

Rozhodnutie vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane oznamovateľov“ alebo „zákon č. 54/2019 Z. z.“)

Spisová značka	UOO-93/2026, UOO-1452/2026
Druh konania	vo veci správneho deliktu podľa § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane oznamovateľov“ alebo „zákon č. 54/2019 Z. z.“)
Dátum právoplatnosti rozhodnutia	23.3.2026
Dotknuté zákonné ustanovenia	§ 1, § 2, § 4, § 7, § 19 zákona č. 54/2019 Z. z.
Právna veta	Uznesenie mestského zastupiteľstva, ktorým rozhodlo o odvolaní chránenej oznamovateľky z funkcie hlavnej kontrolórky, možno považovať za rozhodnutie zamestnávateľa (mesta) v pracovnoprávnom vzťahu, keďže má za následok zánik funkcie hlavného kontrolóra mesta, ktorý je spojený ex lege so zánikom jeho pracovného pomeru a teda odvolanie hlavného kontrolóra mesta realizované formou uznesenia mestského zastupiteľstva spĺňa definíciu pojmu pracovnoprávny úkon podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov.
Skutkový stav, základné fakty a argumentácia účastníka konania	Mestské zastupiteľstvo podľa § 18a ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb. v tajnej voľbe nadpolovičnou väčšinou všetkých hlasov odvolalo z funkcie hlavnú kontrolórku mesta. Úrad začal ex offo konanie podľa § 19 zákona č. 54/2019 Z. z. z dôvodu porušenia povinnosti vyplývajúcej z ustanovenia § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., keď mesto ako zamestnávateľ zamestnankyne v pozícii chránenej oznamovateľky bez súhlasu úradu odvolalo túto chránenú oznamovateľku hoci sa súhlas úradu vyžadoval, čím sa dopustilo správneho deliktu. Podľa účastníka konania z § 18a ods. 8 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že k zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra dochádza ex lege, priamo zo zákona. Po prijatí uznesenia, ktorým sa zastupiteľstvo uznieslo na odvolaní chránenej oznamovateľky z funkcie hlavnej kontrolórky tak nebolo v rozhodovacej či diskrečnej právomoci primátorky zastupujúcej účastníka konania v pracovnoprávných vzťahoch posudzovať, či došlo k zániku výkonu funkcie chránenej oznamovateľky, resp. toto odvolanie z funkcie akokoľvek právne zablokovať. Podľa účastníka konania uznesenie mestského zastupiteľstva predstavuje záväzný správny akt kolektívneho orgánu obce, voči ktorému primátorka, ako osoba konajúca v mene účastníka



konania, nebola oprávnená uplatniť právo pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva v zmysle zákona o obecnom zriadení a preto nemohol účastník konania ovplyvniť skončenie pracovnoprávneho vzťahu s chránenou oznamovateľkou.

Účastník konania uvádza, že odvolanie chránenej oznamovateľky z pozície hlavnej kontrolórky uznesením mestského zastupiteľstva nepredstavuje pracovnoprávny úkon, pričom uznesenie mestského zastupiteľstva, ako normatívny správny akt s priamymi následkami v pracovnoprávnom vzťahu, predstavuje právnu skutočnosť, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa. Vzhľadom na uvedené má účastník konania za to, že § 19 ods. 3 zákona č. 54/2019 Z. z. je v posudzovanom prípade neaplikovateľné.

Účastník konania poukazuje na legislatívnu poznámku pod čiarou pri druhej vete § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z., ktorá odkazuje na situácie, kedy dochádza k skončeniu pracovnoprávneho vzťahu na základe právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa. Účastník konania uvádza, že táto legislatívna poznámka odkazuje aj na § 63 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce, ktorý upravuje zánik pracovnoprávneho vzťahu výpoveďou v prípade, ak zamestnanec prestal spĺňať požiadavky podľa § 42 ods. 2 Zákonníka práce. Podľa účastníka konania z uvedeného vyplýva, že v prípade chráneného oznamovateľa, ktorý prestal spĺňať požiadavky, t. j. nebol by zvoleným alebo vymenovaným do výkonu funkcie, nastala by skutočnosť predpokladaná v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, a súhlas úradu by sa nevyžadoval. Účastník konania preto analogicky poukazuje na situáciu, ktorá je posudzovaná v správnom konaní, keďže zákonnou požiadavkou na výkon funkcie hlavného kontrolóra je jeho zvolenie mestským zastupiteľstvom. Na základe uvedeného je účastník konania toho názoru, že prijatím uznesenia o odvolaní chránenej oznamovateľky z funkcie, prestala chránená oznamovateľka spĺňať zákonné požiadavky na výkon funkcie podľa § 42 ods. 2 Zákonníka práce, a teda analogicky nastala situácia ako v prípade § 63 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce, ktorú legislatívna poznámka pod čiarou celkom jednoznačne vyníma z kompetencie úradu. V uvedenej situácii tak podľa účastníka konania došlo k zániku pracovnoprávneho vzťahu účastníka konania a chránenej oznamovateľky v situácii, ktorá nezávisela od vôle účastníka konania.

Z odôvodnenia

Správny orgán posudzoval, či odvolanie chránenej oznamovateľky z funkcie hlavnej kontrolórky uznesením mestského zastupiteľstva napĺňa definíciu pracovnoprávneho úkonu v zmysle § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. zamestnávateľ môže urobiť právny úkon alebo vydať rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu (ďalej len „pracovnoprávny úkon“) voči chránenému oznamovateľovi, na ktorý nedal súhlas, len so súhlasom úradu. Úrad v tejto súvislosti poukazuje na to, že zákon o ochrane oznamovateľov ani Zákonník práce ako základný pracovnoprávny kódex explicitne nedefinuje pojem pracovnoprávny úkon. Pri definícii tohto pojmu sa vychádza z definície právneho úkonu podľa Občianskeho zákonníka. Za pracovnoprávny úkon možno teda považovať taký úkon, ktorý smeruje k vzniku, zmene alebo zániku práv alebo povinností, ktoré pracovnoprávne



predpisy s takýmto prejavom spájajú. Zhodnú osobitnú právnu úpravu obsahuje aj zákon č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ktorý v ustanovení § 1 ods. 4 odkazuje na Zákonník práce, za predpokladu, že tento právny predpis neobsahuje osobitnú právnu úpravu. Pojem pracovnoprávny úkon na účely konania podľa zákona o ochrane oznamovateľov sa zároveň má vykladať v kontexte účelu zákona o ochrane oznamovateľov, pretože zákon o ochrane oznamovateľov chráni osoby oznamujúce protispoločenskú činnosť pred odvetnými úkonmi zo strany zamestnávateľa. Príliš formalistický výklad pojmu pracovnoprávny úkon by preto mohol byť reštriktívny vo vzťahu k rozsahu zákonom poskytovanej ochrany. Pracovnoprávny úkon ako prejav vôle je navyše potrebné v prípade nejasností vykladať so zreteľom na jeho účel, teda či ide o prejav vôle smerujúci k vzniku, zmene alebo zániku práv a povinností, ktoré s ním právne predpisy spájajú. Nemusí ísť pritom o právny úkon vyslovene upravený v Zákonníku práce, ale o právny úkon, ktorého dôsledok je spôsobilý vyvolať vznik, zmenu alebo zánik práv a povinností v oblasti pracovnoprávných vzťahov oznamovateľa.

Z § 10 ods. 1 v spojení s § 24 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že orgánmi mesta sú primátor a mestské zastupiteľstvo. Tieto orgány mesta majú rovnocenné postavenie, pričom ich kompetencia je definovaná osobitnými predpismi (napr. zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov). K uvedenému správny orgán uvádza, že zákon o obecnom zriadení jednoznačne rozdeľuje jednotlivé kompetencie medzi primátora a mestské zastupiteľstvo tak, že primátor rozhoduje vo všetkých veciach správy mesta, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom mesta vyhradené mestskému zastupiteľstvu. Hoci primátor koná ako štatutárny orgán mesta za mesto ako zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch voči zamestnancom mesta, zo znenia zákona o obecnom zriadení vyplýva, že jeho kompetencia nie je daná v prípade, ak je táto vyhradená zákonom mestskému zastupiteľstvu. Podľa § 10 ods. 4 písm. j) v spojení s § 24 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je mestskému zastupiteľstvu vyhradené voliť a odvolávať hlavného kontrolóra, určiť mu rozsah výkonu funkcie a jeho plat, schvaľovať mu odmenu. Z § 10 ods. 4 písm. j) v spojení s § 24 ods. 1 zákona o obecnom zriadení teda vyplýva, že kompetencia odvolávať hlavného kontrolóra je vyhradená mestskému zastupiteľstvu. Na základe uvedeného správny orgán dospel k záveru, že určité v zákone o obecnom zriadení definované prejavy vôle, resp. rozhodnutia, smerujúce k vzniku, zmene alebo zániku práv a povinností hlavného kontrolóra, sú vo výlučnej kompetencii mestského zastupiteľstva. Tieto prejavy vôle, resp. rozhodnutia prijíma mestské zastupiteľstvo hlasovaním vo forme uznesenia schváleného zákonom požadovanou väčšinou (kvórum), pričom je nevyhnutné ich považovať za prejav vôle mesta, ako subjektu oprávneného byť účastníkom pracovnoprávneho vzťahu hlavného kontrolóra. Nad rámec vyššie uvedeného správny orgán poukazuje aj zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“), ktorý upravuje Konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra. Podstatou tohto konania je preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva o jeho odvolaní z funkcie hlavného kontrolóra obce, mesta, samosprávneho kraja, kontrolóra mestskej časti, miestneho kontrolóra alebo mestského kontrolóra, pričom SSP umožňuje hlavnému



kontrolórovi domáhať sa určenia, že jeho funkcia hlavného kontrolóra naďalej trvá. V zmysle § 340 SSP môže byť žalovaným subjektom „obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorých zastupiteľstvo prijalo uznesenie o odvolaní hlavného kontrolóra z jeho funkcie alebo ktoré považujú funkciu hlavného kontrolóra za zaniknutú“. SSP teda predpokladá, že uznesenie mestského zastupiteľstva možno považovať za úkon príchiteľný mestu, ktoré v zmysle zákona o ochrane oznamovateľov vystupuje ako zamestnávateľ.

Uznesením prišlo zo strany mestského zastupiteľstva k prijatiu rozhodnutia, ktoré spôsobilo zánik výkonu funkcie chránenej oznamovateľky ako hlavnej kontrolórky. Zo zákona o obecnom zriadení ďalej vyplýva, že dňom zániku výkonu funkcie hlavného kontrolóra zaniká aj jeho pracovný pomer. Napriek tomu, že primátor nemá pri odvolávaní hlavného kontrolóra žiadne zákonné kompetencie, a to ani právo pozastaviť výkon uznesenia mestského zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra, je zo znenia zákona o obecnom zriadení zrejmé, že takéto rozhodnutie mestského zastupiteľstva je rozhodnutím orgánu mesta, na základe čoho je takéto rozhodnutie potrebné príchítať mestu ako takému. Treba tiež zdôrazniť, že samotné mesto vo vzťahu k hlavnému kontrolórovi vystupuje v pozícii zamestnávateľa, čo vyplýva aj z povahy právneho vzťahu, ktorý vzniká medzi mestom a hlavným kontrolórom, keďže z dikcie § 18a ods. 6 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že hlavnému kontrolórovi vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. Z uvedeného má správny orgán za preukázané, že hlavný kontrolór je v pracovnom pomere s mestom, v ktorom bol zvolený, pričom rozhodovanie o zániku funkcie spojené ex lege so zánikom pracovného pomeru, t.j. v širšom zmysle rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach hlavného kontrolóra, je v kompetencii mestského zastupiteľstva. V tejto súvislosti úrad poukazuje aj na Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré uvádza: *“V tomto prípade kasačný súd (rovnako ako Krajský súd v Prešove) poukazuje na rozhodovacu činnosť Ústavného súdu SR (nález PL. ÚS 21/08 z 23.09.2009), z ktorého vyplýva právny záver, že: „...Uznesenie obecného zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra je nesporne uznesením majúci výlučne individuálnu povahu, pretože sa ním rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach jediného konkrétneho subjektu, a to hlavného kontrolóra...“*. Na základe uvedeného správny orgán nemohol prihliadnuť na argument účastníka konania, že odvolanie chránenej oznamovateľky z pozície hlavnej kontrolórky uznesením mestského zastupiteľstva nepredstavuje pracovnoprávny úkon. Na základe uvedeného dospel správny orgán k záveru, že uznesenie mestského zastupiteľstva, ktorým rozhodlo o odvolaní chránenej oznamovateľky z funkcie hlavnej kontrolórky, možno považovať za rozhodnutie zamestnávateľa (mesta) v pracovnoprávnom vzťahu, keďže má za následok zánik funkcie hlavného kontrolóra mesta, ktorý je spojený ex lege so zánikom jeho pracovného pomeru a teda správny orgán má za preukázané, že odvolanie hlavného kontrolóra mesta realizované formou uznesenia mestského zastupiteľstva spĺňa definíciu pojmu pracovnoprávny úkon podľa § 7 zákona o ochrane oznamovateľov.



Správny orgán dodáva, že § 18a ods. 9 zákona o obecnom zriadení dáva mestskému zastupiteľstvu možnosť, nie povinnosť, hlavného kontrolóra odvolať, ak sú na to zákonné dôvody. To znamená, že aj v prípade, ak by hlavný kontrolór hrubo alebo opakovane zanedbával povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený, je na rozhodnutí (t.j. prejavení vôle) mestského zastupiteľstva, či ho z funkcie odvolá alebo nie. Ďalej správny orgán poukazuje aj na ustálenú judikatúru, z ktorej vyplýva, že poznámka pod čiarou nie je normatívnym textom, nie je záväzným pravidlom, ale len možnou interpretačnou pomôckou. Je nepochybné, že v prípade možného rozporu normatívneho textu s poznámkou pod čiarou je právne záväzný text zákona. Z tohto dôvodu výnimka z požadovania súhlasu úradu s pracovnoprávnym úkonom, ak ide o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa, nebola preukázaná. Nad rámec uvedeného správny orgán poukazuje, že aplikácia výnimky, na ktorú poukazuje účastník konania, by mohla prichádzať do úvahy výlučne v situáciách, kde by menovanie a odvolávanie chráneného oznamovateľa nezáviselo od posúdenia zamestnávateľa, napríklad, ak by menovanie a odvolávanie chráneného oznamovateľa vykonával subjekt, ktorého rozhodovanie nemožno pričítať zamestnávateľovi na podklade skutočnosti úplne nezávislej od vôle zamestnávateľa.

**Použité odkazy na
relevantnú judikatúru**
**Súvisiace zákonné
ustanovenia**

Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Usam/2/2018 z 11.6.2019
Uznesenie Krajského súdu v Bratislave 9CoPr/7/2022 zo dňa 26. 8. 2022
§ 10, § 13, § 18, § 18a, § 24 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (v texte aj len ako „zákon o obecnom zriadení“ alebo „zákon č. 369/1990 Zb.“)

Kľúčové slová

uznesenie mestského zastupiteľstva, zánik funkcie hlavného kontrolóra, pracovnoprávny úkon, rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu