

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: **Prokurátora Krajskej prokuratúry v Košiciach**, so sídlom Mojmírova 5, Košice, proti odporkyni: **Obci R., X.R.**, zastúpenej *JUDr. T. S., advokátom*, so sídlom F., v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva odporkyne č. 69/2007 zo dňa 25. októbra 2007, o odvolaní odporkyne proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/139/2008 - 92 zo dňa 25. februára 2010, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/139/2008 - 92 zo dňa 25. februára 2010 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ď a ľ š i e k o n a n i e.**

### O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Košiciach (ďalej len ako „krajský súd“ alebo „prvostupňový súd“) napadnutým rozsudkom zrušil v záhlaví uvedené uznesenie, ktorým odporkyňa odvolala z funkcie hlavnú kontrolórku obce T. K. „na základe predložených správ o finančnom hospodárení obce na predchádzajúcich zasadnutiach obecného zastupiteľstva a na základe predošlého písomného napomenutia HK“. Účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal.

Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia odvolávajúc sa na ustanovenia § 18a ods. 9, § 18d, § 18e, § 18f zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. decembra 2007 (ďalej len ako „zákon č. 369/1990 Zb.“ alebo „zákon o obecnom zriadení“) uviedol, že v danom prípade z uznesenia obecného zastupiteľstva nie je možné zistiť, či odporkyňa odvolala hlavnú kontrolórku z funkcie podľa ustanovenia § 9 písm. b) (správne má byť „§ 18a ods. 9 písm. b“) zákona o obecnom zriadení, teda nie je možné jednoznačne konštatovať, že sa tak stalo za hrubé zanedbávanie povinností vyplývajúcich z jej funkcie, alebo že išlo o opakované zanedbávanie povinností, keďže bola na túto skutočnosť aspoň raz písomne upozornená obecným zastupiteľstvom, pretože dôvody odvolania odporkyňa konkretizovala až vo vyjadrení k návrhu navrhovateľa a na pojednávaní. Mal za to, že vydané uznesenie je neurčité a nezrozumiteľné, **argumentujúc absenciou právnej kvalifikácie dôvodu odvolania hlavnej kontrolórky z funkcie**, pričom dôvod jej

odvolania z funkcie (opakované zanedbávanie povinností vyplývajúcich z jej funkcie s tým, že bola raz na túto skutočnosť písomne upozornená) možno dedukovať len z vyjadrenia odporkyne k návrhu prokurátora a z jej prednesu na pojednávaní. Dôvodil, že odporkyňa až vo svojom vyjadrení a na pojednávaní uviedla, resp. tvrdila, že hlavná kontrolórka bola odvolaná z funkcie jednak za hrubé zanedbávanie povinností a jednak za opakované zanedbávanie povinností funkcie hlavnej kontrolórky. Poukázal na to, že v obsahu napadnutého uznesenia absentuje nevyhnutná nadväznosť medzi konkrétnymi skutkovými zisteniami obecného zastupiteľstva a právnym dôvodom, ktorý bol použitý, avšak neuvedený v uznesení v zmysle zákona. Konštatujúc, že vymedzený skutkový dôvod opierajúci sa o predložené správy o finančnom hospodárení obce na predchádzajúcich zasadnutiach obecného zastupiteľstva alebo predošlé písomné napomenutie jednak porušuje základné princípy európskeho štandardu všeobecných pravidiel správneho práva a jednak zásadu zákazu ľubovôle pri vydávaní správnych aktov obecným zastupiteľstvom, **vzhladol napadnuté uznesenie za neurčité, nezrozumiteľné, nepreskúmateľné a nesúladne so zákonom.** Uviedol ďalej, že ani vecná argumentácia odporkyne o hrubom zanedbaní povinností hlavnou kontrolórkou, uvedená až v jej vyjadrení k návrhu a na pojednávaní, neobstojí vzhľadom na ustanovenie § 18f ods. 2 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého hlavná kontrolórka sa zúčastňuje na zasadnutiach obecného zastupiteľstva s hlasom poradným, a preto jej vytýkané nedostatky v stanovisku obecného zastupiteľstva, na ktoré sa odporkyňa nepriamo odvoláva, nemôžu znamenať hrubé zanedbanie povinností hlavnou kontrolórkou, pretože obecné zastupiteľstvo rozhoduje o veciach obce v zbore hlasovaním, a teda demokraticky, v záujme obce. Z uvedeného dôvodu preto odpredaj rozostavanej Č. za 1,--SK V., a.s. bez termínovo konkretizovaného podmieňujúceho záväzku alebo schválenie predaja 8083 akcií V., a.s., ako aj úľavy pre zamestnancov a poslancov, mohlo čo do výhodnosti posúdiť len obecné zastupiteľstvo a je vecou zvoleného člena zastupiteľstva, ako zastupuje záujmy občanov odporkyne. Odvolávajúc sa na uvedené uviedol, že vo vzťahu k hlavnej kontrolórke nemožno hovoriť o hrubom zanedbaní povinností, ak svojím poradným hlasom neupozornila poslancov obecného zastupiteľstva na hrubé porušovanie § 8 zákona o obecnom zriadení upravujúceho nakladanie s majetkom obce, ako aj so zásadami hospodárenia a majetkom obce v zmysle § 9 zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.

Akceptujúc námietku odporkyne, že správne právo ako verejné právo vylučuje možnosť analógie použitia práva súkromného, ktorým Zákonník práce nepochybne je, na verejnoprávne vzťahy uviedol, že analógiu aplikácie Zákonníka práce ani ustálenú súdnu prax v oblasti pracovnoprávných vzťahov nemohol v zmysle návrhu prokurátora prijať a použiť.

Z vyššie uvedených dôvodov majú za to, že vydané uznesenie odporkyne je nezákonné, keďže je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a nezrozumiteľnosť, ako aj pre nepreukázanie hrubého zanedbania povinností ani opakovaného zanedbávania povinností hlavnou kontrolórkou, zrušil napadnuté uznesenie v súlade s ustanovením § 250zf ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“). Výrok o trovách konania odôvodnil poukazom na ustanovenie § 250k ods. 1 OSP a v konaní úspešnému navrhovateľovi právo na náhradu trov konania nepriznal,

nakoľko mu žiadne trovy, ktoré by znášal, nevznikli a odporkyni právo na náhradu trov konania nepatrí.

Proti rozsudku krajského súdu podala odporkyňa v zákonnej lehote odvolanie, domáhajúc sa jeho zmeny v podobe zamietnutia návrhu a zaviazania navrhovateľa na náhradu trov konania, alternatívne sa domáhala zrušenia napadnutého rozsudku a vrátenia veci prvostupňovému súdu na ďalšie konanie, dôvodiac nesprávnym ustálením skutkového stavu, nesprávnym právnym posúdením veci a nepreskúmateľnosťou napadnutého rozsudku pre nedostatok dôvodov (§ 205 ods. 2 písm. d/, písm. f/ OSP). **Namietala, že prvostupňový súd sa neriadil zásadou výlučne návrhového konania prokurátora (§ 250zf OSP) poukazujúc na viazanosť súdu dôvodmi tvrdenej nezákonnosti napadnutého uznesenia obecného zastupiteľstva v návrhu prokurátora, ktorému predchádzali dôvody v jeho proteste.** Nesúhlasiac tiež s právnou aplikáciou rezolúcie č. (77), 31 výboru ministrov Rady Európy a článku 41 Charty základných práv Európskej únie, v zmysle ktorých je nutné, aby správny orgán správny akt, ktorý prijal, odôvodnil, konkrétne z čoho vychádzal, akými skutkovými a právnymi úvahami sa riadil pri vydávaní rozhodnutia, ako aj o ktoré zákonné ustanovenie oprel svoje rozhodnutie, **namietala, že obecné zastupiteľstvo, ktoré napadnuté rozhodnutie prijalo, nie je správnym orgánom, je orgánom obce, voleným zastupiteľským zborom miestnej samosprávy, doplniac, že jej uznesenie nie je rozhodnutím vydaným v správnom konaní,** a preto právna kvalifikácia súdom, navyiac nie konkrétna a dostatočne právne zdôvodnená, vôbec neobstojí. Zdôraznila, že pri posudzovaní, či uznesenie obecného zastupiteľstva o odvolaní hlavnej kontrolórky viacerých obcí **je v rozpore so zákonom, je nevyhnutné vychádzať len z ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Poukázala tiež na to, že niet právnej úpravy ukladajúcej obecnému zastupiteľstvu, aký obsah a štruktúru má mať jeho uznesenie,** konkrétne, že musí ísť o písomné uznesenie s podrobným skutkovým aj právnym odôvodnením, dokonca s tým, že jej uznesenie by malo byť doručované, doplniac, že len za predpokladu existencie konkrétnej právnej úpravy upravujúcej náležitosti uznesenia obecného zastupiteľstva by mohol súd konštatovať, že jej uznesenie je neurčité, nezrozumiteľné a nezákonné. Tvrdiac, že naplnenie zákonného dôvodu odvolania hlavnej kontrolórky podľa § 18a ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení, jeho existenciu a neexistenciu, teda či je rozhodnutie v súlade s citovaným ustanovením alebo nie, nemožno skúmať zo samotného obsahu písomného zaznamenania výroku rozhodnutia obecného zastupiteľstva, ale najmä z ďalších dôkazov a skutočností, a to z obsahu zápisnice zo zasadania obecného zastupiteľstva včítane jej príloh, iných listín (výzvy, upozornenia), procesného predpisu, ktorým je Rokovací poriadok obecného zastupiteľstva. Namietala, že prvostupňový súd pochybil, keď zákonnosť odvolania hlavnej kontrolórky posudzoval len s poukazom na písomné zaznamenanie prijatého uznesenia dôvodiac, že mal **zistiť a dokazovať, či existoval zákonný dôvod na postup obecného zastupiteľstva, teda zákonný dôvod na odvolanie hlavnej kontrolórky z funkcie pre zanedbávanie povinností, a nie či je takýto dôvod obsiahnutý vo výroku uznesenia obecného zastupiteľstva.** Odhliadnuc od uvedeného poukázala na to, že v konaní bolo dostatočne preukázané, najmä obsahom zápisníc zo zasadnutí obecného zastupiteľstva,

ich príloh, upozornenia hlavnej kontrolórky na zanedbávanie povinností, ale najmä aj obsahom Rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva, ktorý bol prvostupňovému súdu predložený, že zo strany hlavnej kontrolórky došlo k opakovanému zanedbávaniu jej povinností, avšak prvostupňový súd predložený dôkaz (rokovací poriadok) vôbec nevyhodnocoval, napriek tomu, že naň vo svojom vyjadrení a na pojednávaní poukazovala. Uviedla, že v prípade hlavnej kontrolórky išlo nielen o hrubé zanedbávanie povinností, čo môže objektívne posúdiť len obecné zastupiteľstvo, ale došlo aj k opakovanému zanedbaniu jej povinností, **spočívajúcim v tom, že na obecnom zastupiteľstve konanom dňa 25. októbra 2007 predkladala „Stanovisko HK k správe o finančnom hospodárení obce za III. štvrt'rok 2007“ bez toho, aby takýto materiál predložila pred zasadaním obecného zastupiteľstva, hoci mala podľa ustanovenia článku 5 ods. 2 a ods. 5 Rokovacieho poriadku povinnosť tak urobiť.** Došlo teda k opakovanému zanedbaniu povinností po tom, ako bola na predchádzajúce zanedbávanie povinností, vytknuté obecným zastupiteľstvom na jeho na zasadaní dňa 11. októbra 2007, upozornená obecným zastupiteľstvom písomnou formou, listom zo dňa 16. októbra 2007, a z uvedeného mala za to, že bol daný dôvod na rozhodnutie obecného zastupiteľstva podľa § 18a ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení. **Nesúhlasiac s dôvodmi napadnutého rozsudku, že hlavná kontrolórka má len poradný hlas, a preto nemôže zasahovať do rozhodovacej činnosti obecného zastupiteľstva, ak toto rozhodovalo o predaji Č. za 1,--Sk pre V. a.s., pričom prvostupňový súd s poukazom na túto skutočnosť nevzhliadol zanedbanie povinností hlavnou kontrolórkou, ak na nevýhodnosť takého prevodu neupozornila, namietala, že hlavnej kontrolórke bolo vytýkané, že v správe o hospodárení a nakladaní s majetkom obce tento prevod nezahrnula, hoci v porovnaní s účtovnou evidenčnou hodnotou tohto obecného majetku sa jej znížením zaoberať mala.** Rovnako namietala, že nie je dôvodný a ničím zdôvodnený záver prvostupňového súdu, že nezdokladovala v súdnom konaní opakované zanedbávanie povinností, keď predložila celý rad dôkazov, ako zápisnicu zo zasadania obecného zastupiteľstva zo dňa 11. októbra 2007, písomné upozornenie hlavnej kontrolórky zo dňa 16. októbra 2007 s prílohou stanoviska obecného zastupiteľstva, zápisnicu zo zasadania obecného zastupiteľstva zo dňa 25. októbra 2007 a rokovací poriadok. **Záverom vytkla prvostupňovému súdu, že odôvodnenie jeho rozhodnutia nekonkretizuje, v rozpore s ktorým konkrétnym právnym predpisom má byť napadnuté uznesenie.** Zároveň si uplatnila náhradu trov konania, bez jej bližšej špecifikácie.

Navrhovateľ v písomnom vyjadrení k odvolaniu odporkyne uviedol, že je nepochybné, že napadnuté uznesenie obecného zastupiteľstva má povahu rozhodnutia, ktorým bol autoritatívne deklarovaný určitý právny stav a určený zánik individuálneho právneho vzťahu, doplniac, že z hľadiska jeho právnej povahy **ide o individuálny správny akt**, ktorým sa predpísaným procesným postupom autoritatívne zasahuje do právnej situácie konkrétnej fyzickej osoby. S poukazom na uvedenú skutočnosť dôvodil, odvolávajúc sa na požiadavku zachovania právnej istoty, že výrok rozhodnutia musí byť formulovaný presne a určito tak, aby bola vylúčená ľubovôľa pri jeho výklade, pričom mal za to, že tieto náležitosti napadnuté uznesenie nespĺňa. Konštatoval, že výkladom ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b)

zákona o obecnom zriadení možno dospieť len k záveru, že za opakované zanedbávanie povinností treba považovať také pochybenia, ktoré vznikli po písomnom upozornení s tým, že tento dôvod odvolania musí byť s poukazom na predchádzajúce úvahy špecifikovaný aj v samotnom uznesení. Uviedol ďalej, že poukaz na porušenie článku 5 ods. 2 a ods. 5 Rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva v R. je novou okolnosťou, ktorú odporkyňa predložila až na pojednávaní, a táto nebola formulovaná v samotnom uznesení. K námietke odporkyne vytykajúcej prvostupňovému súdu, že nekonkretizoval, v rozpore s ktorým právnym predpisom bolo napadnuté uznesenie, uviedol, že v žalobe bolo uznesenie obecného zastupiteľstva riadne označené a uvedené aj konkrétne ustanovenia zákona, ktoré ním boli porušené. Z vyššie uvedených dôvodov navrhol, aby odvolací súd napadnuté rozhodnutie ako vecne správne potvrdil. S poukazom na uplatnenie náhrady trov konania odporkyňou považoval za vhodné poznamenať, že v zmysle § 146 ods. 1 písm. d) OSP, žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania podľa jeho výsledku, ak sa konanie začalo na návrh prokurátora.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací súd (§ 10 ods. 2 OSP), preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa v rozsahu a v medziach podaného odvolania (§ 246c ods. 1 veta prvá a § 212 ods. 1 OSP), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 246c ods. 1 veta prvá a § 214 ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že odvolanie odporkyne **je dôvodné**.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmajú sudy 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 správy (ďalej len "rozhodnutie správneho orgánu").

**Limitom súdneho prieskumu je zákonnosť.** Preto súd nemôže preskúmať vhodnosť a účelnosť obsahu výrokov napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy. Posudzovanie vhodnosti a účelnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy správnomu súdnictvu **nepatrí, lebo sudy by takýmto posudzovaním nahradzovali orgány výkonnej moci a zasahovali by nedovoleným spôsobom do otázok voľnej úvahy správneho orgánu.**

**Zákonnosťou rozhodnutí a postupov je súlad týchto rozhodnutí a postupov s platným právnym poriadkom Slovenskej republiky.** Správny súd pri preskúvaní zákonnosti a postupu správneho orgánu v konkrétnej právnej veci sa zásadne obmedzí len na otázku, či vykonané dôkazy, z ktorých správny orgán vychádza, nie sú pochybné, najmä s ohľadom na prameň, z ktorých pochádzajú, alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania, a ďalej na otázku,

či vykonané dôkazy logicky robia vôbec možným skutkový záver, ku ktorému orgán verejnej správy dospel. Správny súd pri preskúvaní 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 preskúmanie zákonnosti **uznesenia obecného zastupiteľstva obce R. č. 69/2007 zo dňa 25. októbra 2007** (ďalej len ako „uznesenie obecného zastupiteľstva“), ktorým obecné zastupiteľstvo na základe predložených správ o finančnom hospodárení obce na predchádzajúcich zasadnutiach OZ a na základe predošlého písomného napomenutia HK odvolalo z funkcie hlavnú kontrolórku obce T. K., ktoré uznesenie žiadal navrhovateľ postupom podľa § 250zf OSP zrušiť z dôvodu jeho nezákonnosti. Navrhovateľ uzneseniu obecného zastupiteľstva vytýkal, že iba všeobecne formuluje **dôvod odvolania hlavnej kontrolórky**, bez bližšej konkretizácie, v čom obecné zastupiteľstvo vzhľadom na pochybenie alebo porušenie povinností hlavnou kontrolórkou. Z tohto dôvodu mal za to, že **napadnuté uznesenie je neurčité a nepreskúmateľné**, a s poukazom na povahu uznesenia, označiac ho za druh rozhodnutia orgánu verejnej správy, zastával názor, že výrok uznesenia musí byť konkrétny a musí obsahovať skutočnosti, ktoré viedli príslušný orgán verejnej správy ku konkrétnemu rozhodnutiu.

Konanie o preskúvaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku je upravené v siedmej hlave upravujúcej osobitné konania, konkrétne v ustanovení § 250zf piatej časti OSP.

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**.

**Z obsahu administratívneho spisu je nesporné, že Obecné zastupiteľstvo obce R. uznesením obecného zastupiteľstva č. 170/2008 zo dňa 3. októbra 2008 protestu prokurátora sp. zn. Kd 49/08-10 zo dňa 25. apríla 2008, nevyhovelo.**

Najvyšší súd Slovenskej republiky po preskúvaní napadnutého rozsudku krajského súdu, v medziach odvolacích námietok odporkyne, dospel k záveru, že tento je potrebné zrušiť a vrátiť prvostupňovému súdu na ďalšie konanie z dôvodu závažných pochybení.

Hneď na úvod považuje odvolací súd za potrebné zdôrazniť, že prvostupňový súd vôbec tým, že posudzoval **kvalitu plnenia povinností hlavnej kontrolórky, dokonca určiac, že v danej veci nebolo hrubé ani opakované zanedbanie povinností z jej strany preukázané, prekročil právomoc súdu, ktorý v rámci správneho prieskumu podľa piatej časti OSP posudzuje iba zákonnosť**

**napadnutého rozhodnutia len vo vyššie naznačenom smere a v podstate zasiahol do právomoci obecného zastupiteľstva vymedzenej v § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení.** Zároveň tak, ako odporkyňa vo svojom odvolaní správne namietala, prekročil aj po kvalitatívnej stránke medze súdneho prieskumu, nakoľko prokurátor týmito skutočnosťami vo svojom návrhu neargumentoval. Preto odvolací súd námietku odporkyne, ktorou na prekročenie viazanosti návrhom zo strany prvostupňového súdu poukazovala, vzhliadol **za relevantnú.**

Rovnako za relevantnú vzhliadol odvolací súd námietku, ktorou odporkyňa vytykala prvostupňovému súdu, že právne nezdôvodnil, v rozpore s ktorým konkrétnym právnym predpisom Slovenskej republiky je jej uznesenie, dôvodiac predovšetkým tým, že ani zo samotného návrhu prokurátora táto skutočnosť nevyplýva. Prokurátor vo svojom návrhu len vo všeobecnej rovine namietal zákonnosť uznesenia obecného zastupiteľstva, poukazujúc pritom na neurčitosť jeho výroku s tým, že len všeobecne konštatoval, že *„...výrok uznesenia musí byť konkrétny, musí obsahovať také skutočnosti, ktoré viedli príslušný orgán verejnej správy ku konkrétnemu rozhodnutiu...“*. Uvedenú argumentáciu si osvojil aj prvostupňový súd, keď v odôvodnení svojho rozhodnutia len všeobecne sa odvolávajúc na „princípy dobrej správy“ viackrát označil napadnuté uznesenie obecného zastupiteľstva za neurčité, nezrozumiteľné a pre absenciu skutkových a právnych dôvodov za nepreskúmateľné.

Pre posúdenie formálnych náležitostí napadnutého uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebné si v prvom rade ujasniť **druh preskúmaného správneho aktu**, teda či sa jedná **o normatívny alebo individuálny správny akt.**

Za týmto účelom nedá najvyššiemu súdu nepoukázať na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len ako „ústavný súd“) zo dňa 22. januára 2009 sp. zn. I. ÚS 354/08-50, v ktorom ústavný súd uviedol, že: *„...v podmienkach slovenskej teórie správneho práva možno hovoriť o dvoch základných druhoch správnych aktov, a to o normatívnych správnych aktoch a o individuálnych správnych aktoch. Obe skupiny predstavujú formy činnosti verejnej správy s právotvorným účinkom. Vo všeobecnosti tiež platí, že adresát normatívneho správneho aktu (fyzická alebo právnická osoba) nemá možnosť proti nemu brojiť zo svojej individuálnej pozície. Právna ochrana v tejto podobe sa proti normatívnym správnym aktom v Slovenskej republike realizuje len prostredníctvom prokuratúry (previerky, protesty a pod.), ktorá však nemá v rukách decíznu právomoc, čiastočne prostredníctvom všeobecného súdnictva (všeobecne záväzné nariadenie obcí a samosprávnych krajov - § 250zfa OSP, pozn.) a v najväčšom rozsahu prostredníctvom ústavného súdnictva [čl. 125 ods. 1 písm. b) až d) ústavy]. V žiadnom z prípadov súdneho prieskumu normatívnych správnych aktov však nedisponuje kvalifikovaným návrhovým oprávnením subjekt, ktorého právna pozícia je normatívnym správnym aktom dotknutá. Naopak, adresát individuálneho správneho aktu môže proti nemu brojiť podávaním riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov, môže žiadať o jeho preskúmanie prostredníctvom správneho súdnictva a v určitých prípadoch môže*

*proti nemu namietať aj sťažnosťou podanou ústavnému súdu (čl. 127 ods. 1 ústavy)“.*

Pre určenie, či uznesenie obecného zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra z funkcie je normatívnym alebo individuálnym správny aktom, je potrebné vychádzať z pojmových znakov, ktoré obidva druhy správnych aktov charakterizujú, a taktiež je v danom prípade, vykazujúcom určité špecifiká, potrebné prihliadnuť na skutočnosť, že **uznesenie** je forma rozhodnutia, ktorým obecné zastupiteľstvo realizuje svoju právomoc vymedzenú v § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení.

Rovnako pre posúdenie druhu preskúmaného správneho aktu je potrebné zdôrazniť, že v posudzovanom prípade sa jedná o „špecifické“ **uznesenie obecného zastupiteľstva**, nakoľko jeho prijatie spôsobuje naplnenie podmienky pre možné uplatnenie výpovedného dôvodu zamestnávateľom v súlade s ustanovením § 63 ods. 1 písm. d) bod 2 Zákonníka práce, za predpokladu, že zamestnávateľ nemá pre zamestnanca inú vhodnú prácu, resp. že zamestnanec nie je ochotný prejsť na inú pre neho vhodnú prácu, ktorú mu zamestnávateľ ponúkol v mieste, ktoré bolo dohodnuté ako miesto výkonu práce (§ 63 ods. 2 písm. b/ Zákonníka práce). **Teda nejedná sa o uznesenie obecného zastupiteľstva, ktorého prípadné zrušenie pre jeho nezákonnosť postupom podľa siedmej hlavy (§ 250zf) piatej časti OSP by nemalo vplyv na ďalšie právne vzťahy, keďže jeho prijatie jednoznačne ovplyvnilo pracovnoprávny vzťah uzavretý medzi odporkyňou a hlavnou kontrolórkou.**

Pre normatívny správny akt sú charakteristické všeobecnosť a abstraktnosť, ktoré vyjadrujú, že sa **nevzťahuje na konkrétne, individuálne určené osoby, či situácie, ale naopak okruh jeho adresátov je neurčitý.**

Individuálny správny akt je naopak charakterizovaný tým, že je adresovaný konkrétnemu subjektu práva a vzťahuje sa na konkrétne určený skutkový stav. Orgán verejnej moci, ktorý je v rámci svojej ústavou alebo zákonom zverenej právomoci oprávnený vydávať individuálne správne akty, rozhoduje o individuálnych právach a povinnostiach konkrétne určených fyzických alebo právnických osôb. Individuálne správne akty nie sú výsledkom právotvorného procesu, ale výsledkom procesu aplikácie práva (všeobecnej právnej normy) na konkrétnu osobu a konkrétny skutkový stav. **Vlastnosťami individuálnych správnych aktov – rozhodnutí sú právoplatnosť a vykonateľnosť.**

S odkazom na daný teoretický exkurz má odvolací súd za to, že preskúmané uznesenie obecného zastupiteľstva je **zmiešaným typom správneho aktu**, v ktorom sa prelína znak individuálneho správneho aktu tým, že sa dotýka práv a oprávnených záujmov konkrétnej fyzickej osoby, ale rovnako aj znak normatívneho správneho aktu, keďže ho obecné zastupiteľstvo vydalo na základe zákonom zverenej právomoci a jeho zákonnosť sa preskúma podľa § 250zf OSP. Isté však v danom prípade je, že samotný proces jeho vydania **nie je regulovaný správnym poriadkom**, a preto **nie je**

**možné** pri posudzovaní jeho náležitostí analogicky postupovať podľa správneho poriadku.

Prvostupňový súd tým, že sa stotožnil s námietkami prokurátora vytykajúcimi uzneseniu obecného zastupiteľstva nedostatok obsahových náležitostí, označiac ho za neurčité, nezrozumiteľné a pre absenciu skutkových, ako aj právnych dôvodov za nepreskúmateľné, ho **bez ďalšej vecnej argumentácie označil, aj keď len nepriamo, za „individuálny správny akt“**, ktorý ako výsledok procesu aplikácie práva musí skutočne obsahovať formálne náležitosti stanovené vo všeobecnom predpise správneho práva procesného [zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)] resp. v osobitných právnych predpisoch. Avšak preskúmané uznesenie obecného zastupiteľstva atribúty individuálneho správneho aktu, s výnimkou jediného (vyššie opísaného), neobsahuje. Preto podľa názoru odvolacieho súdu je potrebné jeho zákonnosť **skúmať nie z pohľadu jeho formálnych náležitostí**; odvolací súd dokonca zastáva názor, že v **uznesení obecného zastupiteľstva**, keďže skutočne náš právny poriadok neustanovuje jeho obsahové náležitosti, postačí, ak bude obsahovať len „...**že odvoláva z funkcie hlavného kontrolóra p. T. K...**“, pričom jeho zákonnosť sa následne bude posudzovať len **na základe listinných dôkazov**, ako zápisníc zo zasadaní obecného zastupiteľstva, Rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva a písomného napomenutia vo forme listu zo dňa 16. októbra 2007, zdôrazniac však, že tieto dôkazy je možné posúdiť **len z ich formálnej stránky, nie vecnej**, aby sa opätovne nezasiahlo do právomoci obecného zastupiteľstva.

Podľa § 221 ods. 1 písm. f) OSP súd rozhodnutie zruší, len ak sa účastníkovi konania postupom súdu odňala možnosť konať pred súdom.

Pod odňatím možnosti konať pred súdom možno vo všeobecnosti rozumieť taký postup súdu, ktorým účastníkovi konania znemožnil realizáciu tých procesných práv, ktoré mu Občiansky súdny poriadok priznáva, pričom možnosť konať pred súdom prvého stupňa, je účastníkovi odňatá vždy, ak jeho rozhodnutie neposkytuje účastníkovi konania dostatočné argumenty preukazujúce nezákonnosť jeho rozhodnutia alebo postupu.

Úlohou prvostupňového súdu preto bude opätovne, podľa intencií vyššie uvedených, posúdiť zákonnosť napadnutého uznesenia obecného zastupiteľstva odporkyne a svoje rozhodnutie podľa § 157 ods. 2 OSP aj náležite odôvodniť.

Podľa § 226 OSP ak bolo rozhodnutie zrušené a ak bola vec vrátená na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, je súd prvého stupňa viazaný právnym názorom odvolacieho súdu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, s poukazom na vyššie uvedené, zrušil podľa § 221 ods. 1 písm. f) OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP napadnutý rozsudok a vec podľa § 221 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP vrátil prvostupňovému súdu na ďalšie konanie.

O trovách odvolacieho konania rozhodne prvostupňový súd v novom rozhodnutí o veci (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s ustanovením § 246c ods. 1 veta prvá OSP) aj s prihliadnutím na ustanovenie § 146 ods. 1 písm. d) OSP.

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

**V Bratislave, dňa 20. júla 2011**

**JUDr. Jaroslava Fúrová, v.r.**  
**predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:  
Peter Szimeth