

***Lösung der Arbeitslosigkeit  
in der Slowakischen Republik  
(Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis)***

Sammelband wissenschaftlicher Beiträge

**Wien  
2013**

Rezensenten:

doc. Ing. Stanislav Filip, PhD.

Mgr. Juraj Hamul'ák, PhD.

doc. PhDr. Jarmila Chovancová, CSc.

JUDr. Andrej Karpat, PhD.

prof. Ing. Vojtech Kollár, CSc.

prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

JUDr. Michal Kuril, PhD.

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

prof. JUDr. Vojtech Tkáč, CSc.

JUDr. Silvia Trel'ová, PhD.

PhDr. Agneša Výchová, PhD.

Verfasser:

JUDr. Michal Kuril, PhD.

CIP

Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakischen Republik (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis) : Sammelband wissenschaftlicher Beiträge / Hersteller: Michal Kuril. – 1. Aufl. – Wien : Paul Gerin, 2013. – 97 Seiten.

ISBN 978-3-200-03146-3

349.2 \* 349.3 \* (437.6)

- Arbeitsrecht – Slowakei
- Sozialversicherungsrecht – Slowakei
- Sammelbände

Die Kosten für die Herausgabe dieses Sammelbands bezahlte in vollem Umfang die Gesellschaft EKOBILANZ, s.r.o.

Der Herausgeber Paul Gerin GmbH & Co KG ist nicht für den fachlichen Inhalt dieser wissenschaftlichen Sammlung verantwortlich. Für das fachliche Niveau und die sprachliche Anpassung sind die Autoren verantwortlich.

Sammelband wissenschaftlicher Beiträge erstellt in Zusammenarbeit der Hochschulen *Komenský-Universität in Bratislava*, Rechtsfakultät, Institut für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht; *Hochschule für Ökonomie und Management der öffentlichen Verwaltung in Bratislava*, Institut der öffentlichen Verwaltung, Lehrstuhl für Recht und Lehrstuhl des Sicherheitsmanagements; *Hochschule in Sládkovičovo*, Rechtsfakultät Janko Jesenský, Lehrstuhl für Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht.

Dieses Sammelwerk wissenschaftlicher Beiträge ist das Ergebnis des wissenschaftlichen Projekts VEGA zum Thema „Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Langzeitarbeitslosigkeit in der Slowakei“, das an der Comenius Universität in Bratislava, Juristische Fakultät, in den Jahren 2012-2015 (Registernummer des wissenschaftlichen Projekts: 1/0935/12) bearbeitet wird.

Druck:

Druckerei Paul Gerin & Co KG

A-2010 Wolkersdorf

Gerinstraße 1-3

Republik Österreich

Tel.: +43 (0) 2245 2732-0

ISBN 978-3-200-03146-3

# INHALT

|  |    |
|--|----|
| Vorwort .....  | 5  |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Situationstests in vorvertraglichen Beziehungen (angewandte Forschung).....  | 7  |
| <i>Bc. Petra Marina Cebecauer – JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>   |    |
| Bedeutung und Wesen der Gesetzgebung zur Sicherung der Beschäftigung<br>in Bedingungen der Slowakei .....                        | 20 |
| <i>Mgr. Juraj Hamulák, PhD.</i>  |    |
| Der aktuelle Stand und Änderungsvorschläge zur rechtlichen Regelung<br>der Stellenbesetzung in der öffentlichen Verwaltung ..... | 28 |
| <i>JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.</i>   |    |
| Freiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihr Beitrag<br>zur Arbeitslosenbekämpfung.....  | 35 |
| <i>JUDr. Andrej Karpat, PhD.</i>   |    |
| Konsensualität bei der Entstehung von Beschäftigungsbedingungen im Staatsdienst .....  | 45 |
| <i>prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.</i>   |    |
| Fahrtkostenzulage .....  | 51 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Arbeitsverhinderung auf Seitens des Arbeitgebers nach dem Arbeitsgesetzbuch .....  | 57 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Umzugszulage bei Arbeitseinsatz .....  | 63 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Sozialversicherungsdimension der Arbeitslosigkeit .....  | 69 |
| <i>doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.</i>   |    |
| Optimale Organisation der territorialen Selbstverwaltung.....  | 77 |
| <i>prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.</i>   |    |
| Finanzielle Ansprüche von Arbeitnehmern (Abfertigung und Abfindung) .....  | 81 |
| <i>JUDr. Silvia Treľová, PhD.</i>  |    |
| Jugendarbeitslosigkeit in der Slowakei .....   | 89 |
| <i>Ing. Ingrid Želonková, PhD. – Ing. Iveta Kufelová, PhD.</i>   |    |

# OBSAH

|  |    |
|--|----|
| Predhovor .....  | 6  |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Situačné testiny v predzmluvných vzťahoch (aplikovaný výskum) .....                          | 7  |
| <i>Bc. Petra Marina Cebecauer – JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>                                 |    |
| Význam a podstata legislatívy ochrany zamestnanosti v podmienkach Slovenskej republiky ..... | 20 |
| <i>Mgr. Juraj Hamulák, PhD.</i>  |    |
| Súčasný stav a návrh zmien v právnej úprave obsadzovania miest vo verejnej správe.....       | 28 |
| <i>JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.</i>   |    |
| Freiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihr Beitrag zur Arbeitslosenbekämpfung.....       | 35 |
| <i>JUDr. Andrej Karpat, PhD.</i>   |    |
| Konsenzuálnosť pri vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe .....                     | 45 |
| <i>prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.</i>   |    |
| Príspevok na dopravu do zamestnania .....  | 51 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Prekážky v práci na strane zamestnávateľa podľa Zákonníka práce.....                         | 57 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Príspevok na presťahovanie za prácou .....   | 63 |
| <i>JUDr. Michal Kuril, PhD.</i>  |    |
| Sociálno-poist'ovací rozmer nezamestnanosti.....   | 69 |
| <i>doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.</i>   |    |
| Optimálna organizácia územnej samosprávy .....   | 77 |
| <i>prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.</i>   |    |
| Peňažné nároky zamestnanca (odstupné a odchodné) .....                                       | 81 |
| <i>JUDr. Silvia Treľová, PhD.</i>  |    |
| Nezamestnanosť mladých ľudí v Slovenskej republike .....                                     | 89 |
| <i>Ing. Ingrid Želonková, PhD. – Ing. Iveta Kufelová, PhD.</i>                               |    |

## Vorwort

Die Problematik der Lösung der Arbeitslosigkeit gehört zu den aktuellen Themen vor allem unter den gegenwärtigen Lebensbedingungen der Gesellschaft, und zwar nicht nur in der Slowakei, sondern auch anderen Ländern der Europäischen Union. Die Arbeitslosigkeit ist ein negatives Problem, das durch verschiedene wissenschaftliche Richtungen untersucht wird (Recht, Betriebswirtschaft, Soziologie, Psychologie u. a.). Im vorliegenden Sammelband wissenschaftlicher Artikel haben wir den Schwerpunkt vor allem auf die Lösung der Arbeitslosigkeit aus der Sicht der Gesetzgebung und der daran anbindenden praktischen Anwendung, ggf. Rechtsprechung gelegt.

Bestandteil der wissenschaftlichen Artikel, die den Inhalt des wissenschaftlichen Sammelbandes bilden, sind zahlreiche *de lege lata* und *de lege ferenda* Betrachtungen des Gegenstandes unserer Forschung. Umstände, die zur Entstehung der Arbeitslosigkeit und ihrem Fortbestand oder Erhöhung führen, werden durch einzelne Autoren analysiert, die sich auf verschiedene Bereiche des Rechts spezialisieren, wie z.B. Arbeitsrecht, Recht der sozialen Sicherheit, europäisches Recht oder Verwaltungsrecht.

Dieses Werk erscheint in einer Zeit, in der mehrere novellierte Rechtsvorschriften in Kraft treten (z.B. Arbeitsgesetzbuch, Gesetz über Arbeitsverwaltungen), bzw. seitens des Gesetzgebers intensiv Änderungen im Inhalt weiterer Rechtsnormen vorbereitet werden (z.B. Gesetz über die Arbeitsaufsicht, Gesetz über illegale Arbeit und illegale Beschäftigung). Ziel dieser Änderungen ist, wie aus den entsprechenden Begründungen hervorgeht, auch die Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakei.

Die Arbeitslosigkeit ist ein negatives Phänomen. Ihre Folgen können sich auf verschiedene Lebensaspekte der Gesellschaft auswirken. Um sie zu beseitigen, oder ihnen vorzubeugen, müssen Rechtsvorschriften ausreichend flexibel und qualifiziert auf die Entwicklungen des nationalen Arbeitsmarktes reagieren (z.B. durch aktive Maßnahmen), und gleichzeitig, dass einzelne wissenschaftliche Fachrichtungen sich nicht isolieren, sondern umgekehrt synchronisieren im gemeinsamen Interesse ihren Beitrag zur sukzessiven Senkung der Arbeitslosigkeit beizutragen.

Der vorliegende Sammelband wissenschaftlicher Artikel präsentiert verschiedene Vorschläge zur Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakei. Zu Wort kamen bedeutende Experten aus Theorie und Praxis, die in diesem Bereich die neuesten Erkenntnisse aus dem Bereich der Rechtswissenschaften, der Ökonomie u. a. präsentieren.

Abschließend darf ich mich aufrichtig bei allen bedanken, die zur Entstehung dieses Sammelwerks wissenschaftlicher Artikel beigetragen haben.

Bratislava, 25. April 2013

JUDr. Michal Kuril, PhD.

## Predhovor

Problematika riešenia nezamestnanosti patrí najmä v súčasných podmienkach života spoločnosti k aktuálnym témam, a to nielen v Slovenskej republike, ale aj v ďalších krajinách Európskej únie. Nezamestnanosť predstavuje negatívny problém, ktorý je skúmaný rôznymi vednými odbormi (právo, ekonómia, sociológia, psychológia, atď.). V zostavenom zborníku vedeckých článkov sme sa osobitne zamerali na otázku riešenia nezamestnanosti z hľadiska legislatívy a nadväzujúcej aplikačnej praxe, príp. súdnej judikatúry.

Súčasťou spracovaných vedeckých článkov, ktoré tvoria obsah vedeckého zborníka, sú početné úvahy *de lege lata* a *de lege ferenda* zamerané na zvolený predmet skúmania. Skutočnosti vedúce ku vzniku nezamestnanosti a jej pretrvávaniu alebo zvyšovaniu sú analyzované autormi, ktorí sa odborne špecializujú na rôzne právne odvetvia, ako napr. pracovné právo, právo sociálneho zabezpečenia, európske právo alebo správne právo.

Toto dielo vychádza v období, kedy nadobúdajú účinnosť viaceré novelizované právne predpisy (napr. Zákonník práce, Zákon o službách zamestnanosti), resp. zmeny v obsahu ďalších právnych noriem sa zo strany zákonodarcu intenzívne pripravujú (napr. Zákon o inšpekcii práce, Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní). Cieľom uvedených zmien tak, ako to vyplýva z príslušných dôvodových správ, je aj riešenie nezamestnanosti v Slovenskej republike.

Nezamestnanosť je negatívny fenomén. Následky, ktoré spôsobuje, sa môžu prejavovať v rôznych aspektoch života spoločnosti. Na ich odstránenie alebo predchádzanie je potrebné, aby právne predpisy dostatočne pružne a kvalifikovane reagovali na situáciu na vnútroštátnom trhu práce (napr. prostredníctvom aktívnych opatrení), zároveň, aby sa jednotlivé vedné odbory neizolovali, naopak, synchronizovali v spoločnom záujme prispieť svojou časťou k postupnému znižovaniu nezamestnanosti.

Zborník vedeckých článkov, ktorý máte k dispozícii, prezentuje rôzne návrhy na riešenie nezamestnanosti v Slovenskej republike. V jeho obsahu je poskytnuté miesto významným odborníkom z oblasti teórie aj praxe, ktorí predkladajú v tejto veci najnovšie poznatky zo sféry právnych vied, ekonomických vied a pod.

Na záver si dovoľím vysloviť úprimné poďakovanie všetkým, ktorí sa na zostavení tohto zborníka vedeckých článkov spolupodieľali.

V Bratislave, dňa 25. apríla 2013

JUDr. Michal Kuril, PhD.

# Situačné testings v predzmluvných vzťahoch (aplikovaný výskum)<sup>1</sup>

Bc. Petra Marina Cebecauer  
JUDr. Michal Kuril, PhD.

## I. Všeobecná charakteristika aplikovaného výskumu

Situačné testings predstavujú efektívny prostriedok, na základe ktorého je možné odhaľovať diskrimináciu v rámci predzmluvných vzťahov (t. j. výberových konaní).<sup>2</sup> Základom situačného testingu je predpoklad, že na testujúcu osobu (potenciálneho zamestnanca alebo zamestnankyňu) sa skutočne alebo fiktívne vzťahuje niektorý z chránených dôvodov antidiskriminačnej legislatívy Slovenskej republiky (napr. zdravotný stav, vierovyznanie, náboženstvo, tehotenstvo). Cieľom situačného testingu je skúmať, či testovaná osoba (potenciálny zamestnávateľ) bude ktorýkoľvek z chránených dôvodov uplatňovať v priebehu predzmluvných vzťahov ako svoju subjektívnu preferenciu, a to napr. smerom k vylúčeniu zamestnanca z výberového konania. Ak k tomu dôjde, ide o negatívnu diskrimináciu, proti ktorej je možné využiť viaceré možnosti procesnej ochrany.<sup>3</sup> Negatívna diskriminácia však predstavuje iba také nerovnaké zaobchádzanie, ktoré je zakázané zákonom. Na druhej strane totiž existujú aj nerovnaké zaobchádzania, ktoré nie sú zákonom zakázané (a musia byť dotknutým subjektom strpené), príp. niektoré z nich spôsobuje, avšak zároveň aj ospravedlňuje a zdôvodňuje i samotný zákonodarca (tzv. pozitívna diskriminácia).

Predzmluvné vzťahy majú podľa Zákonníka práce právny status pracovnoprávných vzťahov.<sup>4</sup> Je to veľmi dôležitý princíp, pretože zákaz diskriminácie sa uplatňuje v konkrétnych druhoch právnych vzťahov pri výkone závislej práce (tzn. v pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahoch),<sup>5</sup> a nie v neurčitých alebo nepomenovaných právnych vzťahoch. Správna identifikácia negatívnej diskriminácie je týmto na horizontálnej úrovni (v zmluvných vzťahoch) podmienená dvomi kumulatívnymi podmienkami, a to jednak existenciou príslušného právneho vzťahu pri výkone závislej práce, ako aj porušením niektorého z chránených dôvodov zo strany subjektu, ktorý je povinný zdržať sa akejkoľvek diskriminácie.

V zrealizovanom aplikovanom výskume sme sa zamerali na preukazovanie diskriminácie výlučne v podnikateľskej (výrobnej) sfére. Pracovné ponuky, na ktoré sme reflektovali, boli uverejnené na internete alebo v dennej tlači. Všetky ponúkané pracovné pozície mali ako miesto výkonu práce určené konkrétne miesto v Bratislavskom samosprávnom kraji. Testujúca osoba bola vo všetkých prípadoch rovnaká žena, ktorej presná identita nebude zverejnená. Všeobecné charakteristiky, ktoré možno s testujúcou osobou spájať, sú tieto: vek približne 25

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Pojmy „predzmluvné vzťahy“ a „výberové konania“ stotožňujeme vo vedeckom článku ako obsahové synonymá. Podľa Zákonníka práce a osobitných právnych predpisov sa však „výberové konanie“ správne označuje ako „predzmluvné vzťahy“.

<sup>3</sup> Napr. ak zamestnávateľ poruší antidiskriminačnú legislatívu pri prijímaní zamestnanca do zamestnania, je možné, aby zamestnanec požadoval primeranú peňažnú náhradu (§ 41 ods. 9 Zákonníka práce). Tu je potrebné poukázať aj na „nešťastné“ označovanie subjektov „zamestnanec“, resp. „zamestnávateľ“ v uvedenom ustanovení, keďže v skutočnosti ide „iba“ o fyzické osoby (potenciálnych zamestnancov) a fyzické alebo právnické osoby (potenciálnych zamestnávateľov).

<sup>4</sup> Podľa § 1 ods. 5 Zákonníka práce pracovnoprávne vzťahy vznikajú najskôr od uzatvorenia pracovnej zmluvy alebo niektorej z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ak Zákonník práce, príp. osobitný právny predpis neustanovuje inak.

<sup>5</sup> Členenie právnych vzťahov pri výkone závislej práci je v teórii pracovného práva nejednotné, vo všeobecnosti však platí, že zákaz diskriminácie sa aplikuje tak v podnikateľskej, ako aj nepodnikateľskej sfére.

rokov, občianka Slovenskej republiky, slobodná, bezdetná, beloška, bezproblémový zdravotný stav, žiadne vierovyznanie (náboženstvo). Uvedené charakteristiky sme v konkrétnych výberových konaniach vykonštruovane upravovali (napr. prispôsobovaním obsahu životopisu alebo výrokmi testujúcej osoby, ktoré súviseli s niektorými chránenými dôvodmi). Aplikovaný výskum sme uskutočnili v období od 1. júna 2012 do 28. septembra 2012.

## II. Situácia č. 1

Pracovná pozícia „asistent predaja“ bola ponúkaná zamestnávateľom č. 1, ktorý pôsobí v oblasti predaja značkovej koženej galantérie, a to na plný pracovný úväzok (t. j. v pracovnom pomere v rozsahu ustanoveného týždenného pracovného času).<sup>6</sup> Požiadavkou bolo minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, dvojročná prax predaja v obchode, príjemný a sympatický vzhľad, ako aj pozitívny vzťah k móde. V inzeráte bolo uvedené, že tento zamestnávateľ uprednostní uchádzačov, ktorí k žiadosti pripoja svoju fotografiu.<sup>7</sup>

*V rámci situačného testingu č. 1 sa testujúca osoba fiktívne prezentovala ako žena v 3. mesiaci tehotenstva.*

Na úvod bol zamestnávateľovi č. 1 zaslaný prispôsobený životopis ako reakcia na jeho pracovnú ponuku. Zamestnávateľ č. 1 kontaktoval testujúcu osobu po šiestich dňoch a pozval ju na osobný pohovor, ktorý sa nekonal v predajni zamestnávateľa, ale v jeho administratívnych priestoroch. Pracovný pohovor viedol konateľ spoločnosti. Dôraz kládol na nadobudnuté predchádzajúce skúsenosti, konkrétne chcel vedieť, u akých zamestnávateľov testujúca osoba predtým pracovala, ako dlho a čo všetko bolo náplňou jej práce. Po zodpovedaní otázok sa pýtal na rodinné pomery, kedy mu bolo zo strany testujúcej osoby oznámené, že je tehotná. Na základe tejto informácie zamestnávateľ č. 1 okamžite ukončil pracovný pohovor s tým, že za daných okolností nemá záujem o takúto zamestnankyňu.

*Záver: situačný testing č. 1 predstavuje diskriminačnú situáciu. Uvedený zamestnávateľ porušil ustanovenie § 41 ods. 6 písm. a – b) Zákonníka práce tým, že získaval informácie od testujúcej osoby o jej rodinných pomeroch a následne ju vylúčil z výberového konania z dôvodu jej tehotenstva.*

## III. Situácia č. 2

Zamestnávateľ č. 2 (významný obchodný reťazec pôsobiaci v mnohých regiónoch Slovenskej republiky) hľadal zamestnanca na trvalý pracovný pomer na pozíciu<sup>8</sup> „predavač“, resp. „predavačka“.<sup>9</sup> Medzi požiadavky patrilo minimálne stredoškolské vzdelanie (aj bez maturity), zodpovedný prístup k práci, samostatnosť, odolnosť voči stresu, vysoké pracovné nasadenie a trestná bezúhonnosť. Náplň práce pozostávala z dopĺňania tovaru, kontroly kvality tovaru a obsluhy zákazníkov na zverenom oddelení. Pozícia bola vhodná aj pre absolventa školy.

<sup>6</sup> Vo všetkých situačných testinách označujeme konkrétnych zamestnávateľov pod anonymným pojmom „zamestnávateľ“ a príslušným číslom (1-16).

<sup>7</sup> V tejto súvislosti nemožno vylúčiť, že úvodný „výber“ uchádzačov o zamestnanie (okrem iného) na základe ich vzhľadu (fotografie), ktorí boli pozvaní na výberové konanie, je v rozpore s chráneným dôvodom „zdravotný stav“ (ide o latentnú formu diskriminácie, ktorú možno eliminovať iba legislatívnym zákazom vyžadovať od kandidátov na zamestnanie fotografiu, a to ešte pred začatím predzmluvných vzťahov).

<sup>8</sup> Neodborné pojmy, ako napr. „plný úväzok“, „čiastočný úväzok“, „pracovník“ a pod. považujeme pre účely spracovaného vedeckého článku za obsahové synonymá zákonných pojmov „pracovný pomer v rozsahu ustanoveného týždenného pracovného času“, „pracovný pomer na kratší pracovný čas“, „zamestnanec“ atď.

<sup>9</sup> Pracovná inzercia by mala ponuky práce vždy uvádzať obojsobovo, tzn. v mužskej aj ženskej osobe, inak ide o nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia.



*V predzmluvných vzťahoch testujúca osoba simulovala vážny zdravotný problém (cukrovku).*

Po odoslaní upraveného životopisu zamestnávateľ č. 2 kontaktoval testujúcu osobu v priebehu 3 týždňov. Pracovný pohovor, ktorý bol individuálny, viedol personalista v priestoroch centrály testovaného zamestnávateľa č. 2. Na začiatku boli kladené otázky o vzdelaní, prečo sa testujúca osoba rozhodla uchádzať o túto prácu, aký je podľa nej prínos pre zamestnávateľa č. 2 a pod. Personalista sa tiež pýtal na tretnú bezúhonnosť testujúcej osoby.<sup>10</sup> Ku koncu výberového konania začal personalista pokladať osobné otázky, na ktoré testujúca osoba odmietla odpovedať, pričom však zámerne naznačila, že trpí určitým ochorením (cukrovkou). Personalista sa k tejto informácii nijako nevyjadroval, ani ďalej nevracal. Pracovný pohovor bol ukončený s informáciou, že do 14 dní dostane testujúca osoba vyjadrenie zamestnávateľa o výsledku pracovného pohovoru. Po uplynutí spomenutého času bolo oznámené, že zamestnávateľ č. 2 sa rozhodol pre iného uchádzača, ale životopis si naďalej ponechá v databáze a v prípade inej vhodnej pracovnej ponuky bude testujúcu osobu kontaktovať.<sup>11</sup>

*Záver: situačný testing č. 2 nevykazuje diskrimináciu, avšak zároveň nie je úplne zrejmé, či zamestnávateľ č. 2 neporušil požiadavkou preukázania bezúhonnosti testujúcej osoby Zákonník práce a osobitné právne predpisy. Existujú profesie (napr. bezpečnostné služby, justícia, bankovníctvo a pod.), v ktorých je bezúhonnosť zamestnanca neopomenuteľným predpokladom výkonu jeho práce. V rámci situačného testingu č. 2 je v tejto veci rozhodujúce, či je možné objektívne zdôvodniť požiadavku bezúhonnosti, a to najmä vo vzťahu k povahe práce (takéto zdôvodnenie by mohlo byť obsiahnuté napr. v pracovnom poriadku testovaného zamestnávateľa, ktorý sme nemali k dispozícii).*

#### IV. Situácia č. 3

Predajca luxusných značkových módných doplnkov (zamestnávateľ č. 3) hľadal zamestnankyňu na pracovnú pozíciu „asistentka predaja“<sup>12</sup> do trvalého pracovného pomeru. Z náplne práce vyplývali povinnosti v súvislosti s obsluhou zákazníkov, predajom tovaru, prácou s pokladňou, starostlivosťou o celkový chod prevádzky a úpravou výkladu a predajne. Zamestnávateľ č. 3 od budúcej zamestnankyne požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, znalosť anglického alebo nemeckého jazyka a prax v odbore najmenej 1 rok. Medzi osobnostné predpoklady zaradil vysoké pracovné nasadenie, vzťah k móde, obchodného ducha a príjemný, milý a usmievavý vzhľad (posledná z uvedených požiadaviek – vzhľad – je „hraničná“ s ohľadom na znenie antidiskriminačného zákona).

*Pri tomto zamestnávateľovi testujúca osoba predstierala tehotenstvo.*

Vedúca predajne kontaktovala testujúcu osobu cca 2 týždne po zaslaní životopisu. Pracovný pohovor prebiehal priamo v priestoroch predajne počas plnej prevádzky. Vedúca predajne sa vôbec nevracala k životopisu testujúcej osoby, jej pracovným skúsenostiam ani mzdovým podmienkam. Takmer okamžite bola testujúca osoba oboznámená s celým chodom

<sup>10</sup> Podľa § 41 ods. 6 písm. c) nie je možné v predzmluvných vzťahoch vyžadovať informácie o bezúhonnosti okrem prípadov, ak sa bezúhonnosť vyžaduje podľa osobitného právneho predpisu alebo ak ju vyžaduje povaha práce, ktorú má fyzická osoba vykonávať.

<sup>11</sup> Tento prístup zamestnávateľa č. 2, kedy po neúspešných predzmluvných vzťahoch jednostranne oznámil, že osobné údaje testujúcej osoby bude aj naďalej archivovať, nie je v súlade so zákonom č. 428/2008 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov. Tu bolo potrebné, aby zamestnávateľ č. 2 všetky osobné údaje vrátil testujúcej osobe, resp. zlikvidoval ich (záznam o likvidácii osobných údajov je možné urobiť vo vrad'ovacom konaní podľa zákona č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach v znení neskorších predpisov).

<sup>12</sup> Z obsahu výberového konania a správania zamestnávateľa č. 3 testujúca osoba subjektívne vycítila, že táto pracovná pozícia nebola vhodná pre uchádzača mužského pohlavia (táto skutočnosť je v rozpore s antidiskriminačnou legislatívou).

predajne a súvisiacimi povinnosťami. Na úplnom konci pohovoru dostala testujúca osoba priestor na otázky, kedy sa opýtala na mzdové podmienky, ale vedúca predajne nebola schopná poskytnúť žiadnu odpoveď. Testujúca osoba následne sama vedúcej predajne poskytla informáciu o tom, že je tehotná, preto potrebuje poznať výšku svojho zárobku. Vedúca predajne vzápätí odišla telefonovať, aby tieto informácie zistila. Po ukončení telefonátu bolo testujúcej osobe oznámené, že zamestnávateľ č. 3 sa medzitým na inom nezávislom pracovnom pohovore rozhodol pre iného uchádzača.

*Záver: možno dôvodne predpokladať, že situačný testing č. 3 je „klasickým“ príkladom latentnej (skrytej) diskriminácie, ktorá je však iba veľmi ťažko preukázateľná (situácia, kedy by napr. vedúca predajne svedčila v rámci občianskeho súdneho konania proti zamestnávateľovi č. 3, že dal pokyn na vylúčenie testujúcej osoby z výberového konania z dôvodu jej tehotenstva, je takmer nepredstaviteľná).*

#### V. Situácia č. 4

Zamestnávateľ č. 4, ktorý pôsobí v oblasti poskytovania ubytovacích služieb a gastronómie, hľadal zamestnanca alebo zamestnankyňu na pracovnú pozíciu „recepčný“, resp. „recepčná“. Z obsahu pracovnej ponuky nebolo zrejmé, že by uvedený zamestnávateľ mal záujme uprednostniť osobu konkrétneho pohlavia. V prispôsobenom životopise testujúca osoba spĺňala všetky požiadavky zamestnávateľa č. 4, medzi ktoré patrila napr. znalosť anglického a nemeckého jazyka, 2 ročná prax v odbore, minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, počítačové znalosti a osobnostné predpoklady ako dochvilnosť a ochota pracovať.

*Pri týchto predzmluvných vzťahoch sme sa snažili odhaliť prípadnú diskrimináciu kandidátky o zamestnanie z dôvodu jej tehotenstva.*

Po zaslaní životopisu zamestnávateľ č. 4 kontaktoval testujúcu osobu približne po 10-tich dňoch a pozval ju na osobný pohovor v priestoroch hotela. Pracovný pohovor viedol manažér hotela. Po úvodnom preskúšaní jazykových znalostí testujúcej osoby a jej podrobnom popise náplne práce na predchádzajúcich pozíciách obdobného zamerania, začal manažér hotela klásť množstvo osobných otázok týkajúcich sa napr. vierovyznania testujúcej osoby, jej politického názoru a pod. Manažér hotela rovnako zisťoval, či má testujúca osoba nejaké tehotenie a či je fajčiarka. Tiež sa pýtal, kedy si plánuje založiť rodinu. Na túto otázku mu bolo zámerne odpovedané, že testujúca osoba je tehotná. Na toto zistenie manažér hotela odpovedal, že v takomto prípade nie je testujúca osoba vhodná kandidátka na danú pracovnú pozíciu.

*Záver: situačný testing č. 4 je nepochybne rozsiahlou diskriminačnou situáciou. Konanie manažéra hotela bolo v rozpore s § 41 ods. 6 písm. a), b), ako aj d) Zákonníka práce.*

#### VI. Situácia č. 5

Distribútor hračiek (zamestnávateľ č. 5) ponúkal prácu na trvalý pracovný pomer na pozíciu „predavač“ alebo „predavačka“. Podmienkou prijatia bolo úplné stredoškolské vzdelanie s maturitou, pokročilé počítačové znalosti, vodičský preukaz skupiny „B“ a prax na podobnej pracovnej pozícii aspoň päť rokov. Náplň práce definoval ako priamy predaj zákazníkovi, starostlivosť o zákazníka, prácu s pokladňou a zabezpečovanie čo najplynulejšieho chodu prevádzky predajne.

*V tomto prípade sme ako možný dôvod diskriminácie zvolili situáciu, kedy potenciálna zamestnankyňa je epileptička. Išlo o dôvod, na ktorý zamestnávateľ č. 5 nesmel v negatívnom slova zmysle prihliadať v predzmluvných vzťahoch. Obsah ponúkanej práce totiž nevyžadoval, aby fyzická osoba uchádzajúca sa o zamestnanie nebola epileptikom (v širších súvislostiach bol v tejto situácii neprípustný dôvod na vylúčenie zamestnanca z výberového konania z dôvodu jeho nepriaznivého zdravotného stavu).*

Po odoslaní životopisu prispôsobeného požiadavkám zamestnávateľa č. 5 bola testujúca osoba kontaktovaná hneď na druhý deň a pozvaná na osobný pohovor, ktorý sa zrealizoval v kaviarni, keďže predajňa ešte nebola dokončená. Pracovný pohovor viedol personalista zamestnávateľa č. 5. Stručne sa pýtal na otázky ohľadom vzdelania, znalosti práce s počítačom a vodičského oprávnenia. Dlhšie sa venoval predchádzajúcim pracovným skúsenostiam testujúcej osoby s tým, že sa zameral na podrobnejší opis práce a zverených kompetencií. Na záver pracovného pohovoru bolo personalistovi oznámené, akou chorobou testujúca osoba trpí. Personalista sa vzápätí vyjadril, že *by to nemala byť prekážka, ktorá by znamenala nemožnosť uzatvoriť pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom č. 5*. Testujúcej osobe bolo povedané, že výsledok pracovného pohovoru sa dozvie do dvoch týždňov prostredníctvom emailu. Vyrozumenie o neprijatí do zamestnania bolo doručené do 5 pracovných dní s odôvodnením, že zamestnávateľ č. 5 sa rozhodol pre iného uchádzača.

*Záver: v rámci situačného testingu č. 5 nebola diskriminačná situácia objektívne preukázaná. Napriek tomu nemožno vylúčiť skutočnosť, že v konečnom dôsledku sa zamestnávateľ rozhodol neprijat' testujúcu osobu do zamestnania aj z dôvodu jej zdravotného stavu.*

## VII. Situácia č. 6

Zamestnávateľ č. 6 ponúkal na internetovom pracovnom portáli prácu na pozíciu „telefonický operátor“. Išlo o prácu na trvalý pracovný pomer. Základná náplň práce spočívala v telefonovaní so zákazníkmi v oblasti služieb, udržiavaní a skvalitňovaní vzťahov s dlhodobými zákazníkmi, poskytovaní informácií a kompletnom poradenstve o produktoch a aktívnom spolupodieľaní sa na rozvoji spoločnosti. Zamestnávateľ č. 6 ako výhodu ponúkal atraktívne motivačné ohodnotenie, dynamickú obchodnú prácu s vysokým osobným prínosom, kvalifikačné školenia a iné. Medzi požiadavky na zamestnanca zamestnávateľ č. 6 zaradil minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou a používateľské počítačové znalosti. Budúci zamestnanec mal byť spoľahlivý, kreatívny a s pozitívnym prístupom k práci. Pozícia bola určená aj pre absolventa školy.

*U zamestnávateľa č. 6 sme sa rozhodli pre fiktívny zdravotný hendikep (epilepsiu). Z tohto hľadiska sme skúmali, či zdravotný problém na strane potenciálnej zamestnankyne akokoľvek ovplyvní zamestnávateľove preferencie v priebehu výberového konania.*

Po odoslaní životopisu kontaktoval poverený zamestnanec zamestnávateľa č. 6 testujúcu osobu po 14 dňoch. Pracovný pohovor bol veľmi krátky, prebiehal v priestoroch spoločnosti zamestnávateľa č. 6 a bol vedený koordinátorkou tzv. „call centra“. Po úvodnom zhodnotení životopisu sa koordinátorka pýtala otázky smerované na dosiahnuté vzdelanie, počítačové znalosti, očakávanú mzdu a na osobné ciele do budúcnosti. Neskôr s testujúcou osobou simulovala telefonický hovor, v rámci ktorého testujúca osoba vystupovala ako operátor a ona ako zákazník. Na konci pracovného pohovoru testujúca osoba cielene položila otázku, či by choroba uvedená vyššie mohla byť prekážkou pri prijatí do zamestnania, na čo odpovedala, že určite nie. Týždeň po pracovnom pohovore koordinátorka kontaktovala testujúcu osobu s pracovnou ponukou s možným okamžitým nástupom na pracovnú pozíciu „telefonický operátor“.

*Záver: zamestnávateľ č. 6 sa nedopustil žiadneho diskriminačného konania. Celé výberové konanie prebehlo v súlade s antidiskriminačnou legislatívou vymedzenou Zákonníkom práce a osobitnými právnymi predpismi.*

## VIII. Situácia č. 7

Zamestnávateľ č. 7 (známy potravinový reťazec) hľadal zamestnanca na pozíciu „pokladník“ a – alebo „predavač“, a to na trvalý pracovný pomer. Náplň práce obsahovala starost-

livosť o zverený úsek predajne, prezentáciu, vyloženie a dokladanie tovaru, tvorbu cenoviek, spracovanie dennej uzávierky, objednávanie tovaru, kontrolu doby spotreby, fyzickú inventúru tovaru, obsluhu zákazníkov a starostlivosť o nich. Zamestnávateľ požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie bez maturity, pozíciu označil ako vhodnú pre absolventa školy, pričom budúci zamestnanec mal mať aktívny prístup k práci, byť flexibilný a neustále sa ochotný vzdelávať.

*V situačnom testingu č. 7 sme skúmali prípadnú diskrimináciu zo strany zamestnávateľa počas predzmluvných vzťahov z dôvodu zdravotného problému na strane zamestnanca (epilepsia).*

Personálna manažérka zamestnávateľa č. 7 nás kontaktovala 4 dni po zaslaní prispôbeného životopisu. Pracovný pohovor prebiehal v centrále zamestnávateľa č. 7 a za účasti ďalších 9-tich kandidátov na pracovnú pozíciu.<sup>13</sup> Každý z uchádzačov musel o sebe povedať základné informácie, očakávanú mzdu, silné a slabé stránky osobnosti, a čo ho motivovalo uchádzať sa o pracovné miesto. Personálnu manažérku tiež zaujímali vízie do budúcnosti („kde sa uchádzači vidia o 10 rokov“). Pracovný pohovor bol ukončený informáciou, že do konca mesiaca bude zamestnávateľ informovať o výsledkoch výberového konania. Po skončení stretnutia zašla testujúca osoba za personálnou manažérkou a zámerné jej oznámila skutočnosť, že trpí epilepsiou. Na túto skutočnosť manažérka nijako negatívne nereagovala. Ku koncu mesiaca dostala testujúca osoba od zamestnávateľa č. 7 ponuku na okamžitý nástup do zamestnania.

*Záver: situačný testing č. 7 nevykázal žiadne porušenie antidiskriminačnej legislatívy Slovenskej republiky.*

## IX. Situácia č. 8

V prípade zamestnávateľa č. 8 sa ponúkala pracovná pozícia „telefonistka“, resp. „telefonista“ na pracovný pomer v rozsahu ustanoveného týždenného pracovného času (plný úväzok). Išlo o zamestnávateľa, ktorého predmet činnosti je spojený s poskytovaním telefonických služieb. Náplň práce obsahovala telefonické oslovovanie kontaktných osôb spoločnosti podľa databázy existujúcich i potenciálnych klientov, zaznamenávanie objednávok, značenie priebehu a výsledku telefonického rozhovoru do počítačového programu. Zamestnávateľ č. 8 ponúkal ako výhody flexibilnú pracovnú dobu a vysoké odmeny za „úspešnosť“. Ideálnemu uchádzačovi mala vyhovovať telefonická komunikácia, mal mať minimálne stredoškolské vzdelanie bez maturity, používateľské počítačové znalosti a rečový prejav bez logopedických chýb. Pracovná pozícia bola vhodná aj pre absolventa školy bez skúseností.

*V prípade zamestnávateľa č. 8 sme sa rozhodli skúmať možnú diskrimináciu v predzmluvných vzťahoch pre zdravotné ochorenie (epilepsiu).*

Pracovný pohovor sa uskutočnil do jedného týždňa po odoslaní prispôbeného životopisu. Výberové konanie prebiehalo skupinovo, zúčastnilo sa ho 10 uchádzačov, a bolo vedené vedúcou tzv. „call centra“. Všetci uchádzači boli oboznámení s kultúrou zamestnávateľa č. 8 a dôležitosťou nadpriemerných vzťahov s klientmi. Tiež bol definovaný systém používanej databázy a najčastejšie spôsoby kontaktovania klientov. Ďalej boli špecifikované platové podmienky,<sup>14</sup> systém benefitov a možnosti flexibilného pracovného času. Neskôr vedúca call centra viedla s každým uchádzačom krátky individuálny pohovor, v ktorom sa testujúcej oso-

<sup>13</sup> Niektoré informácie, ktoré sa dostali k ostatným uchádzačom o prácu, znamenali porušenie ochrany osobných údajov vo vzťahu k testujúcej osobe.

<sup>14</sup> Pojmy „mzdové podmienky“ a „platové podmienky“ považujeme pre účely tohto vedeckého článku za obsahové synonymá, hoci na legislatívnej úrovni sa pojem „mzda“ spája s podnikateľskou sférou a pojem „plat“ s nepodnikateľskou sférou (v univerzálnom chápaní ide o odmenu za výkon závislej práce, ktorá je právne spôsobilým predmetom pracovného práva).

by pýtala na jej vízie do budúcnosti, a tiež čím by mohla prispieť k rozvoju zamestnávateľa č. 8. Na konci individuálneho pohovoru sa testujúca osoba vedúcej call centra opýtala, či by jej choroba (epilepsia) mohla byť prekážkou pri prijatí do zamestnania. Bolo povedané, že určite nie. Po ukončení individuálnych pohovorov vedúca call centra všetkým oznámila, že sú prijatí do zamestnania.

*Záver: Zamestnávateľ č. 8 sa v zrealizovanom situačnom testingu nedopustil žiadnych diskriminačných prejavov.*

## X. Situácia č. 9

Pracovnú ponuku na pozíciu „telefonický operátor“ inzeroval na internetovom portáli zamestnávateľ č. 9, ktorý pôsobí v oblasti telemarketingových služieb. Práca bola ponúkaná na trvalý pracovný pomer a na kratší pracovný čas. Zamestnávateľ č. 9 od budúceho zamestnanca požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, počítačové znalosti na základnej úrovni, príp. možnosť pracovať aj v sobotu a nedeľu. Náplň práce zahŕňala kontaktovanie stálych a potenciálnych zákazníkov z internej databázy, elektronické značenie objednávok do počítača, aktívnu účasť na schôdzach. Zamestnávateľ č. 9 uvádzal, že práca je vhodná aj pre študentov, resp. popri inej práci.

*V tomto prípade sme sa rozhodli v predzmluvných vzťahoch sledovať možnú diskrimináciu v situácii, kedy testujúca osoba vystupovala ako slobodná matka.*

Po odoslaní upraveného životopisu kontaktovala testujúcu osobu personálna manažérka zamestnávateľa č. 9. Osobný pracovný pohovor prebiehal v administratívnych priestoroch a bol veľmi stručný. Personálna manažérka sa pýtala na vzdelanie testujúcej osoby, pričom ju zaujímalo, či ešte plánuje pokračovať v ďalšom štúdiu. Predošlé pracovné skúsenosti nijako nekomentovala. Neskôr prešla na otázky ohľadom očakávaného zárobku, osobnostných daností a na otázky ohľadom rodinných pomerov testujúcej osoby, kedy bolo zámerne uvedené, že testujúca osoba má malé dieťa a je slobodná matka. Na konci pohovoru personálna manažérka oznámila, že výsledné stanovisko zašlú najneskôr do 2 týždňov. Kladný výsledok pracovného pohovoru doručený už po štyroch dňoch.

*Záver: v situačnom testingu č. 9 nedošlo k diskriminačnému neprijatiu do zamestnania, napriek tomu sa uvedený zamestnávateľ dopustil porušenia antidiskriminačnej legislatívy, keďže personálna manažérka zisťovala aj informácie o rodinných pomeroch testujúcej osoby, a to v rozpore s § 41 ods. 6 písm. b) Zákonníka práce.*

## XI. Situácia č. 10

Na pracovnú pozíciu „asistent predaja“ hľadal zamestnanca zamestnávateľ č. 10 pôsobiaci v oblasti telemarketingových služieb. Práca bola ponúkaná na trvalý pracovný pomer resp. na dohodu o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru. Do náplne práce zamestnávateľ č. 10 zaradil komunikáciu a obsluhu zákazníkov, poskytovanie informácií o tovare, pomoc pri výbere tovaru, prácu s pokladňou, obsluhovanie hotovostných a bezhotovostných platieb, dokladanie tovaru, kontrolu regálov, aranžovanie, evidenciu a riešenie objednávok a podieľanie sa na chode predajne. Od budúceho zamestnanca zamestnávateľ č. 10 požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, znalosť anglického jazyka, základné počítačové znalosti, skúsenosť s predajom, schopnosť a ochotu učiť sa novým veciam a príjemné vystupovanie.

*U zamestnávateľa č. 10 sme skúmali jeho reakciu a prípadnú diskrimináciu z dôvodu rodinných pomerov (slobodná matka) potenciálnej zamestnankyne.*

Po zaslaní upraveného životopisu nás poverený zamestnanec zamestnávateľa č. 10 kontaktoval do 7 dní. Individuálny pracovný pohovor prebiehal v administratívnych priesto-

roch zamestnávateľa. Poverený zamestnanec sa pýtal na predchádzajúce pracovné skúsenosti, náplň práce a prečo bol s testujúcou osobou v minulosti ukončený pracovný pomer. Taktiež ho zaujímali jazykové skúsenosti a očakávaná mzda. Rovnako skúmal aj rodinné pomery, pričom mu bolo spomenuté, že testujúca osoba je slobodná matka. Ďalej požadoval, aby mu testujúca osoba prezentovala jej silné a slabé stránky. Chcel vedieť, čím môže byť pre zamestnávateľa č. 10 prínosná. Pracovný pohovor poverený zamestnanec ukončil s tým, že o výsledku výberového konania bude informovať do konca nasledujúceho týždňa. V priebehu niekoľkých dní bola testujúcej osobe ponúknutá práca na pracovnú pozíciu „asistentka predaja“.

*Záver: zamestnávateľ č. 10 porušil antidiskriminačnú legislatívu tým, že zisťoval informácie o rodinných pomeroch testujúcej osoby v rozpore s § 41 Zákonníka práce. Napriek tejto skutočnosti však nedošlo k diskriminačnému vylúčeniu testujúcej osoby z predzmluvných vzťahov.*

## XII. Situácia č. 11

Pracovná pozícia „recepčná“, ktorú inzeroval zamestnávateľ č. 11 pôsobiaci v oblasti poskytovania ubytovacích služieb, bola ponúkaná ako pracovný pomer na kratší pracovný čas. Náplňou práce mal byť ubytovací servis pre hostí, aktívna komunikácia s nimi, pomoc a poskytovanie informácií hosťom, práca s rezervačným systémom a predaj tovaru. Zamestnávateľ č. 11 požadoval od zamestnanca minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, aktívnu znalosť anglického jazyka, používateľskú znalosť počítača, veľmi dobré komunikačné schopnosti, flexibilitu a ochotu pracovať aj v noci a cez víkend.

*Pri zamestnávateľovi č. 11 sme zisťovali, či sa v predzmluvných vzťahoch dopustí diskriminačného konania podľa Zákonníka práce, a to v prípade, ak potenciálna zamestnankyňa bude slobodná matka.*

Poverený zamestnanec zamestnávateľa č. 11 kontaktoval testujúcu osobu už pár hodín po odoslaní upraveného životopisu. Dohodnuté osobné stretnutie bolo pomerne krátke, zamerané predovšetkým na pracovné skúsenosti a znalosť anglického jazyka. Ďalšie otázky boli smerované na predstavy testujúcej osoby o plate, životné ciele a tiež jej silné a slabé stránky. Zámerne bol spomenutý fakt, že testujúca osoba má maloleté dieťa a sama sa o neho stará. Poverený zamestnanec túto skutočnosť sám aktívne nijako nekomentoval a až na otázku testujúcej osoby, či by to mohlo predstavovať akýkoľvek problém vo vzťahu k práci odpovedal, že v tom nevidí nijakú prekážku. S výsledkom pracovného pohovoru kontaktovali testujúcu osobu približne po siedmych dňoch s tým, že sa rozhodli pre iného uchádzača, ktorý lepšie spĺňal dané požiadavky.

*Záver: výberové konanie nevykázalo žiadne diskriminačné znaky. Na druhej strane nemožno vylúčiť skutočnosť, že otázka rodinných pomerov zohrala pri voľbe iného zamestnanca, ktorý bol prijatý do pracovného pomeru, kľúčovú úlohu.*

## XIII. Situácia č. 12

Zamestnávateľ č. 12 (predajca odevnej značky) hľadal zamestnanca, resp. zamestnankyňu na pozíciu „asistent predaja“ alebo „asistentka predaja“, a to na trvalý pracovný pomer. Už zo zadania pracovnej ponuky bolo zrejmé, že zamestnávateľ nepreferuje pri prijatí do zamestnania niektoré z pohlaví, keď inzerát bol uvedený obojosobovo. Náplň práce bola postavená pomerne širokým spôsobom a zahŕňala najmä aktívne podieľanie sa na predaji tovaru konečnému zákazníkovi, poskytovanie odborného poradenstva a služieb zákazníkoveho servisu, prezentáciu a predaj tovaru z ponúkaného sortimentu, budovanie dobrých vzťahov so zákazníkmi, prezentovanie histórie a tradícií zamestnávateľa č. 12, poskytovanie informácií

o členstve v jeho klube, spoluzodpovednosť za dosahovanie očakávaných výsledkov predaja, správne blokovanie tovaru a vyhotovenie správnych dokladov pri predaji tovaru zákazníkovi, zodpovednosť za zverené prostriedky na predajni, príjem, kontrolu, reklamácie, prípravu na predaj a údržbu tovaru, ako aj vykonávanie fyzickej inventúry tovaru a peňažných prostriedkov v predajni, účasť na firemných školeniach, rovnako zabezpečovanie poriadku a čistoty v priestoroch predajne. Zamestnávateľ č. 12 od uchádzača vyžadoval minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, znalosť anglického alebo nemeckého jazyka na komunikačnej úrovni, používateľské počítačové znalosti, zmysel pre módu, kultivovaný vzhl'ad, výborné komunikačné schopnosti a proklientský prístup.

*Pri zamestnávateľovi č. 12 sme skúmali dôvod diskriminácie spočívajúci v rodinných pomeroch potenciálnej zamestnankyne (slobodná matka).*

Po zaslaní prispôsobeného životopisu nás kontaktovala vedúca predajne zamestnávateľa č. 12. Na pracovnom pohovore, ktorý prebiehal v priestoroch obchodnej prevádzky, bola testujúca osoba oboznámená s chodom predajne, so spôsobom komunikácie so zákazníkmi, s klubovým systémom zamestnávateľa, mzdovými podmienkami a tiež so základnými povinnosťami. Vedúca predajne sa pýtala na vzdelanie testujúcej osoby, veľmi podrobne ju zaujímali predchádzajúce pracovné skúsenosti. Tiež došlo k položeniu otázky ohľadom rodinných pomerov testujúcej osoby, kedy bolo zámerne povedané, že testujúca osoba je slobodná matka. Vedúca predajne ku koncu stretnutia oznámila, že najneskôr do týždňa zamestnávateľ vyhlási výsledok výberového konania. K vyhláseniu tohto výsledku nedošlo ani po niekoľkých mesiacoch odo dňa, kedy sa výberové konanie uskutočnilo (výsledok nebol známy ani v čase písania tohto vedeckého článku).

*Záver: zamestnávateľ č. 12 porušil antidiskriminačnú legislatívu obsiahnutú v Zákonníku práce, v antidiskriminačnom zákone a v osobitných predpisoch z dôvodu, že sa dotazoval na rodinné pomery testujúcej osoby. Je možné predpokladať, že informácia o výchove maloleťého dieťaťa slobodnou matkou bola natolko „rozhodujúca“, že testujúcu osobu diskvalifikovala v rámci výberového konania, hoci latentným (nevýslovným) spôsobom.*

#### XIV. Situácia č. 13

Zamestnávateľ č. 13 s predmetom činnosti v oblasti maloobchodu s oblečením ponúkal prácu na pozíciu „asistent predaja“ na plný úväzok. V inzerovanej ponuke požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie s maturitou, aktívnu znalosť jedného svetového jazyka (anglický alebo nemecký), znalosť práce s pokladňou a jeden rok praxe na obdobnej pracovnej pozícii. Uchádzač mal byť cieľavedomý, schopný pracovať v tíme a orientovaný na potreby zákazníka. Náplň práce pozostávala z nadštandardnej obsluhy zákazníkov, predaja módy nemeckej značky, práce s pokladňou a hotovosťou, starostlivosti o celkový chod predajne a komunikácie so zákazníkom aj v anglickom jazyku.

*V tomto prípade bola skúmaná možná diskriminácia z dôvodu náboženskej príslušnosti podľa § 41 ods. 6 písm. d) Zákonníka práce. Testujúca osoba bola preto prezentovaná ako manželka moslima, ktorá spomínané náboženstvo aktívne vyznáva (priezvisko testujúcej osoby bolo upravené spôsobom, aby korešpondovalo s moslimským prostredím).*

Po zaslaní životopisu, ktorý bol situačne prispôsobený požiadavkám zamestnávateľa, nás zamestnávateľ č. 13 kontaktoval v priebehu dvoch pracovných dní s pozvánkou na osobný pracovný pohovor. Pracovný pohovor prebiehal v priestoroch obchodnej prevádzky. Po prvotnom uvítaní a krátkom ukázaní predajne zamestnávateľa začal poverený zamestnanec klásť otázky z oblasti vzdelania: akú strednú školu ukončila testujúca osoba a z akého dôvodu nechcela pokračovať v ďalšom štúdiu. Povereného zamestnanca zaujímalo, prečo má testujúca osoba záujem robiť túto prácu, aké konkrétne skúsenosti má z prechádzajúcej práce v obchode. Boli položené aj otázky osobného charakteru o rodinných pomeroch a deťoch. Potom

nasledovala prezentácia komunikačných a stylingových schopností v podobe simulácie obsluhy náročného a zahraničného zákazníka a taktiež naaranžovanie figuríny podľa vlastného výberu. Po skončení prijímacieho pohovoru konateľ spoločnosti, ktorý ale nebol celý čas na pohovore prítomný, oznámil, že testujúcu osobu prijímajú na pozíciu „asistentka predaja“. Na rozmyslenie si testujúca osoba zobrala dva dni, v priebehu ktorých zamestnávateľovi č. 13 oznámila, že uvedenú pracovnú ponuku neprijíma.

*Záver: situačný testing č. 13 neznamenal diskrimináciu z dôvodu vierovyznania, resp. náboženstva. Zároveň je však potrebné konštatovať, že zamestnávateľ č. 13 porušil antidiskriminačnú legislatívu Slovenskej republiky tým, že o testujúcej osobe sa snažil získať informácie, na získanie ktorých nie je oprávnený (informácie o rodinných pomeroch, deťoch atď.).*

#### XV. Situácia č. 14

Zamestnávateľ č. 14 ponúkal voľné pracovné miesto na pozíciu „recepčná“ v zdravotníckom zariadení, a to na trvalý pracovný pomer. Náplňou práce malo byť zabezpečenie všetkých činností vyplývajúcich z práce na recepcii, zabezpečenie činností v oblasti manažmentu klienta, ako napr. pomoc klientom pri orientácii v zariadení, prejavenie záujmu o klienta bezprostredne po vstupe do zariadenia, vytvorenie príjemnej proklientskej atmosféry, poskytovanie základných informácií a informačných materiálov klientom, obsluha telefónu, spolupráca s ostatnými pracoviskami polikliniky, vedenie predpísanej dokumentácie, záznamov a výkazov, výkon administratívnej práce, komunikácia s klientmi a obchodnými partnermi a výkon ďalších činností podľa pokynov nadriadeného. Perspektívny zamestnanec podľa zamestnávateľa č. 14 mal mať minimálne stredoškolské vzdelanie a musel ovládať anglický jazyk na komunikačnej úrovni. Rovnako sa vyžadovalo, aby disponoval používateľskými počítačovými znalosťami a vodičským oprávnením na preukaz typu „B“. V inzeráte bolo uvedené, že za výhodu sa považovala predchádzajúca práca na obdobnej pozícii a zdravotnícke vzdelanie.

*Pri pracovnej ponuke zamestnávateľa č. 14 sme simulovali situáciu, kedy potenciálna uchádzačka o zamestnanie je manželkou moslima a sama aktívne vyznáva rovnaké náboženstvo, čo bolo zámerne uvedené priamo v prispôsobenom životopise.*

Na pracovný pohovor pozvali testujúcu osobu do 7 dní od zaslania životopisu. Stretnutie sa uskutočnilo v priestoroch zamestnávateľa a bolo vedené tzv. office managerom. Na úvod musela testujúca osoba popísať svoje doterajšie skúsenosti na obdobnej pozícii, resp. preukázať dosiahnuté vzdelanie a jazykové znalosti. Neskôr office manager vysvetlil testujúcej osobe celú hierarchiu spoločnosti, dôkladne popísal, čo konkrétne sa od budúcej zamestnankyne očakáva a spresnil mzdové podmienky. Tiež sa testujúcej osobe pýtal ako dlho je vydatá a či sa neplánuje presťahovať do krajiny, z ktorej pochádza jej manžel. K uvedenému vierovyznaniu sa office manager nevyjadroval. Prijímací pohovor bol ukončený informáciou, že zamestnávateľ sa vyjadrí k prijatiu alebo neprijatiu zamestnankyne najneskôr do 2 týždňov. V stanovenom období zamestnávateľ č. 14 kontaktoval testujúcu osobu s konkrétnou pracovnou ponukou, ktorá bola odmietnutá.

*Záver: zamestnávateľ č. 14 sa diskriminácie vo veci prijatia do zamestnania nedopusť. Od testujúcej osoby však vyžadoval informácie, ktoré mu Zákonník práce neumožňuje získať, čím došlo k porušeniu antidiskriminačnej legislatívy.*

#### XVI. Situácia č. 15

Zamestnávateľ č. 15 (obchodný reťazec) hľadal pracovnú silu na pozíciu „predavač“ alebo „predavačka“, resp. „pokladník“ alebo „pokladníčka“. Z hľadiska druhu pracovného



pomeru bola pracovná pozícia ponúkaná na trvalý pracovný pomer. Pracovná náplň<sup>15</sup> zahŕňala prácu pri pokladni, príjem tovaru, dopĺňovanie tovaru a obsluhu zákazníka. Zamestnávateľ od budúceho zamestnanca požadoval minimálne stredoškolské vzdelanie bez maturity, schopnosť pracovať samostatne aj v kolektíve, orientáciu na zákazníka, komunikatívnosť, pričom prax na obdobnej pozícii bola podmienkou na prijatie do zamestnania.

*Pri pracovnej ponuke zamestnávateľa č. 15 sme fiktívne vytvorili situáciu, v rámci ktorej bola potenciálna zamestnankyňa prezentovaná ako manželka moslima žijúca v domácnosti so silnými prejavmi príslušného vierovyznania.*

Na zverejnené kontaktné údaje zamestnávateľa č. 15 sme zaslali upravený životopis, na základe ktorého testujúcu osobu takmer bezprostredne pozvali na pracovný pohovor. Výberové konanie prebiehalo v priestoroch centrály zamestnávateľa. Bolo individuálne a viedla ho personálna manažérka spoločnosti. Stretnutie sa zameralo predovšetkým na zisťovanie predchádzajúcich pracovných skúseností testujúcej osoby v podobných pracovných sférach, boli kladené otázky, prečo došlo k skončeniu pracovného pomeru u predchádzajúceho zamestnávateľa, a aké sú mzdové očakávania na strane potenciálnej zamestnankyne. V závere prijímacieho pohovoru sa personálna manažérka opýtala na nezvyčajné priezvisko testujúcej osoby (zámerne zmenené v životopise) a na manžela. Ďalej sa k tejto problematike nevyjadrovala. Výsledok pracovného pohovoru sme sa dozvedeli 2 týždne po osobnom stretnutí. Zamestnávateľ č. 15 pracovnú pozíciu uvedenú vyššie ponúkol testujúcej osobe s možnosťou nastúpiť do práce okamžite, čo ňou nebolo akceptované.

*Záver: zamestnávateľ č. 15 porušil § 41 ods. 6 písm. b) Zákonníka práce, pretože zisťoval informácie o rodinných pomeroch testujúcej osoby. Tieto informácie však nevyužil na jej vyradenie z výberového konania, preto prístup k práci nebol de facto diskriminujúci, de iure však k porušeniu príslušných právnych noriem došlo.*

## XVII. Situácia č. 16

Pracovnú pozíciu „predavač“, resp. „pokladník“ ponúkal zamestnávateľ č. 16 (obchodný reťazec) na trvalý pracovný pomer. Náplň práce bola zameraná na prácu s pokladňou, dopĺňovanie tovaru na predajnú plochu, prácu na predajnej ploche a na prácu v sklade predajne. Zamestnávateľ č. 16 ponúkal pre prijatých uchádzačov 2 týždňový tréningový program na zaškolenie zamestnancov pod vedením interných trénerov. Od budúceho zamestnanca sa vyžadovalo minimálne základné vzdelanie, príjemné a ústretové vystupovanie, schopnosť tímovej spolupráce, skúsenosť z obchodu bola vítaná, ale nebola podmienkou.

*V prípade pracovnej ponuky zamestnávateľa č. 16 sme testovali, či dôjde k porušeniu antidiskriminačnej legislatívy na jeho strane z dôvodu vierovyznania uchádzačky o zamestnanie (moslimka). Túto situáciu sme exponovali na viac tým, že aj manžel testujúcej osoby je aktívne praktizujúci moslim.*

Približne 3 týždne po odoslaní životopisu sme boli pozvaní na prijímací pohovor, ktorý prebiehal v priestoroch centrály zamestnávateľa. Pracovné stretnutie bolo hromadné, a to v spoločnosti cca ďalších deviatich uchádzačov. Všetci zúčastnení boli oboznámení so svojimi povinnosťami v prípadnom pracovnom pomere, ich kompetenciami, možnosťami rozloženia pracovného harmonogramu a mzdovými podmienkami. Neskôr všetci dostali priestor na otázky. Na konci výberového konania bolo každému oznámené, že je prijatý a má možnosť sa rozhodnúť do 2 pracovných dní, či danú pracovnú ponuku prijme alebo neprijme (testujúca osoba bezprostredne ponuku práce odmietla).

*Záver: situačný testing č. 16 neodhalil žiadnu diskrimináciu pri prístupe k zamestnaniu, ani akékoľvek porušenie antidiskriminačnej legislatívy.*

<sup>15</sup> Pod pojmom „pracovná náplň“ treba v zásade rozumieť jednu z obligatórnych náležitostí pracovnej zmluvy, a to „druh práce a jeho stručnú charakteristiku“.

## XVIII. Vyhodnotenie aplikovaného výskumu

Situačné testingsy originálne pochádzajú zo Spojených štátov amerických. Ich význam pri presadzovaní idey formálnej rovnosti vo vybraných právnych vzťahoch a oblastiach je nespochybniteľný. Na výsledkoch situačných testingov sa postupne vybuďovala nielen americká, ale tiež európska antidiskriminačná legislatíva. Vecnú a osobnú pôsobnosť právnych noriem presadzujúcich nediskrimináciu, ako aj kreovanie jednotlivých chránených dôvodov, resp. zakázaných diskriminačných foriem, odôvodňoval zákonodarca (okrem iného) v kontexte situačných testingov. Sme preto toho názoru, že situačné testingsy predstavujú maximálne efektívny spôsob odhaľovania diskriminácie, a to najmä v právnych vzťahoch pri výkone závislej práce. Je na škodu veci, že situačné testingsy nie sú v podmienkach Slovenskej republiky takmer vôbec uplatňované. Mohlo by ísť pritom o legálny nástroj napr. inšpekcie práce, ktorá vykonáva kontrolu nad dodržiavaním pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahov. Situačné testingsy by nemali byť vnímané iba ako prostriedok, ktorý vedie k sankciám (pokutám). Je potrebné, ak boli realizované napr. oprávnenými orgánmi verejnej správy, aby ich výsledky mali pre zákonodarcu minimálne odporúčajúci charakter, a to najmä k zmenám antidiskriminačnej legislatívy smerom *pro futuro*.

Výsledky, ktoré sme dosiahli v rámci nami vykonaných 16-tich situačných testingov, je možné zhrnúť do niekoľkých bodov: po prvé, diskriminácia v predzmluvných vzťahoch existuje a spravidla býva latentná (skrytá), po druhé, výslovné diskriminačné prejavy nie sú až tak časté, pretože právne povedomie v spoločnosti o nediskriminácii pomaly narastá, po tretie, oproti minulosti sa kontinuálne zvyšuje podiel situácií, kedy k objektívne preukázateľnej diskriminácii vôbec na výberovom konaní nedošlo, a to ani v subjektívnych pocitoch testujúcej osoby, po štvrté, diskriminačné prejavy nie je vhodné vždy sankcionovať priamo pokutami alebo inými peňažnými plneniami (napr. zvýšenými odvodovými povinnosťami za preukázanú diskrimináciu), príp. dočasnými obmedzeniami (napr. na základe zákazu účasti na verejnom obstarávaní), nepriame a „jemnejšie“ sankcie by mohli spočívať napr. vo vytvorení online registra „hanby zamestnávateľov“, po piate, štát musí systematicky a pravidelne podporovať celospoločenskou agitáciou neprípustnosť diskriminácie, a to napr. vo forme televíznych, rozhlasových alebo internetových kampaní, hoci to môže byť finančne nákladné (*miera sebareflexie spoločnosti je však týmito prostriedkami značne ovplyvniteľná na prospech veci*).

Antidiskriminačná legislatíva môže niekedy vykazovať až príliš „romantizujúce“ očakávania. Obzvlášť v tom prípade, ak subjektívne dodržiavanie práva je podmienené i stupňom vývoja empatie a solidarity v spoločnosti, a to najmä vo vzťahu k ochrane objektívne znevýhodnených. Spoločnosť, ktorá sa ocitla na začiatku 21. storočia nielen v hlbokoj ekonomickej, ale aj morálnej kríze, má preto pred sebou v tejto oblasti ešte náročnú výzvu.

### Literatúra

- [1] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [2] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou v znení neskorších predpisov (antidiskriminačný zákon).
- [4] Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.

## Summary

In the processed scientific paper the authors focused on the issue of the situational testings, which may be helpful in detecting of the discrimination in pre-contractual labour relations (in the procedure of the prospective employees' selection). The authors took part in the 16 realized pre-contractual labour relations in the application sphere, in which they purposefully created the situations that can cause discrimination of the prospective employees (e. g. from the reason of their religion, marital status). The results achieved in the framework of the situational testings were confronted with theory of labour law, respectively with the anti-discrimination legislation of the Slovak Republic.

**Kľúčové slová:** predzmluvné vzťahy, výberové konanie, pracovná ponuka, situačný testing, testujúca osoba, aplikovaný výskum, diskriminácia, pracovnoprávne vzťahy, zamestnávateľ, zamestnanec, Zákonník práce.

### Kontakt

Bc. Petra Marina Cebecauer  
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave  
Študentka 5. ročníka denného štúdia  
Furdekova 16  
851 04 Bratislava 5  
Slovenská republika  
E-mail: petra.cebecauer@gmail.com

JUDr. Michal Kuril, PhD.  
Vysoká škola v Sládkovičove  
Fakulta práva Janka Jesenského  
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia  
Richterova č. 1171  
925 21 Sládkovičovo  
Slovenská republika  
E-mail: michal.kuril@hotmail.com

**Recenzenti:** JUDr. Silvia Treľová, PhD.  
JUDr. Andrej Karpat, PhD.

# Význam a podstata legislatívy ochrany zamestnanosti v podmienkach Slovenskej republiky<sup>1</sup>

Mgr. Juraj Hamulák, PhD.

## I. Úvod

Súčasný európske štandardy pracovného práva a jeho právna podoba sú zásadne ovplyvňované vývojom ekonomiky a pracovného trhu.

Následky hospodárskej krízy a ich riešenie v Európskej únii si vyžadujú, aby sa pracovný trh stále viac stabilizoval.

Osobitný dôraz by sa v podmienkach Slovenskej republiky mal klásť na politiku zamestnanosti, ktorú v poslednom desaťročí postihol tzv. neoliberalný ekonomický vývoj, ktorý mal za následok zhoršenie sociálnej situácie zamestnancov, a taktiež zvyšovanie počtu nezamestnaných.

Pracovná legislatíva nevyhnutne musí reagovať na zmeny, ktoré sa dejú v spoločnosti, nový pohľad na právnu úpravu nielen pracovnoprávných vzťahov prinieslo aj členstvo v Európskej únii (okrem pracovnoprávných zmien badať napr. aj zmeny v oblasti zdravotnej starostlivosti, keďže voľný pohyb osôb v rámci Európskej únie priniesol pre oblasť zdravotnej starostlivosti novú úlohu, a to riešenie problematiky zvýšenej mobility pacientov).<sup>2, 3</sup>

Zákonodarné zmeny v pracovnoprávných predpisoch by mali pri schvaľovaní akejkoľvek novely pracovnoprávného predpisu dbať na presadzovanie princípov flexikurity (flexibility) v úprave pracovnoprávných vzťahov.

Tak ako povedal profesor Ton Wilthagen, riaditeľ výskumného programu o flexikurite na univerzite v Tilburgu v Holandsku a spravodajca expertnej komisie pre flexikuritu, ako hlavný „mozog“ iniciatívy Európskej Komisie: „*Diskusia o flexikurite by mala byť konkrétnejšou a orientovanou na prax*“.

V nadväznosti na povedané sa môžeme oprieť o názor profesorky Barancovej, ktorá tvrdí, že „zvýšenie flexibility pracovnoprávných vzťahov v národných poriadkoch členských štátov by malo účinne prekonať najťažšie obdobie hospodárskej krízy a súčasne pripraviť pracovné právo členských štátov Európskej únie (ďalej aj ako „EÚ“) pre náročné obdobie tretieho tisícročia. Potreba vyššej flexibility pracovného práva je jasná a jednoznačná, aj keď flexibilita pracovného práva má svoje limity. Spôsoby jej uskutočnenia v budúcom vývoji pracovného práva musí súčasne zodpovedať ľudským právam, predovšetkým ochrane dôstojnosti zamestnancov.“<sup>4</sup>

## II. Zásady flexikurity na slovenskom pracovnom trhu

Flexikurita je istá forma vzájomného a spoločného manažovania rizika pre zamestnávateľov a pracovníkov. Na jednej strane sú spoločnosti, ktoré čelia dvojitému riziku kvalita-

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Nováková, M.: Cezhraničná zdravotná starostlivosť. In *Aktuálne otázky pracovnej a sociálnej legislatívy*. Bratislava : VO PF UK, 2011, s. 71.

<sup>3</sup> Podľa Karpata základnými vlastnosťami únievého právneho poriadku je jeho prednostné postavenie pred vnútroštátnymi právnymi predpismi a priamy účinok jeho ustanovení (bližšie pozri Karpat, A.: Die Vorlagepflicht von Vorabentscheidungsfragen durch slowakische Gerichte im Lichte der Verfassungsgerichtsjudikatur der Slowakischen Republik. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 107).

<sup>4</sup> Barancová, H.: Flexibilné formy zamestnania v pracovnom práve Slovenskej republiky. In *Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 15.

tívneho a kvantitatívneho nesúladu ich potrieb s ponukou na trhu práce, a na strane druhej sú pracovníci, ktorí čelia riziku straty svojich pracovných miest a bezpečnosti v zamestnaní a môže byť pre nich nemožné vyvážiť svoj život a prácu. Pomoc jednej strane manažovať riziká a súčasne manažovať riziká na druhej strane je tým, o čom je podstata flexikurity.<sup>5</sup>

Flexikurita patrí medzi novodobé trendy pracovného práva a predstavuje kombináciu modelov flexibility pracovnoprávných vzťahov a istôt, ktoré prináša systém sociálneho zabezpečenia. Jazykovým rozborom dospejeme k výsledku, že tento pojem je kombináciou slov „pružnosť“ a „istota“, ktoré v doterajšom ponímaní týchto pracovnoprávných inštitútov predstavovali skôr inštitúty navzájom si odporujúce. Práve kombinácia týchto výrazne protichodných inštitútov má za cieľ posunúť vnímanie pracovného práva do kvalitatívne vyššej roviny a tým zabezpečiť napĺňanie ochrannej funkcie pracovného práva ako takej.<sup>6</sup>

Na jednej strane pružnosť predstavuje istú prispôsobivosť v pracovnoprávných vzťahoch, je vyjadrením zásady zmluvnosti v pracovnom práve, ktorá spočíva na zmluvnej slobode subjektov pracovnoprávných vzťahov, predovšetkým v slobode zamestnávateľa a zamestnanca uzavrieť pracovnoprávny vzťah a slobodne upravovať z neho vyplývajúce práva a povinnosti.

Táto sloboda je postavená na autonómii vzájomných vzťahov, pričom jej obmedzenia sú obsiahnuté v kogentných ustanoveniach Zákonníka práce.

Platí však istá zásada, že zákonodarca by mal do tejto autonómnej slobody vstupovať zmenami v predpisoch pracovného práva len v obmedzenej podobe.

Vo všeobecnosti platí, že jedným z predpokladov fungovania každého mechanizmu je stabilita väčšiny jeho komponentov. Stabilita právnej úpravy v oblasti pracovného práva je však iba minimálna. Necitlivé (neodôvodnené) zásahy zákonodarcu do Zákonníka práce a osobitných právnych predpisov spravidla narúšajú alebo vôbec neriešia systémové veci.<sup>7</sup>

Spomínaná zmluvná sloboda sa prejavuje najmä v možnosti uzavrieť pracovný pomer pracovnou zmluvou.

Práve pri vzniku pracovného pomeru majú byť zásade zmluvnej slobody, resp. zmluvnosti ponechané veľmi široké hranice.

V praktickom živote existujú určité faktické okolnosti, ktoré majú vplyv na slobodu uzavrieť pracovnú zmluvu.

Nedotýkajú sa však podstaty zmluvnej slobody, ale iba skutkovo vymedzujú priestor, v ktorom je vykonávaná právom garantovaná sloboda uzavrieť zmluvu.

V súčasnej dobe je zmluvná sloboda obmedzovaná nielen pri uzatváraní pracovnej zmluvy, ale predovšetkým v priebehu pracovného pomeru, a to výrazne v prospech zamestnanca.<sup>8</sup>

Táto zásada je odzrkadlením najmä nerovného postavenia subjektov pracovnoprávneho vzťahu. Napriek názoru niektorých autorov,<sup>9</sup> že nie je možné od zvýšenej ochrany zamestnancov odvodzovať, že ochranná funkcia pracovného práva by sa mala týkať iba zamestnancov, ba naopak chrániť všetky subjekty pracovnoprávných vzťahov, je nevyhnutné poznamenať, že podriadené a slabšie postavenie zamestnancov ako subjektu pracovnoprávných vzťahov si odôvodnene vyžaduje zvýšenú ochranu oproti silnejšiemu postaveniu zamestnávateľov.

<sup>5</sup> Dostupné na internetovej stránke [www.euractiv.sk](http://www.euractiv.sk) v časti „Sociálna politika“ pod názvom „Flexikurita nie vždy znamená to isté“.

<sup>6</sup> Hodálová, I.: Flexibilita a flexistota z pohľadu slovenského pracovného práva. In *Europeizácia a transnacionalizácia pracovných vzťahov*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 142.

<sup>7</sup> Kuril, M.: Procesná autonómnosť pracovného práva – quo vadis? In *Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001-2011)*. Bratislava : VO PF UK, 2012, s. 38.

<sup>8</sup> Bezouška, P.: *Vyhličky do budúcnosti pracovného práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 43.

<sup>9</sup> Tamtiež, s. 43.

Pojem „flexikurita“ výstižne definoval docent Hůrka, který ju definoval ako „moderný model pre konštrukcie postavenia zamestnanca v zamestnaní s prihliadnutím k jeho sociálnemu pozadiu“.

Samotný pojem teda kombinuje voľnosť na strane jednej a ochranu na strane druhej. V rámci diskusií býva na tento koncept často pozerané, ako na spojenie protichodného, pokus o guľatý štvorec, kedy právo by sa malo zrazu otvárať zmluvnej vôli strán a na druhej strane poskytovať ochranu a istotu „slabšej strane“.

Hůrka konštatuje, že ak vychádzame zo skutočnosti, čím je pracovnoprávny vzťah ovplyvňovaný, resp. akým spôsobom sú v ňom ukladané subjektom práva a povinnosti, jedná sa o: a) jednostranné riadenie zo strany zamestnávateľa (pridelovanie práce, pracovná doba, dovolenka), b) dohodu účastníkov (vznik a zánik pracovného pomeru, pracovné podmienky, odmeňovanie), c) právne normy (bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, náhrada škody).

V závislosti na potrebe umožňovať zložku riadiacu, resp. voľnú, príp. ochrannú, zakotvuje právny predpis pre jednotlivé inštitúty pracovného práva možnosť pôsobenia.

V inštitútoch, ktorými zamestnávateľ riadiť prácu zamestnanca k realizácii svojej činnosti, poskytuje mu právny predpis priestor pre jednostranné rozhodovanie, resp. riadenie. V ďalších skutočnostiach, ktoré sa týkajú predovšetkým obsahu vzťahu, čiže vzájomných práv a povinností, dáva priestor pre uplatnenie zmluvnej vôle strán a ich vyústenie do dvojstranného právneho úkonu. V treťom prípade otázky bezpečnosti práce, stability vzťahov a sociálnemu vplyvu na zamestnanca, plní právna norma funkciu ochrannú, sama prostredníctvom priamej zákonnej úpravy reprezentovanej kogentnými predpismi.<sup>10</sup>

Ako už bolo uvedené, tak ako na jednej strane pozostáva flexikurita z pružnosti pracovnoprávných vzťahov, tak na druhej strane predstavuje právne vymedzenie istôt pre účastníkov týchto vzťahov, t. j. predovšetkým pre zamestnancov. Jej podstata spočíva v ochrane a v garancii istoty pre zamestnancov, ktorým má garantovať vhodné pracovné podmienky, ako aj istoty vyplývajúce z príslušnej právnej úpravy sociálneho zabezpečenia. Spomínaný docent Hůrka definuje túto ochrannú funkciu flexikurity ako „poskytovanie legislatívnych a inštitucionálnych ochranných opatrení zamestnancom na pracovnom trhu“.<sup>11</sup>

### III. Čo je a čo to znamená „*Employment protection legislation*“

Z hľadiska ďalšieho smerovania stabilizácie pracovného trhu v Slovenskej republike (ďalej aj ako „SR“) je nevyhnutné dodržiavať zásady európskeho modelu zvyšovania zamestnanosti.

V tomto zmysle je zjavné, že urýchlením hospodárskej a sociálnej integrácie, ktorú podnietil Jednotný európsky akt, sa významne podporila aj politika zamestnanosti prostredníctvom rámcových opatrení pre trh práce (článok 118a, v ktorom sa stanovuje zosúladovanie minimálnych požiadaviek v oblasti pracovných podmienok), uznaním úlohy sociálnych partnerov prostredníctvom sociálneho dialógu (článok 118b) a zdôraznením hospodárskej a sociálnej súdržnosti (článok 130).

V súčasnosti je politika zamestnanosti (článok 125-130 Zmluvy o ES) základným pilierom európskej sociálnej politiky.

Cieľom je dosiahnuť vysokú úroveň zamestnanosti bez toho, aby sa oslabil konkurencieschopnosť.

Hoci politiky zamestnanosti zostávajú vnútroštátnou výsadou, považujú sa za otázku všeobecného záujmu (článok 99 Zmluvy o ES) a sú predmetom koordinačného procesu: Rada

<sup>10</sup> Hůrka, P.: Flexibilní formy zaměstnání v pracovním právu České republiky. In *Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 8-9.

<sup>11</sup> Hůrka P.: *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání : Princip flexibilitoty v českém pracovním právu*. Praha : Auditorium, 2009, s. 25.

ministrov pre zamestnanosť a sociálne veci stanoví kvalifikovanou väčšinou usmernenia pre zamestnanosť.

Úloha vypracovať koordinovanú stratégiu zamestnanosti prostredníctvom týchto spoločných usmernení pripadá Únii a členským štátom.

V oblasti sociálnej a štrukturálnej súdržnosti sa zriadil Európsky sociálny fond (články 146 až 148 Zmluvy o ES) s cieľom umožniť poskytovanie finančnej pomoci programom, ktorých cieľom je rozvoj profesionálnych perspektív európskych občanov, najmä v zaostávajúcich regiónoch, a stimulovanie podnikateľského ducha, modernizácia kvalifikácie pracovných síl a zlepšenie ich prispôsobivosti pracovným miestam.<sup>12</sup>

V rámci krajín únie sa vyvíjajú aktivity, ktorých úlohou je zmapovať vplyv legislatívnych aktov na mieru zamestnanosti a tým preukázať vzájomné prepojenie pracovnoprávných predpisov a miery nezamestnanosti v týchto krajinách.

V danom prípade hovoríme o tzv. „*employment protection legislation*“, teda legislatíve ochrany zamestnanosti.

Európska únia, a v jej rámci aj Slovenská republika, sa snaží vyrovnávať s dôsledkami tejto krízy a prispôbuje sa novým podmienkam, ktoré táto kríza odкрыla.

Politické zásahy do pracovnoprávných vzťahov, a tým aj do realizácie práva na prácu, sú evidentné.

Zmeny politického smerovania v krajine sa azda najviac prejavujú najmä v právnej regulácii práve pracovnoprávných vzťahov.

Všetky tieto zásahy by mali rešpektovať isté zásady, na ktorých je postavená súčasná pracovnoprávna legislatíva vo vyspelých krajinách EÚ.

Zákonné zakotvenie mantinelov pracovnoprávných vzťahov musí odzrkadľovať požiadavky zamestnávateľov na flexibilitu týchto vzťahov a zároveň musí rešpektovať potreby zamestnancov v rámci ich sociálnych istôt a stability pracovných miest. Pracovnoprávna legislatíva, ktorá rešpektuje tieto zásady, je legislatívou rešpektujúcou zásady flexikurity,<sup>13</sup> ako konceptu modernej politiky tzv. sociálneho štátu.

Celosvetový dôraz na zvyšovanie flexibility trhu práce a potrebu reforiem systémov sociálnej ochrany je spôsobený rozsiahlymi socioekonomickými zmenami prebiehajúcimi od 70. rokov 20. storočia. Zásadný vplyv je v rámci týchto procesov spájaný s ekonomickým procesom, ktorý je bežne označovaný ako globalizácia ekonomiky. Dopady jeho pôsobenia na trh práce je možné vidieť na jednej strane v rýchle sa meniacej del'be práce smerujúcej od ekonomicky vyspelých krajín ku krajinám rozvojovým, taktiež v rýchlych zmenách na regionálnych trhoch práce, v zavádzaní nových foriem organizácie práce, v rastúcej flexibilitate pracovných kontraktov a v neposlednom rade v rastúcom dôraze na znalosti a informovanosti pracovnej sily. Jedným z ústredných znakov globalizácie je rozvoj všetkých typov flexibility trhu práce.<sup>14</sup>

Vyspelé krajiny sveta si už dávno uvedomili, že bezpečnosť zamestnania je dôležitá pre výkonnosť trhu práce, a v tejto súvislosti prijímajú opatrenia, ktorých cieľom je naplňať túto ideu.

Všetky krajiny majú zákony, ktoré chránia zamestnancov proti svojvoľným a obmedzujúcim podmienkam, na základe ktorých zamestnávatelia zamestnávajú zamestnancov.

Úlohou legislatívy ochrany zamestnanosti je prijať také právne predpisy, ktoré budú chrániť zamestnanosť, podporovať sociálnu starostlivosť o zamestnancov a vytvoria podmienky pre stabilnejšie pracovnoprávne vzťahy.

---

<sup>12</sup> *Globalizácia a európsky sociálny a hospodársky model* (Parlamentná schôdza 8. a 9. mája 2006 v Bruseli – Východiskové informácie).

<sup>13</sup> Flexikurita je zložený výraz, ktorý v sebe zahŕňa dva protichodné výrazy – flexibilitu a ochranu na trhu práce.

<sup>14</sup> Nekolová, M.: *Flexicurity – hľadání rovnováhy mezi flexibilitou a ochranou trhu práce v České republice*. Praha : VÚPSV, 2008, s. 9.

Výsledný efekt bude v danom prípade prospešný pre obe strany, tak pre zamestnancov, ako aj zamestnávateľov.

V danom prípade, ak sú zamestnancom kompenzované náklady, ktoré im vznikli napr. z dôvodu mobility za prácou, odbornej prípravy na prácu, resp. nevyhnutnej rekvalifikácie, ako aj ostatných nevyhnutných úkonov, môžu zamestnávatelia očakávať zvýšenú tvorbu ľudského kapitálu, ako aj zvýšenie ochoty zamestnancov akceptovať technologické zmeny a vnútornú mobilitu v rámci prevádzok zamestnávateľa, pretože získajú stabilitu a ich pracovné miesta nebudú nijak ohrozené.

Samozrejme všetky tieto benefity nemôžu ohroziť sociálnu starostlivosť o zamestnancov a musia odzrkadľovať ekonomické možnosti zamestnávateľa. Proces, na základe ktorého európske krajiny upravujú pravidlá a podmienky regulácie pracovného trhu, je značne obtiažny a zložitý. Tieto pravidlá upravujú spôsob prijímania zamestnancov do pracovného pomeru, stanovujú obmedzenia pre agentúry sprostredkujúce dočasné zamestnanie, či obmedzujú používanie pracovných pomerov na dobu určitú.<sup>15</sup>

Slovenská republika je v rámci jej legislatívy ochrany zamestnanosti, dovoľme si povedať, istým fenoménom. Neustále sa vedú polemiky o vplyve Zákonníka práce na zamestnanosť.

Na jednej strane zástupcovia zamestnávateľskej obce argumentujú, že len flexibilný predpis, bez prílišnej ochrany zamestnancov, dokáže vytvoriť podmienky na zvýšené zamestnávanie, naopak, zástupcovia zamestnancov oponujú tým, že zvýšená ochrana a stabilita pracovných miest zamestnancov je zárukou a predpokladom zamestnanosti.

Každopádne obe tieto strany sa zhodujú v tom, že Zákonník práce ovplyvňuje mieru zamestnanosti.

Na ukážku vplyvu legislatívy ochrany zamestnanosti na zamestnanosť je vhodné poukázať na štúdiu OECD (do roku 2008), v ktorej sa zamerala na skúmanie niekoľkých inštitútov, ktoré majú zásadný vplyv na postavenie zamestnancov, ako aj na existenciu pracovného pomeru, resp. ochranných opatrení pri skončení pracovného pomeru.

V danom prípade môžeme hovoriť o normách, ktorých cieľom je stanoviť obmedzenia a vytvoriť regulované prostredie pre zamestnávateľov s cieľom chrániť postavenie zamestnancov pred svojvoľnými opatreniami ohrozujúcimi zamestnávanie a existenciu pracovných pomerov zamestnancov.<sup>16</sup>

OECD sa v štúdiu zamerala na niekoľko inštitútov, a to: 1) podmienky výpovede pre porušenie pracovnej disciplíny, 2) dĺžku výpovednej doby, 3) spravodlivosť, či nespravodlivosť prepúšťania (pričom vyzdvihla kogentne ustanovené výpovedné dôvody, ale negatívne hodnotila, že zamestnávateľ nemusí odôvodňovať svoje rozhodnutie o výpovedi, s dôrazom na možné diskriminačné dôvody), 4) dĺžku skúšobnej doby, 5) lehoty na uplatnenie návrhu na súde o neplatnosti výpovede, 6) peňažné kompenzácie pri neplatnom skončení pracovného pomeru (pričom vyzdvihla kompenzačné ustanovenia v prospech zamestnanca), 7) reguláciu pracovných pomerov na dobu určitú, 8) agentúry dočasného zamestnávania, 9) podmienky hromadného prepúšťania.

Vplyv legislatívy ochrany zamestnanosti vo vybraných krajinách OECD odzrkadľuje v rámci tzv. indexu legislatívy ochrany zamestnanosti následná tabuľka, ktorá určuje v rozmedzí od 0 (najmenšie obmedzenia) do 6 (najväčšie obmedzenia) index legislatívy ochrany zamestnanosti v krajinách, ktoré sme pre účely spracovania vedeckého článku vybrali.

---

<sup>15</sup> Allard, G.: *Measuring Job Security Over Time: In Search of a Historical Indicator for EPL (Employment Protection Legislation)* – dostupné na internetovej stránke [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) k 27. septembru 2012.

<sup>16</sup> Nicoletti, G., Scarpetta, S., Boylaud, O.: *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation* – dostupné na internetovej stránke [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) k 9. máju 2013.



Tabuľku uvedenú ďalšom texte sme spracovali na základe údajov zverejnených na internetovej stránke [www.oecd.org](http://www.oecd.org) v časti „*Employment policy*“ pod názvom „*Indicators of employment protection*“. Tieto údaje boli on-line dostupné k 15. máju 2013.

|                     | <b>Ochrana zamestnancov v pracovnom pomere na dobu neurčitú pred individuálnym prepúšťaním</b> | <b>Regulácia podmienok zamestnávania do dobu určitú</b> | <b>Špecifické podmienky hromadného prepúšťania</b> | <b>OECD index legislatívy ochrany zamestnanosti</b> |
|---------------------|--|---|--|---|
| Česká republika     | 3,00   | 1,71  | 2,13   | <b>2,32</b>   |
| Maďarsko            | 1,82   | 2,08  | 2,88   | <b>2,11</b>   |
| Poľsko              | 2,01   | 2,33  | 3,63   | <b>2,41</b>   |
| Slovenská republika | 2,45   | 1,17  | 3,75   | <b>2,13</b>   |

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že SR bola v roku 2008 v rámci krajín V4 na treťom mieste.

V danom prípade však môžeme konštatovať, že úroveň legislatívy ochrany zamestnanosti v týchto krajinách je bez malých odchýlení zhruba rovnaká.

Výsledný index pritom v porovnaní s vyspelými krajinami sveta nie je až taký markantný, keďže nedosahuje ani polovicu stanovenej hranice miery zásahov legislatívy do postavenia a ochrany zamestnancov.

#### IV. Záver

V súčasných podmienkach pracovnoprávnej legislatívy v Slovenskej republike platí to, že prechádza častými a rozsiahlymi zmenami.

Intenzita legislatívnych zákrokov do právnej úpravy pracovnoprávných vzťahov je podmienená na jednej strane podnetmi, ktoré vyvstávajú z potrieb trhu práce, no na druhej strane sú výsledkom politického boja predstaviteľov zákonodarného zboru.

V zásade však platí, že úlohou pracovného zákonodarstva je legislatívne vytvárať vhodné podmienky nielen na vytváranie nových pracovných miest, ale aj určovať zákonné opatrenia na zaistenie stability už existujúcich.

Vo všeobecnosti platí, že legislatíva ochrany zamestnanosti má za cieľ vytvárať stabilný priestor pre realizáciu práva na prácu, ktoré spočíva tak v práve prácu si nájsť, ako aj prácu si udržať.

#### Literatúra

[1] ALLARD, G.: *Measuring Job Security Over Time: In Search of a Historical Indicator for EPL (Employment Protection Legislation)* – dostupné na internetovej stránke [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) k 27. septembru 2012.

- [2] BARANCOVÁ, H.: Flexibilné formy zamestnania v pracovnom práve Slovenskej republiky. In *Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 15-40. ISBN 978-80-210-5358-8.
- [3] BEZOUŠKA, P.: *Vyhlídky do budoucnosti pracovního práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 316 s. ISBN 978-80-7380-193-9.
- [4] HODÁLOVÁ, I.: Flexibilita a flexistota z pohľadu slovenského pracovného práva. In *Europeizácia a transnacionalizácia pracovných vzťahov*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 134-154. ISBN 978-80-7380-242-4.
- [5] HŮRKA, P.: Flexibilní formy zaměstnání v pracovním právu České republiky. In *Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2010, s. 8-14. ISBN 978-80-210-5358-8.
- [6] HŮRKA, P.: Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání : Princip flexijistoty v českém pracovním právu. Praha : Auditorium, 2009. 189 s. ISBN 978-80-903786-04-9.
- [7] KARPAT, A.: Die Vorlagepflicht von Vorabentscheidungsfragen durch slowakische Gerichte im Lichte der Verfassungsgerichtsjudikatur der Slowakischen Republik. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 107-118. ISBN 978-3-200-02915-6.
- [8] KURIL, M.: Procesná autonómnosť pracovného práva – quo vadis? In *Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001-2011)*, Bratislava : VO PF UK, 2012, s. 31-40. ISBN 978-80-7160-327-6.
- [9] NEKOLOVÁ, M.: *Flexicurity – hledání rovnováhy mezi flexibilitou a ochranou trhu práce v České republice*. Praha : VÚPSV, 2008. 79 s. ISBN 978-80-87007-89-1.
- [10] NICOLETTI, G., SCARPETTA, S., BOYLAUD, O.: *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation* – dostupné na internetovej stránke [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) k 9. máju 2013.
- [11] NOVÁKOVÁ, M.: Cezhraničná zdravotná starostlivosť. In *Aktuálne otázky pracovnej a sociálnej legislatívy*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 71-75. ISBN 978-80-7160-319-1.
- [12] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [13] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 257/2011 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. septembra 2011.
- [16] Zákon č. 361/2012 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. januára 2013.
- [17] Ďalšie internetové pramene: [www.ilo.org](http://www.ilo.org), [www.coe.int](http://www.coe.int), [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu), [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## Summary

The author has dealt with the issue of labour legislation in this post task in dealing with the issues of employment and the stability of the labour market by the theoretical definition of flexicurity. Post a closer look at the current legislation and the role of Slovak legislation by the theoretical definition of flexicurity. The author based his arguments on the opinions of the relevant authors in the field of labour law and emphasizes the need for increased protection for the stability of the labour market, and jobs as a preventive measure to prevent the growth of unemployment.

**Kľúčové slová:** pracovnoprávne vzťahy, flexikurita, legislatíva ochrany zamestnanosti, pracovné právo, trh práce.

**Kontakt**

Mgr. Juraj Hamulák, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. Box 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

E-mail: [juraj.hamulak@flaw.uniba.sk](mailto:juraj.hamulak@flaw.uniba.sk)

**Recenzenti:** prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

JUDr. Andrej Karpat, PhD.

# Súčasný stav a návrh zmien v právnej úprave obsadzovania miest vo verejnej správe

JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.

## I. Úvod

Úvodom predloženého príspevku považujeme za potrebné uviesť jeho cieľové určenia, ktorých sa v ďalšom texte budeme pridŕžať. Ide pritom o podstatné myšlienkové línie, ktoré budú napĺňať v nasledujúcom texte celú obsahovú náplň predloženého príspevku. Uvedené ciele sú ustanovené nielen zo všeobecno-teoretického, ale aj právno-aplikačného hľadiska.

Prvým východiskovým cieľom predloženého príspevku je poskytnúť analytický prístup k problematike aktuálneho stavu právnej úpravy procesu obsadzovania miest vo verejnej správe. Ide pritom jednak o výkon štátnej služby, kde je podstatným zákon o štátnej službe s princípom obligatórnych výberových konaní, a rovnako aj o problematiku výkonu verejnej služby, kde je podstatným zákon o výkone práce vo verejnom zaoberaní.

Z uvedeného analytického rozboru vyplynú určité problémové okruhy, ktoré považujeme za potrebné riešiť. Podstatným problémom je napr. absencia obligatórnych výberových konaní vo verejnej službe.

Rovnako vznikajú problémy aj so zaradovaním systému obsadzovania miest vo verejnej správe v Slovenskej republike do niektorých systémov, ktoré pozná teória práva.

Problémovými sú taktiež politické vplyvy na obsadenie miest vo verejnej správe.

Uvedená problematika v komplexných súvislostiach súvisí s napĺňaním cieľa verejnej správy, vyhodnocovaním efektívnosti administratívno-právnych noriem ako podstatného právneho inštitútu vedy o verejnej správe a rovnako je potrebné problém posúdiť aj v kontexte metód verejnej správy, pričom efektívnosť činnosti zamestnanca verejnej správy je ukazovateľom pre úspešnosť implementácie metód verejnej správy pri vlastnom výkone verejnej správy prostredníctvom výkonu kompetenčných okruhov.

Problémom je napr. aj rôzna právna úprava upravujúca právne postavenie zamestnanca verejnej služby, tak je to napr. v prípade vysokoškolských učiteľov, kde môžeme zaznamenať trojicu zákonov, ktoré sa na špecifický výkon verejnej služby takýmto zákonom uplatňujú, čo môže spôsobiť značnú neprehľadnosť.<sup>1</sup>

V predloženom príspevku poskytneme návrh systému riešení uvedených problémových okruhov. Môže ísť napr. o zavedenie obligatórnych výberových konaní vo verejnej službe, elimináciu právnej nezrozumiteľnosti alebo sprísnenie kontroly procesného postupu pri obsadení jednotlivých miest v rámci verejnej správy.

V neposlednom rade si kladieme za cieľ dosiahnuť pokiaľ možno jednotu právno-aplikačného prístupu s teóriou, teda sa pokúsime o to, aby predložený príspevok bol prínosom pre aplikačnú prax a mal výstupy pre efektívnosť výkonu verejnej správy.

## II. Súčasný stav právnej úpravy problematiky obsadzovania miest vo verejnej správe

Pokiaľ sa zaoberáme súčasným právnym stavom obsadzovania miest vo verejnej správe, tak je potrebné diferencovať problematiku štátnej správy a verejnej služby, nakoľko tu ide o rozdielnosť v právnej úprave.

---

<sup>1</sup> Porovnaj Kuril, M.: Obmedzenie rozsahu pracovného času pedagogických zamestnancov vysokých škôl (analýza návrhu novely vysokoškolského zákona). In *Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 242 a nasl.

V prípade štátnej služby je podstatným zákon o štátnej službe, ktorý upravuje problematiku vzniku, trvania a zániku štátnozamestnaneckého pomeru.

Môžeme konštatovať, že uvedená problematika zákona má jednak povahu úpravy právnej pozície zamestnanca v štátnej správe a jednak upravuje pracovnoprávnu problematiku.

Na tomto mieste je potrebné spomenúť subsidiárne pôsobenie Zákonníka práce, nakoľko tento zákon upravuje len niektoré, špecifické právne vzťahy.

Z nášho pohľadu na úpravu procesu obsadzovania miest v štátnej správe je možno veľmi pozitívne hodnotiť právnu úpravu obligatórných výberových konaní v štátnej správe.

Uvedené je však potrebné hodnotiť aj v kontexte definitívy.

Právna úprava štátnej služby by totiž mala vytvoriť systémové možnosti pre udržanie štátneho zamestnanca v rámci určitého pracovnoprávneho zaradenia, pričom sa mu musí umožniť potrebný kariérny postup.

Uvedené súvisí s problematikou optimalizácie štruktúry jednotlivých miest v rámci štátnej správy.

Na tomto mieste je taktiež potrebné hovoriť o problematike sociálnej politiky, zamestnanosti a sociálnom zabezpečení jednotlivých zamestnancov v štátnej správe, keďže táto problematika nenašla svoje adekvátne vyjadrenie v platnom zákone o štátnej službe, pričom určité iné oblasti výkonu verejnej správy túto problematiku komplexne upravenú majú, a to v celom rozsahu.

V nasledujúcej časti spracovaného vedeckého článku zameriame našu pozornosť na oblasť verejnej služby.

Pokiaľ sa chceme komplexne venovať problematike obsadzovania miest vo verejnej správe, patrí sem aj problematika verejnej služby, ktorá je v porovnaní so štátnou správou značne rozmanitou.

Ide napr. o zamestnancov v školstve, kultúre alebo zdravotníctve. Zákon o výkone práce vo verejnom záujme rovnako upravuje problematiku vzniku, trvania a zániku právneho vzťahu vo verejnej službe, rovnako sa venuje aj otázkam výberových konaní na jednotlivé pozície vo verejnej službe.

V tomto kontexte podotýkame, že ide o generálnu právnu úpravu a jednotlivé oblasti verejnej služby prinášajú osobitnú právnu úpravu tohto procesu, tak je to napr. v prípade správy školstva, kde je takouto právnou úpravou zákon o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch.

Navyše stále platí subsidiárne pôsobenie Zákonníka práce, nakoľko určité pracovnoprávne vzťahy v oblasti verejnej služby upravuje tento pracovnoprávny kódex.

V uvedenom kontexte je teda možné konštatovať značnú elimináciu systémovosti, ale tomuto problému sa ešte v ďalšom texte budeme venovať.

Rovnako problematika výberových konaní vo verejnej službe nepočíta s obligatórnymi výberovými konaniami vo verejnej službe, tie sú len pri vedúcich pracovnoprávnych pozíciách.

V naznačenom kontexte je teda veľmi ťažké hovoriť o možnosti definitívy vo verejnej službe, čo je pri profesijnom zameraní verejnej služby veľmi dôležité.

Verejná služba rovnako potrebuje ucelenú právnu úpravu, ktorá by znamenala stabilitu v celom rozsahu.

### III. Problémové okruhy obsadzovania miest vo verejnej správe a návrh možností riešenia

Z vpredu uvedenej analýzy právnej úpravy procesu výberových konaní v štátnej správe a verejnej službe vzišli určité problémové okruhy, ktoré sa pokúsime v tejto časti pomenovať, stručne analyzovať a navrhnúť možnosti ich riešenia.

Prvým problémovým okruhom, ktorý máme vo verejnej službe, je absencia obligatórných výberových konaní vo verejnej službe.

Povinné výberové konania sú len na miesta vedúcich zamestnancov vo verejnej službe, čo spôsobuje určité problémy, predovšetkým so zabezpečením kvality v kontexte výkonu verejnej služby.

Uvedený problém spôsobuje veľké komplikácie aj v súvislosti s dosahovaním optimalizácie organizačnej štruktúry v rámci verejnej služby. Tým sa celkovo oslabuje aj úroveň ochrany práv a oprávnených záujmov subjektov jednotlivých procesných konaní, ako rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

„Rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžeme vo všeobecnej rovine charakterizovať ako nenáhodný výber určitých postupov alebo činností z viacerých možných alternatív v podmienkach verejnej správy.“<sup>2</sup>

V súvislosti s uvedenými aplikačnými problémami prináša absencia obligatórných výberových konaní problémy aj v súvislosti s otázkou dosahovania hlavného cieľa verejnej správy, ktorým je docielenie stavu, kedy sa štátny občan z vlastného presvedčenia správa v súlade s platným právom.

Uvedený cieľ výkonu verejnej správy sa prelína s predmetom vedy o verejnej správe, ktorej stredobodom záujmu je problematika efektívnosti administratívnoprávnej normy.

„V súčasnosti pri realizovaní základnej línie transformácie celej spoločnosti podľa nášho názoru efektívnosťou rozumieme kritérium spôsobov činnosti a ich zabezpečovania z hľadiska dosiahnutia najvyššej možnej racionality v daných podmienkach.“<sup>3</sup>

V uvedenom kontexte sme považovali za potrebné naznačiť, že absencia obligatórných výberových konaní vo verejnej službe má široké právne dôsledky, odráža sa v problematike dosahovania cieľov vedy o verejnej správe, v cieľoch výkonu verejnej správy a v neposlednom rade taktiež v efektívnosti výkonu administratívnoprávnych noriem.

Absencia obligatórnosti výberových konaní vo verejnej službe teda ovplyvňuje všetky funkcie verejnej správy, nakoľko tie sa nevykonávajú erudovanými zamestnancami verejnej služby, ale vopred vybranými osobami, ktoré ani nemusia spĺňať predpoklady odbornej pripravenosti.

Funkcie verejnej správy pritom môžeme charakterizovať ako skupiny alebo komplexy rovnorodých druhov aktivít, ktoré majú spoločné kritérium pre svoj výkon. Funkcie verejnej správy sú rovnako vonkajším prejavom aplikácie metód verejnej správy pri vlastnom výkone verejnej správy pri jednotlivých kompetenčných okruhoch. Komplex funkcií verejnej správy nám preto vytvorí dynamickú stránku verejnej správy.

Riešením problému absencie obligatórnosti výberových konaní vo verejnej službe by bolo zavedenie procesu urýchlenej novelizácie zákona o výkone práce vo verejnom záujme v tom smere, že každý zamestnanec vo verejnej službe by sa musel podrobiť obligatórnemu výberovému konaniu. Tým by sa zvýšila kvalita napĺňania cieľa verejnej správy, metódy verejnej správy sa efektívne uplatňovali a volila by sa vhodná konštelácia funkcií verejnej správy.

V našich podmienkach vzniká problém so zatriedovaním nášho systému obsadzovania miest vo verejnej správe do niektorých celkov, ktoré pozná teória práva.

<sup>2</sup> Vrabko, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2001, s. 15.

<sup>3</sup> Škultéty, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : VEDA, 2008, s. 69.

„K známym systémom verejnej (štátnej) služby patrí kariérny, spoliálny a meritný systém.“<sup>4</sup>

V kariérnom systéme sa pri obsadzovaní miest vo verejnej správe uprednostňuje možnosť kariérneho postupu konkrétneho zamestnanca verejnej správy.

Pre možnosť kariérneho postupu mu však musí byť ponechaná možnosť dlhodobo ostávať v rámci verejnej správy, a to samozrejme pri splnení jednotlivých kritérií výkonu verejnej správy.

Uvedené súvisí s definitívou, ktorá umožňuje komplexný kariérny postup. Od konkrétneho zamestnanca verejnej správy sa však vyžaduje lojalita k zamestnávateľovi v celom rozsahu.

Spoliálny systém obsadzovania miest vo verejnej správe požaduje obsadenie daných miest podľa toho, ako je ktorý subjekt poplatný pri tvorbe politických programov a napomôže k úspechu politickej strany v parlamentných voľbách. V tomto prípade ide o politizáciu organizačnej štruktúry verejnej správy.

Naproti tomu predstavuje meritný systém obsadzovania miest vo verejnej správe princíp presadenia odbornosti, erudovanosti a vzdelania pri procese výberových konaní, ktoré by mali byť obligatórne.

V kontexte uvedeného je potrebné konštatovať, že v Slovenskej republike nemáme zavedený žiadny z uvedených systémov výstavby verejnej správy.

Kariérny komplexný systém nemáme kvôli absencii právneho inštitútu definitívy a neistote v súvislosti so zamestnávaním v štátnej správe a verejnej službe.

Čo sa týka spoliálneho systému, je potrebné konštatovať nárast politických vplyvov vo verejnej správe, čo síce smeruje k tomuto systému, ale celkom nejde o tento systém, nakoľko neboli preukázané politické vplyvy pri radových pozíciách v štátnej správe.

Požadovaný a prijateľný meritný systém v našich podmienkach máme vybudovaný čiastočne, pri určitých pozíciách sú ustanovené vzdelanostné predpoklady, ale vo všeobecnosti je možné konštatovať absenciu vzdelanostných kritérií.

Riešením uvedeného problému by mohlo byť novelizovanie zákona o štátnej službe a verejnej službe, ktoré by ustanovovali definitívu a minimálne vzdelanostné predpoklady na každé miesto vo verejnej správe.

Samozrejme by išlo o generálnu právnu úpravu a konkrétne špecifiká výkonu verejnej služby by mohli upravovať osobitné právne predpisy.

Uvedená problematika súvisí aj s odbornosťou jednotlivých členov výberových komisií, takže určitý posun by bolo potrebné zaznamenať aj v tejto oblasti.

V neposlednom rade je potrebné vytvoriť koncepciu výstavby erudovanej štátnej správy a verejnej služby, ktorá by analyticky pristupovala k optimalizácii organizačnej stránky verejnej správy, čím by sa skvalitnila aj dynamická stránka výkonu verejnej správy a celkovo aj jednotlivé funkcie verejnej správy.

S uvedenou problematikou súvisí aj ďalší problém v súvislosti s obsadzovaním miest verejnej správy, a tým je nárast politických vplyvov vo verejnej správe.

V naznačenom kontexte pripúšťame fakt, že náš právny poriadok v určitých prípadoch s politickými vplyvmi výslovne počíta. Tak je tomu napr. v prípade ústrednej štátnej správy.

Pri vláde je proces jej tvorby ústavnoprávne nepopísaný, ale platí to, že prezident štátu po vyhlásení výsledkov parlamentných volieb poverí lídra víťaznej politickej strany zostavením vlády. Pokiaľ sa mu to v čase určenom prezidentom nepodarí, tak sa postupuje dovtedy, kým sa nenájde nominant, ktorý zostaví vládu, ktorú následne prezident štátu vymenuje.

---

<sup>4</sup> Prusák, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995, s. 75.

Takáto vláda je povinná v lehote do jedného mesiaca od svojho vymenovania predstúpiť pred parlament s programovým vyhlásením vlády a zabezpečiť si dôveru parlamentu. Predseda vlády, podpredsedovia vlády a jednotliví ministri sú politickí nominanti.

Podobne aj ministerstvá ako ústredné orgány štátnej správy sú budované na politickom princípe, predovšetkým čo sa ich vedenia týka, teda politické vplyvy sú aj v tomto prípade prítomné. Ministri sú menovaní prezidentom, pričom ide o politických nominantov.

O novej eliminácii politických vplyvov je možné hovoriť v prípade vedúcich služobných úradov na jednotlivých ministerstvách, kde by sa mohol zmeniť stav, že ich vymenúva vláda, teda politický orgán na návrh príslušného ministra.

Mohli by tu byť zavedené povinné výberové konania s ustanovením vzdelanostných a odborných parametrov a predovšetkým praxe.

Vedúci služobného úradu má totiž viesť služobný úrad, ktorým je príslušné ministerstvo, a preto musí poznať z vecnej stránky príslušnú problematiku, čo sa v prípade politických nominantov nemusí naplniť.

Pri miestnej štátnej správe sú politické vplyvy neprípustné. V podmienkach nášho štátu je ich však možné zaznamenať. Tak je tomu napr. v prípade všeobecnej miestnej štátnej správy, kde podľa platného právneho stavu prednostov obvodných úradov vymenúva vláda, teda politický orgán. Prednostovia obvodných úradov sú preto ako politickí nominanti poplatní konkrétnej politickej strane.

V tomto prípade by pri prednostoch obvodných úradov taktiež malo prebehnúť obligatórne výberové konanie s presne ustanovenými odbornými predpokladmi. Prednostovia obvodných úradov totiž musia odborne zvládať svoju problematiku, a to aj napriek kompetenčnému úbytku, ktorý spôsobila decentralizácia verejnej správy.

V neposlednom rade bude potrebné hľadať cesty smerom k harmonizácii legislatívnej činnosti jednotlivých ministerstiev tak, aby sa eliminovala nezrozumiteľnosť určitej právnej úpravy.

Tak je tomu napr. v prípade právnej úpravy týkajúcej sa vysokoškolských učiteľov<sup>5</sup> ako zamestnancov verejnej služby. Ich právne postavenie totiž upravuje vysokoškolský zákon, ktorý upravuje napr. procesný postup obsadzovania miest vysokoškolských učiteľov, kde je možné pozitívne hodnotiť povinné výberové konania na miesta vysokoškolských učiteľov.

Len podotýkame, že všeobecný postup výberových konaní ustanovený zákonom o výkone práce vo verejnom záujme sa neuplatní. Tento zákon však upravuje platové tarify vysokoškolských učiteľov, takže v tomto smere sa uplatní. Na postavenie vysokoškolského učiteľa sa vzťahuje aj Zákonník práce, napr. pri určení výmery dovolenky.

Riešením uvedených problémov by mohlo byť sprísnenie kontroly výkonu verejnej správy. V tomto prípade však kontrolou nemôžu byť narušené vzťahy právnej rovnováhy. Samospráva musí ostať nezávislou. Podstatným je dosiahnutie optimalizácie hodnôt verejného záujmu.<sup>6</sup>

#### IV. Záver

Záverom predloženého príspevku považujeme za potrebné aspoň rámcovo uviesť prínosy, ktoré podľa nášho názoru poskytol.

Naplnenie cieľov, ktoré boli vytýčené v úvode predloženého príspevku nebolo vôbec jednoduchou záležitosťou.

<sup>5</sup> Porovnaj Záhorčáková, J. – Kuril, M.: Predzmluvné vzťahy (§ 41 Zákonníka práce). In *Hybné sily rozvoja regiónov*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 324 a nasl.

<sup>6</sup> Kútik, J.: *Organizácia a krízový manažment verejnej správy*. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2006, s. 22



Predovšetkým bolo potrebné striktne uplatniť analytické prístupy k riešeniu uvedených problémov.

Prvým prínosom predloženého príspevku podľa nášho názoru je poskytnutie analýzy súčasného právneho stavu v štátnej správe a verejnej službe. Charakteristika sa týkala obsahovej náplne uvedených zákonov, ale nešlo len o náčrt daného právneho stavu, ale aj o zamyslenie sa nad ním.

Ďalším prínosom je podľa nášho názoru poskytnutie analýzy problémov obsadzovania miest vo verejnej správe.

Analýza sa týkala len vybraných problémových okruhov, ktoré boli podľa nášho názoru podstatnými. Ide napr. o problém absencie obligatórných výberových konaní vo verejnej službe.

Absencia obligatórných výberových konaní má pritom široké právne dôsledky, a to nielen na oblasť personálnej politiky, ale aj na napĺňanie podstatného cieľa verejnej správy, dosahovanie atribútov určených vedou o verejnej správe a rovnako aj na úroveň funkcií vo verejnej správe.

Rovnako sa zdá ako problematická nemožnosť zatriedenia nášho systému verejnej správy do niektorého zo subsystémov obsadzovania miest vo verejnej správe, ktoré pozná teória práva.

Predovšetkým absentuje jednoznačná politika rozvoja verejnej správy, ktorá by určovala trendové súvislosti jej vývoja smerom do budúcnosti. Tým by bolo možné priblížiť sa smerom k požadovanému ideálu meritného systému verejnej správy.

V ďalšom bol uvedený problém nárastu politického vplyvu vo verejnej správe, ktorý bol diferencovaný v kontexte ústrednej a miestnej štátnej správy na konkrétnych prípadoch.

Boli navrhnuté aj konkrétne riešenia uvedených problémových okruhov, a to cez transparentné výberové konania napr. na pozíciu vedúceho služobného úradu.

Uvedené riešenia sú plne v súlade s jednotlivými podstatnými princípmi vo verejnej správe, ako je napr. princíp transparentnosti výkonu verejnej správy.

Neopomíname ani rovinu decentralizácie verejnej správy, ktorá ako podstatný fenomén ovplyvnila tak statickú, ako aj dynamickú stránku výkonu verejnej správy.

V neposlednom rade v predloženom príspevku poukazujeme na potrebné zjednotenie danej právnej úpravy, v našom prípade ide o problematiku vysokoškolského učiteľa, ktorého právne postavenie upravujú rôzne právne predpisy z rôznych oblastí platného právneho poriadku, čo nepovažujeme práve za šťastné.

V závere ešte považujeme za potrebné zdôrazniť, že sa dosiahol aspoň čiastočne potrebný zjednocujúci efekt, nakoľko sa nadobudnuté poznatky predstavujú v praktických súvislostiach, teda v praktickej rovine výkonu verejnej správy, čo považujeme za podstatné pre jej komplexný obraz.

## Literatúra

[1] KURIL, M.: Obmedzenie rozsahu pracovného času pedagogických zamestnancov vysokých škôl (analýza návrhu novely vysokoškolského zákona). In *Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 242-253. ISBN 978-80-89600-07-6.

[2] KÚTIK, J.: *Organizácia a krízový manažment verejnej správy*. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2006. 277 s. ISBN 80-8075-142-0.

[3] PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995. 331 s. ISBN 80-7160-080-6.

[4] ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : VEDA, 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.

[5] VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2001. 164 s. ISBN 80-7160-148-9.

- [6] ZÁHORČÁKOVÁ, J. – KURIL, M.: Predzmluvné vzťahy (§ 41 Zákonníka práce). In *Hybné sily rozvoja regiónov*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 324-331. ISBN 978-80-89458-54-0.
- [7] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 131/2001 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov.
- [11] Internetové pramene: [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk), [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).

## Summary

This scientific article contains the problematic of the seating of the places of the public administration. The object of this article is the analysis of this problematic and the applications of the individual solutions. The individual solutions are the issues of the analysis of the actual enactment. The solutions of the individual problems can help in the frame of the administrative process. The issues of the solutions of these problems can use the science of the public administration.

**Kľúčové slová:** verejná správa, subjekt verejnej správy, štátna správa, správny proces, veda o verejnej správe.

## Kontakt

JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.  
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky  
Stromová 1  
813 30 Bratislava 1  
Slovenská republika  
E-mail: [ladislav.hrtanek@minedu.sk](mailto:ladislav.hrtanek@minedu.sk)

**Recenzenti:** prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.  
doc. Ing. Stanislav Filip, PhD.

# Freiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihr Beitrag zur Arbeitslosenbekämpfung

JUDr. Andrej Karpat, PhD.

## I. Einleitung

Zu den wesentlichsten Zielen des am 25. März 1957 in Rom unterschriebenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (weiter nur „Gründungsvertrag“) gehörte die schrittweise Errichtung eines Gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>1</sup>

Dieser sollte neben der Verwirklichung des freien Warenverkehrs auch weitere drei Grundfreiheiten umfassen, nämlich den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. In den achtziger Jahren wurde durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) zusätzlich das im Weißbuch der Kommission 1985 vorgeschlagene Binnenmarktkonzept in den Gründungsvertrag verankert.<sup>2</sup>

Der Binnenmarkt stellt dabei im Vergleich zum Gemeinsamen Markt eine höhere Phase der europäischen Integration dar, da er diesen ergänzt und erweitert.<sup>3</sup>

Bis zur Erlangung der Rechtskraft des Lissabon-Reformvertrags wurden somit im Gemeinschaftsprimärrecht sowohl Gemeinsamer Markt, als auch Binnenmarkt erwähnt, danach wurde der erstgenannte Begriff definitiv aus allen Bestimmungen des Gründungsvertrages gestrichen.

Unabhängig von der akademischen Diskussion über die Begriffsabgrenzung verlangt auch das Konzept des Binnenmarktes, genauso wie vom Gemeinsamen Markt vorgesehen, nicht nur die Abschaffung der Grenzen für den Warenverkehr, sondern auch Sicherstellung der Mobilität von weiteren Produktionsfaktoren, nämlich Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die zusammen als die vier Binnenmarktfreiheiten bezeichnet werden.<sup>4</sup>

Die Personenverkehrsfreiheit selbst umfasst im Grunde zwei selbständige Freiheiten, nämlich die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit, und kann somit als die Freiheit für natürliche und juristische Personen definiert werden, sich aufgrund ihrer Staatszugehörigkeit ohne Diskriminierung im Gebiet der Mitgliedsstaaten aufzuhalten, mit dem Ziel dort wirtschaftlicher Tätigkeit nachgehen zu können.<sup>5</sup>

Im Sinne dieser Definition müsste man somit eigentlich auch die im Gründungsvertrag selbständig angeführte Dienstleistungsfreiheit zur Personenverkehrsfreiheit dazu zählen.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) wurde durch den Vertrag von Maastricht in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) umbenannt und durch den Vertrag von Amsterdam neu nummeriert. Mit Wirkung zum 1. Dezember 2009 wurde der EG-Vertrag durch Art. 2 des Vertrags von Lissabon in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt.

<sup>2</sup> Gemäß Art. 13 EEA sollte das Konzept des Binnenmarkts bis zum 31.12.1992 verwirklicht werden.

<sup>3</sup> Fischer, P., Köck, H. F., Karollus, M. M.: *Europarecht – Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen*. 4. Ausgabe. Wien : Linde Verlag, 2002. Seite 14, Rz 23.

<sup>4</sup> In diesem Sinn definiert Art. 26 Abs. 2 AEUV, dass „(d)er Binnenmarkt... einen Raum ohne Binnengrenzen (umfasst), in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“

<sup>5</sup> Die Arbeitnehmerfreizügigkeit umfasst gemäß Art. 45 Abs. 2 AEUV „die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.“ Die Niederlassungsfreiheit hingegen umfasst im Sinne vom Art. 49 UAbs. 2 AEUV „... die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen... nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.“

<sup>6</sup> Die Dienstleistungen werden im Art. 57 UAbs. 1 AEUV definiert als „... Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit die nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über

Die Verwirklichung aller dieser mit dem freien Personenverkehr zusammenhängenden Freiheiten hat jedenfalls potenzial die Arbeitslosenrate in den einzelnen Unionmitgliedsländern entscheidend zu beeinflussen. Während die meisten Staaten des ehemaligen politischen Westeuropas bezüglich der Öffnung ihres Arbeitsmarktes für Staatsangehörige der ab dem Jahr 2004 der Union beigetretenen Länder eher negative Auswirkungen auf ihre Arbeitslosigkeit befürchtet haben, was sich schließlich auch in den Beitrittsverträgen durch die Verankerung der siebenjährigen Übergangsfrist hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit niedergeschlagen hat, haben die neuen Mitgliedstaaten überwiegend positive Erwartungen in den großen europäischen Binnenmarkt der Arbeitskräfte gesetzt.

## II. Die Zuständigkeit der Union zur Regelung des Binnenmarktes

Da ursprünglich im Gründungsvertrag kein Kompetenzkatalog enthalten war, ist es die Aufgabe der Wissenschaft und der Rechtsprechung gewesen die Kompetenzverteilung zwischen der Union bzw. damals noch der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten herauszuarbeiten. Da dieser Umstand immer mehr kritisiert wurde und auch nicht zu unterschätzendes Streitpotenzial in sich barg, wurden Stimmen für eine eindeutige primärrechtliche Abgrenzung der Gemeinschaftszuständigkeiten gegenüber innerstaatlichen Kompetenzen laut. Der ursprünglich im Vertrag für eine Verfassung für Europa vorgesehene Kompetenzkatalog wurde letztlich durch den Lissabon-Reformvertrag übernommen und in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der zugleich in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (weiter nur „AEUV“ oder „Vertrag“) umbenannt wurde, eingefügt.<sup>7</sup>

Gemäß der gegenwärtigen ausdrücklich im Vertrag angeführten Kompetenzverteilung, steht einerseits der Union bei der Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. b) AEUV ausschließliche Zuständigkeit zu, andererseits wird der Binnenmarkt als solcher von Art. 4 Abs. 2 lit. a) AEUV als einer der Hauptbereiche der von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit erwähnt. Bei der eng mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbundenen Sozialpolitik kommt der Union im Sinne des Art. 5 Abs. 3 AEUV lediglich Koordinierungszuständigkeit zu, sodass sie in diesem Bereich nur Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann. Die insbesondere mit der Arbeitslosenbekämpfung zusammenhängende allgemeine und berufliche Bildung zählt Art. 6 lit. e) AEUV wiederum zu etwas weiter gefassten Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten der Union, die sich insbesondere dadurch kennzeichnen, dass ihre Ausübung zu keiner Harmonisierung der Rechtsvorschriften führen darf.

## III. Der Arbeitnehmerbegriff

Aus der Judikatur des Gerichtshof der Europäischen Union (weiter nur „Europäischer Gerichtshof“) folgt, dass der Umfang des Arbeitnehmerbegriffs keinesfalls nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedsstaaten, sondern ausschließlich nach dem Unionsrecht zu beurteilen ist.<sup>8</sup>

---

*die Freizügigkeit der Personen unterliegen.*“ Somit handelt es sich hierbei um einen Auffangtatbestand für entgeltliche Leistungen.

<sup>7</sup> Der Vertrag über eine Verfassung für Europa war ein im Jahr 2003 von einem Europäischen Konvent ausgearbeiteter und von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländern am 29. Oktober 2004 im Rom feierlich unterzeichneter völkerrechtlicher Vertrag, der das Ziel verfolgte die Union zu reformieren und die bis dahin gültigen Gründungsverträge abzulösen. Nach gescheiterten Referenden in Frankreich und Holland wurde er von mehreren Mitgliedstaaten nicht ratifiziert und konnte somit keine Rechtskraft erlangen.

<sup>8</sup> Bereits im Urteil vom 19. März 1964 in der Streitsache *M. K. H. Unger gegen Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten*, Rs 75/63, Slg 1964, 396, Rz 1, unterstrich der Europäische Gerichtshof, dass „wenn die

Da die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu den Grundlagen der Union gehört, sind die jeweiligen den Geltungsbereich dieser Grundfreiheit bestimmenden Unionsvorschriften weit, und die zulässigen Ausnahmen eng auszulegen.<sup>9</sup>

Dementsprechend umfasst der Arbeitnehmerbegriff alle Personen, die während einer bestimmten Zeit für andere nach deren Weisung Leistungen gegen Entgelt erbringen, die eine tatsächliche und echte Erwerbstätigkeit darstellen, und das unabhängig von der Rechtsnatur oder Bezeichnung des Beschäftigungsverhältnisses durch die innerstaatlichen Rechtsvorschriften.<sup>10</sup>

Das Vorliegen der Weisungsgebundenheit stellt dabei das Unterscheidungskriterium zur Niederlassungsfreiheit dar, die die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeit umfasst, und zusammen mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Sinne des Binnenmarktkonzepts die Personenverkehrsfreiheit bildet.

Ebenfalls in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind weitere Aufklärungen zum Umfang der Arbeitstätigkeit zu finden. So ist es beispielsweise unwesentlich, dass die betroffene Person nur Teilzeitarbeit verrichtet, oder nur ein geringes Entgelt erhält, selbst wenn dieses nicht einmal das innerstaatlich angesetzte Mindesteinkommen erreicht.<sup>11</sup>

Unter die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer fällt jedoch nur die Ausübung tatsächlicher und echter Arbeit. Das heißt, bei Tätigkeiten von so geringem Umfang, dass sie als völlig unwesentlich und untergeordnet anzusehen sind, liegt die Grenze, ab der keine Arbeitnehmereigenschaft mehr gegeben ist.<sup>12</sup>

Vor allem handelt es sich aber bei dem „Arbeitnehmer“ im Sinne der Unionsrechts um einen viel weiter gefassten Begriff als im Falle des „Angestellten“ im Sinne der nationalen Rechtsvorschriften. So genießen die Arbeitnehmereigenschaft auch Personen die nur eine Arbeit suchen, oder diese unfreiwillig verloren haben und somit arbeitslos geworden sind, sowie Personen bei ihrem freiwilligen Ausscheiden aus dem Berufsleben mit dem Ziel ein Vollzeitstudium zu absolvieren, sofern zwischen diesem und der früheren Beschäftigung ein

---

*Artikel... des Vertrages Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aufstellen, so verleihen sie damit diesem Begriff (unionsrechtliche) Bedeutung. Wäre die Bestimmung dieses Begriffes dem innerstaatlichen Recht überlassen worden, so wäre jeder Staat in der Lage, den Inhalt des Begriffes... Veränderungen zu unterwerfen und bestimmten Personengruppen nach Belieben den Schutz des Vertrages zu entziehen. Im Übrigen bieten (die) Artikel... des Vertrages keinerlei Anhaltspunkte für die Annahme, diese Vorschriften hätten die nähere Bestimmung des Begriffes Arbeitnehmer den innerstaatlichen Rechtsordnungen überlassen... Nach alledem wären... (die Vertragsbestimmungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit) jeglicher Bedeutung beraubt und die vorerwähnten Ziele des Vertrages ernsthaft gefährdet, wenn es dem nationalen Recht freistünde, den Inhalt des fraglichen Ausdrucks einseitig festzulegen und zu verändern. Daher ist festzustellen, dass (sich) der Begriff Arbeitnehmer... (im Sinne der Vertragsbestimmungen) nicht nach innerstaatlichem, sondern nach... (Unionsrecht) bestimmt.“*

<sup>9</sup> Urteil vom 3. Juni 1986 in der Streitsache *Kempf gegen Staatssecretaris van Justitie*, Rs 139/85, Slg 1986, 1741, Rz 13.

<sup>10</sup> Urteil vom 3. Juli 1986 in der Streitsache *Deborah Lawrie-Blum gegen Land Baden-Württemberg*, Rs 66/85, Slg 1986, 2121, Rz 17: „Das entscheidende Element der Arbeitnehmereigenschaft liegt nun darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält.“ Rz 21, zweiter Satz: „... die Begriffe des Arbeitnehmers und der Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis (sind) so zu verstehen, dass sie auch Personen umfassen, die, weil sie keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen, nur ein Einkommen beziehen, das unter dem für eine Vollzeitbeschäftigung liegt, sofern es sich um die Ausübung tatsächlicher und echter Tätigkeiten handelt.“

<sup>11</sup> Urteil vom 23. März 1982 in der Streitsache *D.M. Levin gegen Staatssecretaris van Justitie*, Rs 53/81, Slg 1982, 1035, Rz 16: „Die Begriffe des Arbeitnehmers und der Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis sind folglich dahin zu verstehen, dass die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer auch für Personen gelten, die nur eine Teilzeittätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausüben oder aufnehmen wollen und daraus nur ein unter dem in der betreffenden Branche garantierten Mindesteinkommen liegendes Einkommen erzielen oder erzielen würden. Insoweit kann nicht zwischen Personen, die sich mit ihren Einkünften aus einer derartigen Tätigkeit begnügen wollen, und Personen differenziert werden, die diese Einkünfte durch andere Einkünfte, sei es aus Vermögen oder aus der Arbeit eines sie begleitenden Familienmitglieds, ergänzen.“

<sup>12</sup> *Ibid.*, Rz.17.

Zusammenhang besteht. Da das Unionsrecht nicht die Frage regelt, wie lange sich ein Unionsbürger bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit zur Stellensuche in einem Mitgliedstaat aufhalten darf, sind die Mitgliedstaaten berechtigt hierfür einen angemessenen Zeitraum festzulegen. Auch nach dessen Ablauf kann der Betroffene jedoch vom Aufnahmemitgliedstaat nicht ausgewiesen werden, wenn er den Nachweis erbringt, dass er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht.<sup>13</sup>

#### IV. Die unionsrechtliche Regelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die grundlegenden primärrechtlichen Regelungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit befinden sich in Art. 45-48 AEUV. Das wesentliche Ziel dieser Binnenmarktfreiheit liegt gemäß Art. 45 Abs. 2 AEUV in der Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Somit ist klargestellt, dass die Freiheit nur auf zwischenstaatliche Sachverhalte innerhalb der Union anwendbar ist und ausschließlich Arbeitnehmer aus den Unionsmitgliedstaaten zu den Begünstigten gehören. Diesen stehen dabei verschiedene Rechte zu, wie insbesondere sich um tatsächlich angebotenen Stellen zu bewerben, sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen, oder sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort einer Beschäftigung nachzugehen, und auch nach Beendigung dieser im Mitgliedstaat zu verbleiben, wobei alle diese Rechte bei Bedarf, unter Einhaltung einiger vom Europäischen Gerichtshof formulierten Voraussetzungen, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, beschränkt werden dürfen, jedoch nie zu wirtschaftlichen Zwecken.<sup>14</sup>

Diese Ausnahmen beziehen sich außerdem ausschließlich auf die Rechte auf Einreise und Aufenthalt und können somit niemals Abweichungen vom arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz rechtfertigen. Dabei muss es sich nur um individuelle Maßnahmen im Einzelfall handeln, bei denen ausschließlich das persönliche Verhalten der Betroffenen ausschlaggebend ist, welches eine tatsächliche, gegenwärtige, erhebliche und somit ein Grundinteresse der Gesellschaft berührende Gefahr darstellen muss, sodass auf Generalprävention verweisende Begründungen jedenfalls unzulässig sind.<sup>15</sup>

Die zulässige Einschränkung des Aufenthaltsrechts der Arbeitnehmer auf Grund der Gesundheitsgefährdung der Öffentlichkeit ist nur auf Krankheiten beschränkt, die epidemisches Potenzial im Sinne der einschlägigen Rechtsinstrumente der Welthandelsorganisation haben, sowie sonstige die durch Infektionserreger oder Parasiten verursacht werden und übertragbar sind.<sup>16</sup> Zur Feststellung ob eine solche Krankheit vorliegt, dürfen die Mitgliedstaaten, bei Vorliegen von ernsthaften Anhaltspunkten, dem Arbeitnehmer binnen drei Monaten nach der Einreise eine kostenlose ärztliche Untersuchung anordnen.<sup>17</sup>

Krankheiten, die erst nach Ablauf der Dreimonatsfrist ab dem Zeitpunkt der Einreise auftreten, stellen jedenfalls keinen Ausweisungsgrund mehr dar.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Urteil vom 20. Februar 1997 in der Streitsache *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien*, Rs C-344/95, Slg 1997, I-01035, Rz 17.

<sup>14</sup> Art. 45 Abs. 3 AEUV, sowie Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie Nr. 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

<sup>15</sup> Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie Nr. 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Art. 29 Abs. 1.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Art. 29 Abs. 3.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Art. 29 Abs. 2.

Bei der Entscheidung über eine Ausweisung des Arbeitnehmers aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit müssen insbesondere die Dauer des Aufenthaltes des Betroffenen im Hoheitsgebiet, sein Alter, sein Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration im Aufnahmemitgliedstaat und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat berücksichtigt werden.<sup>19</sup>

Eine Ausweisung von Unionsbürgern, die bereits das Recht auf Daueraufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats genießen, darf hingegen nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügt werden.<sup>20</sup>

Handelt es sich bei den Unionsbürgern um minderjährige, oder Personen die in den letzten zehn Jahren ihren Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat gehabt haben, darf die Entscheidung über eine Ausweisung nur auf zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit beruhen, es sei denn, die Ausweisung des minderjährigen Kindes ist zu seinem Wohl notwendig.<sup>21</sup>

Das Primärrecht hält zusätzlich auch Beschränkungen des Zugangs zu bestimmten Beschäftigungsbereichen der öffentlichen Verwaltung für zulässig. Wortwörtlich formuliert der Art. 45 Abs. 4 AEUV bezüglich dieser Bereiche sogar eine Anwendungssperre der Unionsvorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Aus der Interpretation dieser Bestimmung durch den Europäischen Gerichtshof geht jedoch hervor, dass einerseits der Begriff „öffentliche Verwaltung“ nicht formell-organisatorisch, sondern materiell-inhaltlich zu verstehen ist, sodass eine Beschränkung nur hinsichtlich der mit Ausübung der Hoheitsgewalt verbundenen Arbeitsstellen, die ein besonderes Loyalitätsverhältnis zum Staat erfordern, zulässig ist.<sup>22</sup>

Andererseits wendet er, genau so wie hinsichtlich der Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an, der verlangt, dass die Beschränkung einerseits dem angestrebten Zweck angemessen ist, andererseits muss sie das gelindeste Mittel zur Zweckerfüllung darstellen, das heißt von allen zweckdienlichen und zur Verfügung stehenden Maßnahmen die Arbeitnehmerfreizügigkeit am wenigsten behindern.<sup>23</sup>

Zu den weiteren primärrechtlichen Bestimmungen gehört Art. 46 AEUV, der eine generelle Verordnungs- sowie Richtlinienermächtigung für das Europäische Parlament und den Rat zur Ergreifung für die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erforderlicher Maßnahmen formuliert.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid., Art. 28 Abs. 1.

<sup>20</sup> Ibid., Art. 28 Abs. 2.

<sup>21</sup> Ibid., Art. 28 Abs. 3.

<sup>22</sup> Erfasst sind Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung, die den Kernbereich der Ausübung von Hoheitsgewalt darstellen wie z.B. Polizei, Militär, Steuerverwaltung oder Diplomatie.

<sup>23</sup> Im Urteil vom 10. November 1982 in der Streitsache *Walter Rau Lebensmittelwerke gegen P.V.B.A. De Smedt*, Rs 261/81, Slg 1982, 3961, Rz 12, formulierte der Europäische Gerichtshof den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit der mengenmäßigen Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit und Maßnahmen gleicher Wirkung folgendermaßen: „Die Regelung (des Mitgliedstaats) muss... in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Hat ein Mitgliedstaat die Wahl zwischen verschiedenen zur Erreichung desselben Ziels geeigneten Mitteln, so hat er das Mittel zu wählen, das... (die Binnenmarktfreiheit) am wenigsten behindert.“

<sup>24</sup> Zu den Maßnahmen, die der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit dienen sollen, gehören gemäß Art. 46 AEUV insbesondere: die Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen; die Beseitigung der Verwaltungsverfahren und -praktiken sowie der für den Zugang zu verfügbaren Arbeitsplätzen vorgeschriebenen Fristen, die sich aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften ergeben und deren Beibehaltung die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer hindert; die Beseitigung aller Fristen und sonstigen Beschränkungen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind und die den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten für die freie Wahl des Arbeitsplatzes andere Bedingungen als den inländischen Arbeitnehmern auferlegen; die Schaffung geeigneter Verfahren für die Zusammenführung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu Bedingungen, die

Ebenfalls gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren können auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendige Maßnahmen beschlossen werden, wobei zu diesem Zweck ein System eingeführt wurde, welches den zu- und abwandernden Arbeitnehmern garantiert, dass einerseits alle nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs, sowie für die Berechnung der Leistungen, zusammengerechnet werden, andererseits die Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen, ausbezahlt werden.<sup>25</sup>

Schließlich verpflichtet der Art. 47 AEUV die Mitgliedstaaten zur Förderung des Austausches junger Arbeitskräfte.

Zu den wichtigsten die Arbeitnehmerfreizügigkeit regelnden Sekundärrechtsakten gehört die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (weiter nur „Verordnung“), die aus Gründen der Klarheit und der Übersichtlichkeit die mehrfach erheblich geänderte Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 kodifiziert hat. Im siebten Erwägungsgrund zur Verordnung wird betont, dass das gemäß dem Unionsrecht anzuwendende Gleichbehandlungsprinzip die Zuerkennung des gleichen Vorrangs sämtlicher Unionsbürger beim Zugang zu einer Beschäftigung in den Mitgliedstaaten miteinschließt. Diese die Arbeitslosigkeit beeinflussende Gleichstellung kann jedoch tatsächlich nur dann verwirklicht werden, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates eine Beschäftigung sucht, die gleiche Hilfe erhält, wie sie die Arbeitsämter dieses Staates den eigenen Staatsangehörigen bei Arbeitssuche gewähren.<sup>26</sup>

Sofern ein Unionsbürger in einem Mitgliedstaat bereits eingestellt oder für eine Beschäftigung angeworben wird, darf bei ihm hinsichtlich seines Gesundheitszustandes, des Berufes oder sonstiger Anforderungen kein anderer Maßstab angelegt werden als bei den Arbeitnehmern die Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind und die gleiche Beschäftigung ausüben wollen.<sup>27</sup>

Für die Bewältigung der Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten spielen die Bestimmungen des Kapitels II der Verordnung eine besonders wichtige Rolle. Unter anderem verpflichten sie die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Veranlassung und Vornahme aller Untersuchungen in Bezug auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, die sie im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Union für erforderlich halten. Die zentralen Dienststellen der Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten arbeiten dabei sowohl untereinander, als auch mit der Kommission eng zusammen, mit dem Ziel ein gemeinsames Vorgehen beim Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen in der Union und bei der damit zusammenhängenden Vermittlung der Arbeitnehmer herbeizuführen.<sup>28</sup>

Eine zentrale Aufgabe obliegt dabei der Europäischen Kommission. Die Mitgliedstaaten leiten ihr alle die Freizügigkeit und die Beschäftigung der Arbeitnehmer betreffenden Informationen, sowie die Angaben über die Lage und die Entwicklung der Beschäftigung, zu. Außerdem übermittelt in regelmäßigen Zeitabständen die besondere Dienststelle jedes Mitgliedstaats den besonderen Dienststellen der anderen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Koordinierungsbüro die Informationen über die Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie über

---

eine ernstliche Gefährdung der Lebenshaltung und des Beschäftigungsstands in einzelnen Gebieten und Industrien ausschließen.

<sup>25</sup> Art. 48 UAbs. 1 AEUV.

<sup>26</sup> Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union.

<sup>27</sup> Ibid., Art. 6 Abs. 1.

<sup>28</sup> Ibid., Art. 11 Abs. 1.



die Arbeitsmarktlage, die geeignet sind, den Arbeitnehmern in den anderen Mitgliedstaaten als Orientierungshilfe zu dienen.<sup>29</sup>

Zur allgemeinen Aufgabe des im Rahmen der Kommission gegründeten Europäischen Koordinierungsbüros für den Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen gehört die Förderung der Zusammenführung und des Ausgleichs von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen auf Unionsebene, wie auch die Wahrnehmung aller der Kommission gemäß der Verordnung obliegenden fachlichen Aufgaben und die namentliche Unterstützung der Dienststellen der Arbeitsämter der Mitgliedstaaten in ihrer Tätigkeit.<sup>30</sup>

Jede besondere Dienststelle übermittelt den besonderen Dienststellen der anderen Mitgliedstaaten sowie dem Europäischen Koordinierungsbüro regelmäßig einerseits die Stellenangebote, die voraussichtlich durch Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten befriedigt werden können, oder die an Drittstaaten gerichtet werden, andererseits die Arbeitsgesuche von Personen, die formell erklärt haben, dass sie in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten möchten, sowie nach Regionen und Wirtschaftszweigen aufgegliederte Angaben betreffend die Arbeitssuchenden, die sich ausdrücklich bereit erklärt haben, eine Stelle in einem anderen Land anzunehmen. Diese Angaben werden von den besonderen Dienststellen jedes Mitgliedstaats sobald wie möglich an die zuständigen Arbeitsämter und Arbeitsvermittlungsorganisationen weitergeleitet.<sup>31</sup>

Die Kommission und die Mitgliedstaaten analysieren alljährlich mindestens einmal gemeinsam die Ergebnisse der Maßnahmen der Union im Zusammenhang mit den Stellenangeboten wie auch Arbeitsgesuchen, und treffen alle erforderlichen Maßnahmen um die offenen Stellen vorrangig mit Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten zu besetzen, sowie zwischen den Stellenangeboten und den Arbeitsgesuchen in der Union ein Gleichgewicht herzustellen. Außerdem unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Zusammenführung und des Ausgleichs von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen, in dem die erhaltenen Informationen und die im Rahmen der Studien und Forschungen ermittelten Daten zusammengefasst werden, und aus dem alle zweckdienlichen Angaben über die Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Union hervorgehen.<sup>32</sup>

Bezüglich weiterer unmittelbar die Arbeitnehmerfreizügigkeit betreffenden Sekundärrechtsakte ist noch vor allem die Richtlinie Nr. 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zu nennen, die sich detailliert mit dem elementaren und persönlichen Recht der Unionsbürger beschäftigt, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Um den Unionsbürgern die Möglichkeit zu geben dieses Recht unter objektiven Bedingungen in Freiheit und Würde ausüben zu können, wird es auch den Familienangehörigen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gewährt.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Ibid., Art. 12 Abs. 1, 3.

<sup>30</sup> Ibid., Art. 18 UAbs. 1. Zu den Aufgaben des Europäischen Koordinierungsbüros gehört nach Art. 19 Verordnung insbesondere: „a) die praktischen Maßnahmen zu koordinieren, die innerhalb der Union für die Zusammenführung und den Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen erforderlich sind, und die sich daraus ergebende Zu- und Abwanderung von Arbeitnehmern zu untersuchen; b) in Zusammenarbeit mit dem Fachausschuss dazu beizutragen, dass zu diesem Zweck in verwaltungsmäßiger und technischer Hinsicht die Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen wahrgenommen werden; c) bei besonderem Bedarf im Einvernehmen mit den besonderen Dienststellen die Zusammenführung von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen vorzunehmen, deren Ausgleich von diesen Dienststellen durchgeführt wird. (Außerdem leitet) das Europäische Koordinierungsbüro... die unmittelbar an die Kommission gerichteten Stellenangebote und Arbeitsgesuche den besonderen Dienststellen zu und wird über die weitere Bearbeitung dieser Stellenangebote und Arbeitsgesuche unterrichtet.“

<sup>31</sup> Ibid., Art. 13 Abs. 1.

<sup>32</sup> Ibid., Art. 17 Abs. 1-3.

<sup>33</sup> Punkt 5 der Erwägungsgründe zur Richtlinie Nr. 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

Wie M. Kuril im Zusammenhang mit der Rechtslage in der Slowakischen Republik bemerkt, kommt der Familie bei der arbeits- und sozialrechtlichen Gesetzgebung eine besonders wichtige Stellung zu.<sup>34</sup>

Die sog. Freizügigkeitsrichtlinie regelt dabei sowohl die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit, Aufenthalt, sowie Daueraufenthalt genießen, als auch die zulässigen Beschränkungen dieser Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit stellt sie somit einen unverzichtbaren Beitrag zur Verwirklichung dieser Binnenmarktfreiheit dar.

## V. Schlusswort

Wie in den Erwägungsgründen zur Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union betont wird, ist die Freizügigkeit ein Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien. Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Union stellt dabei für den Arbeitnehmer eines der Mittel zur Verbesserung seiner Lebens- und Arbeitsbedingungen dar, welches seinen sozialen Aufstieg erleichtern sollte. Gleichzeitig wird durch sie auch der Bedarf der Wirtschaft der Mitgliedstaaten befriedigt. Das Recht eine vom Arbeitnehmer selbst ausgewählte Tätigkeit innerhalb der Union auszuüben sollte dabei gleichermaßen sowohl Dauerarbeitnehmern, als auch Saisonarbeitern, Grenzarbeitnehmern oder Arbeitnehmern, die ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit einer Dienstleistung ausüben, zuerkannt werden.<sup>35</sup>

Unter Arbeitnehmern im Sinne der Unionsvorschriften werden gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs alle Personen mit Unionsbürgerschaft verstanden, die während einer bestimmten Zeit für andere nach deren Weisung Leistungen gegen Entgelt erbringen, sofern diese eine tatsächliche und echte Erwerbstätigkeit darstellen. Eine dermaßen weitformulierte Anwendbarkeit der Unionsvorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit hat jedenfalls potenzial in den einzelnen Ländern und Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen einen erheblichen Beitrag zur deren Bewältigung zu leisten. Sofern mit der weiteren Verwirklichung der Binnenmarktfreiheiten gleichzeitig ein Wirtschaftswachstum in den Mitgliedstaaten erreicht werden kann, können auch Bürger der arbeitnehmeraufnehmenden Staaten vom gemeinsamen Binnenmarkt der Arbeitskräfte profitieren. Der enge Zusammenhang zwischen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Beschäftigung und der Berufsausbildung macht es aber notwendig, die einzelnen sich in dieser Hinsicht stellenden Probleme nicht mehr getrennt, sondern in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit zu prüfen und dabei zugleich die Arbeitsmarktprobleme auf regionaler Ebene zu berücksichtigen.<sup>36</sup>

Aufgrund der steigenden Arbeitslosenzahlen ist es somit gerade in dieser Zeit negativer Wirtschaftsprognosen unbedingt notwendig, dass sich die Mitgliedstaaten um eine Koordinierung ihrer Beschäftigungspolitik auf Unionsebene bemühen.

## Literaturverzeichnis

[1] FISCHER, P., KÖCK, H. F., KAROLLUS, M. M.: *Europarecht – Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen*. 4. Ausgabe. Wien : Linde Verlag, 2002. 1159 Seiten. ISBN 3-7073-0047-1.

---

<sup>34</sup> Kuril, M.: Ochrana rodiny v pracovnom práve. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik : Sammelband wissenschaftlicher Beiträge*. Wien : Paul Gerin, 2012. Seite 26.

<sup>35</sup> Punkte 4 und 5 der Erwägungsgründe zur Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union..

<sup>36</sup> Ibid., Punkt 9.

[2] KURIL, M.: Ochrana rodiny v pracovnom práve. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik : Sammelband wissenschaftlicher Beiträge*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 25-35. ISBN 978-3-200-02915-6.

### **Judikaturverzeichnis**

[1] Urteil vom 19. März 1964 in der Streitsache *M. K. H. Unger gegen Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten*, Rs 75/63, Slg 1964, 396.

[2] Urteil vom 23. März 1982 in der Streitsache *D.M. Levin gegen Staatssecretaris van Justitie*, Rs 53/81, Slg 1982, 1035.

[3] Urteil vom 10. November 1982 in der Streitsache *Walter Rau Lebensmittelwerke gegen P.V.B.A. De Smedt*, Rs 261/81, Slg 1982, 3961.

[4] Urteil vom 3. Juni 1986 in der Streitsache *Kempf gegen Staatssecretaris van Justitie*, Rs 139/85, Slg 1986, 1741.

[5] Urteil vom 3. Juli 1986 in der Streitsache *Deborah Lawrie-Blum gegen Land Baden-Württemberg*, Rs 66/85, Slg 1986, 2121.

[6] Urteil vom 20. Februar 1997 in der Streitsache *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien*, Rs C-344/95, Slg 1997, I-01035.

### **Rechtsvorschriften und rechtlich unverbindliche Akte**

[1] Richtlinie Nr. 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

[2] Amtsblatt der Europäischen Union, C 83 vom 30. März 2010: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

[3] Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union.

### **Zusammenfassung**

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Freiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ihrem möglichen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten. Er grenzt den Begriff des „Arbeitnehmers“ im Sinne der Unionsvorschriften ab und analysiert die Regelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Primär- als auch Sekundärrecht, sowie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Im Folgenden betont er die Notwendigkeit der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten auf Unionsebene und deutet somit auf ein mögliches Instrument zur Bewältigung der gegenwärtigen Wirtschaftskrise.

**Schlüsselwörter:** Europäische Union, Binnenmarkt, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Arbeitnehmer, Arbeitslosigkeit, Beschäftigungspolitik

### **Kontakt**

JUDr. Andrej Karpat, PhD.  
Paneuropäische Hochschule  
Fakultät für Rechtswissenschaft  
Institut für internationales und europäisches Recht  
Tomášikova 20  
821 02 Bratislava

E-mail: [andrej.karpat@paneurouni.com](mailto:andrej.karpat@paneurouni.com)

**Rezensenten:** doc. PhDr. Jarmila Chovancová, CSc.  
JUDr. Michal Kuril, PhD.

## Konsenzuálnosť pri vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe

prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

V súčasnosti sú zamestnanecké vzťahy v štátnej službe, na rozdiel od predchádzajúceho právneho stavu, budované na nových právnych základoch, keďže vychádzajú z niektorých princípov služobnej pragmatiky prispôbeným súčasným podmienkam, sú koncipované ako vzťahy verejnoprávne, konštituované k štátu.

Vychádzajú ťažiskovo z kariérneho systému štátnej služby, spravidla sú konštruované ako celoživotné vzťahy, pretrvávajúce i po ukončení aktívnej služby.

Štátnozamestnanecké vzťahy vytvárajú nevyhnutný právny základ pre profesionálny, objektívny a nezávislý výkon štátnej služby.

Toho času sú zamestnanecké vzťahy v štátnej službe legislatívne oddelené od ostatných zamestnaneckých vzťahov, ich úprava je plne autonómna, sú koncipované ako verejnoprávne vzťahy so zamestnávateľskou subjektivitou štátu, čo predstavuje taký právny stav, ktorý je bežný v právnych poriadkoch aj ostatných demokratických štátov.

Koncepcia zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe vychádza v prevažnej miere z kariérneho systému štátnej služby, ktorý predpokladá podriadenie zamestnancov statusu verejnoprávneho zamestnaneckého režimu.<sup>1</sup>

Spôsob vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe rozhodnutím o prijatí občana do služobného pomeru (štátnozamestnaneckého pomeru), to znamená na základe individuálneho právneho aktu, je predmetom pozornosti teórie správneho i pracovného práva. Predmetom diskusie býva posudzovanie vertikálneho, resp. horizontálneho založenia týchto vzťahov, či jednostranný menovací akt, ktorým sa zakladá štátnozamestnanecký pomer, je skutočne jednostranným, alebo má podobu zmluvy medzi správou a podriadeným. Táto diskusia nie je ničím novým a prakticky poukazuje aj na nejednotnosť právnej vedy.<sup>2</sup>

Obhajcovia prípustnosti verejných zmlúv zdôrazňovali prítomnosť, hoci aj konkludentnú, uchádzačovho súhlasu v menovacom akte. Podľa nich išlo pri menovaní v podstate o dvojstranný akt, pričom však prejav vôle účastníkov sa obmedzoval na dobrovoľné podriadenie režimu štátnej služby. O ďalšej dispozícii služobnými vzťahmi rozhodoval štát jednostrannými aktmi. Odporcovia tejto teórie namietali predovšetkým, že súhlas zamestnanca je iba podmienkou vydania menovacieho aktu, nie však jeho súčasťou. Podľa nich pripustením zmluvných prvkov do administratívnoprávnych vzťahov dochádza k nevhodnej privatizácii sféry, ktorá sa riadi odlišnými zásadami.<sup>3</sup>

Osobitnej povahy zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe lepšie zodpovedá zakladanie týchto vzťahov menovaním než pracovnou zmluvou. Zamestnanecký vzťah založený menovaním nestráca charakter vzťahu záväzkového, pretože menovanie je podmienené predchádzajúcim alebo dodatočným súhlasom zamestnanca (súhlas zamestnanca môže vyplývať aj zo správania, z ktorého je zrejmé, že zamestnanec so vznikom zamestnaneckého vzťahu súhlasí). Aj tu ide v podstate o dvojstranný zhodný prejav vôle, aj keď nemá formu súkromnoprávnej zmluvy. Zakladanie zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe individuálnym práv-

---

<sup>1</sup> Podľa L. Hrtánka ukazovateľ efektívnosti výkonu závislej práce v tzv. ďalších pracovných vzťahoch je postihnutelný najmä prostredníctvom vnímania miery schopnosti zamestnanca dosiahnuť súlad medzi variantom správania sa, ktorý je obsiahnutý v administratívnoprávnej norme a faktickým správaním sa subjektu práva, čo úzko súvisí s problematikou realizácie práva vo všetkých jej formách (bližšie pozri Hrtánek, L.: *Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy*. Bratislava : Eurokódex, 2013, s. 121 a nasl.

<sup>2</sup> Kálenská, M.: K právnému postavení štátnych zamestnanců. In *Právní obzor*, no. 2, 1994, s. 166.

<sup>3</sup> Čebišová, T.: *Socialistická státní služba*. Praha : 1981, s. 63.

nym aktom by nemohlo byť prípustné bez súhlasu zamestnanca, aj tieto vzťahy predpokladajú v skutočnosti súhlas zamestnanca.<sup>4</sup>

Rovnako J. Filo konštatuje, že aj v prípadoch, keď vzniká zamestnanecký vzťah menovaním, podmienkou účinnosti menovacieho aktu je súhlas zamestnanca, tento súhlas je možné prejavíť aj mlčky – konkludentne.<sup>5</sup>

Obdobné stanovisko prezentuje aj I. Tomeš, ktorý uvádza, že aj zamestnanecký vzťah v štátnej službe vznikajúci menovaním predpokladá predchádzajúci súhlas menovaného.<sup>6</sup>

Aj pri vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, ktoré sa zakladajú administratívnym aktom, sa uznáva, že formálnemu menovaciemu aktu vždy predchádza „dohoda strán“ a tiež v pomeroch vo svojej podstate verejnoprávných sa pripúšťa vznik zmluvou. Dnes sa rozdiely do určitej miery stierajú. K podobnému stanovisku dochádza aj M. Hrvol, analyzujúci právo verejnej služby v niektorých štátoch Európskej únie, keď konštatuje, že čistá právna charakteristika rozdielov správneho aktu a zmluvy sa v praxi členských štátov nepotvrďuje. Rozdiel medzi jednostranným aktom a zmluvou sa stiera, aj keď teoreticko-právne ho nemožno poprieť.

Odlíšenej mienky, je do istej miery, J. Kostečka, ktorý uvádza, že pri konštrukcii zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, ako vzťahov verejnoprávných, ktoré sa zakladajú správnym aktom – rozhodnutím o menovaní a zaradení štátneho zamestnanca na určité služobné miesto, zahrňujúce aj presne vymedzenú právomoc na úseku štátnej služby, možno rôzne dohody vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov nahradiť rozhodnutiami, ktorými sa vyhovuje príslušnej žiadosti alebo ktoré sa uskutočňujú „po dohode so štátnym zamestnancom“, či „so súhlasom štátneho zamestnanca“, aj tieto zostávajú rozhodnutiami administratívnej povahy a nestávajú sa dvojstrannými právnymi úkonmi.<sup>7</sup>

Takisto J. Kubica dochádza k záveru, že prijatie do zamestnaneckého vzťahu v štátnej službe sa realizuje písomným rozhodnutím služobného orgánu, teda jednostranným aktom, bez náznaku zmluvnosti.<sup>8</sup>

V tejto súvislosti si P. Tomek kladie otázku, či pri vzniku zamestnaneckého vzťahu v štátnej službe (služobného pomeru) ide naozaj o prejav vôle iba jednej strany, a to zamestnávateľského subjektu. Na rozdiel od uvedeného stanoviska zastáva názor, že rozhodnutiu o prijatí do štátnej služby (služobného pomeru) musí vždy predchádzať žiadosť uchádzača stať sa účastníkom predmetného vzťahu. Ku vzniku služobného pomeru musí smerovať, vedľa prejavu vôle služobného orgánu, tiež prejav vôle uchádzača. Prijímacie konanie, ktoré predchádza vzniku služobného pomeru, sa začína podaním žiadosti občana (uchádzača) o prijatie do služobného pomeru, to znamená, že pri vzniku služobného pomeru uskutočňuje prvotný úkon (žiadosť o prijatie) spravidla občan.

Avšak aj v prípade služobného pomeru nie je vylúčené, že ponuka ku vzniku služobného pomeru príde od služobného orgánu. Aj za tohto stavu sa vyžaduje, aby občan podal písomnú žiadosť o prijatie do štátnej služby (služobného pomeru). Aj na základe vyššie prezentovaného sa aktuálnou stáva otázka, či vydaniu rozhodnutia o prijatí občana do štátnej služby (služobného pomeru) nepredchádza dohoda o vzniku služobného pomeru. Rozhodnutie služobného orgánu o prijatí uchádzača do štátnej služby (služobného pomeru) by tak bolo formou objektivizácie tejto dohody.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Kálenská, M.: K základným problémom pracovného pomeru štátnych zamestnanců. In *Právník*, no. 6, 1969, s. 408 a nasl. (pozri tiež Kálenská, M.: Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, no. 4, 1972, s. 322).

<sup>5</sup> Filo, J. a kol.: *Československé pracovní právo*. Bratislava : Obzor, 1981, s. 95.

<sup>6</sup> Tomeš, I.: Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy. In *Právo a zákonnost*, no. 4, 1991, s. 189.

<sup>7</sup> Kostečka, J.: K přípravě zákona o státní službě. In *Právní praxe*, no. 6, 1993, s. 317 a nasl.

<sup>8</sup> Kubica, J.: *Právní úprava služebního poměru*. Praha : 1986, s. 17.

<sup>9</sup> Tomek, P.: Právní povaha služebního poměru. In *Právník*, no. 9-10, 1989, s. 859.

Ďalej P. Tomek konštatuje, že pokiaľ by sme sa priklonili k inému názoru, znamenalo by to, že služobný pomer vznikne na základe jednostranného rozhodnutia, ktoré možno vydať bez súhlasu (dokonca i proti vôli) občana. Takýto postup by bol nezákonný, do štátnej služby nemožno občana povolať správnym rozhodnutím vydaným *ex officio*.<sup>10</sup>

Z uvádzaných stanovísk je zrejماً značná názorová „rozkolisanosť“ ohľadne vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Značné názorové rozdiely v tejto súvislosti vyplývajú aj z nejednotného posudzovania otázky ohľadne rovnosti, resp. nerovnosti vzájomného postavenia subjektov pri zakladaní štátnozamestnaneckého vzťahu.

V právnej teórii, predovšetkým v občianskoprávných prameňoch, sa pod rovným právnym postavením účastníkov právneho vzťahu rozumie taký právny stav, keď jeden z účastníkov právneho vzťahu nemôže svojím jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého účastníka vzťahu a v rámci tohto vzťahu nemôže ani autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu.<sup>11</sup> Podľa M. Kurila Občiansky zákonník (§ 2 ods. 2) aj Občiansky súdny poriadok (§ 18) sa chybné dovolávajú „rovnakého“ právneho postavenia ich účastníkov, keďže „rovné“ a „rovnaké“ právne postavenie nemožno považovať za synonymá, naopak, s pojmom „rovnaké“ sa spája uplatňovanie zákazu diskriminácie, zatiaľ čo s pojmom „rovné“ rovnosť účastníkov v ich právnom postavení.<sup>12</sup>

Koncepcia nerovnosti, t. j. nadradenosti jedného subjektu právneho vzťahu nad druhým subjektom toho istého právneho vzťahu v administratívnoprávnych vzťahoch vyplýva z mocenskej prevahy jedného zo subjektov, ako prejav vôle štátu ustanovený zákonmi a inými normatívnymi právnymi aktmi.<sup>13</sup> Na druhej strane vzťahu, v postavení vertikálnej podriadenosti, vystupuje subjekt, voči ktorému sa verejná (štátna) správa vykonáva. Na vznik prevažnej časti týchto vzťahov nie je potrebný súhlas druhého subjektu, dokonca takýto vzťah môže vzniknúť aj proti jeho vôli (druhého subjektu, pozn. autora).<sup>14</sup>

V staršej poľskej právnej teórii sa objavil, ohľadne rovnosti, či nerovnosti účastníkov právneho (administratívnoprávneho) vzťahu, aj značne problematický názor E. Iserzona, podľa ktorého vo všetkých právnych vzťahoch sú účastníci rovnoprávni, pretože o obsahu právneho vzťahu nerozhoduje vôľa strán, ale právotvorné skutočnosti a keďže právny vzťah vzniká z vôle právneho predpisu, možno tvrdiť, že obaja účastníci právneho vzťahu sú podriadení právu a nie je medzi nimi vzťah nerovnosti, nadradenosti. Vo vzťahu k právu sú si rovní.<sup>15</sup> Toto stanovisko je príliš radikálne, nezodpovedá skutočnému usporiadaniu pomerov medzi účastníkmi právnych (administratívnoprávnych) vzťahov a neprihliada k právnej úprave.<sup>16</sup>

Domnievame sa, že na základe uvedeného môžeme formulovať niekoľko záverov. Po prvé, vznik zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe nie je sprevádzaný nerovnou pozíciou subjektov týchto vzťahov, pri usporiadaní ich vzájomných pomerov, v tejto súvislosti sa neuplatňuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti, pretože v postavení, v akom sa nachádzajú voči sebe, nemôže jeden druhému jednostranne vnútiť svoju vôľu (napr. formou záväzných

<sup>10</sup> Tomek, P.: Právni povaha služobného poměru. In *Právník*, no. 9-10, 1989, s. 859.

<sup>11</sup> David, L.: Verejnoprávna zmluva a právomoc súdu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, no. 1, 1996, s. 37.

<sup>12</sup> Kuril, M.: Procesná autonómnosť pracovného práva – *quo vadis?* In *Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001 – 2011)*. Bratislava : VO PF UK, 2011, s. 33.

<sup>13</sup> M. Kuril poukazuje na skutočnosť, že pracovnoprávne a obdobné pracovné vzťahy (t. j. právne vzťahy v podnikateľskej sfére) vykazujú po ich vzniku „plnokrvnú“ subordináciu rovnako ako tzv. „ďalšie pracovné vzťahy“ v nepodnikateľskej sfére, pretože vzťah nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca je imanentný v charaktere závislej práce v oboch sférach (Kuril, M.: *Ochrana rodiny v pracovnom práve – vybrané problémy*. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 29.

<sup>14</sup> Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné (všeobecná a osobitná časť)*. Bratislava : VO PF UK, 1997, s. 57.

<sup>15</sup> Iserzon, E.: *Pravo administracyjne*. Warsava : 1966, s. 29.

<sup>16</sup> Starosciak, J.: *Otázky teorie a praxe*. Praha : Ústav státní správy, s. 113.

pokynov).<sup>17</sup> Ani jeden zo subjektov posudzovaného vzťahu nemôže jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého subjektu a ani nemôže v rámci tohto vzťahu autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu. Na druhej strane nemožno nechať nepovšimnuté, že autonómnosť vôle subjektov je, do istej miery, obmedzená kogentnosťou úpravy.

Po druhé, zamestnanecký vzťah v štátnej službe nemôže vzniknúť proti vôli občana, uchádzača o prijatie do štátnozamestnaneckého vzťahu, ale len s jeho súhlasom. Vydaniu rozhodnutia o prijatí do štátnej služby vždy predchádza žiadosť uchádzača o prijatie do tohto právneho vzťahu. V tejto súvislosti poznamenávame, že predmetné ustanovenia príslušných zákonov o štátnej službe (ustanovenia upravujúce vznik štátnozamestnaneckého pomeru, nemožno interpretovať staticky, izolovane, bez vnútorných súvislostí a vzájomnej previazanosti s inými ustanoveniami zákona. Naopak, je nevyhnutné chápať ich v istej komplexnosti posudzovania celého problému. Na druhej strane však nemožno popierať, že kogentné ustanovenia príslušných zákonov o štátnej službe, aj v súvislosti so vznikom zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, obmedzujú dispozitívnosť v právnom konaní subjektov týchto vzťahov.

Po tretie, formálne, podľa práva (*de iure*) je rozdiel medzi jednostranným aktom a zmluvou neoddiskutovateľný, avšak v skutočnosti (*de facto*) sa stráca.

Vzhľadom na skutočnosť, že v zamestnaneckých vzťahoch v štátnej službe sa uskutočňuje pracovná činnosť, poznamenávame, že takéto stanovisko korešponduje tiež s článkom 18 Ústavy Slovenskej republiky o nútených prácach,<sup>18</sup> ako aj s článkom 9 Listiny základných práv a slobôd. Opačné stanovisko by znamenalo negatívny zásah do ústavne zakotvených základných práv a slobôd občana.<sup>19</sup>

Podobne aj článok 4 ods. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý ratifikovala aj Slovenská republika, uvádza, že od nikoho sa nebude vyžadovať, aby vykonával nútené alebo povinné práce.

Podľa príslušnej judikatúry Európskej komisie pre ľudské práva sa pritom nútenou prácou rozumie práca vykonávaná zamestnancom proti jeho vôli, ako aj stav, keď povinnosť vykonávať prácu je pre zamestnanca nespravodlivá alebo sa vynucuje nátlakom.<sup>20</sup> Je jasné, že v súvislosti so vznikom zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe o takúto situáciu, aj na základe vyššie uvedeného, nejde.

## Literatúra

[1] DAVID, L.: Verejnoprávna zmluva a právomoc súdu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, no. 1, 1996.

[2] HRTÁNEK, L.: *Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy*. Bratislava : Eurokódex, 2013. 200 s. ISBN 978-80-89447-78-8.

[3] KÁLENSKÁ, M.: Pracovní poměry pracovníků státního aparátu a vedoucích pracovníků. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, no. 4, 1972.

<sup>17</sup> Podľa L. Haviarovej a M. Kurila nerovné postavenie subjektov zároveň nepripúšťa nerovnaké zaobchádzanie so subjektmi pri vzniku a po vzniku zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Vylúčené sú však iba také nerovnaké zaobchádzania, ktoré zákon výslovne zakazuje, resp. ktoré zákonodarca nedokáže „ospravedlniť“ ako vyrovnávacie opatrenia (bližšie pozri Haviarová, L. – Kuril, M.: Dočasné vyrovnávacie opatrenia (aktuálny právny stav a perspektívy vývoja v oblasti pracovného práva). In *Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 162-163.

<sup>18</sup> Porovnaj Vicen, V. – Kuril, M.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie (aktuálny právny stav a perspektívy vývoja). In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 178 a nasl.

<sup>19</sup> Porovnaj Kuril, M.: Význam trestného práva pri ochrane pracovnoprávných vzťahov. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 131 a nasl.

<sup>20</sup> Z materiálu Kancelárie agenta pre zastupovanie Slovenskej republiky v konaní pred Európskou komisiou pre ľudské práva (Bratislava : 1999).



- [4] KOSTEČKA, J.: Pracovní právo a legislativní koncepce v oblasti soukromého práva. In *Právní praxe*, no. 1, 1995.
- [5] KURIL, J.: K niektorým teoreticko-právnym aspektom služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru. In *Policajná teória a prax*, no. 1, 1993.
- [6] KURIL, J.: *Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru*. Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2000.
- [7] KURIL, M.: Procesná autonómnosť pracovného práva – *quo vadis?* In *Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001 – 2011)*. Bratislava : VO PF UK, s. 31-40. ISBN 978-80-7160-327-6.
- [8] KURIL, M.: Ochrana rodiny v pracovnom práve – vybrané problémy. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 25-35. ISBN 978-3-200-02915-6.
- [9] KURIL, M. – HAVIAROVÁ, E.: Dočasné vyrovnávacie opatrenia (aktuálny právny stav a perspektívy vývoja v oblasti pracovného práva). In *Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska*. Bratislava : VŠEMvs, 2012, s. 161-170. ISBN 978-80-89600-07-06.
- [10] KURIL, M.: Význam trestného práva pri ochrane pracovnoprávných vzťahov. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 130-140. ISBN 978-80-200-02915-6.
- [11] STAROSCIAK, J.: *Správa, otázky teórie a praxe*. Praha : Ústav štátní správy, 1976.
- [12] TOMEK, P.: Právní povaha služebního poměru příslušníků SNB. In *Právník*, no. 9-10, 1989.
- [13] TOMEŠ, I.: Právní úprava služebních poměrů zaměstnanců státní správy. In *Právo a zákonnost*, no. 4, 1991.
- [14] VESELÁ, M.: Státní služba. In *Acta universitatis brunensis iuridica*, no. 188. Brno : Masarykova univerzita, 1997.
- [15] VICEN, V. – KURIL, M.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie (aktuálny právny stav a perspektívy vývoja). In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 177-187. ISBN 978-80-200-02915-6.

## Summary

In the scientific paper the author deals with the contracting principle and the creation of the labour relations in the civil service (in employment relations). Part of the article are considerations, which are focused on the object of the research especially from the view of the theory of labour law. The author analyses the different viewpoints of the legal theorist as well as he defines several own conclusions.

**Kľúčové slová:** zamestnanecké vzťahy v štátnej službe, štátnozamestnanecký pomer, verejné zmluvy, služobný pomer, administratívno-právny vzťah, vznik štátnozamestnaneckého vzťahu, individuálny právny akt, služobný orgán.

## Kontakt

prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Ústav verejnej správy

Katedra bezpečnostného manažmentu

Furdekova 16

851 05 Bratislava

Slovenská republika

E-mail: jozef.kuril@vsemvs.sk

**Recenzenti:** prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.  
prof. JUDr. Vojtech Tkáč, CSc.

# Príspevok na dopravu do zamestnania<sup>1</sup>

JUDr. Michal Kuril, PhD.

## I. Všeobecne o aktívnych opatreniach na trhu práce (finančné príspevky)

Právna úprava príspevku na dopravu do zamestnania sa nachádza v siedmej časti zákona o službách zamestnanosti (ďalej aj ako „ZoSZ“).<sup>2</sup> V tejto časti uvedeného právneho predpisu sú obsiahnuté tzv. aktívne opatrenia na trhu práce.

Predmetom ZoSZ sú právne vzťahy, ktoré vznikajú pri poskytovaní služieb zamestnanosti.

Pod pojmom „služby zamestnanosti“ môžeme identifikovať systém nástrojov a inštitúcií, ktorých cieľom je pomoc a podpora účastníkom na trhu práce, a to predovšetkým pri hľadaní zamestnania alebo zmene zamestnania.

Služby zamestnanosti sa orientujú tiež na efektívne uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce, ako aj na obsadzovanie voľných pracovných miest.

Jednou zo základných úloh aktívnych opatrení na trhu práce je sprostredkovanie zamestnania.<sup>3</sup> Ide o činnosť, ktorá je zameraná na vyhľadávanie pracovného miesta, ponúkание vhodného zamestnania, resp. vyhľadávanie a ponúkание vhodných zamestnancov zamestnávateľovi.

Oprávnenými subjektmi sú uchádzači o zamestnanie,<sup>4</sup> záujemcovia o zamestnanie,<sup>5</sup> rovnako občania na území Slovenskej republiky a v členských štátoch Európskej únie.

Uvedené činnosti však nezakladajú právny nárok na strane oprávnených subjektov na sprostredkovanie zamestnania.

Aktívne opatrenia na trhu práce nie sú zamerané iba na sprostredkovanie zamestnania. Zaraďujeme k nim i služby, ktoré majú informačný, poradenský alebo odborný poradenský charakter.<sup>6</sup>

Podobne však vzdelávanie a príprava na trh práce<sup>7</sup> a finančné príspevky<sup>8</sup> sú druhom aktívnych opatrení, ktoré sa na trhu práce systematicky realizujú.

V prípade príspevku na dopravu do zamestnania ide z hľadiska druhu aktívnych opatrení na trhu práce o finančný príspevok.

Finančné príspevky, ktoré tvoria súčasť ZoSZ, je možné klasifikovať podľa rôznych kritérií. Ak zohľadníme skutočnosť, či finančné príspevky sú alebo nie sú nárokovateľné, môžeme vytvoriť dve základné skupiny.

Prvú, v rámci ktorej neexistuje právny nárok na konkrétny príspevok, a to ani po splnení zákonom určených požiadaviek, a druhú, v ktorej právny nárok vzniká, ak žiadateľ splní podmienky, ktoré sú s poskytnutím príspevku spojené.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

<sup>3</sup> Pozri § 32 ZoSZ.

<sup>4</sup> Pozri § 6 ZoSZ.

<sup>5</sup> Pozri § 7 ZoSZ.

<sup>6</sup> Pozri § 42-43 ZoSZ.

<sup>7</sup> Pozri § 44 a nasl. ZoSZ.

<sup>8</sup> Pozri § 49 a nasl. ZoSZ.

<sup>9</sup> Medzi príspevky, na ktoré vzniká po splnení zákonom ustanovených kritérií právny nárok, patrí napr. príspevok na presťahovanie za prácou (§ 53a ZoSZ).

Príspevok na dopravu do zamestnania je v ZoSZ kvalifikovaný ako finančný príspevok, na ktorý nemá žiadateľ právny nárok, a to ani v situácii, ak splní všetky podmienky zo strany zákona podmieňujúce poskytnutie príspevku.<sup>10</sup>

Skutočnosť, že právny nárok tu neexistuje, vyplýva z dikcie *príspevok na dopravu do zamestnania môže úrad práce, sociálnych vecí a rodiny poskytnúť* (ďalej aj ako „úrad“).<sup>11</sup>

Keďže ZoSZ nepoužíva výraz „úrad poskytuje príspevok“, ale „úrad môže poskytnúť príspevok“, ide o finančný príspevok bez právneho nároku. Ak by ZoSZ v § 53b uvádzal, že „príspevok úrad poskytuje“, bol by príspevok na dopravu do zamestnania právne nárokovateľný.

Vzhľadom na vyššie uvedené platí, že hoci by žiadateľ o príspevok na dopravu do zamestnania splňal všetky podmienky na priznanie nároku, úrad mu nie je povinný príspevok poskytnúť, pretože sa jedná o príspevok bez právneho nároku.

V období pred poslednou novelou<sup>12</sup> ZoSZ prevažovali v ZoSZ finančné príspevky s právnym nárokom, od 1. mája 2013 je vzájomný pomer právne nárokovateľných, resp. nenárokovateľných finančných príspevkov o niečo viac vyrovnaný.

Pod aktívne opatrenia na trhu práce patria aj národné projekty, ktoré sú schvaľované Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, ich realizáciu zabezpečuje Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny.

Programy a projekty, ktoré sú vymedzené v § 54 ods. 1 ZoSZ, sú financované zo zdrojov Európskeho sociálneho fondu a spolufinancované zo štátneho rozpočtu, resp. sú financované zo štátneho rozpočtu, alebo z iných zdrojov.<sup>13</sup>

Príspevok na dopravu do zamestnania (§ 53b ZoSZ) býva niekedy laickou verejnosťou zamieňaný s príspevkom na dochádzku za prácou (§ 53 ZoSZ). Pokiaľ však v prvom prípade ide o príspevok, ktorý sa poskytuje zamestnávateľovi, príspevok na dochádzku za prácou sa poskytuje zamestnancovi.

Základným cieľom poskytovania príspevku na dopravu do zamestnania je podpora, udržanie alebo zvyšovanie zamestnanosti, ak existujú objektívne prekážky (vymedzené v zákone) vo veci prepravy zamestnancov na pracovisko a späť.

## II. Obsah § 53b zákona o službách zamestnanosti

Podľa § 53b ods. 1 ZoSZ môže úrad poskytnúť príspevok na dopravu do zamestnania (ďalej aj ako „príspevok“) zamestnávateľovi na základe uzatvorenej *písomnej dohody*, ak zamestnávateľ zabezpečuje každodenne dopravu zamestnancov do zamestnania a späť z dôvodu, že hromadnými dopravnými prostriedkami nie je doprava preukázateľne vykonávaná vôbec alebo v rozsahu zodpovedajúcom potrebám zamestnávateľa.

Uvedený príspevok nemožno zamestnávateľovi poskytnúť v prípade, ak na dopravu do zamestnania bol poskytnutý príspevok na základe § 60 ZoSZ.<sup>14</sup>

Ak sú splnené podmienky na poskytnutie príspevku v zmysle § 53b ods. 1 ZoSZ, poskytnie sa príspevok vo výške najviac 50 % nákladov vynaložených na dopravu zamestnancov do zamestnania a späť.

Príspevok poskytuje úrad, v ktorého územnom obvode má zamestnávateľ sídlo alebo trvalý pobyt, ak je zamestnávateľ fyzickou osobou.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Žiadosti fyzických a právnických osôb o poskytovanie príspevkov na základe ZoSZ posudzuje tzv. Výbor pre otázky zamestnanosti (§ 16).

<sup>11</sup> Pozri § 53b ods. 1 prvá veta.

<sup>12</sup> Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.

<sup>13</sup> V súlade so ZoSZ nie je možné na uvedené programy a projekty poskytnúť finančné príspevky podľa ZoSZ.

<sup>14</sup> Príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov.

Dohoda o poskytnutí príspevku sa uzatvára v písomnej forme. ZoSZ väčšinu jej náležitostí predpisuje, zároveň však nevyklučuje možnosť, aby sa úrad a žiadateľ dohodli na ďalších náležitostiach.<sup>16</sup>

Obsah dohody tvoria osobné a identifikačné údaje účastníkov dohody, ako aj počet zamestnancov, ktorí sú mesačne prepravovaní. Zároveň musí byť z dohody zrejmé, aká je prepravná vzdialenosť. Pre prípad konkretizovania prepravnej vzdialenosti platí, že sa uvádza v kilometroch.

V dohode sa tiež vyčísluje predpokladaná mesačná výška nákladov na dopravu zamestnancov.

Súčasťou dohody musí byť i preukázanie skutočností, ktoré vyplývajú z § 53b ods. 1 ZoSZ.<sup>17</sup>

Strany dohody musia konkretizovať aj ďalšie náležitosti, ako napr. maximálnu výšku príspevku, jeho špecifikáciu a spôsob úhrady; podmienky poskytnutia príspevku; spôsob kontroly plnenia dohodnutých podmienok; podmienky a termín zúčtovania poskytnutého príspevku; spôsob vrátenia príspevku alebo jeho časti v prípade nesplnenia dohodnutých podmienok.

Zamestnávateľ sa v dohode musí zaviazat', že úradu oznámi každú zmenu dohodnutých podmienok, a to najneskôr do 30 kalendárnych dní.

Dohoda je vzájomným záväzkovým vzťahom, pretože na druhej strane úrad je povinný poskytovať príspevok zamestnávateľovi mesačne, najneskôr do 30 kalendárnych dní odo dňa, kedy zamestnávateľ predloží relevantné podklady (dokumenty) pre vyplatenie príspevku na dopravu do zamestnania.

K žiadosti o poskytnutie príspevku, ktorá predchádza uzatvoreniu písomnej dohody, úrady práce, sociálnych vecí a rodiny v aplikačnej praxi spravidla vyžadujú rôzne prílohy. Tieto žiadateľ predkladá vo väčšine prípadov vo forme čestného vyhlásenia.

Ide napríklad o čestné vyhlásenie, že ku dňu podania žiadosti si zamestnávateľ splnil daňové povinnosti,<sup>18</sup> odvodové povinnosti,<sup>19</sup> príp. že nemá voči žiadnemu úradu akékoľvek záväzky.

Neraz sa v tejto súvislosti vyžaduje, aby zamestnávateľ tiež preukázal, že neporušil zákaz nelegálneho zamestnávania,<sup>20</sup> príp. že neexistujú neuspokojené nároky zamestnancov vyplývajúce z pracovnoprávných alebo obdobných pracovných vzťahov.

Poskytnutie príspevku úrady v mnohých prípadoch podmieňujú čestným vyhlásením o tom, že zamestnávateľ nie je v konkurze alebo v likvidácii, príp. v správe určenej súdom alebo v obdobnom negatívnom postavení.<sup>21</sup>

Príspevok na dopravu do zamestnania je aktívnym opatrením na trhu práce, ktoré však nemá obligatórny charakter, t. j. na jeho poskytnutie nie je právny nárok ani po splnení zákonom stanovených podmienok. Oprávneným subjektom podať žiadosť, avšak bez právneho nároku na priznanie príspevku po podaní žiadosti, je zamestnávateľ, ktorý zabezpečuje dopravu zamestnancov do zamestnania a späť.

---

<sup>15</sup> Pozri § 53b ods. 3 ZoSZ.

<sup>16</sup> Pozri § 53b ods. 4 písm. m) ZoSZ.

<sup>17</sup> Príspevok na dopravu do zamestnania môže úrad poskytnúť zamestnávateľovi, ak zamestnávateľ zabezpečuje každodenne dopravu zamestnancov do zamestnania a späť z dôvodu, že hromadnými dopravnými prostriedkami nie je doprava preukázateľne vykonávaná vôbec alebo v rozsahu zodpovedajúcom potrebám zamestnávateľa. Súčasne platí, že príspevok nie je možné poskytnúť žiadateľovi, ak na dopravu do zamestnania bol poskytnutý príspevok podľa § 60 ZoSZ.

<sup>18</sup> Pozri zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> Pozri zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>20</sup> Pozri zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.

<sup>21</sup> Pozri napr. zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení neskorších predpisov.

V tejto súvislosti ZoSZ vymedzuje viacero kumulatívnych podmienok, ktoré nemožno opomenúť: 1) musí ísť o každodennú dopravu, 2) dôvod zabezpečovania dopravy zo strany zamestnávateľa musí spočívať v skutočnosti, že doprava hromadnými prostriedkami nie je preukázateľne vôbec vykonávaná, resp. dopravu je potrebné vykonávať v rozsahu zodpovedajúcom potrebám zamestnávateľa, 3) na dopravu do zamestnania nemohol byť poskytnutý príspevok podľa § 60 ZoSZ.

Z formálneho hľadiska sa príspevok poskytuje na základe písomnej dohody. Suma príspevku môže dosiahnuť výšku najviac 50% nákladov vynaložených na dopravu zamestnancov do zamestnania a späť.

Na poskytnutie príspevku je oprávnený úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, v ktorého územnom obvode má zamestnávateľ sídlo alebo trvalý pobyt, ak je zamestnávateľom fyzická osoba.

Dohoda o poskytnutí príspevku má tak povinné náležitosti [§ 53b ods. 4 písm. a) až l)], ako aj voliteľné náležitosti [§ 53b ods. 4 písm. m)].

Sme toho názoru, že systém aktívnych opatrení na trhu práce nie je nevyhnutné podstatným spôsobom zmeniť, skôr je potrebné smerom *pro futuro* zamerať sa najmä na zjednotenie ich poskytovania.

V nadväznosti na to je žiaduce, aby sumy poskytovania finančných príspevkov dosahovali výšky, ktoré sú štandardné vo viacerých krajinách Západnej Európy (splnenie druhého cieľa je prirodzene podmienený stavom verejných financií).

Domnievame sa, že význam aktívnych opatrení na trhu práce je (napriek niektorým kritickým hlasom) nespochybniteľný.

Túto skutočnosť pravidelne potvrdzujú aj výročné správy rôznych dotknutých orgánov, ako napr. Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, z ktorých vyplýva, že približne 2/3 nových pracovných miest na trhu práce by bez uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce pravdepodobne nikdy nevznikli.<sup>22</sup>

### III. Záver

Právna úprava príspevku na dopravu do zamestnania je precizovaná v § 53b zákona o službách zamestnanosti (siedma časť ZoSZ – „Aktívne opatrenia na trhu práce“).

Príspevok je nástrojom, ktorý je určený pre zamestnávateľov.

Ide o jedno z tzv. aktívnych opatrení na trhu práce, prostredníctvom ktorých sa realizujú právne vzťahy pri poskytovaní služieb zamestnanosti.

Príspevok na dopravu do zamestnania sa v praxi nevyužíva vo veľkom rozsahu,<sup>23</sup> napriek tomu sa ho nedávne legislatívne zmeny<sup>24</sup> v ZoSZ nedotkli.

Uvedený príspevok je peňažným plnením, na ktoré však neexistuje právny nárok.

V prípade, ak žiadateľ spĺňa podmienky na poskytnutie príspevku, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny s ním môže uzatvoriť písomnú dohodu, v zmysle ktorej sa príspevok poskytne.

Dohoda o poskytnutí príspevku sa uzatvára v písomnej forme. ZoSZ určuje podstatné náležitosti tejto dohody, zároveň však pripúšťa, aby si ju účastníci ďalej konkretizovali prostredníctvom voliteľných náležitostí [§ 53d ods. 4 písm. d)].

V ZoSZ je upravený tak príspevok na dochádzku za prácou (§ 53), ako aj príspevok na dopravu do zamestnania (§ 53b). Ide však o rozdielne finančné príspevky, keďže príspevok na

<sup>22</sup> Pozri internetovú stránku [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk) v časti „Štatistiky“.

<sup>23</sup> Pozri napr. odporúčania projektu *Ukazovatele a systém hodnotenia efektívnosti aktívnych opatrení na trhu práce v Slovenskej republike pre implementáciu do praxe*, 2010, s. 15 a nasl.

<sup>24</sup> Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.

dochádzku za prácou sa poskytuje zamestnancovi, zatiaľ čo príspevok na dopravu do zamestnania zamestnávateľovi.

Súčasťou ZoSZ sú aj ďalšie finančné príspevky, ktoré rovnako predstavujú aktívne opatrenia na trhu práce.<sup>25</sup>

Spravidla negatívne sú vnímané účastníkmi právnych vzťahov pri zabezpečovaní zamestnania niektoré „vedľajšie“ faktory, ktoré sprevádzajú aktívne opatrenia na trhu práce.

Je možné k nim zaradiť napr. značné administratívne (byrokratické) zaťaženie, ktoré sa niekedy označuje ako rozhodujúca prekážka ich efektívneho uplatňovania.

Cieľom aktívnych opatrení na trhu práce vrátane príspevku na dopravu do zamestnania je najmä znižovanie nezamestnanosti, resp. podpora existujúcich pracovných miest.

## Literatúra

- [1] KOLEKTÍV AUTOROV: *Ukazovatele a systém hodnotenia efektívnosti aktívnych opatrení na trhu práce v Slovenskej republike pre implementáciu do praxe*. Bratislava : 2010. 47 s. (operačný program *Zamestnanosť a sociálna inklúzia*).
- [2] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.
- [7] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení neskorších predpisov.
- [13] Internetové pramene: [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk), [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk).

## Summary

The scientific paper pays attention to the provision 53b of the Act no. 5/2004 Coll. on employment services as amended („Contribution for transportation to workplace“). The provision mentioned above is analyzed by author with regard to various issues, that occur in theoretical as well as in application sphere. In the article there are involved several *de lege lata*, respectively *de lege ferenda* considerations, which are directly linked the the object of the author's research.

**Kľúčové slová:** príspevok na dopravu do zamestnania, zákon o službách zamestnanosti, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, dohoda o poskytnutí príspevku, právny nárok.

## Kontakt

JUDr. Michal Kuril, PhD.  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta

---

<sup>25</sup> Napríklad príspevok na vykonávanie absolventskej praxe (§ 51), príspevok na presťahovanie za prácou (§ 53a), príspevok na vytvorenie nového pracovného miesta (§ 54d) atď.

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia  
Šafárikovo nám. č. 6  
P. O. Box 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika  
E-mail: [michal.kuril@flaw.uniba.sk](mailto:michal.kuril@flaw.uniba.sk)

**Recenzenti:** Mgr. Juraj Hamulák, PhD.  
JUDr. Silvia Treľová, PhD.



# Prekážky v práci na strane zamestnávateľa podľa Zákonníka práce<sup>1</sup>

JUDr. Michal Kuril, PhD.

## I. Všeobecne o prekážkach v práci

V zmysle § 47 ods. 1 Zákonníka práce je zamestnávateľ povinný pridelovať zamestnancovi prácu podľa pracovnej zmluvy.

Na druhej strane to isté ustanovenie Zákonníka práce zaväzuje zamestnanca, aby pridelenú prácu vykonával osobne, podľa pokynov zamestnávateľa a v pracovnom čase, ak ide o prácu, na ktorej sa účastníci dohodli v pracovnej zmluve.

Povinnosť zamestnanca vykonávať prácu na základe a v súlade s pokynmi nadriadených, ak nie sú v rozpore s právnymi predpismi, vyplýva aj z ďalšieho paragrafového znenia Zákonníka práce.<sup>2</sup>

Pridelovanie práce je preto možné vnímať ako právo zamestnanca, rovnako však ako právo aj povinnosť zamestnávateľa.

V priebehu existencie pracovnoprávneho vzťahu niekedy nastávajú okolnosti, pre ktoré je úplne alebo z časti pridelovanie práce nerealizovateľné. Pôsobenie takýchto okolností môže priniesť následok, ktorý spočíva v kratšej alebo dlhšej nemožnosti pridelovať zamestnancovi prácu.

Nepridelovanie práce, resp. obmedzené pridelovanie práce môžu spôsobiť okolnosti, ktorých povaha je subjektívna alebo objektívna (*vis major*). Tieto okolnosti sa spravidla príležitostne objavujú na strane zamestnanca aj zamestnávateľa.

V prípade, ak pracovná a sociálna legislatíva spája s niektorými z uvedených okolností konkrétne právne následky, hovoríme o tzv. prekážkach v práci.

Zároveň platí, že nie akákoľvek okolnosť, ktorá bráni pridelovaniu práce, je kvalifikovaná ako prekážka v práci.<sup>3</sup>

Za prekážku v práci sa tak považuje iba taká okolnosť, ktorá obmedzuje alebo vylučuje pridelovanie práce a je súčasne vymedzená v Zákonníku práce alebo v osobitných právnych predpisoch, príp. v dohode medzi zamestnávateľom a zástupcami zamestnancov.<sup>4</sup>

Prekážky v práci sú upravené v 5. časti Zákonníka práce. Tieto okolnosti vedú k vzájomnej kolízii medzi bazálnymi právami a povinnosťami zmluvných strán, a to najmä právom mať pridelenú prácu, právom pridelovať prácu, povinnosťou vykonávať pridelenú prácu i povinnosťou pridelovať prácu.

Kolízia uvedená vyššie v nadväznosti zakladá právo zamestnanca nevykonávať prácu. V priebehu času, kedy zamestnanec prácu nevykonáva, je mu poskytnuté pracovné voľno. Rozsah pracovného voľna podmieňujú rôzne faktory, ako napr. znenie Zákonníka práce, obsah kolektívnej zmluvy, rozhodnutie zamestnávateľa a pod. Dĺžka pracovného voľna môže byť vyjadrená napr. konkrétnym počtom dní, príp. „na nevyhnutne potrebný čas“, a to s alebo bez určenia najvyššieho počtu dní.

Ak majú prekážky v práci dočasné trvanie, ide o časovo limitovanú suspenziu pracovného záväzku. Tento stav je možné v niektorých situáciách okamžite odstrániť napr. zmenou

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Pozri napr. § 81 písm. a) Zákonníka práce.

<sup>3</sup> Pozri napr. § 100 a nasl. Zákonníka práce.

<sup>4</sup> Pozri § 142 ods. 4 Zákonníka práce.

pracovného pomeru v obsahu.<sup>5</sup> Prekážky v práci, ktoré sú časovo neobmedzené, spôsobujú zmenu alebo skončenie zmluvného vzťahu.

Viaceré z ustanovení o prekážkach v práci, ktoré sú súčasťou Zákonníka práce, sa uplatňujú obojsférovo, t. j. aj v nepodnikateľskej sfére. Umožňuje to delegovaná<sup>6</sup> alebo subsidiárna<sup>7</sup> pôsobnosť medzi Zákonníkom práce a osobitnými právnymi predpismi.

V oblasti nepodnikateľskej sféry sú však účinné aj také právne normy, ktoré prekážky v práci vymedzujú (do určitej miery) odchyľne od znenia Zákonníka práce.<sup>8</sup>

Prekážky v práci spôsobujú rôzne právne následky. V zásade, ak prioritne skúmame otázku hmotného zabezpečenia zamestnanca, sú to tieto: po prvé, zamestnanec má právo na náhradu mzdy od zamestnávateľa alebo iného povinného subjektu, po druhé, zamestnanec má právo na príslušnú sociálnu dávku, po tretie, zamestnanec ostáva bez sociálnej podpory. Okrem týchto právnych následkov však môžu nastať i ďalšie, ako napr. krátanie dovolenky<sup>9</sup> alebo zákaz výpovede.<sup>10</sup>

Na rozdiel od minulosti sa niektoré prekážky v práci uplatňujú už aj na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (túto zmenu priniesol zákon č. 361/2012 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. januára 2013 menil a dopĺňal Zákonník práce).<sup>11</sup> Prekážky v práci sa aplikujú na všetky druhy pracovného pomeru, a to aj na súbežné pracovné pomery.<sup>12</sup>

Právna úprava prekážok v práci zohľadňuje i ústavnoprávne požiadavky na hmotné zabezpečenie a spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov.<sup>13</sup>

## II. Analýza § 142 Zákonníka práce

Ak na strane zamestnávateľa vznikne konkrétny dôvod, inak *lege artis* potvrdený ako špecifická skutočnosť, ktorá spôsobuje nemožnosť pridelovať zamestnancovi prácu v súlade s uzatvorenou pracovnou zmluvou, ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa.

Normatívna konštrukcia prekážok v práci na strane zamestnávateľa zohľadňuje, že podnikateľské riziko, resp. riziko spojené s organizáciou práce nie je charakteristickým znakom závislej práce, naopak, je to znak, ktorý je odvoditeľný napr. z pojmu „podnikateľ“.

Prekážky v práci, ktoré sú na strane zamestnávateľa, precizuje § 142 Zákonníka práce. Z obsahu predmetného ustanovenia je možné identifikovať niekoľko prekážok, ktoré podliehajú individuálnemu právnemu režimu. Tu platí, že ak zamestnanec nemôže vykonávať prácu pre prechodný nedostatok spôsobený poruchou na strojovom zariadení, v dodávke surovín alebo pohonnej sily, chybnými pracovnými podkladmi alebo inými podobnými prevádzkovými príčinami (prestoje) a nebol po dohode preradený na inú prácu, patrí mu náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku.<sup>14</sup>

Ak zamestnanec nemohol vykonávať prácu pre nepriaznivé poveternostné vplyvy, poskytne mu zamestnávateľ v zmysle § 142 ods. 2 Zákonníka práce náhradu mzdy najmenej 50 % jeho priemerného zárobku.

<sup>5</sup> Pozri § 54 Zákonníka práce.

<sup>6</sup> Pozri § 120 zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.

<sup>7</sup> Pozri § 1 ods. 4 zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

<sup>8</sup> Pozri napr. zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov.

<sup>9</sup> Pozri § 109 ods. 1 písm. d) Zákonníka práce.

<sup>10</sup> Pozri § 64 Zákonníka práce.

<sup>11</sup> Pozri § 223 ods. 2 Zákonníka práce.

<sup>12</sup> Práva a povinnosti sa pri súbežných pracovných pomeroch posudzujú samostatne (§ 50 Zákonníka práce).

<sup>13</sup> Pozri článok 35 a 36 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>14</sup> § 141 ods. 1 Zákonníka práce.

Ak ide o iné prekážky v práci na strane zamestnávateľa ako prestoj, resp. nepriaznivé poveternostné vplyvy, pre ktoré zamestnanec nemohol vykonávať prácu, je zamestnávateľ povinný poskytnúť zamestnancovi náhradu mzdy v sume jeho priemerného zárobku.<sup>15</sup>

Zamestnávateľ je oprávnený podľa § 142 ods. 4 Zákonníka práce vymedziť v písomnej dohode so zástupcami zamestnancov tzv. „vážne prevádzkové dôvody“, pre ktoré zamestnávateľ nemôže zamestnancovi pridelovať prácu.<sup>16</sup> V tomto prípade ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume určenej dohodou najmenej 60 % jeho priemerného zárobku.

Ak zamestnanec nemôže vykonávať prácu z vážnych prevádzkových dôvodov, môže zamestnávateľ zaviesť na základe kolektívnej zmluvy alebo dohody so zástupcami zamestnancov tzv. „konto pracovného času“ (dohoda nemôže byť nahradená jednostranným rozhodnutím zamestnávateľa).<sup>17</sup>

Tento právny inštitút predstavuje nerovnomerný spôsob rozvrhnutia pracovného času, pričom zamestnávateľ je „oslobodený“ pri jeho zavedení od niektorých povinností, ktoré inak vyplývajú zo Zákonníka práce (napr. rozvrhnutie pracovného času nemusí byť zamestnancovi oznámené najmenej týždeň vopred a s platnosťou najmenej na týždeň).

Prekážky v práci, ktoré tvoria obsah § 142 Zákonníka práce, sú výslovne pomenované (napr. „prestoj“ alebo „nepriaznivé poveternostné vplyvy“), resp. nie sú bližšie nekonkretizované (tzv. „iné“).

Napriek skutočnosti, že Zákonník práce nešpecifikuje „iné prekážky v práci na strane zamestnávateľa“, právny nárok zamestnanca na poskytnutie náhrady mzdy v sume priemerného zárobku je v tomto prípade podmienený existenciou konkrétnej prekážky v práci (môže ísť napr. o protiprávne správanie zamestnávateľa).<sup>18</sup>

V situácii, kedy vznikne stratový čas, počas ktorého výrobné prostriedky zamestnávateľa nepracujú z dôvodov určených v Zákonníku práce (napr. pre poruchu, nedostatok surovín, príp. nedostatok pohonnej sily), a zamestnanec preto nemôže vykonávať prácu, ide o prestoj.

Prestoj charakterizuje najmä jeho nepredvídateľnosť<sup>19</sup> a dočasnosť. Právny režim tejto prekážky v práci predpokladá, že zamestnanec a zamestnávateľ sa dohodnú na obdobie prestoja na preradení zamestnanca na inú prácu.

Dohoda o preradení na inú prácu nemôže byť nahradená jednostranným rozhodnutím zamestnávateľa. Ak k preradeniu na inú prácu po dohode nedôjde, zamestnancovi patrí náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku.<sup>20</sup>

Ďalšou prekážkou v práci sú nepriaznivé poveternostné vplyvy. Vplyv počasia na pracovný výkon môže byť rozhodujúci najmä pri zamestnancoch, ktorí pôsobia v externom prostredí (napr. v oblasti poľnohospodárstva, v stavebníctve a pod.).

Tu platí, že ak zamestnanec nemohol vykonávať prácu pre nepriaznivé poveternostné vplyvy (teplo, zima, dážď, sneh atď.), patrí mu náhrada mzdy najmenej 50% jeho priemerného zárobku, ktorú poskytuje zamestnávateľ. Výšku náhrady mzdy určuje Zákonník práce relatívne kogentným spôsobom, je preto možné, aby išlo aj o vyššiu náhradu mzdy, ak bola dohodnutá napr. v kolektívnej zmluve.<sup>21</sup>

Prekážka v práci, ktorá nie je prestojom ani nepriaznivým poveternostným vplyvom, je tzv. inou prekážkou v práci, ak pre ňu zamestnávateľ nemohol pridelovať zamestnancovi

<sup>15</sup> § 141 ods. 3 Zákonníka práce.

<sup>16</sup> Dohoda medzi zamestnávateľom a zástupcami zamestnancov nemôže byť nahradená jednostranným rozhodnutím zamestnávateľa.

<sup>17</sup> Pozri § 87a Zákonníka práce.

<sup>18</sup> „Klasickým“ príkladom je protiprávne preradenie zamestnanca na inú prácu v zmysle § 55 Zákonníka práce.

<sup>19</sup> O prestoj sa nejedná napr. v prípade plánovaných opráv, rekonštrukcií a pod.

<sup>20</sup> Pozri § 134 Zákonníka práce („Priemerný zárobok na pracovnoprávne účely“).

<sup>21</sup> Pozri § 231 ods. 1 Zákonníka práce.

prácu podľa pracovnej zmluvy. Táto prekážka v práci sa môže týkať jedného, viacerých alebo všetkých zamestnancov. Jej vznik môže byť tak objektívny, ako aj subjektívny (napr. protiprávne správanie zamestnávateľa).

Náhrada mzdy sa podľa § 142 ods. 3 Zákonníka práce („iné prekážky v práci“) poskytuje v sume priemerného zárobku zamestnanca. Kogentne určená výška náhrady mzdy je jedným z prejavov ochrannej funkcie pracovného práva, pretože nižšia náhrada mzdy ako náhrada mzdy v sume priemerného zárobku môže byť zamestnancovi poskytnutá len na základe dohody, t. j. dvojstranného právneho úkonu (pozri § 142 ods. 4 Zákonníka práce).

Legitímnym dôvodom pre nižšiu náhradu mzdy môžu byť tzv. „vážne prevádzkové dôvody“, pre ktoré zamestnávateľ nemôže pridelovať zamestnancovi prácu. Suma náhrady mzdy môže pri tejto prekážke v práci klesnúť pod sumu priemerného zárobku zamestnanca, poskytnutá však musí byť v sume najmenej 60% jeho priemerného zárobku.

Neopomenuteľnou hmotnoprávnou podmienkou zníženia náhrady mzdy podľa ods. 4 analyzovaného ustanovenia je písomná dohoda zamestnávateľa so zástupcami zamestnancov, v rámci ktorej sa vážne prevádzkové dôvody vymedzili. Zákonník práce vylučuje, aby uvedená dohoda bola nahradená jednostranným rozhodnutím zamestnávateľa.<sup>22</sup>

### III. Záver

Prekážky v práci klasifikujeme ako dočasné alebo trvalé skutočnosti, ktoré čiastočne obmedzujú alebo úplne znemožňujú, aby zamestnávateľ prideloval zamestnancovi prácu dohodnutú v pracovnej zmluve.

Pridelovanie práce pritom patrí medzi základné práva aj povinnosti zamestnávateľa. Obdobne zamestnanec je oprávnený na pridelenie práce. Na druhej strane zamestnanec je povinný vykonávať prácu, ak mu ju zamestnávateľ pridelil, pričom takéto pridelenie nesmie byť v rozpore s právnymi predpismi a musí vychádzať z obsahu pracovnej zmluvy.

Prekážky v práci sa vzťahujú na všetky druhy pracovných pomerov a môžu vznikáť tak na strane zamestnávateľa, ako aj na strane zamestnanca. Právna úprava prekážok v práci, ktoré sa môžu vyskytnúť na zamestnávateľovej strane, tvorí súčasť § 142 ods. 1-5 Zákonníka práce.

Táto právna úprava má síce relatívne kogentný až kogentný základ, zároveň však *expressis verbis* umožňuje, aby si ju zamestnávateľ so zástupcami zamestnancov dotváral, a to na základe dvojstranných právnych úkonov, t. j. dohôd.<sup>23</sup>

Prekážky v práci, ktoré v súvislosti s § 142 Zákonníka práce môžu na strane zamestnávateľa vzniknúť, sú pomenované (napr. „prestoj“) alebo nepomenované (tzv. „iné“).

Hoci Zákonník práce pripúšťa vznik prekážky v práci, ktorú sám nekonkretizuje, v prípade, ak by si zamestnanec uplatňoval nárok na poskytnutie náhrady mzdy v sume priemerného zárobku z dôvodu „inej prekážky v práci“, táto by už musela byť exaktne známa, t. j. objektívne existujúca (napr. protiprávne správanie zamestnávateľa pri preradení zamestnanca na inú prácu).

Stratový čas, kedy výrobné prostriedky u zamestnávateľa nepracujú z dôvodov uvedených v Zákonníku práce, a to dočasne a nepredvídateľne, sa označuje ako prestoj.

Prestoj spravídla spočíva v technickom alebo prevádzkovom alebo v inom obdobnom probléme. Počas prestoja, ak nedošlo po dohode so zamestnávateľom k preradeniu zamestnanca na inú prácu, má zamestnanec nárok na náhradu mzdy v sume jeho priemerného zárobku.

<sup>22</sup> Ak na pracovisku zamestnávateľa pôsobia zástupcovia zamestnancov, táto skutočnosť do určitej miery „zvyšuje“ zamestnávateľa v porovnaní s inými zamestnávateľmi, u ktorých zástupcovia zamestnancov nepôsobia, pretože títo nemôžu znížiť náhradu mzdy na základe dohody so zástupcami zamestnancov.

<sup>23</sup> Pozri § 142 ods. 4 Zákonníka práce.

Pri nepriaznivých poveternostných vplyvoch, ktoré sú ďalšou prekážkou v práci, sa poskytuje zamestnancovi zo strany zamestnávateľa náhrada mzdy v sume najmenej 50% priemerného zárobku zamestnanca. Zákonník práce nevyklučuje, aby náhrada mzdy bola i vyššia, a to napr. na základe podmienok dohodnutých v kolektívnej zmluve.

Nepriaznivé poveternostné vplyvy sa dotýkajú predovšetkým zamestnancov pracujúcich v externom prostredí (napr. v poľnohospodárstve). Pri tejto prekážke v práci je neprideľovanie práce podmienené nepriaznivými poveternostnými vplyvmi, tzn. ide o prácu, ktorej výkon je *de facto* závislý od počasia.

Ak ide o iné prekážky v práci ako sú prestoj alebo nepriaznivé poveternostné vplyvy, zamestnancovi patrí náhrada mzdy v sume jeho priemerného zárobku. Náhradu mzdy poskytuje zamestnancovi zamestnávateľ. Toto ustanovenie chráni zamestnanca pred svojvoľným znižovaním náhrady mzdy zo strany zamestnávateľa pri nepomenovaných prekážkach v práci, ktoré vznikli na zamestnávateľovej strane.

Náhrada mzdy v sume najmenej 60% priemerného zárobku zamestnanca je prípustná vtedy, ak zamestnávateľ so zástupcami zamestnancov vymedzil v písomnej dohode tzv. „väzne prevádzkových dôvodov“, pre ktoré nemôže byť zamestnancom pridelená práca. Zníženie náhrady mzdy je možné iba dohodou so zástupcami zamestnancov.<sup>24</sup> Táto dohoda nie je nahraditeľná jednostranným rozhodnutím zamestnávateľa.

## Literatúra

[1] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

[2] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.

[3] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

[4] Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov.

[5] Zákon č. 361/2012 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. januára 2013 menil a dopĺňal Zákonník práce.

[6] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

[7] Zákon č. 241/1993 Z. z. o štátnych sviatkoch, dňoch pracovného pokoja a pamätných dňoch v znení neskorších predpisov.

[8] Zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.

## Summary

In the processed article the author deals with the legislation of the obstacles to work on the part of employer, which is contained in the Labour Code (provision 142) – for example stoppage or adverse effects of weather. The author pays special attention to the relevant theoretical and application issues as well as analytical considerations, that are linked to the chosen object of the scientific research. In the paper there are several *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions.

**Kľúčové slová:** prekážky v práci, Zákonník práce, zamestnávateľ, zamestnanec, pracovno-právne vzťahy, závislá práca, prestoj, nepriaznivé poveternostné vplyvy.

## Kontakt

JUDr. Michal Kuril, PhD.

---

<sup>24</sup> Pozri § 11a Zákonníka práce.

Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia  
Šafárikovo nám. č. 6  
P. O. Box 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika  
E-mail: [michal.kuril@flaw.uniba.sk](mailto:michal.kuril@flaw.uniba.sk)

**Recenzenti:** prof. JUDr. Vojtech Tkáč, CSc.  
JUDr. Silvia Treľová, PhD.

# Príspevok na prest'ahovanie za prácou<sup>1</sup>

JUDr. Michal Kuril, PhD.

## I. Úvod

Príspevok na prest'ahovanie za prácou (ďalej aj ako „príspevok“) patrí medzi tzv. aktívne opatrenia na trhu práce, ktoré sú upravené v siedmej časti zákona o službách zamestnanosti<sup>2</sup> („Aktívne opatrenia na trhu práce“).<sup>3</sup>

Zákon o službách zamestnanosti upravuje právne vzťahy pri poskytovaní služieb zamestnanosti, pričom služby zamestnanosti tvorí systém inštitúcií a nástrojov podpory a pomoci účastníkom na trhu práce pri hľadaní zamestnania, zmene zamestnania, obsadzovaní voľných pracovných miest a uplatňovaní aktívnych opatrení na trhu práce.

Sprostredkovanie zamestnania predstavuje činnosť zameranú na vyhľadávanie pracovného miesta, resp. ponúkajúce vhodné zamestnanie uchádzačovi o zamestnanie,<sup>4</sup> záujemcovi o zamestnanie,<sup>5</sup> občanovi na území Slovenskej republiky a v členských štátoch Európskej únie, ako aj vyhľadávanie a ponúkajúce vhodné zamestnancov zamestnávateľovi. Na sprostredkovanie konkrétneho pracovného miesta však neexistuje právny nárok.

Okrem sprostredkovania zamestnania (§ 32) patria medzi aktívne opatrenia na trhu práce podľa zákona o službách zamestnanosti (ďalej aj ako „ZoSZ“) najmä informačné a poradenské služby (§ 42), odborné poradenské služby (§ 43), vzdelávanie a príprava na trh práce (§ 44) a finančné príspevky (§ 49 a nasl.).

Príspevok na prest'ahovanie za prácou je finančným príspevkom. Vo všeobecnosti je možné finančné príspevky v ZoSZ rozdeliť na dve skupiny, prvú, v rámci ktorej vzniká právny nárok na konkrétny príspevok po splnení zákonom určených kritérií, druhú, do ktorej patria príspevky, na ktoré neexistuje právny nárok.

V ZoSZ je príspevok na prest'ahovanie za prácou kvalifikovaný ako finančný príspevok, na ktorý má žiadateľ právny nárok, ak spĺňa podmienky na poskytnutie príspevku.

Právny nárok vyplýva z použitia výrazu „úrad poskytuje príspevok“, a nie „úrad môže poskytnúť príspevok“ – v druhom z uvedených prípadov by išlo o finančný príspevok bez právneho nároku.

S ohľadom na vyššie uvedené platí, že ak žiadateľ spĺňa všetky podmienky nároku na príspevok na prest'ahovanie za prácou, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny mu ho musí po predložení žiadosti poskytnúť.

Pokiaľ v minulosti ZoSZ potvrdzoval viac finančných príspevkov s právnym nárokom, nedávne legislatívne zmeny vzájomný pomer právne nárokovateľných, resp. nenárokovateľných príspevkov viac vyrovnali.<sup>6</sup>

Za aktívne opatrenia na trhu práce sa považujú napr. i národné projekty, ktoré schvaľuje Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a realizuje Ústredie alebo úrad práce sociálnych vecí a rodiny.

Projekty a programy obsiahnuté v § 54 ods. 1 ZoSZ sú financované zo zdrojov Európskeho sociálneho fondu a spolufinancované zo štátneho rozpočtu alebo sú financované zo

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

<sup>3</sup> § 32 a nasl. zákona o službách zamestnanosti.

<sup>4</sup> Pozri § 6 zákona o službách zamestnanosti.

<sup>5</sup> Pozri § 7 zákona o službách zamestnanosti.

<sup>6</sup> Pozri zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.

štátneho rozpočtu, alebo z iných zdrojov (na tieto projekty a programy sa neposkytujú príspevky podľa ZoSZ).

Bazálnym cieľom poskytovania príspevku na presťahovanie za prácou je zamestnanecká mobilita, a to najmä z dôvodu nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily v jednotlivých regiónoch Slovenskej republiky.

## II. Analýza § 53a zákona o službách zamestnanosti

Príspevok na presťahovanie za prácou je upravený v § 53a ZoSZ. Príspevok je náhrada časti preukázaných výdavkov súvisiacich s presťahovaním uchádzača o zamestnanie z miesta jeho trvalého pobytu v súvislosti so získaním zamestnania vo výške najviac *1 327 eur a 76 centov*, ak miesto jeho nového trvalého pobytu na území Slovenskej republiky, do ktorého sa presťahoval v súvislosti so získaním zamestnania, je vzdialené od miesta pôvodného trvalého pobytu najmenej 50 km.

Výdavky súvisiace s presťahovaním za prácou sú aj preukázané výdavky na prvé nájomné a na prvé platby súvisiace s užívaním bytu.

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny poskytuje príspevok občanovi, ktorý bol uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej 3 mesiace a ktorý bol vyradený z evidencie uchádzačov o zamestnanie z dôvodu podľa § 36 ods. 1 písm. a) ZoSZ, ak o tento príspevok písomne požiada.

O príspevok môže občan požiadať najneskôr do 12 mesiacov od zmeny miesta trvalého pobytu v súvislosti so získaním zamestnania.

Príspevok poskytuje úrad práce sociálnych vecí a rodiny (ďalej aj ako „úrad“) na základe preukázania zmeny miesta trvalého pobytu zamestnancom.

Ak o príspevok požiadajú písomne obaja manželia, ktorí spĺňajú nárok na priznanie príspevku, poskytne sa príspevok len jednému z manželov. Príspevok poskytuje úrad jednorazovo raz za dva roky.

Príspevok na presťahovanie za prácou poskytuje úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý v rámci svojej evidencie viedol uchádzača o zamestnanie.

Oprávneným žiadateľom o poskytnutie príspevku je zamestnanec, ktorý bol po dobu najmenej 3 mesiacov vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie, a ktorý bol vyradený z tejto evidencie z dôvodu vzniku pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu.

K poskytnutiu príspevku dôjde výhradne na základe pracovnej zmluvy, ktorá mala za následok vyradenie zamestnanca z evidencie uchádzačov o zamestnanie.

Zo znenia § 53a ZoSZ je možné identifikovať niekoľko hmotnoprávných podmienok, ktorých kumulatívne splnenie je nevyhnutným predpokladom na vznik nároku na poskytnutie príspevku.

Po prvé, príspevok sa poskytuje na základe „Žiadosti o poskytnutie príspevku na presťahovanie za prácou“. Uvedená žiadosť musí byť vyhotovená v písomnej forme.

Po druhé, žiadosť je potrebné podať na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý uchádzača o zamestnanie evidoval, a to najneskôr do 12 mesiacov od zmeny miesta trvalého pobytu v súvislosti so získaním zamestnania.

Po tretie, v žiadosti alebo v jej prílohe, resp. prílohách musí byť úradu preukázané, že žiadateľ o príspevok zmenil trvalý pobyt v súlade s § 53a ZoSZ. Zmenu trvalého pobytu je možné doložiť napr. na základe potvrdenia príslušného úradu o prihlásení sa na trvalý pobyt.

Po štvrté, k ďalším prílohám žiadosti možno zaradiť napr. kópiu originálu pracovnej zmluvy, príp. zoznam výdavkov, ktoré zamestnancovi vznikli v súvislosti so zmenou trvalého pobytu.



Po piate, nepodanie žiadosti alebo podanie žiadosti v rozpore so ZoSZ, príp. žiadosti, ktorá neobsahuje náležitosti uvedené vyššie, nezakladá nárok zamestnanca na poskytnutie príspevku na presťahovanie za prácou.

Po šieste, žiadosť v písomnej forme o poskytnutie príspevku na presťahovanie za prácou sa podáva 1) doporučenou poštovou zásielkou na adresu úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý v rámci svojej evidencie viedol uchádzača o zamestnanie; 2) osobne na úrade, ktorý je príslušný rovnako ako v bode 1); alebo 3) splnomocnením inej osoby na úrade, ktorého príslušnosť je určená identicky ako v bodoch 1) a 2).

Lehota na podanie písomnej žiadosti je hmotnoprávna, t. j. k doručeniu na úrad alebo k podaniu v podateľni úradu musí dôjsť najneskôr v posledný deň ustanovenej lehoty.

Podľa § 53a ods. 2 ZoSZ sa za preukázané výdavky považujú predovšetkým výdavky, ktoré súvisia s presťahovaním, s prvým nájomným a prvými platbami spojenými s užívaním bytu.

Do týchto troch skupín môžeme zaradiť napr. naloženie, prepravu a vyloženie bytového zariadenia a ďalších sťahovaných vecí; prvé nájomné, ktoré bolo uhradené v novom mieste trvalého pobytu; prvé platby, ak súvisia s užívaním bytu (napr. teplá voda, studená voda, elektrická energia, plyn, ústredné kúrenie, poplatok za výkon činnosti správcu, poplatky do fondu opráv, údržby a prevádzky domu a pod.).

V situácii, kedy žiadateľ preukazuje výdavky, ktoré sú spojené s jeho presťahovaním, je povinný predložiť doklady, na základe ktorých je možné objektívne overiť, či nárok na poskytnutie príspevku je dôvodný, a ak áno, v akej výške.

Medzi takéto doklady patria najmä dodacie listy alebo faktúry o poskytnutí služieb (napr. sťahovacích služieb), príp. ďalšie doklady, ktoré uvedené dodacie listy alebo faktúry dopĺňajú. Je vhodné, aby všetky predložené doklady boli podpísané príslušnými poskytovateľmi a bol z nich zrejмый dátum, ako aj predmet činnosti, príp. služby, ktorá je v súlade s § 53a ZoSZ.

V prípade preukazovania výdavkov súvisiacich s presťahovaním za prácou pri platení prvého nájomného a prvých platiách za byt je potrebné, aby žiadateľ predložil doklady, ktoré sú vystavené na jeho meno a priezvisko.

Tieto doklady musia nespochybniteľne preukázať, že došlo k realizácii platieb, prostredníctvom ktorých sa uhradilo prvé nájomné, resp. prvé poplatky za užívanie bytu.

Ak sú spomenuté doklady vystavené na meno a priezvisko manžela alebo manželky, pričom žiadateľ takéto doklady predloží, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny je povinný overiť, či medzi manželmi je alebo nie je uzatvorené manželstvo podľa osobitných právnych predpisov.<sup>7</sup> Existencia manželského zväzku žiadateľa s fyzickou osobou, na ktorú sú doklady vystavené znamená, že tieto doklady úrad pripustí a výdavky v nich zahrnuté bude kvalifikovať ako oprávnené.

Neoprávnenosť preplatenia jednotlivých výdavkov súvisiacich s presťahovaním môže spôsobiť napr. skutočnosť, ak doklady za uhradenie prvého nájomného alebo prvých platieb za byt budú vystavené na meno a priezvisko fyzickej osoby, ktorá nemá so žiadateľom uzatvorené manželstvo. V tejto situácii budú dodacie listy, príp. faktúry za služby označené zo strany úradu ako doklady, ktoré nepreukazujú nárok na úhradu vzniknutých výdavkov.

Suma prvého nájomného sa preukazuje napr. na základe nájomnej zmluvy alebo jej dodatkov.

Nemožno vylúčiť, že úrad uzná ako oprávnený nárok iba pomernú časť zo sumy nájomného, a to napr. vtedy, ak je nájomná zmluva uzatvorená medzi prenajímateľom a viacerými nájomcami, pričom celková suma nájomného za kalendárny mesiac je dohodnutá ako súhrnná suma pre všetkých nájomcov.

<sup>7</sup> Pozri zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov.

Nárok na príspevok na presťahovanie za prácou vzniká na základe právoplatného rozhodnutia úradu o jeho priznaní.

Podľa údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny žiada o poskytnutie tohto príspevku pomerne malá skupina žiadateľov.

V priebehu kalendárneho roka 2012 získalo príspevok na presťahovanie za prácou spolu 66 žiadateľov, ktorým úrady práce, sociálnych vecí a rodiny vyplátili finančné príspevky v sume približne 63 000 eur.

Najviac príspevkov bolo vyplatených v Žilinskom, Nitrianskom a Banskobystrickom samosprávnom kraji, najmenej príspevkov sa poskytlo v Bratislavskom a Trnavskom samosprávnom kraji.<sup>8</sup>

Hoci v súčasnosti už účinná posledná novela ZoSZ<sup>9</sup> zmenila alebo zrušila niekoľko finančných príspevkov,<sup>10</sup> príspevok na presťahovanie za prácou ostal zachovaný.

ZoSZ nepozná tzv. „príspevok na úhradu dočasného ubytovania v mieste výkonu práce“.<sup>11</sup> Príspevok na presťahovanie za prácou nemá v sebe výslovne obsiahnutú požiadavku, aby presťahovanie bolo „dočasné“. Naopak, zmena miesta trvalého pobytu by mala garantovať skutočnú migráciu, aj keď opätovnú zmenu trvalého pobytu, a to i na pôvodný trvalý pobyt, nemožno vylúčiť.

Aktívne opatrenia na trhu práce neraz sprevádzajú rôzne „vedľajšie“ faktory, ktoré sú povinnými alebo oprávnenými subjektmi vnímané negatívne. Ide napr. o administratívne (byrokratické) zaťaženie, ktoré je označované ako prekážka ich efektívneho uplatňovania.

Domnievame sa, že systém aktívnych opatrení na trhu práce nie je nevyhnutné zásadným spôsobom meniť, skôr je potrebné zamerať sa (v prvej fáze) na zjednodušovanie ich poskytovania.

Zároveň by bolo žiaduce, ak to umožní situácia vo verejných financiách, aby výška jednotlivých príspevkov dosahovala úroveň, ktorá je štandardná v hospodársky vyspelých krajinách najmä západnej Európy (v druhej fáze).

Význam aktívnych opatrení na trhu práce je nespochybniteľný. Z výročných správ viacerých dotknutých orgánov (napr. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny) je totiž identifikovateľné, že približne 2/3 novovytvorených pracovných miest by bez uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce pravdepodobne nikdy nevznikli.

### III. Záver

Zákon o službách zamestnanosti je skôr nestabilným právnym predpisom, a to najmä ak skúmame intenzitu a rozsah zmien, ktoré zákonodarca pravidelne realizuje v jeho obsahu.

Tento prístup môže narúšať požiadavku stability právnej úpravy, ale v prípade ZoSZ je to „ospravedliteľné“. Ide totiž o právnu normu, ktorá musí pohotovo reagovať na zmeny na trhu práce, nezamestnanosť, či ekonomické (hospodárske) krízy.

Príspevok na presťahovanie za prácou je precizovaný v § 53a ZoSZ. Ide o finančný príspevok, ktorý je jedným z aktívnych opatrení na trhu práce. Tento príspevok podporuje mobilitu zamestnancov v sťahovaní za prácou. Pod sťahovaním za prácou sa rozumie zmena trvalého pobytu, ktorý je od miesta nového trvalého pobytu vzdialený nie menej ako 50 kilometrov.

<sup>8</sup> Pozri napr. internetovú stránku [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk) sekciu „Štatistiky“ a časť „Aktívne opatrenia na trhu práce – štatistiky“ (dostupné k 15. aprílu 2013).

<sup>9</sup> Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.

<sup>10</sup> Napr. príspevok na podporu udržania v zamestnaní zamestnancov s nízkymi mzdami (§ 50a ZoSZ).

<sup>11</sup> V znení § 53 ZoSZ je upravený tzv. príspevok na dochádzku za prácou.

V prípade, ak žiadateľ splní všetky podmienky, ktoré ZoSZ určuje na získanie príspevku, na poskytnutie príspevku vzniká právny nárok. Príspevok na presťahovanie za prácou teda predstavuje tzv. nárokovateľný finančný príspevok.

Oprávneným žiadateľom je občan, ktorý bol uchádzačom o zamestnanie po dobu najmenej troch mesiacov. Kumulatívna podmienka spočíva v tom, že tento občan musí byť vyradený z evidencie uchádzačov o zamestnanie, a to z dôvodu nástupu do zamestnania.

Výška príspevku je určená relatívne kogentným spôsobom, platí, že príslušný úrad poskytuje príspevok najviac vo výške 1327 eur a 76 centov.

Nárok na priznanie a poskytnutie príspevku je podmienený písomnou žiadosťou zo strany žiadateľa. Právo na podanie žiadosti je obmedzené lehotou 12-tich mesiacov, ktorá začína plynúť na základe zmeny miesta trvalého pobytu v súvislosti so získaním zamestnania.

Príspevok predstavuje náhradu časti preukázaných výdavkov súvisiacich s presťahovaním uchádzača (týmito výdavkami sa rozumie tiež prvé nájomné a úhrada prvých platieb v nadväznosti na užívanie bytu).

Analyzovaný príspevok sa poskytuje jednorazovo raz za dva roky.

Na záver možno konštatovať, že aktívne opatrenia na trhu práce majú pozitívny vplyv na znižovanie nezamestnanosti v Slovenskej republike. Okrem toho zlepšujú zručnosti a vedomosti zamestnancov, skvalitňujú ich pracovné návyky, podporujú zamestnaneckú mobilitu (sťahovanie za prácou) a pod.

## Literatúra

- [1] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [2] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.
- [5] Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok).
- [7] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.
- [11] Internetové pramene: [www.upsvar.sk](http://www.upsvar.sk), [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk).

## Summary

Object of the scientific paper is the analysis of the provision 53a („Contribution for migration to work“) of the Act no. 5/2004 Coll. on employment services as amended. The author's research is focused on the issues, which result from the theory of labour law as well as from the application sphere and that are linked to the legal institute mentioned above. Part of the article are *de lege lata* and *de lege ferenda* considerations.

**Kľúčové slová:** príspevok na presťahovanie za prácou, zákon o službách zamestnanosti, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, žiadosť, právny nárok, výdavky, úhrada.

**Kontakt**

JUDr. Michal Kuril, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. Box 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

E-mail: [michal.kuril@flaw.uniba.sk](mailto:michal.kuril@flaw.uniba.sk)

**Recenzenti:** prof. JUDr. Vojtech Tkáč, CSc.

JUDr. Silvia Treľová, PhD.

# Sociálno-poist'ovací rozmer nezamestnanosti<sup>1</sup>

doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.

## I. Úvod

Nezamestnanosť v Slovenskej republike v ostatnom období rastie a drží sa blízko dlhodobého maxima.

Je veľmi nepríjemné konštatovanie, že nezamestnanosť práve v Slovenskej republike je jednou z najvyšších v Európskej únii.

Situácia na trhu práce sa zhoršovala prakticky nepretržite od vypuknutia globálnej ekonomickej krízy v roku 2009 až do tohto obdobia, kedy nezamestnanosť vystúpila na najvyššiu úroveň od apríla roku 2004 a dosiahla takmer 15 percent.

V rámci Európskej únie má Slovenská republika piatu najvyššiu nezamestnanosť. Ku koncu januára 2013 bolo v Slovenskej republike vedených v evidencii úradov práce, sociálnych vecí a rodiny 435 438 uchádzačov o zamestnanie.

## II. Uchádzač o zamestnanie a nezamestnanosť

Pojem „uchádzač o zamestnanie“ je legislatívne vymedzený v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o službách zamestnanosti“).

Podľa tohto zákona sa uchádzačom o zamestnanie rozumie občan vedený v evidencii uchádzačov o zamestnanie na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý nie je v pracovno-právnom vzťahu, t. j. nie je zamestnancom<sup>2</sup> a ani nevykonáva činnosť na základe niektorej z dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru,<sup>3</sup> nevykonáva alebo neprevádzkuje samostatnú zárobkovú činnosť a ani nevykonáva zárobkovú činnosť v členskom štáte Európskej únie alebo v cudzine.

Aj keď zákon vylučuje možnosť výkonu ekonomickej činnosti uchádzača o zamestnanie, predsa tento subjekt môže vykonávať zárobkovú činnosť, a to na základe pracovnoprávneho vzťahu, avšak s obmedzením výšky mzdy alebo odmeny.

Novela zákona o službách zamestnanosti, ktorá nadobudla účinnosť 1. mája 2013, upravila výšku tohto obmedzenia.

Podľa platnej právnej úpravy uchádzač o zamestnanie môže vykonávať zárobkovú činnosť na základe pracovnoprávneho vzťahu, ak mzda alebo odmena za vykonávanie tejto činnosti nepresiahne 75 % zo sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov platnej k prvému dňu kalendárneho mesiaca, za ktorý sa preukazuje výška mzdy alebo odmeny.<sup>4</sup> V súčasnom období táto suma predstavuje čiastku 145,94 eur.

Vymedzenie pojmu „uchádzač o zamestnanie“ z hľadiska sociálno-poist'ovacích právnych vzťahov má osobitný význam, nakoľko poistencovi vzniká nárok na dávku v nezamest-

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> Zamestnancom sa na účely zákona o službách zamestnanosti rozumie fyzická osoba v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu. Za zamestnanca sa na tieto účely nepovažujú zamestnanci cirkví a náboženských spoločností, ktorí vykonávajú duchovenskú činnosť (§ 4 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

<sup>3</sup> Dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, t. j. dohoda o vykonaní práce, dohoda o pracovnej činnosti, dohoda o brigádnickej práci študentov, sú upravené v znení § 223-228a zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> Od 1. júla 2012 do 30. júna 2013 je suma životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu 194,58 eur.

nanosti odo dňa zaradenia do evidencie nezamestnaných občanov, t. j. odo dňa, keď sa stal uchádzačom o zamestnanie. Pokiaľ ide o zdravotné poistenie, uchádzač o zamestnanie je jedným zo subjektov, za ktorých platí poistné na zdravotné poistenie štát.<sup>5</sup>

Legislatíva každého štátu upravuje podmienky nezamestnanosti, možno povedať podmienky registrovanej nezamestnanosti.<sup>6</sup>

Okrem registrovanej nezamestnanosti existuje aj neregistrovaná, t. j. dobrovoľná nezamestnanosť. Ide o stav, keď osoba sa dobrovoľne rozhodne nezúčastňovať sa na ekonomickej činnosti.

Vychádzajúc zo zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov a zákona o službách zamestnanosti možno registrovanú nezamestnanosť charakterizovať ako stav, keď časť pracovnej sily je mimo ekonomickej činnosti a za nezamestnaného sa považuje osoba, ktorá dovŕšila 15 rokov veku, skončila povinnú školskú dochádzku, môže pracovať, chce pracovať, hľadá si zamestnanie a je vedená v evidencii uchádzačov o zamestnanie na príslušnom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny.

Nepriaznivý vývoj trhu práce v Slovenskej republike v poslednom období ovplyvňovali viaceré faktory.

Najsilnejším bol ekonomický vývoj Slovenskej republiky, ktorý bol v plnej miere dôsledkom ekonomického vývoja v Európskej únii, ako aj vo vyspelých štátoch za jej hranicami.

Pokiaľ ide o pracovnoprávnu legislatívu treba konštatovať, že táto sa v ostatnom čase menila zmenou vládnych garnitúr, a to aj úplne protichodne.

Analýza vývoja trhu práce a ekonomického rastu v porovnaní s takýmito legislatívnymi zmenami ukazuje, že kľúčovým faktorom vplyvujúcim na trh práce je predovšetkým hospodársky vývoj a ten je zasa podmienený globálnymi vplyvmi.

### III. Poisťovací systém

Okrem legislatívnych zmien v rámci pracovnoprávných vzťahov došlo k zásadným zmenám aj v rámci práva sociálneho zabezpečenia, ktoré má úzku súvislosť so sociálnou politikou, v rámci ktorej významné miesto zaujíma politika zamestnanosti.

V súčasnom období pre právo sociálneho zabezpečenia je charakteristické postupné znižovanie úlohy štátu a jeho „paternity“ v sociálnej sfére, rozširovanie systému subjektov v sociálnej oblasti a ich aktívne zapájanie do sociálnej politiky.

Rozsiahlu časť sociálneho zabezpečenia tvorí poisťovací systém a možno konštatovať, že tvorí jednu z najdôležitejších častí práva sociálneho zabezpečenia.

Na poisťných vzťahoch je vo väčšine krajín, a platí to aj pre Slovenskú republiku, budovaný celý sociálny systém.

Ďalšie časti, a to systém štátnej sociálnej podpory a systém sociálnej pomoci, poisťovací systém dopĺňajú, resp. vyplňajú „medzery“ v sociálnom zabezpečení.

Úlohou poisťovacieho systému je ochrana predovšetkým ekonomicky činného obyvateľstva pri rôznych sociálnych situáciách, a to predovšetkým pokiaľ ide o následky vo vzťahu k pracovnej sile, pričom tento systém predstavuje špeciálnu formu zabezpečenia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Platenie poistného na zdravotné poistenie je upravené zákonom č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>6</sup> Nezamestnanosť možno rozdeliť na 1) systémovú (cyklickú) – súvisí s hospodárskym cyklom, 2) absolútnu – počet uchádzačov o zamestnanie je vyšší ako počet pracovných miest, 3) štrukturálnu – nerovnomernosť dopytu a ponuky práce, 4) frikčnú (dočasnú) – napr. pri zmene bydliska, 5) sezónnu – výkon sezónnych prác, 6) technologickú – technologický vývoj a profesie, 7) špeciálnu – (nezamestnanosť mladých ľudí, vekovo starších ľudí, regionálna nezamestnanosť), 8) nepravá – zdanlivá, dobrovoľná.

Poisťovací systém je príspevkovým systémom, čo znamená, že taxatívne určené subjekty sú povinné platiť poisťné v rámci sociálneho poistenia alebo povinného verejného zdravotného poistenia, napr. zamestnanec, zamestnávateľ, samostatne zárobkovo činná osoba. V niektorých prípadoch je tento systém doplnený aj platením príspevkov zo strany štátu, napr. pri zdravotnom poistení alebo dôchodkovom poistení, resp. zo strany Sociálnej poisťovne na účely starobného poistenia.

Povinnosť (obligatornosť) poistenia svojím spôsobom chráni spoločnosť od peňažného plnenia z jej strany pri vzniku viac-menej objektívnych rizík, teda rizík, s ktorými nemožno kalkulovať, ako je choroba, tehotenstvo, materstvo, invalidita, staroba, pracovné úrazy, choroby z povolania, platobná neschopnosť zamestnávateľa, ale samozrejme aj nezamestnanosť.

Poisťovací systém je poznačený tým, že peňažné dávky sa odvíjajú alebo sú odvodené z príspevkov financovaných poisťencami. Už z toho vyplýva, že poisťovací systém predpokladá okrem vzniku určitých rizík aj osobnú participáciu občana. V rámci tohto systému sa vo väčšine krajín uplatňuje princíp sociálnej solidarity a garancie štátu.

Týmto poisťovacím „nátlakom“ sa poisťovací systém odlišuje od súkromného individuálneho poistenia. Povinný poisťovací systém znamená, že pri existencii určitých predpokladov daných zákonom, bez ohľadu na vôľu účastníkov, vznikajú sociálno-poisťovacie vzťahy, a to priamo zo zákona (*ex lege*).

Z hľadiska osobného rozsahu sociálneho poistenia sú určité rozdiely u jednotlivých subjektov. Kým napr. fyzická osoba, ktorá má postavenie zamestnanca, je automaticky zúčastnená v rámci povinných poisťných vzťahov, pri samostatne zárobkovo činnnej osobe sa pre túto účasť vyžaduje dosiahnutie určitého príjmu v rozhodujúcom období.

Na vznik poisťovacích vzťahov u niektorých subjektov (napr. u zamestnanca) nie je potrebné ani splnenie prihlasovacej povinnosti a ani platenie poisťného. Absencia týchto skutočností, napr. z hľadiska nemocenského poistenia u zamestnanca pri dočasnej pracovnej neschopnosti nevyklučuje vznik nároku na nemocenské.

Slovenská právna úprava v rámci sociálno-poisťovacích právnych vzťahov rozlišuje obligatornosť a fakultatívnosť.

Pokiaľ ide o obligatorne právne vzťahy, tieto sa uplatňujú pri verejnom zdravotnom poistení, nemocenskom poistení, dôchodkovom (starobnom, invalidnom) poistení, úrazovom poistení, garančnom poistení, ako aj pri poistení v nezamestnanosti.

Okruh sociálno-poisťovacích právnych vzťahov založených na fakultatívnosti je užší a vzťahuje sa na individuálne zdravotné poistenie, nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti.

Pri poistení v nezamestnanosti, obdobne ako pri nemocenskom a dôchodkovom poistení, sa uplatňuje obligatornosť, ako aj fakultatívnosť.

Osobitosť pri týchto vzťahoch je v tom, že pri povinnom poistení v nezamestnanosti do osobného rozsahu patrí iba zamestnanec, kým pri povinnom nemocenskom a povinnom dôchodkovom poistení povinne poisťným subjektom je okrem zamestnanca za zákonom ustanovených podmienok aj samostatne zárobkovo činná osoba.

V ostatnom období v rámci dobrovoľných poisťovacích vzťahov došlo k zásadnej zmene pri nemocenskom poistení a poistení v nezamestnanosti.

Pokiaľ ide o dobrovoľné nemocenské poistenie v pôvodnom znení zákona o sociálnom poistení, tento okruh subjektov mohli tvoriť osoby po dovŕšení 16 rokov veku, ak mali na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt.

Jedna z noviel zákona o sociálnom poistení zúžila tento okruh subjektov tak, že dobrovoľne nemocensky poistená môže byť iba takáto osoba, ak nemá priznaný starobný dôcho-

---

<sup>7</sup> K teoretickému vymedzeniu systémov sociálneho zabezpečenia pozri Matlák, J. a kol.: *Právo sociálneho zabezpečenia*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 40-45.

dok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok z dôvodu poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %, nie je poberateľom invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku a je súčasne dobrovoľne dôchodkovo poistená a dobrovoľne poistená v nezamestnanosti.

Podmienenosť dobrovoľnej účasti na poistných vzťahoch ďalšou dobrovoľnou účasťou je podľa nášho názoru diskutabilná, o čom svedčí aj skutočnosť, že novela zákona o sociálnom poistení účinná od 1. januára 2013 (zákon č. 252/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov) dobrovoľné poistenie v nezamestnanosti ako podmienku dobrovoľného nemocenského poistenia vypúšťa.

V rámci osobného rozsahu poistenia v nezamestnanosti dobrovoľne poistená osoba v nezamestnanosti môže byť fyzická osoba, ktorá je súčasne dobrovoľne nemocensky poistená a dobrovoľne dôchodkovo poistená. Toto ustanovenie možno interpretovať aj tak, že dobrovoľne poistená osoba v nezamestnanosti môže byť fyzická osoba, ktorá je súčasne povinne dobrovoľne nemocensky poistená a povinne dobrovoľne dôchodkovo poistená, čo je viackrát diskutabilné.

#### IV. Dávka v nezamestnanosti

Pokiaľ ide o účel poistenia v nezamestnanosti tento je zameraný na zabezpečenie poistenca pri sociálnej situácii, ktorou je nezamestnanosť.

V súčasnom období, keď miera nezamestnanosti rastie, treba konštatovať, že vo vyspelých európskych krajinách je mimoriadna pozornosť venovaná hmotnému zabezpečeniu v nezamestnanosti.

Tiež väčšina posttotalitných krajín pri budovaní trhového hospodárstva hľadá optimálny model dávky v nezamestnanosti.

Tak ako v Slovenskej republike aj v ostatných krajinách Európskej únie poskytovanie dávky v nezamestnanosti je podmienené účasťou v poisťovacom systéme.

Dávka v nezamestnanosti patrí do systému dávok sociálneho poistenia ako jeho obsahová súčasť a nezamestnanosť je v poisťovacom systéme jedným z viacerých právne relevantných sociálnych rizík.

Okrem klasickej dávky v nezamestnanosti vo viacerých členských štátoch Európskej únie je zakotvený aj právny inštitút osobitnej sociálnej pomoci v prípadoch, ak nezamestnaný nespĺňa právne predpoklady nároku na dávku v nezamestnanosti.

V tejto súvislosti treba pripomenúť osobitosť zákona o sociálnom poistení, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2004 zahŕňa poistenie v nezamestnanosti do sociálneho poistenia a zmenil aj názov podpory v nezamestnanosti na dávku v nezamestnanosti.

Podľa nášho názoru išlo o neopodstatnenú zmenu názvu tohto peňažného plnenia, čo potvrdzuje aj aplikačná prax, v rámci ktorej aj naďalej sa v mnohých prípadoch používa pojem „podpora v nezamestnanosti“ a tiež vo všetkých krajinách Európskej únie táto dávka v nezamestnanosti sa nazýva podporou v nezamestnanosti.

Podobne ako pre vznik nároku na niektoré dávky dôchodkového poistenia (starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok) a pri fakultatívnej účasti na nemocenskom poistení aj pre dávky nemocenského poistenia (nemocenské, ošetrovné, materské) aj pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa vyžaduje splnenie zákonom ustanoveného časového priestoru participácie poistenca v poisťovacom systéme. Ide o splnenie čakacej podmienky pre vznik nároku na niektorú z dávok sociálneho poistenia, v tomto prípade na dávku v nezamestnanosti. Vzťah čakacej doby, ako aj výška odvodovej povinnosti a doby poskytovania príslušnej dávky (podpornej doby), by mal odraziť ochrannú funkciu v príslušnom sociálno-poisťovacom právnom vzťahu.



Podľa zákona o sociálnom poistení v pôvodnom znení pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa vyžadovalo splnenie potrebnej doby poistenia v trvaní troch rokov v posledných štyroch rokoch.

Touto právnou úpravou došlo k zásadnej disproporcii medzi čakacou dobou a podporou dobou pre poskytovanie dávky v nezamestnanosti. V dôsledku tejto skutočnosti bol zákon o sociálnom poistení novelizovaný a podľa platnej právnej úpravy poistenec má nárok na dávku v nezamestnanosti, ak v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie bol poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky.

Aj keď doba participácie na poistení v nezamestnanosti sa znížila o jeden rok, požiadavka trvania poistenia najmenej dva roky v posledných troch rokoch má v mnohých prípadoch nepriaznivý dopad na určité okruhy subjektov. Napríklad u mladých ľudí, t. j. u absolventov stredných škôl, ale aj u absolventov vysokých škôl, ktorí sa v prvých dvoch rokoch stanú bez vlastnej viny nezamestnaní, nevznikne nárok na dávku v nezamestnanosti, ak počas štúdia sa nezaradili medzi dobrovoľne poistené osoby a neplatili si poistné na poistenie v nezamestnanosti sami.

Nemožnosť splnenia požadovanej doby poistenia v nezamestnanosti u absolventov škôl má negatívny dopad hlavne v súčasnom období, keď problém nezamestnanosti zasahuje najmä mladých ľudí do veku do 25 rokov.

Situácia na trhu práce mladých ľudí v Slovenskej republike je alarmujúca, nakoľko viac ako tretina z nich je evidovaná na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny ako uchádzači o zamestnanie, čo znamená, že približne každý tretí mladý človek si nevie nájsť prácu, čo je najhoršia úroveň od roku 2002.

Viac ako polovica mladých ľudí je nezamestnaná dlhšie ako jeden rok, čo znamená, že ide o dlhodobú nezamestnanosť, ktorá zhoršuje ich pozíciu na trhu práce.

Výsledky viacerých empirických štúdií dokazujú, že pravdepodobnosť nájsť si prácu u dlhodobo nezamestnaných osôb je menšia ako u ostatných nezamestnaných.

Dlhodobou nezamestnanosťou v mnohých prípadoch dochádza k strate ľudského kapitálu, k oslabeniu vedomostí a skúseností a v mnohých prípadoch aj k zníženiu motivácie a úsilia hľadať si prácu.

V súvislosti s rastúcou nezamestnanosťou mladých ľudí treba spomenúť aj ďalšiu novelu zákona o sociálnom poistení, v zmysle ktorej dobrovoľne poistená osoba v nezamestnanosti môže byť fyzická osoba, ktorá je súčasne dobrovoľne nemocensky poistená a dobrovoľne dôchodkovo poistená.

Tento tzv. „balíček“ u dobrovoľne poistených subjektov oslabil ochrannú funkciu sociálneho poistenia, a to hlavne vo vzťahu k mladým ľuďom. Ak pri súčasnom raste nezamestnanosti sa mladý človek rozhodne dobrovoľne poistiť v nezamestnanosti, je zároveň povinný sa „dobrovoľne“ poistiť aj nemocensky a dôchodkovo.

Ak v danom prípade, vzhľadom na rast nezamestnanosti, je účasť na dobrovoľnom poistení v nezamestnanosti aktuálna, napr. pokiaľ ide o aktuálnosť účasti na starobnom poistení mladého človeka, táto je diskutabilná.

Ďalší okruh subjektov, ktorých sa nepriaznivo dotýka požiadavka účasti na poistení v nezamestnanosti v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie najmenej po dobu dvoch rokov, tvoria občania snažiaci sa v maximálnej miere uplatniť na trhu práce, ale v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti nemajú šancu. Aj na ich strane ide o nezavinené sociálne riziko, a napriek tomu im nevznikne nárok na dávku v nezamestnanosti.

V porovnaní s právnymi úpravami členských krajín Európskej únie, v prípade slovenskej právnej úpravy išlo a aj ide o jednu z najtvrdšie formulovaných podmienok vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti.

Za obdobných podmienok ako v Slovenskej republike, vzniká nárok na podporu v nezamestnanosti aj v Českej republike, ale napr. nárok na podporu v nezamestnanosti v Nemecku alebo v Taliansku má osoba, ktorá v posledných dvoch rokoch pred stratou zamestnania bola poistená aspoň 360 dní.

Splnenie obdobnej podmienky pre vznik nároku na podporu v nezamestnanosti je aj v Rakúsku, a to pokiaľ ide o osoby staršie ako 25 rokov pri prvom nároku na túto dávku, pokiaľ ide o osoby mladšie ako 25 rokov alebo ide o nový nárok na priznanie tejto dávky, vyžaduje sa účasť na poistení v priebehu posledných 12 mesiacov najmenej 26 týždňov.

Pre vznik nároku na podporu v nezamestnanosti vo Francúzsku sa vyžaduje účasť na poistení aspoň 4 mesiace počas predchádzajúcich 28 mesiacov, resp. počas 36 mesiacov, ak ide o osobu staršiu ako 50 rokov.

Dánska právna úprava podmienok pre vznik nároku na túto dávku je špecifická, a to tým, že poistenie v nezamestnanosti je založené iba na báze dobrovoľnosti, pričom pre vznik nároku na podporu v nezamestnanosti sa vyžaduje doba tohto dobrovoľného poistenia najmenej jeden rok. Pre vznik nároku na podporu v nezamestnanosti, a to vzhľadom na charakter tejto dávky, sa zároveň vyžaduje účasť v zamestnaní alebo výkon samostatne zárobkovej činnosti najmenej jeden rok v posledných troch rokoch.

Podľa slovenskej právnej úpravy osobitne je riešená potreba účasti na poistení v nezamestnanosti u poistenca, ktorý po skončení výkonu činnosti zamestnanca v pracovnom pomere na určitú dobu bol zaradený do evidencie nezamestnaných občanov. Takýto poistenc má nárok na dávku v nezamestnanosti, ak v posledných štyroch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov bol poistený v nezamestnanosti z výkonu činnosti zamestnanca v pracovnom pomere na určitú dobu alebo bol dobrovoľne poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky a nebol povinne poistený v nezamestnanosti z iného výkonu činnosti zamestnanca.

Pokiaľ ide o dobu účasti na poistení v nezamestnanosti, pozitívne treba hodnotiť skutočnosť, že do tohto obdobia poistenia potrebného pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa započítava obdobie prerušenia povinného poistenia v nezamestnanosti zamestnanca z dôvodu čerpania rodičovskej dovolenky. Čerpanie rodičovskej dovolenky je jedným zo siedmich dôvodov prerušenia sociálneho poistenia u zamestnanca, takže absenciou vyššie uvedenej výnimky by u zamestnanca mohol byť v mnohých prípadoch vylúčený nárok na dávku v nezamestnanosti.

V porovnaní s krajinami Európskej únie slovenská právna úprava poskytovania dávky v nezamestnanosti je vo vzťahu k nezamestnaným nie veľmi priaznivá, a to nielen pokiaľ ide o požadovanú dĺžku trvania poistenia, ale aj o dobu poskytovania a výšku tejto dávky, ktorá je na hranici Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia.

Poistencovi, ktorý splnil podmienky nároku na dávku v nezamestnanosti, nárok vzniká odo dňa zaradenia do evidencie nezamestnaných občanov a zaniká po uplynutí šiestich mesiacov, resp. štyroch mesiacov. Výška dávky v nezamestnanosti je 50 % denného vymeriavacieho základu, ktorý predstavuje podiel súčtu vymeriavacích základov, z ktorých poistenc zaplatil poistné na poistenie v nezamestnanosti alebo poistné na výsluhový príspevok dosiahnutých v rozhodujúcom období a počtu dní rozhodujúceho obdobia. Pokiaľ ide o dĺžku poskytovania dávky v nezamestnanosti, ako aj jej výšku, táto je určená rovnako pre každú oprávnenú osobu.

Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy v Českej republike funguje odstupňovaný systém podpory v nezamestnanosti. Nezamestnaní do 50 rokov dostávajú podporu po dobu 5 mesiacov, nezamestnaní od 50 do 55 rokov ju môžu poberať 8 mesiacov a nezamestnaní nad 55 rokov až 11 mesiacov. V prvých dvoch mesiacoch sa podpora rovná 65 % priemerného čistého mesačného platu z predchádzajúceho zamestnania. Ďalšie dva mesiace predstavuje

podpora v nezamestnanosti 50 % a zvyšok podpornej doby dostáva nezamestnaný 45 % priemerného čistého mesačného platu z predchádzajúceho zamestnania.

Právna úprava v Poľsku diferencuje dobu poskytovania podpory v nezamestnanosti v závislosti od miery nezamestnanosti v príslušnom regióne. Čím je miera nezamestnanosti vyššia, tým je aj doba poskytovania podpory dlhšia. Výška podpory v nezamestnanosti závisí od doby zamestnania, resp. účasti na poistení. V Slovinsku výška podpory v nezamestnanosti predstavuje 80 % vymeriavacieho základu za prvé tri mesiace a potom 60 % vymeriavacieho základu. Doba poskytovania je tu závislá od doby účasti na poistení a slovinská právna úprava umožňuje poberať podporu až 25 mesiacov u nezamestnaného staršieho ako 55 rokov, ak bol poistený viac ako 25 rokov.

Predchádzajúci zárobok a dĺžka predchádzajúceho zamestnania ovplyvňujú výšku a dĺžku poskytovania podpory v nezamestnanosti v Nemecku. Výška podpory v Nemecku závisí aj od starostlivosti o dieťa. Slobodné a bezdetné osoby majú nárok na podporu v nezamestnanosti cca 60 % denného vymeriavacieho základu a v prípade, ak sa starajú o dieťa do 18 rokov veku, je výška podpory 67 % denného vymeriavacieho základu.

Pokiaľ ide o výšku dávky v nezamestnanosti, k zásadnej zmene v našej právnej úprave došlo s účinnosťou od 1. januára 2013, kedy výška maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie poistného na poistenie v nezamestnanosti sa zvýšila na päťnásobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky, pričom výška dávky v nezamestnanosti nemôže presiahnuť dvojnásobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky.

Z uvedeného vyplýva, že ide o podstatnú disproporciu medzi poistnými a dávkovými vzťahmi.

Aj keď v danom prípade by sa mohlo hovoriť o uplatňovaní princípu solidarity, domnievame sa, že takéto nastavenie poistných a dávkových vzťahov je viac ako diskutabilné, a to hlavne z dôvodu, že sa jedná o poistenie v nezamestnanosti a dávku v nezamestnanosti.<sup>8</sup>

## V. Záver

Z porovnania slovenskej právnej úpravy poistenia v nezamestnanosti a poskytovania dávky v nezamestnanosti vo vybraných krajinách Európskej únie vyplýva potreba zamyslieť sa nad prípadnými legislatívnymi úpravami v tejto oblasti, a to predovšetkým s ohľadom na diferenciáciu doby poistenia, s ohľadom na rast nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch, ako aj doby poskytovania dávky v nezamestnanosti v závislosti od celkovej dĺžky poistenia v nezamestnanosti.

Aj takýmito legislatívnymi úpravami by došlo k zosúladeniu problematiky nezamestnanosti s Ústavou Slovenskej republiky pre tých, ktorí bez vlastnej viny zvýšili percento nezamestnaných v Slovenskej republike.

Dôsledok nezavinenej nezamestnanosti, ktorým je absencia dávky v nezamestnanosti, má aj svoje ústavnoprávne aspekty.

Ústava Slovenskej republiky pri formulovaní práva na prácu v článku 35 ods. 3 zaväzuje totiž štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečiť občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu právo na prácu vykonávať.

Právne garantovanie určitého štandardu sociálnej bezpečnosti občanov nie je len otázkou ekonomických možností štátu, ale sociálna bezpečnosť sa má odrážať aj v systéme základných ľudských práv.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> K problematike primeranosti a solidarity v sociálno-poistovacích právnych vzťahoch pozri napr. Lacko, M.: Poistná participácia v sociálnom zabezpečení. In *Priority sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : SAP, 2012.

<sup>9</sup> Barancová, H. a kol.: *Základné práva a slobody v pracovnom práve*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 364.

Všetko dobro, ktoré sa sústreďuje do distributívnej spravodlivosti, predstavuje sociálne hodnoty.<sup>10</sup>

## Literatúra

- [1] CHOVANCOVÁ, J. – VALENT, T.: *Filozofia pre právnikov (filozoficko-právne aspekty)*. Bratislava : VO PF UK, 2012. 357 s. ISBN 978-80-7160-337-5.
- [2] LACKO, M.: Poistná participácia v sociálnom zabezpečení. In *Priority sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : SAP, 2012.
- [3] MATLÁK, J. a kol.: *Právo sociálneho zabezpečenia*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. 356 s. ISBN 978-80-73804-03-9.
- [4] Zákon č. 311/2001 Z. z. *Zákonník práce v znení neskorších predpisov*.
- [5] Zákon č. 461/2003 Z. z. *o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov*.

## Summary

The objective of the insurance system is the protection of the subjects, that are specified by the relevant legal acts. The protection is activated especially in „risky“ situations, also in the situations, if the consequences to the labour power are considered. The system of social insurance benefits include *inter alia* unemployment benefit, which providing (in terms of legislation and in comparison with the other countries of the European union) is not very favourable, particularly with regard to the duration of insurance as well as the time and the amount of this benefit. It follows the need to research the possible legislative amendments in this field of law.

**Kľúčové slová:** nezamestnanosť, dávka v nezamestnanosti, uchádzač o zamestnanie, sociálne poistenie, poistenie v nezamestnanosti.

## Kontakt

doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia  
Šafárikovo nám. č. 6  
P. O. Box 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika  
E-mail: jan.matlak@flaw.uniba.sk

**Recenzenti:** doc. PhDr. Jarmila Chovancová, CSc.  
Mgr. Juraj Hamulák, PhD.

---

<sup>10</sup> Chovancová, J. – Valent, T.: *Filozofia pre právnikov (filozoficko-právne aspekty)*. Bratislava : VO PF UK, 2012, s. 187.

# Optimálna organizácia územnej samosprávy

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

## I. Charakteristika územnej samosprávy

Územná samospráva je organizačnou formou verejnej správy slúžiacou na zabezpečenie určitých úloh spoločenstva občanov, ktoré sú vytvárané na územnom základe.

Charakteristickými črtami územnej samosprávy sú: a) existencia verejných potrieb a záujmov, ktoré sú vlastné určitému, na územnom základe vytvorenému spoločenstvu občanov – miestnemu spoločenstvu, b) miestnemu spoločenstvu je zákonom zverené postavenie právnickej osoby, odlišnej od štátu (tým je daný základ pre jeho majetkovú a finančnú samostatnosť, bez ktorej by nemohlo úspešne plniť svoje úlohy), c) zákonné vymedzenie miestneho spoločenstva, ako aj spôsob jeho realizácie (jadro pôsobnosti) na základe úloh, ktoré smerujú k uspokojovaniu vlastných potrieb a záujmov spoločenstva, súčasne sú mu však zverované v rôznom rozsahu i ďalšie úlohy verejnej správy, ktoré je účelné na tejto úrovni plniť, d) miestne spoločenstvo je nezávislé od štátnej správy a volí svoje orgány, ktoré plnia jeho úlohy a sú zodpovedné občanom za dosiahnuté výsledky (obdobne, ako u štátnej správy, je samospráva svojou povahou organizujúcou a mocensko-ochrannou činnosťou, a to rovnako s prvkami riadenia a prvkami regulácie).

Na vymedzenie pojmu „samospráva“ existujú viaceré názory, jednoznačne však môžeme konštatovať, že viac-menej ide o totožné názory, ktoré demonštrujú charakteristické črty miestnej samosprávy, a tie sme tu už stručne načrtli.<sup>1</sup>

V odbornej právnickej literatúre v európskych demokratických štátoch (napr. Rakúsko, Nemecko, Holandsko) sa územná samospráva vymedzuje ako verejná správa uskutočňovaná inými verejnoprávnymi subjektmi ako štátom. V tejto definícii ide o subjekty korporatívneho charakteru označované ako verejnoprávne korporácie. Obsahom teda je, že samospráva je odvodená od autonómneho postavenia verejnoprávných korporácií, a rovnako i ona predstavuje samostatný druh spoločenského riadenia.

V škandinávskych krajinách (napr. Švédsko, Fínsko) sa pod pojmom „územná samospráva“ rozumie správa štátu, ktorá sa prejavuje vo výkonnom pôsobení a ovplyvňovaní spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru. Takto chápaná samospráva nie je a nemôže byť totožná so štátnou správou, a to najmä vzhľadom na mocenskú podstatu štátnej správy. Súbežne so štátnou správou sa však samospráva spolupodieľa na realizácii verejných záležitostí. Nepochybne samospráva predstavuje časť správy štátu, decentralizovanú na subjekty neštátneho charakteru.

Odborná literatúra prvej Československej republiky, ako aj súčasná literatúra Českej republiky, obvykle rozlišuje tzv. politický pojem samosprávy a tzv. právny pojem samospráva. Pod politickým pojmom samosprávy rozumieme faktickú formu realizácie verejnej správy občanmi. Pokiaľ ide o tzv. právny pojem samosprávy, rozumieme ním to, že samosprávu vykonáva od štátu iný, právne aprobovaný verejnoprávny subjekt, v postavení verejnoprávnej korporácie. Ten, ako taký, disponuje príslušným rozsahom verejnej správy.<sup>2</sup>

Na základe týchto pertraktovaných názorov možno konštatovať, že základné charakteristické črty samosprávy sú totožné a pri vymedzovaní pojmu „územná samospráva“ existujú len nepatrné diferenciačné rozdiely v európskych demokratických štátoch, a to najmä z pohľadu akcentovania niektorej stránok samosprávy, v konečnom dôsledku základný pojem, obsah a cieľ územnej samosprávy, je totožný.

<sup>1</sup> Škultéty, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, 2011, s. 16 a nasl.

<sup>2</sup> Průcha, P.: *Základy správního práva a veřejné správy*. Brno : Masaryková univerzita, 2004, s. 63.

## II. Modely územnej samosprávy

V Európe môžeme rozlišovať tri bazálne typy štátneho zriadenia a v nich takéto usporiadanie (členenie) samosprávy: 1) v unitárnych štátoch – model samosprávy možno vyjadriť nasledovne (vláda, ústredné orgány) – jedna až tri úrovne miestnej samosprávy (vo Francúzsku je to napr. región, provincie, obce), 2) vo federatívnych štátoch – väzba miestnych samosprávnych spoločenstiev smeruje k jednotlivým krajinám, pričom v ich rukách je tiež z väčšej časti ich právna úprava (model možno vyjadriť takto: federálne orgány – orgány krajiny, jedna až dve úrovne miestnej samosprávy – napr. v Rakúsku sú to krajina – obec, vo Švajčiarsku kantón – obec).

V rámci praktickej realizácie samosprávy sa v právnych úpravách v súčasných pluralitných demokraciách vykryštalizovali tri základné druhy uplatňovania samosprávy: 1) systém anglo-americký (self-government), t. j. na úrovni najnižších územných jednotiek sa miestna správa vykonáva výlučne ako samospráva, 2) systém francúzsky (pouvoir municipal), t. j. v obciach ako základných územných jednotkách sa oddelene vedľa seba realizuje tak územná samospráva, ako aj miestna štátna správa, 3) systém zmiešaný (historicky sa vyvinul z tzv. nemeckého systému), t. j. na úrovni obcí ako základných územných jednotiek sa spoločne vykonáva tak samospráva, ako aj v určitom rozsahu miestna štátna správa.

Právna úprava v Slovenskej republike v podstate prijala tzv. zmiešaný systém, pričom základom miestnej správy v našich obciach je originárna samospráva, a tá je doplnená rozsahom tzv. prenesenej právomoci, čo je vyjadrené určitým rozsahom výkonu štátnej správy priamo v obciach.<sup>3</sup>

Ak by sme analyzovali pozitívne, ako aj negatívne stránky tzv. presunu právomoci zo strany štátu na obec, musíme konštatovať, že v našich podmienkach je to optimálny variant výkonu štátnej správy samosprávou, vyplýva z historickej odôvodnenosti, spoločenských, kultúrnych a právnych predpokladov. Je potrebné zdôrazniť, že tento systém sa realizuje vo väčšine európskych krajín.

Predmetom oprávnenej kritiky je skutočnosť, že väčšina týchto právomoci, ktoré obec vykonáva, sú prenesenou štátnou správou, v tom pravom slova zmysle teda nejde o samosprávu tak, ako sme ju vymedzili v predchádzajúcej časti. Z toho vyplýva, že optimalizovať kompetencie obce tak, aby väčšinu týchto právomoci obec vykonávala ako originálnu právomoc, a nie ako prenesenú štátnu správu.<sup>4</sup>

## III. Starosta, ako najvyšší výkonný orgán obce

Významným predstaviteľom obce je starosta, ktorý je štatutárnym orgánom obce v majetkovoprávnych vzťahoch a v pracovnoprávnych vzťahoch.<sup>5</sup> Na základe ostatnej čiastkovej novelizácie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, starosta už nie je jediným správnym orgánom, správnym orgánom je obec. Z toho vyplýva, že starosta môže delegovať individuálno-rozhodovaciu činnosť aj na príslušný organizačný útvar obce.

V ostatnom období sa diskutuje aj o spôsobe kreovania najvyššieho výkonného orgánu obce – starostu. Najčastejšie spôsoby kreovania starostu sú: 1) starostu a obecné zastupiteľ-

<sup>3</sup> Škultéty, P.: *Základy miestnej správy*. Bratislava : VO PF UK, 1999, s. 176.

<sup>4</sup> Škultéty, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, 2008, s. 58 a nasl.

<sup>5</sup> Teória pracovného práva podľa Kurila pojem „pracovnoprávne vzťahy“ spája pravidla s tzv. podnikateľskou sférou, zatiaľ čo v prípade tzv. nepodnikateľskej sféry využíva skôr pojem „ďalšie pracovné vzťahy“ (bližšie pozri Kuril, M.: *Pojmový aparát pracovného práva (súčasný vývoj z hľadiska teórie a praxe)*. In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012, s. 208 a nasl.

stvo volia priamo obyvatelia obce (napr. Slovenská republika, Bavorsko), 2) starosta je volený nepriamo, priamo je volené obecné zastupiteľstvo (napr. Česká republika, Francúzsko, Taliansko), 3) priamo volené zastupiteľstvo si volí výkonný výbor a starostu, ktorý je len reprezentatívnym orgánom obce (napr. Švédsko, Veľká Británia), 4) volené je zastupiteľstvo a výkonný výbor, starostu vymenúva kráľovná (napr. Holandsko), 5) volené je zastupiteľstvo, ktoré si v konkurze vyberie manažéra (riaditeľa) obce (napr. Spojené štáty americké – juh, západ, Írsko).

V tejto súvislosti je potrebné aj v podmienkach Slovenskej republiky uvážiť spôsob voľby starostu. Aj napriek skutočnosti, že priama voľba je najdemokratickejším výrazom kreovania tohto predstaviteľa obce, má to aj negatívne stránky, a to najmä: 1) ak je starosta odvolaný, trvá približne pol roka kreovanie nového starostu, 2) súčasný zákon o komunálnych voľbách neurčuje žiadne kvórum pre zvolenie starostu, 3) starosta nie je poslancom zastupiteľstva, hoci ho zvoláva, podpisuje správne akty, ale nemá hlasovacie právo, 4) starostom sa môže stať aj osoba bez akéhokoľvek vzdelania, a pod.

V neposlednom rade je potrebné venovať pozornosť aj roztrieštenosti obcí, postupne bude treba vytvárať legislatívne predpoklady na konštituovanie väčších územných celkov tzv. miestnych správnych jednotiek.

Hrtánek poukazuje vo svojich dielach (v širších súvislostiach) aj na nesystémovosť financovania samosprávy. Podľa autora je potrebné vnímať tento problém v kontexte prebiehajúceho procesu decentralizácie štátnej správy. Platí predpoklad, že originárne kompetencie obcí, ktoré sú demonštratívne uvedené v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, by mali byť hradené z prostriedkov obce. Existuje však aj systém tzv. prenesených alebo delegovaných kompetencií, ktorý predstavuje výkon decentralizovanej štátnej správy miestnou samosprávou. V tejto oblasti výkonu kompetencií by samofinancovanie zo strany miestnej samosprávy nebolo možné.<sup>6</sup>

## Literatúra

- [1] HRTÁNEK, L.: Problémové okruhy decentralizácie verejnej správy. In *Verejná správa a regionálny rozvoj*, no. 1, vol. 6, s. 37-48. Bratislava : VŠEMvs, 2010. ISSN 1337-2955.
- [2] KURIL, M.: Pojmový aparát pracovného práva (súčasný vývoj z hľadiska teórie a praxe). In *Die Stellung des Arbeitsrechts im Rechtssystem der Slowakischen Republik*. Wien : Paul Gerin, 2012.
- [3] PRŮCHA, P.: *Základy správneho práva a verejné správy*. Brno : Masarykova univerzita, 2004.
- [4] ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, 2011.
- [5] ŠKULTÉTY, P.: *Základy miestnej správy*. Bratislava : VO PF UK, 1999.
- [6] ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, 2008.
- [7] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

## Summary

In the processed paper the autor points at the current state of the organizational and institutional construction of the local government. The author also proposes several measures to improve the performance of the self government, e. g. to review the number of small communities on the basis their association into so-called „municipalities“. The processed article illustrates as well as the state of the local government in some countries of the European union.

---

<sup>6</sup> Hrtánek, L.: Problémové okruhy decentralizácie verejnej správy. In *Verejná správa a regionálny rozvoj*, no. 1, vol. 6, 2010, s. 40 a nasl.

**Kľúčové slová:** verejná správa, samospráva, miestna štátna správa, originárna a prenesená štátna správa.

**Kontakt**

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Ústav verejnej správy

Katedra práva

Furdekova 16

851 05 Bratislava

Slovenská republika

E-mail: peter.skultety@vsemvs.sk

**Recenzenti:** prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.  
JUDr. Michal Kuril, PhD.



# Peňažné nároky zamestnanca (odstupné a odchodné)

JUDr. Silvia Treľová, PhD.

## I. Úvod

Súčasná hospodárska kríza a následný pokles výkonnosti podnikov vyvoláva negatívny tlak na zamestnávateľov v snahe znižovania nákladov a zachovania si konkurencieschopnosti na trhu tým, že redukovujú pracovnú silu v podniku.

Skončenie pracovného pomeru je obrovským zásahom do života jednotlivca. Pre mnohých ľudí je predstava, že prídu o prácu veľkým problémom.

Strata zamestnania má nepriaznivý vplyv nielen na psychiku zamestnanca, ale má negatívny dopad na celkovú ekonomickú situáciu zamestnanca a jeho rodiny.

Skončenie pracovného pomeru predstavuje pre zamestnanca nielen stratu zamestnania, ale aj stratu finančných prostriedkov zo zárobkovej činnosti.

Problematiku skončenia pracovného pomeru upravuje § 59 a nasl. zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov.

Tento zákon kogentným spôsobom upravuje spôsoby skončenia pracovného pomeru, čo v preklade znamená, že inak ako zákonnými spôsobmi nemožno platne skončiť pracovný pomer.

Pri skončení pracovného pomeru zaniká zamestnancovi nárok na mzdu.

Naopak, „odstupné a odchodné sú formy peňažného plnenia, na ktoré môže mať zamestnanec nárok v prípade splnenia zákonom stanovených podmienok v situácii, kedy dochádza ku skončeniu pracovného pomeru.“<sup>1</sup>

„Odstupné môže byť v priebehu profesijného života zamestnanca poskytované aj niekoľkokrát, a to vtedy, ak mal zamestnanec uzatvorených viacero pracovných pomerov. Odchodné, naopak, je peňažným ocenením pracovnej činnosti zamestnanca za celú jeho kariéru pri odchode do dôchodku a zamestnancovi patrí vždy iba jedenkrát.“<sup>2</sup>

„Spoločnou právnou charakteristikou odstupného a odchodného zo strany zamestnávateľa je, že sa poskytujú pri skončení pracovného pomeru. Ďalšou spoločnou právnou charakteristikou odstupného a odchodného je, že podľa mzdových predpisov tieto plnenia zo strany zamestnávateľa netvoria obsahovú súčasť pojmu mzda alebo obsahovú súčasť pojmu plat. Napriek tejto spoločnej charakteristike v súlade so súdnou judikatúrou s týmito pracovnoprávnymi nárokmi zamestnanca, a to najmä z hľadiska ich súdnej vymožitelnosti, treba nakladať ako so mzdovými nárokmi.“<sup>3</sup>

## II. Odstupné

„Odstupné predstavuje pre zamestnanca finančnú satisfakciu za to, že ku skončeniu pracovného pomeru došlo z dôvodu existujúceho na strane zamestnávateľa ešte pred tým, než zmluvné strany pôvodne predpokladali.“<sup>4</sup>

Právna úprava poskytovania odstupného prešla v ostatných rokoch niekoľkými zmenami.

<sup>1</sup> Kuril, M. a kol.: *Základy pracovného práva*. Bratislava : Merkury, 2009, s. 160-161.

<sup>2</sup> Kuril, J. a kol.: *Pracovné právo*. Bratislava : APZ, 2009, s. 102.

<sup>3</sup> Barancová, H. a kol.: *Zákonník práce. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 342.

<sup>4</sup> Kuril, M. a kol.: *Základy pracovného práva*. Bratislava : Merkury, 2009, s. 160.

Právo zamestnávateľa poskytnúť odstupné zamestnancovi platilo do 31. augusta 2007, kedy zamestnávateľ sa mohol rozhodnúť, či zamestnancovi pri výpovedi z niektorých taxatívne vymedzených dôvodov popri výpovednej dobe odstupné vyplatí alebo nie.

Uvedené oprávnenie zamestnávateľa sa zmenilo na povinnosť, ak zamestnanec vyjadril súhlas so skončením pracovného pomeru ešte pred začatím plynutia výpovednej doby.

Zamestnanec sa mohol rozhodnúť, či po dobu výpovednej doby bude naďalej pracovať a poberať mzdu za vykonanú prácu alebo ukončí pracovný pomer dohodou (súhlasom) ešte pred začatím plynutia výpovednej doby a na základe tejto skutočnosti má nárok na odstupné.

Zamestnávateľ bol povinný akceptovať žiadosť zamestnanca na uzatvorenie dohody o skončení pracovného pomeru a poskytnúť mu odstupné.

V praxi sa preto zamestnávateľ snažil doručiť výpoveď tesne pred začatím plynutia výpovednej doby, napr. až v posledný deň v mesiaci, čím zamestnancovi neposkytol priestor na vyjadrenie súhlasu so skončením pracovného pomeru.

Pre uvedený prípad bola výška odstupného stanovená na sumu najmenej 2-násobku (3-násobku, ak zamestnanec odpracoval u zamestnávateľa najmenej 5 rokov) priemerného mesačného zárobku zamestnanca.

Zmenu v právnej úprave priniesla novela Zákonníka práce účinná od 1. septembra 2007, ktorá zaviedla povinnosť zamestnávateľa poskytnúť odstupné.

Zamestnancovi patrilo odstupné popri výpovednej dobe v sume najmenej 2-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak sa pracovný pomer skončil výpoveďou zo strany zamestnávateľa alebo dohodou z dôvodov upravených v § 63 ods. 1 písm. a), b) a c) Zákonníka práce.

Ak pracovný pomer trval u zamestnávateľa najmenej 5 rokov, zamestnancovi patrilo odstupné vo výške najmenej 3-násobku jeho priemerného mesačného zárobku.

V osobitnom prípade, pokiaľ pracovný pomer skončil výpoveďou alebo dohodou z dôvodov, že zamestnanec nesmie vykonávať prácu pre pracovný úraz, chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou, alebo ak na pracovisku dosiahol najvyššiu prípustnú expozíciu určenú rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva, Zákonník práce stanovil výšku odstupného na najmenej 10-násobok priemerného mesačného zárobku zamestnanca. Tento stav platil do 31. augusta 2011.

Novela Zákonníka práce účinná od 1. septembra 2011 odstránila súbeh výpovednej doby a odstupného.

Svojou právnou úpravou sa prakticky vrátila k predchádzajúcemu právnemu stavu, ktorý platil od roku 2003.

Opäť sa vrátilo pravidlo „výpovedná doba alebo odstupné“.

„To znamená, že zamestnanec zostal u zamestnávateľa počas výpovednej doby bez nároku na odstupné alebo využil možnosť odstupného a tým sa zrušila možnosť pracovať u zamestnávateľa ešte počas výpovednej doby.“<sup>5</sup>

Ak bola zamestnancovi daná výpoveď z dôvodov uvedených v § 63 ods. 1 písm. a), b) a c) Zákonníka práce, zamestnanec mal právo pred začatím plynutia výpovednej doby požiadať zamestnávateľa, aby sa pracovný pomer skončil dohodou, pričom tejto žiadosti bol zamestnávateľ povinný vyhovieť.

Zamestnancovi patrilo odstupné najmenej v sume, ktorá bola násobkom jeho priemerného mesačného zárobku a počtu mesiacov, počas ktorých by trvala výpovedná doba.

Ak sa zamestnávateľ so zamestnancom dohodol, že zamestnanec zotrvá v pracovnom pomere len časť výpovednej doby, zamestnancovi patrila pomerná časť odstupného. Ak za-

---

<sup>5</sup> Kováčiková, E.: *Zákonník práce s komentárom*. Žilina : Poradca, 2011, s. 64.

mestnanec využil iba časť výpovednej doby, na ktorú mal nárok, zamestnávateľ mu musel vyplatiť pomernú časť odstupného.<sup>6</sup>

Pokiaľ sa pracovný pomer skončil dohodou z organizačných dôvodov ustanovených v § 63 ods. 1 písm. a) a b) Zákonníka práce, zamestnávateľ musel zamestnancovi poskytnúť odstupné. Zamestnancovi patrilo odstupné najmenej v sume, ktorá je násobkom jeho priemerneho mesačného zárobku a počtu mesiacov, počas ktorých by trvala výpovedná doba.

Novela Zákonníka práce (zákon č. 361/2012 Z. z.) účinná od 1. januára 2013 opätovne zaviedla súbeh výpovednej doby a odstupného a tým zrušila možnosť dohody ohľadom kombinácie výpovednej doby a odstupného.

Podľa platnej právnej úpravy zamestnancovi patrí odstupné pri výpovedi zo strany zamestnávateľa, ako aj pri skončení pracovného pomeru dohodou z taxatívne ustanovených dôvodov. Výška odstupného je diferencovaná podľa odpracovaných rokov. „Ide o trvanie pracovného pomeru ku dňu skončenia pracovného pomeru.“<sup>7</sup>

Pre určenie dĺžky trvania pracovného pomeru zamestnanca u konkrétneho zamestnávateľa je rozhodujúci deň vzniku pracovného pomeru zamestnanca u zamestnávateľa uvedený v pracovnej zmluve.

„Do dĺžky trvania pracovného pomeru sa na účely odstupného nezapočítava doba trvania predchádzajúcich pracovných pomerov zamestnanca u iných zamestnávateľov.“<sup>8</sup>

Podmienky vzniku nároku na odstupné sa zmenili. Novela Zákonníka práce priznáva zamestnancovi pri výpovedi zo strany zamestnávateľa právo na výpovednú dobu aj odstupné až po odpracovaní dvoch rokov u jedného zamestnávateľa. Výška odstupného sa stupňuje podľa počtu odpracovaných rokov až do výšky štyroch priemerných plátov. Ak sa však pracovný pomer skončí z určitých zákonom stanovených dôvodov dohodou, zamestnanec má právo na odstupné bez ohľadu na to, či pracoval u zamestnávateľa dlhšie ako dva roky alebo nie. Výška odstupného v tomto prípade môže dosiahnuť až päť priemerných plátov.<sup>9</sup>

Zákonník práce stanovuje len minimálnu zákonnú výšku odstupného, avšak zamestnávateľ sa môže so zamestnancom dohodnúť, že zamestnancovi bude vyplatené odstupné aj vo vyššej sume.

Ak zamestnávateľ so zamestnancom uzatvorili *dohodu o skončení pracovného pomeru* ako dvojstranný právny úkon podľa ustanovenia § 60 Zákonníka práce znamená to, že zamestnávateľ a zamestnanec sa písomne dohodli na skončení pracovného pomeru k dojednanému dňu.

Pokiaľ sú v dohode uvedené dôvody organizačných zmien alebo zdravotný dôvod skončenia pracovného pomeru, či už je to dané zo zákona alebo o to zamestnanec požiadal, zamestnanec má právo na vyplatenie odstupného popri výpovednej dobe.

Ak ku skončeniu pracovného pomeru došlo z dôvodu uvedeného v § 63 ods. 1 a), b) a c) Zákonníka práce t. j. z dôvodu, že, po prvé, sa zrušuje zamestnávateľ alebo jeho časť, po druhé, sa premiestňuje zamestnávateľ alebo jeho časť a zamestnanec nesúhlasí so zmenou dohodnutého miesta výkonu práce, po tretie, sa zamestnanec stane nadbytočný vzhľadom na písomné rozhodnutie zamestnávateľa alebo príslušného orgánu o zmene jeho úloh, technického vybavenia, o znížení stavu zamestnancov s cieľom zvýšiť efektívnosť práce alebo o iných organizačných zmenách, po štvrté, zamestnanec vzhľadom na svoj zdravotný stav podľa lekárskeho posudku dlhodobo stratil spôsobilosť vykonávať doterajšiu prácu, alebo ak ju ne-

<sup>6</sup> Slaninková, K.: Odstupné a odchodné. In *Práce a mzdy bez chýb, pokút a penále*. Žilina : Poradca, 2011, no. 9, s. 44-45.

<sup>7</sup> Toman, J.: *Odstupné – súbeh výpovednej doby a odstupného – § 76 ods. 1 a 2* (dostupné na internetovej stránke [www.pp.sk](http://www.pp.sk) k 7. máju 2012).

<sup>8</sup> *Prehľad niektorých zmien Zákonníka práce, Zákona o sociálnom poistení a Zákona o zdravotnom poistení účinných od 1. januára 2013* (dostupné na internetovej stránke [www.e-pravo.sk](http://www.e-pravo.sk) k 7. máju 2013).

<sup>9</sup> Regecová, L.: *Zásadné zmeny Zákonníka práce prinesie aj rok 2013* (dostupné na internetovej stránke [www.ekonomika.etrend.sk](http://www.ekonomika.etrend.sk) k 7. máju 2013).

smie vykonávať pre chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou, alebo ak na pracovisku dosiahol najvyššiu prípustnú expozíciu určenú rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva, a jeden z týchto dôvodov je súčasne uvedený aj v dohode o skončení pracovného pomeru, zamestnávateľ poskytne zamestnancovi príslušné odstupné.

Odstupné sa poskytuje najmenej v sume a) jedného jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval menej ako 2 roky, b) 2-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 2 roky a menej ako 5 rokov, c) 3-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 5 rokov a menej ako 10 rokov, d) 4-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 10 rokov a menej ako 20 rokov, e) 5-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 20 rokov

Žiadať o udanie dôvodu skončenia pracovného pomeru do dohody o skončení pracovného pomeru by mal najmä zamestnanec, ktorý si chce uplatniť právo na odstupné, v záujme ľahšieho preukázania takéhoto nároku v prípade súdneho sporu.

Ak v dohode nie je uvedený jeden z týchto dôvodov skončenia pracovného pomeru, zamestnancovi nevzniká nárok na odstupné.

Odstupné vo výške najmenej 10-násobku priemerného mesačného zárobku poskytne zamestnávateľ zamestnancovi, ak sa pracovný pomer skončil dohodou z dôvodov, že zamestnanec nesmie vykonávať prácu pre pracovný úraz, chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou, alebo ak na pracovisku dosiahol najvyššiu prípustnú expozíciu určenú rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva.

Táto povinnosť však zamestnávateľovi zaniká, ak si zamestnanec pracovný úraz spôsobil tým, že svojím zavinením porušil právne predpisy alebo ostatné predpisy na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (ďalej aj ako „BOZP“), alebo pokyny na zaistenie BOZP, hoci s nimi bol riadne a preukázateľne oboznámený a ich znalosť a dodržiavanie sa sústavne vyžadovali a kontrolovali, alebo si zamestnanec pracovný úraz spôsobil pod vplyvom alkoholu, omamných látok alebo psychotropných látok a zamestnávateľ nemohol pracovnému úrazu zabrániť.

Podľa § 76 ods. 1 Zákonníka práce zamestnávateľ musí poskytnúť zamestnancovi odstupné, ak so zamestnancom skončí pracovný pomer *výpoveďou* z dôvodu zrušenia alebo premiestnenia zamestnávateľa [§ 63 ods. 1 písm. a)], alebo z dôvodu nadbytočnosti zamestnanca [§ 63 ods. 1 písm. b)] alebo z dôvodu, že zamestnanec stratil vzhľadom na svoj zdravotný stav podľa lekárskeho posudku dlhodobú spôsobilosť vykonávať doterajšiu prácu [§ 63 ods. 1 písm. c)]. Jedná sa o dva organizačné dôvody a jeden zdravotný dôvod a zamestnancovi v týchto prípadoch patrí odstupné popri výpovednej dobe.

Odstupné prináleží zamestnancovi vo výške najmenej v sume a) jedného jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 2 roky a menej ako 5 rokov, b) 2-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 5 rokov a menej ako 10 rokov, c) 3-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 10 rokov a menej ako 20 rokov, d) 4-násobku jeho priemerného mesačného zárobku, ak pracovný pomer zamestnanca trval najmenej 20 rokov.

Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ pracovný pomer zamestnanca u zamestnávateľa trval menej ako dva roky, zamestnancovi pri výpovedi zo strany zamestnávateľa nepatrí odstupné, len mu plynie výpovedná doba. Domnievame sa, že touto právnou úpravou sa čiastočne potiera charakter odstupného ako určitého „odškodného“ pre zamestnanca.

Obdobne ako pri skončení pracovného pomeru dohodou, aj pri výpovedi zo strany zamestnávateľa má zamestnanec nárok na odstupné, ak výpoveď bola daná zamestnancovi v dôsledku pracovného úrazu, choroby z povolania alebo ohrozenia touto chorobou, alebo

dosiahnutia najvyššej prípustnej expozície na pracovisku určenej rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva. Tu platí, že zamestnanec dostane odstupné vo výške najmenej 10-násobku priemerného mesačného zárobku.

Súčasná právna úprava okrem uloženia povinnosti poskytnúť zamestnancovi odstupné dáva možnosť zamestnávateľovi sa rozhodnúť, či zamestnancovi dá alebo nedá odstupné.

V iných prípadoch ako je upravené v § 76 ods. 1 a 2 Zákonníka práce sa zamestnávateľ môže rozhodnúť, či zamestnancovi poskytne odstupné. Ide napr. o prípad, keď zamestnanec nespĺňa predpoklady ustanovené právnymi predpismi na výkon dohodnutej práce.

Ak zamestnanec opäť nastúpi k tomu istému zamestnávateľovi alebo jeho právnomu nástupcovi pred uplynutím času podľa poskytnutého odstupného, je povinný vrátiť odstupné alebo jeho pomernú časť, ak sa so zamestnávateľom nedohodne inak.

Pomerná časť odstupného sa určí podľa počtu kalendárnych dní od opätovného nástupu do pracovného pomeru do uplynutia času vyplývajúceho z poskytnutého odstupného.

Ak si strany vzájomne neupravujú spôsob výplaty odstupného, platí, že zamestnávateľ vypláca odstupné po skončení pracovného pomeru v najbližšom výplatnom termíne určenom u zamestnávateľa na výplatu mzdy, ak sa zamestnávateľ nedohodne s uvoľňovaným zamestnancom na výplate odstupného inak.

„Priemerný zárobok sa zisťuje v súlade s § 134 Zákonníka práce zo mzdy zúčtovanej zamestnancovi na výplatu za kalendárny štvrtý rok predchádzajúci štvrtému roku, v ktorom sa zisťuje priemerný zárobok. Ak zamestnanec v takomto období nepracoval, použije sa pravdepodobný zárobok vypočítaný zo mzdy, ktorú by zamestnanec zrejme dosiahol.“<sup>10</sup>

Platná právna úprava vymedzuje aj situáciu, kedy zamestnancovi nepatrí odstupné.

Zamestnávateľ nemusí poskytnúť zamestnancovi odstupné, ak u zamestnanca pri organizačných zmenách alebo racionalizačných opatreniach dochádza k prechodu práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov na iného zamestnávateľa podľa Zákonníka práce. Príkladom je zrušenie zamestnávateľa s právnym nástupcom.

V prípadoch, ak bola zamestnancovi daná výpoveď z pracovného pomeru na konci roka 2012 tak, že výpovedná doba podľa „staršieho ZP“ skončila napr. 28. februára 2013, nevzťahuje sa na takúto výpoveď novela Zákonníka práce účinná od 1. januára 2013. Vyplýva to aj z ustanovenia § 252i ods. 4 Zákonníka práce.<sup>11</sup>

### III. Odchodné

Odchodné ako pracovnoprávny inštitút slúži na iný účel. „Odchodné na rozdiel od odstupného má slúžiť ako odmena za profesijnú kariéru zamestnanca pri odchode do dôchodku.“<sup>12</sup>

Zákonník práce v ustanovení § 76 nešpecifikuje spôsob ukončenia pracovného pomeru ako podmienku pre vznik nároku na odchodné.

Z toho vyplýva, že odchodné sa poskytuje pri akomkoľvek spôsobe skončenia pracovného pomeru, či už ide o dohodu, výpoveď, okamžité skončenie alebo skončenie v skúšobnej dobe, uplynutie doby určitej, príp. aj smrť zamestnanca.

Nárok na odchodné však vznikne zamestnancovi za splnenia ďalších zákonných predpokladov, t. j. musí ísť o prvé skončenie pracovného pomeru po vzniku nároku na starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok, ak pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť je

<sup>10</sup> *Ukončenie pracovného pomeru a nárok na odstupné* (dostupné k 7. máju 2013 na internetovej stránke [www.kariera.zoznam.sk](http://www.kariera.zoznam.sk)).

<sup>11</sup> Valovičová, D.: *Výpoveď z organizačných dôvodov po novom* (dostupné k 7. máju 2013 na internetovej stránke [www.podnikanie.etrend.sk](http://www.podnikanie.etrend.sk)).

<sup>12</sup> *Odchodné znamená o jeden plat viac* (dostupné na internetovej stránke [www.ekonomika.sme.sk](http://www.ekonomika.sme.sk) k 7. máju 2013).

viac ako 70 % a zamestnanec požiadala o poskytnutie uvedeného dôchodku pred skončením pracovného pomeru alebo najneskôr desať dní po jeho skončení.

Odchodné patrí najmenej v sume priemerného mesačného zárobku zamestnanca. Pokiaľ chápeme odchodné ako formu odmeny za celoživotnú prácu, sme toho názoru, že toto stanovené minimum nepovažujeme za dostačujúce.

Pri skončení pracovného pomeru po priznaní predčasného starobného dôchodku zamestnancovi patrí odchodné najmenej v sume jeho priemerného mesačného zárobku, ak zamestnanec o neho požiadala pred skončením pracovného pomeru alebo do desiatich pracovných dní po jeho skončení.

Právne predpisy o sociálnom zabezpečení neumožňujú, aby fyzická osoba požiadala o priznanie predčasného starobného dôchodku so spätnou platnosťou, a teda zamestnanec, ktorý podá žiadosť v deň, ktorý nasleduje po dni skončenia pracovného pomeru (zamestnanec ju spravidla skôr nepodá, pretože hoci by mohlo dôjsť k priznaniu predčasného starobného dôchodku, nedôjde k jeho vyplateniu), nárok na priznanie predčasného starobného dôchodku mu vznikne najskôr v deň podania žiadosti, a teda nie je splnená podmienka – prvé skončenie pracovného pomeru po nadobudnutí nároku na predčasný starobný dôchodok.<sup>13</sup>

Odchodné zamestnancovi patrí len od jedného zamestnávateľa.

V aplikačnej praxi sa vyskytuje problém uplatnenia nároku na odchodné pri skončení pracovného pomeru v prípade existencie súbehu pracovných pomerov. V tomto smere pocítujeme nedostatočnú interpretáciu daného ustanovenia Zákonníka práce.

Zamestnávateľ nie je povinný poskytnúť zamestnancovi odchodné, ak sa pracovný pomer skončil okamžite zo strany zamestnávateľa.

Pred ostatnou novelou účinnou od 1. januára 2013 zákonodarca podmieňoval poskytovanie odchodného prvým skončením pracovného pomeru po vzniku nároku na všetky uvedené druhy dôchodkov.

Osobitnú právnu úpravu predčasného starobného dôchodku si vyžiadala situácia, keď právna úprava vylúčila možnosť súbehu poberania predčasného starobného dôchodku a výkonu činnosti v pracovnom pomere.

V súvislosti s právnou úpravou odchodného zákonodarca novelou Zákonníka práce účinnou od 1. januára 2013 podrobnejšie upravuje podmienky vzniku nároku zamestnanca na odchodné.

Oproti pôvodnému stavu má zamestnanec nárok na odchodné aj v prípade, ak o starobný alebo predčasný starobný alebo invalidný dôchodok požiadala aj do 10 dní po skončení pracovného pomeru.

„Táto zmena predstavuje len podrobnejšie spresnenie právnej úpravy, princíp vzniku nároku zamestnanca na odchodné sa novelou Zákonníka práce nemení.“<sup>14</sup>

Domnievame sa, že legislatívna úprava odchodného bude aktuálna v prípade avizovanej snahy zakotviť dovŕšenie dôchodkového veku ako jeden zo spôsobov skončenia pracovného pomeru.

#### IV. Záver

V súvislosti s ukončením pracovného pomeru zamestnávateľ musí poskytnúť zamestnancovi mzdu, resp. náhrady mzdy za posledný mesiac v najbližšom výplatnom termíne, príp. ak sa dohodli, môže mu tieto prostriedky vyplatiť v inom termíne, pričom k uvedenému termínu musí vyplatiť mzdu a mzdové zvýhodnenie za nadčasovú prácu, v prípade, že si za-

<sup>13</sup> Tonka, V.: *Zákon č. 311/2001 Z. z. – Rekonštruované znenie*. Bratislava : Zväz zamestnávateľov energetiky Slovenska, 2012, s. 51.

<sup>14</sup> *Prehľad niektorých zmien Zákonníka práce, Zákona o sociálnom poistení a Zákona o zdravotnom poistení účinných od 1. januára 2013* (dostupné na internetovej stránke [www.e-pravo.sk](http://www.e-pravo.sk) k 7. máju 2013).

mestnanec za nadčasy nečerpal náhradné voľno (§ 121 ods. 1 ZP), ako aj náhradu mzdy na nevyčerpanú dovolenku (§ 116 ods. 2 ZP).

Pri skončení pracovného pomeru má zamestnanec nárok nielen na mzdu, ale aj na určité peňažné nároky, ktoré súvisia so skončením pracovného pomeru. Medzi tieto peňažné nároky patria odstupné a odchodné.

„Odstupné by malo slúžiť ako istá forma odmeny pre zamestnanca, keďže ku skončeniu jeho pracovného pomeru dôjde skôr ako pracovná zmluva predpokladala a skončenie pracovného pomeru nie je zapríčinené jeho osobou.“<sup>15</sup>

„Odstupné však nie je možné vyplatiť formou odmeny, bonusu ani prémie, jedná sa v tomto prípade o nesprávny postup, i keď ho zamestnávateľia používajú, aby zjednodušili postup a zamestnanci ho akceptujú, keďže v konečnom dôsledku dostanú vyplatené peňažné prostriedky.“<sup>16</sup>

Odchodné je jednorazovo poskytnutý finančný prostriedok za dlhoročnú prácu spojený s odchodom zo zamestnania do dôchodku.

Jednorazový v tomto zmysle znamená, že sa jedná o finančné prostriedky, na ktoré má zamestnanec nárok iba raz za život, na rozdiel od odstupného, ktoré môže zamestnanec dostať aj viackrát vo svojej kariére.

Zo Zákonníka práce nevyplýva žiadne obmedzenie týkajúce sa súbehu nárokov na odstupné a odchodné. Zamestnancovi vzniká na ne nárok, keď sú splnené zákonné podmienky.

## Literatúra

[1] BARANCOVÁ, H. a kol.: *Zákonník práce. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2010. 673 s. ISBN 978-80-7400-172-7.

[2] KOVÁČIKOVÁ, E.: *Zákonník práce s komentárom*. Žilina : Poradca, 2011, s. 9-181. ISSN 1335-1583.

[3] KURIL, J. a kol.: *Pracovné právo*. Bratislava : APZ, 2009. 270 s. ISBN 978-80-8054-474-4.

[4] KURIL, M. a kol.: *Základy pracovného práva*. Bratislava : Merkury, 2009. 455 s. ISBN 978-80-89143-97-9.

[5] REGECOVÁ, L.: *Zásadné zmeny Zákonníka práce prinesie aj rok 2013*. (dostupné na internetovej stránke [www.ekonomika.etrend.sk](http://www.ekonomika.etrend.sk) k 7. máju 2013).

[6] SLANINKOVÁ, K.: Odstupné a odchodné. In *Práce a mzdy bez chýb, pokút a penále*, no. 9, s. 44-45. Žilina : Poradca, 2011. ISSN 1337-060X.

[7] TONKA, V.: *Zákon č. 311/2001 Z. z. – Rekonštruované znenie*. Bratislava : Zväz zamestnávateľov energetiky Slovenska, 2012.

[8] TOMAN, J.: *Odstupné – súbeh výpovednej doby a odstupného – § 76 ods. 1 a 2*. (dostupné na internetovej stránke [www.pp.sk](http://www.pp.sk) k 7. máju 2013).

[9] Internetové pramene: [www.ekonomika.etrend.sk](http://www.ekonomika.etrend.sk), [www.podnikanie.etrend.sk](http://www.podnikanie.etrend.sk), [www.pp.sk](http://www.pp.sk), [www.e-pravo.sk](http://www.e-pravo.sk), [www.kariera.zoznam.sk](http://www.kariera.zoznam.sk).

## Summary

Upon termination of employment the employee is entitled not only to the salary or wage compensation for the last month, but certain money claims relating to the termination of employment. These demands include severance and termination.

<sup>15</sup> Šefčíková, T.: Nárok na odstupné a odchodné (dostupné na internetovej stránke [www.podnikanie.etrend.sk](http://www.podnikanie.etrend.sk) k 7. máju 2013).

<sup>16</sup> *Ukončenie pracovného pomeru a nárok na odstupné* (dostupné k 7. máju 2013 na internetovej stránke [www.kariera.zoznam.sk](http://www.kariera.zoznam.sk)).

Under current legislation, an employee is compensated for dismissal by the employer as well as employment termination agreement exhaustive set of reasons. The amount of severance is differentiated by seniority.

Termination shall be granted for any form of dismissal for meeting other statutory prerequisites Termination is less than the amount of the average monthly salary of the employee.

**Kľúčové slová:** peňažné nároky, zamestnanec, zamestnávateľ, odstupné, odchodné, Zákonník práce.

**Kontakt**

JUDr. Silvia Treľová, PhD.  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Fakulta managementu  
Katedra informačných systémov  
Odbojárov 10  
P. O. Box 95  
820 05 Bratislava 23  
Slovenská republika  
E-mail: [silvia.trelova@fm.uniba.sk](mailto:silvia.trelova@fm.uniba.sk)

**Recenzenti:** PhDr. Agneša Víghová, PhD.  
JUDr. Michal Kuril, PhD.



# Nezamestnanosť mladých ľudí v Slovenskej republike<sup>1</sup>

Ing. Ingrid Želonková, PhD.  
Ing. Iveta Kufelová, PhD.

## I. Úvod

Samotná existencia nezamestnanosti je prirodzeným fenoménom a atribútom spoločnosti založenej na trhovom hospodárstve a demokracii.

Nezamestnanosť je jeden z prioritných problémov, ktoré so sebou priniesla súčasná hospodárska kríza.

Nezamestnanosť ako makroekonomický problém po prvýkrát analyzoval J. M. Keynes vo svojom diele Všeobecná teória zamestnanosti, úroku a peňazí, ktoré napísal v 30. rokoch minulého storočia po tom, ako svetom prebehla Veľká hospodárska kríza a nezamestnanosť dosahovala viac ako 20 % mieru.

Keynes vysvetľoval existenciu nezamestnanosti tým, že efektívny dopyt je nedostačujúci, a tak je nedostačujúci i rentabilný odbyt.

Mnohí autori definujú nezamestnanosť ako sociálno-ekonomický jav, ktorý vyjadruje neúplné využitie práceschopného obyvateľstva, ktoré má o prácu záujem. Nezamestnanosť znamená nevyužitie jedného z výrobných faktorov.

Ekonomická teória je nútená reagovať na existenciu problému nezamestnanosti. V pozornosti nie je iba nezamestnanosť, ale zhoršovanie sociálnych podmienok širokých vrstiev obyvateľstva a rastúca bieda, teda javy, ktoré ju sprevádzajú.

Vieme, že nezamestnanosť je zväčša nedobrovoľné a dlhotrvajúce prerušenie práce, kedy medzi zamestnancom a zamestnávateľom neexistuje, alebo bol prerušený pracovnoprávny vzťah, je to sociálno-ekonomický jav, ktorého definícia je založená na tom, že osoba schopná práce je z možnosti pracovať v platenom zamestnaní vyradená. So svojim vyradením sa neuspokojuje a hľadá si nové platené zamestnanie, aj keď len na čiastočný úväzok.

Nezamestnaní sú ľudia, ktorí nie sú zamestnaní, ale aktívne si hľadajú prácu, alebo sa chcú vrátiť do práce. Presnejšie, človek je nezamestnaný, ak nepracuje, pričom a) za posledné štyri týždne sa usiloval nájsť si miesto, b) je prepustený z práce a čaká, že ho povolajú späť, alebo c) mieni sa na budúci týždeň, mesiac uchádzať o zamestnanie.

## II. Štatistika nezamestnanosti v Slovenskej republike

Štatistický úrad Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy, ktorý pôsobí ako samostatná inštitúcia od januára 1993.

Údaje o nezamestnanosti zisťuje prostredníctvom výberového zisťovania pracovných síl (ďalej aj ako „VZPS“) v zmysle metodiky Medzinárodnej organizácie práce (ďalej aj ako „MOP“ alebo „ILO“).<sup>2</sup>

Tento zdroj používa aj európsky štatistický úrad Eurostat pre porovnanie charakteristík trhov práce členských krajín Európskej únie (ďalej aj ako „EÚ“).

VZPS je založené na štvrtročnom náhodnom výbere bytov v rámci celého územia Slovenskej republiky (ďalej aj ako „SR“).

Do prieskumu je zaradených približne 10 tisíc domácností, čo predstavuje cca 30 tisíc respondentov. Títo zostávajú v súbore 5 po sebe idúcich štvrtrokov, a potom sú z neho vylú-

<sup>1</sup> Vedecký článok bol spracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0935/12 „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“.

<sup>2</sup> ILO – anglická skratka „International Labour Organization“.

čení a nahradenými inými. Toto sa realizuje priebežne, takže v každom období je v súbore 1/5 respondentov po prvýkrát.

Respondenti sú dotazovaní zamestnancami Štatistického úradu SR pri osobnom kontakte. Štatistický úrad SR zisťuje mieru nezamestnanosti pomocou pravidelného štvrťročného zisťovania na vzorke 10 250 domácností. Predmetom zisťovania sú všetky osoby nad 15 rokov veku žijúce v týchto domácnostiach.

V tomto zisťovaní sa za uchádzačov o zamestnanie považujú osoby od 15 rokov, ktoré v sledovanom týždni nemajú zamestnanie, v posledných štyroch týždňoch si aktívne hľadajú prácu, alebo si prácu našli a do zamestnania nastúpia v priebehu troch mesiacov a sú schopní nastúpiť do zamestnania najneskôr do dvoch týždňov. Tieto osoby môžu, ale aj nemusia byť evidované na Úrade práce, sociálnych vecí a rodiny.

Vo VZPS nie je možné získať údaje o príjmoch a sociálnej situácii rodín a jednotlivcov. Na tieto účely slúžia prieskumy Mikrocenzus a EÚ SILC.

Bez práce bolo podľa Eurostatu v roku 2012 približne 25,466 milióna obyvateľov členských štátov EÚ. Čo sa týka eurozóny, zostalo bez práce 18,96 milióna ľudí. Čísla sú to doslova alarmujúce. V eurozóne prišlo od júla do augusta 2012 o prácu 34 000 ľudí. V porovnaní s augustom 2011 pribudlo v eurozóne 2,114 milióna ľudí bez práce.

Podľa Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny z celkového počtu nezamestnaných v období 2000 – 2009, okrem rokov 2007 a 2008, bolo viac nezamestnaných mužov vo veku od 20 do 29 rokov ako žien v tom istom veku.

Evidovaný počet nezamestnaných mužov a žien vo veku 20 až 29 rokov od roku 2001 až do roku 2008 mal klesajúcu tendenciu.

Dá sa i naďalej predpokladať, že v ďalšom období tieto počty budú stále rásť. Podniky budú musieť prepúšťať svojich zamestnancov, zvlášť osoby vo veku od 20 do 29 rokov, pretože títo mladí ľudia disponujú menšou praxou.

Tabuľka č. 1 Miera nezamestnanosti v EÚ (august 2012)

| Štáty EÚ                   | % nezamestnanosti |
|----------------------------|-------------------|
| Španielsko                 | 25,1              |
| Grécko                     | 24,4              |
| Portugalsko                | 15,9              |
| Lotyšsko                   | 15,9              |
| Írsko                      | 15,0              |
| <i>Slovenská republika</i> | <i>14,2</i>       |
| Litva                      | 12,9              |
| Bulharsko                  | 12,5              |
| Cyprus                     | 11,7              |
| Maďarsko                   | 10,7              |
| Taliansko                  | 10,7              |
| Francúzsko                 | 10,6              |
| Poľsko                     | 10,1              |
| Estónsko                   | 10,1              |
| Slovinsko                  | 8,4               |
| Veľká Británia             | 8,0               |
| Dánsko                     | 8,0               |
| Fínsko                     | 7,9               |
| Švédsko                    | 7,8               |
| Belgicko                   | 7,4               |
| Rumunsko                   | 7,1               |

|                         |             |
|-------------------------|-------------|
| <i>Česká republika</i>  | 6,7         |
| Malta                   | 6,5         |
| Nemecko                 | 5,5         |
| Holandsko               | 5,3         |
| Luxembursko             | 5,2         |
| Rakúsko                 | 4,5         |
| <i>Eurozóna (celok)</i> | <i>11,4</i> |
| <i>EÚ (celok)</i>       | <i>10,5</i> |

Zdroj: Eurostat

V tabuľke je znázornené, akú výšku nezamestnanosti mali štáty EÚ a Eurozóny v minulom roku v auguste 2012.

V tejto súvislosti možno konštatovať, že medzi krajiny s najvyššou nezamestnanosťou patria Španielsko a Grécko, v ktorých sa miera nezamestnanosti pohybuje okolo 25 %.

Miera nezamestnanosti v Slovenskej republike predstavuje približne 14 %. Za Eurozónu je priemerná miera nezamestnanosti okolo 11 %.

V dôsledku hospodárskej krízy, ktorá postihla všetky krajiny sveta, nemožno v blízkej budúcnosti predpokladať radikálny pokles nezamestnanosti.

### III. Nezamestnanosť mladých ľudí

V tabuľke č. 2 je vyjadrená miera nezamestnanosti fyzických osôb vo veku do 24 rokov v % vo vybraných krajinách EÚ.

Tabuľka č. 2

| <i>Krajina /rok</i>        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>EÚ 27</i>               | 17,7 | 18,3 | 18,8 | 19,2 | 18,8 | 17,5 | 15,7 | 15,8 | 20,1 | 21,1 |
| Nemecko                    | 8,4  | 9,9  | 11,6 | 13,8 | 15,6 | 13,8 | 11,9 | 10,6 | 11,2 | 9,9  |
| Estónsko                   | 23,2 | 17,6 | 20,6 | 21,7 | 15,9 | 12,0 | 10,0 | 12,0 | 27,5 | 32,9 |
| Grécko                     | 28,0 | 26,8 | 26,8 | 26,9 | 25,9 | 25,1 | 22,9 | 22,0 | 25,7 | 32,8 |
| Španielsko                 | 23,2 | 24,2 | 24,6 | 23,9 | 19,7 | 17,9 | 18,2 | 24,6 | 37,8 | 41,6 |
| Lotyšsko                   | 22,9 | 22,0 | 18,0 | 18,1 | 13,6 | 12,2 | 10,7 | 13,1 | 33,6 | 34,5 |
| Holandsko                  | 5,0  | 5,4  | 7,3  | 9,0  | 9,4  | 7,5  | 7,0  | 6,3  | 7,7  | 8,7  |
| Rakúsko                    | 5,8  | 6,7  | 8,1  | 9,7  | 10,3 | 9,1  | 8,7  | 8,0  | 10,0 | 8,8  |
| <i>Slovenská republika</i> | 39,2 | 37,7 | 33,4 | 33,1 | 30,1 | 26,6 | 20,3 | 19,0 | 27,3 | 33,6 |

Zdroj: Eurostat

Z uvedenej tabuľky môžeme identifikovať, že najvyšší podiel nezamestnaných vo vekovej skupine do 24 rokov eviduje Španielsko a Lotyšsko.

Slovenská republika je na 3 mieste v počte nezamestnaných mladých ľudí do 24 rokov, za ktorou nasleduje Grécko a v tesnej blízkosti Estónsko.

Krajinou s najnižšou mierou nezamestnanosti mladých ľudí v uvedenej vekovej kategórii je Holandsko, následne Rakúsko a Nemecko.

Pri analýze vývoja za obdobie rokov 2001 až 2010 existuje stúpajúca tendencia do roku 2005, následne od roku 2006 evidujeme pokles miery nezamestnanosti mladých ľudí a s

nástupom globálnej finančnej a hospodárskej krízy opäť rast.

Kategória mladých ľudí patrí medzi najviac zasiahnutú skupinu z hľadiska nezamestnanosti. Nezaujímame zamestnávať týchto ľudí je spôsobený stagnáciou ekonomiky nielen našej krajiny. V mnohých prípadoch je problém na strane vzdelania týchto ľudí, a to z dôvodu, že ukončili štúdium v menej „lukratívnych“ a menej žiadaných odboroch, preto sa nemôžu uplatniť na trhu práce.

Z uvedenej tabuľky môžeme vyvodit' záver, že miera nezamestnanosti mladých ľudí v Slovenskej republike od roku 2001 do roku 2007 klesla o takmer 20 %.

V roku 2008 sme ešte nepocítili nárast z dôvodu pokračujúcich kontraktov z predchádzajúcich rokov.

Až v roku 2009, kedy nové objednávky zo zahraničia zaznamenali klesajúcu tendenciu, v niektorých odvetviach dokonca až nulovú, sa nárast prehĺbil a dostal sa opäť nad 20 %. Od roku 2010 sa miera nezamestnaných mladých ľudí pohybuje okolo 33 %.

Pri analýze nezamestnaných je dôležité sledovať dlhodobú nezamestnanosť. Za dlhodobu nezamestnaného sa považuje osoba, ktorá je evidovaná ako nezamestnaná viac ako 12 mesiacov. Dlhodobá nezamestnanosť obzvlášť mladých ľudí je často spôsobená aj nízkou kvalifikáciou alebo chýbajúcou praxou, neovládaním cudzích jazykov a pod.

V tabuľke č. 3 je zobrazená miera dlhodobej nezamestnanosti (12 a viac mesiacov) vo vybraných krajinách EÚ v % z celkovej aktívnej populácie.

Tabuľka č. 3

| Krajina /rok        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| EÚ 27               | 3,9  | 4,1  | 4,2  | 4,2  | 4,1  | 3,7  | 3,1  | 2,6  | 3,0  | 3,9  |
| EÚ 17               | 3,8  | 3,8  | 4,1  | 4,3  | 4,2  | 3,9  | 3,4  | 3,0  | 3,4  | 4,3  |
| Česká republika     | 4,2  | 3,7  | 3,8  | 4,2  | 4,2  | 3,9  | 2,8  | 2,2  | 2,0  | 3,0  |
| Dánsko              | 0,9  | 0,9  | 1,1  | 1,2  | 1,1  | 0,8  | 0,6  | 0,4  | 0,5  | 1,4  |
| Nemecko             | 3,9  | 4,2  | 4,9  | 5,9  | 6,0  | 5,8  | 4,9  | 4,0  | 3,5  | 3,4  |
| Lotyšsko            | 7,2  | 5,5  | 4,4  | 4,6  | 4,1  | 2,5  | 1,6  | 1,9  | 4,6  | 8,4  |
| Litva               | 9,3  | 7,2  | 6,0  | 5,8  | 4,3  | 2,5  | 1,4  | 1,2  | 3,2  | 7,4  |
| Luxembursko         | 0,5  | 0,7  | 1,0  | 1,0  | 1,2  | 1,4  | 1,2  | 1,6  | 1,2  | 1,3  |
| Maďarsko            | 2,6  | 2,5  | 2,4  | 2,7  | 3,2  | 3,4  | 3,4  | 3,6  | 4,2  | 5,5  |
| Rakúsko             | 0,9  | 1,1  | 1,1  | 1,4  | 1,3  | 1,3  | 1,2  | 0,9  | 1,0  | 1,1  |
| Poľsko              | 9,2  | 10,9 | 11,0 | 10,3 | 10,3 | 7,8  | 4,9  | 2,4  | 2,5  | 3,0  |
| Slovenská republika | 11,3 | 12,2 | 11,4 | 11,8 | 11,7 | 10,2 | 8,3  | 6,6  | 6,5  | 9,2  |
| Švédsko             | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,4  | 1,0  | 1,0  | 0,9  | 0,8  | 1,1  | 1,5  |

Zdroj: Eurostat

Slovenská republika patrí medzi krajiny s najvyššou mierou dlhodobej nezamestnanosti. Za sledované obdobie sa dlhodobá nezamestnanosť pohybovala v Slovenskej republike okolo 10 %. V rokoch 2008 – 2009 klesla, ale následne ekonomickým poklesom a stagnáciou ekonomiky stúpala a od roku 2010 vykazuje stúpajúcu tendenciu.

Za rok 2012 možno konštatovať, že nezamestnanosť z celkového ekonomicky aktívneho počtu sa pohybuje od 15,13 % do 15,52 %. Miera evidovanej nezamestnanosti sa pohybuje na úrovni od 13,69 % do 13,94 % (vývoj za 11 mesiacov v roku 2012).

Podľa vekových kategórií sa na celkovej nezamestnanosti najviac podieľa kategória mladých ľudí vo veku do 24 rokov, na druhom mieste je kategória mladých ľudí vo veku od 25 do 29 rokov, na treťom mieste sú ľudia vo veku od 30 až 34 rokov a súčasne aj ľudia vo veku od 35 do 39 rokov. Aj uvedená analýza potvrdzuje, že najviac nezamestnaných v Slovenskej republike je z kategórie mladých ľudí vo veku od 20 do 39 rokov.

V novembri minulého roka bolo v celej OECD (Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj) 44,6 milióna nezamestnaných.

Nezamestnanosť sa v januári v rámci celej OECD oproti decembru nezmenila a zostala na úrovni 8,2 %.

V Slovenskej republike sa v januári dostala na 14,9 % a patrila medzi najvyššie v OECD. V podiele ľudí bez práce nás v januári predbehli len Portugalci (17,6 %) a Španieli (26,2 %). Predbehnúť nás mohlo aj Grécko, to však za január nedodalo dáta.

Nezamestnanosť v rámci celej EÚ dokonca vzrástla na 10,1 % z decembrových 10 % a v eurozóne stúpila z decembrových 10,6 % na januárových 10,7 %, čo je najvyššia úroveň od vypuknutia globálnej ekonomickej krízy.

V rámci eurozóny nezamestnanosť v januári klesla v Rakúsku na 4 % z decembrových 4,2 %, v Slovenskej republike na 13,3 % z decembrových 13,4 %, nezmenila sa v Dánsku (7,9 %), Fínsku (7,5 %), Luxembursku (5,1 %) a v Slovinsku (8,2 %).

V ostatných krajinách eurozóny sa zvýšila. Nezamestnanosť v Nemecku mierne vzrástla na 5,8 % z decembrových 5,7 %, hoci od apríla 2005 bez prerušenia klesala. Najvyššia nezamestnanosť v rámci OECD je v Španielsku, a to na úrovni 23,3 %, čo je rast z decembrových 23,1 %.

Ekonomiku Slovenskej republiky z dlhodobého hľadiska negatívne ovplyvňuje nezamestnanosť mladých ľudí vo veku do 25 rokov.

Ak sa mladí ľudia nedokážu uplatniť na trhu práce po dokončení štúdia, či už stredoškolského alebo vysokoškolského, sú nútení buď odcestovať za prácou do zahraničia alebo zostať nezamestnaní na Slovensku.

V prvom prípade, ak sa jedná o dočasnú udalosť, tak dôchodok zarobený v zahraničí alebo jeho časť sa pravdepodobne spotrebuje v domácej krajine, čo ekonomike skôr prospieva.

Naopak tí, ktorí tu zostanú nezamestnaní, budú mať problém nadobudnúť vlastné bývanie, osamostatniť sa a ostanú závislí na štátnych transferoch alebo budú pracovať načierno.

Ďalším negatívom vysokej nezamestnanosti je motivácia odchodu za prácou do zahraničia natrvalo, pričom často môže ísť o vzdelaných ľudí, ktorí nemajú na našom trhu dostatočne vysoké ohodnotenie.

V tabuľke č. 4 je ukázaný vývoj nezamestnanosti mladých ľudí v Slovenskej republike počas obdobia rokov 2002 až 2012.

Tabuľka č. 4

| Rok                       | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Nezamestnanosť (%)</b> | 36,4 | 33,0 | 32,7 | 30,0 | 23,0 | 19,7 | 19,9 | 32,7 | 33,6 | 32,9 | 35,3 |
| <b>Rast HDP (%)</b>       | 4,6  | 4,8  | 5,1  | 6,7  | 8,3  | 10,5 | 5,8  | -4,9 | 4,4  | 3,2  | 2,6  |

Zdroj: Eurostat

Situácia na trhu práce mladých ľudí nie je lichotivá, keďže viac ako tretina z nich je evidovaná na úradoch práce (35,3 %).

To znamená, že približne každý tretí, štvrtý mladý človek si nevie nájsť prácu, čo je najhoršia úroveň od roku 2002.

Hospodárske vyhliadky sú stále negatívnejšie. Hospodársky rast je dnes podstatne niž-

ší, viaceré inštitúcie znížili vyhliadky na tento rok. Inštitút finančnej politiky predpokladá rast už len na úrovni 1,2 %.

Nedávno znížila odhad rastu našej ekonomiky aj Európska komisia na 1,1 %. Vzhľadom na ťažko predpovedateľný vývoj v eurozóne a v Nemecku je rozumné predpokladať možnosť ďalšej revízie.

#### *IV. Legislatívne zmeny a ich možné dopady*

Nová vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v apríli 2012, si dala za cieľ okrem iného novelizovať Zákonník práce.

Tieto zmeny boli vykonané zákonom č. 361/2012 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce, a to s účinnosťou od 1. januára 2013.

Vzhľadom k značnému rozsahu týchto zmien uvádzame v nasledujúcom texte iba najvýznamnejšie z nich: 1) zmena definície závislej práce (došlo k jej sprísneniu redukovaním definičných znakov tak, aby sa zamedzilo obchádzanie Zákonníka práce inými zmluvnými formami, ako napr. nútenie na prácu na živnosť a pod.), 2) nemožnosť predĺženia skúšobnej doby prostredníctvom kolektívnej zmluvy, 3) sprísnenie podmienok pre prácu na určitý čas, 4) súbeh výpovednej doby a odstupného, 5) posilnenie postavenia odborových organizácií u zamestnávateľov, 6) predĺženie nočnej práce (až do 6:00 hod. ráno), 7) obmedzenie práce nadčas, 8) zvýšenie práv zamestnancov pracujúcich na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, s čím ale na druhej strane súvisí aj vyššie odvodové zaťaženie práce na tieto dohody.

Popisované zmeny v Zákonníku práce boli veľmi diskutované od samotného začiatku, pričom názory sa líšia podľa toho, ktorý subjekt o nich hovorí.

Opozičné strany, ako aj zamestnávatelia tvrdia, že zmeny Zákonníka práce budú mať paradoxne negatívny dopad na zamestnanosť, keďže sa zvýši celková cena práce a na zmeny doplatia práve zamestnanci, keď zamestnávatelia budú opatrnejší pri vytváraní nových pracovných miest.

Podľa odborov, ako aj vlády, naopak, nová podoba Zákonníka práce najmä posilní postavenie zamestnancov voči zamestnávateľom, pričom na zamestnanosť nemá mať žiadny negatívny dopad.

Zrealizované zmeny síce prinášajú viac práv a hmotných výhod pre existujúcich zamestnancov (najmä súbeh výpovednej doby a odstupného), avšak takto nastavený systém núti zamestnávateľov k tomu, aby radšej neprijímali nových zamestnancov pre zvýšenú cenu práce, ako aj nižšiu flexibilitu v uzatváraní a rušení pracovnoprávných vzťahov (je ťažšie sa zamestnanca „zbaviť“).

Vláda Slovenskej republiky sa okrem Zákonníka práce rozhodla novelizovať aj zákon o službách zamestnanosti, konkrétne formy poskytovania príspevkov nezamestnaným, preto predložila návrh novely zákona o službách zamestnanosti s navrhovaným nadobudnutím účinnosti 1. mája 2013.

Zmeny, ktoré by mali najviac ovplyvniť nezamestnanosť, sa dotknú aj príspevku na samostatnú zárobkovú činnosť, kde sa upravujú podmienky nároku na tento príspevok nasledovne: mení sa jeho poskytovanie z povinného na fakultatívne (t. j. úrad práce, sociálny vecí a rodiny ho nemusí vôbec poskytnúť), zúžia sa jednotlivé prípustné druhy samostatnej zárobkovej činnosti len na živnosť a činnosť samostatne hospodáriacich roľníkov.

Uvedený príspevok sa bude poskytovať v dvoch častiach: 60 % výšky príspevku po podpise dohody medzi úradom práce, sociálnych vecí a rodiny a uchádzačom a zvyšná časť po jednom roku vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti, pričom vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti sa predĺži z povinných dvoch rokov na tri, uchádzač bude povinný za každý rok vykonávania samostatnej zárobkovej činnosti predkladať správu o nej, a to vrátane

správy o čerpaní poskytnutého príspevku, opätovne sa príspevok bude môcť poskytnúť najskôr po uplynutí ôsmich rokov od začatia prevádzkovania samostatnej zárobkovej činnosti (namiesto doterajších piatich).

O poskytnutí príspevku bude rozhodovať 11-členný tzv. „výbor pre otázky zamestnanosti“ na každom úrade práce, sociálnych vecí a rodiny.

Podobne ako novela Zákonníka práce aj návrh novely zákona o službách zamestnanosti vzbudil pomerne veľké vášne.

Azda najviac negatívnych pripomienok smerovalo k tomu, že príspevok už nebude poskytovaný obligatórne, ale bude o ňom rozhodovať výbor pre otázky zamestnanosti na úrade práce, sociálnych vecí a rodiny.

Vláda toto riešenie odôvodňuje tým, že „sa vytvoria podmienky na lepšie zohľadňovanie situácie na regionálnych trhoch práce, podporí sa sociálny dialóg zameraný na podporu a vytváranie pracovných miest v rámci územnej pôsobnosti inštitúcií služieb zamestnanosti a zavedie sa postup na zabezpečenie transparentnosti v poskytovaní príspevkov.“

Opozícia na druhej strane v rozhodovaní uvedených výborov bez nárokovateľných kritérií na poskytnutie príspevku vidí priestor na možnú korupciu.

Zámer zvýšiť adresnosť poskytovania príspevku samozrejme vítame, no rovnako vidíme riziká v prílišnej voľnosti úradníkov rozhodovať o tom, aké aktivity na samozamestnanie sa budú v danom regióne podporovať.

## V. Podpora zamestnávania mladých z prostriedkov EÚ

Problém nezamestnanosti mladých ľudí sa odhodlala vláda riešiť aj prostredníctvom zdrojov z európskych fondov.

Vzhľadom na to, že v súčasnom programovom období sa nestihnú vyčerpať všetky zdroje alokované v operačnom programe „Vzdelávanie“ a v operačnom programe „Doprava“, rozhodla sa vláda uskutočniť realokáciu týchto nevyčerpaných zdrojov v prospech opatrení na riešenie nezamestnanosti mladých ľudí a zintenzívnenie podpory malých a stredných podnikov.

Podpora by mala zohľadňovať viaceré aktivity. Po prvé, podpora zamestnávania mladých nezamestnaných do 29 rokov uzatváraním pracovných pomerov na dobu určitú od 6 do 12 mesiacov s cieľom získania novej kvalifikácie zvýšenia zručností. Táto by mala smerovať do oblasti autodopravcov (preprava tovaru, hromadná preprava osôb), kde by štát uchádzačom zaplatil náklady na získanie, príp. rozšírenie adekvátneho vodičského oprávnenia a zamestnávateľovi by refundoval časť mzdy zamestnaného mladého človeka

Po druhé, verejnoprospešné práce v prospech obcí, miest alebo vyšších územných celkov. Po tretie, podpora zamestnania prioritne v malých a stredných podnikoch s čiastočnou refundáciou mzdy.

Aj tento projekt je motivovaný dobrým úmyslom, ale na komplexné hodnotenie si ešte musíme počkať. Hrozí však riziko určitej deformácie trhu, keďže budú zvýhodnení niektorí zamestnávateľia, čo môže ostatným spôsobiť konkurenčnú nevýhodu.

## VI. Záver

Jeden z najväznejších problémov v súčasnosti je najmä nezamestnanosť mladých ľudí. Ako uvádza predchádzajúca analýza štatistických údajov, jej miera je veľmi vysoká, a to nie len v Slovenskej republike, ale v celej Európskej únii.

Za posledné obdobie môžeme postrehnúť viaceré opatrenia na riešenie tohto problému, či už v oblasti Zákonníka práce, daňových opatrení, ako aj v aktívnej politike trhu práce.

Ich účinky uvidíme v najbližšom období, žiaľ, už teraz sa niektoré opatrenia zdajú

skôr neefektívne, zmätočné a byrokraticky náročné.

## Literatúra

- [1] HRONEC, M.: Sociálno-ekonomická analýza nezamestnanosti absolventov vysokých škôl. In *Zborník vedeckovýskumných prác katedry pedagogiky*. Banská Bystrica : Pedagóg, 2007. 283 s. ISBN 978-80-8083-457-9.
- [2] NÁRODNÝ STRATEGICKÝ REFERENČNÝ RÁMEC v rokoch 2007 – 2013. *Príručka pre prípravu stratégií zamestnanosti na miestnej úrovni na Slovensku*. Európska komisia GR pre zamestnanosť, sociálne veci a rovnosť príležitostí. Oddelenie D2 č. 02/2009.
- [3] OPERAČNÝ PROGRAM – *Zamestnanosť a sociálna inklúzia*, časť 23.2.1. MPSVaR SR, NSRR SR, 2007 – 2013, časť 3.4.
- [4] RIEVAJOVÁ, E. a kol.: *Trh práce a politika zamestnanosti*. Bratislava : Ekonóm, 2009. 272 s. ISBN 978-80-225-2878-8.
- [5] STANEK, V. a kol.: *Sociálna politika. Teória a prax*. Bratislava : Sprint, 2011. 338 s. ISBN 978-80- 89393-28-2.
- [6] Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon č. 311/2001 Z. z. . Zákonník práce v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti s účinnosťou od 1. mája 2013.
- [10] Internetové pramene: [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk), [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu), [www.ilo.org](http://www.ilo.org), [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

## Summary

This scientific article deals with the problems of unemployment, especially among young people. The paper contains processed statistical data from the past ten years. It analyzes the existing measures, which should lead to a reduction in unemployment, mainly in the Labour Code and in the Act on employment services.

**Kľúčové slová:** nezamestnanosť, Slovenská republika, mladí ľudia, Zákonník práce, zamestnanec, zamestnávateľ, trh práce.

## Kontakt

Ing. Ingrid Želonková, PhD.  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Katedra ekonomických vied a práva informačných a komunikačných technológií  
Šafárikovo nám. č. 6  
P. O. Box 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika  
E-mail: [ingrid.zelonkova@flaw.uniba.sk](mailto:ingrid.zelonkova@flaw.uniba.sk)

Ing. Iveta Kufelová, PhD.  
Ekonomická Univerzita v Bratislave  
Fakulta podnikového manažmentu  
Katedra podnikovohospodárska  
Dolnozemska cesta 1  
852 35 Bratislava



Slovenská republika  
E-mail: kufelova@euba.sk

**Recenzenti:** prof. Ing. Vojtech Kollár, CSc.  
prof. JUDr. Jozef Kuril, CSc.

## *Prezentácia spoločnosti*

Audítorská a účtovnícka spoločnosť EKOBILANZ, s.r.o. vznikla v roku 1996. V tomto roku začala pôsobiť aj ako audítorská spoločnosť na základe licencie udelenej Slovenskou komorou audítorov.

Hlavným predmetom činnosti je poskytovanie nasledovných služieb v oblasti podnikovej ekonomiky:

- účtovný audit – priebežný a ročný,
- organizačné a účtovné poradenstvo,
- vedenie účtovníctva – podvojný a jednoduchý,
- finančné analýzy,
- podnikateľské zámery,
- overenie konsolidovanej účtovnej závierky.

V súčasnosti zamestnáva 3 stálych a dvoch externých odborných zamestnancov. Z uvedeného počtu sú dvaja účtovníci a jeden audítor, ktorý je zároveň aj daňovým poradcom.

Počas svojej šesťnásťročnej pôsobnosti poskytla spoločnosť ekonomické poradenstvo a vykonala audit ročných účtovných závierok v mnohých firmách, vrátane obchodných, výrobných a vydavateľských, a tiež v orgánoch verejnej správy. Našimi klientmi sú spoločnosti zaradené do Trend Top 200.

---

## *Presentation of the company*

EKOBILANZ, s.r.o. (limited corporation) started up in 1996. The company was in the same year given the licence of the Slovak Chamber of auditors to act as auditing company.

The central object of its agency is to provide the following services in the field of economy:

- Account auditing – continuous and annual,
- Organizational and accounting consultancy,
- Supervision of accounting – double counting and single-entry bookkeeping,
- Financial analysis,
- Enterprise prospectus,
- Audit of consolidated statement of accounts.

There are currently employed three full-time and two part-time experts. Out of the listed are two accountants and one is auditor. Auditor is at the same time also tax adviser.

During sixteen years of the activity the company has provided economic counselling and realised annual audit in many companies, including bussiness and production companies, companies dealing with activities in publishing, and in the bodies of the state administration. Our clients are companies belonging to Trend Top 200.

### **EKOBILANZ s.r.o.**

IČO: 35 685 981 • IČ DPH: 2020308708

Pri Suchom mlyne 90 • 811 04 Bratislava • Tel: 02/54775077, 54775693 • Fax: 02/54775077 • E-mail: ekobilanz@ekobilanz.sk  
Spoločnosť je zapísaná v Obchodnom registri Okresného súdu Bratislava I., oddiel Sro, vložka číslo 10601/B

***Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakischen Republik  
(Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis)***

Sammelband wissenschaftlicher Beiträge

Wien: 2013

Anzahl der Seiten: 97

Druck:  
Druckerei Paul Gerin & Co KG  
A-2010 Wolkersdorf  
Gerinstraße 1-3  
Republik Österreich  
Tel.: +43 (0) 2245 2732-0

ISBN 978-3-200-03146-3