

Súd: Krajský súd Žilina  
Spisová značka: 30S/85/2019  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5019200456  
Dátum vydania rozhodnutia: 08. 09. 2020  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jana Martinčeková  
ECLI: ECLI:SK:KSZA:2020:5019200456.2

## Uznesenie

Krajský súd v Žiline, ako správny súd, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a členov senátu JUDr. Zuzany Jančárovej a JUDr. Jany Vargovej (sudca spravodajca), v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Ružomberok, so sídlom Dončova č. 8, Ružomberok, proti žalovanému: Obec Martinček, so sídlom Martinček č. 83, práv. zast.: JUDr. Ing. Janka Kantíková, advokát so sídlom N. A. S. č. XX, T., o preskúmanie zákonnosti uznesenia Obecného zastupiteľstva Obce Martinček č. 11/2018 zo dňa 17.12.2018, takto

### rozhodol:

Krajský súd v Žiline žalobu **z a m i e t a**.

Žiaden z účastníkov **n e m á** právo na náhradu trov konania.

### o d ô v o d n e n i e :

1. Žalobou podľa § 45 ods. 3 v spojení s § 348 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP) žiadal žalobca, aby súd zrušil Uznesenie Obecného zastupiteľstva Obce Martinček č. 11/2018 zo dňa 17.12.2018, pretože bol ním porušený § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Obecné zastupiteľstvo Obce Martinček na zasadnutí konanom dňa 17.12.2018 prijalo napadnuté uznesenie, ktorým schválilo náhradu platu starostu Obce Martinček za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 v rozsahu 27,5 dňa. Okresná prokuratúra Ružomberok (ďalej aj OP) podala dňa 21.03.2019 proti tomuto uzneseniu protest. Obecné zastupiteľstvo na zasadnutí dňa 20.05.2019 prijalo Uznesenie č. 15/2019, ktorým protestu prokurátora nevyhovelo. Žalobca poukázal na špeciálnu úpravu § 2 ods. 2 druhej vety zákona č. 253/1994 Z.z., ktorá má prednosť pred všeobecnou úpravou obsiahnutou v § 113 Zákonníka práce o náhrade platu za nevyčerpanú dovolenku. Zákon č. 253/1994 Z.z. predpisuje dve podmienky pre náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku zo strany obce. Prvou je, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roka a je irelevantné, z akého dôvodu a na strane koho nemohol starosta obce dovolenku čerpať. Druhou podmienkou je rozhodnutie obecného zastupiteľstva, a to štandardnou formou uznesenia prijímaného nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných poslancov. Starosta obce, 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. V otázke po sebe nasledujúcich funkčných období starostu obce môže ísť o 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, tak takémuto zamestnancovi nárok na nevyčerpanú dovolenku prechádza ďalej, a teda má možnosť si ju vyčerpať v priebehu ďalšieho kalendárneho roka v rámci nového pracovného pomeru u toho istého zamestnávateľa. Určitú analógiu je možné vidieť aj s ust. § 7 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z., v zmysle ktorého nárok na plat starostovi nezaniká, ak bol starosta do

funkcie opätovne zvolený. Toto ustanovenie počíta s kontinuitou prechodu pracovno-právneho nároku na plat v prípade opätovného zvolenia do funkcie. Ak nárok na plat prechádza do ďalšieho funkčného obdobia, v prípade použitia analógie by mal starostovi prejsť aj nárok na dovolenku, aby mal možnosť využiť príležitosť plynúcu z ust. § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z.. Obecné zastupiteľstvo Obce Martinček rozhodlo Uznesením č. 11/2018 o náhrade platu starostu obce za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 na zasadnutí konanom dňa 17.12.2018 po uskutočnení komunálnych volieb, ktoré sa konali 10.11.2018 a v ktorých bol starosta Obce Martinček opätovne zvolený, preto má možnosť vyčerpať dovolenku za rok 2018 do konca budúceho kalendárneho roku 2019.

2. Žalovaný sa k žalobe vyjadril podaním zo dňa 04. marca 2020. Žalovaný namieta, že sa žalobca neopiera o žiadne zákonné ustanovenia, dôvody svojej žaloby opiera len o pripustenie určitej analógie s pracovno-právnymi predpismi upravujúcimi čerpanie a preplatenie dovolenky zamestnancom na dobu určitú. V danom prípade však nemožno stotožňovať postavenie starostu obce s postavením zamestnanca, nakoľko funkcia starostu je funkciou verejnou, nevykonáva sa v pracovnom pomere. Nevyčerpaná dovolenka za práve skončené funkčné obdobie starostu neprechádza do ďalšieho funkčného obdobia. Aj keď ide o totožnú fyzickú osobu, ktorá bola opätovne zvolená do funkcie starostu, z hľadiska právneho postavenia starostu jej jedno funkčné obdobie končí a nové začína. Starosta skladá v zmysle platnej právnej úpravy opätovne sľub, ktorého zložením mu končí pôvodné funkčné obdobie. Na podporu svojej argumentácie žalovaný poukazuje na zákon o sociálnom poistení, z ktorého ustanovení (§ 4 ods. 1, § 231 ods. 1 písm. b)) vyvodzuje, že ukončenie funkčného obdobia starostu považuje sa za ukončenie výkonu jeho činnosti s povinnosťou jeho odhlásenia z registra poistencov ku dňu skončenia funkčného obdobia a zároveň nového prihlásenia pri začatí plynutia nového funkčného obdobia.

3. Žalobca v súdom stanovenej lehote repliku k vyjadreniu žalovaného nepodal.

4. Krajský súd v Žiline preskúmal napadnuté uznesenie žalovaného bez nariadenia pojednávania za splnenia procesných podmienok stanovených v § 107 ods. 1 písm. a) SSP a contrario s tým, že nezistil ani ďalšie dôvody na pojednávanie v zmysle § 107 ods. 1 SSP.

5. Správny súd v medziach žalobných bodov (§ 353 ods. 1 písm. d) SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v zmysle § 348 a nasl. SSP, pričom zistil, že žaloba je nedôvodná, a preto ju uznesením podľa § 356 ods. 2 SSP zamietol z nasledovných dôvodov.

6. Z príloh k žalobe správny súd zistil, že Uznesením č. 11/2018 zo dňa 17.12.2018 Obecné zastupiteľstvo Martinček schválilo vyplatenie náhrady platu starostu Obce Martinček za nevyčerpanú dovolenku za rok 2018 v rozsahu 27,5 dňa s poukazom na § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátoroch miest v znení neskorších predpisov. Dňa 21.03.2019 podal okresný prokurátor Okresnej prokuratúry Ružomberok protest prokurátora č. Pd 26/19/5508-2 proti vyššie uvedenému uzneseniu, ktorým žiadal zrušenie napadnutého uznesenia. Uviedol právne dôvody, ktoré následne zopakoval v podanej správnej žalobe.

Uznesením č. 15/2019 prijatým na mimoriadnom zasadnutí Obecného zastupiteľstva Obce Martinček dňa 20.05.2019 nebolo vyhovené protestu prokurátora, ktoré bolo okresnej prokuratúre doručené dňa 21.05.2019.

Žalobca podal správnu žalobu na poštovú prepravu dňa 18.07.2019.

7. Podľa § 6 ods. 2 písm. h) SSP správne súdy rozhodujú v konaniach o žalobách vo veciach územnej samosprávy.

Podľa § 45 ods. 3 SSP prokurátor je oprávnený podať žalobu proti uzneseniu zastupiteľstva, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

Podľa § 348 SSP 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.

Podľa § 352 SSP správna žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov, odkedy žalovaný písomne oznámil prokurátorovi, že jeho protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené.

Podľa § 356 ods. 2 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju zamietne.

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 253/1994 Z.z. v znení účinnom ku dňu 17.12.2018 (prijatie napadnutého uznesenia) Funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný s funkciami podľa osobitného predpisu 2) a s výkonom práce zamestnanca obce. 2) § 13 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Podľa § 2 ods. 2 citovaného zákona Starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka v rozsahu podľa osobitného predpisu 3) alebo v rozsahu podľa kolektívnej zmluvy, ktorá je záväzná pre obec ako zamestnávateľa; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. 3) Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

3) Zákonník práce.

Podľa § 116 ods. 1 zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení účinnom ku dňu 17.12.2018 zamestnancovi patrí za vyčerpanú dovolenku náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku.

Podľa § 116 ods. 2 citovaného zákona za časť dovolenky, ktorá presahuje štyri týždne základnej výmery dovolenky, ktorú zamestnanec nemohol vyčerpať ani do konca nasledujúceho kalendárneho roka, patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku.

Podľa § 116 ods. 3 citovaného zákona za nevyčerpané štyri týždne základnej výmery dovolenky nemôže byť zamestnancovi vyplatená náhrada mzdy, s výnimkou, ak si túto dovolenku nemohol vyčerpať z dôvodu skončenia pracovného pomeru.

8. V prvom rade správny súd konštatuje, že boli splnené procesné podmienky na podanie správnej žaloby podľa § 348 a nasl. SSP. Žalobu podal procesne aktívne legitimovaný účastník - prokurátor v zákonom stanovenej lehote dvoch mesiacov, od kedy žalovaný písomne oznámil prokurátorovi, že nebolo vyhovené jeho protestu.

9. Vo vzťahu k meritórnemu posúdeniu veci správny súd udáva, že zákonnou spornou 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. 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.

10. 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. Žalovaný v tejto súvislosti poukázal na rozsudok Krajského súdu v Žiline ako odvolacieho súdu č. k. 7CoPr/4/2016-74 zo dňa 04. mája 2016. Odvolací súd zaujal právny názor, ktorý prevzal žalovaný. S týmto právnym záverom sa správny súd stotožnil. Aj podľa názoru správneho súdu je potrebné oddeliť vznik nároku na dovolenku v jednotlivých funkčných obdobiach, v ktorých starosta obce vykonáva funkciu. Zánikom mandátu starostu, v tomto prípade zložením sľubu novozvoleného starostu, všetky práva a povinnosti predchádzajúceho 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. V zmysle § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka v rozsahu podľa Zákonníka práce a na jej účely sa primerane použije Zákonník práce. V zmysle § 116 ods. 2 Zákonníka práce za nevyčerpanú dovolenku (v konkrétnom

rozsahu podľa Zákonníka práce) patrí náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku. Preto aj starostovi v súlade s podpornou aplikáciou tohto ustanovenia patrí za nevyčerpanú dovolenku za splnenia podmienok uvedených v § 2 ods. 2 druhej vety zákona č. 253/1994 Z.z. náhrada platu vo výške jeho priemerného zárobku. Platové pomery starostov upravuje citovaný zákon 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. 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 výmera a výška náhrady pri jej nevyčerpaní sa spravujú podmienkami, ktoré sú dané v konkrétnom funkčnom období starostu.

11. Pokiaľ starosta mal nárok na dovolenku v konkrétnej výmere na základe jeho prvého funkčného obdobia starostu v poradí, uvedenú dovolenku a ani prípadnú náhradu za jej nevyčerpanie podľa názoru správneho súdu 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. 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.

12. Správny súd zdôrazňuje, 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.. 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 použiť aj pri starostoch pri skončení ich funkčného obdobia. V danom prípade pôvodnému starostovi žalovaného Q. A. funkcia starostu zanikla uplynutím funkčného obdobia, čo je prípad, ktorý je možné analogicky subsumovať pod pojem skončenie pracovného pomeru. V takom prípade je daná nemožnosť si dovolenku vyčerpať do konca nasledujúceho kalendárneho roka, ako to vyžaduje § 2 ods. 2 druhá veta citovaného zákona. Tá skutočnosť, že Q. A. 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.

13. Podľa názoru správneho súdu potom boli 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 si ju nemohol vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roku, teda roku 2019, vzhľadom na to, že funkcia starostu, z ktorej mu vyplýval právny nárok na čerpanie dovolenky, mu zanikla v roku 2018.

14. Pokiaľ ide o žalobnú námietku, 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 roku v rámci nového pracovného pomeru u toho istého zamestnávateľa, správny súd udáva, že sa s použitím tejto analógie nestotožnil. Odkaz na použitie analógie legis je upravený priamo v ust. § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z.z. v poznámke 3) a to len pri pojme dovolenka. Na iné inštitúty pracovného práva sa tento legislatívny odkaz nevzťahuje. Okrem toho 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 potrebné vylúčiť, a teda aj pokiaľ ide o použitie inštitútu opätovného uzavretia pracovného pomeru na dobu určitú. Tiež z právnej úpravy opätovného dohodnutia pracovného pomeru v § 48 Zákonníka práce vyplýva, že opätovné uzavretie pracovného pomeru na dobu určitú je vo svojej podstate výnimkou s konkrétnymi legislatívne upravenými podmienkami, ktorú nie je možné bez ďalšieho analogicky uplatňovať aj pre iný okruh účastníkov právneho vzťahu, ako je uvedený v Zákonníku práce.

15. Správny súd sa nestotožnil ani s potrebou analogickej aplikácie ust. § 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. Uvedené ustanovenie podľa názoru správneho súdu 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 odlišnému od náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku, ktorý, pokiaľ ide o jeho špecifiká, je výslovne upravený v cit. ust. § 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 (§ 2 ods. 2 veta prvá zákona č. 253/1994 Z.z. (poznámka 3)). 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. 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.

16. Vzhľadom na vyššie uvedené právne názory správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.

17. O náhrade trov konania bolo rozhodnuté podľa § 170 písm. c) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, pretože konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť, ak to zákon pripúšťa (§ 439, § 440 SSP) v lehote 1 mesiaca od doručenia rozhodnutia krajského súdu, ktorá sa podáva na krajskom súde, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 SSP uviesť

- a) označenie napadnutého rozhodnutia,
- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (ďalej len "sťažnostné body"),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak

- a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,
- b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d),
- c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.