

UZNESENIA OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA A ICH PRESKÚMATEĽNOSŤ V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

I. Ak obecné zastupiteľstvo svojím uznesením realizuje niektorú z pôsobností upravených § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, zákonnosť takéhoto uznesenia možno ako „výsledok“ riadiaceho procesu preskúmať v konaní podľa § 348 a nasl. SSP. Ak však uznesenie obecného zastupiteľstva zasahuje do (subjektívneho) práva tej-ktorej osoby, teda aj do práva poslanca obecného zastupiteľstva na poberanie odmien za výkon funkcie (§ 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. marca 2018, § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom od 1. apríla 2018), nemôže byť predmetom preskúmavania v rámci konania podľa § 348 a nasl. SSP, ale len konania o (všeobecnej) správnej žalobe podľa § 177 ods. 1 alebo 2 SSP (ako rozhodnutie vydané v procese aplikácie práva).

II. Odmena poslanca obecného zastupiteľstva vyplácaná obcou podľa zásad odmeňovania poslancov schválených uznesením obecného zastupiteľstva za účasť poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva (spravidla vo výške niekoľko desiatok eur mesačne) nepredstavuje ekvivalent služobného platu policajta podľa § 48 ods. 1 písm. b) zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, ktorej poberanie mu bráni popri výkone funkcie policajta vykonávať funkciu poslanca obecného zastupiteľstva (a naopak).

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 630/2023 zo 16. apríla 2024)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **obce Pečeňady**, Pečeňady 93, IČO 00 312 878, zastúpenej advokátom JUDr. Jurajom Jurovským, Vajanského 1955/58, Piešťany, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023 takto

r o z h o d o l :

Ústavnej sťažnosti **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :**I.****Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 22. júla 2023 a doplnenou 26. júla 2023 domáhala vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) a čl. 11 ods. 1, čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej aj „listina“), práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“), práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a práv podľa čl. 3 ods. 1 a čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší

správny súd“) sp. zn. 4Usam/2/2020 z 31. marca 2022 a uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023. Navrhla napadnuté uznesenia zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiadala priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 630/2023-26 z 23. novembra 2023 ústavnú sťažnosť sťažovateľky vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023 prijal na ďalšie konanie; ústavnú sťažnosť sťažovateľky vo zvyšnej časti odmietol.

3. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že Krajská prokuratúra v Trnave [žalobkyňa; (ďalej len „krajská prokuratúra“)] sa žalobou podľa § 348 a nasl. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) podanou Krajskému súdu v Trnave (ďalej len „krajský súd“) 12. decembra 2017 domáhala preskúmania zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva obce Pečeňady (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 prijatého v rámci rokovania o návrhu starostu obce Pečeňady (ďalej len „starosta“), ktorým sa mala zabezpečiť „náprava s nehospodárnym nakladaním s finančnými prostriedkami obce Pečeňady“. Podstatou uvedenej žaloby krajskej prokuratúry malo byť „riešenie otázky zlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a s tým súvisiaceho poberania odmeny s existenciou služobného pomeru príslušníka Policajného zboru, čo však nepatrí do právomoci obecného zastupiteľstva“. Krajská prokuratúra, zastávajúc názor, že „obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady prijatím predmetného uznesenia nezákonným a neprípustným spôsobom zasiahlo do výkonu verejnej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, nakoľko pri výkone mandátu sa podávateľ podnetu (ako poslanec obecného zastupiteľstva obce Pečeňady a zároveň aj ako policajt) nedopustil žiadneho porušenia zákona, čím obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady prekročilo rámec svojej kompetencie v zmysle ustanovenia § 11 ods. 4 zákona číslo 369/1990 Zb., v nadväznosti na ustanovenia § 4 ods. 3 a § 25 ods. 9 zákona číslo 369/1990 Zb.“ týkajúce sa poskytnutia odmeny poslancovi obecného zastupiteľstva za výkon funkcie, navrhla predmetné uznesenie obecného zastupiteľstva zrušiť.

4. Krajská prokuratúra v priebehu konania poukázala na to, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekcia personálnych a sociálnych činností a osobný úrad (ďalej len „ministerstvo vnútra“) v liste sp. zn. SPOU-PO-PPZ-104/2015 zo 16. decembra 2015 adresovanom starostovi obce Pečeňady uviedlo, že funkcia poslanca obecného zastupiteľstva sa vykonáva zásadne bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru, za vykonávanie funkcie poslanca obecného zastupiteľstva môže obec poslancovi poskytnúť odmenu a prijatím odmeny policajt, ktorý je poslancom obecného zastupiteľstva, neporušuje § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru“). Rovnaké stanovisko zaujalo ministerstvo vnútra v listoch sp. zn. SKIS-KO-OVKS-BA-PO-82/2016 z 11. mája 2016 a č. k. SPOU-PO6-2017/0001006-8 z 22. mája 2017.

5. Sťažovateľka sa v konaní bránila tým, že obecné zastupiteľstvo neprekročilo žiadnym spôsobom svoju zákonom zverenú pôsobnosť a že uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 je zákonné.

6. Krajský súd (v poradí prvým) uznesením č. k. 20S/133/2017-106 z 29. októbra 2018 uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 zrušil, pretože zistil dôvodnosť žaloby spočívajúcu v porušení § 4 ods. 3, § 11 ods. 4 a § 25 ods. 9 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. marca 2018 (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

7. Proti uzneseniu krajského súdu (bod 6) sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) uznesením sp. zn. 4Usam/1/2019 z 8. októbra 2019 tak, že ho zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Podľa názoru najvyššieho súdu žaloba prokuratúry nebola dôvodná, keďže uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 nebolo prijaté v rozpore s § 4 ods. 3, § 11 ods. 4 a § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení. Najvyšší súd vyslovil názor, že *«K výkladu ustanovenia § 48 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z. z. je potrebné použiť analógiu pojmu „iná zárobková činnosť“ z ustanovenia § 61 ods. 2 písm. b) zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení do 31. 05. 2017, podľa ktorého sa na účely tohto zákona ňou rozumie činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem podľa osobitného predpisu (zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov), ako aj vymedzenia pojmu z ustanovenia § 112 ods. 2 písm. b) zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe účinného do 01. 06. 2017. Zákon č. 73/1998 v ustanovení § 48 ods. 7 vymenúva činnosti, na ktoré sa zákaz nevzťahuje. Medzi týmito výnimkami zo zákazu nie je uvedený výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Z toho vyplýva, že právo zastávať funkciu poslanca obecného zastupiteľstva JUDr. J. B. má, avšak bez nároku na odmenu.»*. Vyjadrenia ministerstva vnútra neboli pre rozhodnutie najvyššieho súdu záväzné.

8. Krajský súd, vychádzajúc z názoru najvyššieho súdu, (v poradí druhým) uznesením č. k. 20S/133/2017-166 z 19. decembra 2019 žalobu zamietol ako nedôvodnú.

9. Proti uzneseniu krajského súdu (bod 8) krajská prokuratúra podala kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol veľký senát najvyššieho správneho súdu uznesením sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023 tak, že ho zmenil a uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 zrušil. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu vyplýva, že k postúpeniu veci veľkému senátu pristúpil senát 5S najvyššieho správneho súdu (predkladajúci senát) uznesením sp. zn. 4Usam/2/2020 z 31. marca 2022 po tom, ako pri svojom rozhodovaní dospel k právnenému názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v predchádzajúcom uznesení najvyššieho súdu (bod 7), pričom právnou otázkou, pri ktorej riešení sa chcel predkladajúci senát odchýliť od predchádzajúcej rozhodovacej činnosti najvyššieho správneho súdu, bolo, či existuje nezlučiteľnosť funkcie odmeňovaného poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou príslušníka Policajného zboru a či túto nezlučiteľnosť patrí odstraňovať obecnému zastupiteľstvu cestou prijímania uznesenia typovo podobného uzneseniu obecného zastupiteľstva (bod 3) a napadnutého žalobou prokurátora. Veľký senát najvyššieho správneho súdu nerozporoval skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo v rámci kontroly čerpania rozpočtu obce môže verifikovať, ako sa rozpočet obce plní a či sa tak deje

v súlade s právnymi predpismi. Rovnako nerozporoval skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo sa v uznesení môže vyjadriť prakticky k čomukoľvek, a preto bolo oprávnené vysloviť v uznesení č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 názor aj k posudzovanej otázke odmien poslanca. Z hľadiska skúmania zákonnosti predmetného uznesenia je však podľa jeho názoru rozhodujúca otázka právnych účinkov predmetného uznesenia vo vzťahu ku konkrétnemu subjektu práva. Ak takýchto účinkov niet, nemožno hovoriť o rozpore uznesenia so zákonom alebo s iným všeobecne záväzným predpisom. Pokiaľ však uznesenie má alebo môže mať dopad na subjektívne práva a povinnosti tretích osôb, musí sa tak nesporne diať iba v rámci jeho vymedzenej právomoci. Veľký senát najvyššieho správneho súdu v obsahu predmetného uznesenia následne identifikoval faktické porušenie § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení (v znení účinnom do 31. marca 2018), resp. § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení (v znení účinnom od 1. apríla 2018), a to tým, že na jeho základe nebola poslancovi (po jeho oznámení, že žiada o vyplácanie odmien od 1. apríla 2017) vyplácaná odmena. Predmetné uznesenie tak v podstate predstavuje verejnoprávny základ pre zadržiavanie odmien vyplácaných podľa citovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení poslancovi. Samotnou otázkou, či je poberanie odmeny podľa citovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení aj zárobkovou činnosťou, sa veľký senát najvyššieho správneho súdu nezaoberal, keďže táto otázka nebola v predmetnom uznesení obecným zastupiteľstvom výslovne zodpovedaná. V tejto súvislosti veľký senát najvyššieho správneho súdu zopakoval, že obecné zastupiteľstvo by právne účinným, a teda záväzným spôsobom túto otázku ani explicitne riešiť nemohlo. Veľký senát najvyššieho správneho súdu zároveň uviedol, že zrušenie predmetného uznesenia nemá žiaden dopad na už prebiehajúce súdne konania. Práve v súvislosti s prebiehajúcimi súdnymi konaniami však považoval za potrebné uviesť, že civilné súdy majú pri svojom rozhodovaní využiť klasický postup riešenia predbežnej otázky vo vzťahu k posúdeniu existencie nároku na zaplatenie odmien či vrátenie odmien a iných plnení, pričom takáto predbežná otázka nie je ani absolútne [§ 193 Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“)] ani relatívne (§ 194 CSP) v právomoci iného orgánu. Civilný súd si preto sám musí posúdiť, aký vplyv na existenciu nároku na odmenu poslanca obecného zastupiteľstva má existencia služobného pomeru tohto poslanca podľa zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru. Uvedené súčasne znamená, že právny názor najvyššieho súdu uvedený v uznesení sp. zn. 4Usam/1/2019 z 8. októbra 2019 civilný súd nezaväzuje, keďže táto otázka nemala byť v rámci posudzovanej veci, a to vzhľadom na charakter predmetného uznesenia, vôbec riešená.

II.

Argumentácia sťažovateľky

10. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] trvá na tom, že uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 bolo vydané v súlade s jeho kompetenciami podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení v spojení so zákonom Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení účinnom v danom čase (ďalej len „zákon o majetku obcí“), pričom reflektovalo zásadu verejného záujmu obyvateľov obce Pečeňady na ochrane obecného majetku, a že ním nedošlo k zásahu do práva

konkrétneho poslanca obecného zastupiteľstva na výkon funkcie ani k odňatiu práva tomuto poslancovi obecného zastupiteľstva na poberanie odmien za výkon funkcie.

11. V tomto kontexte sťažovateľka za vecne správne a systémové považuje uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4Usam/1/2019 z 8. októbra 2019 (bod 7) a vyslovuje nesúhlas s postúpením veci veľkému senátu uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 4Usam/2/2020 z 31. marca 2022, ako aj s uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023, ktorým uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 zrušil, a to bez toho, aby rozhodol o všetkých otázkach vymedzených v uznesení najvyššieho správneho súdu sp. zn. 4Usam/2/2020 z 31. marca 2022 o postúpení veci veľkému senátu, teda aj „o oprávnenosti poberania odmeny za výkon funkcie poslanca OZ príslušníkom PZ v aktívnej službe“, preto ho považuje za zjavne neodôvodnené a arbitrárne, v rozpore s princípom predvídateľnosti súdneho rozhodnutia.

III.

Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu, zúčastnenej osoby a replika sťažovateľky

III.1. Vyjadrenie najvyššieho správneho súdu:

12. Najvyšší správny súd v liste sp. zn. KPr 234/2023 zo 14. decembra 2023 namietol procesnú prijateľnosť ústavnej sťažnosti sťažovateľky podľa čl. 127 ústavy tvrdiac, že sťažovateľka pri výkone verejnej moci sa mohla dovolávať jedine ochrany pred zásahom do vecí jej územnej samosprávy podľa čl. 127a ústavy, čo však neurobila. Pre prípad, že uvedenú námietku by ústavný súd neuznal, najvyšší správny súd s poukazom na odôvodnenie napadnutého uznesenia uviedol, že jeho veľký senát v posudzovanej veci identifikoval reálny alebo potencionálny a prinajmenšom faktický dopad na subjektívne práva dotknutého poslanca obecného zastupiteľstva, preto bolo namieste uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 zrušiť. Dôvodom zrušenia uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva bola faktická a právna neistota, ktorú uvedené uznesenie obecného zastupiteľstva vyvolávalo v právnych vzťahoch, preto veľký senát najvyššieho správneho súdu nijako nepochybil ani nekonal v rozpore so zákonom, keď žalobu prokurátora podľa § 348 a nasl. SSP vecne prejednal. Najvyšší správny súd zároveň poukázal na to, že veľký senát najvyššieho správneho súdu nemá predpísaný osobitný spôsob odôvodňovania svojho rozhodnutia, ktorý by súvisel s tým, že už existuje protichodná judikatúrna línia, ale jeho úlohou je, naopak, komplexne zaujať stanovisko k posudzovanej otázke a ak považuje skoršiu líniu judikatúry za celkom zjavne nesprávnu, nemusí podrobne rozporovať každý jeden jej prvok. Pre všetky tieto dôvody (procesné i meritórne) najvyšší správny súd navrhol, aby ústavný súd ústavnej sťažnosti nevyhovel.

III.2. Vyjadrenie zúčastnenej osoby:

13. Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) ako zúčastnená osoba podľa čl. 3 ods. 2 príkazu generálneho prokurátora Slovenskej republiky č. 12/2022 z 28. októbra 2022 o postupe prokurátorov pri vykonávaní pôsobnosti generálneho prokurátora Slovenskej republiky vo vzťahu k Ústavnému súdu Slovenskej republiky a pri poskytovaní súčinnosti v konaniach pred medzinárodnými orgánmi v oblasti legislatívy a ochrany ľudských práv a základných slobôd v liste č. k. 2 GÚP 122/23/1000-4

z 19. decembra 2023 po opise priebehu napadnutého konania uviedla, že dozor nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy zo strany prokuratúry, tzv. netrestný dozor prokuratúry, je upravený v § 20 až § 50 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“). Prokurátor využitím svojej aktívnej legitímácie v správnom súdnictve prioritne sleduje ochranu zákonnosti, teda ochranu objektívneho práva, pričom ochrana subjektívnych práv a právom chránených záujmov je sekundárna. Generálna prokuratúra poukázala na to, že v posudzovanom prípade najvyšší správny súd nerozporoval pôsobnosť obecného zastupiteľstva v rámci kontroly čerpania rozpočtu obce verifikovať, ako sa rozpočet obce plní a či sa tak deje v súlade s právnymi predpismi, ale rozporoval pôsobnosť obecného zastupiteľstva *„záväzne posudzovať zákonnosť súbehu poberania odmien poslanca obecného zastupiteľstva za výkon poslaneckého mandátu so služobným platom poslanca, ktorý je súčasne príslušníkom Policajného zboru“*, pričom dospel k záveru, že uvedenú otázku je oprávnený riešiť výlučne príslušný orgán Policajného zboru v rámci disciplinárnej právomoci alebo príslušný súd ako predbežnú otázku. Ďalej uviedla, že poskytovanie odmeny za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. marca 2018, resp. § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom od 1. apríla 2018, je naviazané na schválenie zásad odmeňovania poslancov obecným zastupiteľstvom. To znamená, že pokiaľ má odmeňovanie poslancov obecného zastupiteľstva právny základ, ktorým sú zásady odmeňovania poslancov, čo bolo v posudzovanom prípade splnené, odmena za výkon poslaneckého mandátu má byť poslancom obecného zastupiteľstva vyplácaná. V tomto kontexte generálna prokuratúra považuje závery najvyššieho správneho súdu vedúce k zrušeniu uznesenia obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 za vecne správne. Z uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva totiž vyplýva vôľa obecného zastupiteľstva nevyplácať odmeny dotknutému poslancovi obecného zastupiteľstva za výkon poslaneckého mandátu z dôvodu *„nezákonného“* súbehu poberania tejto odmeny so služobným pomerom policajta, ako aj vôľa, aby už vyplatené odmeny za dobu od roku 2014 do roku 2016 boli zo strany dotknutého poslanca obecného zastupiteľstva vrátené, čo sa má prioritne dosiahnuť dobrovoľnými úkonmi dotknutého poslanca obecného zastupiteľstva, v opačnom prípade *„má byť podaný návrh na súd“*. Vykonávateľom uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva bol starosta, ktorý následne nevyhovel žiadosti dotknutého poslanca obecného zastupiteľstva, aby mu boli odmeny od 1. apríla 2017 znovu vyplácané a odmeny za obdobie od 9. decembra 2016 (keď požiadal o pozastavenie ich vyplácania) doplatené. Na základe uvedeného generálna prokuratúra nesúhlasí s názorom sťažovateľky, že uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 nemá vo vzťahu k dotknutému poslancovi obecného zastupiteľstva žiadne právne účinky. Keďže napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu je riadne a presvedčivo odôvodnené, navrhla, aby ústavný súd ústavnej sťažnosti nevyhovel.

III.3. Replika sťažovateľky:

14. Sťažovateľka v replike z 25. januára 2024 uviedla, že ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 ústavy považuje za prijateľnú, a to vzhľadom na obsah základných práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorých porušenie ňou namietala, pričom s poukazom na svoje tvrdenia prednesené v konaní pred všeobecnými

súdmi, ako aj v konaní pred ústavným súdom trvá na tom, že napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu je zjavne neodôvodnené a arbitrárne.

IV.

K ústnemu pojednávaniu

15. Ústavný súd v danom prípade upustil od ústneho pojednávania, pretože na základe podaní účastníkov dospel k názoru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci (§ 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde).

V.

Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

16. Predmetom ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/3/2022 z 28. apríla 2023 (bod 9), ktoré sťažovateľka považuje za zjavne neodôvodnené a arbitrárne, v rozpore s princípom predvídateľnosti súdneho rozhodnutia, keďže ním došlo k zrušeniu uznesenia obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 bez toho, aby veľký senát najvyššieho správneho súdu rozhodol o všetkých otázkach vymedzených v uznesení najvyššieho správneho súdu sp. zn. 4U sam/2/2020 z 31. marca 2022 o postúpení veci veľkému senátu, teda aj „o oprávnenosti poberania odmeny za výkon funkcie poslanca OZ príslušníkom PZ v aktívnej službe“ (body 10 a 11).

17. V rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti sťažovateľky sa ústavný súd zaoberal aj jej aktívnou procesnou legitímáciou, majúci na zreteli, že už uznesením sp. zn. III. ÚS 709/2016 z 18. októbra 2016 judikoval (ZNaU 51/2016), že «Obec má pozíciu mocenského suveréna, ktorý nie je absolútne porovnateľný so štátom, čo vyplýva aj z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorá štátu umožňuje zasahovať do činnosti obce (čl. 67 ods. 3 ústavy), ako aj ukladať jej pri výkone samosprávy povinnosti a obmedzenia (čl. 67 ods. 2 ústavy). Umožnenie obci ako nositeľovi a základnej jednotke územnej samosprávy (čl. 64 ústavy) domáhať sa ústavno-súdnej ochrany voči štátu je vzhľadom na už konštatované možnosti zásahu štátu do výkonu územnej samosprávy plne legitímne a odôvodnené. Územná samospráva predstavuje jeden z pilierov demokratického štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Tejto ochrany sa však obec nemôže domáhať v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ale len v konaní podľa čl. 127a ústavy, v ktorom aktívna legitímácia na podanie návrhu na začatie konania prislúcha orgánu územnej samosprávy. V rovine obecnej samosprávy to znamená, že tzv. komunálnu sťažnosť je oprávnený podať starosta obce alebo obecné zastupiteľstvo, nie samotná obec ako subjekt (nositeľ) územnej samosprávy.»

18. Vychádzajúc z predmetu konania v danej veci, ako aj materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti, ústavný súd napokon ústavnú sťažnosť neodmietol ako podanú neoprávnenou osobou, ale prijal ju na ďalšie konanie, aby mohol predostretú problematiku podrobiť rozsiahlejšiemu prieskumu a vysporiadať sa s ňou aj v širších súvislostiach. Prijatie ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie neznamená nevyhnutne výrok ústavného súdu o vyhovení ústavnej sťažnosti a vyslovení porušenia ňou namietaného porušenia práv sťažovateľov, a to

aj preto, že ústavný súd neodmieta návrh na začatie konania obligatórne – návetic § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde (k tomu IV. ÚS 193/2023).

15. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05); vo svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, ktoré spočíva okrem iného na interpretácii právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu, pričom pri riešení (rozhodovaní) konkrétnych prípadov sa nesmie opomínať, že prijaté riešenie (rozhodnutie) musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07).

16. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu do obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy patrí (aj) právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy. K reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna norma (IV. ÚS 77/02, ZNaU 108/2002).

17. Z ústavnej kompetencie súdov interpretovať a aplikovať zákony vyplýva aj ich oprávnenie dopĺňať a rozvíjať existujúcu judikatúru týkajúcu sa relevantných právnych otázok v prerokúvaných veciach. Nemožno namietat proti tomu, aby judikatúra súdov v konkrétnych prípadoch upresňovala a dopĺňala objasňovanie obsahu a zmyslu zákona za podmienky, že dôvody, na ktorých je založené súdne rozhodnutie, možno rozumne zahrnúť pod zákonné znaky právnej normy aplikovanej na konkrétny prípad (m. m. III. ÚS 271/05).

18. V obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

19. Vzhľadom na predmet ústavnej sťažnosti vymedzený v bode 16 tohto nálezu ústavný súd uvádza, že štát (Slovenská republika) plní svoje funkcie prostredníctvom rôznych osôb, orgánov či zložiek v rozsahu právnym poriadkom im zverenej právomoci a pôsobnosti, ktorého základ predstavuje ústava ako „právny a politický dokument vytvárajúci ústavnoprávnu základňu pre legislatívnu činnosť a tvorbu ďalších právnych noriem, ako i pre inštitucionálne a demokratické riadenie štátu a spoločnosti“ (Chovanec, J., Palúš, I. *Lexikón ústavného práva*. Procom 2004. s. 133 – 134.).

20. Základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok (čl. 64 ústavy). Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon (čl. 64a ústavy). Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1 ústavy). Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku (čl. 67 ods. 1 prvá veta ústavy). Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy

možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 ústavy). Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 ústavy).

21. Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce [čl. 69 ods. 1 písm. a) a b) ústavy]. Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Poslancov volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním (čl. 69 ods. 2 ústavy). Starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Starosta obce je výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3 ústavy).

22. Ústavnoprávnu úpravu vymedzenia štruktúry orgánov obce (bod 25) rešpektoval aj zákonodarcu, ktorý v § 10 ods. 1 zákona o obecnom zriadení ustanovil, že orgánmi obce sú a) obecné zastupiteľstvo a b) starosta obce. Uvedené orgány obce disponujú vlastnými (originálnymi) kompetenciami bližšie uvedenými v § 11 až § 13b zákona o obecnom zriadení, z ktorých možno vyvodiť ich pôsobnosť a právomoc v tej-ktorej veci konať a rozhodnúť. Vyhradená pôsobnosť obecného zastupiteľstva sa však realizuje aj podľa zákona o majetku obcí, resp. ďalších (osobitných) zákonov umožňujúcich obci regulovať určitú oblasť spoločenských vzťahov, keďže z hľadiska organizácie sú obce budované ako samostatné samosprávne jednotky nesúce zodpovednosť za zákonom zverené úlohy realizácie. Ústavnoprávna úprava postavenia orgánov obce sa zakladá na rozlišovaní zastupiteľského orgánu (obecné zastupiteľstvo) a výkonného orgánu (starosta obce). Funkcia starostu je založená na monokratickom princípe na rozdiel od zastupiteľstva obce, ktoré je kolektívnym orgánom rozhodujúcim v zbore.

23. V tejto súvislosti odborná právnická literatúra uvádza, že «Žiadna právomoc nemôže byť súčasne zverená aj obecnému zastupiteľstvu, aj starostovi obce. O žiadnej obecnej veci nemôže alternatívne rozhodovať buď obecné zastupiteľstvo, alebo starosta obce. Vždy je založená právomoc jedného z orgánov obce, na ktorú sa viaže aj následná zodpovednosť za prípadné protiprávne konanie alebo opomenutie zverenej povinnosti. Odpoveď na otázku, do právomoci ktorého orgánu je rozhodovanie o určitej otázke zverené, dáva zákonná úprava alebo štatút obce. Ak zákon ani štatút obce výslovne nezveruje rozhodovanie o určitej otázke do právomoci orgánu obce, platí princíp budovania kompetencie orgánov obce: „Kompetencia obecného zastupiteľstva je daná pozitívne a kompetencia starostu obce je daná negatívne.“. Uplatnením tohto princípu je v danej veci založená právomoc starostu obce. Výnimkou je situácia, ak by napriek absencii úpravy kompetencie v zákone i vo vnútornom predpise obce (štatúte), išlo v konkrétnom prípade o rozhodnutie o veci spadajúcej do kategórie „základných otázok života obce“. V takom prípade by bola založená kompetencia obecného zastupiteľstva. Orgán obce, do ktorého kompetencie rozhodovanie patrí, sa nemôže právomoci i prípadnej zodpovednosti za protiprávne konanie/nekonanie zbavovať (liberovať). Nepripúšťa sa, aby sa starosta obce bránil napríklad dovolaním sa, že vo veci mohlo konať aj obecné zastupiteľstvo alebo, naopak, aby sa obecné zastupiteľstvo dovoľávalo, že konať mohol starosta obce. Starosta obce sa nemôže zbaviť svojej zodpovednosti ani prenechaním rozhodnutia vo veci, ktorá je v jeho kompetencii, na rozhodnutie obecného zastupiteľstva. V takomto prípade by

rozhodol vecne nepríslušný orgán a zodpovednosť starostu obce za nesprávny úradný postup a nečinnosť pri výkone verejnej moci by tým nebola dotknutá.» (TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. § 10.).

24. Podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené

a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním,...

k) schvaľovať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov...

25. «Vymedzenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva možno vnímať v dvoch rovinách. Po prvé, veci patriace do tejto pôsobnosti môže upraviť iba obecné zastupiteľstvo, po druhé, obecné zastupiteľstvo nemôže úpravu týchto vecí „preniesť“ na iný orgán obce, resp. orgán obecného zastupiteľstva. Ak dodáme, že starosta obce ako výkonný orgán zodpovedá za výkon svojich samosprávnych rozhodnutí obecnému zastupiteľstvu, možno sumarizovať, že obecné zastupiteľstvo treba považovať za základný orgán verejnej moci v podmienkach obce. Práve táto jeho pozícia determinuje aj vážnosť a dôležitosť funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a zároveň formuje jeho právny status.» (PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. *Obec ako základ územnej samosprávy.* Košice : UPJŠ, 2010. s. 94 – 95.).

26. „Najdôležitejšou súčasťou právneho statusu poslanca obecného zastupiteľstva je nesporne katalóg jeho oprávnení a povinností, ktorých legislatívne zakotvenie a od neho sa odvíjajúca realizácia najzreteľnejšie vypovedajú o postavení poslanca v systéme obecnej samosprávy, v širšom slova zmysle o jeho postavení v systéme miestnej demokracie. Vymedzenie jednotlivých oprávnení na strane jednej a povinností poslanca na strane druhej nemôžeme chápať ako niečo protikladné, ale skôr ho treba vnímať ako nezastupiteľný a vzájomne pôsobiaci predpoklad pre riadny a efektívny výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Činnosť poslanca síce nemožno vtesnať do univerzálnej šablóny a nedá sa v plnom rozsahu upraviť ani právnymi normami, to však neznamená, že legislatívnu úpravu poslaneckých povinností a oprávnení má charakterizovať všeobecnosť a nejednoznačnosť. Zároveň si treba uvedomiť, že zákon o obecnom zriadení vymedzuje povinnosti a oprávnenia poslancov, avšak ich realizácia je do značnej miery determinovaná osobou poslanca, jeho ľudskými vlastnosťami a odbornými schopnosťami, ale tiež ekonomickou, sociálnou a kultúrnou úrovňou obce, kde mandát vykonáva. Navyše, skúsenosti potvrdzujú, že je rozdiel medzi vykonávaním poslaneckého mandátu v mestách a obciach (osobitne v obciach malých), a to tak z hľadiska výberu kandidátov na funkciu poslancov, ako aj ich záujmu, schopnosti a ochoty vykonávať poslanecký mandát. Povinnosti poslancov obecného zastupiteľstva sú uvedené v § 25 ods. 1 a 7 zákona o obecnom zriadení... Základnou povinnosťou poslanca je zúčastňovať sa na zasadaniach a práci obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený (obecná rada, komisie). Osobitne dôležitá je účasť poslanca na práci obecného zastupiteľstva, cez činnosť ktorého sa realizuje rozhodujúcou mierou samostatná pôsobnosť obce, jej samospráva (viď § 4 ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení). Keďže je obecné zastupiteľstvo kolektívny samosprávny orgán, úroveň jeho rokovaní a následná kvalita

realizácie zverenej pôsobnosti závisí hlavne od dvoch faktorov. Tým prvým je kvalitná príprava zasadaní, na ktorej má rozhodujúci podiel starosta a obecná rada ako iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán obecného zastupiteľstva (v obciach, kde nie je zriadená obecná rada, kvalitatívnu úroveň zasadaní zabezpečuje hlavne starosta obce). Druhým faktorom determinujúcim kvalitu zasadaní obecného zastupiteľstva sú jeho samotní poslanci. Títo by mali prísť na zasadanie pripravení, primerane zorientovaní v problematike, ktorá má byť predmetom rokovania, schopní vecne diskutovať a formulovať konkrétne návrhy. Prax ukazuje v obidvoch naznačených predpokladoch väčšie či menšie rezervy.“ (PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M. Mandát poslanca obecného zastupiteľstva – právna úprava a prax. In: *Justičná revue*, 66, 2014, č. 11, s. 1303 – 1323).

27. Okrem toho netreba opomínať, že obecný úrad zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom (§ 16 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Obecný úrad najmä... vykonáva nariadenia, uznesenia obecného zastupiteľstva a rozhodnutia obce [§ 16 ods. 2 písm. d) zákona o obecnom zriadení]. Prácu obecného úradu riadi starosta (§ 16 ods. 3 zákona o obecnom zriadení). Organizáciu obecného úradu, počet zamestnancov a ich pracovné činnosti ustanovuje organizačný poriadok obecného úradu (§ 16 ods. 5 zákona o obecnom zriadení).

28. Neznalosť, resp. nepochopenie nosných princípov fungovania obecnej samosprávy vedie k vzniku nezákonností v činnosti orgánov obce.

29. Ústavný súd už v uznesení o prijatí veci na ďalšie konanie (bod 2), keď pre osobitosť danej problematiky *a priori* nevylúčil sťažovateľku ako neoprávnenú osobu na podanie ústavnej sťažnosti, konštatoval, že v oblasti verejnej správy na samosprávnej úrovni prebiehajú, resp. sa uskutočňujú viaceré procesy, a to normatívne procesy (t. j. prijímanie všeobecne záväzných nariadení obce), riadiace procesy (t. j. rozhodovanie o základných otázkach života obce) a procesy aplikácie práva (t. j. rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb v oblasti prenesenej štátnej správy alebo v oblasti samosprávy, inými slovami, ide o rozhodovania orgánu verejnej správy v procese aplikácie práva na konkrétny subjekt, ako napr. rozhodovanie o vydaní stavebného povolenia, rozhodovanie o povolení k výrubu dreviny, rozhodnutie o uložení pokuty a pod.).

30. Osobitnú kategóriu predstavuje rozhodovanie obecného zastupiteľstva v konaní o návrhu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov podľa čl. 9 ods. 1 písm. b) ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov [ak ide o verejných funkcionárov uvedených v čl. 2 ods. 1 písm. o) a q) citovaného zákona]. Vo vzťahu k uvedenému typu rozhodovania ústavný súd nálezom sp. zn. III. ÚS 360/2017 z 3. júla 2017 judikoval (ZNaU 49/2017), že «Esenciálnou náležitosťou výroku rozhodnutia vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je skutková veta, t. j. opis a špecifikácia konkrétného konania alebo opomenutia, ktorým sa mal verejný činiteľ dopustiť porušenia konkrétnych povinností upravených ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“). Vo výroku rozhodnutia nepostačuje len uviesť výpočet ustanovení ústavného zákona, ku

ktorých porušení malo dôjsť. Výrok rozhodnutia musí umožňovať jednoznačnú identifikáciu eventuálneho protiústavného skutku verejného činiteľa, pričom nesmie byť v rozpore s obsahom odôvodnenia rozhodnutia.».

31. Na úrovni všetkých týchto procesov obec, resp. orgány obce prijímajú v rozsahu svojich zákonných kompetencií rozhodnutia rôzneho druhu, ktorých charakter predurčuje možné použitie právnych prostriedkov ochrany na ich zvrátenie.

32. Ochrana ústavou, prípadne dohovorom garantovaných práv a slobôd (resp. ústavnosti ako takej) nie je zverená len ústavnému súdu, ale aj všeobecným súdom, ktorých sudcovia sú podľa čl. 144 ods. 1 ústavy pri rozhodovaní viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy (II. ÚS 13/01, I. ÚS 241/07).

33. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015).

34. Ústavný súd už uznesením sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007 judikoval (ZNaU 68/2007), že „Orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“.

35. Po rekodifikácii procesného práva v oblasti správneho súdnictva správny súd (s účinnosťou od 1. júla 2016) poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených Správnym súdnym poriadkom (§ 2 ods. 1 SSP). Na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka [§ 3 ods. 1 písm. b) SSP]. Ak sa v tomto zákone uvádzajú slová „rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy“, rozumie sa tým primerane aj uznesenie obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja [(ďalej len „uznesenie zastupiteľstva“); § 3 ods. 2 SSP].

36. Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP). Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom (§ 177 ods. 2 SSP). Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovел jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie (§ 178 ods. 2 SSP).

37. V tejto súvislosti odborná právnická literatúra uvádza, že „Všeobecná správna žaloba je nielen základný žalobný typ v správnom súdnictve, ale súčasne má povahu aj subsidiárne uplatniteľnej žaloby v prípade, ak by nebolo možné jednoznačne identifikovať konanie, v ktorom by mala byť správnym súdom poskytnutá príslušná ochrana (§ 30). Určujúcim kritériom rozhodnutia i opatrenia orgánu verejnej správy je priamy dopad na práva, právom chránené záujmy a povinnosti ich adresáta. Keďže ide o práva, právom chránené záujmy a povinnosti určitého subjektu administratívneho konania, možno hovoriť o subjektívnych právach. Práve prepojenie dopadu rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva so súdnym prieskumom vymedzuje účel ochrany, ktorý je spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby. Znenie § 177 rozlišuje totiž tento účel v spojitosti so subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou obracia na správny súd. Vo všeobecnosti pritom zákon v § 177 ods. 1 ustanovuje, že účel spojený s podaním všeobecnej správnej žaloby smeruje k ochrane subjektívnych práv. Logicky sa pritom ochrany subjektívnych práv môžu dovolávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. Nositeľmi týchto subjektívnych práv preto vzhľadom na nevyhnutnú existenciu spôsobilosti mať práva a povinnosti (právnej subjektivity) budú fyzické a právnické osoby ako účastníci administratívneho konania. To znamená, že všeobecná správna žaloba fyzickej a právnickej osoby slúži na ochranu jej subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy. V tomto rozsahu možno všeobecnú správnu žalobu podradiť nakoniec aj pod legálnu definíciu žaloby v § 61 písm. a) SSP, v zmysle ktorej je žaloba fyzickej a právnickej osoby procesný úkon, ktorým si táto osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu... Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b) SSP smeruje k ochrane zákonnosti. Táto žaloba pritom môže byť sekundárne spojená aj s ochranou subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, ale tiež nemusí, ak nezákonný stav vyvolaný týmto rozhodnutím či opatrením vyhovuje všetkým dotknutým osobám, a tak absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 867 – 875.).

38. Správny súdny poriadok vo svojej štvrtej časti štvrtej hlave obsahuje právnu úpravu osobitných konaní vo veciach územnej samosprávy, a to konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja (§ 313 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja (§ 325 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zániku funkcie

hlavného kontrolóra (§ 337 a nasl. SSP), konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva (§ 348 a nasl. SSP), konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 357 a nasl. SSP) a konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení (§ 368 a nasl. SSP).

39. Žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 348 SSP). Žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu. (§ 350 SSP). Žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté uznesenie (§ 351 SSP); teda nie obecné zastupiteľstvo, ktoré nemá právnu subjektivitu (poznámka ústavného súdu). Kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie správneho súdu podľa § 10 (§ 438 ods. 1 SSP). O kasačnej sťažnosti rozhoduje senát najvyššieho správneho súdu a vo veciach ustanovených v § 22 ods. 1 veľký senát najvyššieho správneho súdu (§ 438 ods. 2 SSP).

40. „Predmetom tohto konania je domáhanie sa zrušenia uznesenia zastupiteľstva. Aj keď to zákon výslovne v § 348 neuvádza, musí ísť o uznesenie, ktoré sa týka výkonu pôsobnosti zastupiteľstva, resp. obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja pri výkone verejnej správy. Táto skutočnosť vyplýva z toho, že v zmysle § 3 ods. 2 SSP sa na uznesenie zastupiteľstva primerane vzťahujú ustanovenia týkajúce sa rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy. O opatrenie orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP ide pritom len vtedy, ak bolo vydané v administratívnom konaní, ktoré je vždy realizované pri výkone pôsobnosti v oblasti verejnej správy. Na základe uvedeného preto predmetom preskúmavania v rámci tohto konania nebude také uznesenie, ktoré sa napr. týka čisto súkromnoprávných vzťahov [§ 7 písm. d) SSP].“ (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 1408 – 1411).

41. Ústavný súd prijal ústavnú sťažnosť na ďalšie konanie (bod 2) tiež na účelom zistenia, či právne posúdenie veci najvyšším správnym súdom zodpovedá ústavnému štandardu súdnej ochrany práv účastníkov konania, a teda či najvyšší správny súd ústavne akceptovateľným spôsobom rozhodol o kasačnej sťažnosti krajskej prokuratúry proti uzneseniu krajského súdu, ktoré zmenil tak, že zrušil uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016, keďže v jeho obsahu identifikoval faktické porušenie § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení (v znení účinnom do 31. marca 2018), resp. § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení (v znení účinnom od 1. apríla 2018), a to tým, že na jeho základe nebola poslancovi (po jeho oznámení, že žiada o vyplácanie odmien od 1. apríla 2017) vyplácaná odmena. Predmetné uznesenie tak podľa názoru najvyššieho správneho súdu v podstate predstavuje verejnoprávny základ pre zadržiavanie odmien vyplácaných podľa citovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení poslancovi (bod 9). Týmto tvrdením najvyšší správny súd deklaroval

zásah do (subjektívneho) práva poslanca obecného zastupiteľstva na poobranie odmieta za výkon funkcie.

42. Z bodu 25 napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva (JUDr. Juraj Blahuta), ktorému obecný úrad (bod 31) od určitého časového okamihu prestal vyplácať odmenu podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, ktorej kritériá a výšku bližšie upravovali „Zásady odmeňovania poslancov a volených orgánov obce Pečeňady“ schválené uznesením obecného zastupiteľstva č. 19/03/2015 z 27. marca 2015, podal (všeobecnú) správnu žalobu podľa § 177 ods. 1 SSP proti uzneseniu obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016, ktorou sa domáhal ochrany svojich subjektívnych práv, avšak krajský súd jeho žalobu uznesením č. k. 14S/38/2017-25 z 13. júla 2017 odmietol *„pre nedostatok aktívnej vecnej legitímácie ako podaní neoprávnenou osobou, lebo takúto žalobu patrí podať iba prokurátorovi“*. Ústavný súd zo svojej rozhodovacej činnosti zistil, že tento prípad nebol predmetom ústavného prieskumu.

43. Okrem toho dotknutý poslanec obecného zastupiteľstva podal podnet krajskej prokuratúry, ktorá jeho podnetu vyhovel a podala žalobu podľa § 348 a nasl. SSP [teda nie (všeobecnú) správnu žalobu podľa § 177 ods. 2 SSP], ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016, zastávajúc názor, že *„obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady prijatím predmetného uznesenia nezákonným a neprípustným spôsobom zasiahlo do výkonu verejnej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, nakoľko pri výkone mandátu sa podávateľ podnetu (ako poslanec obecného zastupiteľstva obce Pečeňady a zároveň aj ako policajt) nedopustil žiadneho porušenia zákona, čím obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady prekročilo rámec svojej kompetencie v zmysle ustanovenia § 11 ods. 4 zákona číslo 369/1990 Zb., v nadväznosti na ustanovenia § 4 ods. 3 a § 25 ods. 9 zákona číslo 369/1990 Zb.“* týkajúce sa poskytnutia odmeny poslancovi obecného zastupiteľstva za výkon funkcie, preto navrhla predmetné uznesenie obecného zastupiteľstva zrušiť (bod 3).

44. Ako bolo uvedené (bod 45), žalobe krajskej prokuratúry podľa § 348 a nasl. SSP napokon vyhovel až veľký senát najvyššieho správneho súdu, ktorý napadnutým uznesením zrušil uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016. Hoci závery vedúce najvyšší správny súd k zrušeniu uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva možno do istej miery považovať za predčasné, keďže v rámci skúmania podmienok konania (§ 97 SSP) mal venovať pozornosť prioritne tomu, akú z množstva pôsobností upravených § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo v posudzovanom prípade realizovalo (a či vôbec), ústavný súd, vychádzajúc z rozsahu a dôvodov ústavnej sťažnosti, ktorými je v zmysle § 45 zákona o ústavnom súde viazaný, dospel v konečnom dôsledku k názoru, že ústavnej sťažnosti sťažovateľky nie je možné vyhovieť.

45. V nadväznosti na sťažnostnú argumentáciu (body 10 a 11 tohto nálezu) ústavný súd poukazuje na to, že nie je ani ďalšou, ani opravnou inštanciou v systéme všeobecného súdnictva, neurčuje za sťažovateľa rozsah ústavného prieskumu ani nevyhľadáva konkrétne dôvody, pre ktoré sa sťažovateľ obracia na ústavný súd. Nevyhnutným predpokladom úspešnosti argumentácie odôvodňujúcej porušenie práv zaručených Ústavou Slovenskej republiky (rovnako ako Listinou základných práv a slobôd) alebo Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd je, že táto argumentácia už sama osebe disponuje

materiálnym obsahom, teda že je spôsobilá ako dôsledok vyvolať záver o porušení označených práv sťažovateľa v zmysle určitého negatívneho následku na sťažovateľa, ktorý sa o ústavnú ochranu v konaní o ústavnej sťažnosti uchádza (I. ÚS 445/2023). Aj v konaní pred ústavným súdom tak platí zásada *iudex ne eat ultra petita partium* (sudca nech nejde nad návrhy strán), ktorú musí ústavný súd zásadne aplikovať vo všetkých veciach s výnimkou konania o súlade právnych predpisov. Znamená to, že rozsahom tvrdení uvedených v návrhu s výnimkou konania o súlade právnych predpisov je ústavný súd viazaný a nemôže ho prekročiť. Na druhej strane nemožno celkom vylúčiť, vychádzajúc zo zásady *iura novit curia* (právo pozná súd), ktorá sa uplatňuje i v konaní pred ústavným súdom, že ústavný súd bude skúmať aj iné porušenie základných práv a slobôd, ktoré navrhovateľ výslovne nenamietal.

46. V danej veci však zistenia ústavného súdu v rámci jeho prieskumu nemôžu viesť k naplneniu cieľa, ktorý chce sťažovateľka podaním ústavnej sťažnosti dosiahnuť, pretože svedčia o nezákonnom konaní jedného z orgánov obce, na ktoré považoval za potrebné upozorniť.

47. Ak obecné zastupiteľstvo svojím uznesením realizuje pôsobnosť upravenú § 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení, zákonnosť takéhoto uznesenia možno ako „výsledok“ riadiaceho procesu preskúmať v konaní podľa § 348 a nasl. SSP. Ak však uznesenie obecného zastupiteľstva zasahuje do (subjektívneho) práva tej-ktorej osoby, teda aj do práva poslanca obecného zastupiteľstva na poobranie odmieta za výkon funkcie (§ 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom do 31. marca 2018, § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení v znení účinnom od 1. apríla 2018), nemôže byť predmetom preskúmavania v rámci konania podľa § 348 a nasl. SSP, ale len konania o (všeobecnej) správnej žalobe podľa § 177 ods. 1 alebo 2 SSP (ako rozhodnutie vydané v procese aplikácie práva).

48. Uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 je súčasťou zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva konaného 9. decembra 2016 o 18. 00 h v zasadačke Obecného úradu v obci Pečeňady zverejnenej na jej internetovej stránke www.pecenady.sk. Z jej obsahu vyplýva, že dôvodom, pre ktorý sa obecné zastupiteľstvo zaoberalo návrhom starostu, ktorým sa mala zabezpečiť „náprava s nehospodárnym nakladaním s finančnými prostriedkami obce Pečeňady“ (bod 3), bolo to, že jeden z poslancov obecného zastupiteľstva je policajt.

49. Podľa § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou a) starostu, b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený; to neplatí, ak zamestnanec obce je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie poslanca, c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, d) podľa osobitného zákona [tu sa ako príklad uvádza zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov, ktorý v § 11 ods. 1 písm. s) vyslovene ustanovuje, že výkon funkcie prokurátora je nezlučiteľný s funkciou v orgánoch štátnej správy, územnej samosprávy a právnických osôb, ktorým bol zverený výkon štátnej správy].

50. „Zmyslom a odôvodnením inštitútu inkompatibility funkcie poslanca obecného zastupiteľstva je záujem spoločnosti na zamedzení a maximálnom predchádzaní možného rozporu súkromných a verejných záujmov... Treba dôsledne rozlišovať medzi

nezlučiteľnosťou funkcií obecného poslanca a nemožnosťou kandidovať na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva... Zmyslu a účelu čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy odporuje taký výklad podmienky inkompatibility výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s nezlučiteľnou činnosťou podľa § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktorý by fakticky odňal možnosť uchádzať sa o výkon volenej funkcie poslanca osobám vykonávajúcim funkciu alebo činnosť podľa § 11 ods. 2 písm. a) až d) zákona o obecnom zriadení.“ (TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021. § 11.).

51. Najvyšší súd (kompetenčný senát) už v uznesení sp. zn. 1 KO 11/2018 z 3. októbra 2018 konštatoval, že *«Služobný pomer príslušníka Policajného zboru nemá znaky súkromno-právneho pomeru, ale má znaky verejno-právneho pomeru vzhľadom na jeho charakter a právnu povahu zvláštnosti štátu ako „zamestnávateľa“ príslušníka Policajného zboru a súčasne nositeľa verejnej moci. Medzi príslušníkom Policajného zboru a Policajným zborom, resp. štátom ide o právny pomer štátno-služobný, ktorý vzniká individuálnym mocenským aktom služobného funkcionára a po celú dobu trvania sa odlišuje od pracovnoprávneho pomeru. V štátno-služobnom pomere účastníci nemajú rovnaké postavenie, čo sa prejavuje v spôsobe vzniku, zmeny a skončenia tohto pomeru, úprave nárokov vyplývajúcich z tohto pomeru a úprave konania pred služobnými orgánmi. Príslušník Policajného zboru prostredníctvom svojho „zamestnávateľa“, t. j. štátu sa priamo zúčastňuje na výkone verejnej moci, a preto má štát výsostné oprávnenie jednostrannými aktami zakladať, meniť a rušiť právne vzťahy v tomto služobnom pomere...»*.

52. Policajt má právo na služobný plat a platový postup v štátnej službe podľa tohto zákona [§ 48 ods. 1 písm. b) zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru].

53. Výkon funkcie policajta sa prerušuje na čas výkonu volenej platenej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce [§ 44 ods. 2 písm. q) zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru].

54. Pojem „volená platená funkcia poslanca obecného zastupiteľstva“ podľa § 44 ods. 2 písm. q) zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru treba vykladať v spojení s § 48 ods. 6 zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, podľa ktorého policajt nesmie popri výkone funkcie policajta vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, vykonávať podnikateľskú činnosť alebo inú zárobkovú činnosť a byť členom správnych alebo kontrolných orgánov právnických osôb vykonávajúcich podnikateľskú činnosť; to neplatí, ak policajt pri plnení služobných úloh vystupuje pod dočasnou alebo trvalou legendou alebo ak členstvo policajta v orgáne právnickej osoby vyplýva zo zákona. Policajt nesmie pri plnení služobných úloh pod dočasnou alebo trvalou legendou vstúpiť do služobného pomeru podľa tohto zákona k inému služobnému úradu alebo sa stať príslušníkom Vojenského spravodajstva podľa osobitného predpisu. Podľa § 48 ods. 7 zákaz inej zárobkovej činnosti podľa odseku 6 sa nevzťahuje na poskytovanie zdravotnej starostlivosti v zdravotníckych zariadeniach na výkon osobnej asistencie podľa osobitného zákona, na vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, pastoračnú činnosť, publicistickú činnosť, literárnu činnosť, športovú činnosť alebo umeleckú činnosť, znaleckú činnosť, tlmočnickú činnosť, prekladateľskú činnosť, činnosť vedúcich táborov pre deti a mládež, ich zástupcov

pre hospodárske a zdravotné veci, oddielových vedúcich, vychovávateľov, inštruktorov, prípadne stredných zdravotníckych zamestnancov v táboroch pre deti a mládež, činnosti sprostredkovateľov a rozhodcu pri kolektívnom vyjednávaní, na správu vlastného majetku, na správu majetku svojich maloletých detí, na správu majetku osoby, ktorej spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená, alebo na správu majetku osoby, ktorá bola pozbavená spôsobilosti na právne úkony, na činnosť policajta v poradnom orgáne vlády a vykonávanie funkcie člena volebnej komisie alebo funkcie člena referendumovej komisie alebo člena komisie pre ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, na činnosť člena v rozkladovej komisii, činnosť osôb prizvaných na výkon dohľadu alebo kontroly podľa osobitného zákona, vykonávanie funkcie člena orgánu Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, Fondu ochrany vkladov alebo Garančného fondu investícií a na činnosť člena komisie pre vyšetrovanie leteckých nehôd alebo pri posudzovaní zdravotnej spôsobilosti civilného leteckého personálu.

55. O prípadnom porušení povinností policajta podľa § 48 ods. 6 zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru je oprávnený rozhodovať výlučne jeho nadriadený, resp. minister vnútra Slovenskej republiky, a to v konaní vo veciach služobného pomeru podľa § 231 a nasl. zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru. Ak niektorý z nich ako oprávnený orgán takéto rozhodnutie (individuálny správny akt) vydá, po vyčerpaní opravných prostriedkov sa policajt môže domáhať preskúmania zákonnosti takeého rozhodnutia (všeobecnou) správnou žalobou podľa § 177 ods. 1 SSP. Orgány obce nedisponujú právomocou rozhodovať o porušení povinností policajta podľa § 48 ods. 6 zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru. V tomto smere sú názory ústavného súdu, najvyššieho správneho súdu (body 9 a 12) a generálnej prokuratúry (bod 13) zhodné.

56. Ústavný súd dodáva, že odmena poslanca obecného zastupiteľstva vyplácaná tou-ktorou obcou podľa zásad odmeňovania poslancov schválených uznesením obecného zastupiteľstva za účasť poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva (spravidla vo výške niekoľko desiatok eur mesačne) nepredstavuje ekvivalent služobného platu policajta podľa § 48 ods. 1 písm. b) zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, ktorej poberanie mu bráni popri výkone funkcie policajta vykonávať funkciu poslanca obecného zastupiteľstva (a naopak). Stanoviská ministerstva vnútra (bod 4) uvedený názor ústavného súdu v plnej miere rešpektujú.

57. Ústavný súd už nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/18 z 15. októbra 1998 judikoval (ZNaU 8/98), že „Článok 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v nadväznosti na čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky obsahuje osobitné ustanovenie o rovnosti všetkých občanov vo vzťahu k prístupu k voleným a iným verejným funkciám. Rovnaké podmienky znamenajú, že právnym predpisom akejkoľvek právnej sily nie je možné preferovať alebo diskriminovať niektoré skupiny občanov pred inými skupinami, pokiaľ ide o prístup k týmto verejným funkciám...“.

58. Funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytnúť odmenu. Poslancovi patrí náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli, podľa

osobitných predpisov platných pre zamestnancov v pracovnom pomere (§ 25 ods. 5 zákona o obecnom zriadení).

59. Poslanec nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru. Zamestnávateľa umožňujú poslancom výkon funkcie podľa osobitných predpisov; to platí aj o členoch komisií, ktorí nie sú poslancami. Obec uhrádza zamestnávateľom na požiadanie náhradu za vyplatenú náhradu mzdy alebo inej odmeny za prácu. Poslancom, ktorí nie sú v pracovnom alebo obdobnom pomere, obec poskytuje náhradu ušlého zárobku (§ 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení).

60. Poslancovi, ktorý je na výkon funkcie zástupcu starostu dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania, patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce. Jeho pracovný vzťah v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný za podmienok podľa osobitných predpisov (§ 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení).

61. Poslancovi možno poskytnúť odmenu najmä vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie podľa zásad odmeňovania poslancov (§ 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení). Poskytnutie uvedenej odmeny za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva teda nie je obligatórne.

62. Ako bolo uvedené (body 27 až 29), v rámci rozhodovania o základných otázkach života obce patrí do výlučnej kompetencie obecného zastupiteľstva (okrem iného) schvaľovanie štatútu obce, rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva a zásad odmeňovania poslancov [§ 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení]. Túto kompetenciu obecného zastupiteľstva si nemôže autoritatívne uzurpovať starosta obce.

63. Zásady odmeňovania poslancov majú povahu interného normatívneho správneho aktu určujúceho kritériá odmeňovania poslancov, ktoré schvaľuje obecné zastupiteľstvo (kolektívny orgán) uznesením a ktoré sú poslanci povinní dodržiavať [§ 25 ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení]. Právo na odmenu poslancovi vzniká až po schválení zásad odmeňovania poslancov obecným zastupiteľstvom, ak podľa týchto zásad poslancovi patrí odmena. Ak obecné zastupiteľstvo zásady odmeňovania poslancov uznesením neschváli, poslancovi nárok na odmenu spojenú s výkonom jeho funkcie nevznikne (čo vyplýva aj z dôvodovej správy k zákonu č. 102/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Aj zmeny a doplnenia zásad odmeňovania poslancov možno vykonať iba na základe uznesenia obecného zastupiteľstva. Účelu zákona o obecnom zriadení (v súčasnosti) nezodpovedá tzv. „paušálne odmeňovanie“, keď sa poslancom obecného zastupiteľstva poskytuje mesačná odmena v určitej výške bez ohľadu na akúkoľvek aktivitu prejavenu napr. účasťou na zasadnutí obecného zastupiteľstva alebo komisie obecného zastupiteľstva.

64. Pokiaľ ústavný súd najvyššiemu správne súdu vytkol (bod 48), že v rámci skúmania podmienok konania (§ 97 SSP) nevenoval dostatočnú pozornosť prioritne tomu, akú z množstva pôsobností upravených § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo v posudzovanom prípade realizovalo (a či vôbec), dodáva, že to bolo možné zistiť len tým spôsobom, že sa oboznámi s obsahom konkrétneho interného normatívneho správneho aktu, čo však najvyšší správny súd (ani prokurátor podávajúci žalobu podľa § 348

a nasl. SSP) neurobil. Treba pritom poznamenať, že správny súd aj v konaní podľa § 348 a nasl. SSP je viazaný žalobnými bodmi (§ 134 ods. 1 a 2 SSP).

65. Na účel overenia opodstatnenosti námietky sťažovateľky, že uznesením obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 nedošlo k zásahu do práva poslanca obecného zastupiteľstva na výkon funkcie ani k odňatiu jeho práva na poobzeranie odmien za výkon funkcie, si ústavný súd vyžiadala spis krajského súdu sp. zn. 20S/133/2017, z obsahu ktorého zistil, že obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady uznesením č. 19/03/2015 z 27. marca 2015 schválilo „Zásady odmeňovania poslancov a volených orgánov obce Pečeňady“ (č. l. 59 – 60), ktoré v § 1 ods. 3 ustanovujú, že za výkon funkcie poslanca vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie patrí odmena, v § 5 bližšie upravujú kritériá vzniku nároku poslanca na odmenu za účasť na zasadnutiach obecného zastupiteľstva alebo na zasadnutiach komisií obecného zastupiteľstva, resp. za výkon osobitných úloh, ako aj výšku odmeny poslanca, pri ktorej však rozlišujú, či ide o stálu zložku odmeny poslanca (vo výške 70 eur mesačne) alebo pohyblivú zložku odmeny poslanca (vo výške maximálne trojnásobku súčtu vyplatených stálych mesačných odmien za hodnotiace obdobie), a v § 6 ods. 1 ustanovujú, že zmeny a doplnky týchto zásad odmeňovania schvaľuje obecné zastupiteľstvo. Ústavný súd konštatuje, že v tomto internom normatívnom správnom akte nie je uvedené, akým spôsobom dochádza k zániku nároku poslanca obecného zastupiteľstva na odmenu za výkon funkcie podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení; citovaný zákon takýto právny inštitút neupravuje.

66. Zásady odmeňovania poslancov ako vzorový dokument obce môžu nájsť na internetovej stránke Združenia miest a obcí Slovenska (občianskeho združenia, ktorého cieľom je obhajovanie a presadzovanie spoločných záujmov a práv členských miest a obcí pri rešpektovaní ich autonómneho postavenia v súlade s Európskou chartou miestnej samosprávy, ústavou a zákonmi Slovenskej republiky a na základe princípov trvalo udržateľného rozvoja a sociálnej kohézie) <https://www.zmos.sk/zmos.html>.

67. Na č. l. 9 – 12 spisu krajského súdu sa nachádza kópia uznesenia obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016. Z obsahu uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva ústavný súd zistil, že ním obecné zastupiteľstvo nerealizovalo pôsobnosť uvedenú v § 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení, keďže predtým schválené zásady odmeňovania poslancov (bod 69) nezmenilo ani nedoplnilo o spôsob, akým dochádza k zániku nároku poslanca obecného zastupiteľstva na odmenu za výkon funkcie podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení. Vzdanie sa odmeny poslancom obecného zastupiteľstva je pritom častou aplikačnou realitou. Býva podmienené buď altruistickým záujmom poslanca obecného zastupiteľstva na priaznivom ekonomickom stave obce, politickým záujmom zapáčiť sa potenciálnym voličom, ale najčastejšie pragmatickými dôvodmi, keď by príjem z poslaneckej odmeny ovplyvnil poskytovanie dávky sociálnej pomoci alebo dávky z dôchodkového poistenia.

68. Tvrdenie starostu ako predkladateľa návrhu, ktorým sa mala zabezpečiť „náprava s nehospodárnym nakladaním s finančnými prostriedkami obce Pečeňady“, zároveň nemá oporu v konkrétnom ustanovení zákona o majetku obcí, ktorého účelom je ustanoviť, ktoré veci z majetku Slovenskej republiky prechádzajú do vlastníctva obcí, a upraviť majetkové

postavenie a hospodárenie obcí s ich majetkom (§ 1 ods. 1 zákona o majetku obcí). Obecné zastupiteľstvo uznesením č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 teda nerealizovalo ani pôsobnosť uvedenú v § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, keďže ním neschválilo konkrétny normatívny správny akt (zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva).

69. Inými slovami, nešlo tu o „výsledok“ riadiaceho procesu, ktorého zákonnosť možno preskúmať v konaní podľa § 348 a nasl. SSP, čo je zároveň jednou z odpovedí ústavného súdu na námietku najvyššieho správneho súdu týkajúcu sa procesnej prijateľnosti ústavnej sťažnosti sťažovateľky podľa čl. 127 ústavy (bod 12).

70. V kontexte uvedeného otázka, či uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 zasahuje do (subjektívneho) práva poslanca obecného zastupiteľstva na poobranie odmietania za výkon tejto funkcie (§ 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení), nebola (nemohla byť) zo strany najvyššieho správneho súdu zodpovedaná.

71. Pokiaľ obecné zastupiteľstvo uvedeným uznesením schválilo *„zabezpečenie dobrovoľných úkonov zo strany poslanca... na základe jeho osobného slobodného rozhodnutia a slobodne prejavenej vôle, že v stanovenej lehote v tomto uznesení, zabezpečí nápravu daného stavu a osobne zjedná nápravu pretrvávajúceho stavu, ktorý s pravdepodobnosťou blížiacou sa k istote, je v rozpore so zákonom č. 73/1998 Z. z... a to v rozpore s § 44 ods. 2 písmeno o) v nadväznosti na § 48 ods. 6 a ods. 7 a v možnom rozpore s inými právnymi predpismi a zákonmi pričom môže nápravu daného stavu zabezpečiť dobrovoľne nasledovným spôsobom, tak, že:*

a) dobrovoľne a na základe svojej slobodne prejavenej vôle a podľa vlastného uváženia vráti finančné prostriedky do rozpočtu obce na základe obcou doručených výpočtov poberaných pravidelných príjmov (odmien) schválených v zmysle platných „zásad odmeňovania poslancov a volených orgánov obce Pečeňady“, ktoré poberal s pravdepodobnosťou blížiacou sa k istote, v rozpore minimálne so zákonom č. 73/1998 Z. z...,

b) postup pre poslanca, že na základe dobrovoľného slobodného rozhodnutia poslanca... a po vlastnom osobnom rozhodnutí a slobodne prejavenej vôle, využije poslanec možnosť doručiť spôsobom preukázateľným na OcÚ v lehote ustanovenej v tomto uznesení, písomné prehlásenie, ktoré môže obsahovať, že v stanovenej lehote od 01. 01. 2017 sa poslanec... dobrovoľne písomne vzdáva pravidelných mesačných odmien (príjmov)...

9. *Ponechanie možnosti pre starostu obce, ktorá spočíva v zaslaní správy a výpisu uznesenia na príslušné orgány MV SR a na Príslušný policajný zbor odbor kontroly a do rúk riaditeľa ako priameho nadriadeného...*“, nemožno to hodnotiť inak, ako nerozumné a neodborné konanie svedčiacie o tom, že starosta ani poslanci obecného zastupiteľstva neboli primerane zorientovaní v problematike, ktorá bola predmetom rokovania, a teda neboli schopní o tejto problematike vecne diskutovať (bod 30).

72. Uvedené nič nemení na tom, že schválením uznesenia obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 dotknutému poslancovi obecného zastupiteľstva nezanikol nárok na odmenu za výkon funkcie podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, a to pre absenciu takejto úpravy v zásadách odmeňovania poslancov (bod 65), čo uniklo pozornosti najvyššieho správneho súdu (ako aj krajskej prokuratúry pri podaní žaloby podľa § 348 a nasl. SSP).

V tomto kontexte najvyšší správny súd neposúdil komplexne otázku právnych účinkov uvedeného uznesenia vo vzťahu ku konkrétnemu subjektu práva, hoci v odôvodnení svojho rozhodnutia ďalej konštatoval, že ak takýchto účinkov niet, nemožno hovoriť o rozpore uznesenia so zákonom alebo s iným všeobecne záväzným predpisom (bod 9).

73. Od vzdania sa nároku na odmenu za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení treba terminologicky aj obsahovo odlišovať žiadosť o pozastavenie vyplácania tejto odmeny poslancovi. V posudzovanom prípade ani skutočnosť, že dotknutý poslanec obecného zastupiteľstva bezprostredne po schválení uvedeného uznesenia obecného zastupiteľstva *„pred poslancami a verejnosťou požiadal o pozastavenie vyplácania pravidelných mesačných odmien s účinnosťou od 09. 12. 2016 až do vyriešenia“*, nepredstavovala zákonný dôvod na to, aby mu obecný úrad, ktorého prácu riadi starosta (§ 16 ods. 3 zákona o obecnom zriadení), prestal vyplácať odmenu podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení. Uvedená žiadosť nemala žiadne právne účinky, keďže dotknutý poslanec obecného zastupiteľstva sa svojho nároku na odmenu podľa § 25 ods. 9 zákona o ústavnom súde predtým nevzdal, čomu bránila aj absencia takejto úpravy v zásadách odmeňovania poslancov (bod 65). Napriek uvedenému krajská prokuratúra nechala bez povšimnutia zjavne protiprávne konanie starostu a vo vzťahu k nemu dosiaľ nerealizovala svoju pôsobnosť 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 (§ 3 ods. 2 zákona o prokuratúre).

74. Aj keď sa podľa názoru ústavného súdu najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku (zjavne v snahe o rozumné a spravodlivé usporiadanie veci, ak sa to dá o rozhodovaní v správnom súdnictve takto povedať) dopustil určitých pochybení, nebolo to pre dôvodnosť námietky sťažovateľky, že „uznesenie obecného zastupiteľstva č. 66/12/2016 z 9. júna 2016 bolo vydané v súlade s jeho kompetenciami podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení v spojení so zákonom o majetku obcí v znení účinnom v danom čase, pričom reflektovalo zásadu verejného záujmu obyvateľov obce Pečeňady na ochrane obecného majetku, a že ním nedošlo k zásahu do práva konkrétného poslanca obecného zastupiteľstva na výkon funkcie ani k odňatiu práva tomuto poslancovi obecného zastupiteľstva na poobranie odmien za výkon funkcie“ (body 10 a 69), ale pre určitú ústavnú nekonformnosť výkladu relevantných ustanovení zákona o obecnom zriadení najvyšším správnym súdom, ktorú sťažovateľka v ústavnej sťažnosti nenamietala, avšak ústavný súd považoval za potrebné sa s ňou vysporiadať so zreteľom na to, že zodpovedanie nastolených právnych otázok môže byť do budúcnosti významné nielen pre skutkovo a právne podobné prípady prejednávané súdmi v správnom súdnom konaní, ale v konečnom dôsledku aj pre prípady dotknutého poslanca obecného zastupiteľstva a obce prejednávané súdmi v civilnom sporovom konaní.

75. Tieto závery nebolo ale možné premietnuť do výroku nálezu o porušení sťažovateľkou namietaných práv, jednak preto, že by to nebolo na jej prospech a jednak z dôvodu, že výsledok konania pred najvyšším správnym súdom, čo sa týka výroku rozhodnutia, by nemohol byť odlišný. Ústavný súd takto potom, súc viazaný rozsahom a dôvodmi ústavnej sťažnosti (bod 48 tohto nálezu), v konečnom dôsledku ústavnej sťažnosti nemohol vyhovieť, pričom v súlade s čl. 16 ods. 3 CSP v spojení s § 5 ods. 1 SSP, ako aj v spojení s § 62 zákona

o ústavnom súde sa i na konanie pred ním vzťahuje zásada, že v ďalšom konaní nemôže byť rozhodnuté nepriaznivejšie pre ten subjekt, ktorý prostriedok nápravy uplatnil.