

33/2022 ZNSS

Kľúčové slová: zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva; plynutie lehoty pre posúdenie neúčasti poslanca na zasadnutí zastupiteľstva; uskutočnené zasadnutie zastupiteľstva

Vzťah k právnej úprave: § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Právna veta

- I. Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení nastáva zo zákona uplynutím jednoročnej lehoty počítanej od (prvej) neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v rámci ktorej sa poslanec nezúčastnil žiadneho iného uskutočneného zasadnutia obecného zastupiteľstva.**
- II. Za uskutočnené zasadnutie obecného zastupiteľstva je na účel posudzovania zániku mandátu poslanca potrebné považovať aj také zasadnutie, ktoré nebolo od začiatku alebo následne uznášaniaschopné, pretože jednak by potom nebolo možné vyvodzovať zodpovednosť voči neprítomným poslancom, a súčasne by ani prítomní poslanci, ktorí sa nezúčastnili predchádzajúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva, nemohli svojou účasťou pretrhnúť plynutie predmetnej jednoročnej lehoty.**

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Svk 1/2022 zo 14. apríla 2022: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., LL.M., sudcovia JUDr. Katarína Cangárová, PhD. LL.M., a JUDr. Marián Fečík (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Konanie pred krajským súdom

1. Žalobkyňa sa žalobou doručenu Krajskému súdu v Nitre (ďalej len „*krajský súd*“) dňa 24.6.2020 domáhala, aby súd určil, že jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie trvá.

2. Žalobu skutkovo odôvodnila tým, že bola vo voľbách v roku 2018 zvolená za poslankyňu obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie (ďalej len „*obecné zastupiteľstvo*“) a dňa 10.12.2018 na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva zložila sľub poslankyne. Následne sa žalobkyňa zúčastnila rokovania obecného zastupiteľstva dňa 30.4.2019. Po tejto účasti sa žalobkyňa prvý raz nezúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva dňa 28.6.2019 a nezúčastnila sa ani ďalších zasadnutí, čo odôvodnila tým, že starosta žalovaného nerešpektoval rokovací poriadok obecného zastupiteľstva, ktorý bol prijatý uznesením č. 71/2019 v spojení s uznesením č. 51/2019 a zvolával zasadnutia na deviatu hodinu rannú v pracovné dni, ako aj z dôvodu úrazu končatiny. Dňa 1.6.2020 zverejnil žalovaný oznámenie o zániku mandátu poslancov a o nastúpení náhradníkov na zaniknutý mandát poslanca obecného zastupiteľstva, v zmysle ktorého mal s účinnosťou od 1.5.2020 žalobkyňi zaniknúť mandát poslankyne obecného zastupiteľstva a to na základe § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o

obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Keďže žalobkyňa s uvedeným oznámením nesúhlasila a nebola si vedomá, že by jej mandát zanikol, a napriek oznámeniu jej bola doručená pozvánka na zasadnutie obecného zastupiteľstva na deň 2.6.2020, zúčastnila sa tohto rokovania, kde chcela riadne vykonávať mandát poslankyne. Na tomto rokovaní však starosta žalovaného, ktorý viedol rokovanie obecného zastupiteľstva, neumožnil žalobkyni vykonávať práva poslankyne; predovšetkým jej neumožnil prezentovať jej účasť a nezarátal jej účasť do kvóra konaného zasadnutia obecného zastupiteľstva. Ďalej sa starosta žalovaného snažil umožniť potenciálnym náhradníkom na údajne uvoľnený mandát poslanca obecného zastupiteľstva zložiť sľub poslancov v zmysle § 25 ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení. Týmto svojím postupom starosta žalovaného podľa žalobkyne definitívne deklaroval, že jej neumožní vykonávať mandát poslankyne obecného zastupiteľstva. Následne väčšina ostatných prítomných poslancov obecného zastupiteľstva opustila rokovaciu miestnosť, čo znamenalo že obecné zastupiteľstvo prestalo byť uznášaniaschopné a jeho rokovanie skončilo.

3. Právne žalobkyňa svoju žalobu odôvodnila poukázaním na § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení a uviedla, že podľa jej názoru zánik mandátu v tomto prípade nastáva *ex lege* a to uplynutím zákonom stanovenej lehoty jedného roka, počas ktorej sa poslanec ani raz nezúčastní zasadnutia obecného zastupiteľstva. V danej veci, vychádzajúc z informácií prezentovaných žalovaným, bolo spornou otázkou určenie, odkedy sa má uvedená jednoročná lehota počítat', ergo kedy nastala skutočnosť určujúca začiatok plynutia lehoty jedného roka. Podľa názoru žalovaného to bol deň poslednej účasti žalobkyne na rokovaní obecného zastupiteľstva, t. j. 30.4.2019, avšak podľa žalobkyne bol dňom rozhodujúcim pre začiatok plynutia jednoročnej lehoty deň jej prvej neúčasti na rokovaní obecného zastupiteľstva, t. j. 28.6.2019. Následne mala žalobkyňa k dispozícii lehotu jedného roka, teda do dňa 28.6.2020, aby sa zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva, a tak pretrhla plynutie uvedenej lehoty. Jej účasť na rokovaní obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 mala teda podľa nej za následok, že jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva nemohol zaniknúť postupom podľa § 25 ods. 2 písm. g) skôr, ako 2.6.2021. Jej poslanecký mandát preto nemohol zaniknúť k 1.5.2020 tak, ako to uvádza žalovaný.

4. Krajský súd následne uznesením č. k. 26S/31/2020-56 z 17.7.2020 a uznesením č. k. 26S/31/2020- 62 z 17.7.2020 vyzval žalovaného ako aj obecné zastupiteľstvo obce Veľké Zálužie na vyjadrenie sa k žalobe ako aj na vyjadrenie sa, či obecným zastupiteľstvom alebo iným orgánom žalovaného bolo vydané uznesenie, osvedčenie alebo iné opatrenie, na základe ktorého si výkon dotknutého mandátu žalobkyne uplatňuje iná osoba.

5. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že zo svojich evidencií (prezenčných listín zo zasadnutí obecného zastupiteľstva) zistil, že žalobkyňa sa nezúčastnila na zasadnutiach obecného zastupiteľstva viac ako rok. Posledná dokumentovateľná účasť žalobkyne na obecnom zastupiteľstve bola na zasadnutí dňa 30.4.2019. Na všetky ďalšie zasadnutia obecného zastupiteľstva, na ktoré bola riadne predvolaná, zaslala písomné ospravedlnenie svojej neúčasti s odôvodnením. Žalovaný uviedol, že podľa jeho názoru dochádza k zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení *ex lege*. Na zánik mandátu sa vyžaduje preukázanie neúčasti poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a nevyžaduje sa žiadna aktivita orgánov obce smerujúca k zisťovaniu dôvodov jeho neúčasti a to bez ohľadu na to, či jeho neprítomnosť bola ospravedlnená alebo nie. Na rozdiel od žalobkyne bol žalovaný toho názoru, že lehota jedného roka začína plynúť od poslednej reálne preukázateľnej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva a od tohto dátumu sa počíta 365 dní. V tejto súvislosti poukázal na § 122 Občianskeho zákonníka a na podporu svojho právneho názoru predložil stanovisko tretej osoby - T.. U.. U. X., F.. K účasti žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 žalovaný uviedol, že žalobkyňa nemala záujem

zúčastňovať sa ani sa nezúčastňovala rokovaní obecného zastupiteľstva po dobu dlhšiu ako jeden rok počítanú od jej poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a na zasadnutie zvolané na deň 2.6.2020 sa vopred písomne ospravedlnila, pričom po zverejnení oznámenia starostu žalovaného o zániku mandátu na otvorenie zastupiteľstva prišla. Žalobkyňa sa podpísala do prezenčnej listiny (aj to dodatočne dňa 4.6.2020), avšak následne sa obecného zastupiteľstvo nekonalo, keďže poslanci opustili rokovaciu miestnosť a obecné zastupiteľstvo tak nebolo uznášaniaschopné. Takéto konanie žalobkyne považoval žalovaný za účelové a rozporné s dobrými mravmi. Opätovne sa potom nekonalo zasadnutie obecného zastupiteľstva z dôvodu neuznášaniaschopnosti ani dňa 28.6.2020. Podľa žalovaného preto neobstojí ani námietka žalobkyne, že je potrebné počítať lehotu ohľadne zániku mandátu od jej prvej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 28.6.2019, pretože aj v tomto prípade už jednoročná lehota uplynula. Vo vzťahu k tvrdeniu žalobkyne o nerešpektovaní rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva žalovaný uviedol, že zákon neumožňuje, aby si poslanci určovali čas konania zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zároveň dodal, že nový rokovací poriadok schválený obecným zastupiteľstvom mal nadobudnúť účinnosť dňom schválenia a podpisom starostu, k čomu však nedošlo, lebo starosta uplatnil sistačné právo a rokovací poriadok nepodpísal. V tejto súvislosti navrhol, aby súd posúdil jeho platnosť a účinnosť a zároveň predložil predchádzajúci rokovací poriadok, ktorý podľa neho nebol nikdy platne zrušený. Žalovaný zároveň vo svojom vyjadrení uviedol, že hoci oznámil dňa 10.11.2018 nastúpenie náhradníkov za poslancov obecného zastupiteľstva (vrátane žalobkyne) a to F. I. a G.. Q. E., k zloženiu sľubu zo strany týchto náhradníkov ani k vydaniu osvedčenia pre nich o tom, že sa stali poslancami obecného zastupiteľstva nedošlo a v tejto veci nebolo ani prijaté žiadne uznesenie obecného zastupiteľstva

6. Obecné zastupiteľstvo zaslalo krajskému súdu svoje uznesenie z 21.9.2020, v ktorom uviedlo, že neprijalo žiadne také uznesenie, na základe ktorého by si výkon dotknutého mandátu po žalobkyňi mohla uplatňovať iná osoba. Ďalej uviedlo, že na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 starosta konštatoval, že mandát poslancov (žalobkyne a U. P.) zanikol a po vyjadrení nesúhlasu formou opustenia rokovacej miestnosti poslancami S. S. a U. W. prestalo byť obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné, a teda nemohlo v tejto veci prijať žiadne uznesenie. Najbližšie zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutočnilo dňa 27.7.2020, kedy starosta nevedol rokovanie obecného zastupiteľstva a nikto z prítomných poslancov nenavrhol prijatie uznesenia, na základe ktorého by si výkon dotknutého mandátu mohla uplatňovať iná osoba, teda ani žiadne takéto uznesenie nebolo prijaté. Záverom obecné zastupiteľstvo uviedlo, že skutkový stav veci sa odohral tak, ako je spísané v žalobe.

7. Žalobkyňa vo svojej replike z 28.10.2020 uviedla, že sa s obsahom vyjadrenia žalovaného k žalobe absolútne nestotožňuje. Žalovaný sa podľa nej opakovane odvoláva na nesprávne právne predpisy a na základe toho vytvára neexistujúce súvislosti. Konkrétne, pri počítaní času a následne pri argumentácií dobrými mravmi argumentuje Občianskym zákonníkom, pričom podľa žalobkyne na uvedené právne vzťahy nemožno aplikovať predpisy súkromného práva, a to ani podporne. V prípade, že nemožno aplikovať osobitný predpis, zákon o obecnom zriadení, je nutné právne vzťahy posudzovať a interpretovať podľa predpisov verejného práva, predovšetkým správneho práva a prípadne princípov, na ktorých je vybudovaný systém územnej samosprávy. Iba v prípade, že takáto interpretácia nie je možná, a vyskytli sa tzv. medzery v práve, je možné pristúpiť k analógií. Vo verejnom práve je možnosť použitia analógie ojedinelá. Vyskytuje sa len tam, kde ju právo výslovne predpokladá (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 41/2008). Preto žalobkyňa uviedla, že na právny vzťah medzi ňou a žalovaným, ktorý sa spravuje predovšetkým zákonom o obecnom zriadení a ktorého podstatou je výkon mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, nemožno vo všeobecnosti vzťahovať ustanovenia Občianskeho zákonníka, a to ani analogicky. Rovnako neopodstatnené boli preto aj úvahy žalovaného, že konanie žalobkyne bolo v rozpore s dobrými mravmi. K spornej otázke začatia plynutia

jednoročnej lehoty žalobkyňa uviedla, že je nelogické, aby táto začala plynúť od splnenia si povinnosti poslancom zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Podľa žalobkyne preto jednoročná lehota začala plynúť až od porušenia tejto povinnosti. Pokiaľ ide o pretrhnutie plynutia tejto lehoty, žalobkyňa zotrvala na tom, že k tomu došlo dňa 2.6.2020, keď sa zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva a keď jej zároveň bolo prvýkrát bránené vo výkone mandátu. Na tejto skutočnosti nemení nič konštatovanie žalovaného o tom, či žalobkyňa mala alebo nemala záujem sa zasadnutia zúčastniť, ale iba fakt, že ho zúčastnila. Úvahy žalovaného o tom, že týmto zasadnutím nedošlo k pretrhnutiu plynutia jednoročnej lehoty, nie sú podľa žalobkyne absolútne namieste. V prvom rade samotná zápisnica z jedenásteho zasadnutia obecného zastupiteľstva žalovaného konaného dňa 2.6.2020 o 9.00 hod., ktorú predložil žalovaný, potvrdzuje, že toto zastupiteľstvo bolo otvorené a viedol ho starosta, ktorý zároveň konštatoval zánik mandátu žalobkyne a chcel pristúpiť k zloženiu sľubu náhradníkmi. O tejto skutočnosti prebehla rozsiahla rozprava, počas ktorej vystúpila aj žalobkyňa. Teda rokovanie obecného zastupiteľstva bolo otvorené, vedené starostom a prebiehala rozprava. O účasti žalobkyne svedčí aj jej podpis na prezenčnej listine, na ktorú sa dopísala napriek tomu, že na nej nebolo predtlačené jej meno, ako pri ostatných poslancoch. Žalobkyňa preto mala za nepochybné, že sa rokovania obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 zúčastnila, a tým došlo k pretrhnutiu plynutia predmetnej zákonnej lehoty. Napokon, o jej účasti svedčí aj videozáznam, na ktorý odkazuje v podanej žalobe. Žalobkyňa tiež uviedla, že následné skončenie zasadnutia obecného zastupiteľstva tým, že sa stalo neuznášiaschopné, jednak nemá žiaden právny význam na posúdenie pretrhnutia uvedenej lehoty (keďže dovtedy bola žalobkyňa na rokovaní prítomná), a jednak bolo následkom práve konania starostu, ktorý neumožnil žalobkyňi vykonávať jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva a chcel pristúpiť ku skladaniu sľubu náhradníkov.

8. Vo vzťahu k otázke platnosti a účinnosti rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva žalobkyňa uviedla, že ho považuje za platný a účinný s poukazom na zásadu *lex posterior derogat legi priori*, aj keď táto otázka nie je dôležitá pre meritorne rozhodnutie vo veci. Záverom žalobkyňa namietla stanovisko T.. U.. X. ako listinný dôkaz predložený žalovaným.

9. Na repliku žalobkyne reagoval žalovaný duplikou z 3.12.2020, v ktorej k otázke počítania času uviedol, že je potrebné rozlišovať medzi dobou a lehotou, pričom rozdiel je v ich účinkoch, charaktere aj plynutí. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) podľa neho upravuje len lehoty procesné; hmotnoprávne lehoty upravujú jednotlivé predpisy materiálneho práva tak, ako v tomto prípade zákona o obecnom zriadení. Správny poriadok ani zákon o obecnom zriadení plynutie doby neupravuje vôbec. Žalovaný zotrval na tom, že v tomto prípade možno postupovať iba podľa zákonných ustanovení Občianskeho zákonníka ohľadne plynutia času, doby ako i dobrých mravov, ktoré sú všeobecnými princípmi platiacimi pre celý systém platného práva s výnimkou, ak ich upravuje „*lex specialis*“ inak. V ostatných otázkach zotrval žalovaný na predchádzajúcich vyjadreniach.

10. Po vykonanom pojednávaní krajský súd uznesením č. k. 26S/31/2020-376 z 27.5.2021 (ďalej aj „*preskúmané rozhodnutie*“) určil, že mandát poslankyne obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie u žalobkyne trvá a priznal žalobkyňi plnú náhradu trov konania.

11. Krajský súd preskúmané rozhodnutie odôvodnil predovšetkým tým, že:

- skutkový priebeh nebol medzi žalobkyňou a žalovaným sporný a bol potvrdený aj samotným obecným zastupiteľstvom,
- spornou bola otázka právneho posúdenia začatia plynutia jednoročnej lehoty na účel posúdenia okamihu zániku mandátu poslancu obecného zastupiteľstva v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, teda v prípade, ak sa počas jedného roka nezúčastní

ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Kým žalobkyňa bola toho názoru, že táto lehota začína plynúť od prvej neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, žalovaný mal za to, že táto lehota začína plynúť od poslednej preukázanej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva,

- ustanovenie § 25 ods. 1 zákona o obecnom zriadení upravuje základné povinnosti poslancov, pričom jednou z týchto povinností je aj povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený. Táto povinnosť súvisí s tým, že osobná účasť poslanca na rokovaní týchto orgánov podmieňuje ich funkčnosť (uznášaniashopnosť) a je predpokladom toho, aby aktívne vykonávali svoju činnosť. Porušenie tejto povinnosti za podmienok ustanovených v § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení má za následok zánik mandátu poslanca *ex lege*,
- zánik mandátu predstavuje sankciu za predchádzajúce porušenie povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva, v prípade § 25 ods. 1 písm. b) a na neho nadväzujúce ustanovenie § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení ide o klasický príklad perfektnej právnej normy obsahujúcej v prvom ustanovení dispozíciu (povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva) a v druhom ustanovení sankciu (zánik mandátu v prípade porušenia povinnosti),
- s odkazom na sankčný charakter zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva bolo na mieste stotožniť sa s argumentáciou žalobkyne, podľa ktorej lehota jedného roka začne plynúť až od prvej neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, t. j. od okamihu, kedy došlo prvýkrát k porušeniu povinnosti, tento záver podporuje *argumentum a contrario* i to, že sankčná lehota nemôže začať plynúť od okamihu, kedy k porušeniu povinnosti ešte nedošlo,
- vykonaným dokazovaním bolo preukázané, že žalobkyňa sa prvýkrát nezúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva, a tým zároveň porušila povinnosť vyplývajúcu jej z § 25 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení, dňa 28.6.2019. Zároveň bolo preukázané, že žalobkyňa sa po tejto neúčasti prvýkrát zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020. Z uvedeného teda vyplýva, že medzi prvou neúčastou žalobkyne a následnou ďalšou účasťou na zasadnutí obecného zastupiteľstva neubehlo obdobie dlhšie ako jeden rok (365 dní) predpokladané § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom riadení, čím nebola naplnená hypotéza pre zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva,
- totožný záver bol pritom konštatovaný v rozsudku Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 6S/345/2012 z 24.4.2014, ktorým sa súd stotožnil s názorom prokuratúry o začatí plynutia lehoty jedného roka od prvej neúčasti poslanca obecného zastupiteľstva na jeho zasadnutí. Rovnako tomuto záveru korešponduje aj názor prezentovaný v Uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 495/2014-15 z 10.9.2014,
- sa nestotožnil s argumentom žalovaného spochybňujúcim účasť žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020, ktoré sa následne stalo neuznášaniashopným z dôvodu jeho opustenia poslancami obecného zastupiteľstva vrátane žalobkyne, zo zápisnice z uvedeného zasadnutia totiž jednoznačne vyplýva, že zasadnutie bolo riadne otvorené starostom žalovaného, ktorý skonštatoval, že na zasadnutí je prítomných 7 z 11 zvolených poslancov, a že zasadnutie je uznášaniaschopné. Zasadnutie obecného zastupiteľstva sa dňa 2.6.2020 riadne konalo, bolo uznášaniaschopné a žalobkyňa sa tohto zasadnutia zúčastnila napriek tomu, že nebola zapisovateľkou uvedená v prezenčnej listine k zápisnici z daného zasadnutia,
- zaobranie sa platnosťou rokovacieho poriadku namietanou žalovaným bolo mimo predmetu konania, žalovaný sa mohol domáhať zrušenia uznesenia, ktorým bol rokovací poriadok prijatý v zmysle § 348 SSP, avšak neučinil tak a tak jeho argumentácia bola v

tomto smere účelová. Vo vzťahu k času zvolávania rokovaní obecných zastupiteľstiev krajský súd apeloval na zvolávateľa aby rešpektoval, že na týchto rokovaníach sa realizuje základné právo občanov na správu vecí verejných, na ktorých sa majú nielen povinnosť zúčastňovať poslanci obce, ale zároveň majú právo zúčastňovať sa ich aj samotní obyvatelia obce, keďže sú v zásade verejné, a preto by mali byť tieto zasadnutia zvolávané na čas, ktorý umožní čo najširšiu účasť tak poslancov ako aj obyvateľov obce. Pokiaľ zvolávateľ zasadnutí obecného zastupiteľstva postupuje opakovane tak, aby zmaril účasť poslancov na tomto rokovaní (zvlášť ak o dôvodoch ich prípadnej neúčasti má vedomosť), môže mať takéto konanie charakter bránenia vo výkone mandátu poslanca.

Konanie na kasačnom súde

12. Proti uzneseniu krajského súdu č. k. 26S/31/2020-376 z 27.5.2021 podal žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že mu nesprávnym procesným postupom znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

13. Sťažovateľ uvedené dôvody kasačnej sťažnosti opísal v sťažnostných bodoch, v ktorých predovšetkým namietal, že:

- vyjadrenia v bodoch 32 a 33 odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia sú v rozpore s predloženými dôkazmi, keď účasť žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva krajský súd zúžil na povinnosť prísť na miesto jeho konania, dňa 2.6.2020 sa zasadnutie obecného zastupiteľstva nekonalo, pretože poslanci opustili rokovaciu miestnosť a preto nebolo uznášaniaschopné,
- záver vyjadrený v bode 34 odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia je v rozpore so zákonným oprávnením starostu obce určovať termíny a časy zasadnutí obecného zastupiteľstva podľa § 13 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, neobstojí preto poučovanie krajského súdu o vhodnom spôsobe zvolávania zasadnutí obecného zastupiteľstva, najmä keď (niektorí) jeho poslanci dlhodobo maria jeho konanie,
- krajský súd nesprávne posúdil začiatok plynutia jednoročnej lehoty, pretože zo strany žalobkyne sa jednalo o zneužitie práva v zmysle § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka a preto sa táto lehota mala počítat' od jej poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

14. Žalobkyňa vo svojom písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zotrvala na svojich predchádzajúcich vyjadreniach. Uviedla, že zasadnutie obecného zastupiteľstva sa 2.6.2020 riadne uskutočnilo, pričom samotná skutočnosť, že následne prestalo byť uznášaniaschopným, na tomto závere nič nemení. Obštrukcia je totiž legálny a legitímny nástroj v zastupiteľskom zbore. Argumentácia vzťahujúca sa na rokovací poriadok je bezpredmetná, pretože jeho zákonnosť nebola predmetom rozhodovania. V tejto súvislosti sú irelevantné aj námietky týkajúce sa vhodnosti zvolávania zasadnutí obecného zastupiteľstva. Rovnako irelevantná bola aj argumentácia dobrými mravmi s odkazom na § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právne závery kasačného súdu

17. Predmetom správneho súdneho konania je v danej veci žaloba poslankyne obecného zastupiteľstva domáhajúcej sa určenia, že jej poslanecký mandát trvá. Jedná sa v správnom súdnictve o atypickú žalobu čo do petitu i typu konania. Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva normatívne upravené v § 313 až § 324 SSP má totiž určovací petit a povahu „nachádzacieho“ konania, v rámci ktorého je správny súd súdom skutkovým. Tento typ konania predstavuje v rámci správneho súdnictva nóvum, ktoré bolo zavedené Správnym súdnym poriadkom predovšetkým z toho dôvodu, aby ochrana subjektívnych práv dotknutých osôb bola odpočiatku procesne zrejmá, prístup k správne súdu mali obe strany sporu a tento bol pre ne priamy a nie prípadne sprostredkovaný prostredníctvom žalobnej legitimácie prokurátora v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva.

18. V predmetnej veci aktívnu žalobnú legitimáciu využila žalobkyňa ako poslankyňa obecného zastupiteľstva po tom, ako jej začalo byť zo strany sťažovateľa bránené vo výkone poslaneckého mandátu v obecnom zastupiteľstve. Dôvodom vzniku sporu o trvanie mandátu bola neúčasť žalobkyne na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Sporným medzi žalobkyňou a sťažovateľom bolo, či táto neúčasť dosiahla kvalifikovanú podobu, ktorá by mala za následok zánik poslaneckého mandátu žalobkyne podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení.

19. Podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení „*Mandát poslanca zaniká, ak počas jedného roka sa nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva.*“

20. Vzhľadom na vymedzenie sťažnostných bodov sa v danom prípade fundamentálnymi javia dve komplementárne previazané otázky a to (1) od ktorého momentu začala žalobkyňa plynúť lehota, v rámci ktorej sa nezúčastňovala zasadnutí obecného zastupiteľstva a (2) či sa dňa 2.6.2020 konalo zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktorého sa žalobkyňa zúčastnila.

21. Vo vzťahu k prvej otázke sťažovateľ namietal, že lehota neúčasti žalobkyne začala plynúť už od jej poslednej preukázanej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva, zatiaľ čo žalobkyňa tvrdila, že rozhodujúcim momentom, od ktorého je potrebné počítať jednoročnú lehotu, bola jej prvá neúčasť na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

22. S výkonom mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je súčasne spojené právo i povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zatiaľ, čo právo účasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva je u poslanca vyjadrené nepriamo vo vzťahu k návrhovej legitimácii spojenej s danou účasťou v zmysle § 25 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, povinnosť účasti vymedzil zákonodarca expressis verbis v § 25 ods. 1 písm. b) daného zákona, podľa ktorého „*poslanec je povinný zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený.*“

23. S povinnosťou účasti poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva spojil zákon o obecnom zriadení aj následok týkajúci sa jej porušenia.

24. To znamená, že zánik mandátu poslanca je vo svojej podstate sankciou za porušenie povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Obdobne vníma toto porušenie aj odborná spisba (viď Baricová, J., Fečík, M., Števíček, M., Filová, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1346 s.). Oproti pôvodnej právnej úprave (účinnnej do 31.3.2010) pritom zákon nerozlišuje medzi (odôvodnenou) ospravedlnenou a neospravedlnenou neúčasťou, počtom neúčasti a riadnym, či mimoriadnym zasadnutím obecného zastupiteľstva.

25. Sankcia zániku mandátu poslanca nastupuje bez ďalšieho *ex lege* momentom, keď neúčast' na zasadnutiach dosiahne kvalifikovaný moment jedného roka. Časový úsek jedného roka pritom nemá z formálno-právneho hľadiska povahu doby, v rámci ktorej by poslanec vykonával práva a povinnosti viazané na jeho poslanecký mandát, pretože tento je vykonávaný v rámci štvorročného funkčného obdobia (§ 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Jedná sa preto o lehotu, ktorej uplynutie bez účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva má za následok zánik jeho poslaneckého mandátu.

26. Rozhodujúcou okolnosťou pre posúdenie momentu začatia plynutia jednoročnej lehoty je pritom práve sankčná povaha zániku poslaneckého mandátu. Keďže sankcia je následkom protiprávneho konania, logicky musí byť aj zánik mandátu podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení spojený s porušením povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Z tohto dôvodu sa preto jednoročná lehota neúčasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva počíta od neúčasti poslanca na zasadnutí, pretože práve táto neúčast' má povahu porušenia právnej povinnosti danej § 25 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Počítanie jednoročnej lehoty od poslednej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva by bolo v tomto smere nelogické, pretože v tomto období sa ešte poslanec nedopustil porušenia zákonom ustanovenej povinnosti zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zároveň v lehote od poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva do zasadnutia obecného zastupiteľstva, na ktorom sa poslanec nezúčastnil, by poslanec logicky ani nemal možnosť objektívne odstrániť hrozbu zániku mandátu poslanca účast'ou na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

27. Možno preto skonštatovať, že žalobkyni začala plynúť jednoročná lehota na účel posudzovania prípadného zániku jej poslaneckého mandátu od jej prvej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva konaného dňa 28.06.2019.

28. Pokiaľ ide o druhú spornú otázku týkajúcu sa posúdenia účasti žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020, je potrebné posúdiť, či sa toto v daný deň uskutočnilo a či sa ho žalobkyňa riadne zúčastnila. Zo zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva konaného dňa 2.6.2020 jednoznačne vyplýva, že predmetné zasadnutie obecného zastupiteľstva bolo riadne o 9.00 hod. otvorené starostom žalovaného, ktorý skonštatoval, že na zasadnutí je prítomných 7 z 11 zvolených poslancov (počítaných bez žalobkyne), a že zasadnutie je uznášaniaschopné, pričom následne začalo jeho rokovanie. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že zasadnutie obecného zastupiteľstva sa dňa 2.6.2020 riadne uskutočnilo. Na tomto závere nič nemení ani to, že cca o 9.25 hod. bolo v dôsledku straty uznášaniaschopnosti rokovanie obecného zastupiteľstva skončené, keďže ho opustili viacerí poslanci (vrátane žalobkyne).

29. Za uskutočnené zasadnutia obecného zastupiteľstva totiž nemožno pokladať len také, na ktorých sa zrealizuje ich program alebo aspoň jeho časť. Pre konštatovanie záveru, že sa zasadnutie obecného zastupiteľstva uskutočnilo postačí jeho otvorenie starostom alebo iným zvolávateľom, či oprávnenou osobou (§ 12 ods. 2 a 3 zákona o obecnom zriadení). V zásade sa pritom nemusí jednáť ani o zasadnutie, ktoré bolo uznášaniaschopné, pretože inak by za absenciu uznášaniaschopnosti jednoducho nebolo možné vyvodzovať zodpovednosť voči neprítomným poslancom v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení a súčasne by ani prítomní poslanci, ktorí sa nezúčastnili predchádzajúceho zasadnutia, nemohli svojou účast'ou pretrhnúť plynutie jednoročnej lehoty danej uvedeným zákonným ustanovením.

30. Vzhľadom na to je preto namieste považovať zasadnutie obecného zastupiteľstva zo dňa 2.6.2020 za riadne uskutočnené. Zároveň je potrebné skonštatovať aj to, že sa ho zúčastnila aj žalobkyňa, keďže jej vystúpenie je priamo obsiahnuté aj zápisnici o jeho rokovaní.

31. Zosumarizujúc vyššie uvedené kasačný súd uvádza, že zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení nastáva zo zákona uplynutím jednoročnej lehoty počítanej od neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v rámci ktorej sa poslanec nezúčastnil žiadneho iného uskutočneného zasadnutia obecného zastupiteľstva, pričom za uskutočnené zasadnutie obecného zastupiteľstva je na účel posudzovania zániku mandátu poslanca potrebné považovať aj také zasadnutie, ktoré nebolo od začiatku alebo následne uznášaniaschopné.

32. Kasačný súd preto došiel k záveru, že žalobkyni nezanikol poslanceký mandát v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, pretože táto sa v rámci jednoročnej lehoty, ktorá začala plynúť od jej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva konanom 28.6.2019, následne dňa 2.6.2020 zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva. Inak povedané u žalobkyne nedošlo k naplneniu zákonnej podmienky sporej so zánikom poslancekého mandátu spočívajúcej v tom, že sa počas jedného roka sa nezúčastnila ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva.

33. Pokiaľ sťažovateľ argumentoval výlučným oprávnením starostu určovať termín a čas zasadnutí obecného zastupiteľstva, tak táto námietka smerovala k časti preskúmaného rozhodnutia (bod 34) majúcej povahu *obiter dictum*, kde sa krajský súd len snažil apelovať na potrebu kompromisu v tomto smere, pričom vo vzťahu k samotnému rozhodnutiu veci bola táto otázka bez právnej relevancie. Krajský súd v danej časti tiež správne skonštatoval, že posudzovanie zákonnosti rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva nebolo predmetom daného konania. Chybný však bol odkaz krajského súdu adresovaný žalovanému na možnosť domáhať sa zrušenia rokovacieho poriadku žalobou podľa § 348 SSP, pretože aktívna žalobná legitímácia na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva patrí výlučne prokurátorovi (§ 350 SSP). Toto pochybenie ale nemalo žiaden dopad na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia.

34. Vzhľadom na to, že sa kasačný súd vo vyššie uvedenom rozsahu stotožnil so závermi krajského súdu obsiahnutými v preskúmanom rozhodnutí a nezistil dôvodnosť uplatnených dôvodov kasačnej sťažnosti, dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť sťažovateľa je potrebné podľa § 461 SSP zamietnuť.