

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 6Usam/1/2017  
Identifikačné číslo spisu: 6016200787  
Dátum vydania rozhodnutia: 23.08.2017  
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:6016200787.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: B. C., nar. XX.XX.XXXX, bytom M. V. L. XXX, štátny občan SR, právne zastúpeného advokátom JUDr. Jiřím Martausom, Ul. 1. mája 113/19, 031 01 Liptovský Mikuláš, proti žalovanej: Obec Muránska Dlhá Lúka, Muránska Dlhá Lúka č. 111, 050 01 Revúca, právne zastúpenej advokátkou JUDr. Janou Válochovou, M. Rázusa 49, 984 01 Lučenec, o preskúmanie zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, rozhodujúc o návrhu sťažovateľky na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017 a o kasačnej sťažnosti žalovanej (sťažovateľky) proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017, takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti zamietla.
- II. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017 zamietla.
- III. Žalobcovi priznáva voči sťažovateľke právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

I.  
Konanie na správnom súde

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej aj „krajský súd“, príp. „správny súd“) uznesením 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017 postupom podľa § 323 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) určil, že mandát poslanca Obecného zastupiteľstva Obce Muránska Dlhá Lúka žalobcovi B. C. trvá. Zároveň výrokom rozhodol, že právoplatnosťou tohto rozhodnutia zanikajú právne účinky osvedčenia zo dňa 14.06.2016 o tom, že sa B. M. stala poslankyňou Obecného zastupiteľstva Obce Muránska Dlhá Lúka. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal proti žalovanej úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov

konania.

2. Správny súd skúmal dôvodnosť žaloby vo veci územnej samosprávy podľa okolností prípadu a z predložených listinných dôkazov a obsahu žaloby konštatoval zistený skutkový stav, že žalovaná dňa 23.05.2016 vrátila synovi žalobcu faktúru za odhrňanie snehu v zime v roku 2016 bez zaplatenia listom s odporúčením zvolenia iného spôsobu odplatnej spolupráce s tým, že odmenu za vykonané pluhovanie pre obec je možné vyplatiť len pokiaľ uzavrie dohodu o odpratávaní snehu s obcou žalobca. Dňa 30.05.2016 starosta žalovanej žalobcovi navrhol a uzatvoril so žalobcom predmetnú dohodu o pracovnej činnosti s dohodnutou činnosťou „Odpratávanie snehu podľa potreby“ a časom trvania dohody od 31.05.2016 do 31.12.2016. Nebolo sporné, že dohoda o pracovnej činnosti bola účastníkmi uzatvorená za účelom vytvorenia podkladu na vyplatenie prác vykonaných už v januári 2016. Po podpise zmluvy starosta žalovanej prezentoval, že žalobcovi zo zákona zanikol mandát poslanca obecného zastupiteľstva z dôvodu, že s obcou uzatvoril podpísaním predmetnej dohody pracovný pomer. Žalobca preto zaslal žalovanej písomné odstúpenie od dohody o pracovnej činnosti zo dňa 30.05.2016, v ktorom popísal skutočnosti, ktoré viedli k uzatvoreniu predmetnej dohody, a teda že išlo o vylákание podpisu tejto dohody z jeho strany a motív konania starostu. Uvedené účastníci zhodne potvrdili na pojednávaní pred správnym súdom, pričom žalovaná po uzatvorení predmetnej dohody v najbližšom výplatnom termíne čiastku uvedenú na faktúre žalobcovi uhradila, avšak žalobca ju následne vrátil.

3. Správny súd na základe skutkových okolností podpisu predmetnej dohody o pracovnej činnosti konštatoval, že jej účelom bolo dosiahnutie úhrady za už vykonané odhrňanie snehu pluhom patriacim žalobcovmu synovi.

4. Pri právnom posúdení dôvodnosti žaloby správny súd vychádzal z ustanovení § 25 ods. 2 písm. h) v spojení s § 11 ods. 2 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom do 30.06.2016, z ustanovení § 1 ods. 2, ods. 4 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení účinnom do 17.06.2016 (ďalej len „Zákonník práce“), § 11 ods. 1, § 223 ods. 1 a 2, § 228a ods. 1 až 3 Zákonníka práce, § 15, § 17 ods. 1 až 3, § 19 ods. 1 a 3 Zákonníka práce, § 39 a § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka a z ustanovení § 192 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.

5. Námietku žalobcu, že mu nezankol poslanceký mandát, pretože sa nestal zamestnancom žalovanej, správny súd vyhodnotil ako dôvodnú. Vychádzal pritom zo zákonnej úpravy pracovnoprávnych vzťahov, ktoré je možné založiť aj mimo pracovného pomeru, a to výnimočne na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovný pomer. Tieto vzťahy sú upravené v 9. časti Zákonníka práce s tým, že sa na ne vzťahuje aj prvá časť Zákonníka práce a vybrané ustanovenia ďalších častí uvedené v § 223 ods. 2 Zákonníka práce. Podľa § 1 ods. 4 Zákonníka práce, ak tento zákon v prvej časti neustanovuje inak, vzťahujú sa na právne vzťahy všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka. Neplatnosť právnych úkonov v pracovnoprávnych vzťahoch je upravená v § 17 Zákonníka práce, z ktorého znenia je zrejmé, že žiadny z dôvodov neplatnosti uvedený v Občianskom zákonníku nie je upravený odlišne. V § 17 je pridaný ďalší dôvod neplatnosti a odlišná úprava následku neplatnosti právneho úkonu voči zamestnancovi, ak ju nespôsobil sám. Z toho vyplýva, že platnosť dohody o pracovnej činnosti uzatvorenej medzi žalobcom a žalovanou 30.05.2016 (uzatvorenie ktorej podľa žalovanej spôsobilo zánik žalobcovho mandátu poslanca žalovanej) bolo potrebné posúdiť aj podľa všeobecných ustanovení Občianskeho zákonníka. Podľa § 39 Občianskeho zákonníka je neplatný právny úkon, ktorý svojim obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza, alebo sa prieči dobrým mravom. Prejav vôle je v pracovnoprávnych vzťahoch potrebné vykladať podľa § 16 Zákonníka práce, teda tak ako to so zreteľom na okolnosti, za ktorých sa urobil, zodpovedá dobrým mravom.

6. Vo vzťahu k platnosti, resp. neplatnosti predmetnej dohody o vykonaní práce správny súd dôvodil, Zákonník práce v § 223 ods. 1 citovanom v bode 15 tohto rozhodnutia vymedzil účel dohody o pracovnej činnosti. Účelom dohody o pracovnej činnosti podľa uvedeného ustanovenia je zabezpečenie úloh alebo potrieb zamestnávateľa. Preto účelom dohody o pracovnej činnosti súladným so zákonom je výlučne ten, ktorý vymedzil Zákonník práce. To znamená, že každý iný účel takejto dohody je v rozpore

so zákonom, čo spôsobuje jej absolútnu neplatnosť. V preskúvanom prípade bolo účelom uzatvorenia dohody niečo iné, ako plnenie budúcich úloh alebo budúcich potrieb žalovanej ako zamestnávateľa. Z vyjadrení oboch strán je nepochybné, že účelom dohody bolo vypracovať podklad, ktorý by umožnil vykonať platbu za už vykonané práce. Takýto účel zmluvy, keď zmluvné strany vychádzali z tvrdenia žalovanej o neexistencii inej legálnej možnosti zaplata už vykonaných prác (čo nebolo predmetom tohto konania, a preto súd neposudzoval, či skutočne legálna výplata už vykonaných prác možná nebola), a preto obaja účastníci zmluvy jej uzatvorením vedome zamýšľali obchádzať túto tvrdenú nemožnosť legálnej úhrady, je nielen v rozpore so zákonom ale aj v rozpore s dobrými mravmi. Dohoda preto trpí neplatnosťou aj pre jej rozpor s dobrými mravmi. Absolútna neplatnosť právneho úkonu pôsobí voči každému, a preto súd musel takýto právny stav zobrať do úvahy pri posudzovaní, či žalobcovi zanikol mandát poslanca z dôvodu uzatvorenia predmetnej dohody o pracovnej činnosti. Na základe neplatnej dohody o pracovnej činnosti nie je právne možné získať funkciu zamestnanca, a preto neboli naplnené podmienky zániku mandátu poslanca uvedené vo vyššie citovaných ustanoveniach zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

7. K argumentácii žalovanej o zániku poslaneckého mandátu poslanca Obecného zastupiteľstva ex lége z dôvodu uzatvorenia dohody o pracovnej činnosti, správny súd uviedol, že aj v prípade platnosti dohody o pracovnej činnosti je potrebné vychádzať zo znenia zákona pre určenie času, kedy nastane skutočnosť, s ktorou zákon spája zánik poslaneckého mandátu. Rozhodnou právnou skutočnosťou, s ktorou zákon spája zánik mandátu poslanca, je poslancova funkcia zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Inak by tomu bolo, keby touto rozhodnou skutočnosťou bol vznik pracovnoprávneho vzťahu s obcou, v ktorej bol zvolený. Pri takej právnej úprave by mandát poslanca zanikol v momente uzatvorenia písomnej zmluvy, ktorou sa pracovnoprávny vzťah zakladá. Platná právna úprava v citovanom § 25 ods. 2, písm. h) zákona o obecnom zriadení ale zánik mandátu poslanca neviaže na vznik pracovnoprávneho vzťahu ale funkciu zamestnanca obce. Preto je rozhodujúca právna úprava obsiahnutá v Zákonníku práce, konkrétne jej vymedzenie zamestnanca. Zákonník práce nevymedzuje zamestnanca ako osobu, ktorá sa zaviazala vykonávať závislú prácu, kedy pri takomto vymedzení by funkciu zamestnanca nadobudla už uzatvorením pracovnej zmluvy. Zákonník práce osobu zamestnanca vymedzuje v § 11 ods. 1 tak, že zamestnancom je osoba, ktorá v pracovnoprávnom vzťahu vykonáva závislú prácu. Čiže osoba, ktorá vykonáva závislú prácu na základe pracovnej zmluvy alebo dohody o prácach mimo pracovného pomeru. Vykonávať závislú prácu je povinná a oprávnená taká osoba, ktorá má založený pracovnoprávny vzťah odo dňa dohodnutého ako deň nástupu do práce. Rozhodnou skutočnosťou pre určenie nadobudnutia funkcie zamestnanca je vykonávanie závislej práce, t.j. čas, kedy osoba je oprávnená a povinná takúto prácu vykonávať. V preskúvanom prípade ale nedošlo k platnému založeniu pracovnoprávneho vzťahu, preto nebolo potrebné ani skúmať, kedy žalobcovi vznikla funkcia zamestnanca. Odhliadnuc od toho, potreba odpratávania snehu je objektívny stav závislý od počasia, ktorý v čase, na ktorú bola predmetná dohoda o pracovnej činnosti uzatvorená, teda od 31. mája 2016 do 31. decembra 2015, ani nemusel nastať.

8. Správny súd nesúhlasil ani s tvrdením žalovanej, že Zákonník práce odstúpenie od dohody o pracovnej činnosti nepozná. V tejto súvislosti poukázal na ustanovenie § 19 ods. 2 Zákonníka práce, podľa ktorého môže ten účastník zmluvy, ktorý konal v omyle, ktorý druhému účastníkovi musel byť známy, odstúpiť od zmluvy, ak sa omyl týka takej okolnosti, že by bez neho k zmluve nedošlo. Toto ustanovenie sa podľa § 223 ods. 1 Zákonníka práce vzťahuje aj na dohodu o vykonávaní pracovnej činnosti. Podľa žalovanej na strane žalobcu išlo o neznalosť zákona. Je zrejmé, že žalobca si v čase uzatvárania zmluvy minimálne neuvedomil, že vznik funkcie zamestnanca mu bude brániť vo výkone funkcie poslanca žalovanej. Táto právna úprava nebola neznáma žalovanej, a preto možno len konštatovať, že žalovaná pri uzatváraní zmluvy vedela o tejto nevedomosti žalobcu, resp. o takomto jeho postoji minimálne musela vedieť. Takúto nevedomosť je potrebné posúdiť ako omyl týkajúci sa okolnosti, bez ktorej by žalobca zmluvu neuzavrel. Omyl vo vôle môže spôsobiť akákoľvek okolnosť, ktorá spĺňa ten atribút, že bez nej by k uzatvoreniu zmluvy na strane mýliaceho sa, nedošlo. To znamená aj taká, ktorá spočíva v skutkovej okolnosti ako aj taká, ktorá spočíva v právnej skutočnosti, lepšie povedané, ktorá spočíva v neposúdení konkrétnej okolnosti ako právnej skutočnosti, s ktorou zákon spája aj iné ako mýliacim sa zamýšľané právne účinky. Omyl spočíval v tom, že žalobca sa mýlil, ak

nespojil vznik funkcie zamestnanca žalovanej so zánikom mandátu poslanca obecného zastupiteľstva žalovanej. Potom aj v prípade, že by išlo o platnú dohodu o pracovnej činnosti, bolo od nej odstúpené v súlade so zákonom v čase pred začatím výkonu práce a to písomne, a teda platne v zmysle § 19 ods. 1 a 3 Zákonníka práce. Platným odstúpením od zmluvy sa v zmysle § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka zmluva zrušuje od začiatku, čiže aj v prípade, že by išlo o platnú dohodu o pracovnej činnosti, bola by táto zrušená od začiatku, a teda žalobca by nenadobudol funkciu zamestnanca žalovanej.

9. Keďže starosta žalovanej obce vydal pre náhradníčku pani M. osvedčenie o tom, že sa stala poslankyňou, správny súd zároveň druhou vetou prvého výroku napadnutého uznesenia per analogiam podľa § 323 ods. 1 SSP rozhodol o tom, že právoplatnosťou tohto rozhodnutia účinky osvedčenia vydaného náhradníčke za poslanca, ktorého mandát nezanikol, stráca svoje účinky.

10. V tejto súvislosti správny súd konštatoval postup žalovanej pri ustanovení náhradného poslanca realizovaný v rozpore s ustanovením § 192 ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z., pretože v preskúvanom prípade žalovaná neprijala uznesenie o predvolaní náhradníka za žalobcu na zloženie sľubu poslanca a neoznámil na úradnej tabuli obce povolanie náhradníka z volieb za poslanca obecného zastupiteľstva. Z uvedeného dôvodu krajský súd nemohol v súlade s § 323 ods. 1 SSP vo výroku uznesenia konštatovať, že účinky takéhoto oznámenia zanikli.

## II.

Kasačná sťažnosť žalovanej, vyjadrenie žalobcu

11. Proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017, právoplatnému dňa 26.04.2017, podala žalovaná (ďalej len „sťažovateľka“) v zákonom určenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. a), g) a písm. h) SSP a petítom kasačnej sťažnosti navrhla, aby kasačný súd zrušil uznesenie správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie a zároveň zaviazal žalobcu k náhrade trov konania v prospech sťažovateľky.

12. Sťažovateľka namietala nedostatok právomoci správneho súdu na rozhodovanie o podanej žalobe a s poukazom na ustanovenia § 7 SSP v spojení s § 55 ods. 3 SSP dôvodila, že podaná žaloba svojim obsahom spĺňa náležitosti podania v zmysle ustanovení § 123 až § 137 Civilného sporového poriadku. Podľa sťažovateľky sa správny súd pri posudzovaní merita veci zameral na posudzovanie platnosti, resp. neplatnosti právneho úkonu, čo sťažovateľka považovala za vylúčené podľa SSP.

13. Sťažovateľka naplnenie dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. a) SSP vyjadrila tvrdením, že správne mu neprináležalo rozhodovať o platnosti, resp. neplatnosti právneho úkonu (predmetnej dohody o pracovnej činnosti) a prejednáváná vec spadá pod jurisdikciu civilného súdu podľa Civilného sporového poriadku.

14. V súvislosti s dôvodom kasačnej sťažnosti podľa písm. h) § 440 ods. 1 SSP odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu krajským súdom sťažovateľka vzhľadla v nerešpektovaní právneho záveru vyplývajúceho z rozsudku Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3S/67/2012 zo dňa 28.03.2013, z ktorého štvrtej strany citovala stanovisko Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky k problematike zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. h) zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

15. S poukazom na nezlučiteľnosť funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou zamestnanca obce, (§ 11 ods. 2 písm. b/ zákona o obecnom zriadení), sťažovateľka uviedla, že v prejednávanom prípade došlo k zániku mandátu žalobcu ako poslanca obecného zastupiteľstva priamo zo zákona, a preto nepochybila, keď žalobcovi neumožnila tento mandát ďalej vykonávať.

16. Podľa sťažovateľky napadnuté uznesenie správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom, ktorý nesprávne vyhodnotil neplatnosť právneho úkonu, možnosť odstúpenia od predmetnej dohody o pracovnej činnosti žalobcom, ako i z nesprávneho právneho posúdenia následkov podpisu predmetnej dohody žalobcom na zánik jeho mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.

17. Sťažovateľka má za to, že neznalosť právnych predpisov žalobcom a právnych následkov vyplývajúcich z uzavretia predmetnej dohody žalobcom s obcou, ktorej obecného zastupiteľstva bol poslancom, nemohlo byť liberačným dôvodom na strane žalobcu. Podľa sťažovateľky žalobca jednoznačne vedel o skutočnosti nezlučiteľnosti funkcie poslancov obecného zastupiteľstva a zamestnanca obce zakladajúcej zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva ex lege, pretože v obci nebol poslancom obecného zastupiteľstva prvé volebné obdobie, a teda pri uzatváraní dohody nemohol byť uvedený do omylu. Pokiaľ by tak aj bolo, zákon o obecnom zriadení je, ak nie základným právnym predpisom, tak jedným z prvých právnych predpisov, s ktorým je potrebné sa oboznámiť pri výkone funkcie poslanca obecného zastupiteľstva.

18. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobcu navrhol, aby ju kasačný súd ako nedôvodnú zamietol.

### III.

Návrh sťažovateľky na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 09.02.2017

19. Spolu s kasačnou sťažnosťou si sťažovateľka podala i návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, ktorý bol kasačnému súdu predložený dňa 21.06.2017.

20. Závažnosť ujmy hroziacej nepriznaním odkladného účinku kasačnej sťažnosti sťažovateľka preukazovala poukazom na spôsob hlasovania žalobcu, ktorý bol v rozpore s rozvojom, prosperitou a so záujmami obce. V tejto súvislosti sťažovateľka uviedla, že žalobca dvakrát hlasoval proti schváleniu územného plánu obce a trikrát hlasoval proti výstavbe, resp. rozšíreniu kapacít materskej škôlky v obci, dôsledkom čoho obec musela vrátiť dotáciu prijatú na prevádzkové náklady materskej škôlky.

### IV.

Právne posúdenie návrhu sťažovateľky na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti kasačným súdom

21. Podľa § 447 ods. 1 SSP kasačný súd môže na návrh sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa uznesením priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok, ak by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila závažná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

22. Podľa § 447 ods. 2 in fine SSP na rozhodovanie o odkladnom účinku sa primerane použijú ustanovenia § 186 až 189 okrem lehôt podľa § 187 ods. 1 a 3.

23. Podľa § 25 ods. 1 písm. a) až d) zákona o obecnom zriadení poslanec je povinný najmä

- a) zložiť sľub na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní,
- b) zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený,
- c) dodržiavať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov,
- d) obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov.

24. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP v spojení s § 438 ods. 2 SSP) zamietol návrh sťažovateľky na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti proti napadnutému uzneseniu správneho súdu z dôvodu súčasného rozhodnutia vo veci kasačnej sťažnosti v relatívne krátkom čase od predloženia kasačnej sťažnosti najvyššiemu súdu, ako i z dôvodu, nekompatibility dôvodov na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti uvádzaných sťažovateľkou s meritom veci.

25. Predmetom tohto súdneho konania vo veci územnej samosprávy je preskúmanie zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 313 a nasl. SSP na základe okolností tvrdených žalobcom a sťažovateľkou. Avšak sťažovateľka závažnosť ujmy hroziacej na základe právnych účinkov prvého výroku napadnutého uznesenia správneho súdu, ktorým tento určil, že mandát žalobcu ako poslanca obecného zastupiteľstva obce trvá, spája so spôsobom hlasovania žalobcu na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, ktoré sa javí ako rozporné so záujmami, prosperitou a rozvojom obce.

26. Spôsob hlasovania poslanca obecného zastupiteľstva pri realizácii jeho mandátu, ktorý získal na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním obyvateľmi obce, nemožno obmedzovať prostredníctvom inštitútu odkladného účinku kasačnej sťažnosti proti rozhodnutiu správneho súdu vydaného vo veci preskúmania zániku jeho mandátu.

27. Zákon o obecnom zriadení demonštratívne určuje i povinnosť poslanca obecného zastupiteľstva obce obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov, avšak bez sankčných mechanizmov. V súlade s demokratickou tradíciou poslanec pri výkone funkcie nie je viazaný žiadnymi príkazmi či pokynmi, ani zo strany svojich voličov, ani pokynmi politickej strany, za ktorú bol nominovaný. Spätná väzba pre poslanca na jeho činnosť vo volenom zastupiteľskom orgáne obce, na jeho spôsob hlasovania v záujme, resp. v rozpore so záujmami obce a jej obyvateľov, nastupuje vo forme jeho politickej zodpovednosti, kedy mu voliči v periodicky sa opakujúcich komunálnych voľbách môžu prejavíť priazeň alebo naopak, nesúhlas v podobe nedostatku volebných hlasov oprávnených voličov.

V.

Právne posúdenie kasačnej sťažnosti kasačným súdom

28. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP v spojení s § 438 ods. 2 SSP), postupom podľa § 452 ods.1, § 457 ods. 2 SSP preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu a konanie predchádzajúce jeho vydaniu, v rozsahu dôvodov kasačnej sťažnosti (§ 453 SSP) a dospel k záveru, že sťažnostný návrh nie je dôvodný, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú v zmysle ust. § 461 SSP zamietol, a to z nasledovných dôvodov:

29. Kasačný súd rozhodol o kasačnej sťažnosti sťažovateľa bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 SSP.

30. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

31. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

32. Podľa § 313 ods. 1 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že jeho mandát poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva

samosprávneho kraja (ďalej len „zastupiteľstvo“) naďalej trvá.

33. Podľa § 315 ods. 1 SSP žalobcom podľa § 313 ods. 1 je fyzická osoba, ktorá tvrdí, že jej mandát poslanca zastupiteľstva, ktorý mal zaniknúť podľa osobitného predpisu, naďalej trvá.

34. Podľa § 323 ods. 1 SSP, ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby podľa § 313 ods.1, uznesením určí, že žalobcov mandát poslanca zastupiteľstva trvá. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, určenie trvania mandátu poslanca zastupiteľstva u žalobcu s uvedením jeho mena a priezviska a číslo a deň vydania uznesenia zastupiteľstva, ktorého právne účinky zanikli podľa odseku 2.

35. Podľa § 323 ods. 2 SSP právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 zanikajú právne účinky toho uznesenia žalovaného, na základe ktorého by si výkon dotknutého mandátu poslanca uplatňovala iná osoba. Týmto rozhodnutím však nie sú dotknuté právne účinky uznesenia zastupiteľstva alebo všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja prijatého v čase, v ktorom nebolo žalobcovi podľa § 315 ods. 1 umožnené vykonávať v zastupiteľstve jeho mandát poslanca.

36. Podľa § 11 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený.

37. Podľa § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení mandát poslanca zaniká v prípadoch podľa § 11 ods. 2.

38. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

39. Podľa § 438 ods. 2 SSP o kasačnej sťažnosti rozhoduje senát najvyššieho súdu a vo veciach ustanovených v § 22 ods. 1 veľký senát najvyššieho súdu (ďalej len „kasačný súd“).

40. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

41. Podľa § 457 ods. 2 SSP o kasačnej sťažnosti podanej proti uzneseniu krajského súdu rozhoduje kasačný súd uznesením.

42. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

43. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

44. Podľa § 443 ods. 1 SSP kasačná sťažnosť musí byť podaná v lehote jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia krajského súdu oprávnenému subjektu, ak tento zákon neustanovuje inak. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

45. Kasačný súd pri skúmaní splnenia podmienok na podanie kasačnej sťažnosti z obsahu spisu zistil, že napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľke doručené dňa 22.03.2017 a sťažovateľka proti nemu podala kasačnú sťažnosť dňa 20.04.2017, pričom kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie správneho súdu nadobudlo právoplatnosť až dňa 21.04.2017.

46. Z vyššie uvedeného vyplýva, že kasačný súd sa musel zaoberať i otázkou, či v čase podania kasačnej sťažnosti boli súčasne splnené zákonom stanovené podmienky na podanie tohto mimoriadneho opravného prostriedku (§ 438 ods. 1, § 439 ods. 1 v spojení s § 443 ods. 1 SSP), a síce, či rozhodnutie

napadnuté kasačnou sťažnosťou sa stalo právoplatným.

47. V konaní o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva správny súd vo veci rozhoduje formou uznesenia (§ 323 ods. 1 SSP) a vo vzťahu k aplikácii tejto formy rozhodnutia, i za primeraného použitia ustanovení o rozsudku podľa § 147 ods. 2 SSP v spojení s § 145 ods. 2 SSP, uznesenie v tomto konaní nenadobudne právoplatnosť podaním kasačnej sťažnosti, pretože takýto typ osobitného konania vo veciach územnej samosprávy v taxatívnom výpočte § 145 ods. 2 SSP nie je uvedený.

48. Vzhľadom na uvedenú právnu úpravu, sa počítanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti u každého oprávneného subjektu odvíja od skutočnosti doručenia rozhodnutia krajského súdu (§ 443 ods. 1 SSP), a preto je možné v aplikačnej praxi dôvodne predpokladať vznik i takých procesných situácií, keď v čase podania si kasačnej sťažnosti oprávneným subjektom nebude logicky napadnuté rozhodnutie krajského súdu ešte právoplatné, pretože ešte nebude doručené všetkým účastníkom konania. Plynutím času musí však byť zo strany orgánu verejnej správy napadnuté rozhodnutie doručené i poslednému účastníkovi správneho konania, čím dôjde ku konvalidácii zákonnej podmienky, že kasačnou sťažnosťou možno napadnúť iba právoplatné rozhodnutie krajského súdu. Preto bude platiť, že v čase uplatnenia si kasačnej sťažnosti zo strany sťažovateľa, spĺňa sťažovateľ podmienky na jej podanie.

49. Uvedená situácia nastala aj v prejednávanej príhode, ktorú však kasačný súd nemôže riešiť postupom podľa § 459 písm. c) SSP, a teda tak, že by kasačnú sťažnosť z dôvodu jej neprípustnosti odmietol, pretože tým by sťažovateľovi odmietol prístup k spravodlivosti.

50. Je potrebné brať do úvahy, že dobromyseľný účastník konania nemôže niesť dôsledky situácie, kedy sa môžu časovo míňať kumulatívne stanovené podmienky na podanie kasačnej sťažnosti. Právnu skutočnosť nadobudnutia právoplatnosti napádaného rozhodnutia účastník konania v pozícii kasačného sťažovateľa nemôže reálne ovplyvniť v bežnej praxi. Za daných okolností striktné použitie formálneho výkladu zákonom stanovených podmienok na podanie kasačnej sťažnosti by viedlo k odňatiu ústavou garantovaného práva na súdnu ochranu subjektu oprávneného na podanie tohto mimoriadneho opravného prostriedku.

51. Len na okraj kasačný súd konštatuje, že krajský súd nesprávne vyznačil na predmetné uznesenie právoplatnosť na deň 26.04.2017, kedy prevzal právny zástupca žalobcu správnym súdom opakovane doručované rozhodnutie po tom, čo sa už raz - dňa 21.04.2017, vrátila doručovaná zásielka na krajský súd s poznámkou poštového úradu o neprevzatí doručovanej zásielky v odbernej lehote. V zmysle ustanovení § 72 ods. 3 SSP v spojení s § 111 ods. 3 Civilného sporového poriadku bolo povinnosťou správneho súdu považovať za deň doručenia napadnutého uznesenia deň vrátenia nedoručenej zásielky správne súdu, t. j. 21.04.2017, a to aj vtedy, ak sa adresát o tom nedozvedel.

52. Po preskúmaní dôvodov kasačnej sťažnosti najvyšší súd dospel k záveru, že všetky dôvody uvádzané sťažovateľkou nie sú spôsobilé prívodiť zmenu alebo zrušenie napadnutého rozhodnutia.

53. Nemožno prisvedčiť dôvodom napádajúcim nedostatok právomoci správneho súdu na rozhodovanie v danej veci.

54. Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva (§ 323 ods. 1 a nasl. SSP) je systematicky zaradené medzi osobitné konania vo veciach územnej samosprávy podľa štvrtej časti a štvrtej hlavy Správneho súdneho poriadku, na ktorého prejednanie je vecne a mieste príslušný krajský súd, v ktorého obvode má sídlo orgán územnej samosprávy, ktorého zastupiteľstva sa mandát poslanca týka (§ 13 ods. 2 SSP).

55. Účelom tohto typu konania v rámci správneho súdnictva je zabezpečiť ochranu pred svojvoľným bránením v uplatňovaní poslaneckého mandátu, ale aj pred jeho nezákonným výkonom (dôvodová správa k Správne súdne poriadku).

56. Žalobca ako aktívne legitimovaná fyzická osoba podľa § 315 ods. 1 SSP podal na správny súd žalobu podľa § 313 ods. 1 SSP, ktorou sa domáhal určenia, že jeho mandát poslanca obecného zastupiteľstva Obce Muránska Dlhá Lúka, ktorý mal zaniknúť podľa § 25 ods. 2 písm. h) v spojení s § 11 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení, naďalej trvá.

57. Okolnosťou, ktorá mala zo zákona spôsobiť sťažovateľkou tvrdený zánik mandátu žalobcu ako poslanca obecného zastupiteľstva predmetnej obce podľa vyššie uvedených ustanovení zákona o obecnom zriadení, bolo uzatvorenie dohody o pracovnej činnosti zo dňa 30.05.2016 medzi Obcou Muránska Dlhá Lúka a žalobcom. Išlo teda o tvrdenú právnu skutočnosť vzniku pracovnoprávneho pomeru medzi žalobcom a obcou, v rámci ktorého mal mať žalobca status zamestnanca vo vzťahu k obci, v ktorej bol zvolený za poslanca.

58. Keďže táto právna skutočnosť ex lege spôsobuje zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, bolo v prejednávanej veci podstatnou právnou otázkou v prvom rade posúdenie platnosti predmetnej dohody o pracovnej činnosti, ktorej uzavretie malo bezprostredný vplyv na posúdenie merita veci, t. j. zánik alebo trvanie poslaneckého mandátu žalobcu.

59. Kasačný súd konštatuje správnosť postupu krajského súdu, ktorým zameral súdny prieskum zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva na posúdenie platnosti sporného právneho úkonu. V danom prípade nemožno hovoriť o prekročení právomoci správneho súdu, keďže určenie platnosti, resp. neplatnosti dohody o vykonaní pracovnej činnosti bolo len predbežnou otázkou, z ktorej musel súd vychádzať vo vzťahu k predmetu konania o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva.

60. Dôvodnou nie je ani kasačná námietka poukazujúca na odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu krajským súdom, nakoľko sťažovateľka neuviedla žiadne rozhodnutie kasačného súdu, od ktorého sa malo napadnuté rozhodnutie správneho súdu odkloniť a ani kasačný súd vzhľadom na okolnosti tohto prípadu žiadne také svoje skoršie rozhodnutie nezistil. Navyše, sťažovateľka poukazovala na rozhodnutie súdu nižšieho stupňa, a nie kasačného, pričom citovala z kontextu vytrhnuté stanovisko ministerstva, ktoré ako prameň práva pre súdy nie je záväzné.

61. Vo vzťahu k sťažovateľkou namietanému právnemu posúdeniu veci správnym súdom, kasačný súd nemá výhrady a námietky sťažovateľky sú právne nedôvodné.

62. Vzhľadom na okolnosti a sledovaný cieľ uzavretia spornej dohody o pracovnej činnosti medzi obcou a žalobcom, ktorej uzavretie navrhol starosta obce za účelom vyplatenia odmeny za vykonané práce tretej osobe (synovi žalobcu), možno konštatovať správne prijatie záveru krajským súdom o absolútnej neplatnosti spomínanej dohody z dôvodu naplnenia skutkovej podstaty predpokladanej ustanovením § 39 Občianskeho zákonníka.

63. K otázke absolútnej neplatnosti posudzovanej dohody o pracovnej činnosti kasačný súd považuje za potrebné doplniť nasledovné:

64. Právny úkon sa musí urobiť slobodne a vážne, určite a zrozumiteľne; inak je neplatný (§ 37 ods. 1 Občianskeho zákonníka). Podľa ustanovenia § 39 Občianskeho zákonníka je právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom, absolútne neplatný.

65. Absolútna neplatnosť právneho úkonu pôsobí od začiatku, nastáva priamo zo zákona, súd na ňu prihliada z úradnej povinnosti, nie je časovo obmedzená, nie je možné ju konvalidovať a zakladá nároky z bezdôvodného obohatenia. Na dôvod zakladajúci absolútnu neplatnosť právneho úkonu musí súd vždy prihliadať, a to aj bez návrhu z úradnej povinnosti.

66. Z okolností predchádzajúcich uzavretiu dohody o vykonaní pracovnej činnosti je zrejmé, že táto mala medzi zmluvnými stranami pôsobiť do budúcnosti, od 31.05.2016 do 31.12.2016, len „naoko“, bez vážnej vôle zmluvných strán, pričom v skutočnosti mala zastrieť plnenie pre tretiu osobu za plnenie realizované v minulosti, teda ani nie plnenie pre žalobcu ako zmluvnú stranu simulovaného právneho úkonu. Preto v tomto prípade ani nemožno simulovaný právny úkon dohody o pracovnej činnosti nahradiť disimulovaným právnym úkonom, keďže oprávneným na plnenie nemal byť žalobca a dohoda nespĺňala náležitosti iného platného právneho úkonu, pričom zároveň zmluvné strany neprejavili vážnu vôľu so skutočnou realizáciou podpísanej dohody - odhŕňania snehu žalobcom v období predpokladanom dohodou.

67. Spornú dohodu o pracovnej činnosti možno vyhodnotiť ako absolútne neplatný právny úkon od počiatku (ex tunc), ktorý účinky vzniku pracovnoprávneho vzťahu medzi obcou a žalobcom nezaložil, a teda nemohol mať ani za následok zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení. Absolútna neplatnosť dohody pôsobí proti každému, preto by prijaté plnenie získané z tohto neplatného právneho úkonu viedlo k bezdôvodnému obohateniu, či už by ho prijal syn žalobcu alebo sám žalobca. Zároveň absolútna neplatnosť pôsobí voči obci a jej orgánom územnej samosprávy, či už vo vzťahu k nárokom vyplývajúcim z absolútne neplatne uzavretej dohody alebo vo vzťahu k zákonným požiadavkám a prekážkam výkonu mandátu poslanca obecného zastupiteľstva obce.

68. Keďže v konaní bola ustálená ako prekážka zániku mandátu poslanca absolútna neplatnosť dohody o pracovnej činnosti, je už bezpredmetné v ďalšom hypoteticky sa zaoberať účinnosťou odstúpenia od predmetnej dohody žalobcom, či jeho dôsledkami.

69. Najvyšší súd Slovenskej republiky na základe uvedených dôvodov zamietol kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/93/2016-69 zo dňa 9. februára 2017 podľa § 461 SSP, pretože napadnuté uznesenie správneho súdu je čo do právneho posúdenia vecne správny a v jeho konaní kasačný súd nezistil vadu, ktorá by mala vplyv na jeho zákonnosť.

70. O trovách konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal voči sťažovateľke úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorých výške v zmysle ustanovenia § 175 ods. 2 SSP rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

71. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 139 ods. 4, § 147 ods. 2 SSP).

### **Poučenie:**

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