

# Zák. 369/1990 Zb. - návrhy na zmenu

## Návrh na zmenu Zákona o obecnom zriadení

§16 ods. 3 znie

“Prácu obecného úradu v obciach s počtom obyvateľov nad 3000 obyvateľov organizuje prednosta.”

ods. 4

Funkcia prednostu obecného úradu môže byť zriadená aj v obci do 3000 obyvateľov.

ods. 5

Kde nie je zriadená funkcia prednostu, prácu obecného úradu organizuje starosta obce.

### Zdôvodnenie

Je žiaduce, aby výkon tak rôznorodých a stále pribúdajúcich kompetencií, ktoré obec vykonáva a zabezpečuje prostredníctvom obecného úradu, bol organizovaný a riadený prednostom obecného úradu. Žiaduce je to najmä z hľadiska časovej tiesne starostu, ktorý je bez požadovanej odbornej spôsobilosti volený reprezentant obce, ktorého prioritou je naplňovať volebný program, ale najmä z hľadiska garancie odbornosti a politickej nezávislosti výkonu verejnej moci v obci, ktorá spočíva najmä v zabezpečení a výkonu kompetencií správnou aplikáciou zákonov, interných predpisov a vydávaním individuálnych správnych aktov starostu, výkonu jeho rozhodnutí a uznesení obecného zastupiteľstva.

### §17 “Prednosta obecného úradu” znie

Postavenie prednostu obecného úradu

1. Ak je v obci zriadená funkcia prednostu obecného úradu, obecný úrad vedie a jeho prácu organizuje prednosta. Vzťahujú sa na neho všetky práva a povinnosti ostatného vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu (16).
2. Prednosta obecného úradu vymenúva a odvoláva starosta.
3. Prednosta obecného úradu je zamestnancom obce, ktorý zodpovedá za svoju činnosť starostovi.
4. Prednosta nesmie bez súhlasu starostu podnikateľ alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Toto obmedzenie sa nevzťahuje na vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, prekladateľskú činnosť, publicistickú činnosť, literárnu činnosť alebo umeleckú činnosť a na správu vlastného majetku alebo správu majetku svojich maloletých detí.

5. Prednosta vykonáva operatívne riadenie chodu úradu odborne, nezávisle a nestranne v záujme efektívneho a hospodárneho naplňania úloh obce.
6. Funkcia prednostu obecného úradu je nezlučiteľná s funkciou
  - a) poslanca obecného zastupiteľstva,
  - b) starostu,
  - c) podľa osobitného zákona (10b).

### **Zdôvodnenie**

Nadalej sa navrhuje postavenie prednostu ako vedúceho zamestnanca obce v priamej pôsobnosti starostu, ako aj obmedzenie podnikania prednostu a nezlučiteľnosť funkcie. Dôležité ustanovenie ods. 5, ktoré zakotvuje odbornosť, nezávislosť a nestrannosť prednostu.

### **§17a Predpoklady na výkon funkcie a skončenie výkonu funkcie**

- 1) Kvalifikačným predpokladom na funkciu prednostu obecného úradu je ukončené vysokoškolské vzdelanie 2.stupňa a prax v oblasti verejnej správy vykonáva na minimálne 2 roky.
- 2) Výkon funkcie prednostu zaniká
  - a) vzdaním sa funkcie,
  - b) odvolaním z funkcie,
  - c) smrťou alebo vyhlásením za mŕtveho,
  - d) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony alebo ktorým bola jeho spôsobilosť na právne úkony obmedzená,
  - e) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol odsúdený za úmyselný trestný čin alebo právoplatne odsúdený za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený,
  - f) dňom, keď začal vykonávať funkciu podľa §17 ods. 6.
- 3) Starosta obce môže odvolať prednostu z funkcie ak
  - a) opakovane alebo zvlášť hrubým spôsobom poruší povinnosti zamestnanca alebo vedúceho zamestnanca (16),
  - b) hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to najmenej dvakrát písomne upozornený starostom,

### **Zdôvodnenie**

V ods. 1 je odbornosť garantovaná kvalifikačným predpokladom ukončeného vysokoškolského vzdelania vo všeobecnosti (t. j. aj 1. stupňa) a najmenej 2-ročnou praxou v oblasti verejnej správy, ktorá vyplýva z určitých odlišností manažovania podnikateľskej sféry a osobitostí vlastných verejnej správe.

V ods. 2 sa upravuje zánik funkcie prednostu a ods. 3 možnosť odvolania, nakoľko doteraz platná právna úprava vo vzájomných súvislostiach nezabezpečuje prednostom elementárne práva garantované Zákoníkom práce a Zákonom o výkone práce vo verejnom záujme, ako ani Čl. 36 Ústavy SR voči svojvoľnému bezdôvodnému prepúšťaniu a diskriminácii v zamestnaní.

### **§17b Prednosta úradu viacerých obecných úradov**

Prednosta obecného úradu môže viesť a organizovať obecný úrad viacerých obcí. V tom prípade musí byť menovaný zvlášť každým starostom príslušnej obce, ktorý s ním uzavrie aj pracovnú zmluvu.

### **Zdôvodnenie**

Zakotvuje sa možnosť vedenia obecných úradov viacerých obcí jedným prednostom.

### **§17c Úlohy prednostu**

Prednosta obecného úradu je zamestnancom obce, ktorý zodpovedá za svoju činnosť starostovi. Spolu s ním podpisuje zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva. Prednosta obecného úradu sa zúčastňuje na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a obecnej rady s hlasom poradným.

Prednosta obecného úradu sa môže zúčastniť aj zasadnutí komisií zriadených obecným zastupiteľstvom.

Prednosta vykonáva organizovanie a operatívne riadenie obecného úradu odborne, nezávisle a nestranne v záujme efektívneho a hospodárneho plnenia úloh obce.

Prednosta zabezpečuje najmä

- a) hospodársky, správny, právny a hospodárny chod úradu,
- b) materiálno-technické vybavenie obecného úradu a útvarov obce bez právnej subjektivity,
- c) zvyšovanie odbornej úrovne zamestnancov úradu,
- d) účelnú organizáciu a koordináciu organizačných útvarov úradu, ich súčinnú spoluprácu a vzájomnú informovanosť úradu a subjektov s útvarmi zriadených obcou,
- e) spoluprácu s orgánmi obce, orgánmi obecného zastupiteľstva, orgánmi verejnej správy, právnickými a fyzickými osobami,
- f) koncepcnú, koordinačnú metodickú a kontrolnú činnosť pri výkone samosprávnych úloh obce a plnení uznesení obecného zastupiteľstva,
- g) na úrovni obce koncepcnú, koordinačnú činnosť pri výkone prenesenej pôsobnosti štátnej správy,
- h) koncepcné riadenie normatívnych činností na úrovni obce,
- i) personálnu agendu zamestnancov obce,
- j) realizáciu koncepcnej a analytickej činnosti a prípravu podkladov k rozhodovaniu starostu obce a obecného zastupiteľstva a k rokovaniu orgánov obce.
- k) zostavuje návrh rozpočtu a zabezpečuje jeho plnenie

Prednosta je garantom dodržiavania odbornosti a zákonnosti pri rozhodovaní a vykonávaní úloh a úkonov, ktoré sú v pôsobnosti obce.

Prednosta úradu predkladá pred schválením v obecnom zastupiteľstve stanoviská k

- rozpočtu obce,
- nakladaniu s majetkom obce,
- koncepciám rozvoja obce.

Prednosta úradu predkladá návrh účelnej, efektívnej a racionálnej organizačnej štruktúry obecného úradu.

Prednosta je oprávnený konať v administratívno-právnych veciach v pôsobnosti obecného úradu v rozsahu splnomocnenia starostom obce.

Niektoré svoje právomoci môže prednosta písomne preniesť na ďalších vedúcich zamestnancov mestského úradu.

Prednosta zastupuje mestský úrad navonok. V čase jeho neprítomnosti prednostu zastupujú ním určení vedúci zamestnanci mestského úradu.  
Prednosta plní ďalšie úlohy ustanovené osobitným zákonom.  
Prednosta plní ďalšie úlohy v rámci pracovnej náplne, ktoré mu uloží starosta obce a obecné zastupiteľstvo.

### **Zdôvodnenie**

§17c vymedzuje úlohy prednostu v tom zmysle, aby skutočne bol garantom odbornosti, zákonnosti, politickej nezávislosti a nestrannosti s cieľom efektívneho a hospodárneho plnenia úloh obce, ako aj koordinátorom a kooperátorom jednotlivých zložiek, útvarov nielen v rámci obecného úradu a orgánmi obce, ale aj inými subjektmi verejnej správy, FO a PO.

### **§ 17d Plat prednostu obecného úradu**

1) Prednostovi patrí plat, ktorý je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve, vyčíslenej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok, a koeficientu podľa počtu obyvateľov obce, ktorý je v obciach

- a) do 500 obyvateľov ..... 1,15
- b) od 501 do 1000 obyvateľov ..... 1,30
- c) od 1001 do 3000 obyvateľov ..... 1,60
- d) od 3001 do 5000 obyvateľov ..... 1,75
- e) od 5001 do 10000 obyvateľov ..... 1,90
- f) od 10001 do 20000 obyvateľov ..... 2,10
- g) od 20001 do 50000 obyvateľov ..... 2,30
- h) od 50001 do 100000 obyvateľov ... 2,60
- i) nad 100000 obyvateľov ..... 2,90

- 2) Plat prednostu je zaokrúhľovaný na celé stovky korún smerom nahor.
- 3) Prednostovi patrí k platu primeraný príplatok za riadenie podľa osobitného predpisu (§8 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme).
- 4) Plat prednostu nemôže byť nižší ako je ustanovené v ods. 1. alebo ako plat, ktorý mu patril pred účinnosťou tohto zákona. Starosta obce môže tento plat rozhodnutím zvýšiť až na dvojnásobok.
- 5) Prednostovi môže starosta poskytnúť aj odmenu podľa osobitných predpisov (§20 zákona č. 553/2003).

### **Zdôvodnenie**

Plat prednostu sa navrhuje podobne ako plat hlavného kontrolóra, nakoľko doterajšie finančné ocenenie je v jednotlivých obciach a mestách veľmi rozdielne a prax ukazuje, že niekde je vysoko predimenzované alebo poddimenzované.

Návrh garantuje isté minimum a tým aj nezávislosť a umožňuje aj určitú zákonom stanovenú modifikáciu.

### **Doplniť §30d) nasledovného znenia**

1. V obciach, v ktorých je prednosta obecného úradu vymenovaný do funkcie podľa doteraz platných a účinných predpisov a ktorý spĺňa kvalifikačné predpoklady podľa §17a) ods. 1 zákona, zostáva naďalej vo funkcii.
2. V obciach, v ktorých je prednosta obecného úradu vymenovaný do funkcie podľa doteraz platných a účinných predpisov a nespĺňa kvalifikačný predpoklad podľa §17a) ods. 1 zákona zostáva naďalej vo funkcii. Tento prednosta je povinný dosiahnuť zákonom predpísaný kvalifikačný predpoklad najneskôr do 31. decembra príslušného kalendárneho roka. Inak sa má za to, že sa v tento deň funkcie vzdal.
3. V obciach, kde nie je prednosta obecného úradu vymenovaný, starosta obce vymenuje prednostu podľa tohto zákona najneskôr do 3 mesiacov od účinnosti tohto zákona. Bezprostredne po vymenovaní, vzniká prednostovi nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou.

### **Zdôvodnenie**

V prechodných ustanoveniach je potrebné upraviť právne postavenie doteraz vymenovaného prednostu, ako aj vymenovanie prednostu po účinnosti tohto zákona.

## **POSTAVENIE PREDNOSTOV ÚRADU MIESTNEJ SAMOSPRÁVY**

### **Analýza súčasného stavu**

#### **a) Právna úprava**

1. § 17 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v neskoršom znení (prípadne štatút, Organizačný poriadok, Pracovný poriadok na úrovni obcí a miest). Čiže postavenie prednostu obecného úradu je upravené v osobitnom predpise, napriek tomu, že zriaďuje fakultatívne, a tak prednosta má osobitné postavenie.
2. Zákon NR SR č. 313/2001 Z.z. o verejnej službe v znení zmien a doplnkov, z ktorého vyplýva, že prednostovi sa jednoznačne priznáva štatút verejného zamestnanca, čím sa mu okrem iného zabezpečuje aj napr. zvýšená právna ochrana pri rozviazaní pracovného pomeru za ustanovených podmienok.
3. Subsidiárne príslušné ustanovenia Zákonníka práce, ktorého zásady okrem iného vyjadrujú aj ochranu právnej istoty zamestnancov.

#### **b) Reálny stav výkonu funkcie**

Prednosta ako vrcholový, profesionálny verejný zamestnanec obce, ktorý je garantom odbornosti a organizovania obecného úradu ako výkonného orgánu obecného zastupiteľstva a starostu.

Organizátor obecného úradu ako výkonného orgánu, starostu, obecného zastupiteľstva, ako aj ďalších zriadených orgánov obecného zastupiteľstva navzájom.

Reprezentant odborného stanoviska.

Napriek vyššie uvedenému, prednosta je často bez uvedenia akéhokoľvek dôvodu starostom odvolaný z funkcie a následne s ním je rozviazaný pracovný pomer výpoveďou bez akejkoľvek finančnej náhrady, dokonca často so spoločenskou ujmou. Je bežné, že orgány územnej miestnej samosprávy (starosta a obecné zastupiteľstvo) s funkciou prednostu robia „politické kupčenie“ a pozícia prednostu je závislá od svojvôle politických síl v obci a meste – bez ohľadu na jeho politickú neangažovanosť a neutralitu. Máme za to, že odvolaním prednostu podľa (§ 17) Zákona o obecnom zriadení a návaznosť na § 2 ods. 1 písm. e) Zákona o verejnej službe a § 63 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce, sa postavenie prednostov územnej miestnej samosprávy stalo voči iným zamestnancom verejnej služby diskriminačným a protiprávnym.

Prednosta nepoužíva „zvýšenú ochranu zamestnanca pri rozviazaní pracovného pomeru“, ale dokonca vyššie uvedené ustanovenia zákonov vo vzájomnej súvislosti umožňujú svojvoľné prepúšťanie zo zamestnania a diskrimináciu v zamestnaní a nezabezpečujú elementárne práva garantované Zákonníkom práce všetkým zamestnancom (poukazujem napr. na § 61 ods. 2 Zákonníka práce, podľa ktorého zamestnávateľ môže dať výpoveď iba z dôvodov ustanovených v zákone, dôvod musí vopred skutkovo vymedziť tak, aby ho nebolo možné zameniť s iným dôvodom, alebo § 63 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce, ale tiež na § 40 Zákona o štátnej službe, kde služobný úrad skončí štátne – zamestnanecký pomer odvolaním ak štátny zamestnanec prestal spĺňať predpoklady nevyhnutné na vykonanie štátnej služby, ktoré sú presne vymenované, ako aj presne vymenované dôvody odvolania, a § 18 ods. 7 Zákona o obecnom zriadení ktorý stanovuje, že kedy sa odvoláva hlavný kontrolór).

Otázka práv zamestnancov je zaradená do 2 hláv Ústavy: „Základné práva a slobody“, konkrétne napr. v Čl. 36 „Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje najmä: b) ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní“.

Subjektom tohto práva sú všetci zamestnanci a tým, že § 17 Zákona o obecnom zriadení umožňuje odvolanie prednostu starostom svojvoľne – bez akéhokoľvek dôvodu – čím prednosta následne neplní podmienku § 2 ods. 1 písm. e) Zákona o verejnej službe a následne mu zamestnávateľ – dáva výpoveď v zmysle § 63 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce (podotýkame, že zamestnávateľ samozrejme neaplikuje § 63 ods. 2 Zákonníka práce) – z ústavnej garancie tohto práva sú vlastne prednostovia úradov obcí a miest vylúčení.

Máme za to, že právnu úpravu práva zamestnanca v oblasti ochrany proti svojvoľnému prepúšťaniu nemožno právne kvalifikovať ako vec starostu obce, resp. územnej samosprávy.

Jednoznačne problematika právnej úpravy zamestnancov nie je vecou, o ktorej v rámci územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne, ale vzhľadom na svoju závažnosť ako jedno zo základných práv upravených v 2. hlave Ústavy, má byť upravené všeobecne záväzným právnym predpisom platným pre celé územie SR. Keď sa aj predpokladá zákonná úprava ako je tomu aj napr. vo vymedzení postavenia prednostu a hlavného kontrolóra obce, jej predmetom nemôže byť obmedzenie základných práv.

Preto navrhujeme legislatívne posilnenie – úprava funkcie prednostu v Zákone o obecnom zriadení, presné vymedzenie dôvodov jeho odvolania (napr. ako u hlavného kontrolóra) a zaradenie pracovných činností zodpovedajúcich funkcií prednostu do rezortného katalógu.