

# HLAVNÝ KONTROLÓR OBCE – VYBRANÉ PROBLÉMY

## HEAD MUNICIPALITY SUPERVISOR – SELECTED ISSUES

*Ladislav Poliak*

*Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta*

### ABSTRAKT

*Predmetom článku je inštitút hlavného kontrolóra obce. Ten je v zákone o obecnom zriadení koncipovaný ako nestranný individuálny kontrolný orgán obce, ktorý preskúmava najmä zákonnosť konania obce a jej orgánov, ako aj efektívnosť hospodárenia obce a organizácií, ktoré založila, alebo ktoré spravuje. Článok obsahuje analýzu podmienok konštituovania hlavného kontrolóra obce, s dôrazom na otázku vzdelania a kvalifikácie. Ďalej sa zaoberá problematikou samotnej voľby hlavného kontrolóra a jeho zodpovednosťou.*

### ABSTRACT

*The objective of the paper is the institute of the head municipality supervisor. In the act on municipalities it is legally conceived as an impartial individual control authority of municipality, which reviews the legality of activities of municipality and its bodies also as the efficiency of financial management of the municipality and organizations, which the municipality founded or manages. The paper contains an analysis of conditions of establishing the main controller of municipality with emphasis on the question of education and qualification. Further it focuses on the problematic of election of the main controller itself, also on its responsibility.*

### I. ÚVOD

Inštitút hlavného kontrolóra má v podmienkach komunálnej správy v Slovenskej republike nezastupiteľnú úlohu. Zabezpečuje do určitej miery profesionálnu internú kontrolu výkonu správy, ktorá dopĺňa neformálnu, laickú kontrolu zo strany spravovaných subjektov – obyvateľov obce. Hlavný kontrolór obce je upravený v §18 a nasl. Zákona č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý ho vníma ako zamestnanca obce, ktorého volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo a ktorý svoju funkciu vykonáva nezávisle a nestranne v súlade so základnými pravidlami kontrolnej činnosti. Prínosy tohto inštitútu možno zhrnúť do nasledovných bodov:

- a) Hlavný kontrolór je jedným z garantov legality na území obce – Túto garanciu legality možno vnímať v dvoch rozmeroch. Prvým rozmerom je zákonnosť krokov subjektov, podliehajúcich kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce podľa §18d ods.2 zákona č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,<sup>1</sup> druhý rozmer tvorí

<sup>1</sup> Predmetné ustanovenie zákona o obecnom zriadení hovorí, že pod kontrolnú činnosť hlavného kontrolóra obce spadajú a) obecný úrad, b) rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou, c) právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce alebo ktorým bol majetok obce ponechaný na užívanie, a to v rozsahu dotýkajúcom sa tohto majetku, d) osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné finančné výpomoci, či nenávratné finančné výpomoci podľa osobitného predpisu v rozsahu nakladania s týmito prostriedkami. Toto je subjektívne hľadisko predmetu kontroly. Z hľadiska vecného podliehajú kontrole hlavným kontrolórom v zmysle §18d ods.1 zákona o obecnom zriadení príjmy, výdavky, finančné operácie obce, vybavovanie sťažností a petícií, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj interných normatívnych aktov obce.

dodržiavanie všeobecne záväzných nariadení obce a interných predpisov, zo strany zamestnancov obce.

- b) Hlavný kontrolór je jedným z garantov efektivity vynakladania verejných prostriedkov na území obce – Kontrole podlieha hospodárenie s vlastnými prostriedkami obce, ako aj s prostriedkami, presmerovanými do rozpočtu obce z rozpočtov vyšších úrovní verejnej správy, rovnako ako aj z fondov EÚ.
- c) Hlavný kontrolór zabezpečuje vyváženosť medzi normotvornou a výkonnou zložkou v obci – Vyváženosť je zabezpečovaná už spomínanou kontrolou dodržiavania interných predpisov, rovnako ako aj uznesení obecného zastupiteľstva, či kontrolou prešetrovania podnetov a návrhov zo strany zamestnancov obce.
- d) Hlavný kontrolór napomáha ku realizácii komunálnej demokracie – V kompetencii hlavného kontrolóra obce je v zmysle §18d ods.1 zákona o obecnom zriadení aj kontrola vybavovania sťažností podľa osobitného predpisu,<sup>2</sup> ako aj kontrola vybavovania petícií podľa osobitného predpisu.<sup>3</sup>

Cieľom predkladaného príspevku je na základe analýzy literatúry a príslušných právnych predpisov zhodnotiť vybrané aspekty postavenia hlavného kontrolóra obce v Slovenskej republike. Pri písaní textu bola prioritne použitá metóda analýzy právneho textu, komparácie (vybraných judikátov a textov publikovaných statí) a syntézy pri vyvodzovaní záverov.

## II. HISTORICKÝ EXKURZ DO ÚPRAVY HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE

Existencia hlavného kontrolóra obce nie je v globálnej perspektíve výnimočnou situáciou. Sú však krajiny, ako napríklad susedná Česká republika, ktoré zriaďujú kolegiátne kontrolné orgány.<sup>4</sup> Slovenská úprava inštitútu hlavného kontrolóra de lege lata nie je dokonalá. V praxi vznikajú rôzne problémy, spojené s občasnou relatívnou nedbalosťou zákonodarcu pri úprave tohto inštitútu. Na tomto mieste bude ponúknutý stručný prehľad vývoja úpravy hlavného kontrolóra obce od prijatia pôvodného textu zákona o obecnom zriadení až po súčasný právny stav.

Hlavný kontrolór bol v pôvodnom znení zákona o obecnom zriadení z roku 1990 upravený veľmi stručne jedným paragrafom, §18. Tento charakterizoval hlavného kontrolóra obce ako „pracovníka obce“ vykonávajúceho kontrolu úloh obce, ktoré vyplývajú z pôsobnosti obce, pričom táto kontrola bola zameriavaná obzvlášť na kontrolu pokladničných operácií a účtovníctva obce a nakladanie s obecným majetkom. Hlavného kontrolóra obce menovalo obecné zastupiteľstvo na základe návrhu starostu obce. Je dôležité pripomenúť, že menovanie nebolo časovo obmedzené. V §18 ods.2 bolo explicitne uvedené, že menovanie prebieha na dobu neurčitú. Hlavný kontrolór bol za svoju činnosť striktno zodpovedný obecnému zastupiteľstvu. Z hľadiska kompetenčného priznával zákon oprávnenie nahliadať do účtovných a pokladničných dokladov, ako aj do akýchkoľvek dokumentov, súvisiacich s pokladničnými operáciami, účtovníctvom obce, či nakladaním s majetkom obce.

Významnú úpravu priniesol zákon č.295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe, ktorým bolo nahradené menovanie hlavného kontrolóra obce obecným zastupiteľstvom za jeho voľbu obecným zastupiteľstvom.

<sup>2</sup> Zákon č.9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sťažnostiach“).

<sup>3</sup> Zákon č.85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „petičný zákon“).

<sup>4</sup> Napríklad v prípade spomínanej Českej republiky je zaujímavosťou realizácia kontroly obce prostredníctvom dvoch, obligatórne zriaďovaných výborov – finančného a kontrolného. Pravidlá kreácie a kompetencie sú uvedené v §119 zákona č.128/2000 Sb. o obciach (obecní zřízení) v znení neskorších predpisov. Predsedom výboru je vždy člen zastupiteľstva obce (§117 ods.4), pričom členom kontrolného ani finančného výboru nesmie byť podľa §119 ods.1 starosta, zástupca starostu, tajomník obecného úradu, či osoby, zabezpečujúce rozpočtové a účtovné práce na obecnom úrade. Tieto výbory majú minimálne troch členov. Z hľadiska kompetenčného pokrývajú tieto dva výbory rovnakú oblasť ako hlavný kontrolór obce v SR.

Ďalšia úprava bola realizovaná prostredníctvom zákona č.252/1994 Z.z., ktorý už priniesol do úpravy inštitútu hlavného kontrolóra obce jasnejšie kontúry. Táto novela rozšírila kontrolnú právomoc na všetky príjmy a výdavky rozpočtu obce, ako aj zaviedla *inkompatibilitu s funkciou poslanca obce*. Určila zánik funkcie hlavného kontrolóra obce na prípad vzdania sa funkcie, alebo odvolania z funkcie.<sup>5</sup> Potvrdila však voľbu hlavného kontrolóra na neurčitú dobu.

Veľmi dôležitým krokom pre úpravu inštitútu hlavného kontrolóra obce bolo prijatie zákona č.453/2001 Z.z.. Tento zákon, ktorý bližšie upravil úlohy, nezlučiteľnosť a zánik funkcie hlavného kontrolóra obce, prvý krát zmieňuje obmedzenie obdobia výkonu funkcie na 6 rokov. Rovnako zavádza možnosť spolupráce obcí vo forme súbežného zamestnania hlavného kontrolóra.<sup>6</sup>

Zákon č.369/2004 Z.z. možno nadnesene označiť ako „veľkú novelu inštitútu hlavného kontrolóra obce“. Komparáciou textu uvedeného zákona so súčasným znením zákona o obecnom zriadení možno konštatovať, že úprava, ktorú zákonodarca docielil prijatím zákona č.369/2004 Z.z. pretrvala až dodnes. Nezmenené ostali ustanovenia §18 ods.2 o inkompatibilite funkcie hlavného kontrolóra obce s vymedzenými funkciami, §18a ods.1-9, §18b, §18c, §18d,<sup>7</sup> §18e, §18f ods.1 písm.a-h, §18f ods.2-4 a §18g ods.2-3. Uvedená novela okrem iného zavádza aj obmedzenia činností hlavného kontrolóra obce.

Prijatie zákona č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“) rozšírilo okrem iného aj okruh kompetencií a povinností hlavného kontrolóra obce. V §17 ods.9-10 je obsiahnutá povinnosť hlavného kontrolóra sledovať objem prijatých úverov, resp. návratných zdrojov financovania. V prípade porušenia podmienok, stanovených v §17 ods.6 tohto zákona<sup>8</sup> je v zmysle §17 ods.10 hlavný kontrolór obce povinný bezodkladne oznámiť danú skutočnosť priamo ministerstvu financií. Hlavný kontrolór obce zároveň preveruje dodržiavanie pravidiel uzatvárania zmlúv podľa §17a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom ich porušenie je povinný bezodkladne oznámiť ministerstvu financií. Tento zákon posilňuje pozíciu hlavného kontrolóra obce v prípade ozdravného režimu obce podľa §19. Hlavný kontrolór musí v zmysle §19 ods.4 písomne odsúhlasiť použitie zdrojov, odchyľne od schváleného ozdravného rozpočtu obce. V zmysle §19 ods.5 hlavný kontrolór sleduje, hodnotí a predkladá správu o procese ozdravného režimu obce obecnému zastupiteľstvu. Na základe oznámenia hlavného kontrolóra obce môže ministerstvo financií rozhodnúť o zavedení nútenej správy obce v zmysle §19 ods.9. Dané oznámenie je podľa §19 ods.10 obligatórne prerokované v obecnom zastupiteľstve.<sup>9</sup> Počas nútenej správy sa v zmysle

<sup>5</sup> Odvolať hlavného kontrolóra z funkcie mohlo obecné zastupiteľstvo len ak (1) bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, (2) vykonával inkompatibilnú činnosť, alebo funkciu, alebo (3) dlhodobo, alebo hrubo a opakovane zanedbával povinnosti, vyplývajúce mu zo zákona.

<sup>6</sup> Celkovo daná novela výrazným spôsobom mení a dopĺňa právnu úpravu medziobecnej spolupráce. Možno teda konštatovať, že inštitút spoločného hlavného kontrolóra viacerých obcí je súčasťou „balíka“ úprav predmetnej oblasti komunálnej správy.

<sup>7</sup> V §18d ods.3 došlo nadobudnutím účinnosti zákona č.102/2010 Z.z. ku zámene pojmov „starosta“ za „obec“

<sup>8</sup> Obec a vyšší územný celok môžu na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak  
a) celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a  
b) suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

<sup>9</sup> Úprava je veľmi vágna. Vystáva tu otázka, či môže hlavný kontrolór, alebo starosta obce zaslať ministerstvu financií oznámenie aj bez predchádzajúceho súhlasu obecného zastupiteľstva. Pri analýze uvedeného problému je možné dospieť ku dvom riešeniam. (1) hlavný kontrolór je zodpovedný obecnému zastupiteľstvu, a tým je do určitej miery limitovaný a tak v prípade negatívneho stanoviska je nútený rešpektovať rozhodnutie tohto orgánu. (2) hlavný kontrolór je síce zodpovedný obecnému zastupiteľstvu, avšak povinnosť odoslať oznámenie ministerstvu financií o stave hospodárenia obce je upravená zákonom, ktorý má vyššiu záväznosť než uznesenie obecného zastupiteľstva, preto je jeho odoslanie, aj napriek predchádzajúcemu nesúhlasu obecného zastupiteľstva, legitímne a je teda hlavný kontrolór povinný tak urobiť.

§19 ods.15 obligatórne nevypláca odmena starostovi, poslancom obecného zastupiteľstva, hlavnému kontrolórovi obce, ani iným zamestnancom obce. Ide o súčasť balíka reštriktívnej finančnej politiky obce.

*Zákonom č.615/2004 Z.z.* bol zavedený zákaz použitia sistačného práva starostu v prípade uznesenia o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra obce. Rovnako je týmto zákonom stanovená možnosť obecného zastupiteľstva povoliť hlavnému kontrolórovi činnosti, vymedzené v §18 ods.1.

*Zákon č.102/2010 Z.z.* stanovil podmienku súhlasu absolútnej väčšiny poslancov obecného zastupiteľstva pre odvolanie hlavného kontrolóra obce.

Posledná úprava inštitútu hlavného kontrolóra obce vstúpila do platnosti nadobudnutím účinnosti *zákona č.361/2012 Z.z.*, ktorý novelizoval *Zákonník práce č.311/2001 Z.z.* v znení neskorších predpisov. V zmysle uvedeného sa za deň zániku pracovného pomeru hlavného kontrolóra považuje deň zániku výkonu jeho funkcie. Potreba tejto úpravy bola determinovaná súdnymi spormi hlavných kontrolórov a obcí ešte pred nadobudnutím účinnosti tejto právnej úpravy. V neprospech obcí hovorí napríklad rozsudok 17Co/215/2013 Krajského súdu v Trenčíne, v ktorom je konštatované, že zánikom funkcie hlavného kontrolóra sa jeho pracovný pomer v obci neskončil.

### III. VYBRANÉ PROBLÉMY Z APLIKAČNEJ PRAXE

V predchádzajúcej časti bolo poukázané na relatívne komplikovaný vývoj úpravy hlavného kontrolóra obce. V tejto časti textu budú riešené len vybrané problémy, a to:

- a) Podmienky voľby hlavného kontrolóra obce
- b) Spôsob voľby hlavného kontrolóra obce
- c) Zodpovednosť hlavného kontrolóra obce

#### 1. PODMIENKY VOĽBY HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE

Podmienky pre voľbu hlavného kontrolóra obce sú vymedzené v §18a zákona o obecnom zriadení. V zmysle §18a ods.1 je kvalifikačným predpokladom pre výkon funkcie hlavného kontrolóra obce ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. V zmysle §16 ods.4 písm.c-d zákona č.245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „školský zákon“) je pod úplným stredným vzdelaním potrebné rozumieť absolvovanie stredoškolského vzdelávacieho programu, ukončené maturitnou skúškou. Zákon ďalej explicitne neupravuje iné podmienky, ktoré musí spĺňať uchádzač o výkon funkcie hlavného kontrolóra obce.

Z dikcie §18a ods.8 však možno odvodiť *dve ďalšie podmienky*. Prvou je požiadavka úplnej spôsobilosti na právne úkony.<sup>10</sup> Vzhľadom na §8 Občianskeho zákonníka možno teda konštatovať, že hlavným kontrolórom obce sa môže stať osoba plnoletá. Plnoletosť je štandardne dosiahnutá osemnástym rokom života fyzickej osoby, prípadne uzatvorením manželstva ešte pred dosiahnutím uvedeného veku, najskôr však v šestnástom roku života<sup>11</sup>. Druhou požiadavkou, vyplývajúcou z §18a ods.8 zákona o obecnom zriadení je, aby uchádzač o výkon funkcie hlavného kontrolóra obce nebol ku dňu voľby právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin, alebo trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienne odlo-

<sup>10</sup> V zmysle §18a ods.8 písm.e výkon funkcie hlavného kontrolóra obce zaniká dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená.

<sup>11</sup> V zmysle §11 zákona č.36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov môže fyzická osoba mladšia ako 18 rokov a zároveň staršia ako 16 rokov, so súhlasom súdu, uzatvoriť manželstvo, pričom podľa §8 ods.2 Občianskeho zákonníka takto získaná plnoletosť nezaniká spolu so zánikom manželstva, či spolu s vyhlásením takehoto manželstva za neplatné.

žený. Táto požiadavka je logická, vzhľadom na nevyhnutnosť fyzickej prítomnosti hlavného kontrolóra v kontrolovanej obci, ktorá by nebola naplnená v prípade, že by bol uchádzačovi nariadený výkon trestu odňatia slobody.<sup>12</sup> Kvôli tejto skutočnosti zákonodarca ukladá uchádzačovi o výkon funkcie hlavného kontrolóra obce povinnosť priložiť ku písomnej prihláške podľa §18a ods.2 popri doklade o vzdelaní aj výpis z registra trestov nie starší ako 3 mesiace.

Z uvedených tvrdení vyplýva, že uchádzač o výkon funkcie hlavného kontrolóra obce musí spĺňať základnú zákonnú podmienku a dve odvodené. Teoreticky môže nastať situácia, kedy uchádzačom o výkon funkcie hlavného kontrolóra môže byť osoba mladšia než 18 rokov, ktorá zároveň spĺňa požiadavku na vzdelanie.<sup>13</sup>

Otázka vzdelania hlavného kontrolóra je v praxi veľmi diskutovaná. Obecné zastupiteľstvá vo svojich uzneseniach o vyhlásení voľby hlavného kontrolóra obce často krát sprísňujú kritérium vzdelania, resp. kvalifikácie uchádzača. Minimálnu vzdelanostnú požiadavku rozširujú na prevažne druhý stupeň vysokoškolského vzdelania.<sup>14</sup>

V rámci správneho súdnictva jestvujú dva judikáty s odlišným výsledkom, ktorých autorom je ten istý orgán, Najvyšší súd SR (ďalej len „najvyšší súd“). V oboch prípadoch išlo o voľbu hlavného kontrolóra mesta, kedy boli určené nasledovné kvalifikačné požiadavky:

- i. Vysokoškolské vzdelanie 2.stupňa – ekonomické, alebo právne zameranie
- ii. Prax v minimálnom trvaní 5 rokov v ekonomickej, alebo právnickej oblasti

Skutkový stav bol takmer identický a konania prebiehali takmer súbežne. V prvom prípade sa najvyšší súd stotožnil s rozsudkom prvostupňového súdu<sup>15</sup> a konštatoval že „zákon v tomto ustanovení<sup>16</sup> vymedzuje dolnú hranicu požadovaného vzdelania“.<sup>17</sup> V druhom prípade išlo rovnako o potvrdenie rozsudku krajského súdu<sup>18</sup>, avšak verdikt bol opačný. Najvyšší súd konštatoval, že „Ak zákon takto stanovil kvalifikačný predpoklad, znamená to, že každý kto ho spĺňa sa môže o funkciu uchádzať. Otázka výberu vhodného kandidáta je už vecou úvahy a výsledok závislý predovšetkým od odborných znalostí ale bezpochyby aj morálnych predpokladov toho ktorého kandidáta“.<sup>19</sup>

Posudzujúc tieto dva odlišné rozsudky toho istého orgánu, možno konštatovať narušenie zásady materiálnej rovnosti, princípu určitosti právneho textu a požiadavky právnej istoty. De lege ferenda je potrebné, aby zákonodarca upravil požiadavku vzdelania hlavného kontrolóra obce striktniejšie než je upravená v súčasnosti. Vzhľadom na skutočnosť, že súčasný právny stav je v tejto oblasti značne neurčitý, umožňuje celkom legálne porušovať zásadu rovnosti prístupu ku zamestnaniu, podľa §6 ods.2 zákona č.365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“). Analogicky k ustanoveniu §19a ods.1 zákona č.302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“) možno konštatovať, že v prípade požadovania ekonomickeho, či právneho vzdelania od uchádzačov na výkon funkcie hlavného kontrolóra obce, je

<sup>12</sup> Je potrebné tu vychádzať z ustanovenia §18a ods.8 písm.f, podľa ktorého výkon funkcie hlavného kontrolóra obce obligatórne zaniká ku dňu nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin, alebo právoplatne odsúdený za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienenečne odložený.

<sup>13</sup> Táto situácia sa môže prejavovať takmer výlučne v prípade niektorých absolventov osemročných gymnázií, medzi ktorými sa pri zavŕšení štúdia zriedkavo objavujú aj osoby mladšie než 18 rokov.

<sup>14</sup> Vysokoškolské vzdelanie je spravidla špecifikované najmä v oblasti práva a ekonomiky. Ku tejto požiadavke je pripájaná aj povinné absolvovanie niekoľkoročnej prax v oblasti práva a ekonomiky, či riadenia.

<sup>15</sup> Rozsudok krajského súdu Košice sp. zn. 7S/106/2009-38 zo dňa 13.1.2010.

<sup>16</sup> Rozumej §18a ods.1 zákona o obecnom zriadení.

<sup>17</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 5Sžo/91/2010 zo dňa 31.8.2010.

<sup>18</sup> Rozsudok krajského súdu Košice sp. zn. 7S/97/2009-18 zo dňa 3.3.2010.

<sup>19</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3Sžo/153/2010 zo dňa 8.2.2011.

podľa platného právneho stavu možné hovoriť o diskriminácii prípadných uchádzačov vzdelaných v niektorom z technických odborov.

V zahraničí je vnútorná kontrola vykonávaná tzv. audítorom obce, prípadne „audítorskou komisiou“. Možno konštatovať, že sila internej kontroly je v zahraničí relatívne nízka, napriek skutočnosti, že audítor, resp. audítorská komisia, majú oprávnenie nariadiť, prípadne vynútiť si korekcie zistených nedostatkov.<sup>20</sup> Audítor obce nie je v zahraničí nevyhnutne zamestnancom obce. Z hľadiska organizačného sú audítori obcí, alebo audítorské komisie zastrešení finančným oddelením príslušnej obce.<sup>21</sup> Tieto orgány sú zavádzané obligatórne, pričom v zložených štátoch je požiadavka zriadenia špecifického kontrolného orgánu obce spravidla stanovená prostredníctvom zákonodarných orgánov jednotlivých zložiek štátneho útvaru. Napríklad v Rakúsku vyplýva z výstupov činnosti krajinských snemov povinnosť zriaďovať v obciach kontrolné komisie.<sup>22</sup> Rovnako to funguje aj v prípade Nemecka. Táto povinnosť sa napríklad v Bavorsku vzťahuje na obce s viac než 5000 obyvateľmi<sup>23</sup>. Tieto komisie sú kreované obecnými zastupiteľstvami. V rámci provincií je upravená problematika vnútornej kontroly aj v prípade Kanady. Tento príklad je zaujímavý v tom, že Kanada nevyžaduje od audítora obce špecifické vzdelanie, avšak podmienkou uchádzania sa o funkciu, ako aj jej výkonu, je dobrá znalosť výkonu účtovníckeho povolania, podľa osobitných zákonov<sup>24</sup>. Niektoré provincie vyžadujú od uchádzača preukázanie kvalifikácie pre pôsobenie na pozícii verejného účtovníka.<sup>25</sup>

Požiadavka ekonomického vzdelania a výborná znalosť účtovnej problematiky, je legitímna, berúc do úvahy úlohy, ktoré má hlavný kontrolór obce plniť. Vzhľadom k uvedenému je zjavné, že v záujme výkonu kvalitnej kontrolnej činnosti, súbežne so zabezpečením efektívneho nakladania zdrojov, by bolo vhodné, aby mal prípadný záujemca o výkon funkcie hlavného kontrolóra prax v oblasti účtovníctva, rozpočtovníctva, či kalkulácií, ideálne vo verejnom sektore. V oblasti vedenia účtovníctva je spravidla v súkromnom sektore vyžadované ekonomické vzdelanie. Problematická je však otázka kontroly dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov. Potreba efektivity vynakladania verejných zdrojov má však akiste argumentačne silnejší význam.

De lege ferenda by mal zákonodarca uvažovať o dôslednejšej úprave kvalifikačných požiadaviek na uchádzačov o výkon funkcie hlavného kontrolóra obce, pričom by do nich mal zahrnúť minimálnu prax, najlepšie v oblasti vedenia účtovníctva. Takouto úpravou by sa dosiahla relatívna rovnosť príležitostí, keďže zákon by nestanovoval potrebné vzdelanie, avšak len minimálnu prax v určitej oblasti, ktorej poznanie a výborná orientácia v nej je pre výkon hlavného kontrolóra obce nevyhnutný.

## 2. SPÔSOB VOĽBY HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE

Spôsob voľby hlavného kontrolóra obce je, rovnako ako aj kvalifikačné predpoklady, stanovený v §18a ods.2-3 zákona o obecnom zriadení. Hlavného kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo na základe písomnej prihlášky uchádzačov o funkciu hlavného kontrolóra obce. Voľba môže prebehnúť ako jednokolová či dvojkolová. Na zvolenie hlavného kontrolóra obce je postačujúca jednokolová voľba v prípade, že sa na výbere konkrétneho kandidáta zhodne ab-

<sup>20</sup> Bližšie o tom napríklad MIZRAHI, S. – NESS-WEISMANN, I.: Evaluating the Effectiveness of Auditing in Local Municipalities using Analytic Hierarchy Process (AHP): A General Model and the Israeli Example. In: International Journal of Auditing, Vol.11, Nr.3, 2007, ISSN 1090-6738, p.192.

<sup>21</sup> Tamtiež.

<sup>22</sup> PALÚŠ, I.: Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie, Košice: UPJŠ, 2005. ISBN 80-89089-30-5, s.57.

<sup>23</sup> Článok 103 ods.2 Zákona o miestnej samospráve Slobodného štátu Bavorska (Bayerische Gemeindeordnung) v znení neskorších predpisov.

<sup>24</sup> The management Accountants Act, The Certified General Accountants Act, The Chartered Accountants Act.

<sup>25</sup> Podľa Public Accounting Act.

solútna väčšina všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. V opačnom prípade postupujú do druhého kola dvaja kandidáti, ktorí majú najviac hlasov, v prípade rovnosti hlasov všetci kandidáti s najväčším počtom hlasov. V prípade rovnosti hlasov aj v druhom kole sa rozhoduje žrebom. Z uvedeného vyplývajú nasledovné otázky:

1. Akým spôsobom prebehne žrebovanie?
2. Kto žrebuje víťaza?
3. Je správne, aby o víťazovi rozhodovala náhoda?

*Ad 1) Otázka akým spôsobom prebehne žrebovanie*<sup>26</sup> hlavného kontrolóra obce je naozaj oprávnená. V úvode je potrebné podotknúť, že v aplikačnej praxi sú prípady, kedy nie je hlavný kontrolór obce zvolený ani v druhom kole voľby a musí sa pristúpiť ku žrebovacej alternatíve, vcelku ojedinelé. Zákon o obecnom zriadení neupravuje tento spôsob voľby v žiadnom zo svojich ustanovení. §18a ods.3 posledná veta však obsahuje splnomocňujúcu blanketu, ktorá umožňuje upraviť podrobnosti o spôsobe vykonania voľby hlavného kontrolóra obce uznesením obecného zastupiteľstva. Je teda možné predpokladať, že obecné zastupiteľstvá neopomínajú ani otázku voľby žrebom. Je však nutné podotknúť, že v záujme rovnosti šancí a v záujme dosiahnutia čo najspravodlivejšej voľby je potrebné, aby voľbu žrebom nevykonával nikto, kto sa zúčastnil predchádzajúcich hlasovaní o výbere z prihlásených kandidátov na voľbu hlavného kontrolóra. Bolo by ideálne, keby žrebovanie prebiehalo automatizovane prostredníctvom informačno-komunikačných technológií, s programom s náhodným algoritmom. Tento návrh je však ťažko realizovateľný najmä v podmienkach malých obcí a obcí vo všeobecnosti.<sup>27</sup> Vzhľadom na skutočnosť, že funkcia hlavného kontrolóra obce je vnímaná ako verejná funkcia<sup>28</sup>, resp. funkcia, vykazujúca znaky verejnej funkcie<sup>29</sup>, bolo by možné uvažovať o nahradení voľby žrebom voľbou obyvateľmi obce. Táto voľba (prioritne v malých obciach) by mohla prebehnúť napríklad na zhromaždení obyvateľov obce, aby sa ušetrili prostriedky, súvisiace s organizovaním nákladných volieb. Týmto aktom by sa bolo možné vyhnúť špekulatívnym žrebovaniam, prípadne označovaniu žrebov tak, aby bolo možné pomocou hmatu identifikovať totožnosť kandidáta a tým značne sťažiť, až zmariť šancu druhého/ostatných uchádzača/uchádzačov ku zvoleniu do funkcie.

*Ad 2) Odpoveď na otázku kto žrebuje víťaza* bola uvedená v predchádzajúcom bode. Zákon predpokladá, že podrobnosti o voľbe hlavného kontrolóra si stanoví obecné zastupiteľstvo v osobitnom uznesení. Malo by obsahovať aj ustanovenie o určení osoby, ktorá bude v prípade potreby použitia metódy voľby žrebom, žrebujúcou. Znovu je potrebné pripomenúť, že by bolo vhodné, aby žrebujúci nebol poslanec obecného zastupiteľstva, ktoré vykonávalo voľbu hlavného kontrolóra obce. Žrebujúcim by tým pádom, v záujme dodržania apolitickosti funkcie hlavného kontrolóra, mohol byť zamestnanec obce. Vhodným adeptom je prednosta

<sup>26</sup> Je potrebné pripomenúť, že voľba žrebom je v slovenskej realite realizovaná aj napríklad v prípade komunálnych a regionálnych volieb. V zmysle §44 ods.3 už neúčinného zákona č.346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“) určovala miestna volebná komisia, a v zmysle §41 ods.3 taktiež neúčinného zákona č.303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov“), určovala obvodná volebná komisia poslancu príslušného zastupiteľstva žrebom, za podmienok upravených v uvedených ustanoveniach. Predmetne predpisy však neupravovali spôsob žrebovania, jeho technické podmienky, ani osobu, ktorá toto žrebovanie vykonala. Problematika nie je taktiež upravená ani v súčasne účinnom zákone č.180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>27</sup> Rozumej obce, ako opozitum miest, čiže obce, nevyhlásené za mesto.

<sup>28</sup> SOTOLÁŘ, J.: Osobitosti personálnych vzťahov v miestnej samospráve na Slovensku. In: Dni práva 2011 – Days of Law 2011. Personální aspekty územní samosprávy, Brno: Masaryková univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5910-8, str.138

<sup>29</sup> TEKELI, J.: Pracovný pomer hlavného kontrolóra obce včera, dnes a zajtra. In: Právo pre ROPO a obce v praxi, Bratislava: IURA Edition, 2012. ISSN 1337-7523, str.14

obecného úradu, ak je v obci taká funkcia zriadená, prípadne zapisovateľ rokovaní obecného zastupiteľstva.<sup>30</sup>

*Ad 3) Úlohu náhody vo voľbe hlavného kontrolóra obce je obtiažne zodpovedať. Funkcia hlavného kontrolóra obce je natoľko dôležitá a náročná, že je možné pochybovať o tom, či je vhodné prenechať výber kandidáta na obsadenie danej funkcie na náhodu. V prípade voľby žrebovom je možné polemizovať o práve neúspešného uchádzača domáhať sa svojich práv na príslušnom súde, prípadne domáhať sa primeranej náhrady nemajetkovej ujmy. Šalamúnskym rozhodnutím obecného zastupiteľstva by bolo ponúknutie kandidátovi, ktorý neuspel vo voľbe žrebovom, inej pozície než je hlavný kontrolór obce.*

De lege ferenda by mal zákonodarca špecifikovať otázku voľby hlavného kontrolóra, prípadne zaviesť ešte jedno ďalšie kolo voľby, aby bolo možné zmierniť vplyv náhody na voľbu hlavného kontrolóra obce v čo najvyššej miere.

### 3. ZODPOVEDNOSŤ HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE

Zodpovednosť hlavného kontrolóra obce je duálna. Je nutné rozlišovať na:

1. Zodpovednosť v pracovnoprávnej rovine
2. Zodpovednosť v rovine obsahovej náplne činnosti<sup>31</sup>

*Ad 1) Pracovnoprávna zodpovednosť hlavného kontrolóra obce vyplýva z ustanovení zákona o obecnom zriadení. V zmysle §18a ods.6 vzniká hlavnému kontrolórovi po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou, ktorú s ním v zmysle §18 ods.7 uzavrie starosta príslušnej obce. Starosta rovnako v zmysle §13 ods.4-5 rozhoduje o pracovnom poriadku zamestnancov obce<sup>32</sup>, prípadne ich môže písomne poveriť rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Vzhľadom k uvedenému je hlavný kontrolór obce zodpovedný v pracovnoprávnej rovine starostovi obce.*

*Ad 2) Do účinnosti novely č.369/2004 Z.z. obsahoval §18 zákona o obecnom zriadení ustanovenie „hlavný kontrolór za svoju činnosť zodpovedá obecnému zastupiteľstvu“. Z platného znenia zákona možno túto zodpovednosť odvodiť najmä z ustanovení §18f ods.1 písm.b), d), e) a h). Podľa §18e môže obec uznesením stanoviť ďalšie podrobnosti o pravidlách kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce. Vzhľadom k uvedenému je potrebné konštatovať, že v rovine svojej činnosti je hlavný kontrolór zodpovedný obecnému zastupiteľstvu.*

Do akej miery je v praxi napĺňaná dikcia poslednej vety §18 ods.1 zákona o obecnom zriadení o nezávislom a nestrannom výkone kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce? Pri hľadaní odpovede na uvedenú otázku je potrebné brať do úvahy tri základné faktory:

- i) Miera sídelnej identity hlavného kontrolóra obce
- ii) Miera previazanosti hlavného kontrolóra obce s volenými reprezentantmi obce
- iii) Miera previazanosti hlavného kontrolóra obce s výkonnými zamestnancami obce

Schopnosť hlavného kontrolóra obce realizovať kontrolnú činnosť nezávisle a nestranne súvisí so skutočnosťou, do akej miery je hlavný kontrolór ochotný realizovať svoju činnosť nezávisle a nestranne s ohľadom na jeho vzťah s daným územím a jej obyvateľmi, s ich volebnými zástupcami a s výkonnými zamestnancami.

<sup>30</sup> V prípade, že by obecné zastupiteľstvo požadovalo výkon žrebovania poslancom obecného zastupiteľstva, bolo by zaujímavé, keby v uznesení o voľbe hlavného kontrolóra obce stanovilo, že žrebovujúcim by bol, inšpirujúc sa §11 ods.7 posledná veta neúčinného zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí najstarší člen obecného zastupiteľstva.

<sup>31</sup> TEKELI, J.: Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce. In: Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov, Košice: UPJŠ, 2010. ISBN 978-80-7097-840-5, str.290-291

<sup>32</sup> V zmysle §13 ods.4 písm.d zákona o obecnom zriadení



V praxi sa stáva, že hlavný kontrolór kryje porušovanie zákona najmä v prípade neracionálneho hospodárenia obce a organizácií, ktoré založila so zverenými prostriedkami. V opačnom prípade by bolo hospodárenie obce predmetom kontroly z centrálnej úrovne. V prípade zistenia nedostatkov a porušenia zákona by bolo potrebné takéto konanie sankcionovať a obec by v ďalších rozpočtových obdobiach podliehala zvýšenej miere vonkajšej kontroly. Ďalším problémom je skutočnosť, že v mnohých obciach figuruje hlavný kontrolór len ako formálne kreovaný orgán.

V praxi sa taktiež nezriedka objavujú situácie, kedy je hlavný kontrolór nútený zo strany starostu pod hrozbou pracovnoprávnej sankcie zamlčať, nenahlásiť konkrétne skutočnosti, resp. vybaviť ku spokojnosti starostu konkrétne podnety. V tomto prípade sa hlavný kontrolór obce často krát dostáva do rozporu z hľadiska pracovnoprávnej a vecnej zodpovednosti.

#### IV. ZÁVER

Záverom možno konštatovať, že napriek aktuálnej úprave hlavného kontrolóra obce je potrebné de lege ferenda:

- i) Závazne upraviť výšku dosiahnutého vzdelania uchádzača o funkciu hlavného kontrolóra tak, aby bolo možné text a myšlienku daného ustanovenia vykladať jednotne.
- ii) Upraviť požiadavku praxe uchádzača o funkciu hlavného kontrolóra obce. Bolo by vhodné stanoviť aspoň rámcovo dĺžku a oblasť požadovanej praxe, prípadne splnomocniť ku stanoveniu tejto požiadavky samotné obce.
- iii) Upraviť spôsob voľby žrebom. Je potrebné najmä zodpovedať otázku, akou formou má prebiehať a či je vôbec vhodné, aby bola funkcia hlavného kontrolóra obce obsadzovaná žrebom.
- iv) Stanoviť sankcie voči hlavnému kontrolórovi obce za krytie nezákonných aktivít obce. Je potrebné, aby hlavný kontrolór bol nestranný, aby sa odosobnil od skutočnosti, že má voči obci určitý vzťah, sociálnu identitu.

#### KLÚČOVÉ SLOVÁ

Hlavný kontrolór obce, obecná samospráva, prax, voľba žrebom, vzdelanie, zodpovednosť.

#### KEY WORDS

Main controller of municipality, municipal self-government, practice, election by lot, education, responsibility.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

1. MIZRAHI, S. – NESS-WEISMANN, I.: Evaluating the Effectiveness of Auditing in Local Municipalities using Analytic Hierarchy Process (AHP): A General Model and the Israeli Example. In: International Journal of Auditing, Vol.11, Nr.3, p.187-210, 2007, ISSN 1090-6738
2. PALÚŠ, I.: *Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie*. Košice : UPJŠ, 2005. ISBN 80-89089-30-5
3. Rozsudok krajského súdu Košice sp. zn. 7S/106/2009-38 zo dňa 13.1.2010
4. Rozsudok krajského súdu Košice sp. zn. 7S/97/2009-18 zo dňa 3.3.2010
5. Rozsudok krajského súdu Trenčín sp. zn. 17Co/215/2013 zo dňa 19.6.2013
6. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 5Sžo/91/2010 zo dňa 31.8.2010
7. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3Sžo/153/2010 zo dňa 8.2.2011

8. SOTOLÁŘ, J.: *Osobitosti personálnych vzťahov v miestnej samospráve na Slovensku*. In: Dni práva 2011 – Days of Law 2011. Personální aspekty územní samosprávy, Brno: Masaryková univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5910-8, str.124-142
9. TEKELI, J.: *Vybrané aspekty pracovného pomeru hlavného kontrolóra obce*. In: Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahov, Košice: UPJŠ, 2010. ISBN 978-80-7097-840-5, str.283-300
10. TEKELI, J.: *Pracovný pomer hlavného kontrolóra obce včera, dnes a zajtra*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi, Bratislava: IURA Edition, 2012. ISSN 1337-7523, str.14-21
11. Zákon č.40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov
12. Zákon č.85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov
13. Zákon č.346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov
14. Zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
15. Zákon č.295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe v znení neskorších predpisov
16. Zákon č.252/1994 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov
17. Zákon č.128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v znení neskorších predpisov
18. Zákon č.302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov
19. Zákon č.303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov
20. Zákon č.453/2001 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony
21. Zákon č.365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov
22. Zákon č.369/2004 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
23. Zákon č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
24. Zákon č.615/2004 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov
25. Zákon č.36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
26. Zákon č.245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
27. Zákon č.9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov
28. Zákon č.102/2010 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
29. Zákon č.361/2012 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

30. Zákon č.180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
31. Zákon o miestnej samospráve Slobodného štátu Bavorska (Bayerische Gemeindeordnung) v znení neskorších predpisov

### **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

**Ladislav Poliak, JUDr. Ing.**

Interný doktorand na Katedre verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Ekonomická fakulta, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica

E-mail: ladislav.poliak@umb.sk