

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Usam/2/2020  
Identifikačné číslo spisu: 5019200716  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.11.2020  
Meno a priezvisko: Mgr. Peter Melicher  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5019200716.2

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): prokurátor Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš, so sídlom v Liptovskom Mikuláši, Tomášikova 5, proti žalovanému: Obec Liptovský Ján, so sídlom v Liptovskom Jáne, Jána Kalinčiaka 39, v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Liptovský Ján z 29. októbra 2018 č. 81/10/2018, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline zo 17. marca 2020 č. k. 30S 155/2019-75, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Žiline (ďalej aj ako „správny súd“) uznesením zo 17. marca 2020 č. k. 30S 155/2019-75 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie správneho súdu“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) domáhal zrušenia uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Liptovský Ján z 29. októbra 2018 č. 81/10/2018 (ďalej aj ako „napadnuté uznesenie zastupiteľstva“), ktorým Obecné zastupiteľstvo Obce Liptovský Ján schválilo vyplatenie náhrady platu starostovi obce Mgr. Jurajovi Filovi za nevyčerpanú dovolenku v rozsahu 50 dní s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest (ďalej aj ako „zákon č. 253/1994 Z. z.“). Správny súd žiadnemu z účastníkov konania nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. Správny súd v napadnutom rozhodnutí poukázal na ustanovenia § 6 ods. 2 písm. h), § 45 ods. 3, § 348, § 352 a § 356 ods. 2 SSP, ustanovenia § 2 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. a ustanovenia § 116 ods. 1 až ods. 3 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce a uviedol, že základnou spornou otázkou bolo posúdenie splnenia zákonných podmienok uvedených v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. pri schvaľovaní uznesenia obecného zastupiteľstva žalovaného o vyplatení náhrady platu

starostu obce Mgr. Jurajovi Filovi za nevyčerpanú dovolenku za roky 2017 a 2018. Podľa názoru žalobcu napadnuté uznesenie zastupiteľstva je v rozpore so zákonom, pretože starosta obce bol opätovne zvolený, a preto mal možnosť vyčerpať si dovolenku za roky 2017 a 2018 do konca nasledujúceho kalendárneho roku, čím nebola splnená jedna z kumulatívnych podmienok stanovených v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. Naopak, žalovaný mal za to, že nevyčerpaná dovolenka za skončené funkčné obdobie starostu neprechádza do jeho ďalšieho funkčného obdobia, ak bol zvolený opätovne a môže sa preplatiť, ak o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo.

3. Správny súd sa stotožnil s právnym názorom žalovaného, že nevyčerpaná dovolenka za skončené funkčné obdobie či už nezvoleného alebo opätovne zvoleného starostu neprechádza do jeho ďalšieho funkčného obdobia. Žalovaný v tejto súvislosti poukázal na rozsudok Krajského súdu v Žiline zo 4. mája 2016 č. k. 7CoPr 4/2016-74. Odvolací súd zaujal právny názor, ktorý prevzal žalovaný. S týmto právnym záverom sa správny súd stotožnil. Aj podľa názoru správneho súdu je potrebné oddeliť vznik nároku na dovolenku v jednotlivých funkčných obdobiach, v ktorých starosta obce vykonáva funkciu. Zánikom mandátu starostu, v tomto prípade zložením sľubu novozvoleného starostu, všetky práva a povinnosti predchádzajúceho starostu zanikajú a medzi obcou a starostom, ktorý zložil zákonom predpísaný sľub, vzniká nový právny vzťah s novými právami a povinnosťami, t. j. aj novým nárokom na dovolenku. V zmysle ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka v rozsahu podľa Zákonníka práce a na jej účely sa primerane použije Zákonník práce. V zmysle ustanovenia § 116 ods. 2 Zákonníka práce za nevyčerpanú dovolenku (v konkrétnom rozsahu podľa Zákonníka práce) patrí náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku. Preto aj starostovi v súlade s podpornou aplikáciou tohto ustanovenia patrí za nevyčerpanú dovolenku za splnenia podmienok uvedených v ustanovení § 2 ods. 2 druhej vety zákona č. 253/1994 Z. z. náhrada platu vo výške jeho priemerného zárobku. Platové pomery starostov upravuje zákon č. 253/1994 Z. z. v ustanoveniach § 3 a nasl. Výška platu starostu sa pritom odvíja od priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu SR za predchádzajúci kalendárny rok. Z uvedeného vyplýva, že výška platu starostu, a teda aj prípadnej náhrady za nevyčerpanú dovolenku, je rozdielna v jednotlivých funkčných obdobiach starostu. Rovnako aj rozsah dovolenky môže byť rozdielny v jednotlivých funkčných obdobiach. Je teda potrebné konštatovať, že podmienky na vznik nároku na dovolenku, jej výmera a výška náhrady pri jej nevyčerpaní sa spravujú podmienkami, ktoré sú dané v konkrétnom funkčnom období starostu.

4. Správny súd ďalej uviedol, že pokiaľ starosta mal nárok na dovolenku v konkrétnej výmere na základe jeho prvého funkčného obdobia starostu v poradí, uvedenú dovolenku a ani prípadnú náhradu za jej nevyčerpanie podľa názoru správneho súdu nie je možné jednoducho pripočítať k výmere dovolenky, ktorá mu patrí v poradí ďalšom funkčnom období, keďže v tomto ďalšom funkčnom období sú podmienky na jej vznik, výmera a prípadná výška náhrady za jej nevyčerpanie novo určené. Pokiaľ tá istá fyzická osoba získa funkciu starostu v ďalšom funkčnom období, patrí jej dovolenka podľa podmienok stanovených touto novou funkciou, a aj prípadná náhrada za jej nevyčerpanie sa spravuje podľa novej funkcie. Správny súd zdôraznil, že obdobie výkonu funkcie starostu sa v danom prípade Mgr. Jurajovi Filovi skončilo, čo treba posúdiť ako dôvod na vyplatenie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku aj v zmysle ustanovenia § 116 ods. 3 Zákonníka práce, ktorý je potrebné v danom prípade použiť analogicky na účely výkladu ustanovenia § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z. z. Pokiaľ podľa Zákonníka práce je možné za nevyčerpanú dovolenku poskytnúť náhradu vždy, pokiaľ sa dovolenka nemohla vyčerpať z dôvodu skončenia pracovného pomeru, potom je potrebné takýto istý princíp primerane použiť aj pri starostoch pri skončení ich funkčného obdobia. V danom prípade pôvodnému starostovi žalovaného Mgr. Jurajovi Filovi funkcia starostu zanikla uplynutím funkčného obdobia, čo je prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem skončenie pracovného pomeru. V takom prípade je daná nemožnosť si dovolenku vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka, ako to vyžaduje ustanovenie § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z. z. Tá skutočnosť, že Mgr. Juraj Filo bol opätovne zvolený do funkcie starostu a 3. decembra 2018 zložil sľub starostu, nemá žiaden právny význam ohľadne existencie tej objektívnej právnej skutočnosti, že pôvodná funkcia starostu mu uplynutím funkčného obdobia zanikla. Nejde teda o predĺženie alebo obnovenie pôvodnej funkcie, ale o zánik pôvodnej funkcie a vznik novej.

5. Podľa názoru správneho súdu potom boli splnené kumulatívne podmienky stanovené v ustanovení § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z. z., konkrétne že obecné zastupiteľstvo pozitívne rozhodlo o vyplatení náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku starostovi, a taktiež, že tento si ju nemohol vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roku, teda roku 2018 a 2019, vzhľadom na to, že funkcia starostu, z ktorej mu vyplýval právny nárok na čerpanie dovolenky, mu zanikla v roku 2018. Napadnuté uznesenie zastupiteľstva bolo schválené 29. októbra 2018, t. j. v čase, keď starosta ešte nezložil sľub starostu v novom funkčnom období, a taktiež predtým, ako sa uskutočnili komunálne voľby. Obecné zastupiteľstvo žalovaného teda v čase vydania napadnutého uznesenia nemohlo mať žiadnu objektívnu vedomosť o tom, či bude Mgr. Juraj Filo opätovne zvolený do funkcie starostu v ďalšom funkčnom období. Podľa názoru správneho súdu ak by však aj k prijatiu uznesenia o vyplatení náhrady platu starostu došlo v čase, kedy by už bolo zrejmé, že mu vznikne nový mandát starostu, uvedené nemá žiaden právny význam na existenciu tej objektívnej právnej skutočnosti, že pôvodná funkcia starostu (z ktorej sa odvodzuje nárok na dovolenku) mu uplynutím funkčného obdobia zanikla.

6. Čo sa týka žalobnej námietky, že v danom prípade ide o prípad, ktorý je možno analogicky subsumovať pod pojem „režazenie pracovného pomeru“, správny súd sa s použitím tejto analógie nestotožnil. Odkaz na použitie analógie legis je upravený priamo v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. v poznámke 3) a to len pri pojme dovolenka. Na iné inštitúty pracovného práva sa tento legislatívny odkaz nevzťahuje. Okrem toho v ustanovení § 2 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z. z. je výslovná zmienka o tom, že funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Preto je analogické použitie Zákonníka práce v častiach upravujúcich pracovný pomer potrebné vylúčiť, a teda aj pokiaľ ide o použitie inštitútu opätovného uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú (ak žalobca pod pojmom režazenie pracovného pomeru myslí túto právnu situáciu - v žalobe tento pojem nevysvetlil). Tiež z právnej úpravy opätovného dohodnutia pracovného pomeru v ustanovení § 48 Zákonníka práce vyplýva, že opätovné uzavretie pracovného pomeru na dobu určitú je vo svojej podstate výnimkou s konkrétnymi legislatívne upravenými podmienkami, ktoré nie je možné bez ďalšieho analogicky uplatňovať aj pre iný okruh účastníkov právneho vzťahu, ako je uvedený v Zákonníku práce.

7. Čo sa týka námietky o použití analógie podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ktorý v znení do 31. decembra 2019 umožňoval postihnúť verejného funkcionára aj v nasledujúcom funkčnom období za porušenie povinností z predchádzajúceho funkčného obdobia, správny súd konštatoval, že táto námietka je taktiež nedôvodná. V prvom rade je potrebné konštatovať, že žalobca neuvádza konkrétne ustanovenie tohto zákona, z ktorého by tento jeho záver vyplýval. Námietka je teda neurčitá. Odhliadnuc od uvedeného, pokiaľ mal na mysli čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., do 31. decembra 2019 bolo možné rozhodnúť o vyslovení straty verejnej funkcie, ak sa v predchádzajúcom konaní právoplatne rozhodlo o nespnení alebo porušení tejto povinnosti. Jeho novelizácia bola zavedená zákonom č. 66/2019 Z. z. účinným od 1. januára 2020, podľa ktorej sa umožnilo vydať rozhodnutie o vyslovení straty verejnej funkcie v prípade, ak sa v predchádzajúcom konaní proti verejnému funkcionárovi počas jedného funkčného obdobia právoplatne rozhodlo, že nesplnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené zákonom. Novelizáciou došlo k spresneniu funkčného obdobia, počas ktorého malo dôjsť k právoplatnému rozhodnutiu, že funkcionár nesplnil alebo porušil povinnosť podľa zákona v nadväznosti na rozhodnutie o vyslovení straty verejnej funkcie. Podľa názoru správneho súdu daná právna oblasť je vysoko špecifického charakteru a preto túto špeciálnu právnu úpravu nie je možné analogicky aplikovať na súdom riešený prípad. Neupravuje totiž právne vzťahy obdobné pracovnoprávnym, ale zodpovednostné vzťahy verejných funkcionárov za nespnenie alebo porušenie povinností, vrátane sankcií, ktoré im možno za nespnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

8. Vzhľadom na vyššie uvedené právne názory správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.

9. Proti rozhodnutiu správneho súdu podal žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) riadne a včas na Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“) kasačnú

sťažnosť (ďalej aj ako „kasačná sťažnosť žalobcu“ alebo „podaná kasačná sťažnosť“), v ktorej sa domáhal zrušenia rozhodnutia správneho súdu a vrátenia veci správneho súdu na ďalšie konanie z dôvodu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) SSP, keď správny súd mal rozhodnúť na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

10. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že nesúhlasí s právnym posúdením a odôvodnením správneho súdu s tým, že podľa žalobcu zákon č. 253/1994 Z. z. predpisuje dve podmienky, ako *conditio sine qua non* pre náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku zo strany obce. Prvou podmienkou je, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku, pričom táto podmienka je zákonodarcom formulovaná ako objektívna, t. j. na rozdiel od Zákonníka práce je irelevantné, z akého dôvodu a na strane koho nemohol starosta obce dovolenku vyčerpať. Druhou podmienkou je rozhodnutie obecného zastupiteľstva, a to štandardnou formou uznesenia, prijímaného nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov za splnenia bežného kvóra prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Obidve tieto podmienky stanovuje zákonodarcu kogentne, t. j. bez možnosti odchýlenia sa od nich a kumulatívne, t. j. musia byť splnené obidve podmienky súčasne. Pri nesplnení aspoň jednej z týchto podmienok starosta obce nemá právny nárok na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku.

11. Ďalej žalobca uviedol, že starosta obce má špecifické postavenie, nakoľko nie je zamestnancom obce, avšak dovolenka mu patrí v rozsahu stanovenom pracovnoprávnymi predpismi (ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z.). Súčasne je starosta obce v zmysle ustanovenia § 13 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení štatutárnym orgánom obce. Vzhľadom k tomu, že funkcia starostu sa nevykonáva v pracovnom pomere, starostovi obce v zmysle Zákonníka práce, nemá kto určiť dobu čerpania dovolenky a o preplatení nevyčerpanej dovolenky rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Starosta obec, ako štatutárny orgán obce, nie je v postavení „štandardného“ zamestnanca, ktorému je zamestnávateľ povinný určiť čerpanie dovolenky s tým, že v prípade nesplnenia tejto povinnosti, patrí zamestnancovi nárok na náhradu mzdy za nevyčerpanú dovolenku. Preto, ak starosta obce nečerpá dovolenku ani do konca nasledujúceho kalendárneho roka, resp. do konca svojho funkčného obdobia, vystavuje sa riziku, že mu za nevyčerpanú dovolenku nebude poskytnutá náhrada platu.

12. Je teda nesporné, že dovolenka je pracovnoprávny inštitút. Napriek skutočnosti, že sa funkcia starostu nevykonáva v pracovnom pomere, je na otázky výslovne neupravené v zákone č. 253/1994 Z. z., potrebné aplikovať najbližšiu právnu normu. Takouto je úprava Zákonníka práce. Žalobca zotrúva na názore, že v otázke po sebe nasledujúcich funkčných období starostu obce, môže ísť o analógiu „režazenia“ pracovných pomerov, teda opätovného uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú. V danom prípade starostovi Obce Liptovský Ján, funkcia starostu obce zanikla uplynutím funkčného obdobia v roku 2018. V komunálnych voľbách, ktoré sa uskutočnili 10. novembra 2018 bol Mgr. Ján Filo opätovne zvolený do funkcie starostu Obce Liptovský Ján. Jedná sa teda o prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem „režazenie pracovného pomeru“, t. j. opätovné uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú. V takom prípade mal možnosť vyčerpať si dovolenku za rok 2018 do konca nasledujúceho kalendárneho roka, t. j. do konca roku 2019.

13. Určitú analógiu je možné podľa žalobcu vidieť aj v prípade čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. v znení do 31. decembra 2019. Ústavný zákon teda umožňoval postihnúť verejného funkcionára (vrátane starostu obce) aj v nasledujúcom funkčnom období, za porušenie povinnosti z predchádzajúceho funkčného obdobia. To znamená, že hoci sa jednalo „o nové funkčné obdobie“ bola táto skutočnosť vyhodnotená, ako trvanie výkonu jednej funkcie. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žalobca zastáva názor, že pokiaľ ide o náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku starostu Obce Liptovský Ján za rok 2017 v rozsahu 22,5 dňa a za rok 2018 v rozsahu 27,5 dňa, nebola splnená podmienka uvedená v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z., t. j. že starosta obce si ju nemohol vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka 2019.

14. K podanej kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalovaný listom z 9. júna 2020 a uviedol, že správny súd správne vec posúdil, a preto v zmysle ustanovenia § 461 SSP, žiadal, aby kasačný súd kasačnú

sťažnosť zamietol.

15. Predmetom konania pred kasačným súdom je posúdenie vecnej správnosti rozhodnutie správneho súdu, ktorým správny súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) domáhal zrušenia uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Liptovský Ján z 29. októbra 2018 č. 81/10/2018, ktorým Obecné zastupiteľstvo Obce Liptovský Ján schválilo vyplatenie náhrady platu starostovi obce Mgr. Jurajovi Filovi za nevyčerpanú dovolenku v rozsahu 50 dní s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z.

16. Žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) v kasačnej sťažnosti namieta nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Právne posúdenie veci na účel tohto ustanovenia je činnosť súdu, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje právne závery a aplikuje konkrétnu právnu normu na skutkový stav zistený orgánom verejnej správy, alebo aj ním samým v rámci plnej jurisdikcie, alebo v osobitných konaniach. Nesprávne právne posúdenie veci predstavuje právnu vadu rozhodovania. Tento dôvod kasačnej sťažnosti je naplnený v prípade, keď správny súd na zistený skutkový aplikoval nesprávnu právnu normu, obsah správnej právnej normy nesprávne interpretoval, alebo správne zvolenú a správne interpretovanú normu nesprávne aplikoval. Nesprávnym právnym posúdením veci je tak omyl správneho súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav.

17. Námetka nesprávneho právneho posúdenia veci podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) SSP zo strany kasačného súdu bola v celom rozsahu vyhodnotená ako nedôvodná. Správny súd jednoznačne a v celom rozsahu odpovedal na námietky žalobcu (prokurátora Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) a veľmi kvalifikovane sa so všetkými vysporiadal. Kasačné námietky žalobcu sú zhodné so žalobnými námietkami, pričom kasačný súd v celom rozsahu odkazuje na zdôvodnenie skutkového a právneho stavu veci, tak ako jednotlivé žalobné námietky spolu so správnym právnym posúdením veci odôvodnil vo svojom rozhodnutí správny súd. Kasačný súd odkazuje na vyčerpávajúce zdôvodnenie rozhodnutia správneho súdu, pričom tento nenechal otvorenú žiadnu právnu otázku, na ktorú by mal ešte priestor reagovať kasačný súd. Preto ak správny súd žalobu žalobcu zamietol a konštatoval, že boli splnené kumulatívne podmienky stanovené v ustanovení § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z. z., konkrétne že obecné zastupiteľstvo pozitívne rozhodlo o vyplatení náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku starostovi, a taktiež, že tento si ju nemohol vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roku, teda roku 2018 a 2019, vzhľadom na to, že funkcia starostu, z ktorej mu vyplýval právny nárok na čerpanie dovolenky, mu zanikla v roku 2018, tak správny súd rozhodol správne (obdobne uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Usam 1/2019).

18. Kasačný súd s poukazom na vyššie uvedené považoval námietky žalobcu (prokurátora Okresnej prokuratúry Liptovský Mikuláš) vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, neobsahujúce žiadne právne relevantné tvrdenia a dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa ustanovenia § 461 SSP zamietol.

19. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa ustanovenia § 467 ods. 1 SSP s poukazom na ustanovenie § 170 písm. c) SSP tak, že žiadnemu z účastníkov kasačného konania náhradu trov konania nepriznal.

20. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v pomere hlasov 3:0 (ustanovenie § 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.