

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sžo/126/2015
Identifikačné číslo spisu:	2015200196
Dátum vydania rozhodnutia:	08.06.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Zemková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:2015200196.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: D.. N. R., bytom XXX XX H. D.. XXX, proti žalovanému: Obec Veľká Paka, Veľká Paka č. 189, o návrhu na určenie neplatnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Veľká Paka č. 19 zo dňa 29. januára 2015, konajúc o odvolaní žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/24/2015 - 63 zo dňa 21. apríla 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/24/2015 - 63 zo dňa 21. apríla 2015 p o t v r d z u j e .

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

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozhodnutím č. k. 20S/24/2015 - 63 zo dňa 21.04.2015 Krajský súd v Trnave konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) a o trovách rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania. Svoje rozhodnutie odôvodnil ustanovením § 250zf ods. 1 a 2 O.s.p., § 3 ods. 2, § 4 ods. 1 písm. e/, § 20 ods. 1, § 21 ods. 1 písm. a/, § 21 ods. 2, § 22 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z. z.“).

Krajský súd v Trnave uviedol, že konanie o nezákonnosti uznesení zastupiteľstiev orgánov územnej samosprávy patrí do tzv. verejného (správneho) súdnictva, účelom ktorého je v zmysle § 250zf O.s.p. súdny prieskum, či uznesenia obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku sú v súlade so zákonom. Zákonodarcu v právnej norme § 250zf ods. 1 O.s.p. ustanovuje právomoc súdu preskúmať zákonnosť uznesení obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku za splnenia zákonom stanovených podmienok tak, že súd preskúmava zákonnosť uznesení obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku na základe návrhu prokurátora, ktorým sa tento domáha zrušenia uznesení prijatých týmito orgánmi, ak sú v rozpore so zákonom a súčasne ktoré neboli zo

strany obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku zrušené, na základe prokurátorom prv podaného protestu. Súčasne zákonodarca v právnej norme § 250zf ods. 2 O.s.p. ustanovuje, kto je účastníkom tohto konania tak, že účastníkmi konania sú obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor. Vzhľadom na uvedené krajský súd mal za to, že konanie o preskúmanie zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku sa začína na návrh, na podanie ktorého je aktívne legitimovaný výlučne prokurátor a aj to až za predpokladu, že nebolo vyhovené jeho protestu podľa ustanovenia § 22 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. V tejto súvislosti krajský súd uviedol, že úlohou prokuratúry je vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušení zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Zákonodarca v zákone o prokuratúre zveruje do právomoci prokurátora vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy a to preskúmaním zákonnosti o. i. uznesení vydaných vo verejnom záujme pri zabezpečovaní plnenia úloh v oblasti verejnej správy (bližšie pozri ustanovenie § 21 ods. 1 písm. a/ zákona č. 153/2001 Z. z. v spojení s § 22 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z.).

Krajský súd dospel k záveru, že žalobkyňa v prejednávanej veci nie je subjektom, ktorému by zákon priznával aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby o preskúmanie príslušného uznesenia žalovaného. Z ustanovenia § 250zf ods. 1 a 2 O.s.p. jednoznačne vyplýva, že iba prokurátor má právomoc (v tomto druhu konania) podať na súd návrh na zrušenie uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, nezrušia na základe ním podaného protestu, pričom zákon výslovne určuje, že účastníkmi konania sú výlučne obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor. Nakoľko žaloba bola podaná neoprávnenou osobou, Krajský súd v Trnave postupom podľa ustanovenia § 250d ods. 3 O.s.p. konanie o preskúmanie zákonnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Veľká Paka č. 19 zo dňa 29.01.2015 zastavil.

Na záver Krajský súd v Trnave dodal, že ustanovenie § 250d ods. 3 O.s.p., je síce systematicky zaradené do Druhej hlavy, Piatej časti O.s.p., pričom v tomto konkrétnom prípade sa jedná o osobitný druh konania (Siedma hlava, Piatej časti O.s.p.), avšak vzhľadom na ustanovenie § 244 ods. 5 veta druhá O.s.p. z ktorého vyplýva, že vo volebných veciach a vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí (taktiež tieto patria pod osobitné druhy konania v zmysle Siedmej hlavy Piatej časti O.s.p.) konajú a rozhodujú súdy podľa ustanovení tejto časti (teda časti všeobecnej vo vzťahu k osobitným druhom konania) v rozsahu vymedzenom osobitnými predpismi, je nesporné, že i napriek absencii takéhoto výslovného odkazu v komunálnych veciach (§ 250zf, § 250zfa a § 250zg O.s.p.) bude potrebné vzhľadom na ich systematické zaradenie v Piatej časti O.s.p. aplikovať taktiež ustanovenia § 250d O.s.p.

II.

Vo včas podanom odvolaní sa žalobkyňa domáhala, aby odvolací súd uznesenie Krajského súdu v Trnave o zastavení konania zrušil a vec vrátil krajskému súdu na nové konanie. Žalobkyňa v odôvodnení svojho odvolania uviedla, že sa nestotožňuje s názorom krajského súdu v tom, že nie je aktívne legitimovaná osobou na podanie správnej žaloby o preskúmanie príslušného uznesenia žalovaného. Napadnuté uznesenie obecného zastupiteľstva Obce Veľká Paka č. 19 zo dňa 29.01.2015 sa dotýkalo výlučne práv žalobkyne. Je názoru, že pokiaľ rozhodnutie správneho orgánu, určenia neplatnosti, ktorého sa domáha a predmetom, ktorého sú práva a právom chránené záujmy fyzickej osoby, jej nebola priznaná aktívna legitimácia a ani procesné postavenie účastníka konania, bolo jej týmto postupom odňaté právo na prístup k súdu a právo na súdnu a inú právnu ochranu.

III.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcu nevyjadril.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu vychádza z dostatočne zisteného skutkového stavu.

V správnom súdnictve prejednávajú súdy na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 O.s.p.).

Na vady konania pred správnym orgánom sa prihliada, len ak vzniknuté vady mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

Podľa ust. § 246c ods. 1 prvá veta O.s.p., pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.

Podľa § 219 ods. 1 O.s.p. odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne.

Podľa § 219 ods. 2 O.s.p., ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

Podľa § 250zf ods. 1 a 2 O.s.p., 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. Účastníkmi konania sú obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor.

Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z., prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

Podľa § 4 ods. 1 písm. e/ zákona č. 153/2001 Z. z., pôsobnosť prokuratúry vykonávajú prokurátori dozorom nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z., prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

Podľa § 21 ods. 1 písm. a/ zákona č. 153/2001 Z. z., prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy

a) preskúmaním zákonnosti

1. všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,

2. smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy (ďalej len „opatrenie“),

3. rozhodnutí vydaných v jednotlivých veciach v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie“),

4. postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní opatrení a rozhodnutí.

Podľa § 21 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z., právnymi prostriedkami, ktorými prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, sú:

a) protest prokurátora,

b) upozornenie prokurátora,

c) návrh na začatie konania pred súdom podľa osobitného zákona.

Podľa § 11 ods. 4 písm. j/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené voliť a odvolávať hlavného kontrolóra obce (ďalej len „hlavný kontrolór“), určiť rozsah výkonu funkcie hlavného kontrolóra a jeho plat, schvaľovať odmenu hlavnému kontrolórovi.

Podľa § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, obecné zastupiteľstvo môže odvolať hlavného kontrolóra z funkcie, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom.

Z administratívneho ako aj súdneho spisu má odvolací súd za preukázané, že Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka na 1. ustanovujúcom zasadnutí Obecného zastupiteľstva konanom dňa 15.12.2014 v zmysle bodu 12 písm. f/ programu rozhodlo uznesením č. 11 o odvolaní žalobkyne z pozície hlavného kontrolóra, nakoľko zo strany kontrolóra došlo k hrubému porušeniu povinností podľa § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“). Zo Zápisnice č. 2/2015 je zrejmé, že Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka na 2. zasadnutí Obecného zastupiteľstva konanom dňa 29.01.2015 uznesením č. 16 zrušilo uznesenie č. 11, ktorým obecné zastupiteľstvo odvolalo hlavného kontrolóra obce pre hrubé porušenie svojich povinností, pričom dôvod zrušenia spočíval v nedodržaní zákonnej povinnosti pri odvolávaní hlavnej kontrolórky v zmysle ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. (absencia písomného upozornenia zo strany obecného zastupiteľstva). Následne bolo prijaté uznesenie č. 19, na základe ktorého Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka schválilo návrh na písomné upozornenie hlavného kontrolóra obce v zmysle ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. pre hrubé a opakované zanedbávanie povinností vyplývajúcich mu ako hlavnému kontrolórovi zo zákona č. 369/1990 Zb. v znení v akom bol predložený a súčasne Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka poverilo starostu obce o doručenie takto schváleného predmetného upozornenia. V administratívnom spise sa nachádza aj podanie „Upozornenie hlavnej kontrolórky na hrubé a opakované zanedbávanie povinností vyplývajúcich z jej funkcie“ pod číslom 56/2015 zo dňa 29.01.2015, podľa ktorého žalobca ako hlavný kontrolór nevykonával riadne účtovanie pri grantoch s implementačnou agentúrou; nespolupracoval s obecným zastupiteľstvom ktoré riadne a objektívne neinformoval o nakladaní s finančnými prostriedkami; zúčastnil sa s poslankyňou obecného zastupiteľstva na školení za obecné finančné prostriedky napriek tomu, že táto poslankyňa nebola zamestnancom obce a nepredkladal v zákonom stanovených lehotách návrh plánu kontrolnej činnosti.

V.

Predmetom odvolacieho konania pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky bolo uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/24/2015 - 63 zo dňa 21.04.2015, ktorý konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 O.s.p. z titulu, že v zmysle § 250zf O.s.p. žalobkyňa nebola aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby.

Po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému uzneseniu krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu najvyšší súd s prihliadnutím na ust. § 219 ods. 2.O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadnutého uznesenia krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Preto sa s ním stotožňuje v celom rozsahu a dodáva, že z administratívneho spisu má za preukázané, že uznesením č. 11 bola žalobkyňa odvolaná z pozície hlavného kontrolóra podľa Zápisnice č. 1/2014, nakoľko z jej strany došlo k hrubému porušeniu povinností podľa § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. Dňa 29.01.2015 Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka na 2. zasadnutí Obecného zastupiteľstva uznesením č. 16 zrušilo uznesenie č. 11, ktorým obecné zastupiteľstvo odvolalo hlavného kontrolóra obce pre hrubé porušenie svojich povinností, pričom dôvod zrušenia spočíval v nedodržaní zákonnej povinnosti pri odvolávaní hlavnej kontrolórky v zmysle ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. (absencia písomného upozornenia zo strany obecného zastupiteľstva). Následne bolo prijaté uznesenie č. 19, na základe ktorého Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka schválilo návrh na písomné upozornenie hlavného

kontrolóra obce v zmysle ustanovenia § 18a ods. 9 písm. b/ zákona č. 369/1990 Zb. pre hrubé a opakované zanedbávanie povinností vyplývajúcich mu ako hlavnému kontrolórovi zo zákona č. 369/1990 Zb. v znení v akom bol predložený a súčasne Obecné zastupiteľstvo Obce Veľká Paka poverilo starostu obce o doručenie takto schváleného predmetného upozornenia.

Žalobkyňa ako hlavný kontrolór sa mala podľa obecného zastupiteľstva dopustiť hrubého a opakovaného zanedbávania povinností vyplývajúcich z jej funkcie tak, že nevykonávala riadne účtovanie pri grantoch s implementačnou agentúrou; nespôlupracovala s obecným zastupiteľstvom, ktoré riadne a objektívne neinformovala o nakladaní s finančnými prostriedkami; zúčastnila sa s poslankyňou obecného zastupiteľstva na školení za obecné finančné prostriedky, napriek tomu, že táto poslankyňa nebola zamestnancom obce a nepredkladala v zákonom stanovených lehotách návrh plánu kontrolnej činnosti.

V prejednávanej veci nie je odvolací súd a ani súd prvého stupňa, súdom skutkovým a nemôže preskúmať skutkové okolnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva č. 19, t.j. okolnosti, ktoré sa viažu k momentu jeho vydania a skutkové okolnosti, ktoré nasledovali pred, resp. po doručení upozornenia hlavnému kontrolórovi.

Na jednej strane síce zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení osobitne vymedzil status hlavného kontrolóra a jeho kompetencie, ale na druhej strane práve tento osobitný status hlavného kontrolóra dáva úplnú kompetenciu obecnému zastupiteľstvu rozhodovať o jeho osobe a zužuje kompetenciu súdu preskúmať rozhodnutia obecného zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra v tom smere, že súd preskúmava rozhodnutie len z formálnej stránky. V konaní podľa § 250zf O.s.p. je možné preskúmať skutkovú stránku, ale len v prípade ak podá návrh na súd prokurátor.

Ustanovenie § 250zf O.s.p. upravuje okruh osôb, ktoré môžu podať návrh na začatie konanie, pričom žalobkyňa, ako hlavná kontrolórka do tohto vymedzenia okruhu osôb nespadá, aj keď rozhodnutím obce môžu byť dotknuté jeho práva a právom chránené záujmy. Odvolací súd poukazuje na znenie citovaného ustanovenia § 250zf O.s.p., ktorý upravil okruh účastníkov konania, tzv. zo zákona, ktorý nemožno rozširovať a preto zovšeobecnil, že súd prvého stupňa dospel k vecne správne záveru, že žalobkyňa je neoprávnená osoba na podanie návrhu na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na vyššie uvedené, napadnuté uznesenie súdu prvého stupňa podľa § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 219 O.s.p. ako vecne správne potvrdil.

O náhrade trov konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. tak, že neúspešnej žalobkyni náhradu trov konania nepriznal.

Poučenie:

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