



Novela č. 377/2015 Z. z. účinná od 1. januára 2016 okrem zmeny na úseku platových pomerov starostov obcí zavádza aj ďalšie zmeny nepriamo súvisiace s nárokmi starostov obcí spojenými s uskutočňovaním ich práce pri výkone verejnej funkcie.

Uskutočnenými zmenami sa vhodne eliminujú doposiaľ uplatňované znevýhodnenia starostov na úseku sociálnej politiky práce.

V § 2 ods. 2 zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov, ktoré upravuje nárok starostov obcí na dovolenku, sa doplnilo vo vzťahu k **výmere dovolenky starostu** odvolanie na Zákonník práce alebo na kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa. Cit. ust. § 2 ods. 2 prvá veta: „*Starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka v rozsahu podľa osobitného predpisu (Zákonník práce) alebo v rozsahu podľa kolektívnej zmluvy, ktorá je záväzná pre obec ako zamestnávateľa; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis (Zákonník práce).*“

S účinnosťou od 1. januára 2016 sa teda odstraňuje znevýhodnenie starostov obcí, ktorí nevykonávajú verejnú funkciu v pracovnom pomere, v porovnaní so zamestnancami obce, pokiaľ ide o výmeru ich dovolenky. Obec zaväzuje **Kolektívna zmluva vyššieho stupňa pre zamestnávateľov, ktorí pri odmeňovaní postupujú podľa zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme** (na rok 2016 je dostupná na http://www.sloves.sk/dokumenty/doc/KZ%20VS_2016.pdf).

Obsahom kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa je priaznivejšia úprava pracovných podmienok subjektov, ktoré pod jej režim spadajú. Podľa čl. II ods. 2 kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa: „*Základná výmera dovolenky je päť týždňov. Dovoľenka vo výmere šiestich týždňov patrí zamestnancovi, ktorý do konca kalendárneho roka dovŕši najmenej 33 rokov veku.*“

Citovaným zákonným dovolaním sa na kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa sa odstránil nezmyselný stav, keď starosta obce mal kratšiu výmeru dovolenky ako zamestnanci obce.

Preplatenie nevyčerpanej dovolenky starostu

Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov si však vo vzťahu k inštitútu dovolenky starostu obce na zotavenie zachoval aj po 1. januári 2016 charakter **lex specialis** úpravy voči všeobecnej pracovnoprávnej úprave Zákonníka práce, pokiaľ ide o náhradu platu starostu obce za nevyčerpanú dovolenku.

Podľa § 2 ods. 2 druhej vety zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov: „*Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len*



Pre obe kategórie odmien teda platí, že musia mať oporu či už priamu, alebo blanketovú v normatívnom právnom základe, ktorým sú práve zásady odmeňovania poslancov. V opačnom prípade by poskytnutie odmeny bolo v rozpore s dikciou § 25 ods. 9 zákona o obecnom zriadení „*podľa zásad odmeňovania poslancov*“ a ich poskytnutie by bolo dôvodom na uplatnenie prostriedkov prokurátorského dozoru.

Zákonná dikcia „*možno poskytnúť*“ znamená, že priznanie odmien poslancom obecného zastupiteľstva je **fakultatívne**. Výlučným samosprávnym uvážením obecného zastupiteľstva je teda nielen výška, splatnosť či iné náležitosti odmeňovania, ale predovšetkým skutočnosť, či poslancom obecného zastupiteľstva bude priznaná vôbec nejaká odmena za výkon ich funkcie.

Ak sa obecné zastupiteľstvo neuznesie na zásadách odmeňovania poslancov, prípadne sa uznesenie tak, že za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva danej obce sa odmena neposkytuje, tak poslanci obecného zastupiteľstva právny nárok na žiadnu odmenu za výkon funkcie mať nebudú.

Z fakultatívnej a samosprávnej zákonnej konštrukcie odmeňovania poslancov obecného zastupiteľstva vyplýva možnosť obecného zastupiteľstva ním schválené pravidlá odmeňovania obsiahnuté v zásadách odmeňovania poslancov **keďkoľvek zmeniť bez ohľadu na počet opakovaní zmeny**, t. j. revidovať ich buď dodatkom, alebo nahradiť ich úplne novými zásadami odmeňovania.

Zákon o obecnom zriadení, a ani iný osobitný zákon (na rozdiel od starostu obce a hlavného kontrolóra obce) výšku odmeny poslancov obecného zastupiteľstva **nijako nelimituje**. Určenie výšky odmeny poslancov obecného zastupiteľstva je výlučnou kompetenciou obecného zastupiteľstva v rámci originálnej (samosprávnej/vlastnej/pôvodnej) rozhodovacej činnosti.

V rámci vyvažovania moci v samospráve, tzv. systému vzájomných brzd a protiváh, sa iba **starostovi obce** vo vzťahu k zásadám odmeňovania poslancov priznáva štandardné **sistačné právo** podľa § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení. Ak sa starosta obce domnieva, že uznesenie obecného zastupiteľstva, ktorým sa schvaľujú zásady odmeňovania poslancov, odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné, môže pozastaviť výkon takéhoto uznesenia obecného zastupiteľstva tak, že ho nepodpíše v lehote 10 dní odo dňa jeho schválenia.

V praxi bude najčastejším dôvodom na nepodpísanie zásad odmeňovania poslancov starostom obce ekonomická skutočnosť, keď starosta obce bude s ohľadom na výšku rozpočtu danej obce a ekonomickú situáciu konkrétnej samosprávy považovať zásadami priznané odmeny za neadekvátne či neprímerané. Obecné zastupiteľstvo môže následne v lehote do dvoch mesiacov od schválenia zásad odmeňovania poslancov potvrdiť starostom pozastavené uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov

III. ODMEŇOVANIE ZÁSTUPCU STAROSTU OBCE

Pre celkový právny status zástupcu starostu platí základné pravidlo: Zástupca starostu ostáva aj po svojom poverení starostom obce za zástupcu starostu podľa § 13b ods. 1 zákona o obecnom zriadení vždy v prvom rade poslancom obecného zastupiteľstva a vzťahuje sa na neho právna regulácia postavenia poslancov obecného zastupiteľstva a práv a povinností poslancov.

Uvedené univerzálne pravidlo platí aj pre oblasť odmeňovania zástupcu starostu obce, t. z. zástupcovi starostu obce možno poskytnúť odmenu za výkon funkcie poslanca obecného zastupiteľstva v sui generis (špecifickej) pozícii zástupcu starostu podľa zásad odmeňovania poslancov tak, ako to vyplýva z výkladu obsiahnutého v prvej časti tejto monografie.

Osobitosti v odmeňovaní zástupcu starostu obce

Prejavujú sa len v dvoch situáciách:

1. **Situácia podľa § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení:** „Poslancovi, ktorý je na výkon funkcie zástupcu starostu **dlhodobe plne uvoľnený** zo zamestnania, patrí namiesto mzdy alebo inej odmeny v zamestnaní **primeraný plat od obce**. Jeho pracovný vzťah v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný za podmienok podľa osobitných predpisov.“

V tejto situácii nejde o odmenu, ale o plat. Použitou právnou formuláciou „*patrí mu primeraný plat*“ chcel zákonodarca odlíšiť túto situáciu zakotvením **obligatorného nároku na plat zástupcu starostu dlhodobe plne uvoľneného zo zamestnania** na rozdiel od fakultatívnej odmeny za výkon funkcie poslanca vo všeobecnosti. Plat nie je fakultatívny (možný), ale obligatorný, t. j. zástupca starostu obce má v tejto právnej situácii nárok na plat.

Plat je síce obligatorný, no „**primeranosť**“ výšky platu je na **samosprávnej úvahe obecného zastupiteľstva**. Pokiaľ ide o kompetenciu orgánov obce pre určenie výšky platu, platí teda, že nielen odmenu zástupcu starostu, ak nie sú naplnené podmienky § 25 ods. 8 zákona o obecnom zriadení (t. j. poslanec nie je dlhodobo uvoľnený), ale aj primeraný plat zástupcovi starostu obce dlhodobo uvoľnenému na výkon funkcie je **oprávnené určiť obecné zastupiteľstvo obce v zásadách odmeňovania poslancov, a nie starosta obce**.

Primeranosť platu zástupcu starostu bude determinovaná **objektívne** v podmienkach konkrétnej samosprávy **predovšetkým rozsahom úloh**, ktoré má plniť



Takýmto pozitívnym právnym základom pre stanovenie pravidiel odmeňovania členov komisii obecného zastupiteľstva je interný právny akt obce, t. j. interná inštrukcia prijatá z hľadiska kompetencie orgánov obce obecným zastupiteľstvom (keďže komisie sú orgánom obecného zastupiteľstva) a z hľadiska formy uznesením obecného zastupiteľstva (teda nie všeobecne záväzným nariadením, keďže tento správny akt neupravuje externé administratívnoprávne vzťahy).

Pri rešpektovaní tejto požiadavky vôbec nie je rozhodujúci názov daného interného aktu obce, napr. zásady, smernica, pravidlá odmeňovania členov komisii obecného zastupiteľstva a pod. Rovnako nie je relevantné, či zásady odmeňovania členov komisii prijme obecné zastupiteľstvo uznesením ako samostatný interný právny akt alebo spoločne so zásadami odmeňovania poslancov.

Priznanie odmien za činnosť v komisiách obecného zastupiteľstva je **fakultatívne**. Výška, splatnosť či iné náležitosti odmeňovania členov komisii, ale predovšetkým skutočnosť, či za činnosť v komisiách obecného zastupiteľstva bude priznaná vôbec nejaká odmena, je výlučným samosprávnym uvážením obecného zastupiteľstva.

Hoci pozitívne pravidlá odmeňovania členov komisii obecného zastupiteľstva zákonná úprava neobsahuje, možno na úrovni zákona nájsť **jedno negatívne vymedzené pravidlo** pre odmeňovanie týchto osôb.

Podľa § 1 ods. 6 zákona o výkone práce vo verejnom záujme: *„Činnosť člena okrskovej volebnej komisie, zapisovateľa okrskovej volebnej komisie, člena okrskovej komisie pre referendum, zapisovateľa okrskovej komisie pre referendum, sčítacieho komisára a člena komisie obecného zastupiteľstva sa nevykonáva v pracovnoprávnom vzťahu.“*

Činnosť člena komisie obecného zastupiteľstva totiž predstavuje výkon funkcie v orgánoch územnej samosprávy a nie závislú prácu, ktorá by napĺňala pojmové znaky § 1 ods. 2 Zákonníka práce,⁹⁾ podľa ktorého: *„Závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu.“*

Výslovná negatívne formulovaná zákonná úprava § 1 ods. 6 však bola do zákona o výkone práce vo verejnom záujme inkorporovaná až novelou č. 361/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2013 ako reakcia na opakované pochybenia obcí spôsobené uzatváraním rôznych foriem pracovnoprávných vzťahov za účelom „formalizovania“ činnosti členov komisii obecného zastupiteľstva. Najmä v prípade poslancov obecného zastupiteľstva ako členov komisii spôsobovala takáto nesprávna aplikačná

⁹⁾ MIČUDOVIÁ, Tatiana. 2014. *Zákon o výkone práce vo verejnom záujme – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 120 s. ISBN 978-80-81-68-04-89.

V. ODMEŇOVANIE HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE

Právna úprava obecného samosprávneho zriadenia dôsledne rozlišuje medzi:

1. **orgánmi obce** – taxatívne vymedzené ako obce a obecné zastupiteľstvo;
2. **orgánmi obecného zastupiteľstva** – demonštratívne vymedzené ako napr. obecná rada, komisie obecného zastupiteľstva;
3. **hlavným kontrolórom obce** – ktorý má tzv. *hybridné postavenie* (v porovnaní s bežnými zamestnancami obcí, ako aj priamo volenými predstaviteľmi samosprávy), t. j. je *odborným voleným zamestnancom obce* so špecifickým statusom zameraným predovšetkým na výkon následnej kontroly v podmienkach tej-ktorej obce. Hlavný kontrolór obce teda nie je orgánom obce, ale je obligatórnym zamestnancom obce, z čoho následne vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení.

Kým funkcie starostu obce, zástupcu starostu obce, poslanca obecného zastupiteľstva i člena komisie obecného zastupiteľstva sú verejnými funkciami, ktoré sa nevykonávajú v pracovnom pomere, a ani inom obdobnom pracovnoprávnom vzťahu, t. j. títo funkcionári nie sú zamestnancami obce, ale personálnym substrátom orgánu obce, hlavný kontrolór obce nie je orgánom obce, ale je odborným voleným zamestnancom obce. Funkcia hlavného kontrolóra obce zdanlivo vykazuje znaky verejnej funkcie.¹⁰⁾ Napriek tomu **sa na účely pracovnoprávnych vzťahov funkcia hlavného kontrolóra obce vykonáva v pracovnom pomere.**

Na platové pomery a odmeňovanie hlavného kontrolóra obce ako zamestnanca obce sa vzťahujú viaceré predpisy, konkrétne Zákonník práce a zákon o výkone práce vo verejnom záujme. **Aplikovanie týchto dvoch predpisov však prichádza do úvahy až vtedy, ak nie je osobitná úprava v zákone o obecnom zriadení.**¹¹⁾



Keďže hlavný kontrolór obce je zamestnancom obecnej samosprávy so špecifickým postavením, je jeho odmeňovanie limitované rozsahom špeciálnej právnej úpravy zákona o obecnom zriadení.

Podľa zákona o obecnom zriadení **plat hlavného kontrolóra obce** je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok a koeficien-

¹⁰⁾ Na účely Zákonníka práce je podľa § 137 ods. 2 Zákonníka práce verejnou funkciou „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“.

¹¹⁾ DEMEK, Peter. 2008. *Pracovnoprávne aspekty statusu hlavného kontrolóra*. In *Spravodajca územnej samosprávy*. 2008. s. 5 – 8. ISSN 1336-6475.