

# Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky

Vladimíra Žofčinová<sup>1</sup>

Rastislav Král<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Popradská 66, P.O.BOX C-2, 041 32 Košice, Slovenská republika, vladimira.zofcinova@upjs.sk

<sup>2</sup> Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Popradská 66, P.O.BOX C-2, 041 32 Košice, Slovenská republika, rastislav.kral@gmail.com

Grant: VEGA 1/0805/13

Název grantu: Optimalizácia usporiadania modelu pracovných vzťahov na trhu prace v Slovenskej republike

Oborové zaměření: AG - Právni vědy

© GRANT Journal, MAGNANIMITAS Assn.

**Abstrakt** Obec má právo vstupovať do rôznych právnych vzťahov. Z celej sústavy týchto vzťahov autori sústrediajú pozornosť na pracovnoprávne vzťahy. Obec ako právnická osoba má postavenie zamestnávateľa a má právo zamestnávať zamestnancov a vystupovať ako zamestnávateľský subjekt v zmysle Zákonníka práce, ako aj ostatných právnych predpisov. Príspevok v úvode ponúka právny pohľad na niektoré problematické zákonné ustanovenia pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. Predmetom skúmania je aj zapájanie sa obcí do podporných programov zamestnávania nezamestnaných občanov cestou menších obecných služieb a prepojenie tohto inštitútu s poskytovaním dávky v hmotnej nádzri. Autori upozorňujú na teoretické a najmä praktické problémy viažuce sa k skúmanej problematike a predkladajú návrhy a možnosti riešenia na zlepšenie existujúceho stavu.

**Klíčová slova** obec, zamestnávateľ, hlavný kontrolór, menšie obecné služby

## 1. ÚVOD

Jednou z pozícii, ktorú obce smerom do vnútra, v rámci svojho riadenia a pôsobnosti zastávajú a naplno vykonávajú, je pozícia zamestnávateľa. V zmysle platnej právnej úpravy zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“ alebo „ZP“) zamestnávateľom môže byť (§ 7 ZP) právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch. V nadväznosti, zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „OZ“) vymedzuje kto má postavenie právnickej osoby a medzi tieto zaraduje aj jednotky územnej samosprávy (§ 18 ods.2 OZ). Táto pozícia je nezastupiteľnou v tom význame, že ľudský kapitál tvorí klúčový zdroj prevažnej väčšiny činností, ktoré obce realizujú. Právny pohľad na spomenutú pozíciu obce v podmienkach Slovenskej republiky otvára viaceré témy, ktoré je vhodné v záujme poznania problematiky a v nadväznosti na praktické skúsenosti či vlastné očakávania praxe otvárať racionálnemu skúmaniu.

Príspevok prinášame v snahe priblížiť a pomenovať problémy a otvorené otázky, ktoré v danej téme zaznamenávame. Pozornosť

venujeme nielen kritike problematických miest v legislatíve, či ťažkostiam v ich praktickej aplikácii, ale v snahe prispieť k zlepšeniu stavu de lege lata sa zamýšľame nad návrhmi možných riešení a odporúčaní de lege ferenda.

Pozíciu obce v úlohe zamestnávateľa v Slovenskej republike je potrebné vnímať vo viacerých rovinách podľa toho, aký druh vzťahov medzi obcou a fyzickou osobou je predmetom právnej regulácie. Tieto vzťahy sme systematicky rozčlenili do štyroch okruhov:

- vzťahy obce k zamestnancom obce (napr. zamestnanci obecného úradu)
- vzťah obce a starostu obce ako voleného funkcionára
- vzťah obce a hlavného kontrolóra obce
- ostatné vzťahy obce k fyzickým osobám pri zadávaní pracovných úloh obcou v zmysle právnych predpisov (pozri napr. zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov)

Zákonom regulujúcim postavenie a kompetencie obcí je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Zo zákona o obecnom zriadení vyplýva, že zamestnancov obce zamestnáva obec. Obecnému úradu nebola priznaná právna subjektivita, preto len obec ako právnická osoba má právo vystupovať ako zamestnávateľ<sup>1</sup>. Vychádzajúc z § 9 Zákonníka práce právne úkony zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, robí štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu. V nadväznosti na § 9 ZP aj zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5. konštuje, že štatutárny orgánom v pracovnoprávnych vzťahoch zamestnancov obce je starosta obce. Táto právomoc je však limitovaná právomocou obecného zastupiteľstva<sup>2</sup>. Podľa Thurzovej, všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon), ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti<sup>3</sup>.

Pripomenieme, že je vhodné myslieť aj na to, že obec je jedným z tých zamestnávateľov, ktorí podľa zákona č. 552/2003

<sup>1</sup> THURZOVÁ, M.: Pracovnoprávne vzťahy v miestnej samospráve. Bratislava: Dr. Raabe Slovensko, s.r.o., 2007. s.68

<sup>2</sup> Starosta nemá právo obsadzovať niektoré funkcie, ktoré sa krejú na princípe vymenovania alebo volby (napr. náčelník obecnej polície, riaditeľ organizácie obce a pod.)

<sup>3</sup> Tamtiež, 1.

Z.z. o výkone práce vo verejnem záujme v znení neskorších predpisov zamestnávajú zamestnancov, ktorí uskutočňujú výkon práce vo verejnem záujme, ktorý sa vyznačuje určitými špecifíkami.

V otázke vzťahu obce a starostu obce - okrajovo spomenieme, že voľbou do verejnej funkcie starostu obce sa **nezakladá pracovný pomer**. Nemožno to pokladať za predzmluvnú právnu skutočnosť, na základe ktorej by vznikol pracovnoprávny vzťah medzi obcou na jednej strane a starostom, či poslancom na strane druhej. Zákon o obecnom zriadení výslovne zakotvuje nezlučiteľnosť funkcie starostu obce, alebo poslance obecného zastupiteľstva s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Avšak napriek tomu, že **starosta obce nie je s obcou v pracovnom pomere**, v mnohých pracovnoprávnych otázkach je tento vzťah obdobný pracovnoprávnemu vzťahu<sup>4</sup>. Týmto môžeme konštatovať, že v prípade voleného funkcionára miestnej samosprávy, má jeho činnosť nepochybne charakter účasti na spoločenskej práci, ale len táto skutočnosť sama o sebe nepotvrzuje, že by sa vykonávala v rámci pracovného pomeru. Aby sa tak stalo, musel by to zákon o obecnom zriadení, alebo iný právny predpis výslovne ustanovať. Pracovnoprávne postavenie volených funkcionárov samosprávy je v zákone o obecnom zriadení spracované veľmi okrajovo s nedostatočnou terminologickou a funkčnou väzbou na Zákonník práce.

Pracovnoprávne vzťahy obce so starostom obce a ostatnými zamestnancami obce nebudem v našom príspevku podrobnejšie analyzovať, vzhľadom na rozsiahlu matériu vhodnú na samostatné skúmanie.

Osobitnú pozornosť sme venovali vzťahu obce a hlavného kontrolóra obce.

## 2. VZŤAH OBCE A HLAVNÉHO KONTROLÓRA

Hlavný kontrolór obce nie je orgánom obce, ale je obligatórnym zamestnancom obce, z čoho následne vyplýva množstvo odlišností v jeho právnom postavení, ale aj pri realizácii jeho úloh a zákonom zverených kompetencií<sup>5</sup>. Podľa Tekeliho, nemožno vyvodiť zo samotného textu zákona o obecnom zriadení, či funkcia hlavného kontrolóra je zriaďovaná a obsadzovaná v každej obci obligatórne a táto nejasnosť vyvoláva v praxi aplikačné problémy. Tekeli d'alej uvádza<sup>6</sup>, že až využitím metódy systematického výkladu zákona o obecnom zriadení (§30a ods.2 zákona o obecnom zriadení) je zakotvená táto povinnosť. Na základe uvedeného je teda jednoznačne možné konštatovať, že funkcia hlavného kontrolóra je obligatórnou funkciou v každej obci.

V pracovnoprávnom vzťahu obce a hlavného kontrolóra obce (d'alej len „kontrolór“ alebo „hlavný kontrolór“) zaznamenávame vo vybraných aspektoch špecifiká. Výnimočná situácia môže nastať napríklad v štadiu tvorby, či vzniku tohto vzťahu. Právnym východiskom pre krovanie a vznik pracovnoprávneho vzťahu medzi obcou a fyzickou osobou (budúcim hlavným kontrolórom) je zákon o obecnom zriadení. Podľa ustanovení tohto predpisu hlavného kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých svojich členov. Ak v prvom kole voľby nedôjde k zvoleniu kontrolóra, zákon o obecnom zriadení upravuje ďalší postup voľby tak, aby bolo možné jednoznačne vybrať konkrétnego kandidátu. Riadne zvolenému kandidátovi vzniká

<sup>4</sup> V súvislosti s výkonom verejnej funkcie možno delegovanú pôsobnosť Zákonného práce uplatniť pri úprave zodpovednosti fyzickej osoby vykonávajúcej verejnú funkciu za škodu vzniknutú pri výkone funkcie alebo v príamej súvislosti s ňou.

<sup>5</sup> TEKELIJ.-HOFFMAN M.: Kontrola v obecnej samospráve. Bratislava: EUROPODEX, s.r.o., 2013. s.55.

<sup>6</sup> Tamtiež, 5.

podľa § 18a ods. 6 zákona o obecnom zriadení nárok na uzatvorenie pracovnej zmluvy s obcou, teda **zákoný nárok zvoleného kandidátu na uzatvorenie pracovnej zmluvy**.

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že pre pracovnoprávne postavenie kontrolóra je nevyhnutné uzavretie pracovného pomeru ako základného pracovnoprávneho vzťahu v súlade so Zákonníkom práce, ako aj so zákonom č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnem záujme v znení neskorších právnych predpisov. Zamestnávateľ, teda obec, môže s hlavným kontrolórom dohodnúť v pracovnej zmluve aj kratší pracovný čas ako je ustanovený týždenný pracovný čas. Použitím logickej argumentácie dospejeme k záveru, že s hlavným kontrolórom obce nie je možné uzatvárať dohody o prách mimo pracovného pomeru<sup>7</sup>.

Za obec je oprávnený uzavrieť pracovnú zmluvu starosta obce ako štatutárny orgán, ktorý zastupuje obec aj v pracovnoprávnych veciach. Sporná situácia nastane, keď starosta odmietne uznatiť nárok zvoleného kandidátu a odmietne pracovnú zmluvu uzatvoríť. Takéto rozhodnutie starostu môže mať rôzne dôvody (osobné konflikty, politicky rozdielne zázemie kandidátu a starostu a pod.). Zákon o obecnom zriadení v § 18a ods. 7, zrejmé ako reakciu na predošlé negatívne skúsenosti z praxe, zaviedol pre starosta zákonnú povinnosť zmluvu so zvoleným kandidátom uzatvoríť. Ak by starosta zmluvu neužatvoril v zákonnej lehote<sup>8</sup>, zrejmé najistiejsou právnu cestou pre zvoleného kandidátu, ako sa domocíť priznania svojho zákonného nároku (práva) na vznik pracovnoprávneho vzťahu, by bolo obrátiť sa žalobou na súd<sup>9</sup>. Súdne rozhodnutie by tak bolo právnym podkladom pre vznik pracovnoprávneho vzťahu obec- kontrolór a nahradilo by tak prejav vôle starostu. V danej situácii, kedy starosta odmietne pracovnú zmluvu s kandidátom uzatvoríť, hoci zákon mu ukladá takúto povinnosť, sa opäť presvedčíme o tom, že rovnako ako v mnohých ďalších právnych predpisoch právneho poriadku Slovenskej republiky, zákonnú povinnosť nedopĺňa sankcia za nedodržanie tejto povinnosti. Domnievame sa, že v tomto konkrétnom prípade by takéto správanie starostu malo byť pre obecné zastupiteľstvo podkladom (obligatórnym dôvodom) pre iniciovanie miestneho referenda o jeho odvolaní s odkazom dôvody uvedené v § 13a ods. 3. písm. a)<sup>10</sup> zákona o obecnom zriadení. Aj tento inštitút s vymedzením dôvodov vyhlásenia referenda, však prináša mnohé úskalia<sup>11</sup>, ktoré podľa nášho názoru komplikujú ich reálne aplikovanie v praxi. V kontexte spomenutých myšlienok zastáva dôležitosť úlohu aj postup pri uplatňovaní zodpovednosti voči starostovi, pričom sa domnievame, že otvorenou otázkou pre súdnu prax ostáva, či by takéto protiprávne konanie starostu mohlo zakladáť napríklad jeho trestnoprávnu zodpovednosť.

Cieľom by v tomto prípade nemalo byť len potrestanie zodpovedného starostu, ale najmä zákonne zakotvený mechanizmus, alebo spôsob, ktorý by vyriešil situáciu, kedy pracovnoprávny pomer právoplatne zvoleného hlavného kontrolóra obce nevznikol z dôvodu porušenia zákona. Navrhnutým riešením by mohlo byť zákonné zakotvenie vzniku pracovného pomeru hlavného kontrolóra priamo ex lege. Uplatnilo by sa v prípade, ak by starosta v zákonom

<sup>7</sup>Pozri bližšie BRIESTENSKÝ, L. et al.: Pracovné právo pre verejnú správu. IURA EDITION s.r.o. 2011. s.50.

<sup>8</sup> Starosta je povinný s právoplatne zvoleným hlavným kontrolórom uzavrieť pracovnú zmluvu najneskôr v deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra. Deň nástupu do práce sa určí na deň nasledujúci po dni skončenia funkčného obdobia predchádzajúceho hlavného kontrolóra.

<sup>9</sup> Žaloba o nahradenie prejavu vôle starostu podľa § 161 ods.3 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

<sup>10</sup> Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosť starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

<sup>11</sup> Blížšie k problematickej odvolávania starostu pozri napr. PALUŠ, I.: Odvolanie starostu obce ako súčasť demokracie a odbornosti v obecnej samospráve. In: Územná samospráva ako forma verejnej moci: Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2012, s. 125-132.

stanovenej lehote, po právoplatnom zvolení kontrolóra obecným zastupiteľstvom, so zvoleným kandidátom neuzatvoril pracovnú zmluvu, a za podmienky, že postup alebo výsledok voľby kontrolóra neboli prokurátorom napadnutý niektorým z nástrojov prokurátorského dozoru<sup>12</sup>, alebo správnou žalobou na súde.

Ďalšie špecifické otázky sú spojené s pozíciou kontrolóra už v existujúcom pracovnom pomere. Týkajú sa napríklad situácií, kedy kontrolór nemôže vykonávať svoje pracovné úlohy pre vybrané dôležité osobné prekážky v práci na strane zamestnanca<sup>13</sup>, napríklad z dôvodu materskej alebo rodičovskej dovolenky. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, ako má obec ďalej zabezpečiť plnenie úloh kontrolóra v tomto období? Kto riadi a zodpovedá za činnosť útvaru hlavného kontrolóra (ak je v obci zriadený) v čase osobných prekážok v práci kontrolóra, ktoré majú dlhodobý charakter?

Kontrolná činnosť je dôležitou oblastou výkonu územnej samosprávy, ktorá by mala byť v obci kontinuálne zabezpečovaná bez ohľadu na personálne zázemie a pomery. Zákon o obecnom zriadení pre takúto situáciu nepozná riešenie. Zastávame názor, že je v záujme obce, aby spomínaná kontinuita kontrolnej činnosti zachovaná bola. Zákonná úprava nepripúšťa možnosť zvolenia náhradného či dočasného hlavného kontrolóra. Takéto riešenie sa v konečnom dôsledku nejaví ani ako múdre a racionálne. V prípade dlhodobejšej osobnej prekážky kontrolóra by bolo účelné, aby obec využila možnosť vytvorenia špecializovanej kontrolnej komisie.

Komisia plnia úlohy zadané obecným zastupiteľstvom. Príslušná komisia by existovala popri obecnom zastupiteľstve a tejto vybranej komisií by boli zverené kontrolné úlohy, ktoré by aspoň v čiastočnej miere, podporne dopĺňali činnosť hlavného kontrolóra. Túto úvalu de lege ferenda možno odvodiť od zákonného zakotvenia podstaty a úlohy komisií, ktoré zastávajú podľa § 15 ods. 1 zákona o obecnom zriadení aj pozíciu kontrolných orgánov. Tým, že ich špeciálnou vlastnosťou môže byť aj ich dočasná existencia, môžu práve komisie z časového hľadiska vyplniť nevyhnutne potrebný časový priestor, kedy svoje úlohy nemôže plnohodnotne vykonávať hlavný kontrolór. Ďalšou pridanou hodnotou môže byť aj skutočnosť, že ide o kolektívny orgán, kedy vystupuje do popredia možnosť vykonávania kontrolných úloh väčším počtom osôb, ktorími sú členovia komisie. Ďalšou z výhod, ktoré možno tomuto variantnému riešeniu pripísť, je členstvo v komisiách, nakoľko členmi môžu byť okrem poslancov obecného zastupiteľstva aj odborníci z praxe.

Nevnímame predostreté riešenie ako ideálne riešenie. Dozaista by vyžadovalo presné zákonné pravidlá najmä čo do kompetencie komisie, záväznosti kontrolných zistení komisie, právomoci členov komisie a pod. Uvedomujeme si aj fakt, že pozícia kontrolóra je predsa len do istej miery vo výkone kontrolných činností viac nezávislá (od starostu či od obecného zastupiteľstva) ako komisia, ktorej podstatnú časť tvoria poslanci zastupiteľstva. Podľa našo názoru, je to úvaha za účelom aplikačného riešenia situácie v obciach pri vzniku objektívnej nutnosti pôsobiť rok, dva či tri roky bez hlavného kontrolóra.

Do popredia vystupuje aj ďalšia súvisiaca otázka. A to, či je dôležitá osobná prekážka, napr. spočívajúca v materskej alebo rodičovskej dovolenke, dôvodom pre možné odvolanie hlavného kontrolóra z jeho funkcie v záujme zabezpečenia výkonu kontrolných úloh v obci? Obecné zastupiteľstvo môže (má teda fakultatívnu možnosť) kontrolóra odvolať z jeho funkcie ak:

<sup>12</sup> Problematikou dozoru prokuratúry na zachovávaní zákonnosti v rozhodovaní a činnosti orgánov miestnej samosprávy sa zaoberá aj PALUŠ, I.-JESENKO, M.-KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy, Košice, 2010, s. 82 a nasl.

<sup>13</sup> Bližšie sa právnu povahu prekážok v práci zaoberá aj BARINKOVÁ, M.: Právna povaha prekážok v práci na strane zamestnanca In: Justičná revue : časopis pre právnu prax. - Roč. 50, č. 12 (1998), s. 8-15.

- opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom<sup>14</sup> poruší povinnosť zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca
- hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom,
- uvedie nepravdivý údaj v čestnom vyhlásení o tom, že nepodniká alebo nevykonáva inú zárobkovú činnosť a nie je členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť alebo uvedie nepravdivý údaj o svojich majetkových pomeroch.

Zo zákonných ustanovení vyplýva, že odchod kontrolórky/ra na materskú alebo rodičovskú dovolenku nie je zákonným dôvodom pre možnosť odvolania kontrolóra z funkcie. Funkcia hlavného kontrolóra zaniká na základe odvolania obecným zastupiteľstvom iba z taxatívne stanovených zákonných dôvodov.

Jedným z riešení dlhodobej nemožnosti vykonávať funkciu kvôli prekážkam v práci na strane zamestnanca je vzdanie sa funkcie kontrolóra. V tomto prípade je ale potrebný prejav vôle samotného kontrolóra o tom, že sa funkcie vzdáva, k čomu ho ale nemožno nijakým spôsobom donútiť.

### 3. OBEC V PRÁVNOM POSTAVENÍ „KVÁZI ZAMESTNÁVATEĽA“ V RÁMCI AKTÍVNYCH OPATRENÍ NA TRHU PRÁCE<sup>15</sup>

Druhý okruh problémov, ktorým chceme v príspevku venovať pozornosť, súvisí s aktívou participáciou obcí na vybraných opatreniach na trhu práce, ktorých zámerom je dosahovanie vybraných cieľov v rámci štátnej politiky zamestnanosti. Pozícia obcí pri týchto systémových opatreniach štátu je kľúčová, avšak naráža na mnohé prekážky a otázniky, ktoré v praxi do istej miery sťažujú ich aplikáciu.

Pozornosť zameriame na právne postavenie obcí, v rámci vytvárania špecifických vzťahov k fyzickým osobám, v rámci ktorých dochádza k zadávaniu pracovných úloh obcou. Takéto situácie možno veľmi dobre ilustrovať na opatreniach, pri ktorých osoby evidované ako uchádzači o zamestnanie vykonávajú pre obec špecifické pracovné úlohy súlade s podmienkami, ktoré im určuje legislatíva Slovenskej republiky. Stát takéto pracovné aktivity podporuje cieleným poskytovaním finančných príspevkov. Môže ísť napríklad o inštitút absolventskej praxe, výkon práce za účelom získania príspevku za výkon dobrovoľníckej činnosti alebo o inštitút aktívnej činnosti formou menších obecných služieb pre obec. Práve menšie obecné služby sa v súčasnosti využívajú intenzívnejšie, čo dozaista súvisí s viacerými faktormi. Jedným z nich je aj priama previazanosť výkonu menších obecných služieb pre obec s poskytovaním dávky v hmotnej nôdze. Ich vzájomnému vzťahu budeme venovať záverečnú časť príspevku. Rovnakú previazanosť s poskytovaním dávky v hmotnej nôdze nachádzame aj pri inštitúte vykonávania dobrovoľníckej činnosti.

Legislatívnym prameňom pre poskytovanie finančných príspevkov súvisiacich s aktívnymi opatreniami na trhu práce je zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách

<sup>14</sup> V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že z díkcie Zákonnika práce vyplýva pojem závažné porušenie pracovnej disciplíny, prípadne menej závažné porušenie pracovnej disciplíny. Pojem hrubým spôsobom... sa nepoužíva.

<sup>15</sup> Bližšie sa aktívnym opatreniam na trhu práce venuje aj BARANCOVÁ, H.-SCHRONK.R.:Pracovné právo Bratislava.Sprint 2 s.r.o. 2013. s. 182.

zamestnanosti“). Zákon o službách zamestnanosti dáva obciam možnosť aktívne riešiť pracovné činnosti obyvateľov obce cestou získavania príspevkov na realizáciu vyšše spomenutých inštitútorov (ale nielen nich). Cestou absolventskej praxe sa dáva možnosť absolventom škôl, vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie aspoň jeden mesiac (t.j. ide o nezamestnaných občanov), vykonávať pre vybraného zamestnávateľa (napr. aj pre obec) pracovné činnosti, ktoré môžu využiť pri svojom budúcom stabilnom zamestnaní. Ide o časovo obmedzený inštitút, kedy prax v rozsahu 20 hodín týždenne, môžu absolventi vykonávať najmenej tri a najviac šesť mesiacov, bez možnosti jej predĺženia a opakovania<sup>16</sup>.

Pozitívne aspekty a prínos absolventskej praxe pre obe strany vzťahu, aj pre obec aj pre čerstvého absolventa školy, nemožno opomenúť. Skôr by sme zacieliili pozornosť na otázky, na ktoré je potrebné dbať v záujme jej bezproblémovej realizácie v praxi. Môže ísť napríklad o otázky zadávania pracovných úloh absolventovi, ktorý absolentskú prax vykonáva. V dohode medzi zamestnávateľom (obcou) a Úradom práce sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „úrad“) o absolventskej praxi je povinným údajom uvedenie funkcie alebo profesie osoby, pod ktorej vedením bude absolvent prax vykonávať. To však nezarúčuje, že táto osoba bude primerane kvalifikovaná absolventa viesť, kontrolovať jeho prácu či odovzdávať mu skúsenosti. V krajinom prípade môže prácu absolventa koordinovať rovnako neskúsená, alebo len o niečo málo skúsenejšia fyzická osoba. Je v záujme úradu, absolventa ale aj obce, aby absolventov viedli skúsení koordinátori, ktorí dokážu usmerniť prácu a pracovné činnosti tak, aby sa dosiahol zmysel a účel výkonu absolventskej praxe.

Absolvent zrejme nebude môcť vykonávať odborné činnosti v mene obce, napr. vykonávať dokazovanie, viesť konanie (stavebné, priestupkové a pod.), či vydávať rozhodnutia a pod. Poznatky z praxe smerujú skôr k tomu, že v podmienkach obce jeho práca môže byť zameraná viac na administratívne, či podporné činnosti. Aj pri týchto pracovných úlohách je ale dôležité, aby sa dodržiaval určité zákonné obmedzenia ale aj štandardy dobrej správy a najmä dobrej praxe. Dôsledne je potrebné upraviť napríklad prístup absolventa k citlivým osobným údajom, ktoré sú k dispozícii pri činnosti obecných zamestnancov (napr. úradníkov), alebo k ďalším údajom, dátam a informáciám, ktoré majú špecifický režim získavania či nakladania s nimi.

Najviac využívaným nástrojom podpory aktívnej pracovnej angažovanosti obyvateľov obce na miestnej úrovni je **aktivačná činnosť formou menších obecných služieb pre obec** alebo menších služieb pre samosprávny kraj (§52 zákona o službách zamestnanosti). Pozornosť budeme venovať problémom na úrovni obcí. **Myšlienkom inštitútu je aktívne zapájať dlhodobo nezamestnaných občanov<sup>17</sup>, poberajúcich dávku v hmotnej núdzi<sup>18</sup>, do činností prospešných pre obec.** Touto cestou sa u nich podporuje udržiavanie pracovných návykov a zároveň sa využíva potenciál pracovnej sily pre menšie obecné služby<sup>19</sup>. V praxi pri týchto pracovných aktivitách ide často o jednoduché úkony starostlivosti o prostredie obce – zamietanie ulíc, kosenie, upratovanie verejných priestranstiev a ďalšie. Nadväzuje to na fakt,

<sup>16</sup> Počas vykonávanie tejto praxe majú absolventi nárok na peňažný príspevok v zmysle § 51 zákona o službách zamestnanosti.

<sup>17</sup> Dlhodobo nezamestnaný občan je občan, ktorý je nezamestnaný a je evidovaný v evidencii uchádzačov o zamestnanie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny najmenej 12 po sebe nasledujúcich mesiacov.

<sup>18</sup> Dávka v hmotnej núdzi je dávka určená na zabezpečenie základných životných podmienok. Podmienky za ktorých sa môžu občania stať poberateľmi tejto dávky vymedzuje zákon č. 417/2013 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> Ide o služby, ktoré sú určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorby, ochrany, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.

že obecné služby sú určené pre dlhodobo nezamestnaných občanov, kedy príčinou ich nezamestnanosti je často krát ich nízka úroveň vzdelania spojená s limitovanými možnosťami nájsť si v konkrétnom regióne zodpovedajúcu prácu. Takýto občania tvoria majoritnú časť poberateľov dávok v hmotnej núdzi.

Otáznikov a aplikáčnych ťažkostí pri využívaní menších obecných služieb možno načrtiť viaceru. Z pozície obce ako subjektu, ktorý má byť partnerom úradu pri zabezpečovaní aktivizácie miestnych obyvateľov je najpodstatnejšie a klúčové rozhodnutie obce, či obec vôbec má záujem angažovať sa v organizovaní a koordinácii menších obecných služieb v obci. Ide o fakultatívnu možnosť obce požiadat úrad o spoluprácu. Do popredia pri rozhodovaní obce bude vystupovať niekoľko faktorov. Aj keď nevymenujeme všetky, spomenutú možno aspoň niektoré. Určite sem patrí faktor počtu dlhodobo nezamestnaných občanov v obci. V niektorých prosperujúcich obciach nemusia byť takýto „potenciálni zamestnanci“ k dispozícii vôbec, naopak v iných obciach ich môžu byť stovky. Ďalej sa môže obec rozhodovať podľa toho, či má kapacitné možnosti koordinovať výkon menších obecných služieb. A to či už po administratívnej stránke alebo aj fakticky prideľovaním pracovných úloh a kontrolovaním výkonu práce zamestnancom obce. Najmä v malých obciach s niekoľkými desiatkami obyvateľov možno pozorovať najmä administratívnu a personálnu náročnosť zabezpečenia menších obecných služieb.

#### 4. MENŠIE OBECNÉ SLUŽBY V KORELAČNOM VZŤAHU S DÁVKOU V HMOTNEJ NÚDZI

V predchádzajúcim texte sme spomenuli prepojenosť a vzťah menších obecných služieb pri statuse občana dlhodobo nezamestnaného, poberajúceho dávku v hmotnej núdzi<sup>20</sup>. Novátoriským prístupom v podmienkach Slovenskej republiky týkajúcim sa osôb poberajúcich dávku v hmotnej núdzi (aj keď nemajú status občana dlhodobo nezamestnaného), je snaha intenzívnejšieho presadenia princípu zásluhovosti do týchto dávkových vzťahov.

Vychádzajúc z § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“) osoba poberajúca dávku sa musí pričíniť o to, aby ju dostala v plnej výške. Budú musí byť táto osoba v právnom vzťahu, ktorý zakladá príjem zo závislej činnosti<sup>21</sup> v rozsahu aspoň 32 hodín mesiac, alebo sa musí zúčastniť, rovnako v rozsahu aspoň 32 hodín za mesiac:

- menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktoré zriaďovateľom je obec, alebo
- sa musí zúčastniť dobrovoľníckej činnosti, alebo
- prácu na predchádzanie mimoriadnej situácií, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie.

Na tomto mieste považujeme za potrebné poukázať na dve dôležité skutočnosti:

- zákon o pomoci v hmotnej núdzi v pojmovom vymedzení inštitútu „menšie obecné služby“ podľa nášho názoru neučinil tomuto pojmu za dosť tým, že legálne nedefinoval tento inštitút

<sup>20</sup> V záujme prehľadnosti považujeme za vhodné pripomienúť, že otázky a podmienky výkonu menších obecných služieb a rovnako aj možnosti získania príspevku na ich realizáciu pre obec upravuje zákon o službách zamestnanosti a otázky dávky v hmotnej núdzi zákon o pomoci v hmotnej núdzi.

<sup>21</sup> Podľa zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

a zároveň ani žiadnym spôsobom neodkazuje pre jeho vysvetlenie na zákon o službách zamestnanosti (§52), ktorý tento pojem legálne vymedzuje a určuje podmienky pre jeho realizáciu v praxi. Upozorňujeme na rozdiel v tom, že podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi v kontexte zachovania nároku na plnú výšku dávky môže(musí) vykonávať menšie obecné služby aj nezamestnaný občan, ktorý nemá status dlhodobo nezamestnaného občana. Takýto občan ani nemusí byť evidovaný v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Pripomíname to z dôvodu, lebo v prípade príspevku na aktivačnú činnosť v zmysle zákona o službách zamestnanosti sú na vykonávanie menších obecných služieb oprávnení len dlhodobo nezamestnaní občania.

- b) ďalším rozdielom je to, že kým pre výkon aktivačnej činnosti formou menších obecných služieb podľa zákona o službách zamestnanosti sa vyžaduje práca aspoň 20 hodín za týždeň, tak menšie obecné služby podľa zákona o pomoci v hmotnej núdzi ukladajú povinnosť odpracovať 32 hodín za mesiac. Ak občan nenaplní niektorú z týchto podmienok, alebo splní tieto podmienky len čiastočne (napr. bude vykonávať pracovnú činnosť menej ako 32 hodín) výška jeho dávky v hmotnej núdzi bude v intenciach zákonných ustanovení znižovaná. Tým je vytváraný tlak na nepracujúcich uskutočňovať pracovnú aktivitu. Podstatnou podmienkou je, že fyzickej osobe musí byť niektorá z týchto pracovných možností obcou ponúknutá. Ak ponúknutá nebude, nevzťahuje sa na neho opísaný mechanizmus znižovania dávky<sup>22</sup> a dávku dostane v plnej výške. V tomto rozmeri nastupuje opäť rozhodovanie obce vo vzťahu k zodpovednosti za svojich obyvateľov. Z negatívneho rozhodnutia o tom, že obec nebude garantovať a zabezpečovať výkon menších obecných služieb vyplynú dva závery. Prvým je, že v prospech obce nebudú vykonávané žiadne prospěšné práce a činnosti. Druhým dopodom je, že sa zároveň niektorým poberateľom nebude dávka znižovať z dôvodu, že im nebola práca na menších obecných službách ponúknutá, čím sa aspekt založený na zásade zásluhovosti úplne vytratí. Pre korektnosť sa žiada dodať, že je nevyhnutné vnímať aj opodstatnené problémy na strane obce pri zabezpečovaní týchto aktivít, o ktorých sme sa už zmienili v predošлом teste.

Je evidentné, že disponibilný objem menších obecných služieb nemusí postačovať pre všetky osoby v hmotnej núdzi. Tu vyvstáva otázka, na základe akých ukazovateľov, prípadne akého kľúča starosta obce ako výkonný orgán obce určí, ktorí z poberateľov dávky budú vykonávať menšie obecné služby a ktorí nie? Nastáva tak situácia, ak takejto osobe nie je práca ponúknutá, nedochádza k podmienenosťi dávky v hmotnej núdzi. Inými slovami objektívna nemožnosť pracovať nespôsobuje elimináciu dávky v hmotnej núdzi. Starosta obce ako verejný činiteľ sa tak stáva zodpovedný za „spravodlivé pridelenie menších obecných prác“. Tým sa môže dostať do nepriaznivej situácie a čeliť kritike zo strany niektorých dotknutých obyvateľov obce, ktorí si dávku v hmotnej núdzi musia odpracovať proti tým, pre ktorých práca nie je. Takýto prístup selektuje poberateľov dávky, na tých, ktorí si ju zaslúžia a tých, ktorým je vyplácaná bez akejkoľvek zásluhovosti.

V zmysle dohody, ktorú obec uzatvára s Úradom práce, sociálnych vecí a rodiny je obec ako účastník zmluvného vzťahu označená ako **organizátor**. Má povinnosť na vlastné náklady zabezpečiť základné ochranné osobné pracovné prostriedky, pracovné prostriedky, zdravotné preukazy, zabezpečiť úschovu, evidenciu týchto prostriedkov. Obec ako organizátor je povinná kontrolovať užívanie

ochranných a pracovných prostriedkov a v zmysle dohody vrátiť poskytnuté prostriedky (aj poškodené a zničené). Ďalej má povinnosť vytvoriť základné podmienky na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a na vylúčenie rizík a faktorov podmienujúcich vznik úrazov a iných poškodení zdravia z práce a za týmto účelom si plniť všetky povinnosti vzťahujúce sa na zamestnávateľa.

Z uvedeného vyplýva, že obec je v postavení kvázi zamestnávateľa, pretože napriek neaplikácii ustanovení Zákonného práce disponuje právomocami zamestnávateľa (t.j. prácu pridieľuje, kontroluje, poskytuje pracovné náradie, určuje pracovný čas výkonu atď.). Plnenie si týchto povinností vyžaduje zainteresovanosť zamestnancov obecného úradu, ktorí participujú na realizácii prípravy vykonávania menších obecných prác. Týmto by sme mohli vymedziť, že obec má pri uplatňovaní predmetného zákona postavenie „organizátora s obmedzenými právomocami zamestnávateľa“, čo obec začína po stránke personálneho zabezpečenia, ako aj po stránke materiálneho vybavenia.

## 5. ZÁVER

Obce predstavujú dôležitú úlohu aj v pracovnoprávnych vzťahoch, najmä vo vzťahoch k vlastným zamestnancom i k osobám, ktoré nie sú priamo zamestnancami obce, ale na základe zákonných podmienok sú obce oprávnené im ukladať pracovné úlohy, riadiť ich realizáciu a kontrolovať ich výkon. Špecifickú kategóriu zamestnancu nachádzame v pozícii hlavného kontrolóra obce. V jeho prípade vidíme ako cestu k zlepšeniu právnej regulácie najmä v otázkach súvisiacich so vznikom funkcie kontrolóra v prípade, ak „bráni“ vzniku funkcie právoplatne zvolenej fyzickej osoby starosta neužatvorením pracovnej zmluvy. Riešením by mohol byť vznik funkcie kontrolóra ex lege po márnom uplynutí lehoty na uzatvorenie pracovnoprávnej zmluvy zo strany starostu za bližšie vyprecizovaných podmienok (pozri v texte príspevku). Patové situácie v obci napríklad pri dlhodobých prekážkach na strane hlavného kontrolóra, ktoré mu dlhodobo neumožňujú vykonávať funkciu, možno v úvahách de lege ferenda riešiť presunom časti kontrolórskych kompetencií na obecné kontrolné komisie, ktoré pôsobia popri obecnom zastupiteľstve, čím sa zabezpečí kontinuálny výkon kontrolnej činnosti v obci.

Iný pohľad na kvázi zamestnávateľské úlohy obcí prináša ich participácia pri koordinácii menších obecných služieb pre obec, do ktorej sa zapájajú dlhodobo nezamestnaní alebo aj osoby, ktoré sa nepovažujú za dlhodobo nezamestnaných občanov, ale poberajú dávku v hmotnej núdzi. Pozitívne efekty a dopady opatrení zameraných na nezamestnaných a poberateľov dávok kráčajú ruka v ruke s praktickými problémami, ktoré musia obce riešiť. Predovšetkým administratívna a personálna náročnosť koordinácie menších obecných služieb, rovnako aj finančná nákladovosť začínať a tak napäť miestne rozpočty, sú často limitujúcimi faktormi, kedy sa obce rozhodujú či vôlebec budú tieto služby zabezpečovať. Aj napriek uvedenému, je v celospoločenskom záujime, požadovať od obcí, aby aj napriek prekážkam, tieto menšie obecné služby koordinovali a realizovali, či už v prospech rozvoja obce ale aj v prospech občanov, ktorí ich vykonávajú.

Prierezom tohto príspevku sme poukázali na postavenie obce ako zamestnávateľa, ktorý má špecifické postavenie v rámci právneho statusu zamestnávateľa. Jednotlivé námety, stanoviská a úvahy sme ponechali otvorené racionálnemu skúmaniu. Vzhľadom na nevyhnutný aspekt ochrany verejného záujmu sa zdá, že doteraz vykonané úpravy v právnom postavení obcí plniacich úlohy zamestnávateľa nevyriešili mnohé problémy, s ktorými sa v aplikačnej praxi obce stretávajú.

<sup>22</sup> Mechanizmus znižovania dávky sa nevzťahuje ešte aj na ďalších taxatívne vymedzených nezamestnaných – bližšie pozri §10 ods. 8 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

**Zdroje**

1. BARANCOVÁ,H.-SCHRONK,R.: Pracovné právo. Bratislava. Sprint 2 s.r.o. 2013. s. 182. ISBN 978-80-89393-97-8
2. BARINKOVÁ, M.: Právna povaha prekážok v práci na strane zamestnanca In: Justičná revue : časopis pre právnu prax. - Roč. 50, 1998, č. 12, s. 8-15.
3. BRIESTENSKÝ, L. et al.: Pracovné právo pre verejnú správu. IURA EDITION s.r.o. 2011. s.50. ISBN 978-80-8078-442-3
4. PALÚŠ,I.-JESENKO,M.-KRUNKOVÁ,A.: Obec ako základ územnej samosprávy. Košice.2010. s. 82 a nas. ISBN 978-80-8129-003-9
5. PALÚŠ, I.: Odvolanie starostu obce ako súčasť demokracie a odbornosti v obecnej samospráve. In: Územná samospráva ako forma verejnej moci: Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Košice : UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2012, s. 125-132 , ISBN 978-80-8129-016-9
6. TEKELI,J.-HOFFMAN M.: Kontrola v obecnej samospráve. Bratislava: EUROKODEX, s.r.o., 2013. s.55. ISBN 978-80-89447-97-8
7. THURZOVÁ, M.: Pracovnoprávne vzťahy v miestnej samospráve. Bratislava: Dr. Raabe Slovensko, s.r.o., 2007. s.68. ISBN 978-80-89182-21-3
8. ŽOFČINOVÁ, V. : Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe. Košice:Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2013. s. 160. ISBN 978-80-8152-064-8