



## **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 žalobcu: **Krajská prokuratúra Bratislava**, proti žalovanému: **Bratislavský samosprávny kraj**, o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja č. 45/2006 zo dňa 11. júla 2006, konajúc o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 34/2007-39 zo dňa 6. marca 2009, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 34/2007-39 zo dňa 6. marca 2009 **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. 1 S 34/2007-39 zo dňa 6. marca 2009 zrušil uznesenie zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja č. 45/2006 zo dňa 11. júla 2006, ktorým zastupiteľstvo na svojom mimoriadnom zasadnutí zvolilo Mgr. M. F. – B. a Ing. M. K. do funkcie podpredsedov Bratislavského samosprávneho kraja a schválilo vymedzenie právomocí; účastníkom nepriznal právo na náhradu trov konania.

Krajský súd v odôvodnení uviedol, že dňa 15. marca 2006 bol zastupiteľstvom žalovaného zvolený za podpredsedu Bratislavského samosprávneho kraja Ing. G. A. s vymedzením jeho právomocí. Dňa 11. júla 2006 na mimoriadnom

zasadnutí zastupiteľstva žalovaného boli schválení ďalší dvaja podpredsedovia Bratislavského samosprávneho kraja Mgr. M. F. – B. a Ing. M. K. s tým istým vymedzením právomocí (napadnuté uznesenia žalovaného č. 45/2006). Podľa názoru krajského súdu z legislatívno – technického hľadiska sa pri tvorbe právnej normy používa oznamovací spôsob, prítomný čas a jednotné číslo. V danom prípade však zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení účinnom v čase vydania napadnutého rozhodnutia žalovaného (ďalej len zákon o samosprávnych krajoch) používal jednotné aj množné číslo – vo vzťahu k predsedovi a podpredsedovi vyššieho územného celku jednotné číslo a k poslancom zastupiteľstva množné číslo. Takéto rozlíšenie je potrebné vykladať tak, že funkciu predsedu a podpredsedu vyššieho územného celku mohla vykonávať len jedna osoba a poslancov zastupiteľstva vyššieho územného celku môže byť viac (viac ako jeden). Na potrebu viacerých podpredsedov vyššieho územného celku reagovala až novela citovaného zákona – zákon č. 334/2007 Z.z. – s účinnosťou od 1. septembra 2007, podľa ktorého zastupiteľstvo volí a odvoláva na návrh predsedu z poslancov zastupiteľstva podpredsedov samosprávneho kraja, vrátane určovania primeranej odmeny podpredsedom samosprávneho kraja, ktorí sú dlhodobu uvoľnení z funkcie. Systematickým výkladom aplikovanej právnej úpravy krajský súd dospel k záveru, že v čase vydania napadnutého rozhodnutia nebolo možné pristúpiť k zvoleniu viacerých podpredsedov samosprávneho kraja a na potrebu personálneho zabezpečenia na plnenie úloh samosprávneho kraja reagovala až zákonná úprava účinná od 1. septembra 2007.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhol rozsudok krajského súdu zmeniť a žalobu žalobcu zamietnuť. Podľa jeho názoru krajský súd nesprávne právne posúdil uvedený skutkový stav a zvolil nesprávny výklad právneho predpisu. Z textu zákona o samosprávnych krajoch nevyplýva, žeby zákonodarca zakazoval, aby boli v prípade potreby zvolení viacerí podpredsedovia. Je toho názoru, že striktný a doslovný výklad nie je v tomto prípade na mieste. Z logického výkladu je totiž jasné, že v čase, keď zákon o samosprávnych krajoch vznikol, zákonodarca nevedel, ktoré kompetencie prejdú na vyššie územné celky v prvej etape, a ani to, v ktorých ďalších oblastiach budú neustále tieto kompetencie narastať. Vzhľadom na to, že Ústava Slovenskej republiky zaručuje vyšším územným celkom ich autonómne postavenie vo veciach výkonu samosprávy, do ktorého jednoznačne patrí voľba orgánov zastupiteľstva samosprávneho kraja podľa ustanovenia § 11 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch, považuje návrh na zrušenie uznesenia zastupiteľstva žalovaného č. 45/2006 zo dňa 11. júla 2006 za neopodstatnený. Toto je potvrdené aj následnou zmenou zákona o samosprávnych krajoch a pojem podpredseda sa zmenil na podpredsedovia. K zmene prišlo bez toho, aby tomu predchádzalo rozšírenie kompetencií samosprávnych krajov.

Žalobca vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť. Až s účinnosťou od 1. septembra 2007

môžu podľa ustanovenia § 16 ods. 9 zákona o samosprávnych krajoch predsedu samosprávneho kraja lege artis zastupovať viacerí podpredsedovia. Do 31. augusta 2007 zákon o samosprávnych krajoch v ustanovení § 16 ods. 8 určoval, že predsedu samosprávneho kraja zastupuje podpredseda v rozsahu určenom zastupiteľstvom. Z kontextu zákona o samosprávnych krajoch v znení platnom a účinnom v čase prijatia napadnutého uznesenia žalovaného nevyplývala možnosť, žeby predsedu mohlo zastupovať viacero podpredsedov. K tomu, že by zákon o samosprávnych krajoch v znení účinnom do 31. augusta 2007 takéto možnosť pripúšťal, nemožno dospieť ani logickým výkladom dotknutých ustanovení citovaného zákona ako to uvádza žalovaný v podanom odvolaní. Žalobca nespochybňuje samosprávnu kompetenciu zastupiteľstva žalovaného voliť podpredsedu, resp. t.č. podpredsedov. Pri voľbe 11. júla 2006 však bolo zastupiteľstvo povinné rešpektovať právnu úpravu platnú v čase prijatia napadnutého uznesenia; žalobca nesúhlasí so žalovaným, že je výhradne na rozhodnutí zastupiteľstva, koľkých podpredsedov si zvolí.

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](http://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). Vyšší územný celok je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky, ktorý združuje osoby majúce na jeho území trvalý pobyt. Ide o právnickú osobu, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami; môže sa združovať s inými vyššími územnými celkami. Orgánmi vyššieho územného celku sú zastupiteľstvo a predseda vyššieho územného celku ako výkonný orgán samosprávneho kraja. Predsedu v čase vydania napadnutého uznesenia samosprávneho kraja zastupoval podpredseda, a to v rozsahu určenom zastupiteľstvom samosprávneho kraja (§ 16 ods. 8 zákona o samosprávnych krajoch účinného do 31. augusta 2007).

Zákon o samosprávnych krajoch v ustanovení § 11 ods. 2 písm. j/ v znení účinnom do 31. augusta 2007 zveril zastupiteľstvu samosprávneho kraja právomoc voliť a odvolávať na návrh predsedu z poslancov zastupiteľstva podpredsedu samosprávneho kraja (ďalej len "podpredseda"), vymedziť na návrh predsedu právomoci, ktoré nemôže podpredseda vykonávať v čase neprítomnosti predsedu,

ako aj určovať podpredsedovi, ktorý je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, primeranú odmenu.

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

Ako už bolo uvedené vyššie, právna úprava kreovania podpredsedu samosprávneho kraja účinná do 31. augusta 2007 používala jednotné číslo – „*zastupiteľstvo volí ... podpredsedu samosprávneho kraja; vymedzuje ... právomoci, ktoré nemôže podpredseda vykonávať ...; predsedu zastupuje podpredseda ...*“. Z gramatického výkladu týchto zákonných pojmov vyplýva, že zákonodarca umožňoval existenciu len jedného podpredsedu samosprávneho kraja.

S účinnosťou od 1. septembra 2007 (zákonom č. 334/2007 Z.z.) sa právna úprava v zákone o samosprávnych krajoch týkajúca sa podpredsedu, ich počtov a určovania rozsahu kompetencií zmenila. Predsedu samosprávneho kraja už môžu zastupovať viacerí podpredsedovia (zákon používa množné číslo), a to v rozsahu určenom predsedom (§ 16 ods. 9); rozsah právomocí podpredsedov už teda neurčuje zastupiteľstvo, ale samotný predseda samosprávneho kraja. Podpredsedov samosprávneho kraja od 1. septembra 2007 volí a odvoláva na návrh predsedu z poslancov zastupiteľstva zastupiteľstvo a určuje podpredsedovi, ktorý je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, primeranú odmenu (§ 11 ods. 2 písm. j/).

Východiskom pre výklad e ratione legis citovanej právnej normy sú dôvody a zmysel právnej úpravy účinnej do 31. augusta 2007 a zmeny už existujúcej právnej úpravy. Dôvodom a účelom zmeny uvedenej právnej úpravy účinnej od 1. septembra 2007 vykonanej zákonom č. 334/2007 Z.z. (dôvodová správa z [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)) je spresnenie niektorých inštitútov na základe poznatkov získaných z aplikácie zákona o samosprávnych krajoch. V tomto smere ide najmä o zvýšenie počtu podpredsedov samosprávneho kraja vzhľadom na rozsah kompetencií, ktoré regionálna samospráva zabezpečuje. Vzhľadom na značný rozsah kompetencií, ktoré samosprávny kraj vykonáva takmer vo všetkých relevantných oblastiach spoločenského života, napríklad v školstve, zdravotníctve, cestovnom ruchu, regionálnom rozvoji, doprave, je potrebné, aby zastupiteľstvo samosprávneho kraja na návrh predsedu zvolilo viacerých podpredsedov samosprávneho kraja. Toto riešenie umožní racionálne rozdelenie riadiacich právomocí medzi najvyšších predstaviteľov regionálnej samosprávy. Z dôvodovej správy k zákonu č. 334/2007 Z.z. ďalej vyplýva, že mzdové náklady na podpredsedov samosprávneho kraja budú plynúť z jeho rozpočtu. Podľa platného zákona o samosprávnych krajoch poslancovi, ktorý je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie (v tomto prípade funkcie podpredsedu), patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní odmena

od samosprávneho kraja. Odmena sa uhrádza z položky rozpočtu 610 – mzdy, pričom o rozsahu finančných prostriedkov určených na mzdy zamestnancov ako aj odmeny predsedu a podpredsedu rozhoduje zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Pôjde teda len o vnútorné prerozdelenie finančných prostriedkov samosprávneho kraja z dôvodu viacerých podpredsedov.

Rozsah zastupovania predsedu samosprávneho kraja podpredsedami bude určovať predseda, a nie ako dosiaľ zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Navrhovaná zmena je odôvodnená najmä tým, že sa jedná o kompetencie predsedu (nie zastupiteľstva), z ktorých časť zveruje iným osobám – podpredsedom ako svojim zástupcom.

Najvyšší súd Slovenskej republiky výkladom e ratione legis, historickým, gramatickým a logickým výkladom ustanovení § 11 ods. 1 písm. j) a § 16 ods. 8 zákona o samosprávnych krajoch v znení účinnom do 31. augusta 2007 dospel k záveru, že v čase prijatia uznesenia zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja (11. júla 2006) zákon o samosprávnych krajoch umožňoval zastupovanie predsedu samosprávneho kraja len jedným podpredsedom. Na rozsiahlejšie kompetencie samosprávnych krajov, a teda aj predsedu a podpredsedu, reagoval zákon č. 334/2007 Z.z. a umožnil zvoliť viacerých podpredsedov samosprávneho kraja, ktorí by zastupovali predsedu samosprávneho kraja v ním určenom rozsahu. Táto zmena sa odrazila aj vo finančnej sfére samosprávneho kraja a zvýšenými výdavkami na mzdu - odmenu viacerých podpredsedov samosprávneho kraja. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol protest prokurátora proti uzneseniu zastupiteľstva žalovaného č. 45/2006 zo dňa 11. júla 2006 podaný dôvodne.

Štátne orgány, resp. orgány verejnej moci – teda aj vyššie územné celky a ich orgány – 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 dospel k záveru, že postup a rozhodnutie krajského súdu sú v súlade so zákonom o samosprávnych krajoch, Občianskym súdnym poriadkom, a preto napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 34/2007-39 zo dňa 6. marca 2009 ako vecne správny 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 žalobca si náhradu trov odvolacieho konania neuplatnil a žalovanému 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