

Špecifiká voľby a vymenovania v obecnej samospráve a ich dôsledky

Anotácia: Príspevok analyzuje špecifické problémy obecnej samosprávy z hľadiska jej personálneho substrátu. Identifikuje vzájomný nesúlad pri obsadzovaní funkcií voľbou a vymenovaním. Mnohé z týchto nedostatkov vznikli snahami zákonodarcu na odstránenie markantných problémov v samospráve. Analyzované pretrvávajúce nedostatky sú príčinou negatívnych hodnotení systému Európskou komisiou a Svetovou bankou. Záver vyúsťuje do návrhu systémových legislatívnych zmien.

Kľúčové slová: obecná samospráva, verejná funkcia, starosta, poslanec, konflikt záujmov, prednosta, hlavný kontrolór, náčelník obecnej polície, vymenovanie, voľba, odvolanie a vzdanie sa funkcie.

Úvod

Vo sfére verejnej správy a najmä na jej úseku územnej samosprávy naša legislatíva stimuluje princípy voľby a vymenovania nie celkom precízne a dosť nekonzistentne. Tieto princípy by mali stimulovať výkonnosť orgánov samosprávy, sú však v mnohom oslabované najmä spolitizovaním výberu na zastávanie kľúčových funkcií a vytváraním osobných väzieb často ignorujúcich odbornosť na vykonávanie týchto funkcií.

Systém obecnej samosprávy kreovaný pred 25 rokmi bol založený na princípoch liberálnej demokracie ako *majority rule*. Nebola snaha uplatniť tradičný princíp *major et valentior pars* (väčšina a najschopnejšia časť). Zákonodarcovia vychádzali z premisy, že výberu väčšiny voličov zodpovedá väčšia kvalita. Tento princíp sám seba poprel, keď postupný pokles voličov viedol k voleniu funkcionárov na základe získania najväčšieho z často nevelikého počtu hlasov, teda vôbec nie ani väčšinou voličov, ani väčšinou účastníkov volieb.

Ako ukazuje súčasnosť, legislatívne nedostatky sa v praxi v čoraz väčšom meradle a bez zábran zneužívajú. Medializujú sa len krikľavé kriminalizované prípady funkcionárov (napr. pred výkonom trestu, recidivisti alebo analfabeti, ignorácia zákonnosti pri riadení obcí alebo okatá korupcia a klientelizmus). Ostatný pokus zákonodarcu – zaviesť aspoň pre starostov minimálny vzdelanostný cenzus – bol na podnet opozičných poslancov Ústavným súdom SR zamietnutý.

1 Pracovné vzťahy v obecnej samospráve a ich právna regulácia

Mnohé snahy o korektúry stavu vytvorili komplikovanú a heterogénnu právnu reguláciu pracovných vzťahov v obecnej samospráve. Okrem pracovnoprávných vzťahov, za ktoré možno považovať pracovné pomery zamestnancov obce, kľúčovým personálnym substrátom je volená zložka zástupcov občanov obce, teda starosta obce (primátor mesta) a poslanci obecného (mestského) zastupiteľstva. Sú to funkcie, ktoré sa zakladajú voľbou obyvateľov obce.

Obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce¹ na 4 roky a rozhoduje o všetkých základných otázkach života obce. Poslanec obecného zastupiteľstva je zvolený spomedzi kandidátov podľa poradia v počte odovzdaných hlasov. Podmienkou je vek 18 r. a trvalý pobyt v obci.

¹ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Starosta obce je podľa² § 13 predstaviteľom obce a jej štatutárnym orgánom. Volia ho obyvatelia obce na 4 roky v priamych voľbách spomedzi kandidátov s najvyšším počtom odovzdaných hlasov. Podmienkou je vek 25 r. a trvalý pobyt v obci. Požiadavka aspoň na stredné vzdelanie² § 13 ods. 1 bola Ústavným súdom SR³ pozastavená.

Pri posudzovaní právnej regulácie funkcie starostu a poslanca treba objasniť:

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

Na účely Zákonníka práce⁴ (ďalej ZP) jeho § 137 definuje **verejnú funkciu** ako činnosť, o ktorej to ustanovuje ZP alebo osobitný predpis. V ods. 2 tohto 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.

Na účely ústavného zákona⁵ o konflikte záujmov sú starostovia, poslanci mestských zastupiteľstiev a poslanci zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach (teda nie poslanci obecných zastupiteľstiev) považovaní za verejných funkcionárov. Tento zákon im ukladá presadzovať a chrániť verejný záujem, nepripustiť korupčné a klientelistické správanie, ukladá obmedzenia v obchodnom styku, určuje nezlučiteľnosť s výkonom stanovených funkcií, zamestnaní a činností, povinnosť deklarovať vykonávanie všetkých funkcií, zamestnaní a činností a majetkových pomerov. Zákon o obecnom zriadení v ustanovení § 13a, ods. 1 sankcionuje porušenie zásady nezlučiteľnosti funkcie starostu zánikom jeho mandátu, ak do 30 dní od vzniku nezlučiteľnosti funkcie neodstránil rozpor.

1.1 Pracovnoprávne špecifiká voľby starostu a poslanca

Vo vzťahu k verejným funkcionárom priamo z § 2 ods. 2 ZP vyplýva, že ZP sa na vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie vzťahuje len vtedy, ak to výslovne ustanovuje alebo to ustanovuje osobitný predpis. Priamo zo ZP v (§ 215 ods. 1) vyplýva pre verejnú funkciu aplikácia jeho ustanovení o zodpovednosti za škodu. Osobitným právnym predpisom, ktorý rozširuje použitie ZP vo vzťahu k starostom, je zákon⁶ o právnom postavení a platových pomeroch starostov. § 2 ods. 1 tohto zákona určuje, že funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa **nevykonáva v pracovnom pomere**. *Nezlučiteľnosť funkcie starostu s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, upravuje aj § 13 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení*. Vo vzťahu k poslancovi obecného zastupiteľstva širšia aplikácia ZP z osobitného zákona pre neho nevyplýva. *Nezlučiteľnosť poslaneckej funkcie s funkciou zamestnanca obce je výslovne upravená v § 11 ods. 2 písm. b) zákona o obecnom zriadení*.

Základný právny inštitút výkonu verejnej funkcie komunálnych politikov, ktorí v čase zvolenia do funkcie mali zamestnávateľa, upravuje ZP v § 136 ako prekážku v práci z dôvodov všeobecného záujmu. Zamestnávateľia musia zamestnancom výkon verejnej funkcie umožniť. Túto ich základnú povinnosť zakotvuje okrem zákona o obecnom zriadení aj ZP. ZP konkretizuje túto povinnosť v § 136 ods. 1, 2. Keďže starostovi ani poslancovi obecného zastupiteľstva sa z titulu jeho verejnej funkcie nezakladá pracovný pomer, nie je možné ani v prípade zániku ich mandátu spájať následky viažuce sa na pracovný pomer. To znamená, že po skončení výkonu funkcie starostu či poslanca obecného zastupiteľstva ich **právny vzťah k obci prestáva existovať**.

² Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³ Uznesenie ÚS SR č. 139/2014 Z. z. sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 10. septembra 2014.

⁴ Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

⁵ Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.

⁶ Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov.

Funkcia starostu nie je len čestná reprezentačná funkcia vzhľadom na jeho **široko stanovený zákonný rozsah kompetencií a zodpovedností**. Preto popri jeho odbornej spôsobilosti je v záujme kvalitnej správy obce, aby bol starosta na svoju funkciu od svojho zamestnávateľa dlhodobo uvoľnený. Zákon však nevylučuje výkon funkcie starostu popri inej práci v pracovnom pomere. V zmysle zákona o obecnom zriadení je obecné zastupiteľstvo povinné určiť najneskôr **90 dní pred voľbami** na celé funkčné obdobie **rozsah výkonu funkcie starostu**. O zmene rozsahu úväzku starostu počas jeho funkčného obdobia môže obecné zastupiteľstvo rozhodnúť⁷ už len na návrh starostu. V prípade poslanca obecného zastupiteľstva sa predpokladá, že sa táto funkcia bude vykonávať zásadne bez prerušenia jeho zamestnania. V takomto prípade ZP určuje na výkon verejnej funkcie limit pracovného voľna **30 pracovných dní**.

Starosta ani poslanec **nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený** na svojich právach a nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru. Starosta alebo poslanec (zástupca starostu), ktorí boli zamestnávateľom na funkciu dlhodobo uvoľnení, majú počas výkonu funkcie zachovaný pracovný vzťah s materským zamestnávateľom. Práva a povinnosti z tzv. „spočívajúceho“ pracovného pomeru u materského zamestnávateľa sa opäť obnovia po skončení výkonu funkcie v ich práve na **zaradenie na pôvodnú prácu a pracovisko**. Len ak to nie je objektívne možné, tak to má byť miesto zodpovedajúce ich pracovnej zmluve.

1. 2 Pracovnoprávne postavenie zamestnanca obce

Na zamestnancov obce, na ich pracovnoprávne vzťahy sa v súlade s § 3 ods. 1 ZP aplikuje ZP, ak pre niektoré kategórie osobitný predpis neustanovuje inak. To znamená, že pred aplikáciou ZP má prednosť osobitná právna úprava vyplývajúca zo zákona o obecnom zriadení a zákonov týkajúcich sa **výkonu prác vo verejnom záujme**⁸ a odmeňovania⁹ takýchto zamestnancov.

Na základe uvedeného možno urobiť súhrnný záver, že ak to ZP výslovne neustanovuje alebo to neustanovuje osobitný právny predpis, na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie ho nemožno aplikovať. Vo vzťahu k zamestnancom obce sa zas ZP aplikuje len vtedy, ak v osobitných právnych predpisoch nie je konkrétna pracovnoprávna otázka upravená odlišne.

2 Vymenovanie a voľba ako inštitút obsadzovania funkcie zamestnanca v zmysle ZP

Súčasný ZP zakotvuje inštitúty vymenovania a voľby v § 42 ods. 2. Z dikcie tohto ustanovenia vyplýva, že *ak osobitný predpis ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako predpoklad vykonávania funkcie štatutárneho orgánu alebo vnútorný predpis zamestnávateľa ustanovuje voľbu alebo vymenovanie ako požiadavku vykonávania funkcie vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu, pracovný pomer s týmto zamestnancom sa zakladá písomnou pracovnou zmluvou až po jeho zvolení alebo vymenovaní*.

Ide o úpravu dvoch režimov obsadzovania funkcií. V prvom (tzv. vonkajšom) režime je upravené vymenovanie alebo voľba ako **predpoklad** vykonávania funkcie a v druhom (tzv. vnútornom) režime sú zas upravené ako **požiadavka** vykonávania funkcie.

Na právnu kvalifikáciu vymenovania alebo voľby **ako predpokladu** na výkon funkcie sa v zmysle ods. 2 cit. ustanovenia ZP vyžaduje splnenie nasledujúcich podmienok:

- musí ísť o funkciu štatutárneho orgánu,

⁷ Pozri § 11 ods. 4 písm. i).

⁸ Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

⁹ Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

- uvedený spôsob vymenovania alebo voľby musí vyplývať z osobitného predpisu.

Na právnu kvalifikáciu vymenovania alebo voľby **ako požiadavky** vykonávania funkcie sa v zmysle ods. 2 cit. ustanovenia ZP vyžaduje splnenie nasledujúcich podmienok:

- musí ísť o vedúce funkcie v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu a
- spôsob vymenovania alebo voľby musí byť zakotvený vo vnútornom predpise.

Samotným vymenovaním či voľbou sa pracovný pomer nemôže založiť, preto pre aplikáciu prax je dôležitý dôvetok tohto ustanovenia, z ktorého vyplýva, že pri **obsadení funkcie vymenovaním alebo voľbou** sa so zamestnancom **automaticky nezaloží pracovný pomer**. Na to je **potrebná písomná pracovná zmluva**, ktorá sa uzatvára až po zvolení alebo vymenovaní.

Pri obsadzovaní funkcie **štatutárneho orgánu** alebo člena štatutárneho orgánu sa v § 7 ods. 3 ZP konkretizuje, že dohodnutie podstatných náležitostí pracovnej zmluvy podľa § 43 ods. 1 ZP má urobiť orgán alebo právnická osoba, ktorá tento štatutárny orgán ustanovila.

Pri vedúcej funkcii v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu podmienky a náležitosti pracovného pomeru v pracovnej zmluve dohodne priamo štatutárny orgán, ktorý ho do tejto funkcie na základe vnútorného predpisu vymenoval alebo zvolil.

Na základe prezentovanej analýzy voľby do verejnej funkcie starostu a poslanca obecného zastupiteľstva možno konštatovať, že právnu úpravu § 42 ods. 2 ZP na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu týchto verejných funkcií, ktoré sa nevykonávajú v pracovnom pomere a s výkonom zamestnanca obce sú nezlučiteľné, **nemožno aplikovať**. Vo vzťahu k zamestnancom obce a štatutárnym orgánom právnických osôb v pôsobnosti obce možno konštatovať, že ZP sa na tieto pracovnoprávne vzťahy aplikuje len vtedy, ak v osobitných právnych predpisoch nie je konkrétna pracovnoprávna otázka upravená odlišne.

3 Vymenovanie a voľba do funkcií pri výkone prác vo verejnom záujme

Pretože ZP má na pracovnoprávne vzťahy pri výkone prác vo verejnom záujme len podpornú pôsobnosť, právna úprava vymenovania a voľby upravená v § 42 ods. 2 ZP sa pri obsadzovaní týchto funkcií použije, len ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Z § 3 ods. 1 písm. e) zákona¹⁰ vyplýva, že zamestnancom vo výkone prác vo verejnom záujme *sa môže stať fyzická osoba, ktorá bola zvolená alebo vymenovaná, ak tento zákon alebo osobitný predpis voľbu alebo vymenovanie ustanovuje ako predpoklad vykonávania práce vo verejnom záujme*.

Vo vzťahu k štatutárnym orgánom právnických osôb zriadených štátnym orgánom sa priamo v tomto citovanom zákone v § 3 ods. 5 stanovuje ako predpoklad vykonávanie funkcie **vymenovanie**. Vymenovanie ako predpoklad vykonávania funkcie štatutárneho orgánu je upravený aj v zákone¹¹ o štátnej správe a samospráve v školstve pre riaditeľov škôl na 5-ročné funkčné obdobie.

Podľa ZP právne úkony pracovnoprávných vzťahoch má vykonávať v mene právnickej osoby predovšetkým jej **štatutárny orgán**. Avšak zákonom deklarovaná právomoc starostu obce ako štatutárneho orgánu obce nie je komplexná. V pracovnoprávných vzťahoch je vo viacerých smeroch obmedzená právomocou obecného zastupiteľstva.

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

Vymenovanie ako predpoklad výkonu funkcie štatutárneho orgánu je zakotvené aj v zákone o obecnom zriadení, kde sa v § 11 ods. 4 písm. l) medzi kompetenciami obecného

¹⁰ Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov

¹¹ Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe a samospráve v školstve v znení neskorších predpisov

zastupiteľstva uvádza jeho právo na návrh starostu **vymenúvať a odvolávať vedúcich rozpočtových alebo príspevkových organizácií obcí.**

Na rozdiel od týchto príkladov týkajúcich sa obsadzovania funkcie štatutárneho orgánu organizácie v pôsobnosti obcí, v ktorých osobitná právna úprava korešponduje s § 42 ods. 2 ZP sa v pracovnoprávných vzťahoch vo verejnom záujme možno stretnúť s inštitútom vymenovania a voľby ako predpokladu výkonu aj iných funkcií, ako je len funkcia štatutárneho orgánu. Špecifické je najmä pracovnoprávne postavenie hlavného kontrolóra obce, ktorého volí obecné zastupiteľstvo, prednostu obecného úradu, ktorého vymenúva starosta obce a náčelníka obecnej polície, ktorého na návrh starostu vymenúva do funkcie obecné zastupiteľstvo.

3.1 Hlavný kontrolór obce

V oblasti obecnej samosprávy sa v okruhu zamestnancov obsadzuje voľbou len táto funkcia. Pôvodne v r. 1990 hlavného kontrolóra do funkcie vymenúvalo obecné zastupiteľstvo na základe návrhu starostu. Prax ukázala na neobjektívny výkon kontroly, preto nová právna úprava¹² zmenila inštitút vymenovania na voľbu a odstránil sa výlučný vplyv starostu pri obsadzovaní tejto funkcie. Podľa § 18 zákona o obecnom zriadení hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo, a to na šesťročné funkčné obdobie. Hlavný kontrolór má po svojom zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. Pracovný pomer možno dohodnúť aj na kratší pracovný čas, ktorý určí obecné zastupiteľstvo ešte pred vyhlásením voľby. Starosta je povinný s právoplatne zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu najneskôr v deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra.

Zákon o obecnom zriadení v § 18a upravuje 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 zastupiteľstva. Odvolanie je možné len rozhodnutím nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov a z dôvodov upravených v § 18a ods. 9, ak 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.

Výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj uplynutím funkčného obdobia, smrťou, dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený, alebo rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, alebo bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená. Táto funkcia zanikne aj vtedy, keď hlavný kontrolór začne vykonávať funkciu nezlučiteľnú s funkciou hlavného kontrolóra. Nezlučiteľnosť tejto funkcie upravuje § 18 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Dňom zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj jeho pracovný pomer, čo je z hľadiska efektívnosti verejných financií pre samosprávu najúspornejším spôsobom riešenia vzniknutej situácie

3.2 Prednosta obecného úradu

Právna úprava konštituovania do funkcie prednostu obecného (mestského) úradu je obsiahnutá v § 17 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého, ak je táto funkcia zriadená, prednostu do nej vymenúva a odvoláva starosta. Prednosta je zamestnancom obce, ktorý

¹² Pozri zákon č. 295/1992 Zb., o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe.

zodpovedá za svoju činnosť starostovi. V prípade, keď funkcia prednostu nie je zriadená, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje starosta sám. Zákon o obecnom zriadení neurčuje pre výkon tejto funkcie žiadne kvalifikačné predpoklady, napriek tomu, že kvalita obsadenia tejto funkcie má kľúčový význam najmä v obciach, kde starosta nedisponuje vysokou odbornosťou riadenia obce. V menších obciach bez prednostu úradu je celé bremeno riadenia obecných záležitostí a zodpovednosti na funkcii starostu. V prípade kvalifikačného deficitu dochádza často k protiprávnemu konaniu.

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 prác vo verejnom záujme vo vzťahu k prednostovi neurčuje striktne 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, 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. Bez ohľadu na to, či je prednosta v pracovnom pomere na čas určitý alebo 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 korektné, aby priamo zákon stanovil dôvody na možné odvolanie, ako je to v prípade hlavného kontrolóra, prípadne aj písomnú formu odvolania. Zabránilo by to rozhodne aj takým praktikám, ako je odvolanie prednostu telefonicky, počas jeho dovolenky či ústne pod prejavom silných emócií zo strany starostu, či automaticky novým starostom.

Určitou právnou zárukou pre odvolaného prednostu, ktorý mal dohodnutý pracovný pomer na dobu určitú, je skutočnosť, že jeho **pracovný pomer po odvolaní automaticky nekončí**, ako je to v prípade hlavného kontrolóra, ale trvá, ak prijme náhradnú vhodnú prácu. Ak takáto práca nie je alebo ju odvolaný prednosta odmietne až potom z dôvodu, že naďalej nespĺňa zákonný predpoklad na vykonávanie tejto funkcie, dostane výpoveď. V aplikačnej praxi, najmä po voľbách, je častá situácia odvolania prednostu novým starostom.

3.3 Náčelník obecnej polície

Podľa § 19 zákona o obecnom zriadení si môžu obce (mestá) na zabezpečenie verejného poriadku zriaďovať ako svoj poriadkový útvar obecnej (mestskej) polície. Pracovnoprávne postavenie príslušníkov obecnej polície upravuje zákon¹³ o obecnej polícii. Podľa § 5 tohto zákona obecnú políciu tvoria jej príslušníci, ktorí sú **zamestnancami obce** s postavením **verejného činiteľa** pri plnení ich úloh. Ich zamestnávateľom je obec a nie útvar obecnej polície. Činnosť obecnej polície riadi jej náčelník, ale v pracovnoprávných 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 pracovnoprávných 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

¹³ Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov

priamo zodpovedný. Aj keď to výslovne zo zákona nevyplýva, náčelník po svojom vymenovaní má právny nárok, aby s ním starosta následne založil pracovný pomer pracovnou zmluvou.

Zákon nekonkretizuje, v ktorých prípadoch a z akých dôvodov môže obecné zastupiteľstvo náčelníka odvolať. Určitou právnou zárukou je, že po odvolaní z funkcie sa jeho **pracovný pomer automaticky nekončí**, ako je to v prípade hlavného kontrolóra, ale trvá naďalej za predpokladu, že odvolaný náčelník prijme ponúkanú náhradnú vhodnú prácu. Ak takáto práca nie je alebo ju odvolaný náčelník odmietne, potom možno konštatovať, že pre neplnenie zákonného predpokladu na vykonávanie funkcie nakoniec dôjde k skončeniu pracovného pomeru na základe výpovede.

4 Problémy právnej úpravy v súvislosti s odvolaním alebo vzdaním sa funkcie

Súčasný ZP neupravuje podmienky odvolania, prípadne vzdania sa funkcie. Tieto inštitúty sú často súčasťou osobitných predpisov alebo vnútorných predpisov zamestnávateľa. Z pohľadu súdnej a prevládajúcej aplikačnej praxe možno konštatovať, že nie je spochybňiteľné ani tak právo toho, kto do funkcie zamestnanca vymenoval, aby si uplatnil svojím rozhodnutím aj jeho prípadné odvolanie, ale skôr častejšia a spornejšia je v súvislosti s odvolaním z funkcie otázka, či je možné tak urobiť aj bez uvedenia dôvodov a či je reálna možnosť, aby sa zamestnanec mohol proti takémuto rozhodnutiu o jeho odvolaní úspešne brániť. Z osobitných právnych predpisov, ale ani vnútorných predpisov zamestnávateľov často nevyplýva ani potreba preukázania existencie dôvodu na odvolanie, čo by pre korektnú aplikačnú prax malo byť samozrejmosťou. Pritom požiadavka riadneho zdôvodnenia odvolania je aj v kontexte s právom EÚ. V Charte základných práv EÚ¹⁴ je stanovená povinnosť rozhodnutie o odvolaní z funkcie vždy odôvodniť, aby nevznikli pochybnosti o dodržaní **zá- kazu diskriminácie**. Preto v prípade, že osobitný predpis alebo vnútorný predpis nezakotvuje žiadne dôvody potrebné na odvolanie z funkcie, potom musí mať odvolaná osoba zachované právo si súdnou cestou uplatniť požiadavku, či takéto konanie voči nej nebolo v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania. Na základe uvedeného možno vysloviť názor, že aj keď pre právnu relevanciu odvolania nie je nevyhnutné, aby dôvody, pre ktoré sa kompetentný subjekt rozhodol zamestnanca z funkcie odvolať, boli v akte odvolania aj uvedené, v žiadnom prípade by nemalo dôjsť k svojvoľnému odvolaniu, keď jeho dôvod vôbec neexistuje. V aplikačnej praxi okrem odvolania z funkcie, kde je iniciatíva na strane toho, kto do funkcie zamestnanca obsadzoval, sa možno stretnúť aj prirodzeným právom na strane zamestnanca, aby sa svojej funkcii mohol z rôznych dôvodov na základe vlastného rozhodnutia vzdať.

Absencia univerzálnych hmotnoprávnych a formálnych predpokladov pre akt **odvolania, ako aj vzdania sa funkcie**, či už v právnej úprave ZP, alebo prípadne aj v osobitných predpisoch, má za následok, že aplikačná prax v súvislosti s aktom odvolávania alebo vzdania sa funkcie je rozporuplná. Umožňuje totiž, aby bol zamestnanec odvolaný napr. telefonicky, počas dovolenky či len ústne po prejavoch silných emócií toho, kto odvoláva, a nie je v praxi ničím výnimočným, že často po vzdaní sa funkcie zamestnanca nasleduje ešte aj jeho odvolanie. Určitou právnou zárukou zamestnancov vykonávajúcich svoju funkciu na základe vymenovania alebo voľby je, že v prevládajúcich prípadoch sa odvolaním či vzdaním sa funkcie pracovný pomer zamestnancovi automaticky neskončí¹⁵. Vzniknutý právny stav možno kvalifikovať len ako stratu predpokladov alebo požiadaviek, ktoré výkon ich funkcie vyžadoval. Ak by sa napríklad zamestnanec po svojom odvolaní domnieval, že jeho odvolanie bolo dôsledkom nejakého vybavovania osobných účtov alebo iným diskriminačným prejavom, má možnosť sa domáhať svojich práv súdnou cestou.

¹⁴ Charta základných práv Európskej únie, 2010/C 83/02, Úradný vestník Európskej únie C 83/389.

¹⁵ Za výnimku z tejto zásady možno považovať § 18 ods. 11 zákona o obecnom zriadení, že dňom zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj jeho pracovný pomer.

Po odvolaní či vzdaní sa funkcie však zaniká povinnosť zamestnávateľa prideľovať zamestnancovi prácu, ale aj povinnosť zamestnanca vykonávať prácu zodpovedajúcu funkcii, do ktorej bol menovaný alebo zvolený, a iná práca, ktorú by bol zamestnávateľ zamestnancovi povinný prideľovať a zamestnanec povinný v zmysle § 47 ZP vykonávať, zatiaľ nie je dohodnutá. Takýto stav, keď chýba jeden zo základných prvkov pracovného pomeru, a to druh práce, treba v súlade so súdnou praxou považovať za prekážku v práci na strane zamestnávateľa v zmysle § 142 ods. 2 ZP až do momentu, keď príde k dohode o zmene pracovných podmienok alebo ku skončeniu pracovného pomeru. V zmysle § 63 ods. 2 ZP má zamestnávateľ povinnosť zamestnancovi ponúknuť pracovné miesto vhodné pre neho z hľadiska jeho zdravotnej spôsobilosti, s prihliadnutím na jeho schopnosti a kvalifikáciu, a to aj prípadne na kratší pracovný úväzok, v mieste, ktoré sa so zamestnancom dohodlo v pracovnej zmluve. Pokiaľ nedôjde k dohode o zmene pracovných podmienok ani ku skončeniu pracovného pomeru, mal by mať zamestnanec zachovaný nárok na náhradu mzdy vo výške priemerného zárobku.

Na základe uvedeného **možno konštatovať, že len ak zamestnávateľ preukázateľne** nemá pre zamestnanca žiadnu inú vhodnú náhradnú prácu, ktorú by bol zamestnanec schopný vykonávať v mieste doterajšieho výkonu práce, alebo zamestnanec ponúknuté pracovné miesto odmietne, až potom v dôsledku toho, že nedošlo k dohode o zmene pracovných podmienok, je možné zo strany zamestnávateľa uplatniť kvalifikovaný **výpovedný dôvod** podľa § 63 ods. 1 písm. d) ZP. A to buď s uvedením skutkovej podstaty spočívajúcej v neplnení predpokladov ustanovených právnymi predpismi na výkon práce, alebo s uvedením skutkovej podstaty spočívajúcej v tom, že zamestnanec prestal spĺňať požiadavky podľa § 42 ods. 2 ZP.

5 Hodnotenie stavu miestnej demokracie v SR

Revolučná reforma verejnej správy v r. 1990 striktne oddelila územnú samosprávu od štátnej správy. Bola založená na princípoch liberálnej demokracie a systéme tzv. silného starostu (nie tak v ČR). Ukázalo sa, že presadenie tzv. väčšinového volebného systému vyžadovalo následne prijať rad legislatívnych korekcií¹⁶. Tie však narušili vyváženosť tohto právneho poriadku, vniesli doňho popísanú diverzifikovanosť a disharmóniu. Išlo často o riešenie problémov ad hoc a v rôznych právnych predpisoch. Nedosiahol sa ani cieľ efektívnosti reformy, pretože od r. 1990 došlo k rýchlemu rastu personálu verejnej správy a poklesu jeho odbornosti. Negatívne sú hodnotenia nielen kvality výkonu verejnej správy, ale aj korupcie a klientelizmu.

Podľa analytického a koncepčného materiálu vlády¹⁷ pre Európsku komisiu, v hodnotení Svetovej banky¹⁸ a Európskej komisie¹⁹ tak patrí SR medzi **najmenej vyspelé štáty** v oblasti verejnej správy. EK navrhuje, aby sa financovanie EÚ obmedzilo na kľúčové priority, ktoré sú uvedené v Pozičnom dokumente EK k partnerskej dohode a programom SR na roky 2014 – 2020²⁰. Prostriedky by sa mali použiť na riešenie problémov najmä na regionálnej a miestnej úrovni.

5.1 Hlavné problémy kvality a efektívnosti obecnej samosprávy

Cieľom miestnej demokracie by mala byť kvalitná verejná správa ako služba občanom, ako kľúčová podmienka a stimul podpory hospodárskeho rastu, tvorby pracovných miest a sociálnej inklúzie: efektívna verejná správa je predpokladom na rozvoj

¹⁶ Len zákon o obecnom zriadení má doteraz 39 noviel a 3 nálezy Ústavného súdu SR.

¹⁷ Základné východiská reformy verejnej správy v Slovenskej republike, UV-32613/2013, 18.12.2013.

¹⁸ World Government Indicators (WGI) database, World Bank, 2012; hodnotí 6 oblastí: efektívnosť verejnej správy, sloboda, politická stabilita, kvalita regulácie, vymožitelnosť práva a kontrola korupcie.

¹⁹ Excellence in Public Administration for competitiveness in the EU Member States.

²⁰ Dokument: <http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>.

a implementáciu politik, ktoré budujú dôveru, podporujú investície a inkluzívny, udržateľný rozvoj.

Uvedené materiály ako hlavné problémy v SR konštatujú

- nízku efektívnosť práce orgánov miestnej samosprávy,
- veľkú fluktuáciu ich personálneho substrátu,
- absenciu systému ľudských zdrojov počínajúc nedostatkami pri náboře a výbere zamestnancov, resp. voľbe funkcionárov, ich vzdelávania a hodnotenia výkonnosti,
- negatívne dopady politického cyklu.

5.2 Faktory kvality personálneho substrátu

Zlé riadenie obecných úradov a obecných organizácií znižuje **efektívnosť** ich činnosti. Na kvalitu a efektívnosť v rovnakej miere pôsobia aj problémy **odbornosti** zamestnancov obce i volených funkcionárov. Špecifickým negatívom Slovenska je veľký počet malých obcí, ktoré sa však bránia združovaniu²¹. Pod silným tlakom personálnych, resp. politických sietí a vonkajšieho lobbingu je silne oslabená **etika** práce volených funkcionárov a zamestnancov obce. Prijímané etické kódexy sa dodržujú viac-menej len ako povinné etické pravidlá²² (rules of obligation), menej ako pravidlá obozretnosti (rules of prudence).

Stabilita personálu pod vplyvom politických cyklov je jednou z vážnych slabín kvality personálu. Odvolávanie z funkcií či prepúšťanie zamestnancov, diskriminácia nepohodlných a dosadzovanie nových za odmenu novozvoleným starostom má negatívne následky na kvalitu, ale aj etiku personálu.

5.3 Riešenie situácie

Demokracia vo všeobecnosti, a miestna demokracia zvlášť, závisí predovšetkým od kvality personálneho substrátu, ktorý realizuje obecnú politiku a život obce. Preto je dôležité, aby voľby boli väčšinové (balotáž) a na čelo obcí sa dostávali odborne a morálne spôsobilí funkcionári. To však vyžaduje zásadne prehodnotiť doterajší systém verejnej správy a systémovo upraviť legislatívu v smere

- právnej stimulácie efektívnosti riadenia miestnej samosprávy, posilnenia právnej zodpovednosti za riadenie obcí,
- harmonizácie a sprehľadnenia legislatívy na demokratických princípoch,
- sprísnenia sankcií za jej porušovanie, rozšírenie a posilnenie inštitúcie prokurátorského dozoru.

Takáto nová právna regulácia by mohla byť stimulom nástrojom odfiltrovania nekvalitného personálu a stabilizačným faktorom odborne a výkonovo kvalitného personálneho substrátu. V opačnom prípade „demokracia, ktorá podľahne ... zlému výberu, sa stane demokraciou, ktorú ľud napokon nebude podporovať.“²³

Literatúra

Dokument: <http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>.

Excellence in Public Administration for competitiveness in the EU Member States

²¹ V UK je vykonávaná správa na úrovni grófstiev, v obciach je len „úväzkový“ starosta, dohliadajúci na výkon správy v katastri obce.

²² THURZO A. *Etika vo verejnej správe*, Inštitút ďalšieho vzdelávania Akadémie Policajného zboru, 2003

²³ SARTORI, G. *Teória demokracie*, Archa Bratislava 1993.

<http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>

Charta základných práv Európskej únie, 2010/C 83/02, *Úradný vestník Európskej únie* C 83/389.

SARTORI, G. *Teória demokracie*, Archa Bratislava. 1993.

THURZO A. *Etika vo verejnej správe*, Inštitút ďalšieho vzdelávania Akadémie Policajného zboru. 2003.

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov.

Uznesenie ÚS SR č. 139/2014 Z. z. sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 10. septembra 2014.

World Government Indicators (WGI) database, World Bank, 2012.

Základné východiská reformy verejnej správy v Slovenskej republike, UV-32613/2013, 18.12.2013.

Zákon č. 311/2001 Z. z. *Zákonník práce v znení neskorších predpisov*.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov.

Zákon č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe a samospráve v školstve v znení neskorších predpisov.

Key words: general government, public office, the mayor, deputy,, conflict of interest before-ness, the chief auditor, chief of the municipal police, appointment, election, removal and resignation.

Summary

This contribution analyzes the specific problems of local government in terms of its personnel substrate. Identifies discontinuity for the positions of election and appointment. Many of these deficiencies arise legislature's efforts to eliminate noticeable problems. Analyzed remaining shortcomings are the cause of a negative evaluation of the European Commission and the World Bank. Leads into the design of the legislative changes.

doc. JUDr. Marta Thurzová. CSc.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra súkromnoprávných vied
Sklabinská č. 1, 835 17 Bratislava
tel.: 09610 57 395
e-mail: marta.thurzova@minv.sk

*mjr. JUDr. Juraj Mezei, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra súkromnoprávných vied
Sklabinská č. 1, 835 17 Bratislava
tel.: 09610 57 582
e-mail: juraj.mezei@minv.sk*

Recenzent: JUDr. Ladislav Dudor, PhD.