

Najvyšší správny súd
Slovenskej republiky

4Usam/2/2020
IČS: 2017200377

U Z N E S E N I E

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov JUDr. Petry Príbelskej, PhD., a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., vo veci žalobcu (sťažovateľ): **prokurátor Krajskej prokuratúry v Trnave**, so sídlom Dolné Bašty 1, 917 44 Trnava, proti žalovanému: **Obec Pečeňady**, 922 07 Pečeňady 93, *právne zastúpený: advokát JUDr. Juraj Jurovský, so sídlom Vajanského 58, Piešťany*, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č.k. 20S/179/2019-166 z 19. decembra 2019, takto

r o z h o d o l :

Senát 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky **p o s t u p u j e** vec vedenú pod sp.zn. 4Usam/2/2020 na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e

I. Odôvodnenie postúpenia

1. K postúpeniu veci veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „veľký senát“) podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) pristúpil senát 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len ako „predkladajúci senát“) po tom, čo pri svojom rozhodovaní dospel k právnomu názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v predchádzajúcom uznesení Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky sp.zn. 4Usam/1/2019 z 8. októbra 2019 (ďalej aj ako „odlišné rozhodnutie“) vydanom v tejto istej veci, ktorým bolo zrušené skoršie uznesenie Krajského súdu v Trnave sp.zn. 20S/133/2017-106 z 29. októbra 2018.

2. Právnou otázkou, pri ktorej riešení sa chce predkladajúci senát odchýliť od predchádzajúcej rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, je, 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 žalovanej prijatého v práve rozhodovanej veci a napadnutého žalobou prokurátora.

II. Opis preskúmvanej veci

3. Poslancovi obecného zastupiteľstva žalovanej JUDr. J. B., ktorý je súčasne príslušníkom Policajného zboru, boli podľa potvrdenia založeného v administratívnom spise vyplácané odmeny v rokoch 2014 až 2016 v celkovej výške nákladov práce 3 138,14 €. Uvedené odmeny boli vyplácané podľa zásad odmeňovania poslancov a volených orgánov žalovanej schválených obecným zastupiteľstvom žalovanej uznesením č. 50/06/2011 z 25. júna 2011 a nahradených novými zásadami schválenými obecným zastupiteľstvom žalovanej uznesením č. 19/03/2015 z 27. marca 2015. Právny základom prijatia uvedených uznesení bol § 11 ods. 4 písm. k/ a § 25 ods. 9 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v znení uplatniteľnom v čase prijímania uznesenia napadnutého v práve rozhodovanej veci žalobou prokurátora, t.j. 9. decembra 2016.

4. Obecné zastupiteľstvo žalovanej prijalo na svojom zasadnutí 9. decembra 2016 uznesenie číslo 66/12/2016 (ďalej len „predmetné uznesenie“), ktorým *okrem iného* schválilo „*zabezpečenie dobrovoľných úkonov*“ zo strany poslanca JUDr. J. B. na základe jeho osobného slobodného rozhodnutia a slobodne prejavenej vôle, že zabezpečí nápravu stavu, ktorý je „*s pravdepodobnosťou blížiacou sa k istote*“ v rozpore so zákonom 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 č. 73/1998 Z.z.“) spôsobom, že „*dobrovoľne a na základe svojej slobodne prejavenej*

vôle a podľa vlastného uváženia“ vráti finančné prostriedky do rozpočtu obce a „na základe dobrovoľného slobodného rozhodnutia“ a „po vlastnom osobnom rozhodnutí a slobodne prejavenej vôl[i]“ využije možnosť vzdať sa pravidelných mesačných odmien (príjmov).

5. V predmetnom uznesení sa ďalej konštatovalo, že sa prijíma v „snahe predísť možnému nehospodárnemu nakladaniu s finančnými prostriedkami obce Pečeňady“ a v kontexte toho, že „obec musí zabezpečovať hospodárne nakladanie s jej majetkom a finančným prostriedkami“. Obecné zastupiteľstvo žalovanej ďalej deklarovalo vôľu na postup „na zabezpečenie právnych úkonov spojených s podaním návrhu na súd, ktorým sa má rozhodnúť o zákonnosti resp. nezákonnosti postupu poslanca [JUDr. J. B.]“, pričom po uplynutí lehoty stanovnej v predmetnom uznesení (31. január 2017) sa tento bude „posudzovať a považovať za dlžníka voči obci Pečeňady“.

6. Na záver bolo v predmetnom uznesení uvedené, že starostovi žalovanej sa ponecháva možnosť spočívajúca v zaslaní správy a výpisu uznesenia na „MV SR a na Príslušný policajný zbor odbor kontroly a do rúk riaditeľa ako priameho nadriadeného PPZ JUDr. J. B.“.

7. Na záver predmetného uznesenia je uvedené, že poslanec JUDr. J. B. požiadal o pozastavenie vyplácania odmien s účinnosťou od 9. decembra 2016 až do vyriešenia [problému].

8. Podaním z 30. marca 2017, doručeným žalovanej 4. apríla 2017, poslanec JUDr. J. B. žiadal o to, aby sa mu znovu začali vyplácať odmeny poslanca, ako aj o spätné doplatenie odmien za obdobie od 9. decembra 2016. Starosta žalovanej na toto podanie odpovedal listom z 28. apríla 2017, v ktorom uviedol, že žalovaná postupuje v zmysle predmetného uznesenia, pričom konštatoval, že o inom postupe môže rozhodnúť len obecné zastupiteľstvo žalovanej.

9. Podaním z 8. apríla 2017, doručeným žalovanej 13. apríla 2017, poslanec JUDr. J. B. požiadal o vydanie potvrdenia o tom, že nie je dlžníkom žalovanej. Starosta žalovanej na toto podanie odpovedal listom zo 4. mája 2017, v ktorom uviedol, že vzhľadom na obsah predmetného uznesenia nie je možné tejto žiadosti vyhovieť.

10. Prokurátor Okresnej prokuratúry Piešťany na základe pokynu Krajskej prokuratúry v Trnave sp.zn. Kd 95/17/2200-6 zo 16. júna 2017 podal proti predmetnému uzneseniu protest prokurátora sp.zn. Pd 89/17/2204-4 zo 17. augusta 2017.

11. Protest prokurátora smeroval proti predmetnému uzneseniu ako celku z dôvodu, že obecné zastupiteľstvo prekročilo rámec svojej kompetencie podľa § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ustanovenie § 4 ods. 3 a § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení. Podľa protestujúceho prokurátora prijatím predmetného uznesenia obecné zastupiteľstvo žalovanej nezákonným a neprípustným spôsobom zasiahlo do výkonu verejnej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, lebo pri výkone svojho mandátu sa poslanec JUDr. J. B. nedopustil žiadneho porušenia zákona.

12. Obecné zastupiteľstvo obce Pečeňady uznesením č. 34/09/2017 z 29. septembra 2017 nevyhovelo tomuto protestu Okresnej prokuratúry Piešťany.

13. Z dôvodu nevyhovenia protestu prokurátora podal prokurátor Krajskej prokuratúry v Trnave žalobu proti predmetnému uzneseniu. Argumentoval, že podstatou predmetného uznesenia je 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 žalovanej.

14. Žalobca ďalej argumentoval, že funkcia poslanca obecného zastupiteľstva nie je nezlučiteľná s funkciou príslušníka Policajného zboru, pretože zákon č. 73/1998 Z.z. v § 44 ods. 2 predpokladá prerušenie výkonu funkcie policajta v prípade vykonávania platenej funkcie, okrem iného, starostu obce a poslanca obecného zastupiteľstva. Výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva je možné považovať za platený len v prípade, ak je tento dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie zástupcu starostu alebo ak je zástupcom starostu, ktorý plní úlohy starostu z dôvodu, že zanikol mandát starostu pred uplynutím jeho funkčného obdobia. „Bežná“ funkcia poslanca obecného zastupiteľstva sa spravidla vykonáva bez prerušenia služobného pomeru príslušníka Policajného zboru, pričom odmenu spojenú s ňou nie je možné kvalifikovať ako zakladajúcu status inej platenej funkcie podľa § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z. nezlučiteľnej s funkciou príslušníka Policajného zboru.

15. Krajský súd v Trnave najskôr na základe uznesenia č.k. 20S/133/2017 z 29. októbra 2018 zrušil predmetné uznesenie. Argumentoval, že zákonodarca zveril kontrolu nad dodržiavaním § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. nadriadeným príslušníka Policajného zboru. Uvedená kontrola je preto mimo právomoci obecného zastupiteľstva, a to aj pokiaľ ide

o otázky hospodárenia s majetkom obce. Ďalej neprekáža, ak výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva nie je výslovne uvedený ako výnimka zo zákonom založenej nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva v § 48 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z. z., pretože uvedený zákon v § 44 ods. 2 písm. o/ predpokladá prerušenie výkonu funkcie v prípade výkonu platenej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, pričom táto úprava nadväzuje na § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení.

16. Toto uznesenie správneho súdu napadol žalovaný kasačnou sťažnosťou, o ktorej rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp.zn. 4Usam/1/2019 z 8. októbra 2019 tak, že napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

17. Kasačný súd vyslovil názor, že žaloba prokurátora nie je dôvodná. Odmena sa poslancovi obecného zastupiteľstva vypláca podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, z ktorého vyplýva, že nárok na ňu nevzniká zo zákona, ale musí byť založený zásadami schválenými obecným zastupiteľstvom. Nárok založený uvedeným spôsobom je možné výnimočne obmedziť na základe osobitného predpisu, ktorým je v tomto prípade § 48 ods. 6 a 7 zákona č. 73/1998 Z. z. Neexistencia nároku na odmenu nijako nespochybňuje právo na výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva. Odmenu poslanca je potrebné považovať na účely § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. za inú zárobkovú činnosť, a to aj s poukazom na vymedzenie tohto pojmu v zákone upravujúcom štátnu službu štátnych zamestnancov. Výnimka z pojmu „iná zárobková činnosť“ vzťahujúca sa na odmenu poslanca v § 48 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z.z. nie je zavedená.

18. Viazanú právny názorom kasačného súdu krajský súd napadnutým uznesením č.k. 20S/179/2019-166 z 19. decembra 2019 žalobu ako nedôvodnú zamietol.

19. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca kasačnú sťažnosť. Uplatňuje v nej dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Navrhuje, aby bolo napadnuté uznesenie zmenené tak, že sa zruší predmetné uznesenie.

20. Argumentuje, že deklarovaným účelom prijatia predmetného uznesenia bolo zabrániť neehospodárnemu nakladaniu s majetkom obce, a nie eliminovať konflikt záujmov, čo je skutočným cieľom úpravy v zákone č. 73/1998 Z.z., dosahovanie tohto cieľa je ale mimo právomoci obecného zastupiteľstva. Poukaz na vymedzenie pojmu „iná zárobková činnosť“

v úprave týkajúcej sa štátnej služby štátnych zamestnancov nie je príhodný, pretože zákaz inej zárobkovej činnosti pre nich platí len v prípade, ak takáto iná zárobková činnosť je zhodná alebo obdobná s opisom činností štátnozamestnaneckého miesta. Aj keby bol postup príslušníka Policajného zboru pri prijatí odmeny za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva v rozpore s § 48 ods. 6 a 7 zákona č. 73/1998 Z.z., uvedené prislúcha riešiť jeho nariadenému v rámci disciplinárneho postihovania nedodržovania uvedených ustanovení. Prijatím záveru o existencii nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva poberajúceho odmenu a príslušnosti k Policajnému zboru prekročilo obecné zastupiteľstvo svoje právomoci.

21. Ďalej uvádza, že poberanie odmeny poslanca obecného zastupiteľstva nie je nezlučiteľné s príslušnosťou k Policajnému zboru. Neprekáža, že výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva poberajúceho odmenu nie je uvedený ako výnimky v § 48 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z.z., pretože funkcia poslanca obecného zastupiteľstva sa vykonáva zásadne bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru, pričom prijatím odmeny sa príslušník Policajného zboru nedostáva do konfliktu záujmov.

22. Žalovaná sa vyjadrila, že v práve rozhodovanej veci sa už raz vyslovil kasačný súd, z takto vysloveného právneho názoru, záväzného pre krajský súd, tento krajský súd vychádzal, a žalobca v podanej kasačnej sťažnosti iba opakuje svoje argumenty. Argumentáciu žalobcu potom považuje žalovaná za nesprávnu. Navrhuje kasačnú sťažnosť zamietnuť.

III. Relevantná právna úprava

23. Podľa § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. 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.

24. Podľa § 48 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z.z. **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, tlmočnícku 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 referendumnej 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 vyšetrowanie leteckých nehôd alebo pri posudzovaní zdravotnej spôsobilosti civilného leteckého personálu.

25. Ustanovenie § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. je následne premietnuté do § 44 ods. 2 písm. o/ zákona č. 73/1998 Z.z. [dnes písmeno q/], v zmysle **ktorého sa výkon funkcie policajta sa prerušuje na čas výkonu funkcie volenej platenej funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce.**

26. Podľa § 11 ods. 4 písm. a/ zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené 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.**

27. Podľa § 25 ods. 5 zákona o obecnom zriadení sa funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru.

28. Podľa § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení poslanec nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného

pomeru. **Zamestnávateelia 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.

29. Podľa § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení 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.

30. Podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení poslancovi možno poskytnúť odmenu najmä vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie podľa zásad odmeňovania poslancov.

IV. Argumentácia predkladajúceho senátu

31. Dňa 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky 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 9. októbra 2020 a zaregistrovaná v jeho správnom kolégiu pod sp.zn. 4Usam/2/2020. Od 1. augusta 2021 je teda na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

32. Do spisu tunajšieho súdu boli založené viaceré platobné rozkazy, ktorými bola JUDr. Jurajovi Blahutovi uložená povinnosť zaplatiť žalovanej príslušné sumy titulom neoprávneného poberania odmien poslanca obecného zastupiteľstva. Z týchto platobných rozkazov nie je zrejmé, či nadobudli právoplatnosť a vykonateľnosť.

33. Predtým ako sa predkladajúci senát rozhodol vec postúpiť veľkému senátu zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou

na podanie kasačnej sťažnosti (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 SSP), a tiež že kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP).

34. Vychádzajúc z vyššie citovaných ustanovení zákona o obecnom zriadení a zákona č. 73/1998 Z.z. zastáva predkladajúci senát názor, ktorý sa odlišuje od skôr vysloveného názoru v danej veci, ktorým bol krajský súd viazaný a to, že obecnému zastupiteľstvu kompetenčne neprislúcha posudzovať otázky interpretácie ustanovení zákona č. 73/1998 Z.z., a to ani cestou kontroly hospodárenia s prostriedkami obce.

35. Predkladajúci senát je ďalej toho názoru, že výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva odmeňovaného na základe schválených zásad odmeňovania poslancov nie je nezlučiteľný s funkciou príslušníka Policajného zboru.

36. Predkladajúci senát najprv pristupuje k analýze kompetenčného rámca, v rámci ktorého sa obecného zastupiteľstvo žalovanej mohlo pohybovať.

37. Predkladajúci senát sa musel zamyslieť nad právnou povahou predmetného uznesenia. Z jeho formulácie je zrejmé, že obsahuje skôr výzvu poslancovi JUDr. J. B. na dobrovoľné vrátenie už priznaných odmien, resp. na dobrovoľné vzdanie sa nároku na tieto odmeny do budúcnosti. Na druhej strane, ako je zrejmé z korešpondencie medzi starostom žalovanej a týmto poslancom, opísanej vyššie, obec si s predmetným uznesením spája právne účinky brániace jej priznávať poslancovi JUDr. J. B. odmeny. Ďalej je zrejmé, že civilný súd pri vydávaní platobných rozkazov proti JUDr. J. B. vychádzal z toho, že predmetné uznesenie má právne účinky. Vzhľadom na túto faktickú realitu, a nechávajúc stranou, či predmetné uznesenie po správnom má a vyvoláva vo formálnom zmysle právne účinky, predkladajúci senát akceptuje, že predmetné uznesenie nejaké právne účinky v právnych vzťahoch, vnímané účastníkmi týchto právnych vzťahov a civilným súdom, nesporne vyvolalo.

38. Z ustanovenia § 11 ods. 4 písm. a/, ale ani z iného ustanovenia v § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení nevyplýva právomoc obecného zastupiteľstva rozhodovať o odňatí odmien už priznaných na základe zásad odmeňovania z dôvodu domnejšej existencie nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou policajta. Uvedenú právomoc nemožno založiť ani na zákone Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení

neskorších predpisov.

39. Obecnému zastupiteľstvu ďalej prislúcha v normatívnej rovine schváliť zásady odmeňovania podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení a akékoľvek ich zmeny, ktoré však pôsobia do budúcnosti. Z právomoci prijímať zásady odmeňovania poslancov nemožno vyvodiť, že by obecné zastupiteľstvo mohlo v konkrétnom prípade tieto zásady suspendovať a pozastaviť vyplácanie odmien konkrétnemu poslancovi nie na základe nesúlady s nimi, ale na základe domnejšej prekážky uvedenej v zákone č. 73/1998 Z.z. Aj v rámci kontroly uplatňovania zásad odmeňovania poslancov je možné overovať súlad s nimi, a nie s iným právnym predpisom. Akýkoľvek nesúlad s iným právnym predpisom je potom možné premietnuť do normatívneho textu, teda priamo do zásad odmeňovania poslancov.

40. S poukazom na uvedené predkladajúci senát uzatvára, že obecné zastupiteľstvo žalovanej na prijatie predmetného uznesenia vôbec nemalo právomoc.

41. Predkladajúci senát ďalej pristupuje k analýze otázky, či tu existuje nezlučiteľnosť funkcie odmeňovaného poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou policajta resp. či poberanie odmien na základe schválených zásad odmeňovania podľa § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení sa považuje za zárobkovú činnosť podľa § 48 ods. 6 v spojení s odsekom 7 zákona č. 73/1998 Z. z.

42. Z vyššie citovaných ustanovení vyplýva záver, že policajt podľa § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. nesmie vykonávať žiadnu inú platenú funkciu. Podľa názoru predkladajúceho senátu ide v prípade tejto „inej platenej funkcie“ o takú funkciu, ktorá je pojmovo, zo zákona spojená s nárokom na plat.

43. Uvedený záver je potrebné prijať vzhľadom na to, že účelom právnej úpravy nezlučiteľnosti funkcie policajta s inou platenou funkciou je programovo eliminovať konflikt záujmov v prípadoch, keď iná funkcia je automaticky (vždy) spojená s nárokom na plat, aby tak bolo vopred zrejmé, kedy tu nezlučiteľnosť je, a kedy tu nie je. Nezlučiteľnosť funkcie z dôvodu existencie inej platenej funkcie nemôže vzniknúť *ad hoc* (príležitostne) podľa toho, či bez ohľadu na zákonný nárok na plat nejaká odmena za prácu policajtovi vznikne z inej právnej skutočnosti ako zo zákona, a v prípade odpadnutia mimozákonného nároku na plat táto nezlučiteľnosť zase zanikne. Opačný výklad by viedol k značne neprehľadnej

a nepredvídateľnej situácii, keď by obecné zastupiteľstvo obce prijímaním a rušením zásad odmeňovania poslancov zakladalo a rušilo existenciu nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva s funkciou policajta, čo celkom zjavne nebolo cieľom zákonodarcu pri prijímaní uvedenej právnej úpravy.

44. Rovnako je potrebné prijať záver, že pojem „platená funkcia“ má ten rozmer, že ide o taký poberaný plat, ktorý umožňuje jeho poberateľovi finančne pokrývať svoje potreby, bez možnosti poberať príjmy súčasne aj z funkcie policajta. Takýto plat musí byť dosahovaný v relevantnej minimálnej výške. V prípade odmeny poslanca obecného zastupiteľstva ide však o relatívne nízku sumu. Prijatie výkladu, že aj suma odmeny poslanca obecného zastupiteľstva má povahu platu, by viedlo k absurdnému záveru, že by policajt musel prestať vykonávať svoju funkciu policajta cestou prerušenia výkonu (ako bude vysvetlené nižšie), a zároveň by nebolo možné od neho realisticky očakávať, že ho príjem titulom odmeny poslanca obecného zastupiteľstva užívi.

45. Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva zo zákona platenou funkciou preto nie je. Zákon o obecnom zriadení umožňuje obecnému zastupiteľstvu schváliť systém odmeňovania poslancov, z tohto zákona ale sám o sebe nárok na odmeny pre poslanca, ktorý nie je dlhodobo uvoľnený zo zamestnania, nevyplýva.

46. Vo vzťahu k nezlučiteľnosti založenej z dôvodu „inej zárobkovej činnosti“ je potrebné zdôrazniť, že za túto sa považuje činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem zdaňovaný podľa osobitného predpisu (ktorým je predpis upravujúci daň z príjmov). Inak je možné uplatniť úvahy uvedené v predchádzajúcich bodoch. Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva, keďže nie je spojená zákonne s nárokom na odmenu, nepredstavuje ani zárobkovú činnosť. Z toho dôvodu ju ani zákonodarca nezaviedol do odseku 7 § 46 zákona č. 73/1998 Z. z. medzi výnimky z pravidla o nezlučiteľnosti.

47. Za relevantný argument ďalej predkladajúci senát považuje poukaz na § 44 ods. 2 písm. o/ zákona č. 73/1998 Z. z. Uvedené ustanovenie rieši konflikt funkcie poslanca s platenou funkciou poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce. Súčasné zastávanie funkcie starostu obce alebo plateného poslanca obecného zastupiteľstva považuje uvedené ustanovenie za nezlučiteľné, a preto zavádza prerušenie výkonu funkcie policajta. Je použité riešenie, ktoré teda nevyklučuje nárok na odmeňovanie za výkon funkcie starostu obce alebo plateného

poslanca obecného zastupiteľstva, ale nezlučiteľnosť rieši dočasným opatrením v podobe prerušenia výkonu funkcie policajta.

48. Predkladajúcemu senátu potom nie je zrejmé, na základe čoho by poslancovi obecného zastupiteľstva, ktorý nie je ani starostom obce, ani zo zákona plateným poslancom, nemal vznikáť nárok na odmenu schválenú v zásadách odmeňovania poslancov, ak sa mu súčasne výkon funkcie policajta neprerušuje, lebo zákonodarca tu nezlučiteľnosť predpokladanú v § 48 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z.z. vôbec nevidel.

49. Na základe uvedených úvah je predkladajúci senát toho názoru, že právne závery uvedené v odlišnom rozhodnutí neobstoja, a na ich základe nie je možné kasačnú sťažnosť podanú prokurátorom zamietnuť. Z uvedeného dôvodu postupom podľa § § 22 ods. 1 písm. a/ Správneho súdneho poriadku postúpil vec veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu.

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu **nie je** prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 31. marca 2022

JUDr. Anita F I L O V Á , v.r.
predsedníčka senátu

JUDr. Petra PRÍBELSKÁ, PhD., v.r.
členka senátu

JUDr. Juraj VALIŠ, LL.M., v.r.
člen senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Alena Augustiňáková