

5. ODBORNÉ NÁROKY – ILÚZIA ČI LOTÉRIA

Rozloženie síl, odbornosti a vplyvu

Príprava na zvolenie za poslanca či starostu a výkon verejnej funkcie sa na Slovensku vníma často najmä v politickom kontexte. Menej pozornosti sa už venuje odbornej príprave pred zvolením aj počas uplatňovania mandátu.

Motto

Demokratické rozhodnutie nemusí byť ani správne, ani rozumné... Stačí, ak získa zákonom stanovený počet hlasov(!).

V demokraticky konštruovaných organizmoch (kam patrí aj miestna samospráva) sa totiž právomoc rozhodovať a odbornosť vôbec nemusia nachádzať na rovnakom mieste.



Za poslancov, starostov i primátorov si voliči vyberajú tých, ktorým z rôznych dôvodov dôverujú. Práve preto sa v týchto pozíciách ocitnú aj ľudia, ktorí nemajú ani najmenšie skúsenosti s riadením právnickej osoby...

Rozhodovanie v samospráve majú v rukách dva priamo volené najvyššie orgány, a to starosta a obecné zastupiteľstvo. Povinné odborné nároky musia spĺňať zamestnanci obecného úradu alebo zamestnanci obce, ktorí však nemajú na rozhodovanie v obci kľúčový vplyv.



Uvedomenie si moci obecného zastupiteľstva môže viesť k ambíciám poslancov zaujímať rezolútne stanoviská aj k veciam, ktoré nepatria do pôsobnosti obecného zastupiteľstva (napríklad štruktúra obecného úradu, hodnotenie zamestnancov a pod.).

V praxi nejednej samosprávy zamestnancov frustruje situácia, keď volení zástupcovia ignorujú „z pozície svojej moci“ ich odborne zdôvodnené stanoviská. Tí, ktorí disponujú všetkými potrebnými poznatkami a delia

11. ÚSKALIA DEMOKRATICKÉHO ROZHODOVANIA

Drvivej väčšine ľudí je nepochybne jasné, že obecná samospráva je demokraticky konštruovaná inštitúcia. Demokraciu si však často jej realizátori zjednodušujú na dve krajnosti:

- právo jednotlivca povedať si kedykoľvek čokoľvek a povinnosť ostatných akceptovať to,
- právo spoločenstva nezdržiavať sa jednotlivým názorom, najmä, ak je odlišný alebo ak je v menšine.

Demokracia nie je jednoduchá forma vlády a nie je ani v každom smere perfektná. Demokratický systém fungovania predpokladá vysoké morálne kvality ľudí, ktorí disponujú mocou a opiera sa o vytvorenie mocenských štruktúr „zdola“.

Motto

***Demokracia je presne taká
ako ľudia, ktorí ju tvoria.***

Zasadnutia obecného zastupiteľstva predstavujú ideálne prostredie, v ktorom sa testuje a prejavuje demokratické rozhodovanie. Často (a nesprávne) sa demokratické rozhodovanie vníma iba ako presadenie názoru aritmetickej väčšiny. Zriedkavejšie (a správnejšie) sa demokraciou rozumie aj právo na vyslovenie nezávislého názoru, atribút výmeny argumentov vo vecnej diskusii a formovanie výsledného rozhodnutia vzhľadom na čo najširšie spektrum záujmov.

Zastavme sa pri spomínanej demokratickej aritmetike. Zákon ustanovuje rôzne kvóra pre rôzne druhy rozhodnutí.

Príklad:

V obecnom zastupiteľstve, ktoré má celkom 11 poslancov, je potrebná prítomnosť nadpolovičnej väčšiny (to je 6 poslancov), aby zastupiteľstvo bolo uznášaniaschopné a na prijatie bežného uznesenia (napríklad schválenie rozpočtu) sa vyžaduje nadpolovičná väčšina



Niektorí poslanci obecných zastupiteľstiev a niektorí starostovia nadobudnú dojem, že nie sú len zvolení, ale aj vyvolení, a tým aj predurčení rozhodovať o iných podľa vlastného uváženia.

Terapia tejto „nemoci“ je pomerne jednoduchá a je na dosah: základnou úlohou obecnej samosprávy je *starat' sa o rozvoj územia a potreby obyvateľov*. To sú kritériá aj mantinely akéhokoľvek legitímneho konania orgánov samosprávy, aj bezpečná ochrana pred svojvôľou. Keď si moc pevne spojíme s touto základnou úlohou, zrazu sa „svojvoľná moc“ zmení na „právomoc spojenú s poslaním a so zodpovednosťou“.

Moc a škandály



Keď ľudia vidia, že niekto iný môže to, čo oni nemôžu, majú sklón upadnúť do podozrenia, že moc je zneužívaná.

Médiá usilovne publikujú výsledky svojich investigatívnych snažení, čo je záslužné, ak je moc naozaj zneužitá, a škodlivé, ak sa niečo škandalizuje bez opodstatnenia. Je prirodzenou súčasťou výkonu verejnej funkcie, že sa jej nositeľ ocitá „pod lupou“ a je vystavený spochybňovaniu; je to práve preto, že mu jeho pozícia poskytuje moc a vplyv vo veciach verejného záujmu.

Príklad:

Ak novinár po zasadnutí obecného zastupiteľstva položí poslancovi alebo starostovi „nepříjemnú“ otázku, odmietnutie odpovede, vyhýbavá odpoveď alebo útok na novinára sú nielen začiatkové chyby, ale aj momenty, ktoré podozrievanie ešte viac podnecujú.

Verejní činitelia by preto mali mať vo svojej výbave potrebnú mieru kultúry vo vystupovaní a nevyhnutné komunikačné a prezentačné zručnosti.

orgány rešpektovať. V prípade opísanom v otázke konštatujem, že zákon porušený nebol, no súčasne možno obsah prijatého nariadenia označiť za prinajmenšom spoločensky a eticky veľmi sporný.

Otázka č. 7:

Kompetencie obecného zastupiteľstva



Akým spôsobom je v praxi realizovateľné písm. b) odseku 2 v § 16 zákona o obecnom zriadení (t. j. Obecný úrad najmä zabezpečuje odborné podklady a iné písomnosti na rokovanie obecného zastupiteľstva obecnej rady a komisií), ak obecné zastupiteľstvo smerom k obecnému úradu nemá žiadnu kompetenciu, čo sa týka ukladania úloh. Príklad: Starosta obce nemá vôľu napomínať a trestať neporiadnych občanov, ktorí sa nezapájajú do systému zberu komunálneho odpadu. Aby obecné zastupiteľstvo mohlo v tomto smere urobiť náležité kroky, potrebuje od pracovníka obecného úradu štatistické podklady ohľadom odvozu odpadu. Akým spôsobom tieto podklady vyžiadať? Obecné zastupiteľstvo môže síce zadať úlohu hlavnému kontrolórovi, ale ten pri minimálnom úväzku je zatažený s inými úlohami týkajúcimi sa kontrolnej činnosti.

Táto otázka potvrdzuje pomerne rozšírené nedorozumenie, ktoré sa pokúsime vysvetliť.

Samospráva obce je právnická osoba, ktorá má zákonom určené svoje poslanie i povinnosti, pričom základnú pôsobnosť jej orgánov upravuje zákon. Postavenie obecného zastupiteľstva a starostu je rovnocenné v tom zmysle, že tieto dva orgány nie sú navzájom nadriadené a podriadené, a to dôvodu, že oba vzišli z priamych volieb svojich voličov. Nie je teda právne opodstatnené, aby obecné zastupiteľstvo čokoľvek prikazovalo, alebo aby ukladalo úlohy starostovi alebo ním riadeným zamestnancom.

Aj obecný úrad má, prirodzene, svoje zákonom stanovené úlohy a na jednu z nich správne poukazuje znenie otázky. Obecný úrad podlieha starostovi a ak si teda obecný úrad prípadne neplní svoje zákonné povinnosti, zodpovedá za to starosta. Svoj názor na prácu starostu vyjadruje obecné zastupiteľstvo pri rozhodovaní o jeho plate a jedným zo správne zvolených kritérií tohto rozhodovania môže byť aj to, či si organizačné zložky podriadené starostovi (napr. zamestnanci obecného úradu alebo iné osoby pod jeho riadením) plnia riadne svoje zákonné povinnosti.

Otázka č. 15:

Opätovné zvolanie zastupiteľstva, ktoré nebolo uznášaniaschopné



Mali sme zvolané 18. rokovanie obecného zastupiteľstva, ktoré sa neuskutočnilo z dôvodu, že obecné zastupiteľstvo nebolo uznášaniaschopné. Starosta zvoláva do 14 dní ďalšie rokovanie. Je toto rokovanie 19. alebo 18.? Mohol by starosta do novej pozvánky doplniť nové body rokovania?

Zákon o obecnom zriadení neupravuje číslovanie jednotlivých zasadnutí obecného zastupiteľstva. Ak uplatňujete takúto prax, je potrebné stanoviť si na úrovni obce aj jej pravidlá. Ak také pravidlá aktuálne nie sú k dispozícii, bude namieste uplatniť logický výklad: ak sa rokovanie obecného zastupiteľstva neuskutočnilo, nie je opodstatnené ho číslovať.

Z opisu situácie v otázke je však zrejmé, že treba objasniť inú skutočnosť: Pravidlo, podľa ktorého (cit. :) „Ak obecné zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznášať sa, starosta zvolá do 14 dní nové zasadnutie.“, bolo novelou zákona o obecnom zriadení (zákonom č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) zo zákona vypustené.

To znamená, že pre zvolanie nasledujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva v pôsobnosti starostu platia všeobecné pravidlá, t. j. „podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace“ (podľa § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). V tomto kontexte vychádza ako celkom zrejmé, že nasledujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva môže mať celkom nezávisle a nanovo pripravený aj návrh programu svojho rokovania.

Znamená to, že rokovací poriadok má upravovať podrobnosti o rokovaní, ktoré zákon neupravuje a nie veci, ktoré sú už upravené zákonom a odlišným spôsobom. Považujeme preto pravidlá o inom kvóre, aké upravuje citovaný § 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení za nedopatrenie, ktoré je vybočením z tohto ustanovenia.

Otázka č. 33:

Naplnenie kvóra, ak aritmetický výsledok nie je celé číslo



Koľko je pri 13 poslancoch trojpätinová väčšina? Podľa jedného názoru 8, no kolegyňa bola na školení a prišla s tým, že to môže byť 7. Ako je to teda správne?

V tomto prípade si nevystačíme s aritmetikou a už vôbec nemôžeme použiť zaokrúhľovanie. Presnejšie povedané, aritmetický výpočet treba v takomto prípade doviesť do logického konca v aplikácii právneho pravidla:

- $3/5$ z 13 je aritmeticky 7,8;
- keďže poslancov, ani ich hlasy nedelíme na desatiny, nemôžeme počítať s „0,8 poslanca“ nad číslom 7 za relevantný údaj pre naplnenie kvóra;

Keďže **kvórum nie je naplnené siedmimi poslancami, potrebujeme** na dosiahnutie kvóra $3/5$ väčšiny pri 13 poslancoch hlasy **najmenej ôsmich poslancov**.

Rovnakú metódu treba uplatniť vo všetkých prípadoch, keď aritmetický výsledok výpočtu kvóra nevedie k celému číslu.

dali s finančnými prostriedkami obce (v akomkoľvek rozsahu), je vážnym vybočením z právomoci vymedzenej obecnému zastupiteľstvu zákonom a zásahom do právomoci starostu ako najvyššieho výkonného orgánu.

Vždy, keď sa nejaká otázka dotýka nakladania s majetkom obce – a finančné prostriedky sú nepochybne súčasťou obecného majetku – treba si uvedomiť význam najdôležitejšej vnútornej normy v týchto otázkach, ktorou sú zásady hospodárenia s majetkom obce vydané podľa § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení a § 9 ods. 1 zákona o majetku obcí. Táto norma vo viacerých samosprávach obsahuje aj pravidlá o nakladaní s prostriedkami určenými na reprezentačné účely. Pri stanovovaní týchto pravidiel je možné posúdiť z principiálneho hľadiska – a to je aspekt, ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu a významu tohto orgánu – účel použitia prostriedkov určených na reprezentáciu, aj spôsob nakladania s nimi. Pri stanovovaní týchto pravidiel treba nepochybne zohľadniť širší kontext povinností obce pri nakladaní s jej majetkom (napr. § 8 zákona o obecnom zriadení a § 7 zákona o majetku obcí). Toto je (popri rozpočte) nástroj, ktorým môže obecné zastupiteľstvo regulovať nakladanie s prostriedkami na reprezentáciu. Odporúčame preto – namiesto zásahov do pôsobnosti starostu – zamerať sa na riadne naplnenie vlastných pôsobností obecného zastupiteľstva.

Otázka č. 44:

Podpisovanie pracovných ciest starostovi



Hlavný kontrolór (vraj to počul na nejakom školení) odporučil poslancom obecného zastupiteľstva, aby spomedzi seba vybrali niekoho, kto bude starostu vysielat' na pracovné cesty. Nám sa to veľmi nezdá, prosíme o stanovisko.

Odporúčanie hlavného kontrolóra, aby si poslanci zo svojich radov vybrali niekoho, kto bude starostu vysielat' na pracovné cesty, je v rozpore s právnymi predpismi.

Argumenty:

- vysielanie na pracovné cesty je pracovnoprávny úkon a je aktom riadenia organizácie práce, ku ktorému je oprávnený len nadriadený voči podriadeným;

- v mene obce je na pracovnoprávne úkony na základe zákona oprávnený starosta obce, ktorý je štatutárnym orgánom obce podľa výslovného znenia zákona o obecnom zriadení.

Zákon o obecnom zriadení – výňatok

§ 13

(5) Starosta **je štatutárnym orgánom** obce. ...

Poslanec obecného zastupiteľstva nemá na základe žiadneho zákona oprávnenie k právnym úkonom v mene obce a už vôbec nie k právnym úkonom voči starostovi, ktorý má postavenie štatutárneho orgánu a nemá nadriadeného.

Občiansky zákonník – výňatok

§ 20

(1) **Právne úkony** právnickej osoby **vo všetkých veciach** robia tí, ktorí sú na to oprávnení zmluvou o zriadení právnickej osoby, zakladacou listinou alebo zákonom (**štatutárne orgány**).

Zhrnutie

Názor, že poslanec (alebo aj obecné zastupiteľstvo) môže legitímne robiť pracovnoprávne úkony vo vzťahu k starostovi (v konkrétnom prípade: že poslanec alebo obecné zastupiteľstvo môže rozhodovať o vysielaní starostu na pracovné cesty) je výsledkom neznalosti právneho postavenia starostu ako štatutárneho orgánu a je v rozpore s právnymi predpismi.

Funkcia štatutárneho orgánu rozhoduje na základe § 20 Občianskeho zákonníka o všetkých veciach v právnickej osobe a môže teda nepochybne rozhodnúť aj o svojej vlastnej pracovnej ceste.

§ 12

(2) Ak sa podľa tohto zákona vyžaduje *prerokovanie* so zástupcami zamestnancov, zamestnávateľ, u ktorého nepôsobia zástupcovia zamestnancov, môže konať samostatne.

Zákon teda upravuje, že v prípade výpovede z pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa sa vyžaduje ako podmienka jej platnosti predchádzajúce *prerokovanie* so zástupcami zamestnancov. Súčasne je výslovne a jednoznačne upravené v § 12 Zákonníka práce, že v situácii bez zástupcov zamestnancov, môže zamestnávateľ v úkonoch, v ktorých sa vyžaduje prerokovanie, konať samostatne.

Otázka č. 77:

Stravné poskytované aj iným osobám



Môže obec poskytnúť stravné lístky aj organizáciám, ktoré v obci pôsobia (Klub dôchodcov a pod.)?

Právna úprava, ktorá ustanovuje podmienky rozšírenia okruhu prípadov a osôb, ktorým bude zabezpečovať stravovanie, je v § 152 Zákonníka práce.

Zákonník práce – výňatok

§ 152

(9) Zamestnávateľ môže po prerokovaní so zástupcami zamestnancov

- a) upraviť podmienky, za ktorých bude zamestnancom poskytovať stravovanie počas dovolenky, prekážok v práci, alebo inej ospravednenej neprítomnosti zamestnanca v práci,
- b) umožniť stravovať sa zamestnancom, ktorí pracujú mimo rámca rozvrhu pracovných zmien za rovnakých podmienok ako ostatným zamestnancom,
- c) **rozšíriť okruh fyzických osôb, ktorým zabezpečí stravovanie, a ktorým bude prispievať na stravovanie podľa odseku 3.**

Pre úplnosť sme uviedli celé znenie § 152 ods. 9, aj keď je zrejmé, že otázka smeruje k aplikácii citovaného písm. c).

V záujme bezproblémovej aplikácie odporúčam nasledujúci postup:

1. starostlivo a čo najpresnejšie ohraničiť okruh fyzických osôb, ktorým bude zamestnávateľ zabezpečovať stravovanie, aby neskôr nedochádzalo k nedorozumeniam;
2. prerokovať uvažovaný zámer so zástupcami zamestnancov (základná organizácia odborov alebo zamestnanecká rada, prípadne zamestnanecký dôverník); ak na pracovisku nepôsobia zástupcovia zamestnancov, môže zamestnávateľ (s poukazom na § 12 ods. 2 Zákonníka práce) postupovať samostatne;
3. formalizovať rozhodnutie zamestnávateľa, ktorým sa uplatnenie citovaného ustanovenia uvedie do praxe; je pritom možné odporučiť napríklad takéto znenie:

Starosta obce – na základe § 9 ods. 1 a § 152 ods. 9 písm. c) Zákonníka práce – rozhodol, že zamestnávateľ „Obec XY“ bude zabezpečovať stravovanie aj nasledovným osobám ...(a pomenujte okruh osôb, na ktoré sa toto rozhodnutie vzťahuje).

Toto rozhodnutie nadobúda účinnosť dňom dd.mm.rrrr.

Pozn.: Ak na pracovisku pôsobia odbory, zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník, odporúčame, aby bol prílohou takéhoto rozhodnutia doklad o prerokovaní podľa uvádzacej vety § 152 ods. 9 Zákonníka práce. Podobné pravidlo by bolo možné uviesť do praxe aj jeho zapracovaním do príslušnej časti pracovného poriadku.