanému je dôvodné a spravodlivé. Treba zohľadniť aj skutočnosť, že žalovaný sa viac krát pokúsil o skončenie pracovného pomeru žalobu mimosúdne, na požiadanie žalobcu pripravil i listinu „vzdanie sa funkcie hlavného kontrolóra“, ktorú v konečnom dôsledku nepodpísal a rozhodol sa vzniknutú situáciu riešiť súdnou cestou. Žalovaný nesúhlasil s tvrdením krajského súdu, že žalovaný náhradu trov konania ani nepožadoval, pretože priznanie náhrady trov konania požadoval vo vyjadrení k žalobe i na pojednávaní. Na základe uvedeného žiadal Najvyšší súd Slovenskej republiky, aby žalobcu zaviazal povinnosťou nahradíť žalovanému trovy konania v rozsahu 100%.

4.

21. Dňa 14.06.2018 bolo krajskému súdu doručené vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu, v ktorom sa stotožnil s výrokom krajského súdu o zamietnutí žaloby žalobcu i s jeho odôvodnením. Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP uviedol, že žalobca nepreukázal nesprávny procesný postup krajského súdu, ktorým znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Podľa žalovaného sa žalobca na základe nesprávnej interpretácie rozhodnutí súdov domnieva, že má byť povinnosťou krajského súdu skúmať porušenie pracovnej disciplíny, prípadne nahradiť vôľu poslancov mestského zastupiteľstva, čo je absolútne v rozpore s ustálenou rozhodovacou praxou. Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP žalovaný uviedol, že väčšina žalobcom použitých argumentov - dôvodov je neprípustných v zmysle § 439 ods. 3 SSP. Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP uviedol, že žalobca nepreukázal, v ktorej časti sa krajský súd odklonil od zaužívanej rozhodovacej praxe.

5.

22. Dňa 20.06.2018 bolo krajskému súdu doručené vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti žalovaného v časti výroku o náhrade trov konania, v ktorom navrhol, aby ju kasačný súd zamietol. Žalobca uviedol, že súd komplexne zhodnotil v texte odôvodnenia skutkové okolnosti a procesnú aktivitu oboch účastníkov konania, na čo následne nadväzuje zhodnotenie predpokladov pre priznanie trov konania. Žalobca považoval rozhodnutie súdu v tomto smere za dostatočne určité a zrozumiteľné. K vyjadreniu žalobcu sa písomne vyjadril žalovaný podaním z 08.08.2018. Dňa 09.07.2018 bolo krajskému súdu doručené vyjadrenie žalobcu k vyjadreniu žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu, ktoré doplnil ďalšími podaniami. V podaní doručenom Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dňa 20.09.2018 žalobca poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžk/1/2017 zo dňa 30. mája 2018.

6.

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podaných kasačných sťažností v zmysle ust. § 440 SSP, kasačné sťažnosti prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na

internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

24. Najvyšší súd Slovenskej republiky z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že žalobca sa žalobou doručenou Krajskému súdu v Trenčíne 18.04.2017 domáhal preskúmania zákonnosti uznesenia Mestského zastupiteľstva Mesta Púchov o odvolaní žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov. Z obsahu pripojeného súdneho a administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že Mestské zastupiteľstvo Mesta Púchov dňa 22.02.2017, spis. č. 806/2017 UK1 A-10 ev. č. 2557/2017-3, 01/2017MsZ, prijalo uznesenie č. 3/2017: „Mestské zastupiteľstvo Púchov schvaľuje odvolanie U., z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov, v zmysle § 18a ods. 9 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme a § 68 ods. 1 písm. b) v súvislosti s § 81 písm. b) Zákonníka práce, z dôvodu neospravedlnených absencií zo dňa 15.02.2017 a 17.02.2017, čím zvlášť hrubým spôsobom porušil povinnosti zamestnanca, resp. vedúceho zamestnanca.“

25. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

26. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

27. Podľa § 439 ods. 3 písm. b) SSP kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred krajským súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol.

28. Podľa § 453 ods. 1 SSP kasačný súd je viazaný rozsahom kasačnej sťažnosti; to neplatí, ak od rozhodnutia o napadnutom výroku závisí výrok, ktorý kasačnou sťažnosťou nebol dotknutý.

29. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

30. Predmetom konania o kasačných sťažnostiach žalobcu a žalovaného bol rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/46/2017-67 zo dňa 13.02.2018, ktorým správny súd zamietol žalobu žalobcu, ktorým sa domáhal preskúmania uznesenia Mestského zastupiteľstva Mesta Púchov č. 3/2017 zo dňa 22.02.2017, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky žalobcu sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Kasačný súd z obsahu administratívneho spisu žalovaného zistil skutkový stav tak, ako bol podrobne opísaný v rozsudku krajského súdu a preto naň v celom rozsahu odkazuje a nebude zistenia opakovať.

31. Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu bolo posúdenie, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúce vydaniu napadnutého rozhodnutia.

32. Podľa § 18a ods. 9 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo môže odvolať hlavného kontrolóra z funkcie, ak

a) opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca,

- b) hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom,
- c) uvedie nepravdivý údaj v čestnom vyhlásení podávanom podľa § 18 ods. 1 alebo v údajoch o svojich majetkových pomeroch.

33. Podľa § 18a ods. 10 zákona o obecnom zriadení na odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny poslancov.

34. Podľa § 18a ods. 11 zákona o obecnom zriadení dňom zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj jeho pracovný pomer.

35. Podľa § 1 ods. 4 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme, na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme sa vzťahuje Zákonník práce, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

36. Podľa § 68 ods. 1 písm. b/ zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce, zamestnávateľ môže okamžite skončiť pracovný pomer výnimočne a to iba vtedy, ak zamestnanec porušil závažne pracovnú disciplínu.

37. Podľa § 81 písm. b/ Zákonníka práce zamestnanec je povinný najmä, byť na pracovisku na začiatku pracovného času, využívať pracovný čas na prácu a odchádzať z neho až po skončení pracovného času.

38. Kasačný súd poukazuje na § 3 ods. 2 SSP, podľa ktorého, ak sa v tomto zákone uvádzajú slová „rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy“, rozumie sa tým primerane aj unesenie obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja (ďalej aj „uznesenie zastupiteľstva“).

39. V predmetnej veci kritériom pre posudzovanie sťažnosti s poukazom na vyššie citované ust. § 337 SSP je len zákonnosť uvedeného napádaného uznesenia zastupiteľstva žalovanej obce. Preto súd pri súdnom prieskume nemôže preskúmať vhodnosť a účelnosť obsahu výroku napadnutého uznesenia žalovaného. Posudzovanie vhodnosti a účelnosti rozhodnutia, resp. uznesenia správneho súdu nepatrí, lebo súd by takýmto posudzovaním nahradzoval orgán výkonnej moci, zasahoval by nedovoleným spôsobom do otázok voľnej úvahy správneho orgánu. Zákonnosť rozhodnutia a postupov je súlad týchto rozhodnutí a postupov s platným právnym poriadkom Slovenskej republiky. Správny súd pri preskúmaní zákonnosti a postupu správneho orgánu v konkrétnej právnej veci sa zásadne obmedzuje len na otázku, či vykonané dôkazy, z ktorých správny orgán vychádza nie sú pochybné, najmä s ohľadom na prameň, z ktorého pochádzajú, alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania a ďalej na otázku, či vykonané dôkazy logicky robia vôbec možným, skutkový záver ku ktorému orgány verejnej správy dospel. Preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia a postupu správneho orgánu posudzuje či správny orgán aplikoval na predmetnú právnu vec relevantný právny predpis. Zákonnosť postupu sa skúma na základe rovnakých kritérií ako zákonnosť rozhodnutí, t. j., či konkrétny postup je alebo nie je v súlade s platným právnym poriadkom. Predmetom konania v danej veci bolo len preskúmanie zákonnosti uznesenia mestského zastupiteľstva Mesta Púchov č. 3/2017 zo dňa 22.02.2017.

40. Kasačný súd zdôrazňuje, že odvolanie hlavného kontrolóra obce z funkcie musí byť odôvodnené aspoň jedným zo zákonných dôvodov ktoré prichádzajú do úvahy a musí byť písomné. Dôvody sa uvádzajú v zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva, a tiež v uznesení o odvolaní hlavného kontrolóra obce. V danom prípade nemusí byť takéto rozhodnutie obecného zastupiteľstva doručované písomne hlavnému kontrolórovi obce. Pritom sa vychádza z toho, že zápisnice zo zasadnutí obecných zastupiteľstiev ako aj uznesenia obecných zastupiteľstiev sú verejne prístupné a dostupné. Podľa názoru kasačného súdu postačuje z hľadiska materiálneho len uvedenie zákonného ustanovenia, podľa ktorého sa hlavný kontrolór z funkcie odvoláva, ale súčasťou výrokovej časti uznesenia (v krajnom prípade

aspoň súčasťou zápisnice o rokovaní zastupiteľstva, kde bolo prijaté rozhodnutie o odvolaní hlavného kontrolóra z funkcie) musia byť konkrétne dôvody, ktoré obecné zastupiteľstvo k takémuto kroku viedlo. V opačnom prípade sa výkon zákonom zverených právomocí orgánu verejnej správy mení na jeho svojvôľu, ktorá je v právnom štáte neprípustná. Podľa názoru kasačného súdu, žalobca v kasačnej sťažnosti nesprávne dôvodí, že poslanci nemali dostatok času, priestoru, materiálu na to, aby rozhodli. Kasačnému súdu je zo zápisnice zrejmé, že diskusia viedla poslancov k tomu, že hlavného kontrolóra odvolávali z funkcie na základe dostatočných informácií. K návrhu na odvolanie žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra prebehla pomerne obsiahla diskusia, v rámci ktorej boli poslanom prezentované skutkové okolnosti, pre ktoré bol návrh na odvolanie žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra podaný. Pri prejednávaní návrhu zazneli názory viacerých diskutujúcich, aj spochybňujúce odvolanie žalobcu z funkcie, z čoho možno dedukovať, že návrh bol skutočne vecne a detailne prejednaný a poslanci sa dôvodnosťou odvolania žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra reálne zaoberali a nevybavili tento bod programu iba mlčky a realizovaním hlasovaním bez toho, aby boli predmetom hlasovania uzrozmene. Konečná formulácia textu uznesenia bola pred hlasovaním oznámená poslancom mestského zastupiteľstva, z čoho vyplýva, že neboli uvedení do omylu ohľadne predmetu hlasovania a zo zápisnice nevyplýva ani náznak pochybností, že by výrok uznesenia nebol výrazom ich vôle slobodne a vážne prejavenej hlasovaním. Za napadnuté uznesenie hlasovala zákonom požadovaná väčšina poslancov mestského zastupiteľstva, písomné vyhotovenie uznesenia bolo následne podpísané primátorom mesta a rovnopis uznesenia doručený žalobcovi. Prejav vôle poslancov bol uskutočnený slobodne a vážne, určite a zákonom upravenou formou. Kasačný súd poukazuje na nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 8/97 zo dňa 23.07.1997, kde konštatoval, že: „konkrétny následok upravený objektívnym právom, ktorý má takéto konanie subjektu vyvolať (spôsobiť), predpokladá kvalifikovanosť tohto konania. Inými slovami, konanie subjektu s ktorým objektívne právo spája právny následok, t. j. právny úkon, je vlastne kvalifikovaný prejav vôle, ktorý je schopný vyvolať právom predpokladaný právny následok. Kvalifikovanosť vôle spočíva nielen v jej vážnosti a slobodnom prejavení, ale aj v tom, že musí byť prejavená určitým spôsobom. Prejav vôle musí byť zrozumiteľný a určitý, a ak to upravuje zákon, musí byť vykonaný aj v určitej forme. Formálnosť prejavu vôle sa spája jednak s obsahom právneho úkonu (obsahové náležitosti právneho úkonu) a jednak s jeho spôsobom vyjadrenia (písomne, ústne, konkludentný). Ak má právny úkon vyvolať právne následky pre ďalšieho účastníka vzťahu, musí mu byť doručený (adresný právny úkon). Ak tieto následky vyvolá aj bez ohľadu na jeho vôľu, t. j. na vôľu druhého účastníka vzťahu, ide o právny úkon jednostranný. Proces doručovania musí však začať uskutočňovať ten subjekt, ktorého právny úkon má vyvolať konkrétny (želaný) právny následok (najmä vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu). Kvalitatívnymi znakmi právneho úkonu ako celku sú reálna možnosť jeho uskutočnenia (faktická realizácia - právny úkon je možný) a dovolenosť takéhoto konania, t. j. svojím obsahom alebo účelom neodporuje zákonu, alebo ho neobchádza, alebo sa neprieči dobrým mravom, t. j. právny úkon je dovolený“.

41. Ak právny úkon nemá niektorý z kvalitatívnych znakov, nemôže vyvolať účinky, ktoré s ním verejné právo spája a takýto právny úkon je s poukazom na § 37 Občianskeho zákonníka neplatný.

42. Kasačný súd je názoru, že zápisnicu Mestského zastupiteľstva v Púchove zo dňa 22.02.2017 možno považovať za kvalifikovaný spôsob prejavu vôle poslancov kde neabsentuje materiálny dôvod odvolania žalobcu z funkcie hlavného kontrolóra Mesta Púchov a Uznesenie Mestského zastupiteľstva v Púchove zo dňa 22.02.2017 v nevyhnutnom rozsahu odkazuje na skutkové okolnosti ustálené v podobe neospravedlnených absencií dňa 15.02.2017 a dňa 17.02.2017, tieto právne kvalifikuje ako zvlášť hrubé porušenie povinnosti zamestnanca, resp. vedúceho zamestnanca v zmysle § 18a ods. 8 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. To znamená, že z prijatého uznesenia je zrejmé, že sa do práv žalobcu zasiahlo zo zákonných dôvodov, pričom špecifikácia konkrétnych skutkových okolností nemusí byť priamo súčasťou uznesenia, ale postačí, ak je súčasťou podkladov, z ktorých uznesenie vychádza, teda súčasťou administratívneho spisu odporcu tak, aby bolo možné overiť, či skutočnosti, ktorých existenciu zákon podmieňuje odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie, naozaj nastali.

43. Na ďalšiu námietku žalobcu týkajúcou sa nesprávnej formy rozhodnutia krajského súdu, ktorý rozhodol v predmetnej veci rozsudkom, kasačný súd uvádza, že toto pochybenie nemá za následok

nezákonnosť napadnutého rozsudku. Vzhľadom na to, že krajský súd rozhodol rozsudkom a nie uznesením, neostalo kasačnému súdu iné, ako s poukazom na § 457 ods. 1 SSP tiež rozhodnúť rozsudkom.

44. Námietku sťažovateľa na nesprávny úradný procesný postup krajského súdu, keď nevykonával dokazovanie výsluchom svedka, majúceho ozrejmiť okolnosti, špecifiká a spôsob čerpania dovolenky zamestnancov na Mestskom úrade Mesta Púchov, a tým mu znemožnil uskutočniť mu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Subjektom, ktorý určuje, čo sa bude dokazovať, ako bude dokazovanie prebiehať, ktoré skutočnosti bude považovať za preukázané a ktoré dôkazy vykoná, je správny súd. Vždy je potrebné mať na pamäti dôležitú skutočnosť, že dokazovanie má byť vykonané v rozsahu nevyhnutnom pre rozhodnutie správneho súdu. To znamená, že konečná voľba toho, aké dôkazy a či vôbec budú v správnom konaní vykonané, závisí od správneho súdu. Správny súd teda nie je bezpodmienečne viazaný návrhmi účastníkov konania a rozhodne nie je povinný vykonať všetky nimi navrhnuté dôkazy. Správny súd spravidla nebude vykonávať dôkazy, ktoré sú pre prejednanie a rozhodnutie veci nadbytočné. Kasačný súd mal za to, že v prejednávanej veci nebolo potrebné uskutočniť výsluch sťažovateľom navrhnutých svedkov, nakoľko s ohľadom na zásadu hospodárnosti konania ich výpovede neboli nevyhnutné na rozhodnutie vo veci. Vzhľadom na to, že rozhodovanie o vykonaní, resp. nevykonaní navrhovaných dôkazov patrí do výlučnej právomoci správneho súdu, nemajú účastníci konania na vykonanie dokazovania správnym súdom právny nárok.

45. Na kasačnú námietku žalobcu, že žalovaný mu negarantoval aspoň minimálny štandard procesných práv vyplývajúci priamo z čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 36 ods. 1 listiny v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a s poukazom na nález Ústavného súdu SR IV. ÚS 478/2001 zo dňa 21.06.2012 (požiadavka aby generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne bol o konkrétnych dôvodoch odvolania z funkcie pre nespĺnenie svojich zákonom ustanovených povinností informovaný a mal možnosť sa k nim vyjadriť), kasačný súd je názoru, že tento nález Ústavného súdu nie je možné použiť na daný prípad (odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie z dôvodu závažného porušenia pracovnej disciplíny), pretože v danom prípade hlavný kontrolór bol odvolaný z funkcie z dôvodu podľa § 18a ods. 9 písm. a/ zákona o obecnom zriadení - opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca v spojení s § 68 ods. 1 písm. b/ v súvislosti s § 81 písm. b/ Zákonníka práce.

46. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

47. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo vydané v súlade so zákonom, rozsudok krajského súdu považuje za vecne správny, preto kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

48. O trovách konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ust. § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že žalobcovi nepriznal náhradu trov konania z dôvodu neúspechu v konaní a v prípade žalovaného nedošlo k naplneniu predpokladu obsiahnutého v ust. § 168 SSP. Žalovaný má zriadené právno-organizačné oddelenie a je dostatočne finančne aj personálne vybavený na to, aby vo veci o akú išlo v predmetnom konaní, nemusel využívať právnu pomoc súkromnej sféry.

49. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.