

OSOBITOSTI PERSONÁLNYCH VZŤAHOV V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU

JOZEF SOTOLÁŘ

Právnická fakulta UPJŠ Košice, Slovenská republika

Abstract in original language

Predmetná vedecká štúdiá na podklade judikatúry súdov hodnotí a posudzuje existujúci status a osobitosti personálnych vzťahov v oblasti miestnej samosprávy na území Slovenska. Pozornosť je venovaná postupne orgánom obce – obecnému zastupiteľstvu i starostovi obce, a tiež ostatným subjektom.

Key words in original language

Miestna samospráva – obec – orgány obce – funkčné a zamestnanecké vzťahy

Abstract

The present research study on the basis of case law courts and assess the existing status and specific personal relationships in local government in Slovakia. Attention is paid to the village authorities gradually – the municipal council and mayor, and also other entities.

Key words

local government – municipality – municipal authorities – functional and employment relationships

Jednou z dominantných a určujúcich funkcií práva, vrátane komunálneho práva je vnášať prvky istoty do systému usporiadania štátu.

Moderná verejná správa vychádza z viacerých právnych predpokladov - základným a určujúcim je to, že správu nevykonáva len štát, ale aj iné neštátne subjekty. Ide o prvok, ktorým sa zabezpečuje čo najoptimálnejšia rovnováha medzi všeobecnými a miestnymi (lokálnymi) záujmami. V podmienkach Slovenskej republiky je ním aj samospráva obcí a miest. Takto vymedzený a deklarovaný záver, že správa má svojich nositeľov nielen v štátnych orgánoch, ale aj samosprávnych orgánoch a inštitúciách neštátneho charakteru uskutočňujúcich výkon miestnej verejnej správy, umožňuje konštatovať, že špecifický a osobitný obsah úloh štátnej správy a samosprávy sa navonok musí prejavíť v špecifických formách. Pritom nemožno zabúdať na to, že rozsah a intenzita výkonu verejnej správy je rôzna. V tomto zmysle a kontexte možno hovoriť a rozoznávať dve základné dimenzie administrácie: vládna správa (administration of government) a samosprávna správa (administration of self-government). Prvá dimenzia sa viaže na globálnu organizáciu štátu, zatiaľ čo druhá je prepojená s tzv. lokálnou (miestnou alebo regionálnou) autonómiou. Jasným cieľom je to, aby miestne samosprávne orgány mali rozsiahle kompetencie, ktoré možno zabezpečovať a plniť na miestnej úrovni. Charakter týchto oprávnení a

povinností tvorí základ existencie miestnej samosprávy a preto – v záujme právnej istoty a jednoznačnosti – sa zakotvil aj v Ústave Slovenskej republiky nosný princíp, spočívajúci v tom, že poverovanie na výkon nebude realizované „ad hoc“, ale prostredníctvom právnych predpisov (kompetencie). Tým sú zároveň dané garancie právnej stability miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky, pretože tieto povinnosti a oprávnenia vymedzuje ústava a zákony.

Od tohto základného prístupu sa potom odvíjajú aj ostatné vzťahy – a to vrátane personálnych vzťahov – kde sú už zohľadňované zhora uvedené osobitosti viažuce sa na kompetencie a systém fungovania miestnej samosprávy na Slovensku.

Miestna samospráva na Slovensku – s poukazom na medzinárodné dokumenty a vnútroštátnu legislatívu - znamená právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov. Pojem „spôsobilosť“ vyjadruje schopnosť a myšlienku o tom, že zákonné právo spravovať a riadiť niektoré verejné veci musia sprevádzať adekvátne právne a materiálne prostriedky na strane jednej, ale aj tomu zodpovedajúce personálne „vybavenie“ úradov na strane druhej, aby sa tak zabezpečila účinnosť a efektívnosť spravovania záležitostí.

Do tejto definície sa tak vývojom transponovali všetky dominantné znaky a charakteristické črty systémového významu. Možno vyselektovať a následne konštatovať, že sa v nej premieta päť základných a nosných právnych podmienok výkonu práva a spôsobilosti spravovať a riadiť miestne záležitosti:

- prvá, tzv. regulatívne právo orgánov miestnej samosprávy – predstavuje oprávnenie orgánov miestnej samosprávy spravovať a riadiť svoje vlastné záležitosti, vždy v medziach zákonov a na vlastnú zodpovednosť,

- druhá, tzv. lokálne právo orgánov miestnej samosprávy – výrazom je to, že miestna samospráva vždy koná v záujme miestnych obyvateľov. Zvýrazňuje sa tak myšlienka legálnosti, pričom základnou zásadou je to, že miestna aktivita nemá opodstatnenie, ak nevedie k uspokojovaniu potrieb obyvateľov, ktorí ju chcú,

tretia, tzv. kompetenčné právo orgánov miestnej samosprávy – ide v praktickej podobe o regulovanie a spravovanie podstatnej časti verejných záležitostí,

štvrtá, tzv. efektívnosť spravovania verejných záležitostí orgánmi miestnej samosprávy - je to právny základ schopnosti efektívne a racionálne spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí,

piata, tzv. primárne právo orgánov miestnej samosprávy na spravovanie a regulovanie miestnych záležitostí – je odrazom princípu

subsidiarity v činnosti regionálnych samosprávnych orgánov na území Slovenska.

S poukazom na zhora uvedené poznámky možno definovať ústavné postavenie miestnej samosprávy na území Slovenskej republiky pomocou nasledovných zásadných a určujúcich (dominantných) črt:

- 1./ obec vystupuje ako k o o r d i n á t o r rozvoja územia
- 2./ obec vystupuje ako r e g u l á t o r rozvoja územia
- 3./ obec vystupuje ako s t a b i l i z á t o r rozvoja územia
- 4./ obec nie je a nemôže byť r e a l i z á t o r o m (vykonávateľom) rozvoja územia.

Všetky tieto črty sa následne premietajú aj do jednotlivých oprávnení a povinností, do kompetencií a úloh jednotlivých orgánov obce. Nachádzajú konkrétny výraz v reálnych podmienkach tej – ktorej obce. Samozrejým a logickým výstupom sú potom osobitosti a zvláštnosti v statusovom postavení jednotlivých funkcionárov v miestnej samospráve, ale i osobitosti a zvláštnosti v postavení zamestnancov obce a v postavení tzv. špecifických zamestnancov obce s osobitným statusom. Efektívnosť a racionálnosť výkonu miestnej – komunálnej správy preto veľmi úzko súvisí s postavením funkcionárov a zamestnancov obcí a miest

Na rozdiel od právnej úpravy národných výborov je právnickou osobou v podmienkach Slovenskej republiky obec a nie jej orgán. Obec vykonáva samosprávu obce vlastnými orgánmi samostatne v medziach Ústavy Slovenskej republiky a zákonov. Obec ako nositeľka právnej subjektivity nadobúda práva a zaväzuje sa vo vlastnom mene s akýmkoľvek právnym subjektom. Obec ako taká vystupuje v právnych vzťahoch svojím menom a nesie zodpovednosť z týchto vzťahov vyplývajúcu. Pojem právnická osoba je bližšie vymedzený v ust. § 18 - 20a Občianskeho zákonníka, príp. v ust. § 13 Obchodného zákonníka. Právnická osoba je útvar vytvorený občanmi, ktorý je považovaný podľa zákona za samostatný subjekt práv a záväzkov. Spôsobilosť právnickej osoby nadobúdať práva a povinnosti môže byť obmedzená len zákonom. Právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach robia tí, ktorí k tomu sú oprávnení zákonom (tzv. štatutárne orgány). Podľa § 13 ods. 1 veta druhá Obchodného zákonníka, právnická osoba koná prostredníctvom štatutárneho orgánu, alebo za ňu koná zástupca. Uvedený postup však nemožno rigorózne aplikovať na podmienky miestnej samosprávy - tu je totiž rozhodovacia a ostatná právomoc striktne delená medzi jednotlivé orgány samosprávy obce - starostu a obecné zastupiteľstvo. Obec je budovaná ako samostatný a samosprávny subjekt, preto zákon musel zakotvovať právne inštitúty tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol vytvorený funkčný systém určitých vzájomných bŕzd a protiváh umožňujúcich plynulý chod a existenciu obce. Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú rovnocenné

postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má relatívne nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných a koncepčnejších záležitostiach rozvoja obce. Starosta obce je tiež orgánom relatívne nezávislým (obecné zastupiteľstvo ho nevolilo), a preto ho nemôže obecné zastupiteľstvo ani odvolať.

Pri hľadaní ústavne konformných zodpovednostných vzťahov v podmienkach miestnej samosprávy si je žiaduce uvedomovať minimálne nasledovné právne relevantné skutočnosti a okolnosti :

A./ rozlišovať u obce ako právnickej osoby (§ 18 ods. 2 písm. c/ Občianskeho zákonníka a § 1 ods. 1 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) vykonávanie právnych úkonov na strane jednej a na strane druhej rozhodovanie o týchto úkonoch. Zatiaľ čo rozhodovanie znamená vytváranie vôle vo vnútri, v rámci organizačnej štruktúry obce o tom, či, resp. aký právny úkon obec urobí (vykoná), právne konanie je prejavom už takto vytvorenej vôle navonok voči tretím osobám s cieľom založiť, zmeniť alebo zrušiť právny vzťah.

B./ Funkcia štatutárneho orgánu právnickej osoby ktorým je nesporne starosta obce (§ 13 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), znamená výhradné oprávnenie konať menom obce navonok, t.j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám.

Táto funkcia však sama osebe nezahŕňa jeho výlučné oprávnenie vytvárať vôľu, ktorá je potom prejavovaná navonok práve v podobe právnych úkonov urobených na základe uvedeného konateľského oprávnenia.

Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t.j. o tom, či , resp. aký úkon obec urobí (prejaví) je zo zákona rozdelené medzi orgány obce - štatutárny orgán a obecné zastupiteľstvo (porovnaj k tomu najmä § 11 a § 13 zákona o obecnom zriadení, § 7 a nasl. zák. SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov).

C./ Starosta obce nemôže urobiť bez prejavu vôle obce právny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva a zaviazat' ním obec, pretože mu k tomu platná právna úprava nedáva oprávnenie, takže jeho právny úkon nemôže vyvolať právne účinky.

D./ Prejav vôle príslušného orgánu obce – obecného zastupiteľstva - právne účinky vyvolá len vtedy, ak spĺňa formálne a obsahové náležitosti.

E./ Prejav vôle orgánu obce – obecného zastupiteľstva - je potrebné sledovať aj z pohľadu jeho rozsahu oprávnení na ten – ktorý právny úkon

V kontexte slovenskej právnej úpravy musíme nutne vychádzať z relatívne štandardného modelu na úseku zamestnaneckých vzťahov (tzv.: triangel):

zákoník práce – štátna služba – verejná služba.

Zhora uvedený stav ale nemožno mechanicky aplikovať na samosprávne jednotky – tu sú zásadné odlišnosti, ktoré spravidla nachádzajú svoj výraz v osobitnej právnej úprave, prípadne kde chyba je dopĺňaná postupne rozhodovacou činnosťou jednotlivých súdov.

Preto v ďalšom výklade pojmov sa vychádzalo zo znenia a zo zmyslu príslušného ustanovenia zákona – v intenciách nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. III. ÚS 72/2010: „Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia ... môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy) ... Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.“ (rovnako tak nález Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. III. ÚS 341/07). V tejto súvislosti je vhodné poukázať aj na nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky pod sp. zn. Pl. ÚS 22/92, v ktorom ústavný súd vyjadruje právny názor, podľa ktorého „je potrebné si uvedomiť, že existuje rozdiel medzi chápaním rovnosti pred zákonom v sfére súkromnoprávnej a v oblasti verejnoprávnej. Zatiaľ čo v prvej je podmienkou získania určitého práva iba samotná spôsobilosť na práva a povinnosti (právna subjektivita), v druhej môžu, či dokonca musia byť stanovené ďalšie kritériá“. Na záver ešte možno zvýrazniť – zohľadňujúc osobitosti a špecifiká personálnych vzťahov jednotlivých subjektov v oblasti miestnej samosprávy – a citovať rozsudok Európskeho súdneho dvora - vec Lindou a spol. proti Francúzsku z 22.10.2007. „Súd znovu opakuje, že normu nemožno považovať za „zákon“ v zmysle článku 10 ods. 1 Dohovoru, pokiaľ nie je formulovaná dostatočne presne, aby umožnila občanovi regulovať svoje správanie. Musí byť schopný v prípade potreby s príslušnou radou predvídať v miere primeranej okolnostiam dôsledky, ktoré jeho konanie môže mať. Tieto dôsledky nemusia byť predvídateľné s absolútnou istotou. Hoci istota je žiaduca, môže so sebou prinášať prehnanú strnulosť a zákon musí držať krok s meniacimi sa okolnosťami. Preto mnohé zákony sú nevyhnutne formulované pojmami, ktoré sú vo väčšom či menšom rozsahu vágne a ktorých interpretácia a aplikácia sú otázkami praxe. Súd ďalej opakuje, že rozsah pojmu predvídateľnosti závisí do značnej miery od obsahu textu, o ktorý ide, priestor, ktorý má pokryť, a počet a status tých, ktorým je adresovaný. Zákon stále môže spĺňať požiadavky predvídateľnosti, dokonca aj keď dotknutá osoba mala

primeranú právnu pomoc na posúdenie v miere primeranej okolnostiam, dôsledky, ktoré daná činnosť môže vyvolať. To osobitne platí vo vzťahu k osobám vykonávajúcim odbornú činnosť, ktorých úlohou je byť v značnej miere obozretní pri výkone svojho povolania. Môže sa od nich očakávať, že osobitne starostlivo posúdia riziká, ktoré z takejto činnosti vyplývajú.“

Na území Slovenskej republiky personálne a funkčné osobitosti možno zreteľne badať najmä na úrovni :

poslanca obecného zastupiteľstva

zástupcu starostu a dlhodobo uvoľneného poslanca na výkon funkcie

starostu obce

hlavného kontrolóra.

Ad. 1./ POSLANEC OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA. Obce sú budované ako samostatné a samosprávne subjekty, preto Ústava Slovenskej republiky a zákon o obecnom zriadení museli zakotviť základné právne inštitúty tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy obce bol vytvorený funkčný systém určitých vzájomných bŕzd a protiváh umožňujúcich plynulý chod a existenciu obce. Podľa čl. 69 ods. 1 - 3 Ústavy Slovenskej republiky orgánmi obce sú výlučne obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných a koncepcnejších záležitostiach rozvoja obce. Starosta obce je tiež orgánom nezávislým (obecné zastupiteľstvo ho nevolilo) a preto ho nemôže ani odvolať.

Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Voľby poslancov zastupiteľstva sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Podľa ust. § 11 ods. 2 písm. b/ zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: Funkcia poslanca obecného zastupiteľstva je nezlučiteľná s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Z ust. § 25 ods. 2 citovaného zákona: Mandát poslanca zaniká v prípadoch podľa § 11 ods. 2.

Z uvedenej právnej úpravy (predovšetkým z ustanovení § 25 ods. 4 a 7 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ako aj § 13b tohto zákona) je daný úmysel zákonodarcu odlišiť postavenie poslancov obecného zastupiteľstva od právneho postavenia zamestnancov. Na rozdiel od poslancov v prípade starostu a primátora vytvoril zákonodarca osobitnú úpravu zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest, ktorý vo svojich ustanoveniach

priamo odkazuje na použitie Zákonníka práce v niektorých prípadoch (napr. aj v prípade nároku na dovolenku).

Dohoda o vykonaní práce a dohoda o pracovnej činnosti. Dôležité sa javí presné vymedzenie statusu zamestnanca a to práve s ohľadom na potenciálne dopady vyplývajúce z právnej regulácie miestnej samosprávy na Slovensku.

V súlade s ust. § 1 zák. č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce v znení neskorších predpisov: Tento zákon upravuje individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy. Za závislú prácu, ktorá je vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, sa považuje výlučne osobný výkon práce zamestnanca pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, za mzdu alebo odmenu, v pracovnom čase, na náklady zamestnávateľa, jeho výrobnými prostriedkami a na zodpovednosť zamestnávateľa a ide o výkon práce, ktorá pozostáva prevažne z opakovania určených činností. Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislou prácou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodno-právnom vzťahu podľa osobitných predpisov.

Podľa ust. § 11 cit. zákona zamestnanec je fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.

Z § 223 cit. zákona vyplýva, že zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov), ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (dohoda o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov). Na pracovnoprávny vzťah založený dohodami o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa vzťahujú ustanovenia prvej časti.

Pracovný pomer podľa judikatúry Súdneho dvora je charakterizovaný okolnosťou, že určitá osoba vykonáva po určitú dobu v prospech inej osoby a pod jej vedením činnosti, za ktoré protihodnotou poberá odmenu ... za pracovníka musí byť považovaný každý, kto vykonáva skutočnú a efektívnu činnosť, s výnimkou takých činností, ktoré sú natoľko obmedzené, že sú čiste okrajové a vedľajšie (najmä rozsudky Mattem a Cikotic C-10/05, bod 22 z 30. 03. 2006, Collins, C-138/02, bod 26 z 23. 03. 2004). Obdobne .. súd zistil, že ... vykonáva činnosti v prospech zamestnávateľa a pod jeho vedením za odmenu, konštatoval teda existenciu znakov zakladajúcich každý

pracovnoprávny vzťah, a síce vzťahu podriadenosti a vyplácania odmeny za protihodnotou za vykonávané činnosti. (rozsudok Genc C-14/09, bod 21 z 04. 02. 2010 obdobne rozsudok Trojani, C-456/02, bod 22 z 07. 10. 2004).

V súlade s hore citovanými ustanoveniami Zákonníka práce je zjavné, že uzatvorením platnej dohody o vykonaní práce, resp. dohody o pracovnej činnosti medzi obcou a fyzickou osobou dochádza k založeniu individuálneho pracovnoprávneho vzťahu podľa Zákonníka práce, v ktorom na jednej strane vystupuje obec ako zamestnávateľ a na druhej strane vystupuje fyzická osoba v pozícii zamestnanca. Vytvorí sa tým právny stav tzv. nezlučiteľnosti funkcií, ktorého dôsledkom je zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva dotknutej obce „ex lege“ - zo zákona bez ďalšieho.

Zo zákona nastupuje za tohto poslanca náhradník, ktorého nastúpenie má vyhlásiť obecné zastupiteľstvo v lehote stanovenej zákonom. O tomto nastúpení odovzdá obecné zastupiteľstvo náhradníkovi starostom podpísané osvedčenie.

Odmena poslanca obecného zastupiteľstva: Podľa ust. § 25 ods. 4 a 5 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov:

(4) Funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytnúť odmenu. Poslancovi patrí náhrada skutočných výdavkov, ktoré mu v súvislosti s výkonom funkcie poslanca vznikli, podľa osobitných predpisov platných pre zamestnancov v pracovnom pomere.

(5) Poslanec nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru. Zamestnávateľia umožňujú poslancovi výkon funkcie podľa osobitných predpisov; to platí aj o členoch komisií, ktorí nie sú poslancami. Obec uhrádza zamestnávateľom na požiadanie náhradu za vyplatenú náhradu mzdy alebo inej odmeny za prácu. Poslancovi, ktorí nie sú v pracovnom alebo obdobnom pomere, obec poskytuje náhradu ušlého zárobku.

Aj táto oblasť je – vzhľadom na svoj význam a dopad veľmi často pretraktovaná na území Slovenska. Prístupy jednotlivých obcí a miest boli rôzne a teda bola rozmanitá i forma a spôsoby odmeňovania poslancov za výkon ich poslanskej funkcie v tej - ktorej obci. Otázka nastavenia základných parametrov a štandard odmeňovania poslancov zostala na súdnu prax.

Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne pod sp. zn. 17Co/145/2007 výslovne uvádza: „V prejednávanej veci bolo skutkovo nepochybné, že navrhovatelia boli ... členmi obecného zastupiteľstva, pričom v uvedenom období im nebola vyplácaná za výkon odmena. ... Výška odmien bola upravená v uznesení obecného zastupiteľstva č. zo dňa“

Pri posudzovaní nárokov poslancov obecného zastupiteľstva je treba vychádzať jednak z gramatického výkladu vyššie citovaného zákonného ustanovenia, podľa ktorého patrí odmena členovi obecného zastupiteľstva len za výkon funkcie poslanca, a preto je viazaná na skutočný výkon. Zároveň je potrebné prihliadať aj na účel a zmysel úpravy odmeny poslanca obecného zastupiteľstva, z ktorej je zrejmé, že táto funkcia je vykonávaná popri riadnom pracovnom pomere, poslanec má zachované nároky z pracovného pomeru, ako aj skutočné výdavky v súvislosti s vykonávaním funkcie. Na rozdiel od práce vykonávanej v rámci pracovného alebo obdobného pomeru, ktorej účelom a zmyslom je získanie finančných prostriedkov, výkon funkcie poslanca je verejnou funkciou, s právami a povinnosťami vymedzenými v ust. § 25 zákona o obecnom zriadení a jej cieľom je vykonávanie činnosti v záujme obce a jej obyvateľov. Zaplatenie odmeny, ktorú umožňuje obecnému zastupiteľstvu stanoviť zákon o obecnom zriadení v ust. § 25 ods. 4, predstavuje len ekvivalent a náhradu poslancovi za vynaloženie svojho voľného času v prospech danej činnosti. V prípade, pokiaľ túto činnosť nevykonáva, a to bez ohľadu na dôvod, prečo k takejto situácii došlo, podľa názoru krajského súdu nemôže mať nárok na vyplatenie odmeny podľa § 25 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., pretože niet čo nahrádzať.“

Ad. 2./ ZÁSTUPCA STAROSTU OBCE A DLHODOBO UVOLNENÝ POSLANEC. Inštitút zástupcu starostu dotvára sústavu subjektov spôsobilých v samospráve obce zabezpečovať a podieľať sa na plnení úloh v súlade s platnou právnou úpravou. Podľa dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení takáto úprava sleduje zamedzenie zneužitia krátkodobej neprítomnosti starostu v obci (napr. pre dovolenku alebo štúdium) na zásadné zmeny v správe obce, na reorganizáciu obecného úradu a pod., resp. na vypísanie volieb starostu obce. Právna úprava vymedzuje postavenie zástupcu starostu takto: Zástupcu starostu vymenúva starosta obce výlučne z poslancov obecného zastupiteľstva - v tomto prípade nejde o formu vzniku zamestnaneckého vzťahu k obci, a preto sa mu týmto vymenovaním do funkcie nezakladá pracovný pomer a z toho titulu si nemôže uplatňovať žiadne nároky spojené s pracovným pomerom. Nasvedčuje tomu aj možnosť kedykoľvek ho z tejto funkcie odvolať. Funkcia zástupcu starostu je obligatórnou funkciou v samospráve (svedčí o tom dikcia zákonodarcu „starostu zastupuje...“ a nie starostu „môže zastupovať“). Starosta obce vymenúva zástupcu spravidla na celé funkčné obdobie, môže ho však kedykoľvek odvolať a vymenovať nového.

Funkcia poslanca a teda aj zástupcu starostu - je verejnou funkciou, a teda v súlade s § 2 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. - Zákonník práce v znení neskorších predpisov, sa na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu jeho funkcie Zákonník práce vzťahuje iba ak to výslovne ustanovuje alebo ak to ustanovuje osobitný predpis. Podľa § 137 ods. 2 Zákonníka práce výkon verejnej funkcie na účely tohto zákona je plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným obdobím alebo časovým obdobím

a obsadzovaná na základe priamej voľby alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov. Výkon funkcie zástupcu starostu je aj z pohľadu Zákonníka práce výkonom verejnej funkcie. Zásadne platí, že zástupca starostu nie je oprávnený realizovať rozhodovaciu činnosť – vid' formuláciu „obecné zastupiteľstvo určí rozsah úkonov a činností“, t.j. len jednotlivé úkony a činnosti.

Z uvedeného úplne jednoznačne vyplýva, že poslanec obecného zastupiteľstva ostáva poslancom aj po jeho zvolení za zástupcu starostu. A teda je odmeňovaný podľa § 25 ods. 4 alebo 7 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa § 25 ods. 4 zákona o obecnom zriadení funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru. Za jej výkon však môže obec poskytnúť odmenu. Podľa odseku 7 tohto ustanovenia poslancovi, ktorý je na výkon funkcie dlhodobo plne uvoľnený zo zamestnania, patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní primeraný plat od obce. Jeho pracovný vzťah v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný podľa osobitných predpisov.

To, že zástupca starostu nie je samostatnou funkciou je možné jednoznačne vyvodit' aj z ostatných ustanovení zákona o obecnom zriadení:

zástupca starostu nie je volený priamo, ale nepriamo obecným zastupiteľstvom na návrh starostu z poslancov obecného zastupiteľstva, (od 1.4.2010 je menovaný starostom alebo volený obecným zastupiteľstvom, v prípade že starosta zástupcu nemenuje)

obecné zastupiteľstvo (od 1.4.2010 starosta obce) môže zástupcu starostu kedykoľvek aj bez dôvodu odvolať,

ak je v obci zriadená obecná rada, zástupca starostu je po celý čas jej existencie a po celé svoje funkčné obdobie jej členom (§ 13b ods. 2). Podľa § 14 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obecná rada je zložená z poslancov obecného zastupiteľstva, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Ustanovenie § 14 neobsahuje žiadnu osobitnú zmienku o zástupcovi starostu, pretože tento je naďalej poslancom obecného zastupiteľstva, čo je jeho jediná verejná funkcia.

Ak by sme aj chceli zakladať početné nároky zástupcu starostu alebo dlhodobo uvoľneného poslanca obecného zastupiteľstva na ustanoveniach čl. 35 – 43 Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne i na čl. 36, podľa ktorého zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, ktoré okrem iného zahŕňajú aj právo na primeraný odpočinok po práci, musíme zohľadniť ustanovenie čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý stanovuje, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Z vyššie uvedenej právnej úpravy jednoznačne vyplýva, že zákony týmto funkcionárom nepriznávajú

postavenie zamestnanca. Právna teória a rovnako aj Ústavný súd SR označujú uvedené ustanovenie čl. 51 ústavy ako tzv. pozitívny záväzok zákonodarcu. Z judikatúry Ústavného súdu SR (napríklad pod sp. zn. PL ÚS 8/94 ale i mnohé ďalšie) vyplýva, že obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právom a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi, ale súčasťou pozitívneho záväzku nie je povinnosť dosiahnuť výsledok, ktorý občan žiada od štátu.

V danom prípade nemožno hovoriť ani o diskriminácii v súvislosti so zhora uvedeným statusom funkcionárov. Vychádzajúc totiž z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napríklad vo veci Thlimmenos v. Grécko zo 6. 4. 2000, bod. 44) „o diskriminácii je možné hovoriť v prípade, ak štát zaobchádza rozdielne s osobami v obdobnej situácii (postavení) bez zabezpečenia objektívneho a rozumného zdôvodnenia. Súd rovnako považuje za diskriminačné ak štát bez objektívneho a rozumného zdôvodnenia nezaobchádza s osobami v rozdielnom postavení rozdielne“. Je potrebné podotknúť, že uvedený judikát nie je ojedinelým, ale táto definícia diskriminácie je trvalou súčasťou rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva. Porovnateľnú definíciu využíva aj Súdny dvor Európskej únie (porovnaj napr. rozsudok Súdneho dvora z 9. septembra 2004 vo veci C – 304/01) – zásada rovnosti zaobchádzania alebo zákazu diskriminácie vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodniteľné.

Predpokladom toho, aby bolo možné konštatovať, že zástupca starostu, resp. dlhodobo uvoľnený poslanec alebo poslanec je v porovnaní so zamestnancami alebo v porovnaní so starostom pri priznávaní nárokov diskriminovaný je teda priznanie rovnakého postavenia týmto osobám. Zástupca starostu, resp. dlhodobo uvoľnený poslanec obecného zastupiteľstva však jednoznačne nemá porovnateľné postavenie ako zamestnanec obce alebo starosta obce. Je teda nemysliteľné a právne neakceptovateľné, aby mu boli garantované rovnaké práva. S prihliadnutím na vyššie uvedenú judikatúru je dokonca práve v situácii - kedy by sa osoby v nie rovnakom postavení nerozlišovali, ale naopak priznávali by sa im rovnaké práva - možné hovoriť o diskriminácii.

Ad. 3./ STAROSTA OBCE. Právne postavenie starostu obce je oproti ostatným subjektom vo viacerých smeroch osobitné. Pôvodné postavenie, pôsobenie a úlohy starostu obce boli spojené s celkovým poslaním obce. Bol teda jedným z činiteľov územnej samosprávy - a to veľmi významným činiteľom. Postupne sa dostávala do popredia aj druhá oblasť charakterizujúca jeho súčasné postavenie - t.j. pôsobnosť v oblasti štátnej správy, príp. na obec prenesených úloh štátnej správy. Vo vývoji sa objektivizuje postavenie starostu ako nezávislého predstaviteľa obce, ktorý nesmie dať prednosť osobným záujmom pred obecnými záujmami. Funkcia starostu obce je budovaná na monokratickom princípe, na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré

je typickým kolektívnym orgánom, rozhodujúcim v zbore. Starosta obce nie je členom zastupiteľstva a ani ním volený, má samostatné a nezávislé postavenie vyplývajúce z platnej právnej úpravy.

Postavenie starostu obce v Slovenskej republike nie je len tzv. „čestnou funkciou“, tak ako je to zvykom v niektorých iných štátoch. Podľa dôvodovej správy k zákonu o obecnom zriadení „starosta je konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán správy obce. Jeho postavenie je pomerne nezávislé na obecnom zastupiteľstva. Tým sa značne oddeľuje výkon moci ľudu v obci od rutínnej správy obce a prehľbuje jeho priama zodpovednosť obyvateľom obce ako svojim voličom.“

Starosta obce je Ústavou Slovenskej republiky konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán obce a predstavený obce (čl. 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Rovnako tak z ustanovenia § 13 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vyplýva, že funkcia starostu obce je verejná funkcia: „Predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce je starosta. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľuby novozvoleného starostu. Spôsob voľby starostu upravuje osobitný zákon.“

Dovolenka. Ustanovenie § 2 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov vymedzuje funkciu starostu obce tak, že je to verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere :

„(1) Funkcia starostu je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný s funkciami podľa osobitného predpisu a s výkonom práce zamestnanca obce.

(2) Starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka na zotavenie; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.“

Podľa ust. § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov patrí starostovi obce dovolenka podľa Zákonníka práce. (vid' odkaz č. 3 pri § 2 ods. 2 zák. č. 253/1994 Z. z.). Zákonník práce upravuje dovolenku v ust. § 100 až § 117. Možnosť predĺženia dovolenky pre zamestnancov obce vyplýva z ust. § 231 ods. 1 Zákonníka práce, ktoré uvádza, že zamestnávateľ a odborový orgán môžu v kolektívnej zmluve v prípadoch, kde to Zákonník práce výslovne nevylučuje upraviť pracovné podmienky výhodnejšie ako Zákonník práce („Odborový orgán uzatvára so zamestnávateľom kolektívnu zmluvu, ktorá upravuje pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a

podmienky zamestnávania, vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, vzťahy medzi zamestnávateľmi alebo ich organizáciami a jednou organizáciou alebo viacerými organizáciami zamestnancov výhodnejšie, ako upravuje tento zákon alebo iný pracovnoprávny predpis, ak to tento zákon alebo iný pracovnoprávny predpis výslovne nezakazuje alebo ak z ich ustanovení nevyplýva, že sa od nich nemožno odchyliť. Nároky, ktoré vznikli z kolektívnej zmluvy jednotlivým zamestnancom, sa uplatňujú a uspokojujú ako ostatné nároky zamestnancov z pracovného pomeru.“)

Z citovaného ustanovenia Zákonníka práce a rovnako aj z ustanovenia § 2 ods. 1 zák. č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov vyplýva, že kolektívna zmluva upravuje len a výlučne pracovné podmienky vrátane mzdových podmienok a podmienky zamestnávania zamestnancov. Aby sa mohla kolektívna zmluva uplatniť aj vo vzťahu k verejnému funkcionárovi, v tomto prípade k starostovi obce musela by právna úprava v Zákonníku práce alebo v osobitnom predpise, t.j. v zákone č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov alebo v zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ustanoviť postavenie starostu obce ako zamestnanca aj pre oblasť kolektívnych vzťahov.(viď k tomu § 2 ods. 2 Zákonníka práce: „Na právne vzťahy vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie sa vzťahuje tento zákon, ak to výslovne ustanovuje alebo ak to ustanovuje osobitný predpis.“).

Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné právne uzavrieť, že starosta obce nie je zamestnancom obce, a osobitná úprava jeho postavenia neumožňuje, aby mu patrila dovolenka vo výmere predĺženej oproti Zákonníku práce pre zamestnancov obce - tak ako bola dohodnutá v kolektívnej zmluve. Starostovi obce patrí dovolenka výlučne a len vo výmere ako je upravená v Zákonníku práce.

Nevyčerpaná dovolenka. Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka na zotavenie; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. 3) Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Používajúc logický, systematický ako aj gramatický výklad v súlade s právnou teóriou, je možné toto ustanovenie vykladať iba jedným spôsobom. Starostovi možno (teda nie povinnosť ale možnosť) poskytnúť náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku, len ak nemohol dovolenku vyčerpať do konca budúceho kalendárneho roka a ak (kumulatívna podmienka, čo znamená, že musia byť splnené obe tieto podmienky) o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Z uvedeného vyplýva, že starosta obce má právny nárok na náhradu za nevyčerpanú dovolenku iba v prípade, ak si ju nemohol vyčerpať a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

V tejto súvislosti možno odkázať na rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-124/05 *Federatie Nederlandse Vakbeweging v. Holandské kráľovstvo* zo 6. apríla 2006: „Je v rozpore s právom Spoločenstva, keď namiesto minimálnej doby platenej dovolenky za rok je vyplatená peňažná náhrada v prípade prenosu tejto dovolenky na nasledujúci rok. Súdny dvor Európskych spoločenstiev zastáva názor, že pozitívny účinok tejto dovolenky pre bezpečnosť a zdravie pracovníka sa môže úplne rozvinúť, ak sa dovolenka čerpá v roku, pre ktorý je určená. Možnosť vyplatenia finančnej náhrady za prenesenú minimálnu dovolenku za rok v každom prípade by mohla byť podnetom, aby sa pracovníci zriekli svojej dovolenky na odpočinok alebo aby boli podnecovaní sa jej zrieknuť, čo je nezlučiteľné s cieľmi smernice.“ Tento vychádza zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času, zverejnená v Úradnom vestníku EÚ L299, s. 9, Mim. vyd. 05/004, s. 381. Tento judikát indikuje spôsob, akým je potrebné nahliadať na nároky z nevyčerpanej dovolenky. Takýto prístup v judikatúre Súdneho dvora sa odrazil v rozhodovacej praxi aj slovenských súdov, čoho príkladom je rozsudok Krajského súdu v Prešove vo veci 1Co/137/2006 - súd v rozhodnutí uvádza, že „nemožno akceptovať argumentáciu, ktorú produkoval žalobca v priebehu konania a vrátane odvolacieho konania spočívajúcu v tom, že bol natoľko pracovne vyťažovaný, že si túto dovolenku nemohol vyčerpať. Podstatné však je, že na preplatenie tejto dovolenky nebol udelený súhlas vo forme rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Z týchto dôvodov žalobcovi nevzniká nárok na preplatenie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku. Ustanovenia zákonníka práce možno v takomto prípade aplikovať len podporne. Zákon č. 253/1994 Z. z. úpravu v tomto smere obsahuje, táto je striktná a v jej zmysle nemožno žalobe žalobcu vyhovieť“. S poukazom na prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi SR, ako je ustanovená v článku 7 ods. 5 Ústavy SR ešte dodávame, že podľa čl. 2 ods. 4 Dohovoru o každoročne platenej dovolenke (zverejnený pod č. 442/1990 Zb.) vnútroštátne zákonodarstvo môže výnimočne povoliť rozdelenie každoročnej platenej dovolenky, len pokiaľ ide o tú časť dovolenky, ktorá presahuje minimálnu výmeru. Tento dohovor pripúšťa osobitný režim vo vzťahu k osobám zamestnaným vo verejných úradoch.

Pracovný čas. Pracovný čas je inštitút typický pre zamestnanca. Podľa § 85 ods. 1 Zákonníka práce pracovný čas je časový úsek, v ktorom je zamestnanec k dispozícii zamestnávateľovi, vykonáva prácu a plní povinnosti v súlade s pracovnou zmluvou. Samotný zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších právnych predpisov umožňuje použiť Zákonník práce pri riešení právneho postavenia starostu obce len pre účely dovolenky na zotavenie a zrážok z platu. Zákonník práce neupravuje možnosť

použitia Zákonníka práce na právne postavenie starostu obce. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov tiež v žiadnom zo svojich ustanovení neurčuje pracovný čas starostu obce.

Keďže neexistuje zákonná právna úprava, ktorá by určovala pracovný čas starostu obce – a nemožno v týchto prípadoch aplikovať osobitné právne predpisy - je potrebné uzavrieť, že starosta obce nemá určený pracovný čas - „pracovnú dobu“, v ktorej verejnú funkciu vykonáva. Výkon svojej práce si môže sám zadeľovať podľa svojho uváženia v rámci svojho volebného obdobia. Musí vykonávať svoju funkciu tak, aby zabezpečil realizáciu všetkých úloh vyplývajúcich z jeho funkcie.

Ad. 4./ **HLAVNÝ KONTROLÓR OBCE.** Hlavný kontrolór je zamestnancom obce, ktorý vykonáva kontrolu v rozsahu tzv. kontrolnej činnosti podľa ust. § 18 a nasl. zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

V praktickej podobe to znamená, že jeho miesto nemožno nahradiť „kontrolnou alebo inou obdobnou komisiou obecného zastupiteľstva“ a ani zmluvným vzťahom obchodného charakteru (zmluva o výkone kontrolnej činnosti s fyzickou alebo právnickou osobou a pod.). Musí byť pritom splnená podmienka zamestnaneckého právneho vzťahu v súlade s príslušnými ustanoveniami Zákonníka práce. Tomu korešponduje aj ust. § 13 ods. 4 písm. i/ zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, podľa ktorého obecnému zastupiteľstvu je vyhradené určovať plat hlavného kontrolóra.

Pri výkone verejnej funkcie a právomocí z nej vyplývajúcich teda vystupuje hlavný kontrolór ako nositeľ časti verejnej moci - je nositeľom kontrolných právomocí priznaných mu zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ostatnými právnymi predpismi. I z uvedeného dôvodu sa funkcia hlavného kontrolóra obsadzuje voľbou obecným zastupiteľstvom.

Funkcia hlavného kontrolóra. K vzniku funkcie hlavného kontrolóra dochádza aktom voľby nakoľko vtedy dochádza k jednostrannému konštitutívnemu preneseniu oprávnenia (právomocí) na zvoleného.

To znamená, že voľba predstavuje základný a rozhodujúci moment pre posúdenie statusu hlavného kontrolóra. Hlavnému kontrolórovi síce vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou - vid' ust. § 18 ods. 5 a 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov - avšak táto pracovná zmluva plní vo vzťahu k výkonu funkcie len podpornú úlohu. O tom nepochybne svedčí

1./ postupnosť úkonov a činnosti pri „ustanovení“ kontrolóra – prvotná je voľba a až potom sa uzatvára pracovný pomer

2./ jednoznačná dikcia ustanovenia § 18a ods. 6 veta prvá, podľa ktorého „hlavnému kontrolórovi po zvolení vzniká nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou.“

3./ na zvýraznenie a podporu tejto argumentácie možno spomenúť aj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. ÚS I. 93/07, kde v porovnateľnej situácii ústavný súd uvádza, že „neskoršie uzatvorená pracovná zmluva plní v tomto prípade len technickú, podpornú funkciu“

Uvedené vyplýva i z právnej úpravy obsiahnutej v zákone SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorá dôsledne rozlišuje v rámci funkcie hlavného kontrolóra vzťahy spojené s výkonom verejnej funkcie hlavného kontrolóra (vzťahy verejnoprávne), ktoré sa riadia zákonom o obecnom zriadení (ust. § 18 ods. 1 veta 1, ods. 2; ust. § 18a ods. 1 až 5, ods. 8 až 10; ust. 18d, 18e, 18f, 18g citovaného zákona) a vzťahy vyplývajúce z jeho pracovnoprávneho pomeru k obci (ust. § 18 ods. 1 veta druhá; ust. § 18a ods. 6a 7; ust. § 18c citovaného zákona), na ktoré sa okrem ustanovení zákona o obecnom zriadení podporne aplikujú i ustanovenia zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších právnych predpisov a Zákonníka práce (zákon č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Funkcia hlavného kontrolóra teda v sebe v zmysle platnej právnej úpravy spája výkon verejnej (mocenskej) funkcie a súkromnoprávny (pracovný) vzťah medzi hlavným kontrolórom a obcou. (k potrebe rozlišovania verejnoprávneho a súkromnoprávneho prvku v rámci služobných a obdobných vzťahov pri verejných funkcionároch, ako aj zamestnancoch verejnej alebo štátnej správy sa vyjadrili vo viacerých nálezhoch a rozhodnutiach tak Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí vo veci pod sp. zn. ÚS I. 93/07, ako aj Najvyšší správny súd Českej republiky pod sp. zn. As 55/2006 - 96, ale aj Európsky súd pre ľudské práva v Strasbourgu vo veciach Pellegrin proti Francúzsku, Eskelinen proti Fínsku, a pod).

Voľba hlavného kontrolóra. Bez platnej a zákonnej voľby sa však takáto osoba nemôže ujať výkonu funkcie hlavného kontrolóra. Výkonu funkcie sa nemôže ujať len na základe uzatvorenia pracovného pomeru s príslušným orgánom. To napokon vyplýva i z vyššie citovaného rozhodnutia Ústavného súdu SR, pracovný pomer tu plní vo vzťahu k verejnej funkcii a jej výkonu len technickú úlohu – nemožno ním založiť výkon verejnej funkcie.

Uvedené napokon nepriamo vyplýva i z ust. § 3 ods. 1 písm. e) zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších právnych predpisov, ktorý sa podporne vzťahuje na pracovný pomer hlavného kontrolóra, v zmysle ktorého zamestnancom podľa tohto zákona sa môže stať len fyzická osoba, ktorá bola zvolená alebo vymenovaná, ak tento zákon alebo osobitný predpis voľbu alebo vymenovanie ustanovuje ako predpoklad vykonávania práce vo verejnom záujme, Obdobne to platí i vo vzťahu

k zániku verejnej funkcie: pokiaľ je osoba – verejný funkcionár platne odvolaný z funkcie zanikajú mu mocenské oprávnenia spojené s výkonom funkcie (stráca právomoc) a teda nemôže ďalej vykonávať funkciu, a to ani v prípade, ak by aj pracovný pomer zostal zachovaný (nedošlo by k jeho ukončeniu). V tejto súvislosti je však potrebné poukázať na skutočnosť, že voľbu resp. menovanie a odvolanie do/z verejnej funkcie nemožno stotožňovať, či zamieňať s voľbou (menovaním) a odvolávaním riadiacich pracovníkov v podnikateľských subjektoch, ktoré sa spravuje Zákonníkom práce (k tomu možno v podrobnostiach odkázať napríklad na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky pod sp. zn. 1 As 9/2009)

Ako vyplýva z ust. § 1 ods. 1 a 2 Zákonníka práce tento upravuje individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy; pričom za závislú prácu, ktorá je vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, sa považuje výlučne osobný výkon práce zamestnanca pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene (...) a na zodpovednosť zamestnávateľa.

Z ustanovení zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov o postavení hlavného kontrolóra a jeho vzťahu k orgánom obce, ako aj z uvedenej definície obsahu pracovnoprávneho vzťahu je teda nepochybné, že vzťah medzi obecným zastupiteľstvom a hlavným kontrolórom obce pokiaľ ide o výkon jeho funkcie a uplatňovanie kontrolných právomocí nenapĺňa znaky pracovného pomeru a teda obecné zastupiteľstvo nevystupuje pri voľbe / odvolávaní hlavného kontrolóra v pozícii zamestnávateľa (k tomu bližšie možno pozrieť rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky pod sp. zn. 1 As 9/2009-86).

Materská dovolenka. Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov jednoznačne stanovuje, kedy funkcia hlavného kontrolóra zaniká. Podľa § 18a ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká

- a) vzdaním sa funkcie,
- b) odvolaním z funkcie,
- c) uplynutím jeho funkčného obdobia,
- d) smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho,
- e) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
- f) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo právoplatne odsúdený za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený,

g) dňom, keď začal vykonávať funkciu podľa § 18 ods. 2.

Nástup na materskú dovolenku nie je skutočnosťou, na ktorú zákon viaže zánik funkcie hlavného kontrolóra obce, a teda je nevyhnutné konštatovať, že funkcia hlavného kontrolóra naďalej trvá, a teda nedochádza k jej „zrušeniu“ obcou. Ani fakt, že táto funkcia sa „de facto“ prakticky nevykonáva na tom nič nemení.

Druhou skutočnosťou, ktorú je nevyhnutné v tejto súvislosti zdôrazniť, je nemožnosť zabezpečiť zastupovanie hlavného kontrolóra inou osobou alebo komisiou obecného zastupiteľstva.

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov neumožňuje zastupovanie hlavného kontrolóra, keďže ho neupravuje. Kontrolné oprávnenia hlavného kontrolóra obce nemôže vykonávať v takomto rozsahu žiaden z orgánov obce, ani zamestnancov obce, a keďže to zákon vyslovene neumožňuje, nie je možné výkon tejto kontrolnej činnosti preniesť na inú osobu alebo orgán v obci. Zo zákona o obecnom zriadení vyplýva, že kontrolné právomoci majú aj napríklad komisie obecného zastupiteľstva, nie však v rozsahu, ako hlavný kontrolór, z čoho vyplýva aj nemožnosť dočasného nahradenia hlavného kontrolóra napríklad komisiou obecného zastupiteľstva (táto by nemohla vykonávať oprávnenia, ktoré zákon zveruje výlučne hlavnému kontrolórovi).

Zhrnúc zhora uvedené fakty a skutočnosti (ktoré treba zohľadňovať nielen pri budúcom vývoji, ale aj z praktického hľadiska) miestna samospráva je mnohostranný právne -ekonomický jav s dopadom na rozvoj celého štátu. Ide vlastne o súhrn možných a reálnych praktických riešení v každodennej praxi. Viaceré oblasti sa pritom ešte len kryštalizujú, iné hľadajú svoj obsah, právnu formu a pod. Znamená to spojenie praktických podmienok (vznikajúcich z miestnych a lokálnych úloh) a možností poskytovaných právnou úpravou - súčasne platnou, ale i budúcou. Postupné budovanie samosprávneho systému znamená totiž dôsledné a detailné poznanie (rozoznávanie) samosprávnych úloh, organizačnej základne územnej samosprávy, metód a foriem ich riešenia a zabezpečovania - v skratke možno hovoriť o tzv. samosprávnej politike na danom územnom celku, prostredníctvom ktorej sa formulujú samosprávne ciele a samosprávne záujmy.

Literature:

- Sotolář, J.: Zákon o obecnom zriadení (komentár), SOTAC, s.r.o. Košice, 2003, 383 s, ISBN 80-968356-1-0
- Sotolář, J.: Príručka starostu obce (rukoväť samosprávy), SOTAC, s.r.o. Košice, 2004, 131 s, ISBN 80-968356-9-6
- Sotolář, J.: Príručka hlavného kontrolóra obce (rukoväť samosprávy), SOTAC, s.r.o. Košice, 2004, 127 s, ISBN 80-969155-1-7

- Sotolář, J.: Samospráva obce.(Obecné zriadenie na území Slovenska). Košice : SOTAC, s.r.o. Košice 2011., 315 s., ISBN 978-80-89446-23-0
- Tekeli, J.: Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce, In: Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov: zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ, 2010. ISBN 9788070978405., strana 283-300.
- Tekeli, J.: Skončenie výkonu funkcie hlavného kontrolóra obce, In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2010: zborník z medzinárodnej konferencie: 18. - 20. marec 2010, Častá-Papiernička. - Bratislava : UK, 2011. - ISBN 9788071603085., strana 504-510.
- Tekeli, J.: Zánik výkonu funkcie versus skončenie pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce, In: Právo pre ROPO a obce v praxi. - ISSN 1337-7523. - Roč. III, č. 12 (2010), strana 18-21.

Contact – email

sotolar@sotolar.sk