

MATEJ HORVAT

Niekoľko poznámok k zániku mandátu poslanca zastupiteľstva

Článok sa zaoberá otázkami spojenými s voľbami do obecného zastupiteľstva, konkrétne kedy dochádza k zániku mandátu poslancov a ujíma sa funkcie novozvolené obecné zastupiteľstvo a taktiež sa zaoberá otázkou, či manželstvá uzatvorené pred poslancami obecného zastupiteľstva, ktorí mali zároveň uzatvorené dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru s obcou, v ktorej vykonávajú funkciu poslanca, vznikli alebo nie.

Kľúčové slová: voľby do orgánov samosprávy obce, poslanci obecného zastupiteľstva, koniec mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, uzatváranie manželstva poslancom obecného zastupiteľstva, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru uzatvorené poslancami obecného zastupiteľstva

The article is about the election to a community council, particularly about dissolution of mandate of a member of the community council. The question is when this dissolution occurs and when does the new elected community council take up its post. It also discusses the question whether marriages formed before the member of the community council are valid if the member of the community council also concluded an agreement to work outside the scope of employment with his/hers own community.

Key words: elections to the local self-government bodies, members of the community council, dissolution of mandate of a member of the community council, marriages formed before the member of the community council, an agreement to work outside the scope of employment concluded between the member of the community council and his/hers own community

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

1 ÚVOD

Voľby sú vo všeobecnosti považované za jeden z kľúčových prvkov demokracie. Samozrejme, nemôže ísť o hocikaké voľby, ale o voľby, ktoré spĺňajú určité kvalifikačné kritériá, ktoré im prisudzuje forma vlády toho-ktorého štátu. Vzhľadom na skutočnosť, že Slovenská republika je demokratickým a právnym štátom, štátom, ktorý je členom množstva

prestížnych medzinárodných organizácií, musia voľby, ktoré sa v nej uskutočňujú, podliehať najvyšším možným kritériám.

Ku kritériám, ktoré definujú voľby ako voľby demokratické a právne, patrí predovšetkým sloboda voľby pri hlasovaní, rovnosť odovzdaných hlasov, tajnosť hlasovania a najmä pravidelnosť ich opakovania. Uvedené kritériá vychádzajú z Ústavou Slovenskej republiky garantovaných politických práv, v tomto prípade konkrétne garantovaných článkom 30 ods. 2 a 3. Možno z nich usúdiť, že tzv. aktívne volebné právo spočívajúce v práve zúčastniť sa volieb, je všeobecne garantované každému občanovi Slovenskej republiky. Významným demokratizačným prvkom je fakt, že aktívne volebné právo garantuje ústava aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Uvedené pravidlo je ale obmedzené iba na voľby do orgánov územnej samosprávy.

Pasívne volebné právo je taktiež ústavou garantované každému občanovi Slovenskej republiky, keďže všetci občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.¹ Priamo ústava v prípade pasívneho volebného práva určuje vekový cenzus pre prípad poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a prezidenta Slovenskej republiky, keď určuje, že za poslanca môže byť zvolený občan, ktorý má volebné právo, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a dosiahol vek 21 rokov a za prezidenta môže byť zvolená osoba za splnenia rovnakých podmienok, ale ktorá dosiahla vek 40 rokov. Ďalšie obmedzenia z ústavy priamo nevyplývajú, avšak podrobnosti o volebnom zákonodarstve Slovenskej republiky ponecháva ústava na zákony prijaté Národnou radou Slovenskej republiky.

Positívne možno ohodnotiť, že kritériá demokratických volieb obsahujú všetky zákony Slovenskej republiky, ktoré sa zaoberajú otázkami spojenými s voľbami, a to:

1. zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov,

2. zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov,

3. zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov,

4. zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov,

5. zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

V ďalšom texte sa budem venovať otázkam spojeným s voľbami do orgánov samosprávy obcí.

2 VOĽBY DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ

Podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoOZ“) vykonávajú obyvatelia obce² samosprávu obce volenými orgánmi obce, ktorými sú obecné zastupiteľstvo a starosta. Samosprávu možno ale vykonávať aj prostredníctvom miestneho referenda a na zhromaždení obyvateľov obce.³ Bližšie

1 Článok 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

2 Podľa § 3 ods. 1 ZoOZ obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt.

3 Možno uviesť, že tieto spôsoby predstavujú formy priamej demokracie.

podrobnosti o voľbách do orgánov obecnej samosprávy upravuje osobitný predpis, ktorým je zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZVolOb“).

Podľa ZVolOb pozitívnou podmienkou aktívneho volebného práva je skutočnosť, že osoba je obyvateľom Slovenskej republiky s trvalým pobytom v obci, ktorá najneskôr v deň volieb dovŕšila 18 rokov veku. Negatívnou podmienkou je, že nesmie ísť o osobu, ktorej bolo zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, ktorej je udelený trest výkon trestu odňatia slobody, je vo výkone základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov, alebo je pozbavená alebo obmedzená na spôsobilosti na právne úkony.⁴

V prípade pasívneho volebného práva sú negatívne podmienky zúžené na dve, a to:

- a) osoba nesmie byť vo výkone trestu odňatia slobody,
- b) osoba nesmie byť obmedzená alebo pozbavená spôsobilosti na právne úkony.

Pozitívnou podmienkou v prípade poslancov je, že musí ísť o osoby, ktoré sú oprávnené voliť vo voľbách do samosprávy obcí a v prípade starostu, okrem toho, musí ísť o osobu, ktorá dovŕšila 25 rok veku.

Miestna volebná komisia po ukončení volieb vydá kandidátom zvoleným za poslancov a kandidátovi zvolenému za starostu obce osvedčenie o zvolení.⁵ Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania volieb. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.⁶ Od uvedeného okamihu sa ujímajú svojich funkcií novozvolení predstavitelia obce.

Uvedené poznámky ozrejmuje spôsob ustanovenia volených zástupcov obce do svojich funkcií. V ďalšom texte sa budem venovať rozboru skutočností, ktoré vedú k zániku funkcie poslanca obecného zastupiteľstva a dôsledkom zániku výkonu ich funkcie.

2.1 Ukončenie funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva a začiatok plynutia funkčného obdobia nového obecného zastupiteľstva

Prvý tematický okruh svojho príspevku by som zamerlal na otázky súvisiace s ukončením funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva. Ako vyplýva zo ZoOZ, ich funkčné obdobie sa ukončuje zložením sľubu poslancov nového obecného zastupiteľstva. Zo ZoOZ implicitne vyplýva, že novozvolení poslanci skladajú sľub (najmä) počas ustanovujúcej schôdze obecného zastupiteľstva. Vzniká otázka, či k ukončeniu funkčného obdobia poslancov obecného zastupiteľstva dôjde v okamihu, keď sľub zloží prvý z poslancov, alebo až vtedy, keď sľub zložia všetci „noví“ poslanci?

Domnievam sa, že zodpovedanie na túto otázku je mimoriadne dôležité, pretože obecné zastupiteľstvo je tým orgánom, ktorý rozhoduje o bezprostrednom živote v obci.⁷

4 Pozri § 2 ZVolOb.

5 Pozri § 49 ZVolOb.

6 Pozri § 11-13 ZoOZ.

7 Podľa § 11 ods. 4 ZoOZ obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, b) schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce, schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov, schvaľovať zmluvu uzavretú podľa § 20 ods. 1, rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho

Na druhej strane si zároveň uvedomujem, že ide zrejme čisto o teoretický problém, pretože v praxi by išlo o veľmi výnimočnú situáciu, avšak právo by nám malo dať odpoveď aj na takéto otázky.

Zákonodarca pri tvorbe normatívneho textu použil pojem „poslanci“, t. j. použil plurál, čím evokuje možnosť výkladu, že v prípade, ak by sľub zložil len jeden poslanec, nedošlo by k ukončeniu funkčného obdobia poslancov odstupujúceho obecného zastupiteľstva. Domnievam sa ale, že takýto výklad zákona by bol priveľmi formalistický, a preto treba prijať myšlienku, aby postačilo zloženie sľubu čo i len jedným poslancom. Pre tento výklad nahráva aj fakt, že týmto spôsobom nedôjde k predlžovaniu funkčného obdobia poslancov nad rámec zákona, t. j. nad rámec štyroch rokov.

Vzniká potom ale otázka, čo v prípade, ak by takto zložili sľub iba niektorí novozvolení poslanci, pričom by ich nebolo toľko, aby vytvorili uznášaniaschopné obecné zastupiteľstvo. Inými slovami, čo v prípade, ak počet zvolených poslancov tvoriacich obecné zastupiteľstvo je napríklad desať, avšak sľub zložia len štyria? Odpoveď na túto otázku je relatívne jednoduchá. Pôvodné obecné zastupiteľstvo už nemôže vykonávať svoje funkcie, avšak ani novozvolené zastupiteľstvo nemôže vykonávať svoje funkcie, keďže nie je uznášaniaschopné. Je otáznе, či v takomto prípade nie je väčší verejný záujem na tom, aby v pozmenenej podobe vykonávali úlohy obecného zastupiteľstva poslanci, ktorí už „stihli“ zložiť sľub.

Som toho názoru, že v týchto špecifických prípadoch by malo dôjsť k precizovaniu zákonnej úpravy. Toto precizovanie by spočívalo v tom, že by ZoOZ určoval okamih, kedy novozvolené obecné zastupiteľstvo v plnej miere začne vykonávať všetky svoje funkcie. Týmto okamihom by bol okamih, keď sľub zloží poslanec, ktorým bude obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné. Pokiaľ sa tak nestane,⁸ úlohy obecného zastupiteľstva by vykonávali poslanci, ktorí už zložili sľub. Druhý bod precizovania by spočíval v obmedzenom rozsahu kompetencií týchto poslancov, a to až do času, kým bude nové obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné. Toto obmedzenie by spočívalo v tom, že by sa oklieštili niektoré významné právomoci obecného zastupiteľstva, predovšetkým tie, ktoré súvisia s rozhodovaním o verejných financiách obce, keďže sa domnievam, že rozhodovanie o uvedenom by už v plnej miere malo zaťažiť až novo vytvorené a uznášaniaschopné obecné zastupiteľstvo. Následne na to by zároveň už uznášaniaschopné obecné zastupiteľstvo muselo rokovať o rozhodnutiach prijatých v medziobdobí a buď by *en bloc* prijalo všetky

rozpočtu; v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta, c) schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce, d) rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladať miestny poplatok, e) určovať náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku a verejnej dávky a rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, f) vyhlasovať miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce, g) uznášať sa na nariadeniach, h) schvaľovať dohody o medzinárodnej spolupráci a členstvo obce v medzinárodnom združení podľa § 21 ods. 1, i) určiť plat starostu podľa osobitného zákona a určiť najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie rozsah výkonu funkcie starostu; zmeniť počas funkčného obdobia na návrh starostu rozsah výkonu jeho funkcie, j) voliť a odvolávať hlavného kontrolóra obce, určiť rozsah výkonu funkcie hlavného kontrolóra a jeho plat, schvaľovať odmenu hlavnému kontrolórovi, k) schvaľovať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov, l) zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe, m) schvaľovať združovanie obecných prostriedkov a činností a účasť v združeníach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu, n) zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať náplň ich práce, o) udeľovať čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny, p) ustanoviť erb obce, vlajku obce, pečať obce, prípadne znelku obce.

⁸ T. j. akési medziobdobie od zloženia sľubu prvého poslanca až do zloženia sľubu poslanca, ktorým bude obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné (ďalej len „medziobdobie“).

doterajšie rozhodnutia, alebo by ich odmietlo.

Domnievam sa, že týmto spôsobom by došlo k zvýšeniu právnej istoty, zamedzilo sa prípadným „zvláštnym“ hlasováním menšej časti obecného zastupiteľstva a pod.

2.2 Uzatváranie manželstiev poslancami obecného zastupiteľstva

Druhá problematika, ktorej by som sa chcel venovať vo svojom príspevku, sa týka medializovaných informácií,⁹ podľa ktorých poslanci obecných zastupiteľstiev uzatvárali dohody o vykonaní práce mimo pracovného pomeru so „svojou“ obcou, a to s cieľom výkonu úloh spojených s uzatváraním manželstva. Záverom týchto informácií bolo, že vznikli pochybnosti ohľadom platnosti uzatvorených manželstiev, ako aj ďalšieho výkonu funkcie poslanca.

Hneď na úvod musím uviesť, že tieto pochybnosti plne zdieľam a domnievam sa, že je preto mimoriadne vhodné sa k nim vyjadriť.

ZoOZ vo svojich ustanoveniach upravuje zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, okrem iného aj tak, že zanikne okamihom, keď nastanú určité špecifické právne skutočnosti. K týmto právnym skutočnostiam ZoOZ zaraďuje aj situáciu, keď poslanec obecného zastupiteľstva je zamestnaný obcou, v ktorej bol zvolený.¹⁰ Analýzou praktického prípadu som dospel k nasledovným poznatkom.

Prvý bod poznania sa týka skutočnosti, či je možné uzatvárať manželstvá pred poslancom obecného zastupiteľstva. Odpoveď na túto otázku dáva zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoR“). Podľa § 4 ods. 1 ZoR vyhlásenie o uzavretí manželstva urobia snúbenci na matričnom úrade určenom pre obvod, v ktorom má jeden z nich trvalý pobyt, pred starostom alebo primátorom, alebo povereným poslancom obecného zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva za prítomnosti matrikára. Z uvedeného ustanovenia ZoR vyplýva, že uzatvárať manželstvá pred matričným úradom je možné aj poslancami obecného zastupiteľstva. Konštitutívnym prvkom možnosti výkonu tejto funkcie je skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo poverí poslanca jej výkonom.¹¹ ZoR na výkon uzatvárania manželstva nevyžaduje žiadne iné podmienky.¹²

9 Napríklad <http://trencin.sme.sk/c/6738750/sobase-nemusia-platit-ak-poslankyne-prisli-o-mandat.html>; <http://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/280336-rybnicek-musi-v-trencine-sobasit-sam/>; <http://www.trnava.sk/sk/aktualita/vyhlasenie-mesta-trnava-k-zverejnenym-pochybnostiam-o-platnosti-mandatov-poslancov-mestskeho-zastupitelstva>; vysielanie Rádiožurnálu Rádia Slovensko z 8. augusta 2013 o 12:00 dostupné na <http://www.rtvs.sk/radio/archiv/a-z/?station=slovensko>.

10 Pozri § 23 ods. 2 písm. h) v spojení s § 11 ods. 1 ZoOZ: Podľa § 23 ods. 2 ZoOZ mandát poslanca zaniká a) odmietnutím sľuby alebo zložením sľuby s výhradou, b) uplynutím funkčného obdobia, c) vzdaním sa mandátu, d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienené odložený, e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, f) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce; v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu, g) ak počas jedného roka sa neúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, h) v prípadoch podľa § 11 ods. 2 ZoOZ, i) zrušením obce alebo j) smrťou. Mandát poslanca zanikne vzdaním sa len vtedy, ak vzdanie sa bolo urobené ústne do zápisnice alebo písomne; pri písomnom vzdaní sa mandátu jeho účinky nastávajú doručením obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť. Podľa § 11 ods. 2 ZoOZ funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou a) starostu, b) zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, c) štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, d) podľa osobitného zákona.

11 Pre úplnosť uvediem, že poverenie by malo mať podobu uznesenia, ktoré prijíma obecné zastupiteľstvo nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov podľa § 12 ods. 7 ZoOZ.

12 Treba dodať, že z tohto ustanovenia ZoR zároveň implicitne vyplýva, že v prvom rade sa uzatváranie manželstiev vykonáva pred starostom a až v prípade, ak dôjde k povereniu poslanca obecným zastupiteľstvom, môže túto činnosť vykonávať aj poslanec. Inými slovami, ak nie je poverený žiaden poslanec, je povinnosťou starostu vykonávať činnosť spojenú s uzatváraním manželstva pred matričným úradom.

Na základe uvedeného preto možno usúdiť, že na výkon činností spojených s uzatváraním manželstva pred matričným úradom, nie je potrebné, aby došlo k uzatvoreniu či už pracovnej zmluvy alebo akejkoľvek dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru.

Druhý bod poznania spočíva v tom, že v medializovaných prípadoch práveže došlo k uzatvoreniu dohôd o prácach vykonávaných mimopracovného pomeru s cieľom výkonu úloh spojených s uzatváraním manželstva, a teda je na mieste úvaha o tom, či ich uzatvorením bol, alebo nebol naplnený § 23 ods. 2 písm. h) ZoOZ v spojení s § 11 ods. 2 ZoOZ. Som toho názoru, že v danom prípade došlo k naplneniu uvedených ustanovení.

Je zrejme, že pre účely príspevku je nevyhnutné vyložiť pojem zamestnanec, a to vo význame v akom sa používa v ZoOZ. Treba uviesť, že ZoOZ tento pojem bližšie nedefinuje ani nepopisuje, len uvádza, že výkon funkcie poslanca nie je zlučiteľný s výkonom funkcie zamestnanca obce, v ktorej bol poslanec zvolený. Vzhľadom na nedostatok úpravy v ZoOZ, treba si vypomôcť všeobecnou (pracovnoprávnou) teóriou o pojme zamestnanec,¹³ a či pojem zamestnanec sa vzťahuje aj na osobu, ktorá uzatvorila niektorú z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZP“) sa zamestnanec definuje ako fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávných vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.¹⁴ Pracovnoprávnym vzťahom sa v užšom slova zmysle má na mysli vzťah, v ktorom účastníci vystupujú ako nositelia subjektívnych práv a právnych povinností všeobecne ustanovených a zabezpečených normami pracovného práva (Barancová, 2007, s. 197). Subjektom pracovnoprávneho vzťahu je o. i. zamestnanec, ktorým môže byť výlučne fyzická osoba. Zákonník práce ju označuje za zamestnanca. Tento pojem používa nielen na označenie fyzickej osoby ako účastníka pracovného pomeru, ale aj na označenie fyzickej osoby vykonávajúcej prácu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (Barancová, 2007, s. 207). Závislosťou pri pracovnoprávnom vzťahu sa má na mysli skutočnosť, že pri jej výkone zamestnávateľ organizuje a vedie pracovný proces, znáša výrobné a hospodárske riziko vykonávanej práce. Dôkazom nesamostatnosti práce zamestnanca je aj to, že zamestnanec sám nemôže bez zamestnávateľa rozhodovať o priebehu práce. Zamestnávateľ riadi priebeh pracovného pomeru, ako aj znáša hospodárske riziko výkonu práce. U niektorých funkcií zamestnanec možnosť samostatného rozhodovania síce má, ale ani táto nie je neobmedzená (Barancová, 2007, s. 37).

Vo vzťahu k dohodám o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa uvádza, že patria popri pracovnom pomere k základným pracovnoprávnym vzťahom, v rámci ktorých sa vykonáva určitá pracovná činnosť alebo práca za odmenu. V porovnaní s pracovným pomerom nejde o hlavné, ale len o doplnkové, výnimočné formy účasti na práci. Uzatvárajú sa v prípadoch, keď ide o činnosť spravidla malého rozsahu alebo o ojedinelé pracovné úkony, ktorých priebežné riadenie a kontrola by znamenali pre zamestnávateľa neúmernú administratívu (Schronk, 2007, s. 686). Rozdiel v pracovnoprávnom vzťahu založenom pracovnou zmluvou a niektorou z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru spočíva v ich objekte a obsahu, ale nie v subjekte, keďže ZP ich vždy označuje za zamestnávateľa a zamestnanca (Schronk, 2007).

13 Domnievam sa, že túto „pomôcku“ je možné využiť z toho dôvodu, že pojem zamestnanec je mimoriadne frekvencovaný pojem, ktorý sa používa zásadne v rovnakom význame naprieč celým spektrom právnych odvetví.

14 Pozri § 11 ZP.

Vzhľadom na uvedené sa domnievam, že výklad pojmu zamestnanec na účely ZoOZ je možné ustáliť ako akúkoľvek fyzickú osobu, ktorá na základe či už pracovnej zmluvy alebo dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, vykonáva úlohy v závislom vzťahu pre obec. Obec v tomto prípade vystupuje v pozícii zamestnávateľa. Myslím si, že ak by zákonodarca nemal na mysli pod pojmom zamestnanec subjekt z oboch základných pracovnoprávných vzťahov, uviedol by túto skutočnosť priamo v normatívnom texte zákona. Možno teda uzavrieť, že zamestnancom sa na účely ZoOZ myslí aj osoba, ktorá s obcou uzatvorila dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru.¹⁵

Z jednotlivých ustanovení ZoOZ pritom vyplýva, že poslanec je povinný bezodkladne informovať obec o skutočnosti, že sa stal zamestnancom tejto obce¹⁶ a taktiež aj skutočnosť, že v tomto prípade zákon nepozná výnimku, a teda, že k *okamihu uzatvorenia tejto zmluvy* (dohody), na základe ktorej sa stal zamestnancom, *mu zaniká mandát* a v súlade so ZVolOb, *musí na jeho miesto nastúpiť náhradník*.¹⁷

Zároveň k tomuto okamihu dochádza aj k zrušeniu poverenia zo strany obecného zastupiteľstva na výkon úloh spojených s uzatváraním manželstiev, keďže tieto úlohy sú podľa § 4 ods. 1 ZoR priamo späté s postavením osoby ako poslanca obecného zastupiteľstva. Práve na základe tejto myšlienky sa dostávam na úvod svojho článku, a teda k otázke, či takto uzatvorené manželstvá, sú uzatvorené platne a v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

Na základe uvedených základných popisov jednak skutkového stavu a jednak uvedenia základných teoretických názorov dotýkajúcich sa problematiky, si myslím, že je možné pristúpiť k formulovaniu záverov a návrhov *de lege ferenda*.

3 ZÁVERY

Ako prvé by som zhrnul závery vo vzťahu k začiatku plynutia funkčného obdobia poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva. Už na základe uvedenej analýzy sa domnievam, že by bolo vhodné precíznejšie upraviť túto problematiku v ZoOZ, aby bola vylúčená akákoľvek pochybnosť ohľadom začiatku plynutia tohto obdobia. Prikláňam sa k názoru, že ZoOZ by mal explicitne upraviť skutočnosť, že novozvolené zastupiteľstvo sa môže ujať svojej funkcie až v tom okamihu, keď zloží sľub nadpolovičná väčšina novozvolených poslancov. Uvedené opieram o argument, že takýmto spôsobom sa zabezpečí, aby zastupiteľstvo bolo uznášaniaschopné, a teda mohlo riadne vykonávať svoje zákonom stanovené úlohy a funkcie.

Zároveň by som navrhol novelizovať ZoOZ tak, aby sa v medziobdobí medzi zložením sľubu prvého poslanca nového zastupiteľstva a zložením sľubu poslanca, ktorým sa zabezpečí, že sľub zložila už nadpolovičná väčšina všetkých novozvolených poslancov, mohli vykonávať úlohy obecného zastupiteľstva poslanci, ktorí sľub už zložili, avšak v oklieštenej

15 V literatúre sa možno stretnúť aj s iným názorom. Pozri TEKELI, J.: Komentár k § 11. In TEKELI, J. - HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Podrobný komentár s judikatúrou. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 356-362.

16 Porovnaj § 25 ods. 3 ZoOZ.

17 Podľa § 51 ZVolOb:

(1) Ak sa uprázdni v obecnom (mestskom) zastupiteľstve mandát, nastupuje za poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet hlasov vo volebnom obvode, v ktorom sa uprázdnil mandát, ale nebol zvolený za poslanca. V prípade rovnosti hlasov sa postupuje primerane podľa § 44 ods. 2 a 3.

(2) Nastúpenie náhradníka vyhlási obecné (mestské) zastupiteľstvo do 15 dní po tom, čo sa uprázdni mandát, a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. Osvedčenie podpíše starosta obce (primátor).

podobe. Domnievam sa, že už nemali mať právomoc vykonávať úlohy akokoľvek spojené s narábaním s verejnými financiami obce. Následne po zabezpečení uznášaniaschopnosti obecného zastupiteľstva, by toto muselo dodatočne buď schváliť, alebo neschváliť všetky úkony vykonané v medziobdobí.

Vo vzťahu k druhej problematike treba uviesť, že je v nej možné vysledovať tri línie. Prvá línia sa týka otázky trvania mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, druhá sa týka platnosti uzatvoreného manželstva a tretia sa týka otázky náhradníka.

Pri formulovaní záverov k prvej línii musím opätovne podotknúť, že poslanci obecného zastupiteľstva nepotrebujú na výkon úloh spojených s uzatváraním manželstva nič iné, než poverenie, ktoré im udeľuje obecné zastupiteľstvo. Myslím si, že uzatváranie dohôd je v tomto prípade istý typ „nadpráce“, ktorý sa ale v týchto konkrétnych prípadoch môže vypomstiť práve pre tretie osoby, ktoré v dobrej viere uzatvorili manželstvo pred matričným orgánom.

Navyše sa domnievam, že uzatváranie manželstva poslancom obecného zastupiteľstva je vysoko verejná úloha vykonávaná v mimoriadnom verejnom záujme, ktorá má jednoznačne čestný charakter, a preto by ju mali vykonávať poslanci, ako naši volení zástupcovi, čestne a bez nároku na akúkoľvek odmenu. O to viac, ak si uvedomíme, že spoločnosť manželstvo ako jedinečný zväzok všestranne chráni a napomáha jeho dobru, keďže hlavným účelom manželstva je založenie rodiny a riadna výchova detí.¹⁸

Možno preto uzavrieť, že poslanci obecného zastupiteľstva nepotrebujú na výkon funkcie spojenej s uzatváraním manželstiev žiadnu pracovnú zmluvu ani dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, ale postačuje im poverenie obecného zastupiteľstva. Ak nesúhlasia s tým, že za túto „nadprácu“ vo verejnom záujme nebudú mať nijak ohodnotenú, nemusia súhlasiť s jej výkonom. Výkon úloh spojených s uzatváraním manželstva je totiž aj naďalej garantovaný starostom obce.

Druhá línia, ktorú možno pre právnu prax označiť za najzaujímavejšiu, sa dotýka otázky, či manželstvá uzatvorené poslancom, ktorý uzatvoril dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, sú uzatvorené platne. Som toho názoru, že tieto manželstvá boli uzatvorené pred osobou, ktorá už v tom čase nemala právo uzatvárať ich manželstvá. Na strane druhej ale treba vychádzať najmä z toho, že uzatváranie manželstva požíva mimoriadny verejný záujem a ochranu a taktiež že pre úkony verejnej moci platí domnienka zákonnosti. Netreba opomenúť ani doktrínu ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere.

Na základe týchto pravidiel som preto toho názoru, že manželstvá ako také vznikli, avšak nezodpovedanou ostane otázka, čo v prípade, ak sa po istom čase manželia budú chcieť rozvieť a jeden z manželov bude argumentovať, že manželstvo ani len nevzniklo. Podľa § 17 písm. c) ZoR totiž manželstvo nevznikne, ak vyhlásenie o uzavretí manželstva bolo urobené pred nepríslušným matričným úradom s výnimkou podľa § 4 ods. 2 a 3 ZoR alebo ak bolo vyhlásenie o uzavretí manželstva urobené pred nepríslušným starostom alebo primátorom, alebo poslancom obecného zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva. Pre náš prípad bude možné zrejme argumentovať výkladom, že ak manželstvo nevznikne ani v prípade, ak bolo urobené pred nepríslušným poslancom, o to viac nevzniklo, keď bolo urobené pred osobou, ktorá takýmto poslancom ani len nie je.

Myslím si, že by išlo o veľmi zaujímavý právny súboj, s ktorým by sa musel vyrovnáť súd.

18 Porovnaj čl. 1 ZoR.

Tretia línia je líniou, ktorá má zrejme najväčší dopad na oblasť správneho práva. Som totiž toho názoru, že okamihom uzatvorenia dohody o prácach vykonávaných mimopracovného pomeru, došlo k zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, a teda na jeho miesto mal v súlade s § 51 ZVolOb nastúpiť náhradník. Toto sa však nestalo. Aké možnosti dáva zákon pre osobu náhradníka v týchto prípadoch? Domnievam sa, že teoreticky by náhradník mohol iniciovať konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“).

Som toho názoru, že na toto konanie podľa OSP sú splnené všetky podmienky, avšak treba zodpovedať otázku, kto je v danom prípade pasívne legitimovaným subjektom. Ak by týmto subjektom bola obec, sú splnené všetky podmienky na toto konanie. Ak by týmto subjektom bolo obecné zastupiteľstvo, potom treba uviesť, že toto nemá postavenie orgánu verejnej správy. Preto by zrejme konanie s týmto subjektom neskončilo vydaním rozsudku vo veci a súd by sa týmto podaním bližšie nezaoberal.¹⁹

Z tohto dôvodu je preto na mieste uvažovať aj o konaní iniciovanom pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky.²⁰ Vzhľadom na znenie odseku 4 tohto článku je potom možné uvažovať aj o postupe podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZZŠ“), a to podľa § 10 a nasl. tohto zákona. V našom prípade možno totiž uvažovať o nesprávnom úradnom postupe územnej samosprávy pri výkone samosprávy, keďže § 14 ZZŠ vymedzuje nesprávny úradný postup, o. i. aj ako iný *nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb*. Z pohľadu obce taktiež možno uvažovať aj o náhrade bezdôvodného obohatenia vzniknutého plnením bez právneho titulu.

Celkovo tak možno uzatvoriť, že manželstvá uzatvorené v tomto prípade je možné s výhradami akceptovať ako za manželstvá vzniknuté, avšak v prípade poslancov obecného zastupiteľstva zastávam názor, že došlo k zániku ich funkcie.²¹ Súčasný právny poriadok Slovenskej republiky pritom priznáva oprávnenia náhradníkom poslancov, aby si mohli vymôcť svoje práva, ak došlo k skutočnosti, ktorá zakladá vznik výkonu ich funkcie ako poslanca. Zrejme najvhodnejšie je, aby sa obrátili na správne súdnictvo prostredníctvom

19 Je, samozrejme, na zvážení, či v tomto prípade ide o zásah obecného zastupiteľstva, kedy by toto konanie nebolo možné iniciovať, alebo či ide o zásah obce ako takej, kedy by o tomto konaní už bolo možné uvažovať.

20 (1) Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

(2) Ak Ústavný súd Slovenskej republiky vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Ak porušenie práv alebo slobôd podľa odseku 1 vzniklo nečinnosťou, Ústavný súd Slovenskej republiky môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal. Ústavný súd Slovenskej republiky môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, obnovil stav pred porušením.

(3) Ústavný súd Slovenskej republiky môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva podľa odseku 1 boli porušené, primerané finančné zadostučinenie.

(4) Zodpovednosť toho, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, za škodu alebo inú ujmu nie je rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky dotknutá.

21 Ako ďalší argument možno aj spomenúť fakt, že neznalosť zákona neospravedlňuje, pričom sa domnievam, že toto pravidlo platí o to viac v prípade osôb vykonávajúcich verejné funkcie na základe zvolenia občanmi (obyvateľmi), o to viac, ak tieto osoby sa priamo a v najväčšej miere podieľajú na ovplyvňovaní právneho postavenia nás všetkých.

konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, prípadne aj žiadali o náhradu škody podľa ZZŠ.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BARANCOVÁ, H. – SCHRONK, R. Pracovné právo. Bratislava: Sprint, 2007. 816 s. ISBN 978-80-89085-95-8.

TEKELI, J. - HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Podrobný komentár s judikatúrou. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 780 s.