

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžo/176/2015
Identifikačné číslo spisu:	7213202469
Dátum vydania rozhodnutia:	18.05.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:7213202469.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľky: Ing. Bc. M., bytom M. č. XX, V, zast. JUDr. Martou Šuvadovou, advokátkou so sídlom Floriánska 16, Košice, proti odporcovi: Mestská časť Košice - Západ, so sídlom Trieda SNP č. 39, Košice, zast. JUDr. JCLic. Tomášom Majerčákom, PhD., advokátom so sídlom Južná trieda 28, Košice, v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia odporcu č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010, o odvolaní navrhovateľky proti uzneseniu Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/244/2013-266 zo dňa 04. júna 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/244/2013-266 zo dňa 04. júna 2014 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 .

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením Krajský súd v Košiciach podľa § 250 d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie o návrhu, ktorým sa navrhovateľka domáhala určenia neplatnosti jej odvolania z funkcie miestneho kontrolóra uznesením odporcu č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010. Krajský súd takto rozhodol, keď dospel k záveru, že navrhovateľka nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie návrhu na zrušenie uznesenia miestneho zastupiteľstva.

Krajský súd v odôvodnení uznesenia zhrnul aj celý priebeh konania, ktoré predchádzalo vydaniu napadnutého rozhodnutia, pričom poukázal na nasledujúce skutočnosti. Žalobou zo dňa 12. mája 2010 zmenenou podaním zo dňa 10. septembra 2010 sa navrhovateľka na Okresnom súde Košice II domáhala určenia, že jej odvolanie z funkcie miestnej kontrolórky Mestskej časti Košice - Západ uznesením Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 je neplatné a súčasne určenia, že výpoveď zamestnávateľa zamestnankyni podľa § 63 ods.1 písm. d/

Zákonníka práce zo dňa 26. augusta 2010 č. 05213/2010-org. je neplatná. Okresný súd Košice II rozsudkom č. k. 41C/75/2010-131 zo dňa 17. septembra 2010 určil, že odvolanie navrhovateľky z funkcie miestnej kontrolórky Mestskej časti Košice - Západ uznesením Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 je neplatné, návrh v časti určenia, že výpoveď zo dňa 26. augusta 2010, č. 05213/2010-org. je neplatná, vylúčil na samostatné konanie. Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaní o mimoriadnom dovolaní Generálneho prokurátora SR proti rozsudku Okresného súdu Košice II č. k. 41C/75/2010-131 zo 17. septembra 2010 uznesením č. k. 2MCdo/18/2011 zo dňa 28. novembra 2012 zrušil rozsudok Okresného súdu Košice II č. k. 41C/75/2010-131 zo 17. septembra 2010 okrem výroku, ktorým súd návrh o určenie neplatnosti výpovede vylúčil na samostatné konanie, a vec mu v rozsahu zrušenia vrátil na ďalšie konanie. Dovolací súd uviedol, že navrhovateľka sa domáha preskúmania uznesenia miestneho zastupiteľstva a s poukázaním na ustanovenie § 250zf O.s.p. vyslovil záver, že vo veci preskúmania predmetného uznesenia rozhodol vecne nepríslušný súd (okresný súd namiesto krajského súdu). Okresný súd Košice II uznesením č. k. 25C/17/2013-219 zo dňa 18. marca 2013 v konaní o neplatnosť odvolania žalobkyne z funkcie miestneho kontrolóra vyslovil svoju vecnú nepríslušnosť a vec postúpil na prejednanie Krajskému súdu v Košiciach ako súdu vecne príslušnému na ďalšie konanie. (Uznesenie bolo potvrdené uznesením Krajského súdu v Košiciach č. k. 4Co/141/2013-243 zo dňa 19. septembra 2013.)

Krajský súd v napadnutom uznesení poukázal na normatívnu právnu úpravu súdneho prieskumu zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku a uviedol, že z ustanovenia § 250zf ods. 1 O.s.p. vyplýva, že na podanie návrhu na zrušenie uznesenia miestneho zastupiteľstva a ďalších tam uvedených zastupiteľských zborov je aktívne procesne legitimovaný iba prokurátor. Vzhľadom na to, že navrhovateľka sa v konaní domáhala preskúmania uznesenia Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 o jej odvolaní z funkcie hlavnej kontrolórky, s poukazom na znenie § 250zf ods. 1 O.s.p. je podľa krajského súdu nesporné, že navrhovateľka nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie takéhoto návrhu.

Proti uzneseniu Krajského súdu v Košiciach podala odvolanie navrhovateľka a žiadala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zmenil a odvolaniu navrhovateľky v celom rozsahu vyhovel. Uviedla, že vo svojom žalobnom návrhu nežiadala o preskúmanie zákonnosti uznesenia obce, a preto jej nie je známe, na základe akej skutočnosti krajský súd ustálil takýto predmet konania. Navrhovateľka má za to, že bez ohľadu na právne povedomie, ochotu a vôľu prokurátora vo veci konať, súd bol a je vecne oprávnený vždy preskúmať skutočnosť, či akékoľvek uznesenie obce môže vyvolať právne následky, ktoré sa mu pripisujú. Tieto právne následky je možné vyvolať len vtedy, ak sú naplnené a zachované zákonné predpoklady pre to-ktoré rozhodnutie a práve uvedeného sa svojou žalobou navrhovateľka domáha. Ak obecné zastupiteľstvo rozhodne v rozpore so zákonom, je tu síce dôvod na to, aby takéto rozhodnutie prokurátor napadol zákonom predpísaným spôsobom, ale ak z akýchkoľvek dôvodov rozhodnutie obce nenapadne, neznamená to, že právne účinky tohto rozhodnutia musia automaticky nastať. Podľa navrhovateľky v prípade pochybností je súd na podnet akejkoľvek tretej osoby (ktorá môže mať na veci záujem) oprávnený skúmať, či rozhodnutie obce mohlo vyvolať právne následky, ktoré mu obec pripisuje.

Podľa navrhovateľky je potrebné rozlišovať medzi procesom tvorby zákonnosti formulovania vôle obce a medzi splnením zákonných predpokladov na vyvolanie právnych účinkov formulovanej vôle obce. Vôľa obce sa formuje a formuluje prijatím uznesenia, ktoré je výsledkom hlasovania a vo všeobecnosti sa môže jednať o úplne hocijakú vôľu obce (a o prijatie hocijakého uznesenia). Otázkou je, či takéto (hocijaké) uznesenie môže byť a je spôsobilé vyvolať právne následky splnením zákonných predpokladov, a to nie čo do zodpovedania toho, či bol proces prijímania uznesenia v poriadku (či bol dostatočný počet poslancov k uznášania schopnosti zastupiteľstva alebo k prijatiu uznesenia), ale čo do zodpovedania toho, či vôľa poslancov mohla vyvolať následky, ktoré chcela vyvolať - či sú naplnené zákonné predpoklady na vyvolanie takýchto chcených následkov. Zdôraznila, že v posudzovanom prípade sa jedná o uznesenie obecného zastupiteľstva, ktoré má vplyv na ďalšie právne vzťahy, a to pracovnoprávny vzťah uzavretý medzi odporcom a navrhovateľkou.

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 preskúmava podľa § 250zf O.s.p. Práve uvedená individuálnosť správneho aktu zakladá možnosť navrhovateľky brániť sa - určením neplatnosti jej odvolania, opak by bol popretím demokratických princípov právneho štátu.

Skutočnosť, že prokurátor nekoná, aj keď konat' má, nemôže byť na ujmu navrhovateľke, ktorá má právo chrániť svoje dobré meno, ak si riadne plnila svoje povinnosti ako kontrolór. Navrhovateľka má za to, že súdy majú jej vec riadne prejednať. Navrhovateľka uviedla, že sa nikdy nedomáhala a ani sa nedomáha preskúmania zákonnosti uznesenia mestského zastupiteľstva, domáhala sa a domáha sa určenia, či vôľa zastupiteľstva zodpovedá naplneniu zákonom o obci taxatívne daných predpokladov k tomu, aby odvolanie kontrolóra mohlo vôbec nastať. Ak by sa akceptovala mylná verzia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a prijala by sa varianta závislosti navrhovateľky na konaní prokurátora, bola by vystavená situácii, že nemá možnosť brániť svoje práva a právom chránené záujmy na nezávislom súde, ktoré právo je v prospech každého občana chránené Ústavou Slovenskej republiky. Je vždy v kompetencii súdu konať a rozhodnúť o neplatnosti rozviazania pracovného pomeru, navyše za stavu, že iný orgán na rozhodnutie danej veci neexistuje.

Návrh na začatie konania podaný navrhovateľkou obsahoval všetky náležitosti v zmysle § 79 ods. 1 a § 42 ods. 3 O.s.p., okrem iného aj opísanie toho, čoho sa svojím návrhom domáhala, pričom na oprávnenosti svojej žaloby naďalej trvá. Skutočnosť, že vec patrí do rozhodovacej právomoci Krajského súdu v Košiciach, ustálil Najvyšší súd Slovenskej republiky, pričom navrhovateľka vôbec nedisponuje vedomosťou, čo mohlo viesť najvyšší súd k jeho záverom. Navrhovateľka má za to, že má právo domáhať sa súdnej ochrany vo vzťahu k tomu, či došlo k naplneniu zákonných predpokladov pre jej odvolanie a jeho vecná príslušnosť ku konaniu ostala naďalej zachovaná.

Odporca vo vyjadrení k odvolaniu navrhovateľky nesúhlasil s jej tvrdením, že sa nikdy nedomáhala preskúmania zákonnosti uznesenia obce. Poukázal pri tom na petit žaloby, ktorou sa domáhala určenia, že odvolanie navrhovateľky z funkcie miestnej kontrolórky Mestskej časti Košice - Západ uznesením Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 je neplatné. Podľa názoru odporcu, aby súd mohol rozhodnúť, či k odvolaniu došlo alebo nie, musí preskúmať zákonnosť rozhodnutia zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ. V súvislosti s tvrdením navrhovateľky, že súd je oprávnený vždy preskúmať skutočnosť, či akékoľvek uznesenie obce môže vyvolať právne následky, ktoré sa mu pripisujú, odporca poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 354/08-50 zo dňa 22. januára 2009, v ktorom ústavný súd vyslovil, 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 individuálno-právnej pozície. Právna ochrana v tejto podobe sa proti normatívnym správny 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 nariadenia 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 správny 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 namietat' aj sťažnosťou podanou ústavnému súdu (čl. 127 ods. 1 ústavy).“.

Odporca uviedol, že ak zastupiteľstvo Mestskej časti Košice - Západ prijalo sporné uznesenie v súlade so

zákonom o obecnom zriadení, takéto uznesenie je platné a vykonateľné, pričom v zákone o obecnom zriadení sú stanovené účinky takéhoto uznesenia, a to, že zaniká funkcia hlavnému kontrolórovi, nie pracovný pomer s Mestskou časťou Košice - Západ. Poukázal na názor Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v konaniach vedených pod sp. zn. IV. ÚS 156/2010, II. ÚS 119/2010 a I. ÚS 107/2010: „Rešpektovanie princípu právneho štátu predpokladá, že všetky subjekty v štáte, t. j. aj orgány územnej samosprávy sa budú správať zákonom predpokladaným spôsobom, resp. zosúladiť svoje správanie s platným právnym poriadkom. Vzhľadom na túto skutočnosť priamo ústava v záujme ochrany princípu právneho štátu vo svojom čl. 67 ods. 3 (obdobne aj čl. 8 ods. 1 charty) dáva priestor na dozor štátu, resp. ingerenciu štátu do vecí územnej samosprávy, ktorý je však striktné obmedzený požiadavkou vykonania takého zásahu iba spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. vykonania zásahu do vecí územnej samosprávy len zákonne súladným spôsobom.“.

Odporca tiež poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 623/2012 zo 14. decembra 2012, kde v obdobnom prípade okresný aj krajský súd konštatovali, že nie sú vecne príslušné vo veci konať.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolaniu navrhovateľky nie je možné vyhovieť a to z nasledovných dôvodov.

Ako už bolo uvedené vyššie, navrhovateľka sa návrhom zo dňa 12. mája 2010 na Okresnom súde Košice II domáhala určenia, že jej odvolanie z funkcie miestnej kontrolórky Mestskej časti Košice - Západ uznesením Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 je neplatné. Potom ako Okresný súd Košice II rozhodol, že odvolanie navrhovateľky z funkcie miestnej kontrolórky uznesením Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010 je neplatné, Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaní o mimoriadnom dovolaní Generálneho prokurátora SR toto rozhodnutie Okresného súdu Košice II zrušil a vec mu v rozsahu zrušenia vrátil na ďalšie konanie, pričom dovolací súd uviedol, že navrhovateľka sa domáha preskúmania uznesenia miestneho zastupiteľstva a s poukázaním na ustanovenie § 250zf O.s.p. vyslovil záver, že vo veci preskúmania predmetného uznesenia rozhodol vecne nepríslušný súd (okresný súd namiesto krajského súdu). Následne Okresný súd Košice II vec postúpil Krajskému súdu v Košiciach ako súdu vecne príslušnému a ten napadnutým uznesením podľa § 250 d ods. 3 O.s.p. konanie o návrhu navrhovateľky zastavil z dôvodu, že navrhovateľka nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie návrhu na zrušenie uznesenia miestneho zastupiteľstva.

Podľa § 7 ods. 2 O.s.p. v občianskom súdnom konaní súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 250zf ods. 1 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.

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

Do tzv. verejného (správneho) súdnictva patria podľa siedmej hlavy piatej časti O.s.p. aj konania o nezákonnosti a zrušení uznesení zastupiteľstiev orgánov územnej samosprávy. Účelom konania v týchto

veciach je preskúmanie zákonnosti uznesení obecných zastupiteľstiev, miestnych zastupiteľstiev, mestských zastupiteľstiev alebo uznesení zastupiteľstva vyššieho územného celku. Konanie sa začína len na návrh. Procesne oprávneným na podanie návrhu je prokurátor, ktorého protestu sa nevyhovelo zrušením napadnutého uznesenia zastupiteľstva. Účastníkmi konania sú obec, mesto, mestská časť alebo vyšší územný celok a prokurátor. Prípustnosť návrhu v týchto veciach teda podmieňuje neúspešnosť protestu prokurátora podľa § 22 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Z uvedeného nesporne vyplýva, že na to, aby súd mohol preskúmať zákonnosť uznesenia miestneho zastupiteľstva, musí byť na súde podaný kvalifikovaný návrh, pričom na jeho podanie je oprávnený len prokurátor, iná osoba (teda ani navrhovateľka) nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie návrhu.

Pokiaľ sa navrhovateľka snaží argumentovať tým, že sa nedomáha preskúmania zákonnosti uznesenia miestneho zastupiteľstva, Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza (s poukazom na § 41 ods. 2 O.s.p.), že každý úkon posudzuje súd podľa jeho obsahu, aj keď je úkon nesprávne označený. Navrhovateľka sa pôvodným návrhom na Okresnom súde Košice II domáhala vyslovenia neplatnosti uznesenia Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Košice - Západ č. 313-22/04-2010 zo dňa 22. apríla 2010, ktoré sa uznieslo na jej odvolaní z funkcie miestnej kontrolórky. O odvolaní navrhovateľky rozhodlo miestne zastupiteľstvo pri realizovaní svojich právomocí zverených mu zákonom, tak ako to vyplýva z § 11 ods. 4 písm. j/ a § 18a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Občiansky súdny poriadok zveruje súdu právomoc prejednať takéto uznesenie a podmienky na jeho prejednanie konkrétne upravuje v § 250zf. Je nepochybné, že cieľom návrhu navrhovateľky je zrušenie uznesenia miestneho zastupiteľstva o jej odvolaní a to nie je možné zákonnou cestou v konaní pred súdom dosiahnuť inak ako postupom podľa § 250zf O.s.p. Keďže toto ustanovenie výslovne upravuje podmienky preskúmania zákonnosti uznesení zastupiteľstiev orgánov územnej samosprávy súdom, nemožno ho ignorovať ani obchádzať a súd musí podľa neho postupovať.

Vzhľadom na uvedené je zrejmé, že krajský súd rozhodol v súlade so zákonom, keď konanie zastavil z dôvodu, že navrhovateľka nie je aktívne procesne legitimovaná na podanie návrhu, a preto Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Košiciach č. k. 7S/244/2013-266 zo dňa 04. júna 2014 podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. a § 219 O.s.p. napadnuté uznesenie krajského súdu potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol v zmysle ustanovenia § 224 ods. 1 a § 250k ods. 1 OSP, keď neúspešnej navrhovateľke náhradu trov konania nepriznal a odporcovi náhrada trov odvolacieho konania neprináleží

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.