

Pracovné vzťahy v obecnej samospráve

Anotácia: V súčasnosti už systém obecnej samosprávy tvorí 2934 miest a obcí, ktorý prešiel radom volebných období. Postami starostov, primátorov a poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev prešiel veľký počet funkcionárov s pôvodne rozličnými profesiami, ktorí pri nástupe do funkcie často nepoznali špecifiká pracovnoprávných vzťahov pre rôzne kategórie volených funkcionárov a zamestnancov obce. Z toho pramenili mnohé nedostatky pri rešpektovaní pracovnoprávných predpisov, ku ktorým sa pridružoval aj rad právnych problémov, z ktorých mnohé nie sú ani v súčasnom období doriešené. V príspevku sa autorka snaží poukázať na viaceré problémové miesta v právnej úprave pracovnoprávnej oblasti a na možné prístupy preklenutia viacerých načrtnutých problémov.

Kľúčové slová: obecná samospráva, verejná funkcia, starosta, obecné zastupiteľstvo, obec ako zamestnávateľ, dlhodobé uvoľnenie na výkon verejnej funkcie, výkon funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru, prekážka vo všeobecnom záujme, prednosta, hlavný kontrolór, obecná polícia.

Úvod

Po zrušení systému národných výborov sa obecná samospráva striktno oddelila od miestnej štátnej správy. V nasledujúcich rokoch bol systém podrobený radu legislatívnych zmien, napr. ťažiskový zákon 369/1990 o obecnom zriadení až štyridsiatim. Pracovnoprávne aspekty tejto legislatívy museli riešiť rad špecifik pracovných vzťahov daných prijatím modelu silného starostu, ako aj pracovných vzťahov rôznych kategórií zamestnancov a funkcionárov obce.

Prax ukazuje na mnohé pretrvávajúce pracovnoprávne problémy a problémové situácie, s ktorými sa v oblasti obecnej samosprávy možno často stretnúť.

1 Obecná samospráva

1.1 Všeobecná charakteristika

Verejnou správou sa vo všeobecnosti rozumie správa verejných záležitostí, ktorá je realizovaná ako prejav výkonnej moci štátu. Verejná správa je prezentovaná širokým okruhom subjektov. Pojem verejnej správy v najširšom zmysle slova je správou verejných vecí, plnením celospoločenských úloh a cieľov vo verejnom záujme, na prospech verejnosti.

Územná samospráva ako súčasť verejnej správy je na rozdiel od štátnej správy reprezentovaná sústavou samosprávnych inštitúcií formovaných na teritoriálnom princípe. Základom územnej samosprávy v Slovenskej republike je obec. Za základnú črtu obecnej samosprávy možno označiť bezprostredné spravovanie miestnych záležitostí, ktorých bezprostredné zabezpečovanie je predpokladom chodu a rozvoja obcí a miest.

1.2 Ústavné a zákonné zakotvenie územnej samosprávy

V súčasnosti právne postavenie územnej samosprávy a jej orgánov vymedzuje Ústava Slovenskej republiky v IV. hlave v čl. 64 až 71. Územnú samosprávu tvorí obecná samospráva a krajská samospráva (vyššie územné celky). Ústava Slovenskej republiky za základ územnej samosprávy považuje obec. Samospráva vyšších územných celkov (samosprávnych krajov) je ustanovená zákonom č. 302/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov ako samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky bez vzťahov voči obecnej samospráve.

Medzi právnymi predpismi pre oblasť územnej samosprávy má nesporne prioritné miesto zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Uvedený právny predpis zakotvuje postavenie obecnej samosprávy a orgánov obce. V zmysle tejto

zákonnej úpravy je obec samostatným samosprávnym územným celkom Slovenskej republiky. Zároveň je právnickou osobou, ktorá vystupuje v svojom mene. To znamená, že obec môže vlastným konaním a vo vlastnom mene zakladať, meniť alebo rušiť právne vzťahy. Orgánmi obce sú zo zákona *len* obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo predstavované zborom poslancov je oprávnené rozhodovať o základných otázkach života obce, a to najmä v oblasti hospodárenia s majetkom obce a s finančnými zdrojmi obce, v oblasti normotvorby, v kreačnej a v kontrolnej oblasti.¹

Starosta obce je v zmysle zákona predstaviteľom obce a je jej najvyšším výkonným orgánom a jej štatutárnym orgánom.² Na Slovensku sa na rozdiel od väčšiny štátov EÚ zaviedol systém priamo voleného tzv. silného starostu.

Funkcia starostu obce nemá k obecnému zastupiteľstvu postavenie podriadeného orgánu a nemôže byť ani jeho členom. Zo zákona teda ide o dva samostatné orgány s vlastnou zákonnou kompetenciou.

Právne zakotvenie orgánov obce zaviedlo vysokú mieru samostatnosti, nezávislosti a oddelenosti jednotlivých mocí, a to moci normotvornej, výkonnej a kvázi súdnej. Na druhej strane v zákonnej úprave je obsiahnutý aj určitý systém vzájomných bŕzd a protiváh, ktorý umožňuje orgánom samosprávy vzájomne sa „strážiť“ pri výkone svojich právomocí³. Tieto vzťahy sa prirodzene premietli aj do pracovnoprávnej regulácie.

Z právnej úpravy modelu miestnej správy, ktorý sa u nás po roku 1989 realizoval, vyplýva aj jeho súčasná dvojkolajnosť. Pôvodne striktné oddelenie štátnej správy a samosprávy sa v ďalších rokoch redukovalo prenosom kompetencií z orgánov štátnej správy na obce, resp. samosprávne kraje. Samosprávne orgány dnes už neplnia výlučne samosprávne úlohy, ale aj prenesený výkon štátnej správy, čo opätovne ovplyvňuje pracovnoprávny status zamestnancov obce.

Pri porovnaní s Českou republikou možno poznamenať, že v jej podmienkach sa uplatnil značne odlišný legislatívny variant modelu miestnej správy. Tento model sa vyznačoval od samotného počiatku rozšíreným prenesením výkonu miestnej štátnej správy na samosprávne orgány. Obce v Českej republike tak okrem samosprávnych funkcií výrazne plnia aj významné štátoprávne funkcie. Vplyv českého štátu na činnosť samosprávy je teda podstatne väčší než pri duálnom systéme miestnej verejnej správy, ktorý sa uplatňuje v Slovenskej republike, čo vedie k zblížovaniu pracovnoprávneho statusu štátnych a verejných zamestnancov.

1.3 Pracovné vzťahy v obecnej samospráve a ich právna regulácia

Pre pracovné vzťahy v obecnej samospráve a ich právnu reguláciu je charakteristická značná diferencovanosť. Okrem pracovnoprávnych vzťahov, za ktoré možno považovať pracovné pomery zamestnancov obce, kľúčový personálny substrát obecnej samosprávy tvorí volená zložka zástupcov občanov obce.

Volení predstavitelia obecnej samosprávy sú starostovia obcí (primátori miest) a poslanci obecných (mestských) zastupiteľstiev (ďalej len „starosta obce“ a „obecné zastupiteľstvo“). I keď z hľadiska rozhodovacieho procesu je v samospráve v popredí volená zložka, dôležité miesto patrí aj odbornému aparátu obce.

Zákon o obecnom zriadení zakotvuje pre pracovné vzťahy obecnej samosprávy viaceré zásadné odchýlky od všeobecnej právnej regulácie vyplývajúcej z **kóde xu práce**.

V tejto súvislosti je dôležité vymedziť vzťah uvedeného zákona k Zákonníku práce (ďalej len **ZP**). Riešenie tejto otázky závisí od charakteru posudzovaného pracovného vzťahu.

¹ Porovnaj § 11 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

² Porovnaj § 13 ods. 1 a 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³ Pozri bližšie THURZOVÁ, M., KLEMENTOVÁ, S. *Miestna samospráva a pracovnoprávne vzťahy*. Bradlo 1992, s. 26.

V prípade **volených funkcionárov** samosprávy sa právna úprava odchylná od ZP opiera o § 2 ods. 2 ZP. To znamená, že ZP sa na tieto vzťahy použije len vtedy, ak to sám výslovne ustanovuje, alebo pokiaľ to ustanovujú osobitné predpisy. Vo vzťahu k voleným funkcionárom priamo zo ZP (§ 215 ods.1) vyplýva aplikácia jeho ustanovení o zodpovednosti za škodu. Osobitným právnym predpisom, ktorý rozširuje použitie ZP vo vzťahu k starostom, je zákon č. 253/1994 Z. z. (ďalej len zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov).

Na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov obce pri výkone verejnej služby sa v súlade s § 3 ods. 1 ZP aplikuje Zákonník práce, pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak. Za osobitný predpis, ktorý má prednosť pred ZP treba považovať predovšetkým zákon o obecnom zriadení. V prípade, že v uvedenom zákone nie je ustanovené inak, až potom sa na pracovnoprávne vzťahy týchto zamestnancov aplikuje osobitný zákon č. 552/2003 Z. z. **o výkone prác vo verejnom záujme. Pracovnoprávny status ostatných** zamestnancov obce, ktorí vykonávajú pracovné činnosti remeselné, manuálne alebo manipulačné s prevahou fyzickej práce je regulovaný ZP.

Z uvedeného možno vyvodiť dôležitý záver, že ak to ZP výslovne neustanovuje alebo to nie je delegované v osobitnom právnom predpise, na pracovné vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie ho nebude možné aplikovať a na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov obce pri výkone verejnej služby sa ZP aplikuje subsidiárne, čo znamená len vtedy, ak v osobitný právny predpis nestanovuje inak. Na ostatných zamestnancov obce, ktorí nie sú v režime verejnej služby, sa ZP vzťahuje priamo v plnom rozsahu.

1.4 Obec ako zamestnávateľ a kompetencie jej orgánov v pracovných vzťahoch

V zmysle platnej právnej úpravy ZP zamestnávateľom môže byť právnická alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávných vzťahoch, a pokiaľ to ustanoví zákon, aj v obdobných pracovných vzťahoch⁴.

Občiansky zákonník ustanovuje, kto má postavenie právnickej osoby. Podľa § 18 ods. 2 tohto právneho predpisu vyplýva, že postavenie právnickej osoby sa priznáva aj jednotkám územnej samosprávy.

Ústava i zákon o obecnom zriadení zakotvujú postavenia obce ako právnickej osoby⁵. Z toho vyplýva, aj keď sa to v praxi zdá veľmi nezvyčajné, že len obec má právo zamestnávať zamestnancov a vystupovať ako zamestnávateľský subjekt v zmysle ZP.

Pretože obecný úrad nemá právnu subjektivitu, nemá právo vystupovať v pracovnoprávných vzťahoch vo svojom mene. Pracovné pomery, ktoré by boli založené s obecným úradom, by sa preto posudzovali z uvedeného dôvodu za neplatné.

Právne úkony v pracovnoprávných vzťahoch má vykonávať v mene právnickej osoby predovšetkým jej štatutárny orgán, ktorému prislúcha konať vo všetkých pracovnoprávných veciach. Podľa § 10 zákona o obecnom zriadení orgány obce tvorí obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Starosta obce je podľa § 13 zákona o obecnom zriadení nielen predstaviteľom obce a jej najvyšším výkonným orgánom, ale aj **jej štatutárnym orgánom**.

Z takéhoto modelu samosprávy vyplýva, že starosta obce a obecné zastupiteľstvo sú dva samostatné orgány s originálnou pôsobnosťou.

Avšak zákonom deklarovaná právomoc starostu obce ako štatutárneho orgánu obce nie je komplexná. Aj v pracovnoprávných vzťahoch je vo viacerých smeroch obmedzená právomocou obecného zastupiteľstva. Kompetencie obecného zastupiteľstva v pracovnoprávných otázkach vyplývajú buď priamo z konkrétnych ustanovení zákona o obecnom zriadení, alebo

⁴ Pozri § 7 a § 9 Zákonníka práce.

⁵ Porovnaj § 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

zo zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov alebo zo všeobecne formulovanej zákonnej možnosti obecného zastupiteľstva vyhradiť si rozhodovanie aj o ďalších základných otázkach života obce.

Pokiaľ ide o posúdenie tejto možnosti obecného zastupiteľstva, treba spresniť, že by nemalo ísť o rozhodovacie právomoci, ktoré zákon výslovne zveril do kompetencie iného orgánu.

Zákonným zverením určitých právomocí, či už v oblasti kreovania niektorých pozíčných funkcií v samospráve a určovania ich pracovných, platových podmienok kolektívnemu orgánu dal zákonodarca najavo, že v podmienkach samosprávy sa dominantne nemôže uplatňovať monokratický princíp, na ktorom je budované postavenie starostu obce.

Podľa výslovných ustanovení zákona o obecnom zriadení je obecnému zastupiteľstvu zverené obsadzovanie funkcie *hlavného kontrolóra a náčelníka obecnej polície, riaditeľa rozpočtovej a príspevkovej organizácie obce*⁶. Ale aj ďalšie kompetencie, bežne spájané s funkciou štatutárneho orgánu, zákon o obecnom zriadení rieši *v prospech obecného zastupiteľstva*. Je to napr. určovanie platu a rozsahu pracovného úväzku a schvaľovanie odmeny hlavnému kontrolórovi. Obecnému zastupiteľstvu patrí kompetencia rozhodnúť o plate starostu nad zákonom⁷ stanovenú minimálnu hranicu, o fakultatívnom poskytnutí jeho odmeny, o náhrade platu za nevyčerpanú dovolenku, o rozsahu úväzku starostu.

2 Pracovnoprávne postavenie starostu a poslanca

2.1 Charakter a právny rámec výkonu funkcií

Starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva sú funkciami, ktoré sa zakladajú voľbou obyvateľmi príslušnej obce, ktorú upravuje zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov miestnej samosprávy v znení neskorších predpisov.

Právny vzťah starostu obce a poslanca obecného zastupiteľstva má z hľadiska pracovného práva dvojaký aspekt. Možno ho totiž charakterizovať:

- vo vzťahu k obci alebo
- vo vzťahu k doterajšiemu zamestnávateľovi.

Z hľadiska posúdenia správnej právnej regulácie na právny vzťah vyplývajúci z funkcie starostu obce a poslanca obecného zastupiteľstva je potrebné objasniť dve otázky:

- či výkon funkcie starostu obce a poslanca možno považovať za výkon verejnej funkcie
- v akom právnom rámci sa tieto funkcie vykonávajú.

2.1.1 Verejná funkcia

Na účely ZP je v § 137 definované, že verejnou funkciou je činnosť, o ktorej to ustanovuje ZP alebo osobitný predpis. V ods. 2 citovaného ustanovenia sa za výkon verejnej funkcie považuje plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným alebo časovým obdobím a ktorá je obsadzovaná na základe priamej alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov.

⁶ Porovnaj § 11 ods. 4 písm. l) a 18 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ako aj § 2 ods. 3 zákona o obecnej polícii v znení neskorších predpisov.

⁷ Zák. č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov

Z charakteru a zo spôsobu, akým sa funkcie komunálnych politikov vytvárajú, ako aj z ich celospoločenského významu nemožno spochybníť, že ide o verejné funkcie, aj keď zákonodarca to zatiaľ výslovne vyjadril len vo vzťahu k starostom⁸.

2.1.2. Právny rámec

Zo znenia § 2 ods. 2 ZP vyplýva, že ZP sa na výkon verejnej funkcie vzťahuje len vtedy, ak to sám ustanovuje alebo to ustanovuje osobitný predpis. Posúdenie právneho rámca, v ktorom sa funkcia starostu či poslanca vykonáva, bolo dlhšiu dobu od konštituovania samosprávy až do prijatia legislatívnych spresnení rébusom nielen pre starostov či poslancov, ale často aj pre súdnu prax.⁹

Z platnej právnej úpravy § 2 ods. 1 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov v súčasnosti už jednoznačne vyplýva, že **funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere.**

Výnimkou z tohto je však skutočnosť, že obec vo vzťahu k starostovi vystupuje ako zamestnávateľ, aj keď len výlučne, a to **len** na účely *zdravotného a sociálneho poistenia, a preto len na uvedené účely sa starosta počas výkonu svojej funkcie posudzuje ako zamestnanec v pracovnom pomere.*

Právny rámec výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva vyplýva zo zákona o obecnom zriadení. Podľa § 25 ods. 5 tohto zákona sa funkcia poslanca zásadne vykonáva bez prerušenia zamestnania. Ak však bude poslanec na jej výkon dlhodobo plne uvoľnený, s čím v súčasnosti zákon počíta už len vo vzťahu k funkcii zástupcu starostu, **potom na účely odvodov do zdravotného a sociálneho poistenia aj poslanec obecného zastupiteľstva sa považuje za zamestnanca obce.**

K čiastočnej podobnosti s pracovným pomerom nás môže viesť aj skutočnosť, že starosta, ako aj dlhodobo plne uvoľnený poslanec (zástupca starostu) majú zo zákona nárok na plat. V prípade starostu je nárok na plat upravený v § 3 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov. V prípade dlhodobo plne uvoľneného poslanca je jeho nárok na primeraný plat upravený v § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení.

Pri porovnaní s pojmovými znakmi pracovného pomeru, ktoré uvádza pracovnoprávna teória, v prípade výkonu verejnej funkcie starostu obce či poslanca obecného zastupiteľstva chýba tomuto vzťahu znak dispozičnej právomoci zamestnávateľa.

Starosta obce ani poslanec obecného zastupiteľstva nevykonávajú závislú prácu, ktorej charakteristické znaky sú upravené v § 1 ods. 2 ZP a ktorá sa má vykonávať v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu. Zodpovednosť starostu obce či poslanca obecného zastupiteľstva za výkon svojej funkcie je predovšetkým politická, smeruje voči voličom a ich právne postavenie nespočíva v hierarchickej podriadenosti zamestnávateľovi, aká sa vyžaduje od zamestnanca v pracovnom pomere. Preto ani voľbu do tejto funkcie *nemožno považovať za predzmluvnú právnu skutočnosť*, ktorá by bola zákonným predpokladom na to, aby sa s verejným funkcionárom z tohto titulu založil k obci pracovný pomer.

Z doteraz uvedeného možno urobiť záver, že v prípade verejných funkcií starostu obce a poslanca obecného zastupiteľstva sú obsiahnuté niektoré prvky podobné pracovnému pomeru. Avšak táto skutočnosť sama osebe nepotvrďuje, že by sa uvedená činnosť vykonávala v právnom rámci pracovného pomeru. Aby sa tak mohlo stať, musel by to zákon o obecnom zriadení alebo iný právny predpis výslovne ustanovovať vo vzťahu k týmto verejným funkcionárom.

⁸ Porovnaj § 13 ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. a § 2 zákona č. 253/1994 Z. z.

⁹ Pozri rozsudok NS SR č. 4Cdo 92/94 z 28. 2. 1995.

Keďže komunálnemu politikovi sa z titulu jeho funkcie nezakladá pracovný pomer, nie je možné ani v prípade zániku mandátu, napríklad v dôsledku uplynutia funkčného obdobia alebo vzdania sa týchto funkcií, spájať následky viažuce sa na pracovný pomer.

To prakticky znamená, že po skončení výkonu funkcie starostu obce či poslanca obecného zastupiteľstva **prestáva existovať ich právny vzťah k obci**, ktorý bol vymedzený ich funkčným obdobím a obci nevzniká právna povinnosť ich po zániku mandátu zamestnať.

2.1.3 Prekážka v práci z dôvodu všeobecného záujmu

Základný právny inštitút, prostredníctvom ktorého sa zabezpečuje výkon verejnej funkcie u komunálnych politikov, ktorí v čase zvolenia do funkcie mali zamestnávateľa, upravuje ZP v § 136 ako prekážku v práci z dôvodov všeobecného záujmu.

Na to, aby sa mohli tieto funkcie vykonávať zamestnancami, ktorí sú v čase svojho zvolenia v pracovnom pomere, sa využíva inštitút **poskytovania voľna v nevyhnutnom rozsahu** alebo **dlhodobého uvoľnenia zo zamestnania**. To znamená, že zamestnávateľ nemôže trvať na tom, aby zamestnanec zvolený za starostu či poslanca ukončili svoj pracovný pomer, ale musí im umožniť vykonávanie funkcie počas trvania zamestnania.¹⁰

Žiaľ, veľmi časté interpretačné problémy môžu vznikáť v dôsledku nejednotnej terminológie, ktorá sa používa v týchto právnych predpisoch. ZP používa termíny, ako je „poskytnutie pracovného voľna na nevyhnutne potrebný čas“ a „dlhodobé uvoľnenie“, na rozdiel od zákona o obecnom zriadení, ktorý používa pojmy „výkon funkcie bez prerušenia zamestnania“ a „dlhodobé plné uvoľnenie“¹¹.

V záujme právnej istoty zvolených funkcionárov by sa tieto pojmy mali legislatívne spresniť a zjednotiť. Oveľa jednoznačnejšie by bolo zákonné používanie pojmov „výkon funkcie vyžadujúci uvoľnenie zo zamestnania“ a „výkon funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich zo zamestnania“. Podstatne by sa tým zjednodušila aplikačná prax a zabránilo by sa aj možným účelovým interpretáciám niektorých nejasných ustanovení zákona.

2.1.4 Pracovné voľno na výkon funkcie a rozsah úväzku

Zamestnávateľia musia svojim zamestnancom výkon verejnej funkcie umožniť. Túto ich základnú povinnosť zakotvuje okrem zákona o obecnom zriadení aj ZP. Vo vzťahu k poslancom obecných zastupiteľstiev uvedenú požiadavku vyjadruje § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení. ZP konkretizuje túto povinnosť v § 136 ods. 1,2.

V súlade s uvedenými ustanoveniami poskytuje zamestnávateľ na výkon verejnej funkcie pracovné voľno na nevyhnutne potrebný čas, pokiaľ túto činnosť nemožno vykonávať mimo pracovného času.

V tejto súvislosti vzniká logická otázka, **ktorý právny subjekt má právo posudzovať potrebnú mieru uvoľnenia** funkcionára z jeho zamestnania, prípadne či existuje právny predpis, ktorý by uvedenú otázku upravoval?

Zákon o obecnom zriadení vo vzťahu k poslancom obecného zastupiteľstva túto otázku nerieši. V jeho § 25 ods. 5 sa iba uvádza, že funkcia poslanca by sa mala zásadne vykonávať bez prerušenia zamestnania. S dlhodobým plným uvoľnením poslanca zo zamestnania sa v zmysle §25 ods. 8 tohto zákona počíta len v prípade zástupcu starostu.

Pokiaľ ide o funkciu starostu, jeho pomerne široko stanovený zákonný rozsah kompetencií nasvedčuje, že ani zďaleka nejde len o reprezentačnú funkciu. Preto je často v záujme obce, aby bol **starosta na svoju funkciu od svojho zamestnávateľa dlhodobo uvoľnený**. Zá-

¹⁰ Porovnaj § 25 ods. 5, 6 a 8 zákona č. 369/1990 Zb. v platnom znení.

¹¹ Porovnaj § 136 ZP a § 25 ods. 5 a 8 zákona č. 369/1990 Zb. v platnom znení.

roveň však zákon nevylučuje, aby sa funkcia starostu vykonávala aj popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru.

Zvolený starosta, ale už aj kandidáti na túto funkciu potrebujú mať istotu v tom, že stanovenie rozsahu ich výkonu funkcie sa bude opierať o objektívne, zákonom ustanovené kritériá a nebude závislé len od momentálnej kvality vzťahov medzi obecným zastupiteľstvom. Aj keď určenie rozsahu pracovného úväzku starostu je aj z hľadiska jeho právnych istôt nezanedbateľnou otázkou, právna úprava ešte donedávna na ňu nedávala jasnú odpoveď.

Čiastočné aj keď nie komplexné objektívne riešenie uvedenej otázky už v súčasnosti vyplýva zo zákona o obecnom zriadení. V zmysle dikcie § 11 ods. 4 písm. i) obecné zastupiteľstvo je povinné určiť najneskôr **90 dní pred voľbami** na celé funkčné obdobie **rozsah výkonu funkcie starostu**. O zmene takto určeného rozsahu výkonu funkcie starostu už počas jeho funkčného obdobia môže obecné zastupiteľstvo len na návrh starostu.

2.2 Pracovnoprávne nároky voleného funkcionára vo vzťahu k zamestnávateľovi

2.2.1 Nároky z výkonu verejnej funkcie, ktorá sa vykonáva popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru

V prípade, že starosta obce alebo poslanec obecného zastupiteľstva bude svoju funkciu vykonávať popri povinnostiach vyplývajúcich z jeho zamestnania, ZP im v súčasnosti určuje maximálny limit pracovného voľna, na ktoré majú od svojho zamestnávateľa počas kalendárneho roka právny nárok. Pôjde o **30 pracovných dní alebo zmien**, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

S poskytnutím pracovného voľna v uvedenom rozsahu nie je v ZP zároveň spojený zákonný nárok na náhradu mzdy. To však na druhej strane nebráni, aby sa verejný funkcionár so svojím zamestnávateľom na náhrade mzdy dohodli. Vo vzťahu k poslancovi je v § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení upravené, že **obec uhradí zamestnávateľovi na jeho požiadanie náhradu za vyplatenú náhradu mzdy alebo inej odmeny za prácu**.

Pretože v praxi mnohí, najmä zamestnávatelia zo súkromnej sféry, nie sú pri poskytovaní pracovného voľna s náhradou mzdy na výkon verejnej funkcie veľmi ústretoví, malo by byť samozrejým záujmom obce organizovať povinnosti poslancov, ale aj členov komisií obecného zastupiteľstva zásadne v ich voľnom čase. Vo vzťahu k starostom nie je nevyhnutné, aby s poskytnutím pracovného voľna bola zákonne riešená aj otázka náhrady mzdy vzhľadom na skutočnosť, že na rozdiel od poslanca aj úväzkový starosta má zákonne upravený nárok na plat od obce.

Aj keď starosta či poslanec vykonávajúci svoju funkciu popri plnení pracovných povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru nie sú osobitne chránení pred výpoveďou ako v prípade, keby boli na svoju funkciu dlhodobo uvoľnení, mohli by sa jej neplatnosti domáhať, ak by v skutočnosti išlo o zneužitie niektorého výpovedného dôvodu pre častú neprítomnosť v práci súvisiacu s výkonom funkcie poslanca či starostu.

Výraznú právnu istotu volených funkcionárov obce vo vzťahu k ich materskému zamestnávateľovi poslancovi garantuje ustanovenie § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení a starostovi § 7 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov. V zmysle týchto ustanovení **poslanec ani starosta nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený** na svojich právach a nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru.

Na základe uvedeného by napríklad bolo súdne napadnuteľné, ak by ich zamestnávateľ proti ich vôli počas funkčného obdobia previedol na inú prácu, ak neexistujú na to zákonné dôvody upravené v § 55 ZP. Obdobne by bolo treba posudzovať aj nepriznanie odmien, ale aj ďalších nárokov vyplývajúcich z pracovného pomeru, ak by mali príčinnú súvislosť s vykonávaním verejnej funkcie.

2.2.2 Nároky z verejnej funkcie, ktorá sa vykonáva na základe dlhodobého uvoľnenia zo zamestnania

a) Záruky počas výkonu funkcie

Starosta obce alebo poslanec obecného zastupiteľstva (zástupca starostu), ktorí boli na svoju funkciu dlhodobo uvoľnení od zamestnávateľa, majú počas výkonu funkcie zachovaný pracovný vzťah s materským zamestnávateľom. Práva a povinnosti z takto „spôčívajúceho“ pracovného pomeru u materského zamestnávateľa sa opäť obnovia po skončení výkonu funkcie a ich návrate do práce.

Záruka zachovania zamestnania počas výkonu funkcie má pre dlhodobo uvoľnených funkcionárov samosprávy podstatný význam, pretože ich voľba do funkcie nie je spojená so založením pracovného pomeru.

Záruku zachovania zamestnania starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva treba chápať v medziach ochrannej doby (zákazu výpovede) podľa § 64 ods.1 písm. d) ZP a výnimiek upravených v ods. 3.¹² Osobitne vo vzťahu k poslancovi treba zdôrazniť, že v zmysle ustanovenia § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení sa ochrana zachovania pracovného vzťahu aplikuje *len* na poslanca dlhodobo plne uvoľneného na výkon funkcie zástupcu starostu.

Prakticky prichádza do úvahy *len výpoveď z dôvodu zrušenia zamestnávateľa* bez právneho nástupcu, z dôvodu *premiestnenia zamestnávateľa* alebo jeho časti, prípadne pri existencii dôvodov, pre ktoré by mohol zamestnávateľ ukončiť pracovný pomer aj okamžite. Mohlo by sa tak stať napríklad vtedy, ak bol starosta *právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin* alebo závažným spôsobom porušil pracovnú disciplínu.

Diskutabilné sa zdá posúdenie, či by mohol uvoľnený funkcionár dostať aj výpoveď pre porušenie pracovnej disciplíny, ak bol z plnenia svojich pracovných úloh prakticky uvoľnený. Zastávam názor, že by sa tak mohlo stať napríklad v súvislosti s únikom významných informácií, ak by sa napríklad zamestnávateľ dozvedel o konaní alebo správaní svojho zamestnanca dlhodobo uvoľneného na výkon verejnej funkcie, ktoré by v zmysle § 81 písm. e) ZP poškodzovalo oprávnené záujmy zamestnávateľa alebo by bolo v rozpore s nimi.

Takéto správanie by zamestnávateľ mohol posúdiť aj ako závažné porušenie pracovnej disciplíny a vyvodiť z neho dôsledok okamžitého zrušenia pracovného pomeru. Ak by boli splnené aj ďalšie hmotnoprávne podmienky skončenia pracovného pomeru, pracovný pomer by sa tým skončil platne bez toho, aby sa porušila zásada záruky zachovania pracovného vzťahu počas výkonu funkcie.

Zo zmluvnej povahy pracovného pomeru možno usudzovať, že obecnému funkcionárovi nemožno brániť, aby sa aj počas výkonu verejnej funkcie sám rozhodol svoj pracovný pomer so zamestnávateľom kedykoľvek ukončiť.

Ak by mal starosta alebo poslanec v čase zvolenia do funkcie dohodnutý iba pracovný pomer na určitú dobu, ten sa skončí uplynutím dohodnutého času aj počas výkonu funkcie, ak sa starosta alebo poslanec nedohodne so svojím zamestnávateľom inak.

Protiprávne by ale bolo, keby sa s uvoľneným funkcionárom mal ukončiť pracovný pomer výpoveďou z dôvodov, na ktoré sa vzťahuje zákaz výpovede. Neplatná by napríklad bola výpoveď z dôvodu nadbytočnosti alebo invalidity či pre neplnenie predpokladov alebo požiadaviek na prácu¹³.

¹² Z ustanovenia § 64 ods.3 ZP vyplýva, že zákaz výpovede sa nevzťahuje na výpovedné dôvody uvedené v § 63ods. 1 písm. a), e) ZP. Pretože starosta obce či poslanec nie je pred výpoveďou chránený absolútne, mohol by napríklad dostať výpoveď z dôvodu zrušenia zamestnávateľskej organizácie (s amozrejme s odstúpnym).

¹³ Pozri § 63 ods. 1 písm. b), c), d) ZP.

b) Záruky po skončení výkonu funkcie

Pre starostu obce či poslanca po skončení výkonu ich verejnej funkcie vyplýva právo, **aby ich zamestnávateľ zaradil na pôvodnú prácu a pracovisko**. Len ak to nie je možné preto, že táto práca sa nevykonáva alebo pracovisko bolo zrušené, je zamestnávateľ povinný poskytnúť zamestnancovi miesto zodpovedajúce pracovnej zmluve.

V tejto súvislosti však možno konštatovať, že ustanovenie § 157 ZP, kde je uvedená záruka deklarovaná, sa zamestnávateľmi často obchádza. Praktické problémy spojené s opätovným začleňovaním starostov či poslancov do zamestnania nasvedčujú, že u mnohých zamestnávateľov sa právo na to isté miesto chápe iba formálne.

Zamestnávatelia pokladajú za nevýhodné, ak majú funkcionárovi štyri roky zachovávať pôvodné zamestnanie a navyše po jeho návrate do práce majú mať obmedzenú dispozičnú právomoc. Už v doterajšej praxi nebolo zriedkavé, že starostovia vracajúci sa do práce po skončení výkonu svojej funkcie boli konfrontovaní so skutočnosťou, že ich miesto obsadil iný zamestnanec a zamestnávateľ mal pre nich už pripravenú výpoveď pre nadbytočnosť.

Z právneho hľadiska možno konštatovať, že takáto výpoveď nemôže byť platná, a to ani vtedy, keby sa verejný funkcionár vrátil k zamestnávateľovi aj skôr, ako sa mu uplynie funkčné obdobie, napríklad z dôvodu, že sa funkcie vzdal. Totiž aj vzdanie sa mandátu je jedným zo spôsobov, ako sa môže funkcia starostu obce alebo poslanca skončiť, a preto aj v tomto prípade je zamestnávateľ povinný ich po návrate zamestnať so zárukou toho istého miesta.

Ak by zamestnávateľ dal starostovi či poslancovi už počas výkonu funkcie alebo po jej skončení neplatnú výpoveď, je potrebné, aby starosta či poslanec sa neplatnosti skončenia pracovného pomeru dovoľávali súdnou cestou, a to najneskôr v lehote do dvoch mesiacov, odkedy sa mal ich pracovný pomer na základe tejto výpovede skončiť. Neskôr by to už nebolo možné, lebo ide o prekluzívnu lehotu.¹⁴

Z aplikačného hľadiska viaceré nároky deklarované v zákonoch sa nejavia v trhových podmienkach ako odraz súčasnej ekonomickej situácie zamestnávateľov, a preto existujúca právna úprava zachovania pracovného vzťahu počas výkonu verejnej funkcie a nároku na to isté miesto po jeho skončení v praxi často naráža na rôzne aplikačné problémy.

Doterajšie poznatky získané priamo z diskusií s mnohými starostami obcí dokonca nasvedčujú, že v čase volieb boli a sú aj kandidáti bez pracovného pomeru alebo im počas funkčného obdobia pracovný pomer skončil a pod. Chýbajúce reálne ekonomické garancie na strane zamestnávateľa by bolo preto vhodnejšie najmä vo vzťahu k starostom, ktorí vykonávali svoju funkciu niekoľko volebných období kompenzovať prijatím primeraných sociálnych istôt prejavujúcich sa napríklad v ich dôchodkových nárokoch.

3.3 Pracovnoprávne nároky starostu a poslanca vo vzťahu k obci

3.3.1 Právna úprava nárokov

Pracovnoprávne nároky zvoleného starostu alebo poslanca vo vzťahu k obci budú do určitej miery závisieť od toho, či sú na svoju funkciu dlhodobo uvoľnení, alebo ju vykonávajú len popri pracovných povinnostiach u svojho zamestnávateľa, ale ešte vo výraznejšej miere bude závislé od toho, **či ide o starostu alebo poslanca obecného zastupiteľstva**.

Napriek tomu, že voľba do funkcie starostu obce či poslanca obecného zastupiteľstva nie je právnym predpokladom na založenie ich pracovného pomeru, vzťah vyplývajúci z výkonu týchto funkcií sa čiastočne podobá pracovnému pomeru na dobu určitú.

Doba výkonu funkcie je časovo obmedzená trvaním funkčného obdobia orgánov samosprávy a za výkon funkcie sa starostovi a dlhodobo uvoľnenému poslancovi na výkon funkcie zástupcu starostu obecného zastupiteľstva vypláca plat.

¹⁴ Pozri § 77 Zákonníka práce.

Z dôvodu zvýšenia právnych istôt takto zvolených funkcionárov obce je pre prax dôležité, aby sa im priznali aj niektoré obdobné pracovnoprávne nároky, ako majú zamestnanci v pracovnom pomere, ako je nárok na dovolenku, nároky pri niektorých prekážkach v práci a pod.

Z ustanovenia § 215 ods. 1 ZP možno vyvodit' záver, že z výkonu verejnej funkcie plynú verejnemu funkcionárovi rovnaké nároky na náhradu škody ako zamestnancom v pracovnom pomere. Na druhej strane niektoré pracovnoprávne nároky upravené v ZP sú však vo vzťahu k verejným funkciám neaplikovateľné, pretože z ich povahy je jasné, že sa viažu len na pracovný pomer.

V tomto zmysle by ani analogicky nebolo možné na starostu či poslanca aplikovať ustanovenie § 55 ods. 2 ZP o povinnosti zamestnávateľa (obce) previesť zamestnanca na iný druh práce. Vo vzťahu k starostovi sa javí celkom primerane aplikácia § 152 ods.7 ZP o zabezpečovaní stravovania za podmienok ako v prípade zamestnancov obce.

Uvedené situácie naznačujú len niektoré aplikačné možnosti ZP a nemožno ich považovať za ucelený výpočet nárokov pracovnoprávneho charakteru, ktoré by sa mohli vzťahovať na funkcionárov obce za predpokladu, že by to delegoval ZP alebo osobitný právny predpis.

Delegovanie cez osobitný predpis doteraz nie je uskutočnené komplexne a predstavuje len čiastočnú zákonnú úpravu pracovnoprávnych nárokov vo vzťahu k starostom. V zákone o právnom postavení a platových pomeroch starostov je takto upravený nárok starostov na dovolenku na zotavenie, na jej účely sa má použiť primerane ZP. V tejto súvislosti preto treba zákonodarcovi vytknúť, že osobitná právna úprava sa vôbec nezaobera možnosťou aplikácie nároku na dovolenku v prípade dlhodobo plne uvoľneného poslanca na funkciu zástupcu starostu, a to napriek tomu, že podľa výslovného ustanovenia § 25 ods. 6 zákona o obecnom zriadení nemá byť poslanec pre výkon funkcie ukrátený na svojich právach a nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru.

Analogicky by preto mal mať nárok na dovolenku aj dlhodobo plne uvoľnený poslanec na funkciu zástupcu starostu, ktorý u svojho zamestnávateľa nemohol splniť podmienky na dovolenku len preto, že bol zamestnávateľom uvoľnený na výkon verejnej funkcie.

Použitie analogického hľadiska je však diskutabilné, a preto legislatívne čistým riešením by bola len zákonnou formou vyslovená širšia možnosť aplikácie ZP na aj na dlhodobo plne uvoľneného poslanca na funkciu zástupcu starostu.

3.3.2 Platové a pracovné nároky starostu obce

Základná právna úprava pracovných a platových nárokov starostu obce je obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení a v zákone o právnom postavení a platových pomeroch starostov.

Plat starostu

Plat starostu je upravený v § 3 a 4 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov ako **jednozložkový**. Starostovia sú na účely výpočtu platu zaradení do 9 platových skupín a jeho výpočet v súčasnosti predstavuje súčin priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu SR na prepočítané počty osôb za predchádzajúci kalendárny rok a násobku stanoveného v závislosti od počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na jej území.

V prípade, že starosta je úväzkový, patrí mu plat v pomernej časti zodpovedajúcej rozsahu vykonávanej funkcie. Pritom tento plat nesmie byť nižší ako súčin platu ustanoveného podľa § 3 a **koefficientu 0,3**. Plat patrí starostovi vždy odo dňa zloženia predpísaného sľubu.

Bolo by nesprávne si vysvetľovať zákonnú úpravu ustanoveného platu starostu ako faktor obmedzujúci obecné zastupiteľstvo v kompetencii určovať starostovi plat. Táto právomoc, upravená v § 11 ods. 4 písm. i) zákona o obecnom zriadení patrí obecnému zastupiteľ-

stvu, ale pri rešpektovaní jeho minimálnej zákonom ustanovenej hranice. To znamená, že zákon nebráni obecnému zastupiteľstvu oceniť prácu starostu vyššie, ale v záujme efektívneho nakladania s obecnými prostriedkami je takéto zvýšenie zákonného platu obmedzené maximálne na dvojnásobok.

Odmeny

Okrem platu zákon upravuje pre starostov aj **fakultatívny nárok na odmeny**. Možnosť obecného zastupiteľstva priznať starostovi odmeny **s prihliadnutím na náročnosť a kvalitu výkonu funkcie** vyplýva z § 5 ods. 1, a to až do výšky 50 % súčtu plátov za obdobie, za ktoré sa odmena poskytuje.

Okrem tejto odmeny má možnosť obecné zastupiteľstvo poskytovať starostom aj **mimoriadne odmeny** za činnosť vykonávanú v súvislosti so živelnými pohromami a inými mimoriadnymi udalosťami, pri ktorých dochádza k ohrozeniu života, zdravia alebo majetku a pri odstraňovaní ich následkov.

Aj keď rozhodnutie o priznaní odmeny za výkon funkcie starostu obce a určenie jej výšky je vo výlučnej kompetencii obecného zastupiteľstva, možno vysloviť názor, že jej nepriznanie len z dôvodu nekorektných vzťahov medzi orgánmi obce by mohol starosta súdne napadnúť, ak by **nepriznanie odmeny** bolo v rozpore so zásadou **dobrých mravov** alebo by išlo o iný **diskriminačný prejav**, motivovaný iba snahou donútiť starostu k rezignácii.

Bolo by to napríklad vtedy, keby starosta vykonával funkciu kvalitne, ale z dôvodu vybavovania rôznych osobných účtov, prípadne z dôvodov inej politickej orientácie starostu by mu odmenu obecné zastupiteľstvo nepriznalo.

Náhrada výdavkov

Z ďalších nárokov patriacich starostovi obce treba uviesť právo na **náhradu výdavkov** v súvislosti s výkonom funkcie, upravené v § 6 citovaného zákona. Pôjde najmä o cestovné náhrady.

Dovolenka

V § 2 ods. 2 citovaného zákona je upravený **nárok na dovolenku** na zotavenie pre všetkých starostov bez ohľadu na rozsah ich vykonávaného úväzku. Pritom sa v tomto zákone konštatuje, že na účely dovolenky sa primerane použije osobitný predpis. V súčasnosti je týmto právnym predpisom Zákonník práce.

Možno sa domnievať, že primeranosť použitia ZP nebude spočívať v tom, že by sa starosta mal podrobovať **evidencii a kontrole dochádzky**. Takýto prístup by bol absurdný, lebo okrem iného je viazaný na aplikáciu ďalších ustanovení ZP upravujúcich problematiku pracovného času a tieto ustanovenia ZP neboli na výkon verejnej funkcie delegované.

Pretože starostovi nemá kto určiť **čerpanie dovolenky**, zákon ustanovuje jej možné preplatenie, len ak si ju starosta nemohol vyčerpať ani do konca nasledujúceho kalendárneho roka, ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Odstupné

V súčasnosti platná právna úprava zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov zakotvuje podmienky, za ktorých sa starostovi poskytne po zániku mandátu jednorazové finančné ohodnotenie za výkon funkcie. Zákon ho výslovne nazýva ako „**odstupné**“ a jeho výška je **diferencovaná v závislosti od doby trvania výkonu funkcie starostu**.

Uvedený finančný nárok patrí starostom z dôvodu skončenia funkčného obdobia okrem prípadov, keď došlo k zániku mandátu odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou, alebo na základe právoplatného odsúdenia starostu za úmyselný trestný čin, alebo

za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený, alebo v prípade zániku mandátu v dôsledku odvolania starostu¹⁵.

To znamená, že pri všetkých ostatných spôsoboch zániku mandátu by odstupné starostovi malo patriť. V tejto súvislosti však treba poznamenať, že súčasná právna úprava nepôsobí na starostov motivačne, aby vo svojej funkcii zotrvali až do uplynutia funkčného obdobia, keďže nárok na odstupné sa priznáva starostovi aj v prípade, že sa svojej funkcii vzdá. Starosta tak môže predísť nepriaznivým dôsledkom zákonného vylúčenia nároku na odstupné svojou včasnou rezignáciou.

Na druhej strane *je správne, že nárok na odstupné je zachovaný aj v prípade smrti starostu. V takom prípade uvedený nárok prechádza na blízke osoby, ktoré s ním žili v čase smrti v domácnosti.*

Výška odstupného je diferencovaná v závislosti od doby výkonu funkcie (najmenej viac ako 6 mesiacov až 4 roky):

- 5-násobok priemerného mesačného platu, ak vykonával funkciu 4 roky,
- 4-násobok, ak ju vykonával 3 roky,
- 3-násobok, ak ju vykonával 2 roky,
- 2-násobok, ak ju vykonával 1 rok,
- priemerný mesačný plat, ak vykonával funkciu viac ako 6 mesiacov.

Odstupné, ako jednorazová forma ocenenia práce starostu, patrí všetkým starostom, ktorým sa výkon funkcie končí spôsobom predpokladaným v zákone bez ohľadu na to, či funkciu vykonávali popri svojom zamestnaní, alebo boli na ňu dlhodobo uvoľnení, alebo boli nezamestnaní a pod.

Zákon však výslovne *nepriznáva odstupné starostovi, ktorý bude do funkcie zvolený opätovne.*

3.3.3 Platové a pracovné nároky poslanca obecného zastupiteľstva

Pokiaľ ide o platové a niektoré pracovné nároky poslanca vo vzťahu k obci, platná právna úprava už nie je taká štedrá ako ku starostom.

Poslanec, ktorý je dlhodobo plne uvoľnený na výkon funkcie zástupcu starostu, má podľa § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení nárok na primeraný plat od obce.

Otázka posúdenia primeranosti platu však z právnej úpravy nevyplýva. Aplikovanie zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov prichádza do úvahy len v prípade určenia platu poslanca, ktorý po zániku mandátu starostu pred uplynutím funkčného obdobia plní úlohy starostu v plnom rozsahu¹⁶.

V ostatných prípadoch by sa za primeraný plat dlhodobo uvoľneného poslanca mal posudzovať taký plat, ktorý ho nepoškodzuje v nárokoch, ktoré by mu patrili u jeho zamestnávateľa, keby nebol uvoľnený na funkciu poslanca.

V praxi bude častejší výkon funkcie poslanca bez prerušenia zamestnania. Uvedený spôsob dokonca zákon o obecnom zriadení predpokladá. V tomto prípade poslanec nemá od obce právo na plat, ale môže sa mu priznať odmena vzhľadom na úlohy a časovú náročnosť výkonu funkcie podľa zásad odmeňovania poslancov.

Poslancovi, ktorý nie je v pracovnom alebo obdobnom pomere, obec poskytuje náhradu ušlého zárobku. Rovnako ako v prípade starostu obce sa v prípade poslancov posudzuje náhrada skutočných výdavkov, ktoré im vzniknú v súvislosti s výkonom funkcie.

¹⁵ Ide o § 13a ods. 1 písm. a), d) a f) zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁶ § 13b ods. 4 a 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

3.3.4 Postavenie a nároky zástupcu starostu

Poslanie a účel zriadenia tejto funkcie vyjadruje § 13b ods. 1 zákona o obecnom zriadení v platnom znení, podľa ktorého starosta zastupuje jeho zástupca, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta do 60 dní od zloženia sľubu starostu. Ak tak neurobí, zástupcu zvolí obecné zastupiteľstvo. Ak obec má viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním dvoch zástupcov, pričom určí aj ich poradie. Starosta môže svojho zástupcu kedykoľvek odvolať. Ak tak urobí, potom poverí zastupovaním ďalšieho poslanca do 60 dní od odvolania zástupcu starostu. Funkcia zástupcu starostu je charakterizovaná tromi základnými črtami.

1. *Zástupca starostu obce podľa výslovného znenia zákona je poslanec obecného zastupiteľstva. Rovnako ako v prípade poslanca sa posudzuje aj právny rámec výkonu tejto funkcie a vymedzenie jej nezlučiteľnosti.*
2. *Spravidla na celé funkčné obdobie zástupcu poveruje funkciou priamo starosta, ak tak neurobí, zástupcu starostu zvolí obecné zastupiteľstvo,*
3. *Zmyslom vytvorenia tejto funkcie je zastupovanie starostu v rozsahu určenom v písomnom poverení.*

Ak zanikne mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia v zmysle § 13a ods. 1 písm. c) až i) zákona o obecnom zriadení, napríklad, keď starosta zomrie, vzdá sa svojej funkcie, prípadne bude súdom obmedzený alebo pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin alebo sa rozhodlo o odvolaní starostu, vtedy zástupca plní úlohy starostu v plnom rozsahu a jeho zastupovanie sa končí až zložením sľubu nového starostu.

Ak vznikne takáto situácia a záujmy obce to vyžadujú, bude zástupca na svoju funkciu dlhodobo plne uvoľnený až do zloženia sľubu novozvoleného starostu.

Pokiaľ ide o pracovnoprávne a platové nároky vyplývajúce z výkonu funkcie zástupcu starostu, treba konštatovať, že súčasná právna úprava ich rieši dvojakým spôsobom. V prípade, že ide o zástupcu, ktorý je na svoju funkciu dlhodobo plne uvoľnený, tak bude mať v zmysle zákona o obecnom zriadení nárok na primeraný plat, a v prípade, že ide o zástupcu, ktorý bude z dôvodu zániku mandátu starostu ešte pred uplynutím funkčného obdobia **plniť úlohy starostu v plnom rozsahu**, bude mu patriť plat podľa zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov a primátorov.

4 Osobitosti pracovnoprávneho postavenia niektorých funkcií zamestnancov obce

4.1 Pracovnoprávne postavenie hlavného kontrolóra

V podmienkach obecnej samosprávy sa v okruhu zamestnancov obsadzuje voľbou len jediná funkcia a tou je hlavný kontrolór. Pôvodne v prijatom zákone o obecnom zriadení z roku 1990 hlavného kontrolóra do funkcie vymenúvalo obecné zastupiteľstvo na základe návrhu starostu. S poukázaním na neobjektívny výkon kontroly bol tento právny stav¹⁷ neskôr zmenený tak, že inštitút vymenovania sa nahradil voľbou a zároveň sa odstránil výlučný vplyv starostu pri obsadzovaní tejto funkcie.

¹⁷ Pozri zákon č. 295/1992 Zb.,

Obmedzenia

V zmysle § 18 zákona o obecnom zriadení hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo. Hlavný kontrolór **je zamestnancom** obce. Bez súhlasu obecného zastupiteľstva nemôže podnikat' alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť.

Toto obmedzenie sa nevzťahuje na vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, prekladateľskú činnosť, publicistickú činnosť, literárnu alebo umeleckú činnosť a na správu vlastného majetku alebo správu majetku svojich maloletých detí. Kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra je ukončené minimálne úplné stredoškolské vzdelanie.

Hlavný kontrolór je volený na šesť rokov a jeho funkčné obdobie sa začína dňom, ktorý je určený ako deň nástupu do práce. Hlavný kontrolór má po svojom zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. Pracovný pomer s ním možno dohodnúť aj na kratší pracovný čas, ktorého dĺžku určí obecné zastupiteľstvo ešte pred vyhlásením voľby kontrolóra.

Vznik a zánik pracovného pomeru

Starosta je povinný s právoplatne zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu najneskôr v deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra. Deň nástupu do práce sa určí na deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra.

V súčasnom znení § 18a ods. 8 a zákona o obecnom zriadení sa v záujme právnej istoty hlavného kontrolóra upravujú aj **spôsoby zániku výkonu tejto funkcie**.

Prvým spôsobom je vzdanie sa funkcie ako jednostranný právny úkon zo strany hlavného kontrolóra a *druhým spôsobom je odvolanie z funkcie* ako jednostranný právny úkon zo strany obecného zastupiteľstva. Odvolanie je možné len z dôvodov, ktoré sú upravené v § 18a ods. 9 písm. a,/b,/c/ zákona o obecnom zriadení. Ide o prípady, keď hlavný kontrolór

- a) opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca,
- b) hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom,
- c) uvedie nepravdivý údaj v čestnom vyhlásení alebo v údajoch o svojich majetkových pomeroch.

Na odvolanie hlavného kontrolóra z funkcie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

Výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj uplynutím funkčného obdobia, smrťou, dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol hlavný kontrolór odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin bez podmieneného odloženia výkonu trestu odňatia slobody, alebo rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená. Táto funkcia zanikne aj vtedy, keď začne hlavný kontrolór vykonávať funkciu nezlučiteľnú s funkciou hlavného kontrolóra. Nezlučiteľnosť funkcie hlavného kontrolóra upravuje § 18 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Zánik funkcie hlavného kontrolóra nemá vždy za následok aj skončenie pracovného pomeru. Pre skončenie pracovného pomeru hlavného kontrolóra po jeho odvolaní v priebehu jeho funkčného obdobia platí obdobne to, čo bolo uvedené v súvislosti s odvolaním prednostu obecného úradu. Nie je však vylúčené, aby sa pracovný pomer s hlavným kontrolórom počas funkčného obdobia ukončil aj ostatnými spôsobmi upravenými v § 59 ZP. To znamená dohodou, výpoveďou, v skúšobnej lehote, uplynutím času, prípadne okamžitým skončením pra-

covného pomeru. Keďže táto funkcia má stanovené svoje funkčné obdobie, prirodzeným spôsobom skončenia pracovného pomeru hlavného kontrolóra by mohlo byť aj uplynutie časového obdobia 6 rokov v prípade, že nedôjde k opätovnému zvoleniu do funkcie.

Či sa takýmto prirodzeným spôsobom pracovný pomer s hlavným kontrolórom skončí, bude závisieť od okolností, či starosta po zvolení hlavného kontrolóra s ním uzavrel pracovnú zmluvu na čas určitý alebo na čas neurčitý. Možnosť uzavretia pracovnej zmluvy na celé funkčné obdobie, teda až na 6 rokov, je nespochybniteľné vzhľadom na § 3 ods. 1 ZP, v zmysle ktorého *sa pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone verejnej služby spravujú zákonníkom práce, len ak osobitný predpis neustanovuje inak*. A osobitný predpis, to je zákon o obecnom zriadení v § 18a ods. 5 ustanovuje inak. Tým, že vymedzuje funkčné obdobie hlavného kontrolóra na 6 rokov, vylučuje aplikáciu § 48 ods. 2 ZP o obmedzení uzatvárania pracovných pomerov na čas určitý najdlhšie na dva roky.

Na základe uvedeného možno pripustiť, že ak by mal hlavný kontrolór na svoju funkciu uzavretú pracovnú zmluvu na obdobie 6 rokov a nebol by opätovne do funkcie zvolený, jeho pracovný pomer by sa v skončil uplynutím času, na ktorý bol v pracovnej zmluve dohodnutý, čo by bolo z hľadiska efektívnosti verejných financií pre samosprávu najúspornejším spôsobom riešenia vzniknutej situácie. Výhodnejšia právna pozícia by vyplynula pre hlavného kontrolóra v prípade, že sa s ním po jeho zvolení do funkcie uzavrela pracovná zmluva na čas neurčitý. Ak by totiž v takomto prípade nebol opätovne zvolený do funkcie, uplynutím jeho funkčného obdobia by došlo iba k strate právnych predpokladov na výkon funkcie, na základe čoho by dostal výpoveď, v dôsledku ktorej by ešte tri mesiace (výpovedná lehota) mal nárok na náhradu platu vo výške priemerného mesačného zárobku.

4.2 Pracovnoprávne postavenie prednostu obecného úradu

Právna úprava konštituovania do funkcie prednostu obecného úradu je obsiahnutá v § 17 zákona o obecnom zriadení. Z jeho znenia vyplýva, že ak je táto funkcia v obci zriadená, prednostu do nej vymenúva a odvoláva starosta. Prednosta je zamestnancom obce, ktorý zodpovedá za svoju činnosť starostovi.

Ide o vedúcu funkciu v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu obce, a preto jej obsadzovanie je spojené výlučne s právomocou starostu a nie obecného zastupiteľstva. Z hľadiska efektívnosti vynaložených obecných prostriedkov by funkcia prednostu mala byť zriadená v obciach s väčším počtom zamestnancov, keď je to potrebné na odbremenenie starostu od operatívneho riadenia chodu úradu.

V prípade, keď funkcia prednostu nie je zriadená, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje starosta sám. Zákon o obecnom zriadení neurčuje na výkon tejto funkcie žiadne kvalifikačné predpoklady, na rozdiel napríklad od funkcie hlavného kontrolóra.

Zamestnávateľ, u ktorého bude prednosta v čase vymenovania do svojej funkcie zamestnaný, v súčasnosti už nemá právnu povinnosť mu výkon tejto funkcie umožniť a poskytnúť na ten účel pracovné voľno, tak ako je to v prípade volených komunálnych politikov. V praxi sa môže stať, že zamestnávateľ bude trvať na tom, aby jeho zamestnanec aj po svojom vymenovaní za prednostu naďalej u neho vykonával dohodnutú prácu alebo svoj pracovný pomer z vlastnej iniciatívy ukončil.

Aby v praxi k takýmto nežiaducim situáciám nedochádzalo, je potrebné, aby prednosta ešte pred svojím vymenovaním zistil, ako sa k jeho prípadnej požiadavke na uvoľnenie zo zamestnania jeho zamestnávateľ postaví, a v prípade jeho neústretnosti si mohol stanoviť reálny deň na nástup do funkcie zohľadňujúci aj prípadnú dvojmesačnú výpovednú dobu.

Vymenovanie za prednostu obecného úradu treba v zmysle zákona o výkone prác vo verejnom záujme považovať za *nevyhnutný* predzmluvný predpoklad, aby sa následne s

prednostom mohla uzavrieť pracovná zmluva. Iba pracovná zmluva je totiž jediným právnym titulom na založenie pracovného pomeru s vopred vymenovaným prednostom.

Aj keď zákon o výkone práv vo verejnom záujme vo vzťahu k prednostovi neurčuje striktné požiadavku obsadenia tejto funkcie na základe výsledku *výberového konania*, dá sa z tohto právneho predpisu usúdiť, že **ak si to obec zakotví vo svojom pracovnom poriadku, ktorý mimochodom už v súčasnosti vydáva starosta, tak môže byť funkcia prednostu obsadzovaná na základe výsledku výberového konania.**

Aj keď to výslovne zo zákona nevyplýva, tak ako je to napríklad v prípade hlavného kontrolóra, prednosta má po svojom vymenovaní právny nárok, aby s ním starosta následne po jeho vymenovaní založil pracovný pomer pracovnou zmluvou. **Pracovný pomer prednostu môže byť dohodnutý na čas neurčitý alebo aj na určitý, avšak maximálne na dva roky.**

ZP však umožňuje, aby starosta dohodol s prednostom pracovný pomer aj na kratšie obdobie ako dva roky a v jeho priebehu takýto pracovný pomer môže s prednostom maximálne dvakrát predĺžiť. V súčasnosti už nie je prípustné, aby sa nad uvedený časový rámec pracovný pomer s prednostom reťazovite predlžoval podľa momentálnej potreby a prednosta bol tak držaný v tlaku a právnej neistote. V prípade spokojnosti s prácou prednostu by sa dvakrát predĺžený pracovný pomer mal už len zmeniť na čas neurčitý.

Bez ohľadu na to, či je prednosta v pracovnom pomere na čas určitý alebo čas neurčitý je na rozdiel od hlavného kontrolóra možné ho z funkcie *odvolať z dôvodov, ktoré nie sú zákonne zakotvené*. To by však nemalo znamenať, že by odvolanie z funkcie mohlo byť svojvoľné či diskriminačné, ale malo by sa opierať o objektívne kritériá spojené s hodnotením kvality vykonávanej funkcie prednostu.

Pre aplikačnú prax by bolo preto korektné, aby zo zákona vyplývali presne vymedzené dôvody na možné odvolanie, tak ako je to v prípade hlavného kontrolóra, prípadne aj zákonne stanovená písomná forma odvolania. Zabránilo by to rozhodne aj takým praktikám, ako je možnosť odvolať prednostu telefonicky či počas jeho dovolenky, či ústne pod prejavom silných emócií zo strany starostu.

Určitou právnou zárukou pre odvolaného prednostu, ktorý mal dohodnutý pracovný pomer na čas určitý, je skutočnosť, že jeho *pracovný pomer po odvolaní automaticky nekončí*, ale trvá naďalej za predpokladu, že odvolaný prednosta prijme ponúkanú náhradnú vhodnú prácu.

Ak takáto práca v podmienkach obce nie je, prípadne ju prednosta odmietne, potom je skončeniu jeho pracovného pomeru ťažké zabrániť. Pretože prednosta odvolaním zo svojej funkcie prakticky *stratil stanovený zákonný predpoklad na jej vykonávanie, dostane výpoveď podľa § 63 ods. 1 písm. d bod 1 ZP*. V aplikačnej praxi, najmä po voľbách sa možno stretnúť so situáciou, že nový starosta odvolá prednostu, ktorý bol vymenovaný do funkcie predchádzajúcim starostom. V takomto prípade, ak sa s ním nedohodne zmena pracovného pomeru, prednosta po svojom odvolaní dostane výpoveď.

Na otázku, ako sa brániť proti odvolaniu z funkcie, je veľmi ťažká odpoveď. Ak sa odvolaný prednosta domnieva, že jeho odvolanie bolo dôsledkom vybavovania osobných účtov zo strany štatutára, prípadne iným diskriminačným prejavom, má možnosť s poukázaním na porušenie základných článkov ZP domáhať sa súdnou cestou, aby sa rozhodlo, že jeho odvolanie z funkcie je neplatné. Prípady zo súdnej praxe však poukazujú na to, že žalujúcemu sa málokedy podarí skutočne preukázať diskriminačný motív zo strany zamestnávateľa.

4.3 Pracovnoprávne postavenie príslušníkov obecnej polície

Podľa § 19 zákona o obecnom zriadení si môžu obce na zabezpečenie verejného poriadku zriaďovať ako svoj poriadkový útvar obecné polície.

Pracovnoprávne postavenie príslušníkov obecnej polície upravuje zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii. Podľa § 5 tohto zákona obecnú políciu tvoria jej príslušníci, ktorí sú **zamestnancami obce** s postavením verejného činiteľa pri plnení ich úloh.

Teda zamestnávateľom je obec a nie útvar obecnej polície. Činnosť obecnej polície riadi jej náčelník, ale v pracovnoprávnych vzťahoch členovia obecnej polície podliehajú právomoci starostu obce. Podľa výslovného znenia § 6 ods.1 písm. f) tohto zákona je náčelník oprávnený len podávať starostovi návrhy týkajúce sa pracovnoprávnych vzťahov obecnej polície. To znamená, že **len** starosta má právo na návrh náčelníka uzatvárať s týmito zamestnancami pracovné zmluvy. Režim obsadzovania funkcie náčelníka polície vyplýva z § 2 ods. 3 citovaného zákona. Ide o funkciu, do ktorej je náčelník vymenúvaný a odvolávaný obecným zastupiteľstvom na návrh starostu obce, ktorému je priamo zodpovedný.

Z hľadiska pracovnoprávneho postavenia zamestnancov obce – príslušníkov obecnej polície, § 5 ods. 2 zákona o obecnej polícii ustanovuje osobitné predpoklady, podľa ktorých sa príslušníkom obecnej polície môže stať len bezúhonná osoba staršia ako 21 rokov, telesne, duševne a odborne spôsobilá na plnenie úloh obecnej polície. Ak by sa napríklad dohodol pracovný pomer s občanom, ktorý by nespĺňal v zákone ustanovenú vekovú hranicu, pracovný pomer by bol neplatný.

Ďalším zákonným predpokladom na výkon funkcie obecného policajta je jeho odborná spôsobilosť. Jej preukazovanie podrobne upravuje nariadenie vlády SR č. 590/2003 Z. z. o skúškach odbornej spôsobilosti príslušníkov obecnej polície a o odbornej príprave príslušníkov obecnej polície.

V zmysle tohto právneho predpisu sa odborná spôsobilosť preukazuje skúškou po ukončení výcviku a školenia. Účasť na školení, na ktorom má zamestnanec získať predpoklady ustanovené právnymi predpismi, sa podľa ustanovenia § 140 ZP považuje za prekážku v práci na strane zamestnanca. Počas trvania školenia, výcviku a skúšky poskytuje obec zamestnancovi platené voľno s náhradou mzdy. V prípade, že zamestnanec skúšku nezloží ani opakovane, je to dôvod, aby sa s ním ukončil pracovný pomer výpoveďou pre nesplnenie predpokladov na výkon funkcie podľa § 63 ods.1 písm. d) ZP.

Obdobné právne dôsledky nastanú aj vtedy, keď zamestnanec skúšku zložil, ale bez ospravedlniteľného dôvodu sa odmietne zúčastniť na doplnkovom školení a výcviku.

Vzhľadom na to, že v tomto prípade osvedčenie stratí platnosť, na príslušníka obecnej polície sa pozerá, akoby nespĺňal predpoklady na výkon funkcie. V súlade s § 154 ods. 3 ZP účasť na doplnkovom školení sa má posudzovať ako pracovná povinnosť vyplývajúca pre zamestnanca z pracovného pomeru. Z tohto dôvodu nejde ani o prekážku v práci, ale priamo o výkon práce, za ktorý patrí zamestnancovi plat.

Záver

Napriek tomu, že od radikálnej reformy verejnej správy a vzniku obecnej samosprávy uplynulo už 20 rokov, v právnej praxi pretrvávajú nedostatky pri uplatňovaní príslušnej legislatívy. V oblasti porušovania pracovnoprávnej legislatívy ide najmä o dve základné príčiny. Z vonkajšieho hľadiska je najmarkantnejšia často medializovaná nízka úroveň právnych a iných znalostí mnohých volených predstaviteľov obcí, čo vzhľadom na uvedenú komplikovanosť pracovných vzťahov vedie často k porušovaniu právnych predpisov. Druhou príčinou sú pretrvávajúce pracovnoprávne problémy a problémové situácie, ktoré nie sú legislatívne upravené.

Preto daný príspevok na základe systematickej interpretácie platnej pracovnoprávnej legislatívy pre oblasť obecnej samosprávy a jej konfrontácie s praxou poukazuje na pretrvávajúce právne problémy a možnosti ich riešenia.

Literatúra

- THURZOVÁ, M., KLEMENTOVÁ, S. *Miestna samospráva a pracovnoprávne vzťahy*. Bradlo 1992,
- THURZOVÁ, M. *Pracovnoprávne vzťahy v miestnej samospráve*, RAABE 2007,
- DELCAMP, A. *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris 1995
- BERČIK, P. *Financovanie miestnych samospráv v SR*, LSGAC, USAID, Bratislava 1998

Key words: local government, public office, mayor, municipal council, municipality as an employer, long-term release for public office, public office and performing the duties arising from employment, an obstacle in the general interest, superintendent, chief inspector, municipal police.

Summary

In the article the author clarifies the issue of legal regime that governs specific labour relations of the various categories of employees and officials in municipalities. Based on the confrontation of current legislation and practice, the author refers to the latest, still unsolved, labour issues and problem situations, most frequently encountered by the municipal authorities.

Contribution outlines corrective legislative ideas discussed in the author's previous works. The article aims to help municipal politicians, as well as professional staff in government, to enlighten the specifics of labour legislation in the municipal council. Pointing out the persistent problems of industrial relations in local government, together with sketches of their solutions should spur the legislature a final solution of the status issues in legal regulation of public administration.

*doc. JUDr. Marta Thurzová, CSc.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra súkromnoprávných disciplín
e-mail: marta.thurzova@minv.sk*

Recenzent: JUDr. Jindřich Škoda