



## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Jaroslavy Fúrovej v právnej veci navrhovateľa **Krajského prokurátora v Košiciach** so sídlom Košice, Mojmirova 5, proti odporkyni **Obci B.** so sídlom B. XX, o preskúmanie zákonnosti uznesenia odporkyne č. 3/2007 z 30. januára 2007 a o odvolaní navrhovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach z 13. mája 2009 č. k. 7S/27/2009-16, takto

### r o z h o d o l:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Košiciach z 13. mája 2009 č. k. 7S/27/2009-16 **m e n í** tak, že uznesenie odporkyne č. 3/2007 z 30. januára 2007 **z r u š u j e**.

Navrhovateľovi náhradu trov konania nepriznáva.

### O d ô v o d n e n i e

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach zamietol žalobu (správne „návrh“) Krajského prokurátora v Košiciach, ktorým sa tento s poukazom na ustanovenie § 35 ods. 1 písm. b/ OSP a § 250zf OSP domáhal preskúmania zákonnosti uznesenia Obce B. č. 3/2007 z 30. januára 2007, ktorým obecné zastupiteľstvo potvrdilo uznesenie č. 2/2007 z 19. januára 2007, ktorým v zmysle ustanovenia § 3 ods. 1, ods. 2, § 4 ods. 1, 4 zák. č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest, v znení neskorších predpisov, (ďalej aj „zákon č. 253/1994 Z. z.“) a § 11 ods. 4 písm. i/ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“ alebo „zákon o obecnom zriadení“) znížili pracovný úväzok a plat starostky na polovičný (úväzkový starosta).

Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil ustanovením § 250zf OSP a § 11 ods. 4 písm. j/ a § 13 ods. 4 písm. d/ zákona č. 369/1990 Zb. a § 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z. z. vychádzajúc z právneho názoru, že aj keď zo zákonných kompetencií absentuje taxatívne vymedzená kompetencia – určovanie rozsahu úväzku starostu, pri použití právnej analógie vyplýva, že orgánom obce, v ktorého kompetencii je široko vymedzená kompetencia pri určovaní dôležitých úloh obce, najmä v otázkach finančných, je možné vyvodiť právny záver, že v kompetencii obecného zastupiteľstva je aj možnosť určiť úväzok starostu, keďže v opačnom prípade by neexistoval žiadny orgán, ktorý by mohol určiť rozsah výkonu funkcie starostu (úväzkového starostu), na platové pomery ktorého sa odvoláva aj zákon o obecnom zriadení (§ 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z.z.). Prvostupňový súd poukázal na to, že kompetencie obecného zastupiteľstva sú len demonštratívne uvedené, pričom aj z ustanovenia § 13 ods. 4 písm. d/ zákona o obecnom zriadení vyplýva, že obecné zastupiteľstvo si môže vyhradiť na rozhodnutie aj iné veci správy obce a na to, že z ustanovenia § 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z.z. vyplýva, že zákonodarca pripúšťa aj funkcie úväzkových starostov, o rozsahu ktorých potom môže rozhodnúť obecné zastupiteľstvo, ktoré ako jediný orgán obce rozhoduje aj o týchto závažných otázkach obce vymenovaných v ustanovení § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení (per analógiám).

Takto potom podľa názoru krajského súdu je vylúčené, aby sám starosta rozhodoval o vlastnom úväzku, ktorý je predstaviteľom obce a súčasne aj výkonným orgánom obce (§ 13 a nasl. zákona o obecnom zriadení).

O náhrade trov konania bolo krajským súdom rozhodnuté podľa ustanovenia § 250k ods. 1 prvá veta OSP, za použitia ustanovenia § 246c ods. 1 OSP, a neúspešnému navrhovateľovi sa nepriznala náhrada trov konania.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonnej lehote odvolanie navrhovateľ. Nestotožniac sa s odôvodnením rozsudku krajského súdu poukazoval na ustanovenie § 13 ods. 11 zákona č. 369/1990 Zb. a § 3 ods. 1 a § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 253/1994 Z. z.), z ktorých vyplýva, že zastupiteľstvo starostovi v žiadnom prípade plat neurčuje, lebo tento mu priamo vyplýva zo zákona a môže akurát rozhodnúť o jeho zvýšení.

Namietal, že starostovi, ktorý nevykonáva funkciu v celom rozsahu (úväzkový starosta), patri plat v pomernej časti zodpovedajúcej rozsahu vykonávanej funkcie; tento plat nemôže byť nižší ako súčin platu ustanoveného podľa § 3 a koeficientu 0,3 (§ 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z. z.), pričom inštitút tzv. úväzkového starostu nemožno viazať na oprávnenie zastupiteľstva podľa § 11 ods. 4 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko takúto právomoc zastupiteľstva vylučuje osobitný zákon a to zákon č. 253/1994 Z. z.; pokiaľ takáto právomoc zastupiteľstva nebude upravená priamo v zákone, bude určenie výšky úväzku závisieť iba od vôle starostu.

Poukázal pritom na to, že pri plate starostu zastupiteľstvo rozhoduje o spôsobe a rozsahu nakladania s obecným majetkom, ktorý má jednoznačne verejnoprávny charakter a že pri rozhodovaní o rozsahu výkonu funkcie starostu zastupiteľstvo zasahuje do spôsobu, akým sa bude v obci realizovať výkon prenesenej štátnej správy

i samosprávy, ktorý bol zverený starostovi, teda opätovne zastupiteľstvo zasahuje do oblasti verejnej správy.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti prokurátor zastáva názor, že rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, a preto navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S 27/2009-16 z 13. mája 2009 zmenil tak, že preskúmané rozhodnutie odporkyne zruší a vec jej vráti na ďalšie konanie.

Odporkyňa v písomnom vyjadrení na odvolanie tiež uviedla, že rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Obecné zastupiteľstvo starostke v žiadnom prípade plat neurčuje, lebo tento jej priamo vyplýva zo zákona. Pred začiatkom volebného obdobia starostke boli jasne určené pravidlá pre výkon jej funkcie, to znamená, že starostka obce išla do volieb s vedomím, že funkcia starostky obce je na plný úväzok.

Nestotožnila sa s odôvodnením rozsudku Krajským súdom v Košiciach a súhlasila s argumentmi Krajskej prokuratúry v Košiciach, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/27/2009-16 z 13. mája 2009 zmenil tak, že „preskúmané rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie“ (?).

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa a konanie mu predchádzajúce bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250 od. 2 veta prvá OSP) a dospel k záveru, že odvolanie navrhovateľa je dôvodné.

Predmetom konania v danej veci je preskúmanie zákonnosti uznesenia miestneho zastupiteľstva podľa § 250zf OSP („Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku“) zakotvenom v siedmej hlave piatej časti OSP nazwanej „Osobitné konania“. Konanie podľa § 250zf OSP patrí do tzv. **komunálneho súdnictva** zaradeného do verejného (správneho) súdnictva od 1.9.2003.

Podľa § 250zf ods. 1 OSP, ak obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo, miestne zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku nezruší na základe protestu prokurátora svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, môže prokurátor podať na súd návrh na zrušenie tohto uznesenia. Toto oprávnenie prokurátora vyplýva aj z ustanovenia § 26 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o prokuratúre“).

Základným poslaním prokurátora je zabezpečovať dodržiavanie zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Prokurátori sú povinní urobiť opatrenia na odstránenie porušenia zákonnosti bez ohľadu na to kto ju porušil; ako aj na obnovu porušených práv. Prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov

a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom zákonom č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“). Ustanovenie § 10 zákona o prokuratúre dáva prokurátorovi právomoc "preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných právnych predpisov, všeobecne záväzných nariadení obcí, smerníc, úprav, uznesení a iných právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy, ako aj preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy v jednotlivých veciach. Nakoniec toto ustanovenie prokurátorovi dáva oprávnenie vykonať v orgánoch verejnej správy previerky dodržiavania zákonnosti". Ak prokurátor zistí porušenie zákona, má právo použiť zákonný prostriedok protest. Protest prokurátora je právny akt, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo protestu nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Konanie o proteste prokurátora je v zmysle §§ 22-27 zákona o prokuratúre osobitným konaním, v ktorom sa rozhoduje, či všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy, opatrením alebo rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

Krajský prokurátor v Košiciach po tom, čo odporkyňa uznesením č. 1/2009 zo dňa 13. januára 2009 nevyhovela jeho protestu sp. zn. Kd 271/08 zo 4.12.2008, napadol dňa 17.3.2009 návrhom podľa § 250zf OSP uznesenie odporkyne č. 3/2007 z 30. januára 2007, ktorým obecné zastupiteľstvo obce potvrdilo uznesenie č. 2/2007 z 19. januára 2007, ktorým bol znížený pracovný úväzok a plat starostky na polovičný (úväzkový starosta). Týmto postupom Obecného zastupiteľstva v B. bolo podľa prokurátora porušené ustanovenie § 11 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., pričom poukazoval na ustanovenie § 13 ods. 11 zákona č. 369/1990 Zb., a § 4 ods. 2 a ods. 4 zákona č. 532/1994 Z.z..

Platové pomery starostu upravuje osobitný zákon (§ 13 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb.). Týmto osobitným zákonom upravujúcim platové pomery starostu je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

Starosta je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Funkcia starostu je verejná funkcia (§ 13 ods. 1 veta prvá a druhá zákona o obecnom zriadení).

Starosta je štatutárnym orgánom v majetkovoprávných vzťahoch obce a v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov obce; v administratívno-právných vzťahoch je správny orgánom (§ 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení).

Podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené - písm. i/ určovať organizáciu obecného úradu a určovať plat starostu a hlavného kontrolóra.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z. z. starostovi patrí plat, ktorý je súčinom 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. Plat sa zaokrúhľuje na celé stovky korún (od 1.1.2009 euro) nahor.

Plat podľa odseku 1 patrí starostovi odo dňa zloženia predpísaného sľubu (§ 3 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z.).

Podľa § 4 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. plat starostu nemôže byť nižší, ako je ustanovené v § 3. Obecné zastupiteľstvo môže tento plat rozhodnutím zvýšiť až na dvojnásobok.

Podľa § 4 ods. 4 zákona č. 253/1994 Z. z. starostovi, ktorý nevykonáva funkciu v celom rozsahu (úväzkový starosta), patrí plat v pomernej časti zodpovedajúcej rozsahu vykonávanej funkcie. Tento plat nemôže byť nižší ako súčin platu ustanoveného podľa § 3 a koeficientu 0,3.

Vychádzajúc z citovaných zákonných ustanovení odvolací súd na rozdiel od názoru prvostupňového súdu sa stotožnil s právnym názorom krajského prokurátora, že inštitút tzv. úväzkového starostu nemožno viazať na oprávnenie zastupiteľstva podľa § 11 ods. 4 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko takúto právomoc zastupiteľstva vylučuje osobitný zákon, a to zákon č. 253/1994 Z. z..

Napriek tomu, že kompetencie obecného zastupiteľstva sú v ustanovení § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení vymenované demonštratívne, kompetencie stanovené v písm. i/ nemožno rozširovať a to ani „per analogiam“, ako to v odôvodnení svojho rozsudku uvádza prvostupňový súd, pričom bližšie nekonkretizuje, akú analógiu treba použiť.

Analógia sa používa tam, kde je tzv. medzera v zákone alebo kde súd má za to, že použitie všeobecnejšieho ustanovenia, ktorá na vec dopadá, by nebolo spravodlivé. Použitie analógie zákona prichádza do úvahy, ak určitý vzťah nie je konkrétne upravený právnou normou. Použitie analógie zákona však predpokladá, že existuje norma, ktorá sa na daný skutkový stav aspoň sčasti vzťahuje alebo ktorá upravuje podobné vzťahy.

Použitie analógie rozšírením právomocí obecného zastupiteľstva v tomto smere však z ustanovenia § 13 ods. 4 písm. d/ zákona o obecnom zriadení, na ktoré prvostupňový súd tiež poukazuje, vyvodit' nemožno a inú analógiu prvostupňový súd neuvádza.

Treba sa stotožniť aj s názorom vysloveným v odvolaní, že jasné pravidlá pre výkon funkcie starostu musia byť určené na začiatku každého volebného obdobia. Ak by takéto pravidlá určené neboli, mohlo by dôjsť v dôsledku rôznych záujmov (osobných, rodinných, skupinových či politických) k situácii, že by v priebehu

volebného obdobia mohlo dôjsť k znefunkčneniu funkcie starostu tým, že by rozhodnutím obecného zastupiteľstva bol schválený skrátený pracovný úväzok starostu a s tým súvisiaci aj skrátený plat. Zákon o obecnom zriadení s takýmito možnosťami nepočítal, a preto ani do kompetencie obecného zastupiteľstva výslovne nezaradil možnosť skrátenia pracovného úväzku starostu. Starostu obce podľa článku 69 ods. 3 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné 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 súvisiacej úpravy platu starostu na základe dohody medzi starostom a občanmi obce, nemôže obecné zastupiteľstvo svojvoľne v priebehu volebného obdobia tento pracovný úväzok skracovať.

Pochybil preto krajský súd, keď návrh krajského prokurátora zamietol.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky navrhovateľa v odvolaní proti rozsudku krajského súdu za dôvodné, a preto podľa § 220 OSP v spojení s § 244 ods. 6 OSP a § 246c ods. 1 veta prvá OSP rozsudok krajského súdu zmenil tak, že rozhodnutie odporkyne zrušil (§ 250zf ods. 1 OSP).

O trovách konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250k ods. 1 OSP v spojení s § 244 ods. 6 OSP tak, že úspešnému navrhovateľovi ich náhradu nepriznal, nakoľko mu v súdnom konaní trovy nevznikli a ani si ich náhradu neuplatnil (§ 151 ods. 1 OSP v spojení s § 212 ods. 2 OSP a § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

**P o u č e n i e:** Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

**V Bratislave, dňa 16. decembra 2009**

**JUDr. Jana Baricová, v. r.  
predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:  
Peter Szimeth