



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a členiek senátu JUDr. Eleny Kováčovej a JUDr. Aleny Poláčkovej, PhD., v právnej veci navrhovateľa: **Krajská prokuratúra Bratislava**, proti odporcovi: **Mestská časť Bratislava – Petržalka**, *zastúpeného advokátom JUDr. Mgr. A. C., PhD.*, o preskúmanie zákonnosti uznesenia miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava – Petržalka č. 2 zo dňa 19. decembra 2006, konajúc o odvolaní odporcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2 S 84/2007-61 zo dňa 3. decembra 2008, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2 S 84/2007-61 zo dňa 3. decembra 2008 **p o t v r d z u j e .**

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

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č.k. 2 S 84/2007-61 zo dňa 3. decembra 2008 zrušil uznesenie miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava – Petržalka č. 2 zo dňa 19. decembra 2006 o voľbe J. K. za 1. zástupcu starostu Mestskej časti Bratislava – Petržalka a V. K. za zástupkyňu starostu Mestskej časti Bratislava – Petržalka; navrhovateľovi nepriznal náhradu trov konania.

Krajský súd v odôvodnení uviedol, že zo zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení účinnom v čase vydania napadnutého uznesenia odporcu (ďalej len zákon o hlavnom meste) a zákona č. 369/1990 Zb.

o obecnom zriadení v znení účinnom v čase vydania napadnutého uznesenia odporcu (ďalej len zákon o obecnom zriadení) vyplýva, že orgánmi mestskej časti sú miestne zastupiteľstvo a starosta, ktorého počas neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie zastupuje jeho zástupca. Nakoľko v prípade zániku mandátu starostu pred uplynutím funkčného obdobia plní úlohy starostu v plnom rozsahu jeho zástupca, je nepochybné, že zástupcu starostu treba považovať za orgán mestskej časti (obce), nie miestneho (obecného) zastupiteľstva. Krajský súd pripustil, že odpoveď na otázku, či je napadnuté rozhodnutie odporcu o zvolení dvoch zástupcov starostu mestskej časti v rozpore s citovanou právnou úpravou, nebola v čase prijatia napadnutého uznesenia a ani v čase podania návrhu na jeho zrušenie na krajskom súde jednoznačná. Súd je toho názoru, že len z faktu, že v zmysle doslovného znenia zákona starostu počas neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie zastupuje jeho zástupca (jednotné číslo) a nie viacerí zástupcovia (množné číslo), nemožno bez pochybností vyvodiť, že ustanovenie viacerých zástupcov starostu zákon mestskej časti neumožňuje. V tejto súvislosti možno súhlasiť s odporcom, že z kontextu relevantného právneho predpisu takýto zákaz jednoznačne nevyplýva.

Krajský súd poukázal na to, že situácia sa zmenila prijatím zákona č. 334/2007 Z.z., ktorým bol s účinnosťou od 1.septembra 2007 novelizovaný zákon o obecnom zriadení a zákon o samosprávnych krajoch, podľa ktorého mestské zastupiteľstvo na návrh primátora zvolí najviac dvoch zástupcov primátora (§ 24 ods. 4 zákona o obecnom zriadení). Vo svetle tejto legislatívnej zmeny je nutné systematickým výkladom aplikovanej právnej úpravy dospieť k záveru, že pokiaľ zákonodarca v prípade miest a vyšších územných celkov počíta s viac ako jedným zástupcom primátora, resp. predsedu vyššieho územného celku, no nedáva takúto možnosť obciam a mestským častiam, ktorých práva úprava týkajúca sa zástupcov starostov zostáva bezo zmeny, je treba považovať právny názor navrhovateľa za správny.

Proti tomuto rozsudku podal odporca v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhol rozsudok krajského súdu zmeniť a žalobu žalobcu zamietnuť alternatívne zrušiť rozsudok krajského súdu a vec mu vrátiť na ďalšie konanie; uplatnil si náhradu trov konania. Poukázal na judikatúru ústavného súdu (nález PL. ÚS 24/1998), v ktorom bola vyjadrená vzájomná súvzťažnosť princípu autonómie samosprávy a princípu diferencovaného spravovania vnútorných záležitostí obce na jednej strane, so záujmom na kvalitnom fungovaní samosprávy alebo výkonu verejnej správy ako celku a záujmom na ochrane práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb na druhej strane. Základný postulát ústavou garantovanej autonómie musí zahŕňať najmä právo upraviť si samostatne a diferencovane svoje vnútorné organizačné vzťahy; tento postulát platí pre každú zo zložiek moci a platí rovnako aj v prípade samosprávy. Legislatívne pravidlá Národnej rady Slovenskej republiky aj vlády Slovenskej republiky uvádzajú, že pri tvorbe právneho predpisu sa používa oznamovací spôsob, prítomný čas a jednotné číslo, ak z kontextu návrhu zákona

nevyplýva inak. Z mlčania zákonodarca sa nedá vyvodit' úmysel obmedziť obce a mestské časti v počte zástupcov starostu.

Odporca v odvolaní poukázal na analogickú situáciu pri ustanovovaní podpredsedov vlády Slovenskej republiky zakotvenej v ustanovení § 1 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého úseky činnosti vlády koordinuje jej podpredseda, ktorý plní úlohy, ktorými ho poverí vláda alebo predseda vlády; počas neprítomnosti predsedu vlády ho zastupuje podpredseda vlády, ktorého určí predseda vlády. Zastupujúci podpredseda vlády zvoláva a vedie schôdze vlády. Poukázal tiež na zákon č. 302/2001 Z.z. o samosprávne vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení platnom do 1.septembra 2007 (ktorá sa vôbec nelíšila od právnej úpravy zástupcov starostu). Argumentácia krajského súdu sa odvoláva na zmenu (zákonom č. 334/2007 Z.z. s účinnosťou od 1.septembra 2007), ktorá nadobudla účinnosť až potom, ako bolo prijaté uznesenie napadnuté prokurátorom; považuje ho preto za nesprávny, nakoľko obстоjí len za predpokladu pripustenia pravej retroaktivity právneho predpisu. Rozhodnutie prvostupňového súdu, ktorým priznal účinky vyššie citovanej novely do minulosti tiež generálne spochybňuje pôvodný úmysel zákonodarca a vykladanie zákona podľa pravidla jednotného čísla v minulosti.

Navrhovateľ vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu odporcu navrhol rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť. Argumentáciu odporcu v časti, kde poukázal na ustanovenie § 1 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a na ustanovenie § 11 ods. 2 písm. j/ a § 16 ods. 8 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení platnom do 1.septembra 2007 považuje za irelevantnú. Rozhodnutie krajského súdu považuje za zákonné, vecne správne a s dôvodmi rozhodnutia sa stotožňuje. Poukázal tiež na vyjadrenie Krajskej prokuratúry v Bratislave sp. zn. Kc 63/07-13 zo dňa 3.decembra 2008 a na stanovisko Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky sp. zn. VI/3 Gd 16/07 zo dňa 20.novembra 2007, ktoré boli krajskému súdu predložené na pojednávaní dňa 3.decembra 2008.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 OSP) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 v spojení s § 214 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP s tým, že deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.supcourt.gov.sk, a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné.

Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 27. januára 2010 (§ 156 ods. 1 a 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok (čl. 64 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Osobitné postavenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, štruktúru a postavenie jeho orgánov upravuje osobitný zákon – zákon o hlavnom meste (§ 22a ods. 2 zákona o obecnom zriadení). Hlavné mesto je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom, s vlastnými príjmami a s majetkom, ktorý mu bol zverený; mestské časti sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom alebo štatútom hlavného mesta hospodária so zvereným majetkom a so zverenými finančnými prostriedkami a s vlastnými príjmami i vlastným majetkom získaným vlastnou činnosťou (§ 2 ods. 1, ods. 2 citovaného zákona).

Orgánmi mestskej časti sú miestne zastupiteľstvo a starosta (§ 7 ods. 1 zákona o hlavnom meste). Starosta je výkonným orgánom mestskej časti, zastupuje ju navonok. Má právo nosiť insígnie; je štatutárnym orgánom v majetkovoprávných vzťahoch mestskej časti a v pracovnoprávných vzťahoch pracovníkov miestneho úradu; v administratívno-právných vzťahoch je správnym orgánom (§ 17 ods. 1, ods. 3 zákona o hlavnom meste).

Miestne zastupiteľstvo je zastupiteľským orgánom obyvateľov mestskej časti a orgánom samosprávy mestskej časti; jeho právomoc je primárne upravená v ustanovení § 15 ods. 2 zákona o hlavnom meste, iných ustanoveniach citovaného zákona a následne aj v štatúte. Zákon o hlavnom meste v ustanovení § 17 ods. 5 v znení účinnom do 31. decembra 2008 zveril miestnemu zastupiteľstvu právomoc voliť zo svojich radov (t.j. z poslancov miestneho zastupiteľstva) zástupcu starostu a to na návrh starostu mestskej časti. Zástupca zastupuje starostu počas jeho neprítomnosti; rozsah právomoci zástupcu určuje miestne zastupiteľstvo na návrh starostu.

Popri jazykovom, logickom a systematickom výklade uvedených ustanovení zákona o hlavnom meste je potrebné použiť aj ich historický výklad, porovnanie pôvodnej a aktuálnej právnej úpravy ako aj výklad e racione legis.

Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky sa člení na sedemnást' mestských častí, ktoré sú územným samosprávnym a správnym celkom Bratislavy vykonávajúcim samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy; v tomto rozsahu má postavenie obce (§ 1a ods. 1 a ods. 2 zákona o hlavnom meste). Orgánmi hlavného mesta Bratislavy sú primátor Bratislavy a mestské zastupiteľstvo; orgánmi mestskej časti sú starosta a miestne zastupiteľstvo. Kým však zástupcov

primátora Bratislavy zákon o hlavnom meste upravoval aj v čase vydania napadnutého uznesenia odporcu v množnom čísle („*Primátora zastupujú jeho námestníci, ktorých na tento účel zvolí mestské zastupiteľstvo z radov svojich poslancov. Mestské zastupiteľstvo vymedzí v štatúte okruh právomocí primátora, ktoré nie sú oprávnení vykonávať námestníci*“ - § 12 ods. 6 zákona o hlavnom meste) pri zástupcoch starostov mestských častí bolo použité jednotné číslo - § 17 ods. 5 zákona o hlavnom meste („*Starostu počas jeho neprítomnosti zastupuje jeho zástupca, ktorého na návrh starostu zvolí miestne zastupiteľstvo z radov svojich poslancov. Miestne zastupiteľstvo na návrh starostu určí, ktoré právomoci starostu je oprávnený vykonávať jeho zástupca*“). Už z tohto základného systematického výkladu predmetných ustanovení zákona o hlavnom meste vyplýva, že zámerom zákonodarcu nebolo, aby starostu mestskej časti hlavného mesta zastupovali viacerí zástupcovia, ale len jeden zástupca; na druhej strane umožňoval, aby primátora Bratislavy zastupovali viacerí námestníci. Vzhľadom na tieto skutočnosti argumentácia odporcu porovnávaním podpredsedov vlády Slovenskej republiky a zástupcov starostu mestskej časti hlavného mesta je právne irelevantná. Najvyšší súd sa v tejto časti nestotožnil s argumentáciou krajského súdu, že v čase prijatia napadnutého uznesenia odporcu nebola situácia ohľadom počtu zástupcov starostu v mestskej časti hlavného mesta jednoznačná, práve naopak.

Na doplnenie už uvedeného Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že s účinnosťou od 1.januára 2009 (zákonom č. 535/2008 Z.z.) sa právna úprava v zákone o hlavnom meste týkajúca sa zástupcov starostov a ich počtov v mestských častiach zmenila. Zákon o hlavnom meste od 1.januára 2009 rozlišuje medzi mestskými časťami s počtom obyvateľov menším ako 40 000 a väčším ako 40 000 obyvateľov. Uvedené rozlišovanie sa odzrkadlilo v počte zástupcov starostov konkrétnych mestských častí hlavného mesta. Kým v mestskej časti s počtom obyvateľov menším ako 40 000 môže miestne zastupiteľstvo zvoliť len jedného zástupcu starostu, inak je tomu v mestskej časti s počtom obyvateľov väčším ako 40 000, kde miestne zastupiteľstvo môže (ale aj nemusí) zvoliť dvoch zástupcov starostu.

Východiskom pre výklad e ratione legis zákona o hlavnom meste sú dôvody a zmysel právnej úpravy účinnej do 31.decembra 2008 a zmeny existujúcej právnej úpravy. Dôvodom a účelom zmeny uvedenej právnej úpravy účinnej do 31.decembra 2008 vykonanej zákonom č. 535/2008 Z.z. bolo „*dať zákonný základ pre prípadné zvolenie dvoch zástupcov starostu vo veľkých mestských častiach (týka sa to Petržalky, Ružinova a Starého Mesta). Ich potreba vyplýva z praxe, ale teraz nie je možné legálne mať dvoch zástupcov starostu. Ustanovenie nie je zákonnou povinnosťou, ale zákonnou možnosťou. Bude na miestnych orgánoch, ako sa rozhodnú*“ (dôvodová správa zo stránky Národnej rady Slovenskej republiky <http://www.nrsr.sk/Dynamic/Download.aspx?DocID=275080>). Z uvedeného vyplýva, že sám zákonodarca konštatoval, že do 31.decembra 2008 mohol starostu mestskej

časti hlavného mesta SR Bratislavy zastupovať len jeden zástupca. Opätovne je potvrdený záver, že zákonodarca uvedením jednotného čísla pri zástupcovi starostu mestskej časti hlavného mesta v zákone o hlavnom meste jednoznačne umožňoval kreovať len jedného zástupcu starostu mestskej časti; zmyslom tohto ustanovenia teda nebolo zvolenie viac ako jedného zástupcu starostu mestskej časti (e ratione legis).

Najvyšší súd Slovenskej republiky výkladom e ratione legis, historickým, gramatickým a logickým výkladom ustanovenia § 17 ods. 5 zákona o hlavnom meste v znení účinnom do 31.decembra 2008 dospel k záveru, že v čase prijatia uznesenia miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava – Petržalka (19.decembra 2006) zákon o hlavnom meste umožňoval zastupovanie starostu mestskej časti len jedným zástupcom. Zvoliť viacerých zástupcov starostu mestskej časti Bratislava – Petržalka bolo možné až s účinnosťou od 1.januára 2009. Napokon, aj po 1.januári 2009 mestské časti Bratislavy s počtom obyvateľov menším ako 40 000 môžu mať len jedného zástupcu starostu. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol protest prokurátora proti uzneseniu miestneho zastupiteľstva odporcu č. 2 zo dňa 19.decembra 2006 podaný dôvodne.

Štátne orgány, resp. orgány verejnej moci – teda aj orgány samosprávy – môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom uznesení sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5.februára 1998 (publikovanom v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 49/1998 Z.z. a v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 43/1998) podal výklad tohto ustanovenia ústavy: *„Článku 2 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky v časti: „Štátne orgány môžu konať... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ zodpovedá konanie orgánu štátu v rozsahu zákona bez výnimky a súčasne zákonom ustanoveným spôsobom. Tento výklad platí aj vtedy, keď sa orgán štátu domnieva, že iný štátny orgán konal spôsobom, ktorý nebol v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Údajné protiústavné konanie jedného orgánu štátu nie je pre iný štátny orgán dôvodom, aby konal inak ako v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom. Len taký postup orgánov štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielnej súčasti právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“* Pre štátne orgány neplatí, že môžu konať, čo nie je zákonom zakázané; toto ústavné právo majú fyzické a právnické osoby odlišné od štátnych orgánov (čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

Conditio sine qua non v materiáloch právnom štáte je dôsledné dodržiavanie kompetencií orgánmi verejnej moci, teda aj orgánmi samosprávy vyšších územných celkov (predseda, zastupiteľstvo samosprávneho kraja).

Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že aj keď výklad príslušných ustanovení zákon o hlavnom meste a zákona o obecnom zriadení bol mierne odlišný ako výklad Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, rozsudok krajského súdu bol vo výroku vecne správny, a preto napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 34/2007-39 zo dňa 6.marca 2009 ako potvrdil (§ 219 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol v zmysle ustanovenia § 224 ods. 1, § 151 ods. 1 a § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, keď úspešný navrhovateľ si náhradu trov odvolacieho konania neuplatnil a odporcovi v tomto konaní náhrada trov konania neprináleží.

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

V Bratislave dňa 27. januára 2010

JUDr. Jana Henčeková, PhD., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová