

UPRÁZDZENÉ MIESTO VEDÚCEHO (RIADITEĽA) ROZPOČTOVEJ ALEBO PRÍSPEVKOVEJ ORGANIZÁCIE OBCE A MOŽNOSTI JEHO OBSADZOVANIA¹

VACANT POSITION OF HEAD (DIRECTOR) OF THE BUDGETARY OR CONTRIBUTORY ORGANIZATION OF THE MUNICIPALITY AND POSSIBILITIES OF ITS FILLING

Jana Žul'ová², Marek Švec³

<https://doi.org/10.33542/SIC2023-2-07>

ABSTRAKT

Predkladaný príspevok sa zaoberá analýzou právnej úpravy obsadzovania miesta vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou. Vo vnímaní a pri aplikácii tejto právnej úpravy možno identifikovať viaceré sporných okruhov. Osobitne autori skúmajú hypotézu, či je možné tieto miesta dočasne obsadiť, t. j. či starosta obce (obdobne primátor mesta) môže dočasne poveriť výkonom funkcie osobu, ktorá neprešla schvaľovacím procesom podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení.

ABSTRACT

The submitted article deals with the analyse of the legal regulation of filling job of the head (director) of the budgetary or contributory organization established by the municipality. Several controversial areas can be identified in the perception and application of this legislation. In particular, authors examine the hypothesis, whether it is possible to temporarily filling these places, i.e. j. whether the mayor of the village (similarly the mayor of the city) can temporarily entrust the performance of function a person who has not passed the approval process according to § 11 par. 4 letters l) of the Municipal Establishment Act.

I. ÚVOD

Podľa § 4 ods. 3 písm. l) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (ďalej len zákon o obecnom zriadení) obec pri výkone samosprávy okrem iného zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov⁴ svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia. Konkrétne je táto kompetencia zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce, zakladat' a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby (ďalej súhrne ako zriaďovateľská pôsobnosť) zverená obecnému zastupiteľstvu (§ 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení).⁵

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy VEGA č. 1/0013/23 „Európske mimikry algoritmickeho riadenia obsahu pracovnoprávneho vzťahu v slovenskej právnej úprave v dôsledku transpozície prameňov európskeho pracovného práva a revidovaného uplatnenia GDPR.“

² doc., JUDr., PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Slovenská republika.
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Slovak Republic.

³ doc., JUDr., PhD., LL. M., univ. prof., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta, Slovenská republika.
Matej Bel University in Banská Bystrica, Faculty of Law, Slovak Republic.

⁴ T. j. podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.

⁵ V príspevku je uvádzaný príklad starostu a obecného zastupiteľstva. Rovnaká právna úprava platí aj pre situáciu mesta a mestského zastupiteľstva.

Z uvedeného vyplýva, že obecné zastupiteľstvo môže zriadiť a založiť tri skupiny právnických osôb: rozpočtové a príspevkové organizácie, obchodné spoločnosti a iné právnické osoby. Rozpočtové a príspevkové organizácie sú právnické osoby, ktoré sa zriaďujú podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Majú najužšie spojenie so svojim zriaďovateľom, pretože sú napojené rozpočtom alebo finančnými vzťahmi na jeho rozpočet. Obchodné spoločnosti sú právnické osoby založené podľa zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v z. n. p. (ďalej len „Obchodný zákonník“). Skupina iné právnické osoby zahŕňa rôznorodé subjekty. Obecné zastupiteľstvo môže založiť napr. nadáciu, neziskové združenie alebo záujmové združenie. Rozlišovanie o aký typ právnickej osoby v rámci definovaných skupín ide, je kľúčové pre zodpovedanie otázky, akým spôsobom sa ustanovuje jej štatutárny orgán. Kto je štatutárnym orgánom právnickej osoby závisí od toho o akú právnickú osobu ide, pretože napríklad v prípade obchodných spoločností je to Obchodný zákonník, ktorý ustanovuje kto je štatutárnym orgánom týchto podnikateľských subjektov. Pre účely nášho príspevku sa obmedzujeme na ustanovovanie štatutárnych orgánov rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou.

Rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu možno zriadiť zákonom alebo rozhodnutím zriaďovateľa (obec). V prípade, že sa rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriaďuje zákonom, tento ustanovuje aj formu jej štatutárneho orgánu a ďalšie záväzné pravidlá pre obsadenie tejto funkcie, ktoré musia orgány obce bezpodmienečne rešpektovať.⁶ Ak sa rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriaďuje rozhodnutím zriaďovateľa, zriaďovateľ vydá o zriadení rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriaďovaciu listinu. Zriaďovacia listina okrem iných náležitostí obsahuje aj označenie štatutárneho orgánu (§ 21 ods. 9 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy). V tomto smere je právna úprava len rámcová a je vecou zriaďovateľa, ako označí štatutárny orgán rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie, najčastejšie je ním riaditeľ, ale možné je aj označenie správca a pod. Keďže zriaďovanie rozpočtových a príspevkových organizácií je podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení výlučnou kompetenciou obecného zastupiteľstva, o obsahových náležitostiach zriaďovacej listiny vrátane formy štatutárneho orgánu ako aj o pravidlách obsadenia tejto funkcie rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Nie však bezbreho a úplne autonómne.

II. OBSADENIE MIESTA VEDÚCEHO (RIADITEĽA) ROZPOČTOVEJ ALEBO PRÍSPEVKOVEJ ORGANIZÁCIE OBCE

Podľa § 20 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v z. n. p. je štatutárny orgán osoba, ktorá robí právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach, pretože je na to oprávnená zmluvou o zriadení právnickej osoby, zakladacou listinou alebo zákonom. Štatutárnym orgánom tak môže byť fyzická osoba alebo právnická osoba, rovnako môže ísť o individuálny alebo kolektívny orgán.⁷ To však neplatí pre štatutárne orgány pri výkone práce vo verejnom záujme. Z ust. § 2 ods. 1 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v z. n. p. podľa odbornej literatúry vyplýva, že štatutárny orgán pri výkone práce vo verejnom záujme je vždy v pracovnoprávnom vzťahu k zamestnávateľovi určenom týmto

⁶ Napríklad podľa zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p je štatutárnym orgánom školy alebo školského zariadenia riaditeľ.

⁷ Bližšie k tomu: BARANCOVÁ, H. *Zamestnanec, štatutár a spoločník v pracovnom práve*. Praha: Leges, 2018, s. 34, alebo tiež: BARANCOVÁ, H. Výkon funkcie člena štatutárneho orgánu a pracovný pomer. In: *Justičná revue*, 2018, roč. 70, č. 2, s. 143-161, DOLOBÁČ, M. K problematike manažérskej zmluvy v pracovnom práve. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2009, I. časť : zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 16.-18.4.2009 v priestoroch ÚZ NR SR Časť-Papiernička*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2009, s. 93-98.

zákonom, to znamená, že je zamestnancom – fyzickou osobou.⁸ V rámci vymedzenia svojej pôsobnosti v § 1 ods. 2 písm. b) a ž d) sa zákon o výkone práce vo verejnom záujme vzťahuje aj na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou. Výkon funkcie štatutárneho orgánu rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou je tak realizovaný v rámci pracovnoprávneho vzťahu.⁹

Obsadzovanie miesta vedúceho (riaditeľa), ktorý vykonáva funkciu štatutárneho orgánu v pracovnoprávnom vzťahu vo všeobecnosti upravuje § 5 zákona o výkone práce vo verejnom záujme. Ust. § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme¹⁰ predpokladá, že miesto vedúceho zamestnanca v pozícii štatutárneho orgánu bude obsadené buď výlučne v súlade s postupom § 5 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, t. j. prostredníctvom výberového konania alebo iným postupom, ak tak ustanoví osobitný zákon. Legislatívny odkaz smerujúci k určeniu tohto iného postupu uvádza demonštratívny výpočet ustanovení osobitných zákonov, pri ktorých je výberové konanie nahradené osobitnými mechanizmami pre obsadzovanie týchto miest vedúcich zamestnancov. Ide o osobitné predpisy z odvetvia verejného i súkromného práva (napríklad § 85, 101, 133 a 194 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodného zákonníka v z. n. p., § 11 ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. v z. n. p., § 3 ods. 3 zákona č. 385/1997 Z. z. o Slovenskom národnom divadle v znení zákona č. 103/2014 Z. z., § 4 ods. 2. zákona č. 114/2000 Z. z. o Slovenskej filharmónii v znení zákona č. 103/2014 Z. z., § 11 ods. 2 písm. h) zákona č. 302/2001 Z. z. v z. n. p., § 17 ods. 1 zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 5 ods. 3 zákona č. 103/2014 Z. z. o divadelnej činnosti a hudobnej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov) a nájdeme medzi nimi i relevantný odkaz na § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Legislatívny odkaz v § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme odkazuje na osobitné právne predpisy, ktoré teda ustanovujú špecifický proces obsadzovania konkrétnych miest vedúcich zamestnancov, pri ktorých sa neuskutočňuje výberové konanie. To znamená, že vzhľadom na to, že § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení ustanovuje iný (osobitný) spôsob obsadenia miesta vedúceho zamestnanca, neobsadzujú sa tieto miesta vedúcich zamestnancov v pozícii štatutárnych orgánov rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou výberovým konaním podľa § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, ale práve týmto iným spôsobom. Právny konštrukt vzájomnej väzby medzi § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme je nastavený tak, že toto ustanovenie predstavuje *lex generalis* a ustanovenia osobitných právnych predpisov *lex specialis* na obsadenie miesta vedúceho zamestnanca.

Podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vymenúva a odvoláva vedúcich (riaditeľov) rozpočtových a príspevkových organizácií obce na návrh starostu. Obligatórne uskutočnenie výberového konania na obsadenie miesta vedúceho zamestnanca podľa § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme je nahradené kumulatívnou požiadavkou na súčinnosť orgánov obce v podobe ingerencie starostu, ktorý podáva personálny návrh na obsadenie miesta vedúceho zamestnanca a zastupiteľstva, ktorý tento personálny návrh schvaľuje. Starosta obce nie je oprávnený autoritatívne na základe svojho rozhodnutia vymenovať a ani odvolať vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo

⁸ PALUŠKOVÁ, M. a kol. Štatutárny orgán pri výkone práce vo verejnom záujme. In: Verejná správa, 2012 [cit. 2023-09-05]. Dostupné na: <https://www.vssr.sk/odborny-clanok/Statutarny-organ-pri-vykone-prace-vo-verejnom-zaujme-1.htm>.

⁹ Osoba v pozícii štatutárneho orgánu inej právnickej osoby (napr. obchodné spoločnosti) nemusí byť v pracovnoprávnom vzťahu, ale môže pôsobiť v inom obdobnom vzťahu (napr. na základe mandátnej zmluvy podľa § 566 a nasl. Obchodného zákonníka).

¹⁰ Úplné znenie § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme: Miesto vedúceho zamestnanca, ktorý vykonáva funkciu štatutárneho orgánu u zamestnávateľa uvedeného v § 1 ods. 2, a miesto ďalšieho vedúceho zamestnanca, u ktorého to určí pracovný poriadok, sa obsadzujú na základe výsledku výberového konania; to neplatí ak osobitný predpis¹²⁾ ustanovuje aj iný spôsob výberu vedúceho zamestnanca alebo ustanovuje voľbu alebo vymenovanie vedúceho zamestnanca kolektívnym orgánom.

príspevkovej organizácie, a na druhej strane je rozhodovanie obecného zastupiteľstva o vymenovaní alebo odvolaní vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie podmienené návrhom starostu obce.¹¹ Od oboch orgánov obce sa tak očakáva vysoká miera súčinnosti a kooperácie k naplneniu citovaného zákonného ustanovenia.

Uvedené však neznamená, že miesto vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce nemožno za žiadnych okolností obsadzovať výberovým konaním. Práve naopak, výberové konanie je považované za najlepší spôsob obsadzovania kľúčových miest vo verejnom sektore.¹² Výberové konanie na miesto riaditeľa obcou zriadenej rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie tak neprebehne podľa § 5 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, ale postupom, na ktorom sa dohodli starosta a obecné zastupiteľstvo. „*Keďže vymenovanie v tomto prípade vyžaduje návrh starostu a schválenie obecným zastupiteľstvom, je rozumné uskutočniť výberové konanie s vlastnými pravidlami, s komisiou zloženou z (mienkotvorných) poslancov a starostu, pričom bude namieste, že starosta bude mať pri výbere právo veta; tým sa zabezpečí, že výsledok bude zodpovedať aj požiadavke budúceho návrhu starostu, aj názorom hlasujúcich poslancov.*“¹³ Prípadná nominácia starostu tak prejde otvoreným výberovým konaním, v ktorom sa ukáže, či ide o najlepšieho kandidáta na obsadenie funkcie a obecné zastupiteľstvo tak nemá dôvod personálny návrh starostu vetovať.¹⁴

Treba sa však zamyslieť aj nad ďalšími súvislosťami. V praxi sa môže stať, že dôjde k náhlemu uprázdneniu funkcie štatutárneho orgánu rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce. Oslovenie vhodného kandidáta, predloženie personálneho návrhu až po schválenie zastupiteľstvom, prípade vyššie spomenutá realizácia dohodnutého výberového konania, sú procesy trvajúce určitý čas. Treba počítať tiež s eventualitou, že obecné zastupiteľstvo personálny návrh starostu ani nemusí schváliť a proces hľadania môže začať odznova. Natíska sa otázka, akým spôsobom potom zabezpečiť fungovanie rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce počas prebiehajúceho procesu obsadzovania miesta vedúceho zamestnanca vo funkcii štatutárneho orgánu alebo aj vtedy, ak jednoducho k naplneniu pozitívneho záväzku kooperácie oboch orgánov obce z rozličných dôvodov nedôjde?

III. DOČASNÉ OBSADENIE MIESTA VEDÚCEHO ZAMESTNANCA VO FUNKCII ŠTATUTÁRNEHO ORGÁNU ROZPOČTOVEJ ALEBO PRÍSPEVKOVEJ ORGANIZÁCIE OBCE

Drvivá väčšina vyššie citovaných osobitných zákonov ohľadne iného spôsobu obsadzovania miesta vedúceho zamestnanca vo funkcii štatutárneho orgánu (t. j. nie postupom podľa § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme) obsahuje jednostranný postup určitého nadriadeného orgánu štátnej správy, pri ktorom neexistuje požiadavka na kooperáciu viacerých orgánov právnickej osoby alebo iných orgánov osobitne určených v tomto právnom predpise (napr. generálneho riaditeľa Slovenského národného divadla alebo Slovenskej filharmónie menuje minister kultúry). T. j. ani teoreticky nedochádza k predpokladu neobsadenia tohto miesta vedúceho zamestnanca. Výnimkou, ktorú možno pripodobniť posudzovanému prípadu je spôsob ustanovenia generálneho riaditeľa RTVS, pri ktorom sa podľa § 15 a nasl. zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska v z. n. p. (ďalej len ako „zákon o RTVS“) vyžaduje súčinnosť pléna Národnej rady SR a príslušného výboru národnej rady SR. Môže teda vzniknúť situácia, kedy samotná realizácia voľby generálneho

¹¹ TEKELI, J. – HOFFMAN, M. *Zákon o obecnom zriadení – Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 404.

¹² NECHALA, P. *Ako uskutočniť výberové konanie v samospráve? Návod pre primátorov a aktívnych občanov*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2015, s. 4.

¹³ BRIESTENSKÝ, L. Pracovnoprávne vzťahy štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej alebo založenej obcou. In: *Právo pre ROPO a obce*, č. 3/2012, s. 6.

¹⁴ Pozri aj: ALMAN, T., VOLOCHOVÁ, J. Transparent local self-government – Right of public to information as a form of direct democracy. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 2020, roč. 28, č. 1, art.no. 101.

riaditeľa nasleduje až po skončení funkčného obdobia generálneho riaditeľa a dočasne je potrebné zabezpečiť výkon tohto miesta vedúceho zamestnanca. Vzhľadom na právnu úpravu *lex specialis* v § 15 ods. 2 zákona o RTVS sa uplatní mechanizmus výkonu činnosti zástupcami generálneho riaditeľa RTVS. Zákon o obecnom zriadení však žiadnu podobnú úpravu o výkone činnosti zástupcom štatutárneho orgánu vo vzťahu ku konaniu za rozpočtové a príspevkové organizácie obce ako zákon o RTVS neobsahuje. Akým spôsobom teda zabezpečiť kontinuálnu činnosť rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce? Domnievame sa, že k dispozícii sú dve využiteľné riešenia.

Prvá možnosť spočíva v tom, že už priamo v zriaďovacej listine alebo následne v internom organizačnom akte rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie sa bude myslieť na situáciu zastupiteľnosti vedúceho (riaditeľa).

Druhé riešenie spočíva vo využití inštitútu dočasného obsadenia miesta vedúceho zamestnanca podľa § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, aj keď sa niektorí odborníci z praxe stavujú k jeho aplikácii v danom prípade veľmi rezervovane.

Nemožno spochybníť povinnosť starostu a obecného zastupiteľstva poskytovať si takú súčinnosť, aby kompetenciu podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení bolo možné zrealizovať, a aby prišlo k riadnemu a zákonnému trvalému obsadeniu miesta vedúceho zamestnanca vo funkcii štatutárneho orgánu. To však nevyklučuje povinnosť starostu do tohto okamihu zabezpečiť riadny chod takejto právnickej osoby. Aj v dôsledku tejto skutočnosti je v § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme upravené tzv. dočasné obsadenie miesta vedúceho zamestnanca (v praxi aj ako dočasné poverenie), aby sa predchádzalo negatívnemu a zodpovednostnému vzťahu samosprávy. Podľa citovaného ustanovenia voľné miesto vedúceho zamestnanca možno obsadiť bez výberového konania len do vymenovania po úspešnom vykonaní výberového konania podľa tohto zákona, a to najdlhšie na šesť mesiacov. Časť odbornej verejnosti zastáva názor o aplikačnej nemožnosti § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme na situáciu rozpočtových a príspevkových organizácií obce. Hlavný argument spočíva v tom, že zákon o obecnom zriadení má vlastnú právnu úpravu obsadzovania miesta vedúceho zamestnanca s aplikačnou prednosťou pred § 5 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, a že citované ustanovenie dopadá len na situácie miest obsadzovaných výberovým konaním, čo *a priori* v prípade rozpočtových a príspevkových organizácií obce neplatí.¹⁵ Pravdivosť tohto argumentu nespochybňujeme, ale treba si uvedomiť akého spektra prípadov sa dotýka. Platná právna úprava zákona o obecnom zriadení totižto vôbec nepokrýva situáciu dočasného neobsadenia miesta vedúceho zamestnanca rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce a zachovanie *statusu quo* (čakanie na vymenovanie do funkcie) by znamenalo praktické znefunkčnenie danej právnickej osoby. S ohľadom na potrebu zabezpečenia činnosti rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou, preto zastávame názor, že kým príde k riadnemu, trvalému obsadeniu miesta vedúceho zamestnanca vo funkcii štatutárneho orgánu, je možné postupovať podľa princípu *analogie legis* a aplikovať § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme. Citované ustanovenie prostredníctvom dočasného obsadenia miesta vedúceho zamestnanca pokrýva prípady neobsadenia miesta vedúceho zamestnanca výberovým konaním a rieši tak potrebu zabezpečenia činnosti právnickej osoby do okamihu úspešného ukončenia nového výberového konania. V aplikácii na pomery obce by tak ust. § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme riešilo dočasné obsadenie miesta vedúceho zamestnanca, pokiaľ by obecné zastupiteľstvo nerozhodlo o personálnom návrhu starostu a funkcia nebola obsadená. Vylúčenie *analogie legis* je možné len v okamihu, ak by prevážil argument *a contrario* (teda, že prevažujú argumenty na jej nepoužitie napr. z pohľadu

¹⁵ FUJAK, V. „Dočasné“ poverenie zamestnanca za riaditeľa príspevkovej organizácie obce, 2021, [cit. 2023-09-05]. Dostupné na: <https://www.isamosprava.sk/clanky/docasne-poverenie-zamestnanca-za-riaditeľa-príspevkovej-organizácie-obce/>.

prípadných právnych následkov a pod). Úskalie pripustenia aplikácie § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme na situáciu obsadenia miesta vedúceho zamestnanca rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce, spočíva v potenciálnej hrozbe jej zneužitia starostom. Ust. § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme neupravuje to, koľkokrát môže zamestnávateľ postupovať pri obsadzovaní funkcie vedúceho zamestnanca. To znamená, že uvedené ustanovenie zákona neobmedzuje zamestnávateľa v tom, aby využil toto ustanovenie zákona viackrát za sebou. Vymedzuje len dobu, počas ktorej môže ten istý vedúci zamestnanec vykonávať funkciu vedúceho zamestnanca bez výberového konania, a to na dobu najdlhšie šiestich mesiacov. Takisto neobmedzuje zamestnávateľa v tom, aby týmto spôsobom obsadil to isté miesto vedúceho zamestnanca viackrát za sebou tým istým zamestnancom. Starosta obce tak môže otáľať s predložením svojho personálneho návrhu a blokovať riadne obsadenie miesta vedúceho zamestnanca vo funkcii štatutárneho orgánu, ktorého by schválilo obecné zastupiteľstvo. Možnosti starostu v tomto smere však netreba príliš preceňovať. V zmysle nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 18/06: „*V právnom štáte sa orgánu verejnej moci neponecháva na úvahu, či uplatní kompetenciu, ktorú mu priznáva ústava alebo zákon. Preto je povinnosťou každého orgánu konať, uplatniť svoju kompetenciu vždy, v celom rozsahu a včas.*“. Starosta je tak povinný svoj personálny návrh obecnému zastupiteľstvu predložiť a svoju kompetenciu realizovať.

Naopak, pozitívnym dôsledkom pripustenia aplikácie § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme na situáciu obsadenia miesta vedúceho zamestnanca rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie obce je to, že sa týmto spôsobom zabezpečuje (aj keď dočasne) riadny chod takejto právnickej osoby s priamym pozitívnym dopadom na adresátov jej činnosti a plnenia si úloh v rámci výkonu samosprávnej činnosti (verejnej moci). Domnievame sa, že tento pozitívny aspekt prevažuje, a preto je použitie § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme v rámci uplatnenia princípu *lex generalis* a analógie *legis* prípustné. Prijatie iného právneho záveru by podľa nášho názoru vyvolalo rozpor so všeobecnou právnou požiadavkou na zákonnosť úradného postupu a rozhodovania nielen orgánov štátnej správy, ale aj samosprávy.¹⁶ Možno hovoriť aj o prípadnom vzniku zodpovednosti, keďže počas uprázdnenia funkcie štatutárneho orgánu bez ohľadu na časový rámec, by nebol zabezpečený princíp konania a rozhodovania za predmetnú právnickú osobu, a to najmä v situácii, ak jej činnosť má priamy vplyv a dopad na práva a právom chránené záujmy dotknutých osôb s predpokladom vzniku vysokej hospodárskej škody, sociálnych a právnych dopadov na adresátov jej činnosti. Upozorňujeme aj na skutočnosť, že pod tzv. nesprávny úradný postup možno podradiť aj nečinnosť orgánu podľa § 14 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v z. n. p.: „*Územná samospráva zodpovedá za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom. Za nesprávny úradný postup sa považuje aj porušenie povinnosti urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie o zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prieťahy v konaní alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb.*“ V tomto prípade by totižto mohla prichádzať do úvahy dokonca kumulatívna zodpovednosť starostu, že do okamihu nenaplnenia kompetencie zastupiteľstva podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení nezabezpečil dočasne výkon kompetencie predmetného orgánu verejnej moci iným spôsobom, pričom tento si nemohol potom riadne plniť svoje úlohy a samotnej právnickej osoby, ktorá by nemohla na svojom úseku plniť svoje úlohy v okamihu, ak by chýbal príslušný vedúci zamestnanec

¹⁶ Porovnaj aj: MIHÁLIK, J., ŠRAMEL, B. Constitutional and legal foundations for local self-government law-making: Does the slovak republic need more precise legal regulation? In: *Lex Localis*, 2019, vol. 17, no. 3, s. 393-415.

oprávnený na rozhodovanie v hierarchii právnickej osoby, ktorého právny alebo faktický úkon by sa na realizáciu určitých úkonov vyžadoval.¹⁷

Na základe predmetnej analýzy sa domnievame, že v rámci popísaného právneho stavu je možné, dokonca žiaduce, realizovať aj v prípade rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou postup podľa § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, t. j. dočasné obsadenie miesta vedúceho zamestnanca do okamihu splnenia výkonu povinností starostu a obecného zastupiteľstva podľa § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení.

IV. ZÁVER

Zriaďovateľská pôsobnosť obecného zastupiteľstva je jeho výlučnou kompetenciou. To isté ale nemožno povedať o kompetencii vymenúvania a odvolávania vedúcich (riaditeľov) takto zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií. Táto je v zmysle § 11 ods. 4 písm. l) zákona o obecnom zriadení kompetenciou založenou na súčinnosti oboch kľúčových orgánov obce. V zmysle citovaných ustanovení totiž obecné zastupiteľstvo vymenúva a odvoláva vedúcich (riaditeľov) rozpočtových a príspevkových organizácií na návrh starostu obce. Ide o prvý možný spôsob obsadzovania funkcie vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou. Aj keď obsadenie miesta vedúceho (riaditeľa) takejto organizácie nepodlieha realizácií výberového konania v zmysle § 5 ods. 1 zákona o výkone práce vo verejnom záujme, starosta a obecné zastupiteľstvo sa môžu dohodnúť, že miesto obsadia práve výberovým konaním. Vzhľadom na transparentnosť takéhoto obsadenia funkcie, je tento spôsob aj odporúčaný. V obdivoch prípadoch (návrh starostu - schválenie obecným zastupiteľstvom vs. dohoda o realizácii výberového konania) ide o riadne obsadenie miesta vedúceho (riaditeľa) rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou.

Naopak, v treťom prípade ide o dočasný spôsob obsadenia takéhoto miesta. Na základe vyššie uvedených argumentov a posúdenia právneho stavu sa domnievame, že pri uplatnení princípu *analógie legis* a súčasne pri dodržaní povinnosti starostu predchádzať nesprávnemu úradnému postupu s príslušným vznikom zodpovednostných vzťahov za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy podľa zákon o zodpovednosti za škodu, je možné pri obsadzovaní miest vedúcich (riaditeľov) rozpočtových a príspevkových organizácií využiť § 5 ods. 9 zákona o výkone práce vo verejnom záujme a také miesto dočasne obsadiť na základe personálneho návrhu starostu bez schválenia obecným zastupiteľstvom. Legislatívny nedostatok v zákone o obecnom zriadení, keď nepredvída postup zabezpečenia funkčnosti rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou pri náhlom uprázdnení funkcie jej štatutárneho orgánu nemôže byť na ujmu adresátov výkonu verejnej moci zo strany samosprávy. Hoci pozitívne konanie a kooperáciu možno od orgánov obce očakávať, jej časové rámce a riešenie konkrétnej situácie vyžadujú rovnako ako v iných prípadoch a odvetviach právny princíp spravodlivého usporiadania veci.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

rozpočtová organizácia a príspevková organizácia, starosta, obecné zastupiteľstvo, štatutárny orgán, výberové konanie, dočasné obsadenie miesta

KEY WORDS

budgetary organization and contributory organization, mayor, municipal council, statutory body, hiring procedure, temporary filling of a position

¹⁷ Pozri aj: SREBALOVÁ, M., PERÁČEK, T. Effective Public Administration as a Tool for Building Smart Cities: The Experience of the Slovak Republic. In: *Laws*, 2022, roč. 11, č. 5, art.no. 67.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. ALMAN, T., VOLOCHOVÁ, J. Transparent local self-government – Right of public to information as a form of direct democracy. In: Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 2020, roč. 28, č. 1, art.no. 101.
2. BARANCOVÁ, H. *Zamestnanec, štatutár a spoločník v pracovnom práve*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-8502-300-1, 88 s.
3. BARANCOVÁ, H. Výkon funkcie člena štatutárneho orgánu a pracovný pomer. In *Justičná revue*, 2018, roč. 70, č. 2, ISSN 1335-6461. 143-161 s.
4. BRIESTENSKÝ, L. Pracovnoprávne vzťahy štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej alebo založenej obcou. In: *Právo pre ROPO a obce v praxi*, č. 3/2012. ISSN1337-7523. 4-9 s.
5. DOLOBÁČ, M. K problematike manažérskej zmluvy v pracovnom práve. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2009, I. časť : zborník z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konanej v dňoch 16.-18.4.2009 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2009. ISBN 978-80-716-0295-8. 93-98 s.
6. FUJAK, V. „Dočasné“ poverenie zamestnanca za riaditeľa príspevkovej organizácie obce, 2021. [cit. 2023-09-05]. Dostupné na: <https://www.isamosprava.sk/clanky/docasne-poverenie-zamestnanca-za-riaditeľa-príspevkovej-organizácie-obce/>.
7. MIHÁLIK, J., ŠRAMEL, B. Constitutional and legal foundations for local self-government law-making: Does the slovak republic need more precise legal regulation? In: *Lex Localis*, 2019, vol. 17, no. 3, s. 393-415. DOI: [https://doi.org/10.4335/17.3.393-415\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.393-415(2019)).
8. NECHALA, P. *Ako uskutočniť výberové konanie v samospráve? Návod pre primátorov a aktívnych občanov*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2015, 13 s.
9. PALUŠKOVÁ, M. a kol. Štatutárny orgán pri výkone práce vo verejnom záujme. In: *Verejná správa*, 2012 [cit. 2023-09-05]. Dostupné na: <https://www.vssr.sk/odborny-clanok/Statutarny-organ-pri-vykone-prace-vo-verejnom-zaujme-1.htm>.
10. SREBALOVÁ, M., PERÁČEK, T. Effective Public Administration as a Tool for Building Smart Cities: The Experience of the Slovak Republic. In: *Laws*, 2022, roč. 11, č. 5, art.no. 67. DOI: <https://doi.org/10.3390/laws11050067>.
11. RAK, P. Interné smernice. In: *Právne rozpravy on-screen 3. [elektronický dokument] : sekcia súkromného práva*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici Belianum, 2021, ISBN 978-80-557-1933-7. 187-194 s. DOI: <https://doi.org/10.24040/pros.07.05.2021.ssp.187-194>.
12. TEKELI, J. – HOFFMAN, M. *Zákon o obecnom zriadení – Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, Bratislava, 2014. ISBN 978-80-816-8034-2. 776 s.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTOROV**doc. JUDr. Jana Žul'ová, PhD.**

vysokoškolská učiteľka, docentka

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta, Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Kováčska 26, 040 75 Košice

Telefónne číslo: +421 55 234 4135

E-mail: jana.zulova@upjs.sk

doc. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M., univ. prof.

vysokoškolský učiteľ, funkčné miesto profesora

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva a pracovného práva

Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica

Telefónne číslo: +421 048 446 3246

E-mail: marek.svec@umb.sk