

Zánik výkonu funkcie verzus skončenie pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce

Zákonom č. 102/2010 Z. z. Národná rada SR schválila tzv. veľkú novelu zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (ďalej len „novela“). Táto novela rozpútala jednu z najväčších diskusií vedečných v dvadsaťročnej histórii slovenskej obecnej samosprávy. Predmetom tohto článku však nie je analýza jednotlivých zmien v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktoré sa zaviedli novelou s účinnosťou od 1. apríla 2010, príspevok upozorňuje iba na jednu zo zmien vyplývajúcich z tejto novely.

Íde o novú úpravu v procese odvolania hlavných kontrolórov obcí z ich funkcie. Kým podľa stavu účinného do 1. apríla 2010 na odvolanie hlavného kontrolóra obce (ďalej len „hlavný kontrolór“) z funkcie postačovala nadpolovičná väčšina hlasov prítomných poslancov obecného zastupiteľstva, podľa novely sa na odvolanie hlavného kontrolóra vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Táto, na prvý pohľad v porovnaní s inými novinkami v zákone o obecnom zriadení, nevýrazná zmena, je však výsledkom dlhodobej kritiky zo strany odbornej verejnosti, ako aj výsledkom volania po zmene zo strany Združenia hlavných kontrolórov miest a obcí Slovenskej republiky (ďalej len „ZHK SR“).

Sprísenie podmienok odvolania hlavného kontrolóra z funkcie pri hlasovaní v obecnom zastupiteľstve má posilniť jeho postavenie pri výkone kontrolnej činnosti. Možnosť odvolania hlavného kontrolóra nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov obecného zastupiteľstva systémovo odporovala pravidlám pri voľbe hlavného kontrolóra. Podľa § 18a ods. 3 zákona

o obecnom zriadení je totiž na zvolenie hlavného kontrolóra v prvom kole potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Až v prípade, ak ani jeden z kandidátov takú väčšinu nezískal, obecné zastupiteľstvo ešte na tej istej schôdzi vykoná druhé kolo volieb, do ktorého postúpia dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole najväčší počet platných hlasov. V prípade rovnosti hlasov do druhého kola volieb postupujú všetci kandidáti s najväčším počtom platných hlasov. V druhom kole volieb je zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov. Pri rovnosti hlasov v druhom kole volieb sa rozhoduje žrebovom. Uvedený stav viedol k viacerým súdnym konaniam, v ktorých odvolaní hlavných kontrolórov namietali, že: „... v právnom poriadku SR neexistuje prípad, kde na odvolanie z verejnej funkcie by bol postačujúci menší počet hlasov, než hlasov potrebných na voľbu do príslušnej verejnej funkcie“. (Pozri: *Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 199/07-14 zo 17. júla 2007*).

Časté prípady odvolávania „nepohodlných“ hlavných kontrolórov viedli až k nastoleniu otázky vtedajším prezidentom ZHK SR v časopise *Spravodajca územnej samosprávy*: „Koľko poslancov je potrebných na odvolanie? To vlastne nevie nik. Dnes to môže s určitou povedať len kompetentný súd SR, lebo počet na odvolanie nie je zákonom výslovne určený. Podľa jedného právneho pohľadu je to ten istý počet, ktorý ho volil, t. j. nadpolovičná väčšina všetkých poslancov; podľa iného stačí len nadpolovičná väčšina prítomných poslancov. A kto má pravdu? Uvedené názory sú len názormi konkrétnych osôb. Zákonom explicitne vymedzený počet poslancov pre takýto prípad by tieto pochybnosti odstránil.“ (Gál, I. – Nikodem, S.: *Hlavný kontrolór obce a jeho*

nezávislosť, In: *Spravodajca územnej samosprávy*, Košice č. 1 / 2007, s. 10). Takéto názory a následné súdne konania boli však iba nemohúcim výrazom oprávneného rozčarovania hlavných kontrolórov ohľadne ich právneho postavenia, ktoré vtedajší prezident ZHK SR výstižne charakterizoval: „... hlavný kontrolór obce existuje a pracuje v nejasných legislatívnych podmienkach s veľkou mierou neistoty bez vlastného zavinenia“ (tamtiež, s. 11).

Novelou zvýšené kvórum pre odvolanie hlavného kontrolóra však predstavuje riešenie iba špičky ľadovca problémov spojených s inštitútom skončenia výkonu funkcie hlavného kontrolóra. Podľa § 18a ods. 8 zákona o obecnom zriadení **výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká:**

- a) Vzdaním sa funkcie – vzdanie sa funkcie hlavného kontrolóra, pokiaľ bolo urobené právne relevantným spôsobom a dostalo sa do dispozície obce, nie je možné ziať späť, upravovať, resp. meniť.
- b) Odvolaním z funkcie – keďže odvolanie hlavného kontrolóra je konštruované ako fakultatívny inštitút, platí, že obecné zastupiteľstvo môže, ale nie je povinné odvolať hlavného kontrolóra. Odvolanie hlavného kontrolóra je vecou obecného zastupiteľstva aj vtedy, ak sú jednoznačne splnené zákonom taxatívne dané dôvody na jeho odvolanie. Takáto úprava je hodnotená ako právne neštandardná a zjavne v rozpore s princípmi fungujúceho právneho štátu a zákona o obecnom zriadení (Sotolár, J.: *Príručka hlavného kontrolóra obce, Rukovň samosprávy*, SOTAC, Košice 2004, s. 72 – 73).
- c) Uplynutím jeho funkčného obdobia.

- d) Smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho.
- e) Dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosť 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 podmienenčne odložený.
- g) Dňom, keď začal vykonávať funkciu poslanca obecného zastupiteľstva, starostu, člena orgánu právnickej osoby, ktorej zriaďovateľom alebo zakladateľom je obec, iného zamestnanca obce a podľa osobitného zákona – sudcu, prokurátora a vyšetrovateľa prokuratúry, príslušníka ozbrojeného bezpečnostného zboru (policajného zboru a zboru väzenskej a justičnej stráže).

Uvedený výpočet funkcií nezlučiteľných s funkciou hlavného kontrolóra je taxatívny. Výkon nezlučiteľnej funkcie automaticky znamená zánik funkcie hlavného kontrolóra, pričom na tomto konštatovaní nemožno zmeniť nič ani v tom prípade, že hlavný kontrolór prestane vykonávať túto nezlučiteľnú funkciu. Následná konvalidácia (premena pôvodne neplatného právneho úkonu na platný) nie je právne prípustná (*tamtiež*, s. 73).

Obecné zastupiteľstvo môže v zmysle § 18a ods. 9 zákona o obecnom zriadení odvolať hlavného kontrolóra z funkcie, ak:

- Opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca

V rovine pracovnoprávných vzťahov je hlavný kontrolór podriadený starostovi obce, napr. pokiaľ ide o otázky dodržiavania pracovnej disciplíny, rešpektovanie pracovného času,

prípustnosť požívania alkoholických nápojov na pracovisku a pod. (*Tekeľ, J.: Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. In: Zborník príspevkov z konferencie Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov konanej v Košiciach 5. novembra 2009*). Je však nutné upozorniť, že súčasný Zákonník práce už nepoužíva pojem „hrubé porušenie povinností“, a preto je v pracovnoprávnej rovine potrebné konkrétne prejavy správania posúdiť z hľadiska naplnenia podmienok inštitútu „závažného porušenia pracovnej disciplíny“ v zmysle ust. § 68 ods. 1 písm. b) Zákonníka práce.

Pre opakované porušenie povinností sa v zmysle judikatúry nevyžaduje, aby išlo o opakovanie toho istého skutku, prípadne o porušenie disciplíny takým istým spôsobom a rovnakou intenzitou (*V 31/1983*).

- Hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom

Zákon o obecnom zriadení bližšie nešpecifikuje tieto pojmy, a preto je nutné vychádzať z určitej analógie práva a konkrétnych podmienok pri zanedbávaní povinností. Pokiaľ ide o pojem „povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie“, treba konštatovať, že jeho obsah vyplýva z § 18 – § 18f zákona o obecnom zriadení v úzkej spojitosti a nadväznosti na ustanovenia § 4 ods. 1 – 3 a osobitné procesnoprávne predpisy, najmä zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v z. n. p. a zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. Do okruhu povinností hlavného kontrolóra však nemožno v žiadnom prípade zahrnúť to, čo patrí do výlučnej pôsobnosti orgánov obce (starostu obce a obecného zastupiteľstva) alebo orgánov obecného zastupiteľstva. Na vyvodenie zodpovednosti hlavného kontrolóra postačuje

nedbanlivostné konanie, nie je potrebný úmysel. Pod opakovaným zanedbávaním povinností treba rozumieť porušenie povinností najmenej v dvoch prípadoch (na rozdiel od sústavnosti, kedy sa vyžaduje porušenie aspoň v troch prípadoch). Pod hrubým zanedbávaním povinností treba rozumieť zvlášť závažným spôsobom porušované alebo neplenené povinnosti zo strany hlavného kontrolóra, t. j. najmä také, ktoré sú uložené hlavnému kontrolórovi zákonom alebo na základe zákona a sú nevyhnutnou podmienkou pre riadny výkon jeho funkcie. (*Sotolář, J.: Priručka hlavného kontrolóra obce, Rukoväť samosprávy, SOTAC, Košice 2004, s. 74 – 75*).

- Uvedie nepravdivý údaj v čestnom vyhlásení podávanom podľa § 18 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, t. j. o vykonávaní/nevykonávaní inej zárobkovej činnosti, podnikaní alebo členstve v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť alebo v údajoch o svojich majetkových pomeroch

Jednotlivé dôvody zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra uvedené v § 18a ods. 8 zákona o obecnom zriadení však narážajú v praxi na jeden zásadný problém, ktorý je už šesť rokov predmetom ostrých diskusií na pôde ZHK SR, Združenia miest a obcí SR aj odbornej verejnosti. Veľké interpretačné nejasnosti v relácii k právnemu postaveniu hlavného kontrolóra zapríčinila novela zákona o obecnom zriadení č. 369/2004 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2004, ktorou sa zo zákona o obecnom zriadení vypustilo ustanovenie, že po uplynutí šesťročného funkčného obdobia hlavného kontrolóra sa jeho pracovnoprávny vzťah k obci skončí. Táto zmena spôsobila to, že sa v praxi nesprávne prestali rozlišovať dve roviny vzťahov hlavného kontrolóra k obci, a to:

- funkčná rovina, t. j. funkčný vzťah hlavného kontrolóra k obci a
- pracovnoprávna rovina, t. j. pracovnoprávny vzťah hlavného kontrolóra k obci.

Dvojaké postavenie hlavného kontrolóra vo vzťahu k obci vyplýva zo zvláštneho, tzv. „hybridného postavenia“ hlavného kontrolóra v štruktúre obecnej samosprávy. Kým napríklad funkcia starostu obce je verejná funkcia, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere, t. j. starosta teda nie je zamestnancom obce, ale je orgánom obce, hlavný kontrolór naopak nie je orgánom obce, ale je odborným voleným zamestnancom obce. Funkcia hlavného kontrolóra teda síce zdanlivo vykazuje znaky verejnej funkcie, napriek tomu nejde o verejnú funkciu, pretože sa vykonáva v pracovnom pomere. V nadväznosti na túto skutočnosť je, na rozdiel od starostov obcí, u hlavných kontrolórov potrebné odlišiť skončenie výkonu ich funkcie a skončenie ich pracovného pomeru.

V týchto súvislostiach bola nastolená kľúčová otázka, ktorá sa stala neuralgickým bodom diskusií a dlhoročných právnych polemík: „Má obec uzatvoriť s hlavným kontrolórom pracovnú zmluvu na dobu určitú alebo na neurčitý čas?“. Východiskom pre odpoveď na túto otázku je vyriešenie vzťahu troch právnych predpisov: zákona o obecnom zriadení, zákona č. 552 / 2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v z. n. p. (ďalej len „zákon o výkone práce vo verejnom záujme“) a zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v z. n. p.

Podľa § 18 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je hlavný kontrolór zamestnancom obce, a ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o výkone práce vo verejnom záujme. Je nepochybné, že vzťah zákona o obecnom zriadení, zákona o výkone práce

vo verejnom záujme a Zákonníka práce je vzťahom *lex specialis* k *lex generalis*, s uplatnením interpretačného pravidla: „*Lex specialis derogat legi generali*“ (Špeciálny zákon ruší zákon všeobecný), a to nasledovne:

- Zákonník práce,
- zákon o výkone práce vo verejnom záujme – podľa ustanovenia § 1 ods. 4 sa na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme vzťahuje Zákonník práce, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak,
- zákon o obecnom zriadení (*lex specialis*) – aplikovanie vyššie uvedených predpisov teda prichádza do úvahy až vtedy, ak nie je osobitná úprava v samotnom zákone o obecnom zriadení. (Demek, P.: *Pracovnoprávne aspekty statusu hlavného kontrolóra*. In: *Spravidajca územnej samosprávy, Košice*. č. 1/ 2008, s. 5 – 8).

Ak chceme nájsť odpoveď na ľubovoľnú konkrétnu otázku spojenú s pracovným pomerom hlavného kontrolóra, musíme si zodpovedať, či je táto konkrétna otázka špeciálne riešená v zákone o obecnom zriadení, alebo nie je.

V prípade, že je osobitná úprava konkrétneho inštitútu obsiahnutá v špeciálnom predpise, ktorým je na účely pracovnoprávneho postavenia hlavného kontrolóra zákon o obecnom zriadení, tak má táto osobitná úprava prednosť a vylučuje použitie všeobecnej pracovnoprávnej úpravy obsiahnutej v zákone o výkone práce vo verejnom záujme a v Zákonníku práce. V súčasnosti je podľa platnej právnej úpravy tomu tak napr. pri inštitúte platových pomerov hlavného kontrolóra.

Ak však zákon o obecnom zriadení osobitnú pracovnoprávnu úpravu konkrétneho inštitútu neobsahuje, treba sa riadiť ustanoveniami všeobecných pracovnoprávnych predpisov, t. j. zákonom o výkone práce

vo verejnom záujme a Zákonníkom práce.

Ak teda hľadám odpoveď na nastolenú základnú otázku, či má obec uzatvoriť s hlavným kontrolórom pracovnú zmluvu na dobu určitú alebo na neurčitý čas, musím pokračovať v skúmaní, či zákon o obecnom zriadení obsahuje osobitnú úpravu inštitútu skončenia pracovného pomeru hlavného kontrolóra alebo nie.

Na základe uvedeného konštatujem, že po nadobudnutí účinnosti novely zákona o obecnom zriadení zákonom č. 369/2004 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2004, ktorou sa zo zákona o obecnom zriadení vypustilo ustanovenie, že po uplynutí šesťročného funkčného obdobia hlavného kontrolóra sa jeho pracovnoprávny vzťah k obci skončí, v súčasnosti platný a účinný zákon o obecnom zriadení neobsahuje špeciálnu úpravu inštitútu skončenia pracovného pomeru hlavného kontrolóra.

Zákonom o obecnom zriadení v § 18a ods. 5 zakotvenú dĺžku funkčného obdobia: „hlavného kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo na šesť rokov“, je potrebné v zmysle vyššie uvedeného rozlíšenia funkčnej roviny a pracovnoprávnej roviny vzťahov hlavného kontrolóra k obci striktnie vzťahovať iba na funkčný vzťah hlavného kontrolóra k obci, a v žiadnom prípade nie na riešenie pracovnoprávneho statusu hlavného kontrolóra.

Ak teda zákon o obecnom zriadení ako *lex specialis* neobsahuje osobitnú úpravu inštitútu skončenia pracovného pomeru hlavného kontrolóra, treba sa už pri uzatváraní pracovnej zmluvy hlavného kontrolóra v otázke skončenia jeho pracovného pomeru riadiť všeobecnými pracovnoprávnymi predpismi. Keďže po celú šesťročnú dobu výkonu funkcie hlavného kontrolóra musí byť zachovaný pracovnoprávny vzťah hlavného kontrolóra k obci na základe pracovnej zmluvy, je nevyhnutné, aby

obec uzatvorila s hlavným kontrolórom pracovnú zmluvu na neurčitý čas. V zmysle § 48 ods. 2 a 6 Zákonníka práce totiž možno pracovný pomer na určitú dobu dohodnúť najdlhšie na dva roky. Pracovný pomer na určitú dobu možno predĺžiť alebo opätovne dohodnúť v rámci dvoch rokov najviac dvakrát. Ďalšie predĺženie alebo opätovné dohodnutie pracovného pomeru na určitú dobu do dvoch rokov alebo nad dva roky je možné, ak ide o zamestnanca, o ktorom to ustanovuje zákon alebo medzinárodná zmluva.

Po zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra z niektorého z dôvodov uvedených v § 18a ods. 8 zákona o obecnom zriadení teda pracovný pomer hlavného kontrolóra ipso facto (samým faktom) nekončí, a treba ho ukončiť v súlade s platnou právnou úpravou obsiahnutou v Zákonníku práce.

Kedže najčastejšie výkon funkcie hlavného kontrolóra zaniká prirodzene, t. j. uplynutím jeho funkčného obdobia, tak v tomto prípade prichádza do úvahy skončenie pracovného pomeru dohodou alebo výpoveďou podľa ustanovenia § 63 ods. 1 písm. d) bod 1 Zákonníka práce z dôvodu, že zamestnanec prestal spĺňať predpoklady ustanovené právnymi predpismi na výkon dohodnutej práce. (rovňako: *Orgonik, P.: Postavenie hlavného kontrolóra obce a jeho pracovno-právny pomer v zmysle platných zákonov. In: Účtovníctvo ROPO a obcí v praxi, Iura Edition, 2009, s. 16 – 17).*

V uvedenom prípade si je zamestnávateľ povinný voči zamestnancovi (t. j. bývalému hlavnému kontrolórovi) splniť tzv. ponukovú povinnosť v zmysle § 63 ods. 2 Zákonníka práce a ponúknuť bývalému hlavnému kontrolórovi inú vhodnú prácu.

Ak zamestnávateľ nemá možnosť zamestnanca ďalej zamestnávať, a to ani na kratší pracovný čas v mieste, ktoré bolo dohodnuté ako miesto

výkonu práce, alebo zamestnanec nie je ochotný prejsť na inú, pre neho vhodnú prácu, ktorú mu zamestnávateľ ponúkol, obec bude pridelať počas trojmesačnej výpovednej doby bývalému hlavnému kontrolórovi vhodnú prácu zodpovedajúcu jeho zdravotnej spôsobilosti, jeho schopnostiam a kvalifikácii.

Ak obec nie je spôsobilá bývalému hlavnému kontrolórovi pridelať takúto vhodnú prácu ani počas výpovednej doby, ide o tzv. inú prekážku v práci na strane zamestnávateľa a zamestnávateľ je počas tejto doby povinný poskytnúť zamestnancovi náhradu mzdy podľa § 142 ods. 3 Zákonníka práce v sume jeho priemerného zárobku.

Výpoveďou podľa ust. § 63 ods. 1 písm. d) bod 1 Zákonníka práce môže obec skončiť pracovný pomer s bývalým hlavným kontrolórom aj v prípade, ak došlo k zániku výkonu jeho funkcie odvolaním, právoplatným pozbavením alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený alebo začatím vykonávania funkcie nezlučiteľnej s funkciou hlavného kontrolóra.

Výpoveďou môže samozrejme skončiť pracovný pomer aj zamestnanec. Ak však bývalý hlavný kontrolór, ktorého výkon funkcie zanikol napr. vzdaním sa funkcie, nezotrvá počas plynutia výpovednej doby u zamestnávateľa, zamestnávateľ má podľa § 62 ods. 3 Zákonníka práce právo na peňažnú náhradu v sume priemerného zárobku tohto zamestnanca za jeden mesiac, ak sa na tejto peňažnej náhrade dohodli v pracovnej zmluve; dohoda o peňažnej náhrade musí byť písomná, inak je neplatná.

Obec môže skončiť pracovný pomer s bývalým hlavným kontrolórom aj okamžite, ale iba vtedy, ak výkon jeho funkcie zanikol:

1. odvolaním z funkcie z dôvodu závažného porušenia povinnosti zamestnanca, alebo
2. nadobudnutím právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin.

Z týchto istých dôvodov môže zamestnávateľ skončiť pracovný pomer so zamestnancom aj výpoveďou podľa § 63 ods. 1 písm. e) Zákonníka práce.

Okamžite môže skončiť pracovný pomer s obcou aj bývalý hlavný kontrolór, ale len vtedy, ak výkon jeho funkcie zanikol vzdaním sa funkcie a

- podľa lekárskeho posudku nemôže ďalej vykonávať prácu bez vážneho ohrozenia svojho zdravia a zamestnávateľ ho nepreradil do 15 dní odo dňa predloženia tohto posudku na inú, pre neho vhodnú prácu,
- zamestnávateľ mu nevyplatil mzdu, náhradu mzdy, cestovné náhrady, náhradu za pracovnú pohotovosť, náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca alebo ich časť do 15 dní po uplynutí ich splatnosti,
- je bezprostredne ohrozený jeho život alebo zdravie.

Hoci v praxi pôjde iba o mimoriadne ojedinelé situácie, odporúčam v nich z časového hľadiska vykonať oba prejavy vôle, t. j. vzdanie sa funkcie a okamžité skončenie pracovného pomeru v jednom okamihu.

V prípade smrti hlavného kontrolóra zaniká v súlade s § 59 ods. 4 Zákonníka práce pracovný pomer smrťou zamestnanca.

JUDr. Jozef Tekeli

Katedra ústavného práva a správneho práva,
Právnická fakulta ÚP JŠ v Košiciach
Hlavný kontrolór mesta Spišské Podhradie