



Správa o výsledku kontroly 2025

Využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomery v samospráve

Najvyšší kontrolný úrad SR
Lubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Kontrola bola vykonaná vo vybraných 15 krajských a okresných mestách: Banská Bystrica, Nitra, Prešov, Trenčín, Trnava, Žilina, Liptovský Mikuláš, Nové Zámky, Poprad, Považská Bystrica, Zvolen, Pezinok, Piešťany, Rožňava, Trebišov.

Pracovnoprávne vzťahy vznikajúce na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sú upravené v Zákonníku práce. V porovnaní s pracovným pomerom nemá ísť o hlavné, ale len o doplnkové, výnimočné formy účasti na práci, ktorej riadenie a priebežná kontrola pre zamestnávateľov nepredstavuje neúmernú administratívu z pohľadu hospodárnosti a účelnosti.

Ako sme postupovali

Kontrola bola realizovaná v súlade so zákonom o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky a štandardmi, ktoré vychádzajú so základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 – 2024. Výber vzorky dohôd bol realizovaný neštatistickou metódou, na základe úsudku kontrolóra po zvážení rizikovosti a hodnoty jednotlivých položiek. Skontrolované boli dohody o vykonaní práce, dohody o pracovnej činnosti a dohody o brigádnickej práci študentov v celkovom počte 851 dohôd.

Prečo sme kontrolovali

Systém v oblasti dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru vytvára priestor na využívanie zamestnancov na práce, na výkon ktorých majú subjekty samosprávy svojich zamestnancov na trvalý pracovný pomer, prípadne na vypracovanie rôznych analýz, štúdií a prieskumov s nulovou pridanou hodnotou bez reálneho aplikovania v praxi. Zámerom kontroly bolo preveriť identifikované riziká, ako uzatváranie dohôd v rozpore so Zákonníkom práce, neplnenie zmluvných podmienok, neopodstatnené a neúčelné uzatváranie dohôd.

Čo sme zistili

Kontrola preukázala viaceré porušenia Zákonníka práce pri nedodržaní podmienky výnimočnosti uzatvárania dohôd, nesprávnom vedení evidencie dohôd a pracovného času, oboznamovaní dohodárov s predpismi BOZP. Zistené bolo nevhodné nakladanie s verejnými prostriedkami a ich použitie nad rámec oprávnenia.

Zároveň zo vzorky 15 kontrolovaných subjektov bolo v 13 kontrolovaných subjektoch identifikované nevykonanie, resp. formálne vykonanie základnej finančnej kontroly.

V dvoch kontrolovaných subjektoch (Považská Bystrica, Zvolen) neboli zistené porušenia v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov.

Samosprávy sa aj napriek preukázaným zisteniam pri uzatváraní dohôd správajú zodpovedne.



Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča

Mestám a obciam SR

- spracovať interný predpis v oblasti dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Do navrhovaného predpisu odporúčame zahrnúť celý proces od návrhu cez schválenie dohôd až po vyplatenie odmien dohodárom.

Hlavným kontrolórom miest a obcí SR

- zaradiť do návrhu plánov kontrolnej činnosti kontrolu dodržiavania náležitostí, opodstatnenosti a účelnosti využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru s dôrazom na vyplácanie odmien dohodárom. Uvedený typ kontroly realizovať aspoň jedenkrát do roka na úrovni úradov samosprávy miest a obcí a organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo prispieť k lepšej efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov preverením výnimočnosti, opodstatnenosti a účelnosti plnenia pracovných úloh a vykonávania pracovných činností zamestnancami na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Predmetom kontroly bolo preveriť uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, plnenie dohodnutých podmienok a zároveň vyhodnotiť opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrola bola vykonaná v šiestich krajských a deviatich okresných mestách, a to ako kontrola súladu. V rámci kontroly bolo preverené uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok a bola vyhodnotená opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Kontrolóri pre dosiahnutie požadovaného výsledku kontroly použili prístup detailného preverovania dokladov na vybranej vzorke dokladov so zohľadnením významnosti a rizika. V súlade so zákonom o NKÚ SR boli vyžiadané doklady, písomné informácie a vysvetlenia. Počas výkonu kontroly boli uplatnené rôzne kontrolórske metódy a techniky, najmä preskúmanie predloženej dokumentácie, analýzy, prepočty, rozhovory s vedením a zamestnancami kontrolovaných subjektov. Hodnotiacimi kritériami boli relevantné časti legislatívy Slovenskej republiky, platné v kontrolovanom období. Ďalšími hodnotiacimi kritériami boli interné predpisy kontrolovaných subjektov, účinné v kontrolovanom období rokov 2020 – 2024.

Výsledky kontrolnej akcie

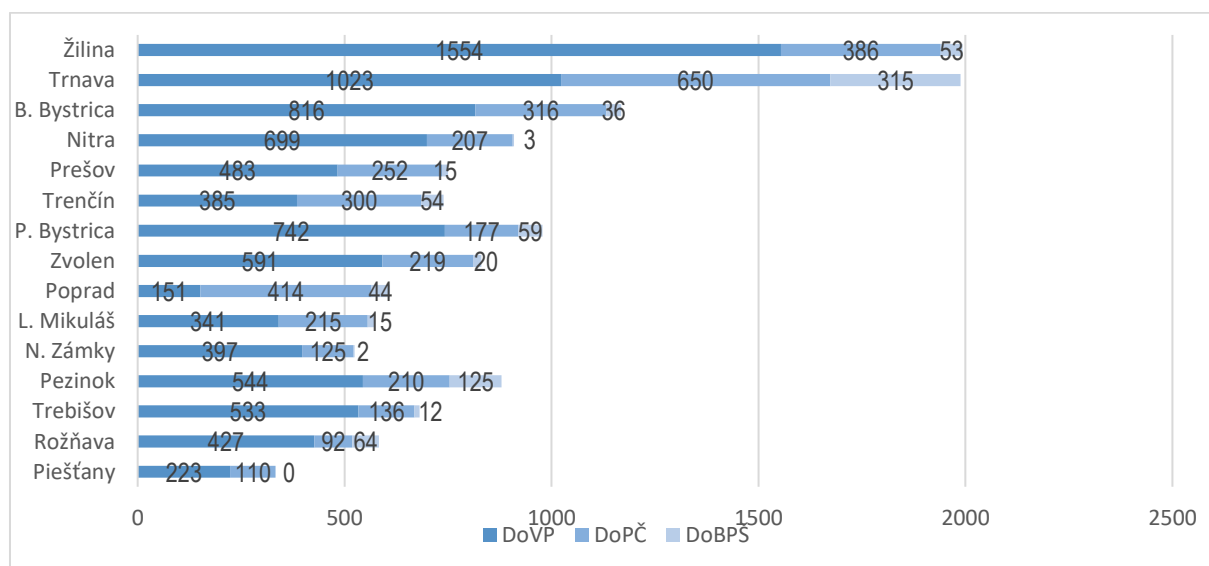
Vynakladanie prostriedkov samosprávy na odmeňovanie prác vykonávaných mimo pracovného pomeru

Podľa Zákonníka práce môže zamestnávateľ „na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohodu o vykonaní práce, dohodu o pracovnej činnosti a dohodu o brigádnickej práci študentov)“.

Prehľad uzatvorených dohôd

V kontrolovanom období bolo na 15 kontrolovaných subjektoch uzatvorených celkovo 13 535 dohôd.

Graf č. 1: Počet dohôd za roky 2020 – 2024



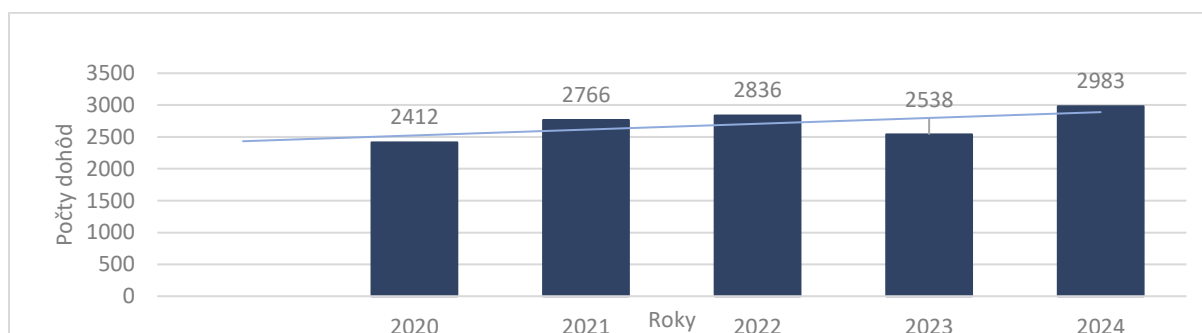
Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe údajov od kontrolovaných subjektov

Najčastejšie uzatváranými dohodami boli dohody o vykonaní práce – v počte 8 909, čo predstavovalo 65,82-percentný podiel zo všetkých dohód. Dohody o pracovnej činnosti boli uzatvorené v 3 809 prípadoch, čo predstavovalo 28,14-percentný podiel zo všetkých dohód. Dohody o brigádnickej práci študentov boli uzatvorené v počte 817 dohód za celé kontrolované obdobie. Dohody o pracovnej činnosti na výkon sezónnej práce neboli v kontrolovanom období uzatvorené vôbec.

V kategórii kontrolovaných krajských miest bol priemerný ročný počet uzatvorených dohód na úrovni 252 dohód, pričom najviac dohód bolo uzatvorených v mestách Žilina a Trnava. V kontrolovaných subjektoch s počtom obyvateľov nad 30 tis. bolo ročne uzatvorených v priemere 141 dohód. Mestá s počtom obyvateľov do 30 tis. uzatvárali dohody v priemere 124 dohód ročne, pričom najmenej uzatvorených dohód malo mesto Piešťany.

Celkový vývoj uzatvorených dohód za kontrolované obdobie mal mierne stúpajúci trend. V roku 2020 bolo uzatvorených celkovo 2 412 dohód a ich počet vzrástol v roku 2024 na 2 983 dohód, čo predstavovalo nárast o 23,67 %.

Graf č. 2: Počet uzatvorených dohód za roky 2020 – 2024



Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe údajov od kontrolovaných subjektov

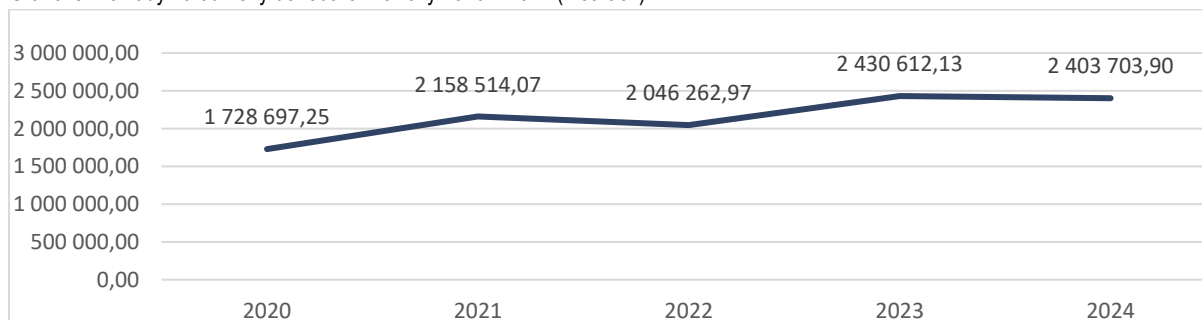
Zameranie dohód

Zameranie dohód zodpovedalo kompetenciám a funkciám miest ako samosprávnych a správnych celkov v závislosti od ich individuálnych potrieb. Medzi najčastejšie sa opakujúce predmety činnosti dohód vo všetkých kontrolovaných subjektoch patrilo zabezpečenie volieb do orgánov samosprávy, NR SR a prezidenta, sčítanie obyvateľov, doručovanie rozhodnutí o miestnych daniach občanom, spolupráca na občianskych obradoch a rôznych kultúrnych a športových podujatiach. Dôležitou oblasťou využívania dohodárov boli tiež aktuálne potreby miest, ako je upratovacia a pomocná administratívna práca, lektorská činnosť, oblasť sociálnych služieb a riadenie a zabezpečovanie projektov EÚ.

Náklady na zamestnancov a dohodárov

V rokoch 2020 až 2024 vynaložilo 15 kontrolovaných subjektov na dohody celkom 10,77 mil. eur.

Graf č. 3: Náklady na odmeny dohodárov za roky 2020 – 2024 (v eurách)



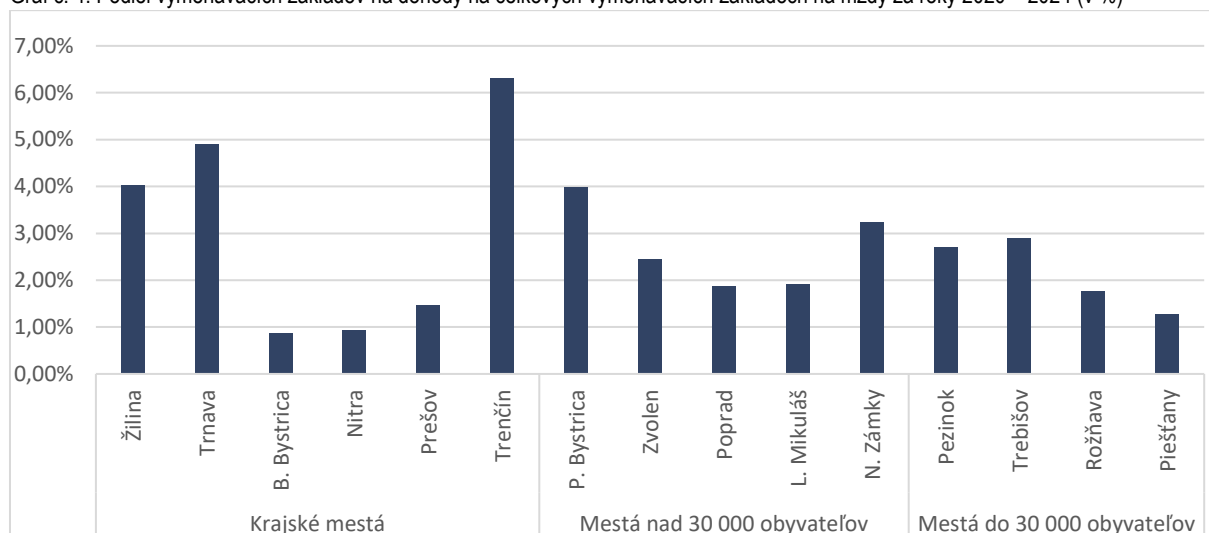
Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe údajov od kontrolovaných subjektov

Celkové náklady na vyplatené odmeny dohôd začínali na hodnote 1,73 mil. eur za všetky kontrolované samosprávy v roku 2020, pričom tieto náklady sa zvýšili na hodnotu viac ako 2,40 mil. eur v roku 2024, čo predstavuje nárast o viac ako 28,00 % v kontrolovanom období.

Najvyššie náklady na dohody v kategórii krajských miest vykázalo v sledovanom období mesto Žilina – vo výške viac ako 1,76 mil. eur. Naopak, najnižšie náklady boli v meste Banská Bystrica vo výške viac ako 600 tis. eur. V kategórii miest nad 30 tis. obyvateľov boli najvyššie náklady v meste Považská Bystrica viac – ako 695 tis. eur; najnižšie náklady v meste Liptovský Mikuláš viac ako 325 tis. eur. V kategórii miest do 30 tis. obyvateľov boli najvyššie náklady v meste Pezinok – viac ako 394 tis. eur; najnižšie náklady v meste Piešťany – viac ako 257 tis. eur.

Podiel sumy vyplatených dohôd k celkovým vyplateným mzdám bol posúdený na základe vymeriavacích základov. Finančné prostriedky na vyplatené dohody predstavovali maximálne 6,30 % objemu celkových vyplatených finančných prostriedkov na mzdy (Trenčín). V dvoch mestách (Banská Bystrica, Nitra) nedosahovala suma finančných prostriedkov vyplatených na dohody ani jedno percento, nakoľko plnenie úloh bolo zabezpečované najmä zamestnancami v trvalom pracovnom pomere.

Graf č. 4: Podiel vymeriavacích základov na dohody na celkových vymeriavacích základoch na mzdy za roky 2020 – 2024 (v %)



Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe údajov zo Sociálnej poisťovne

Dohody počas pandémie Covid 19

Počas pandémie koronavírusu boli na účely zmiernovania následkov pandémie uzatvárané tzv. „covid dohody“. Covid dohody boli zamerané na výkon plošného testovania občanov, dezinfekcie priestorov, koordinácie, prípravy a uskutočňovanie očkovania a psychosociálnu podporu občanov. Pandemické opatrenia boli v štyroch mestách riešené bez uzatvárania covid dohôd, a to prostredníctvom nemocníc a zmlúv o dobrovoľníckej činnosti. Najmenej covid dohôd bolo uzatvorených v rokoch 2020 a 2022, keď túto možnosť využilo len päť miest. Mestá s najväčším počtom covid dohôd zameraných na pandemické opatrenia boli Trnava a Pezinok. Takmer všetky dohody boli uzatvorené so sadzbou 15,00 eur/hodina v zmysle usmernenia MV SR.

Tabuľka č. 1: Počet dohôd súvisiace s pandemiou Covid 19

Rok	Krajské mestá			Mestá nad 30 000 obyvateľov				Mestá do 30 000 obyvateľov			
	Trnava	Trenčín	Prešov	Zvolen	Považská Bystrica	Liptovský Mikuláš	Nové Zámky	Piešťany	Pezinok	Rožňava	Trebišov
2020	10	0	0	32	22	9	0	0	0	0	52
2021	368	80	192	59	13	0	1	2	333	3	135
2022	0	0	13	1	0	0	1	3	3	0	0

Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe údajov od kontrolovaných subjektov

Dohody financované EÚ

Špecifickou skupinou dohôd boli dohody financované zo zdrojov EÚ, ktoré tvorili 4,60-percentný podiel zo všetkých dohôd na 15 kontrolovaných subjektoch za päťročné kontrolované obdobie. Počas piatich rokov kontrolovaného obdobia bolo uzatvorených celkom 610 dohôd, so zameraním najmä na výkon odborného hodnotenia žiadostí o nenávratný finančný príspevok v rámci IROP 2014 – 2020, na aktivity od prípravy až po realizáciu projektov spolufinancovaných z EŠIF alebo z iných finančných mechanizmov. Najvyšší počet EÚ dohôd malo uzatvorených mesto Žilina v počte 262, mesto Nitra v počte 112 a mesto Trenčín v počte 71. Dva kontrolované subjekty – mesto Piešťany a mesto Poprad, nemali uzatvorené žiadne dohody financované EÚ. Výška odmeny dohodárov bola dohodnutá v súlade s podmienkami v rámci implementovaných projektov EÚ. Celkovo bolo kontrolovaným subjektom zo zdrojov EÚ uhradených takmer 643 tis. eur, pričom najvyššie sumy vyplátilo mesto Žilina – viac ako 239 tis. eur, mesto Nitra takmer 123 tis. eur a mesto Trenčín viac ako 91 tis. eur.

Uzatváranie dohôd a plnenie dohodnutých podmienok

Výber kontrolnej vzorky dohôd

Základom pre výber kontrolovanej vzorky bola predložená evidencia uzatvorených dohôd. V kontrolovanom období bolo na všetkých kontrolovaných subjektoch uzatvorených celkom 13 535 dohôd s celkovým objemom vyplatených finančných prostriedkov vo výške 10,77 mil. eur. Skontrolovaných bolo 374 dohôd o vykonaní práce, 337 dohôd o pracovnej činnosti a 140 dohôd o brigádnickej práci študentov. Vzorka dohôd bola rozložená proporcionálne podľa rokov tak, aby za každý rok a na každom kontrolovanom subjekte bolo odkontrolovaných minimálne desať dohôd. V tomto počte boli zastúpené všetky typy dohôd so zohľadnením takých kritérií, ako rôznorodosť činností, na ktoré boli dohody uzatvárané; dohody, ktoré boli uzatvorené opakovane s tými istými dohodármi počas viacerých rokov kontrolovaného obdobia; zohľadnenie, či zamestnanec v trvalom pracovnom pomere nemal uzatvorené súčasne aj dohody o vykonaní práce/pracovnej činnosti (súbeh trvalého pracovného pomeru a dohôd). Pri všetkých kritériách bolo zároveň zohľadnené kritérium najvyšších vyplatených odmien.

Kontrolné zistenia

Počas výkonu kontroly bolo identifikovaných viac ako 1 000 kontrolných zistení. Najvyššia početnosť bola v oblasti porušenia Zákonníka práce, kde bolo identifikovaných viac ako 500 zistení. Nasledovali zistenia v oblasti BOZP v celkovom počte 260. Ďalej bolo viac ako 170 zistení v oblasti vykonávania základnej finančnej kontroly. Nižšiu početnosť zistení s najväčším významom predstavovali tie, ktoré boli identifikované pri porušení zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v oblasti ne hospodárneho nakladania s verejnými prostriedkami alebo poskytnutia verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia v celkovom počte 41. Zároveň boli zistené porušenia niektorých článkov uzatvorených dohôd a v jednom prípade porušenie antidiskriminačného zákona.

Nedostatočné posúdenie podmienky výnimočnosti

Zamestnávateľ podľa ustanovenia Zákonníka práce môže na plnenie svojich úloh alebo zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody, ak ide o prácu vymedzenú výsledkom (dohodu o vykonaní práce) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (dohody o pracovnej činnosti a dohody o brigádnickej práci študentov). V Zákonníku práce nie je taxatívne vymedzená definícia výnimočnosti. Zdôvodnenie výnimočnosti je ponechávané na zamestnávateľovi a je ju potrebné starostlivo zvažovať.

Mestá v súvislosti s uzatváraním dohôd väčšinou nemali vypracovaný interný predpis. V piatich mestách mali procesy pri uzatváraní dohôd upravené v internom predpise, ale definícia výnimočnosti nebola špecifikovaná, resp. bola len v znení Zákonníka práce.

Dohody v kontrolovaných subjektoch Piešťany (4), Rožňava (30) a Trebišov (4), podľa názoru kontrolných skupín, nespĺňali podmienku výnimočnosti, ustanovenú Zákonníkom práce. Kontrolované subjekty v týchto prípadoch neposudzovali výnimočnosť, neopodstatnene zamestnávali dohodárov na vykonanie prác, ktoré boli predmetom týchto dohôd a mohli ich zabezpečiť vlastnými zamestnancami v trvalom pracovnom pomere.

Typickým príkladom splnenia podmienky výnimočnosti boli nepravidelné činnosti vyskytujúce jednorazovo a vo vymedzenom časovom úseku finančného roka, na ktoré by bolo nevhodné uzavrieť pracovnú zmluvu na trvalý pracovný pomer. Konkrétne išlo o činnosti pri občianskych obradoch, kultúrnych a spoločenských podujatiach samospráv. Podmienka výnimočnosti bola splnená aj pri opakujúcich sa činnostiach, ako je organizácia a zabezpečovanie volieb, aktivít pri sčítaní obyvateľov a pri doručovaní rozhodnutí k miestnym daniam, na ktoré boli uzatvárané dohody predovšetkým so zamestnancami v trvalom pracovnom pomere, pretože mohli byť využité ich znalosti v danej oblasti a tieto činnosti boli vykonávané mimo riadneho pracovného času. V prílohe č. 2 sú uvedené najčastejšie dôvody, na základe ktorých sa kontrolované subjekty rozhodli pre uzatvorenie dohôd.

Uzatvorený nesprávny typ dohody

Viacere kontrolované subjekty uzatvorili nesprávne typy dohôd, keďže boli uzatvorené dohody o vykonaní práce, ktoré v zmysle Zákonníka práce mali byť vymedzené výsledkom, pričom dohodári na základe týchto dohôd vykonávali príležitostnú a druhovo opakujúcu sa činnosť. Naopak, uzatvorené boli aj dohody o pracovnej činnosti, ktorých práca bola vymedzená výsledkom a nebola to príležitostná činnosť vymedzená druhom práce, ako to ukladá Zákonník práce.

Neoboznamovanie dohodárov s predpismi BOZP

Jednou zo základných povinností zamestnávateľa je aj oboznámenie dohodárov s právnymi a ostatnými predpismi, najmä s predpismi na zabezpečenie BOZP. Kontrola preukázala, že medzi najčastejšie sa opakujúce zistenia patrili porušenia Zákonníka práce a zákona o BOZP, keď mestá nevedeli preukázať, že dohodári pri prijatí do zamestnania boli oboznámení s právnymi predpismi a predpismi za zaistenie BOZP.

Formálne alebo nedostatočné vykonanie základnej finančnej kontroly

Základnou finančnou kontrolou, v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite, je orgán verejnej správy povinný vždy overovať súlad každej finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami v zmysle zákona. Pri uzatváraní dohôd kontrolované subjekty v niektorých prípadoch nevykonávali základnú finančnú kontrolu, prípadne ju vykonávali oneskorene. V niektorých prípadoch bola základná finančná kontrola vykonávaná, avšak nie v súlade s požiadavkami ustanovenia zákona o finančnej kontrole a audite, keď na dokladoch potvrdzujúcich vykonanie kontroly chýbali povinné údaje ako meno, priezvisko a podpis oprávnených osôb, ktoré kontrolu vykonali, a dátum vykonania kontroly. Zároveň bolo preukázané, že aj napriek vykonaniu základnej finančnej kontroly boli zistené viaceré porušenia súvisiace s nevhodným vynaložením finančných prostriedkov samospráv alebo použitím verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, čo nasvedčuje tomu, že základná finančná kontrola bola v niektorých prípadoch vykonávaná formálne a nesplnila účel, ktorý jej ustanovuje zákon o finančnej kontrole a audite.

Nehospodárne vynakladanie verejných prostriedkov a ich použitie nad rámec oprávnenia

Kontrola preukázala vyplatenie odmeny (Pezinok) za vykonanie práce súvisiacej s vypracovaním, vyhodnotením a prezentáciou sociálnej klímy na klientskom centre, ktorá nebola preukázateľná.

V meste Rožňava bolo zistené, že pri dohode o vykonaní práce na vypracovanie vizualizácií nebola vôbec doložená evidencia vykonanej práce. Mesto v tomto prípade ani vykonanou základnou finančnou kontrolou neodhalilo zistený stav a aj napriek chýbajúcej evidencii vykonanej práce bola dohodárovi vyplatená odmena.

Čiastočné odovzdanie výsledkov práce dohodárov alebo chýbajúce výsledky práce dohodárov boli v meste Trebišov, keď kontrolovaný subjekt nevedel preukázať prevzatie práce od dohodárov v dohodnutom čase, množstve a dohodnutej kvalite a súčasne nepreukázal ani dosiahnutie plánovaného výsledku pri piatich uzatvorených dohodách. Zároveň pri jednej dohode bola vyplatená celá odmena dohodárovi aj v prípade, keď predmet činnosti dohody bol naplnený len čiastočne.

Kontrola preukázala, že v troch mestách (Liptovský Mikuláš, Nové Zámky, Žilina) boli zaznamenané prípady, keď zamestnanci v trvalom pracovnom pomere mali uzatvorené dohody a výkon práce na dohodách bol súbežne vykázaný v čase, keď títo zamestnanci vykonávali prácu ako zamestnanci na trvalý pracovný pomer.

Kontrolou bolo tiež zistené vyplatenie odmeny dohodárom nad rámec oprávnenia, keď bol prekročený zákonom stanovený rozsah práce alebo činnosti (Liptovský Mikuláš, Trnava, Žilina), pri prekročení rozsahu práce alebo činnosti, ktorý bol dohodnutý v uzatvorenej dohode (Pezinok), alebo pri vyplatení odmeny za čas, na ktorý nevznikol dohodárovi právny nárok (Liptovský Mikuláš, Nitra, Trnava, Žilina).

Podrobný prehľad zistení podľa jednotlivých kontrolovaných subjektov a porušených zákonov je uvedený v prílohe č. 1 správy.

Záver

Udržateľnosť verejných financií je nevyhnutnou súčasťou efektívneho riadenia na úrovni samospráv. Do tohto kontextu zapadá aj riadenie ľudských zdrojov a nákladov na ľudské zdroje. Z tohto dôvodu bola kontrolou preverená aj špecifická forma pracovnoprávných vzťahov, akou je inštitút dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Zároveň sme chceli poukázať na možné problémy samospráv v tejto oblasti.

Kontrola preukázala, že mestá väčšinou nemali interný predpis, ktorý by špecifikoval procesy súvisiace s uzatváraním dohôd. Mestá majú osobitný status samostatných správnych celkov. Z charakteru činnosti samospráv vyplýva aj predmet prác vykonávaných na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

V porovnaní s výsledkami kontroly využívania dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v štátnej správe vykonanej NKÚ SR v roku 2024 je uzatváranie dohôd v mestách väčšinou reakciou na individuálne, momentálne a operatívne požiadavky vyplývajúce z nutnosti riešenia aktuálnych potrieb občanov, súvisiace so zabezpečovaním bežných i mimoriadnych činností, akými sú sociálne, kultúrne, športové a iné potreby ich obyvateľov. Pre zvýšenie miery transparentnosti ako aj zníženie rizík pri správe verejných zdrojov odporúčame subjektom samosprávy spracovať interný riadiaci predpis pre procesný postup so špecifikáciou kritérií pre vstup - uzatvorenie dohody, spôsob monitorovania a evidencie a prevzatia prác a priradením organizačnej zodpovednosti. Proces posúdenia viacerých kritérií je uvedený v prílohe č. 2 správy.

Následne po uzatvorení dohôd a tiež aj pri vyplatení odmeny dohodárom je potrebné väčšiu pozornosť venovať vykonávaniu základnej finančnej kontroly tak, aby jej vykonanie nebolo len formálnou záležitosťou. Kontrolou boli preukázané viaceré porušenia Zákonníka práce a ne hospodárneho vynakladania finančných prostriedkov samospráv aj napriek tomu, že základná finančná kontrola bola vykonaná, avšak jej vykonanie v týchto prípadoch neodhalilo nezrovnalosti, ktoré by mali zabrániť nezákonnému konaniu.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Z kontrolnej akcie boli vypracované dva záznamy o výsledku kontroly (Považská Bystrica, Zvolen) a trinásť protokolov o výsledku kontroly. Ani v jednom prípade neboli podané námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontrolované subjekty v priebehu prerokovania výsledkov kontroly vyhlásili, že počas výkonu kontroly boli NKÚ SR poskytnuté všetky relevantné doklady a informácie. Kontrolované subjekty, kde boli výstupom protokoly o výsledku kontroly, sa zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne zaslať správu o ich splnení, resp. plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Mesto Zvolen

Námestie Slobody 22
960 01 Zvolen
☎ +421 45 533 00 06
✉ primator@zvolen.sk

Mesto Rožňava

Šafárikova 499/29
048 01 Rožňava
☎ +421 58 777 32 88
✉ primator@roznavas.sk

Mesto Nové Zámky

Hlavné námestie 10
940 02 Nové Zámky
☎ +421 35 640 02 35
✉ primator@novezamy.sk

Mesto Poprad

Nábřežie Jána Pavla II. 2802/3
058 42 Poprad
☎ +421 52 746 72 00
✉ primator@poprad.sk

Mesto Považská Bystrica

Centrum 2/3
017 13 Považská Bystrica
☎ +421 42 430 52 00
✉ primator@povazska-bystrica.sk

Mesto Piešťany

Nám. SNP 1475/3
921 45 Piešťany
☎ +421 948 906 426
✉ primator@piestany.sk

Mesto Liptovský Mikuláš

Štúrova 1989/41
031 42 Liptovský Mikuláš
☎ +421 44 556 52 01
✉ sekretariat@mikulask.sk

Mesto Banská Bystrica

Československej armády 26
974 01 Banská Bystrica
☎ +421 48 433 01 01
✉ primator@banskabystrica.sk

Mesto Trebišov

M. R. Štefánika 862/204
075 25 Trebišov
☎ +421 56 672 21 57
✉ primator@trebisov.sk

Mesto Nitra

Štefánikov trieda 60
950 06 Nitra
☎ +421 37 650 21 11
✉ info@nitra.sk

Mesto Prešov

Hlavná 73
080 01 Prešov
☎ +421 51 310 01 01
✉ primator@presov.sk

Mesto Trenčín

Mierové námestie 2
911 64 Trenčín
☎ +421 32 650 42 30
✉ primator@trencin.sk

Mesto Trnava

Hlavná 1/1
917 71 Trnava
☎ +421 33 323 63 37
✉ peter.brocka@trnava.sk

Mesto Žilina

Námestie obetí komunizmu 1
011 31 Žilina
☎ +421 41 706 31 11
✉ hovorca@zilina.sk

Mesto Pezinok

Radničné námestie 7
902 14 Pezinok
☎ +421 33 690 11 00
✉ primator@msupezinok.sk

Zoznam použitých skratiek

antidiskriminačný zákon	Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)
BOZP	Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci
dohoda	dohoda o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
IROP	Integrovaný regionálny operačný program
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, Z o RPVS	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o BOZP	Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon o finančnej kontrole, Z o FK	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákonník práce, ZP	Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov
ZFK	Základná finančná kontrola

Príloha č. 1

Podrobný prehľad zistení podľa jednotlivých kontrolovaných subjektov a porušených zákonov

Porušené ustanovenia zákonov	ZP § 223 ods. 1 výnimčnosť	ZP § 223 ods. 1 uzat. iný typ dohody	ZP § 224 ods. 2 písm. d) evidencia dohôd	ZP § 224 ods. 2 písm. b) BOZP	ZP § 226 ods. 1 rozsah pr. úlohy	ZP § 226 ods. 3 doba	ZP § 226 ods. 4 odmena a chýbajúce výstupy	ZP § 224 ods 2 písm. c) odmena	ZP § 224 ods 2 písm. e) evidencia pracovného času	ZP § 228a ods. 1 rozsah prac. činnosti	ZP § 228a ods. 3 náležitosti	ZP § 228 ods. 2 potvrdenie štatútu žiaka	ZP § 92 ods. 1 nepretržitý odpočinok	Z o BOZP § 7 ods. 3	Z o FK § 7 ods. 1 nevykonanie ZFK	Z o FK § 7 ods. 3 formálna ZFK	Z o RPVS § 19 ods. 6 finančná disciplína § 31 ods. 1 písm. j) nehospodárnosť	Z o RPVS finančná disciplína § 31 ods. 1 písm. b) nad rámec	Iné
Banská Bystrica															■				
Liptovský Mikuláš		■		■				■	■	■				■	■	■		■	■
Nitra		■	■	■				■						■	■	■		■	
Nové Zámky					■	■						■	■		■			■	■
Považská Bystrica																			
Pezinok																■	■	■	■
Piešťany	■			■				■	■	■			■	■	■	■			■
Poprad																■			■
Prešov			■	■				■	■			■		■	■	■			■
Rožňava	■			■				■	■	■		■		■	■	■	■		■
Trebišov	■			■				■	■			■		■	■		■		■
Trenčín				■				■						■	■	■			■
Trnava		■						■	■	■			■		■	■		■	■
Zvolen																			
Žilina				■		■				■				■		■		■	

Zdroj: Spracovanie NKÚ SR, na základe výsledkov kontroly

Príloha č. 2

Dobrá prax pri uplatňovaní výnimočnosti uzatvárania dohôd mimo pracovného pomeru

Kontrolované subjekty na plnenie svojich úloh a zabezpečovanie svojich potrieb uzatvárali dohody o vykonaní práce, dohody o pracovnej činnosti a dohody o brigádnickej práci študentov. Uzatváranie dohôd bolo reakciou na konkrétne individuálne a výnimočné potreby miest so zreteľom na nevyhnutnosť, ale aj efektívnosť riešenia vzniknutej aktuálnej situácie.

Tretina kontrolovaných subjektov mala v súvislosti s uzatváraním dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru vypracovaný interný predpis (Trenčín, Považská Bystrica, Nové Zámky, Nitra, Trnava), avšak charakteristika výnimočnosti uzatvárania týchto dohôd nebola zadefinovaná ani v jednom prípade.

Pre dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa mestá rozhodli z viacerých dôvodov:

- Mestá na účely plnenia svojich úloh uzatvárali dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru z dôvodu, že výkon prác neboli schopné zabezpečiť svojimi kmeňovými zamestnancami.
- Vykonávané činnosti dohodárov si vyžadovali vyššiu flexibilitu a samostatnosť, ktorú nebolo možné zabezpečiť v rámci riadneho pracovného pomeru s pevne stanoveným pracovným časom a režimom pracovnej disciplíny. Viacerí dohodári pôsobili aj v iných projektoch alebo subjektoch a nebolo účelné ani reálne ich viazať pevným pracovným úväzkom pre mesto.
- Činnosti vykonávané v zmysle dohôd boli odborné, vyžadovali špecializované znalosti (napr. z oblasti energetiky, smart cities, grantovej administratívy, dopravy a urbanizmu), prípadne sa viazali k rôznym investičným akciám, projektom, resp. išlo o postupné riešenia strategických úloh a projektov miest.
- Dohodári špecialisti – experti neprejavili záujem o trvalý pracovný pomer aj z dôvodu ich pôsobenia v iných sektoroch alebo kvôli iným osobným a pracovným obmedzeniam. Forma dohody bola pre nich akceptovateľným spôsobom výkonu práce.
- Mestá nemali záujem rozširovať organizačnú štruktúru pre časovo obmedzené projektové úlohy, ktorých trvanie bolo viazané na konkrétne obdobie alebo etapu projektu.
- Opakované uzatváranie niektorých dohôd vyplývalo z nutnosti zabezpečenia sa opakujúcich činností, ako distribúcia rozhodnutí pre dane z nehnuteľností, dane za komunálny odpad, organizácia a zabezpečenie volieb a tiež administratíva pri sčítaní obyvateľov. Uvedené činnosti boli zabezpečované dohodármi, ktorí boli hlavne kmeňovými zamestnancami. Tento postup garantoval efektívne nakladanie s verejnými zdrojmi a zohľadnenie aktuálnych priorít mesta. Uzatváranie takýchto dohôd (najmä refundovaných štátom) bolo stanovené priamo v metodických usmerneniach štátnych orgánov (pri voľbách, sčítavaní domov a bytov, apod.), alebo ako podmienka v schválených projektoch (projekty financované z prostriedkov EÚ alebo iných finančných mechanizmov).
- Osobitným prípadom bolo uzatváranie dohôd pri vzniku výnimočnej situácie a potrebe jej bezodkladného riešenia, ako to bolo v prípade pandemickej situácie v rokoch 2020 až 2022 (covidové dohody).

Proces posúdenia viacerých kritérií

Uzatváranie dohôd na niektoré činnosti a nevyužívanie inštitútu pracovného pomeru na skrátenejší čas, príp. na dobu určitú, má spočívať v tom, že pri posudzovaní vhodnej formy pracovnoprávneho vzťahu treba zohľadniť a posúdiť viaceré kritériá a faktory, predovšetkým:

- charakter predmetu činností dohody
nastala konkrétna situácia, ktorú treba riešiť, je potrebné zhodnotiť reálnu potrebu jej vykonania, či ide o náhlu udalosť (havarijná situácia, pandémia, možnosť získať prostriedky z fondov EÚ), nepredvídateľné drobné práce alebo plánované opakujúce sa činnosti (roznášanie rozhodnutí, organizácia volieb),
- možnosti vykonania prác zamestnancami mesta pracujúcimi v trvalom pracovnom pomere
zvážiť možnosti vykonania prác zamestnancami mesta pracujúcimi v trvalom pracovnom pomere, resp. posúdiť, či predmet činností dohôd nie je rovnaký ako opis pracovnej činnosti zamestnancov v trvalom pracovnom pomere. Zároveň posúdiť, či kmeňoví zamestnanci disponujú relevantnými kompetenciami (kvalifikácia, znalosti, skúsenosti) v súvislosti s potrebou kvalifikovaného výkonu požadovaných činností a súčasne či v rámci náplne práce existuje časový priestor na výkon nových pracovných úloh,
- časové hľadisko
posúdiť uzatvorenie dohôd z hľadiska časového rozsahu vykonania činnosti napr. potreba zamestnávateľa zamestnať dohodára len na pár hodín týždenne, nakoľko je objem práce nedostatočný pre uzatváranie riadneho pracovného pomeru alebo z dôvodu špecifickosti práce, napr. realizácia krátkodobej úlohy, ktorá sa vykonáva len príležitostne, prípadne je potrebné zamestnať špecialistu,
- posúdenie efektívnosti a hospodárnosti vynaložených verejných prostriedkov
dohody môžu byť používané tam, kde je neúčelné a nehospodárne uzatvárať pracovnú zmluvu, t. j. ide o činnosť, ktorá nepredstavuje hlavný predmet činnosti zamestnávateľa, ale rôzne doplnkové činnosti malého rozsahu,
- vykonať základnú finančnú kontrolu.

Uzatváranie dohôd ako výnimočnej formy zamestnávania nemá byť motivované obchádzaním legislatívnych pravidiel a taktiež nesmie nahrádzať uzatváranie pracovného pomeru na základe pracovnej zmluvy.