

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Usam/1/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5019200456
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 01. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5019200456.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): prokurátor Okresnej prokuratúry Ružomberok, so sídlom Dončova č. 8, 034 53 Ružomberok, proti žalovanému: Obec Martinček, so sídlom Martinček č. 83, 034 95, právne zastúpeného: JUDr. Ing. Janka Kantíková, advokátka, so sídlom Š. Moyzesa 11, 034 01 Ružomberok, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č.k. 30S/85/2019-66 z 8. septembra 2020, takto

rozhodol:

I. Kasačná sťažnosť sa **z a m i e t a**.

II. Žiaden z účastníkov konania **n e m á p r á v o** na náhradu trov kasačného konania.

o d ô v o d n e n i e :

1. Krajský súd v Žiline (ďalej aj ako „správny súd“) uznesením z 8. septembra 2020 č.k. 30S/85/2019-66 (ďalej aj ako „napadnuté uznesenie“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Ružomberok) domáhal zrušenia uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Martinček č. 11/2018 zo 17. decembra 2018 (ďalej aj ako „napadnuté uznesenie obecného zastupiteľstva“) z dôvodu, že ním bol porušený § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest (ďalej aj ako len „zákon č. 253/1994 Z.z.“), nakoľko ním obecné zastupiteľstvo schválilo náhradu platu starostu obce Martinček za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 v rozsahu 27,5 dňa. Správny súd žiadnemu z účastníkov konania nepriznal právo na náhradu trov konania. 2. V odôvodnení napadnutého uznesenia správny súd v prvom rade skonštatoval, že boli splnené procesné podmienky na podanie správnej žaloby podľa § 348 a nasl. zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) keď žalobu podal procesne aktívne legitimovaný účastník - prokurátor v zákonom stanovenej lehote dvoch mesiacov, od kedy žalovaný písomne oznámil prokurátorovi, že nebolo vyhovené jeho protestu.

3. Vo vzťahu k meritórnemu posúdeniu veci správny súd uviedol, že spornou právnou otázkou bolo posúdenie splnenia zákonných podmienok uvedených v § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. pri schvaľovaní uznesenia obecného zastupiteľstva žalovaného o vyplatenie náhrady platu starostu obce Martinček za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018, keď podľa názoru žalobcu uvedené uznesenie je v rozpore so zákonom, pretože starosta obce bol opätovne zvolený, a preto mal možnosť vyčerpať si dovolenku za rok 2018 do konca nasledujúceho kalendárneho roku, čím nebola splnená jedna z kumulatívnych podmienok stanovených v § 2 ods. 2 citovaného zákona. Naopak, žalovaný mal za to, že nevyčerpaná dovolenka za skončené funkčné obdobie starostu neprechádza do jeho ďalšieho funkčného obdobia, ak bol zvolený opätovne a môže sa preplatiť, ak o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo.

4. Správny súd sa stotožnil s právnym názorom žalovaného, že nevyčerpaná dovolenka za skončené funkčné obdobie či už nezvoleného alebo opätovne zvoleného starostu neprechádza do jeho ďalšieho funkčného obdobia. Mal za to, a to aj s poukazom na rozsudok Krajského súdu v Žiline č.k.

7CoPr/4/2016-74 zo 4. mája 2016, že je potrebné oddeliť vznik nároku na dovolenku v jednotlivých funkčných obdobiach, v ktorých starosta obce vykonáva funkciu uzavrúc, že zánikom mandátu starostu, v tomto prípade zložením sľubu novozvoleného starostu, všetky práva a povinnosti prechádzajúceho starostu zanikajú a medzi obcou a starostom, ktorý zložil zákonom predpísaný sľub, vzniká nový právny vzťah s novými právami a povinnosťami, t.j. aj novým nárokom na dovolenku. S poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. a § 116 ods. 2 Zákonníka práce skonštatoval, že starostovi patrí za nevyčerpanú dovolenku náhrada platu vo výške jeho priemerného zárobku. Ďalej poukázal na to, že platové pomery starostov upravuje citovaný zákon č. 253/1994 Z.z. v § 3 a nasl. Výška platu starostu sa pritom odvíja od priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu SR za predchádzajúci kalendárny rok. Preto z uvedeného vyplýva, že výška platu starostu, a teda aj prípadnej náhrady za nevyčerpanú dovolenku, je rozdielna v jednotlivých funkčných obdobiach starostu s tým, že rovnako môže byť rozdielny aj rozsah dovolenky v jednotlivých funkčných obdobiach. Preto považoval za potrebné konštatovať, že podmienky na vznik nároku na dovolenku, jej výmera a výška náhrady pri jej nevyčerpaní sa spravujú podmienkami, ktoré sú dané v konkrétnom funkčnom období starostu.

5. Ďalej správny súd skonštatoval, že pokiaľ mal starosta nárok na dovolenku v konkrétnej výmere na základe jeho prvého funkčného obdobia starostu v poradí, dovolenku a ani prípadnú náhradu za jej nevyčerpanie nie je možné jednoducho pripočítať k výmere dovolenky, ktorá mu patrí v poradí ďalšom funkčnom období, keďže v tomto ďalšom funkčnom období sú podmienky na jej vznik, výmera a prípadná výška náhrady za jej nevyčerpanie novo určené dodajúc, že pokiaľ tá istá fyzická osoba získa funkciu starostu v ďalšom funkčnom období, patrí jej dovolenka podľa podmienok stanovených touto novou funkciou, a aj prípadná náhrada za jej nevyčerpanie sa spravuje podľa novej funkcie.

6. Správny súd zdôraznil, že obdobie výkonu funkcie starostu sa v danom prípade Q. A. skončilo, čo treba posúdiť ako dôvod na vyplatenie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku aj v zmysle § 116 ods. 3 Zákonníka práce, ktorý je potrebné v danom prípade použiť analogicky na účely výkladu § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z.z. Mal za to, že v danom prípade pôvodnému starostovi žalovanému Q. A. funkcia starostu zanikla uplynutím funkčného obdobia, čo je prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem skončenie pracovného pomeru, v ktorom prípade je daná nemožnosť si dovolenku vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka, ako to vyžaduje § 2 ods. 2 druhá veta citovaného zákona. V tejto súvislosti poukázal na to, že tá skutočnosť, že Juraj Bobek bol opätovne zvolený do funkcie starostu a zložil sľub starostu, nemá žiaden právny význam ohľadne existencie tej objektívnej právnej skutočnosti, že pôvodná funkcia starostu mu uplynutím funkčného obdobia zanikla. Nejde teda o predĺženie alebo obnovenie pôvodnej funkcie, ale o zánik pôvodnej funkcie a vznik novej.

7. Podľa názoru správneho súdu boli potom splnené kumulatívne podmienky stanovené v § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z.z., konkrétne, že obecné zastupiteľstvo pozitívne rozhodlo o vyplatení náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku starostovi, a taktiež, že tento ju nemohol vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roka, teda roku 2019, vzhľadom na to, že funkcia starostu, z ktorej mu vyplýval právny nárok na čerpanie dovolenky, mu zanikla v roku 2018.

8. Vo vzťahu k žalobnej námietke, že v danej veci ide o prípad, pri ktorom možno pripustiť určitú analógiu s pracovno-právnymi predpismi upravujúcimi čerpanie a preplatenie dovolenky zamestnancom na dobu určitú, ktorý po ukončení pracovného pomeru z dôvodu skončenia doby, na ktorú bola pracovná zmluva s ním uzavretá, opätovne uzavrie pracovnú zmluvu na dobu určitú, pričom takémuto zamestnancovi nárok na nevyčerpanú dovolenku prechádza ďalej, a teda má možnosť si ju aj vyčerpať v priebehu ďalšieho kalendárneho roka v rámci nového pracovného pomeru u toho istého zamestnávateľa, tak s touto sa správny súd nestotožnil. Mal za to, že odkaz na použitie analógie legis je upravený priamo v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. v poznámke 3) a to len pri pojme dovolenka s tým, že na iné inštitúty pracovného práva sa tento legislatívny odkaz nevzťahuje dodajúc, že v § 2 ods. 1 je výslovná zmienka o tom, že funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Preto je analogické použitie Zákonníka práce v častiach upravujúcich pracovný pomer vylúčené, a to aj pokiaľ ide o použitie inštitútu opätovného uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú.

9. Rovnako sa správny súd nestotožnil ani s potrebou aplikácie ustanovenia § 7 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., podľa ktorého nárok na plat starostovi zaniká dňom zániku jeho mandátu. Nárok na plat starostovi nezaniká, ak bol starosta do funkcie opätovne zvolený. Podľa názoru správneho súdu uvedené ustanovenie síce upravuje špecifickú situáciu zániku mandátu starostu a opätovného zvolenia

do funkcie, avšak vo vzťahu k odlišnému zákonnému inštitútu - platu starostu, t.j. k inštitútu odlišného od náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku, ktorý, pokiaľ ide o jeho špecifiká, je výslovne upravený v citovanom ustanovení § 2 ods. 2 veta druhá zákona č. 253/1994 Z.z., pričom zákonodarca v súvislosti s posudzovaním otázok súvisiacich s inštitútom dovolenky na zotavenie výslovne odkázal na primeranú aplikáciu Zákonníka práce. Preto náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku na zotavenie je potrebné prioritne viazať k inštitútu dovolenky na zotavenie, nakoľko ide o nárok sekundárny a nerozlučne spätý práve s podmienkou „nevyčerpania“ nároku starostu na stanovený rozsah dovolenky na zotavenie. Uzavrel, že vo všeobecnosti nárok na náhradu mzdy (platu) nemožno považovať za mzdový (platový) nárok, plat je „odmenou“ za prácu (výkon funkcie starostu), náhrada platu za nevyčerpanú dovolenku je tzv. iným peňažným nárokom a je kompenzáciou nečerpanej dovolenky (absencie oddychu) a nie odmenou za výkon práce.

10. Proti uzneseniu správneho súdu podal žalobca (prokurátor Okresnej prokuratúry Ružomberok) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého uznesenia Krajského súdu v Žiline a vrátenia mu veci na ďalšie konanie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP].

11. Žalobca uviedol, že nesúhlasí s právnym posúdením a odôvodnením napadnutého uznesenia majúc za to, že zákon č. 253/1994 Z.z. predpisuje dve podmienky, ako *conditio sine qua non* pre náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku zo strany obce. Prvou podmienkou je, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku, pričom táto podmienka je zákonodarcom formulovaná ako objektívna, t.j. na rozdiel od Zákonníka práce je irelevantné, z akého dôvodu a na strane koho nemohol starosta obce dovolenku vyčerpať. Druhou podmienkou je rozhodnutie obecného zastupiteľstva, a to štandardnou formou uznesenia, prijímaného nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov za splnenia bežného kvóra prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Obe tieto podmienky stanovuje zákonodarca kogentne, t.j. bez možnosti odchýlenia sa od nich a kumulatívne, t.j. musia byť splnené obidve podmienky súčasne. Pri nesplnení aspoň jednej z týchto podmienok starosta obce nemá právny nárok na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku.

12. Ďalej žalobca argumentoval, že starosta obce má špecifické postavenie, nakoľko nie je zamestnancom obce, avšak dovolenka mu patrí v rozsahu stanovenom pracovnoprávnymi predpismi (ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z.). Súčasne je starosta obce v zmysle ustanovenia § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení štatutárnym orgánom obce. Vzhľadom k tomu, že funkcia starostu sa nevykonáva v pracovnom pomere, starostovi obce v zmysle Zákonníka práce, nemá kto určiť dobu čerpania dovolenky a o preplatení nevyčerpanej dovolenky rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Starosta obec, ako štatutárny orgán obce, nie je v postavení „štandardného“ zamestnanca, ktorému je zamestnávateľ povinný určiť čerpanie dovolenky s tým, že v prípade nesplnenia tejto povinnosti, patrí zamestnancovi nárok na náhradu mzdy za nevyčerpanú dovolenku. Preto, ak starosta obce nevyčerpá dovolenku ani do konca nasledujúceho kalendárneho roka, resp. do konca svojho funkčného obdobia, vystavuje sa riziku, že mu za nevyčerpanú dovolenku nebude poskytnutá náhrada platu.

13. S poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. žalobca skonštatoval, že dovolenka je pracovnoprávny inštitút. Napriek skutočnosti, že sa funkcia starostu nevykonáva v pracovnom pomere, je na otázky výslovne neupravené v zákone č. 253/1994 Z.z., potrebné aplikovať najbližšiu právnu normu. Takouto je úprava Zákonníka práce. Žalobca zotrval na názore, že v otázke po sebe nasledujúcich funkčných období starostu obce, môže ísť o analógiu „reťazenia“ pracovných pomerov, s čím sa správny súd nestotožnil rovnako ako nesúhlasil s potrebou analogickej aplikácie ustanovenia § 7 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., podľa ktorého nárok na plat starostovi zaniká dňom zániku jeho mandátu s tým, že nárok na plat starostovi nezaniká, ak bol starosta do funkcie opätovne zvolený. V tejto súvislosti poukázal na to, že uvedené ustanovenie počítá s kontinuitou prechodu pracovnoprávneho nároku na plat v prípade opätovného zvolenia do funkcie, teda zákon pripúšťa určitú kontinuitu prechodu pracovnoprávneho nároku na plat v prípade opätovného zvolenia do funkcie, teda zákon pripúšťa určitú kontinuitu dvoch po sebe plynúcich funkčných období. Preto uzavrel, že dôvody uvedené v správnej žalobe poukazujú na určitú spojitosť funkčných období opätovne zvoleného starostu, o čom svedčí aj určitá kontinuita nároku na plat. Tiež poukázal na to, že ak v zmysle uznesenia správneho súdu možno uplynutie funkčného obdobia starostu analogicky subsumovať pod pojem skončenie pracovného pomeru, potom by malo byť možné, pri ukončení funkčného obdobia starostu a jeho hneď nasledujúceho

zloženia sľubu starostu (v tej istej obci) a opätovný výkon funkcie starostu obce, použiť analógiu reťazenia pracovných pomerov a teda aj analógiu v zmysle ustanovenia § 110 ods. 2 Zákonníka práce.

14. Ďalej s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. dôvodil, že keďže náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku na zotavenie je potrebné prioritne viazať k inštitútu dovolenky na zotavenie (nakoľko ide o nárok na sekundárny a nerozlučne spätý práve s podmienkou „nevyčerpania“ nároku na stanovený rozsah dovolenky na zotavenie) možno použiť analogicky príslušnú úpravu Zákonníka práce, teda možno pripustiť určitú analógiu s pracovno-právnymi predpismi upravujúcimi čerpanie a preplatenie dovolenky napr. zamestnancom na dobu určitú, ktorý po ukončení pracovného pomeru z dôvodu skončenia doby, na ktorú bola pracovná zmluva s ním uzavretá opätovne uzavrie pracovnú zmluvu na dobu určitú, pričom takémuto zamestnancovi nárok na nevyčerpanú dovolenku prechádza ďalej, a teda má možnosť si ju aj vyčerpať v priebehu ďalšieho kalendárneho roku v rámci nového pracovného pomeru u toho istého zamestnávateľa.

15. Poukázal na to, že v danom prípade starostovi obce Martinček, Q. A., funkcia starostu obce zanikla uplynutím funkčného obdobia v roku 2018. V komunálnych voľbách, ktoré sa uskutočnili 10. novembra 2018 bol Juraj Bobek opätovne zvolený do funkcie starostu obce Martinček a dňa 04.12.2018 zložil sľub starostu. Jedná sa teda o prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem „reťazenie pracovného pomeru“. V takom prípade bola možnosť starostu obce Martinček si dovolenku za rok 2018 vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka, t.j. do konca roku 2019. Preto zotrval na tvrdení, že predmetné uznesenie 11/2018 je v rozpore so zákonom, pretože starosta obce bol opätovne zvolený, a preto mal možnosť vyčerpať si dovolenku za rok 2018 do konca nasledujúceho kalendárneho roku, čím nebola splnená jedna z kumulatívnych podmienok stanovených v § 2 ods. 2 citovaného zákona. Súčasne poukázal na to, že z ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. nevyplyva, že starosta, ktorý (v podstate plynule) vykonáva dve po sebe funkčné obdobia (teda funkciu starostu, s tým, že prvé funkčné obdobie mu v zmysle § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení končí zároveň zložením sľubu na nasledujúce funkčné obdobie) si nemôže čerpať dovolenku do konca kalendárneho roku - nasledujúceho po roku, kedy starosta dovolenku nestihol vyčerpať. Teda zákon č. 253/1994 Z.z. ponecháva tú možnosť, aby starosta mal príležitosť vyčerpať dovolenku v nasledujúcom kalendárnom roku.

16. Mal za to, že určitú analógiu je možné vidieť aj v prípade ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení do 31. decembra 2019, ktorý umožňoval postihnúť verejného funkcionára (vrátane starostu obce) aj v nasledujúcom funkčnom období, za porušenie povinnosti z predchádzajúceho funkčného obdobia. To znamená, že hoci sa jednalo „o nové funkčné obdobie“ bola táto skutočnosť vyhodnotená, ako trvanie výkonu jednej funkcie.

17. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žalobca zastal názor, že pokiaľ ide o náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku starostu obce Martinček v rozsahu 27,5 dňa za rok 2018, nebola splnená podmienka uvedená v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., t.j. že starosta obce si ju nemohol vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka 2019.

18. K podanej kasačnej sťažnosti sa žalovaný nevyjadril.

19. 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) činnosť a začal konať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal Najvyšší súd Slovenskej republiky v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Predmetná kasačná sťažnosť bola predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky 12. januára 2021 a zaregistrovaná v jeho správnom kolégiu pod sp.zn. 8Usm/1/2021. Od 1. augusta 2021 je teda na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol pod pôvodnou spisovou značkou.

20. Najvyšší správny súd konajúci ako súd kasačný, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

21. Úlohou kasačného súdu je posúdenie vecnej správnosti napadnutého uznesenia, ktorým správnym súd zamietol žalobu prokurátora Okresnej prokuratúry Ružomberok, ktorou sa tento domáhal zrušenia uznesenia Obecného zastupiteľstva obce Martinček č. 11/2018 zo 17. decembra 2018. Týmto uznesením Obecné zastupiteľstvo obce Martinček schválilo vyplatenie náhrady platu starostu obce za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 v rozsahu 27,5 dňa, t.j. 5,25 hod. na 1 deň a to s poukazom na ustanovenie § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. v súvislosti s ukončením funkčného obdobia 2015 - 2018.

22. Kasačný súd po preskúmaní uznesenia Krajského súdu v Žiline a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu dospel k záveru o jeho vecnej správnosti, pričom sa v celom rozsahu stotožňuje s jeho odôvodnením a aby zbytočne neopakoval priebeh skutkového stavu a argumentáciu správneho súdu obmedzí sa len na skutočnosti, ktoré považuje za potrebné zvýrazniť za účelom preukázania záveru o vecnej správnosti napadnutého uznesenia.

23. Na úvod kasačný súd poukazuje na tú skutočnosť, že je povinnosťou všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou naplňať legitímne očakávanú predstavu jednotlivca o právnom štáte, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj právna istota, a s princípom právnej istoty v rozhodovacej činnosti súdov korešponduje zásada rozhodovania súdov v obdobných veciach rovnakým spôsobom.

24. Uvedená zásada je pre oblasť správneho súdnictva legislatívne zakotvená prostredníctvom § 464 ods. 1 SSP, podľa ktorého: „Ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie“. V tejto súvislosti kasačný súd uvádza, že totožná právna otázka bola už pred kasačným súdom riešená na základe viacerých prokurátorských správnych žalôb, napríklad v konaní vedenom pod sp.zn. 8Usam/2/2020 alebo v konaní sp.zn. 4Usam/1/2020. V oboch uvedených konaniach bola kasačná sťažnosť žalobcu (prokurátora) zamietnutá, čo znamená, že správna žaloba a následne aj kasačná sťažnosť boli vyhodnotené ako nedôvodné. Inak povedané argumentácia prokurátora v súdnom prieskume neobstála.

25. Najvyšší správny súd, postupujúc práve podľa ustanovenia § 464 ods. 1 SSP, odkazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Usam/1/2020 zo 4. mája 2021 vydané v obdobnej veci a za totožných skutkových okolností, v ktorom najvyšší súd v bodoch 27 až 33 skonštatoval nasledovné:

„27. Medzi účastníkmi zostala spornou otázka, či postup Obecného zastupiteľstva Obce Gôtovany, ktoré na zasadnutí konanom dňa 28. novembra 2018 uznesením č. 6 rozhodlo o náhrade platu starostu obce za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 v rozsahu 13 dní bol v súlade so zákonom.

28. Kasačný súd poukazuje na ust. § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., podľa ktorého sa na účely dovolenky starostu primerane použije osobitný predpis, ktorým je Zákonník práce. Ak starosta dovolenku, na ktorú mu vznikol nárok, nevyčerpá, možno mu ju preplatiť. Podľa zákona č. 253/1994 Z.z. je to však možné len za predpokladu, že obecné zastupiteľstvo o preplatení tejto dovolenky rozhodlo pozitívne.

29. Kasačný súd v tejto súvislosti poukazuje na právny záver vyslovený v rozsudku Krajského súdu v Žiline v rozsudku č.k. 7CoPr/4/2016 zo dňa 4. mája 2016, s ktorým sa stotožňuje a na ktorý poukázal i správny súd, že nevyčerpaná dovolenka za skončené funkčné obdobie nezvoleného alebo opätovne zvoleného starostu neprechádza do jeho ďalšieho funkčného obdobia a môže sa preplatiť ak o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo. Musí sa však jednať o kladné (súhlasné) vyjadrenie obecného zastupiteľstva k preplateniu nevyčerpanej dovolenky.

30. V zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Týmto okamihom začína plynúť funkčné obdobie novozvolenému starostovi, v ktorom disponuje všetkými právami a povinnosťami, ktoré mu vyplývajú z funkcie starostu. Kasačný súd je toho názoru, že uvedené platí aj v prípade znovuzvolenia toho istého starostu, pretože ide o dve samostatné po sebe nasledujúce funkčné obdobia, kedy jedno funkčné obdobie končí okamihom zloženia nového sľubu. Ak je starosta opätovne zvolený do funkcie, jeho predchádzajúce funkčné obdobie musí byť vysporiadané i z hľadiska dovolenky, v súlade s § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., ako keby došlo k personálnej výmene vo funkcii starostu. U takéhoto „staronového“ starostu hoci ide z časového pohľadu síce o plynutie až „splynutie“ a prekrytie dvoch oddelených po sebe nasledujúcich funkčných období, avšak, ak skoršie funkčné obdobie starostu ex lege končí, končia tým aj všetky zákonné nároky, ktoré je potrebné zákonným spôsobom usporiadať a zároveň začína sa nové funkčné

obdobie s novými zákonnými nárokmi. Preto jeho dovolenka neprechádza do ďalšieho funkčného obdobia jeho funkcie, ale jej nevyčerpaný zostatok sa prepláť. Zákonnou podmienkou je, že o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo, a to sa stalo. Výška platu starostu sa odvíja od priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok. Z uvedeného vyplýva, že výška platu starostu, a teda aj prípadnej náhrady za nevyčerpanú dovolenku, je rozdielna v jednotlivých funkčných obdobiach starostu. Rovnako aj rozsah dovolenky môže byť rozdielny v jednotlivých funkčných obdobiach. Je teda potrebné konštatovať, že podmienky na vznik nároku na dovolenku, jej výmeru a výšku náhrady pri jej čerpaní sa spravujú podmienkami, ktoré sú dané v konkrétnom funkčnom období starostu. Pokiaľ podľa Zákonníka práce je možné za nevyčerpanú dovolenku poskytnúť náhradu vždy, pokiaľ sa dovolenka nemohla vyčerpať z dôvodu skončenia pracovného pomeru, potom je potrebné takýto istý princíp primerane analógiou legis použiť aj pri starostoch pri skončení ich funkčného obdobia. V danom prípade pôvodnému starostovi žalovaného Q. E. funkcia starostu zanikla uplynutím funkčného obdobia, čo je prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem skončenia pracovného pomeru. V takom prípade je logicky daná nemožnosť si dovolenku vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka, ako to vyžaduje ust. § 2 ods. 2 druhá veta zákona č. 253/1994 Z.z. Tá skutočnosť, že Q. E. bol opätovne zvolený do funkcie starostu a následne zložil sľub, nemá žiaden právny význam ohľadne existencie tej objektívnej právnej skutočnosti, že pôvodná funkcia starostu mu uplynutím funkčného obdobia zanikla. Nejde teda o predĺženie alebo obnovenie pôvodnej funkcie, ale o zánik pôvodnej funkcie a vznik novej.

31. Čo sa týka kasačnej námietky, že v danej veci ide o prípad, ktorý je možno analogicky subsumovať pod pojem „režazenie pracovného pomeru“, kasačný súd sa s použitím tejto analógie nestotožnil. Odkaz na použitie analógie legis je upravený priamo v ustanovení § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. v poznámke 3) (Zákonník práce) a to len pri pojme dovolenka. Na iné inštitúty pracovného práva sa tento legislatívny odkaz nevzťahuje. Okrem toho v ustanovení § 2 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z.z. je výslovná zmienka o tom, že funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Preto je analogické použitie Zákonníka práce v častiach upravujúcich pracovný pomer potrebné vylúčiť, a teda aj pokiaľ ide o použitie inštitútu opätovného uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú (ak žalobca pod pojmom režazenie pracovného pomeru myslí túto právnu situáciu - v žalobe tento pojem nevysvetlil). Tiež z právnej úpravy opätovného dohodnutia pracovného pomeru v ustanovení § 48 Zákonníka práce vyplýva, že opätovné uzavretie pracovného pomeru na dobu určitú je vo svojej podstate výnimkou s konkrétnymi legislatívne upravenými podmienkami, ktoré nie je možné bez ďalšieho analogicky uplatňovať aj pre iný okruh účastníkov právneho vzťahu, ako je uvedený v Zákonníku práce.

32. Čo sa týka námietky sťažovateľa o použití analógie podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ktorý v znení do 31. decembra 2019 umožňoval postihnúť verejného funkcionára aj v nasledujúcom funkčnom období za porušenie povinností z predchádzajúceho funkčného obdobia, kasačný súd je názoru, že aj táto námietka je nedôvodná. V prvom rade je potrebné konštatovať, že žalobca neuvádza konkrétne ustanovenie tohto zákona, z ktorého by tento jeho záver vyplýval. Námietka je teda neurčitá. Odhliadnuc od uvedeného, pokiaľ mal sťažovateľ na mysli čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavného zákona č. 357/2004 Z.z., do 31. decembra 2019 bolo možné rozhodnúť o vyslovení straty verejnej funkcie, ak sa v predchádzajúcom konaní právoplatne rozhodlo o nespnení alebo porušení tejto povinnosti. Jeho novelizácia bola zavedená zákonom č. 66/2019 Z.z. účinným od 1. januára 2020, podľa ktorej sa umožnilo vydať rozhodnutie o vyslovení straty verejnej funkcie v prípade, ak sa v predchádzajúcom konaní proti verejnému funkcionárovi počas jedného funkčného obdobia právoplatne rozhodlo, že nesplnil alebo porušil povinnosť alebo obmedzenie ustanovené zákonom. Novelizáciou došlo k spresneniu funkčného obdobia, počas ktorého malo dôjsť k právoplatnému rozhodnutiu, že funkcionár nesplnil alebo porušil povinnosť podľa zákona v nadväznosti na rozhodnutie o vyslovení straty verejnej funkcie. Podľa názoru kasačného súdu daná právna oblasť je vysoko špecifického charakteru a preto túto špeciálnu právnu úpravu nie je možné analogicky aplikovať na súdom riešený prípad. Neupravuje totiž právne vzťahy obdobné pracovnoprávnym, ale zodpovednostné vzťahy verejných funkcionárov za nespnenie alebo porušenie povinností, vrátane sankcií, ktoré im možno za nespnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

33. Kasačný súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.“

26. S poukazom na vyššie uvedenú argumentáciu, s ktorou sa Najvyšší správny súd v plnom rozsahu stotožnil, bolo potrebné námietky sťažovateľa (prokurátora Okresnej prokuratúry Ružomberok)

vznesené v kasačnej sťažnosti vyhodnotiť za nedôvodné, čo má za následok zamietnutie kasačnej sťažnosti ako nedôvodnej podľa ustanovenia § 461 SSP.

27. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa ustanovenia § 467 ods. 1 SSP s poukazom na ustanovenie § 170 písm. c/ SSP tak, že žiadnemu z účastníkov kasačného konania náhradu trov konania nepriznal.

36. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.