

MESTSKÝ ÚRAD V ŽILINE

Materiál na rokovanie
Mestské zastupiteľstvo v Žiline

K bodu programu

INFORMATÍVNA SPRÁVA O VÝSLEDKoch KONTROLY NKÚ SR „VYUŽÍVANIE DOHÔD O PRÁČACH VYKONÁVANÝCH MIMO PRACOVNÉHO POMERU V SAMOSPRÁVE“

Materiál obsahuje:

1. Návrh na uznesenie
2. Dôvodová správa
3. Materiál

Materiál nebol bol prerokovaný v komisiách:

Predkladá:

Mgr. Peter Fiabáne
primátor mesta Žilina

Zodpovedný za vypracovanie:

PhDr. Katarína Tomášová
vedúca odboru vnútornej organizácie a správy MsÚ

Žilina, 23. september 2025

NÁVRH NA UZNESENIE

Uznesenie č. __/2025

Mestské zastupiteľstvo v Žiline

I. berie na vedomie

1. Protokol o výsledkoch kontroly NKÚ SR „Využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v samospráve KA-007/2025/1120“.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

Kontrola NKÚ SR bola vykonaná v čase od 17.02.2025 do 28.05.2025 v rámci kontrolnej akcie s celoslovenskou pôsobnosťou. Predmetom kontroly bolo preveriť uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok a vyhodnotiť opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Kontrolné zistenia a jedno odporúčanie sú uvedené v priloženom protokole, ktorý je v súlade s ustanovením § 20a zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov predložený na rokovanie mestského zastupiteľstva.

Na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov mesto prijalo opatrenia. O splnení prijatých opatrení bude mesto informovať NKÚ SR v stanovenom termíne.

MATERIÁL (Protokol NKÚ SR)

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo: Z-003203/2025/1140/TKB

Číslo poverenia: 1937/15
Zo dňa: 13.01.2025

Počet výtlačkov: 2
Výtlačok číslo: 2
Počet strán: 22
Počet príloh: 2



PROTOKOL

o výsledku kontroly

Využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v samospráve
KA-007/2025/1120

Mesto Žilina

Žilina, máj 2025

Obsah

Zoznam použitých skratiek.....	3
Zhrnutie	4
1. Preveriť uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok	5
1.1 Prehľad uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.....	5
1.2 Preverenie splnenia povinností kontrolovaného subjektu pri vedení evidencie uzatvorených dohôd	11
1.3 Dohody o vykonaní práce.....	11
1.4 Dohody o pracovnej činnosti	13
1.5 Dohody o brigádnickej práci študentov.....	15
2. Vyhodnotiť opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.....	16
2.1 Preverenie opodstatnenosti a účelnosti využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru	16
2.2 Kontrolný systém v oblasti dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru v rokoch 2020 – 2024	20

Zoznam tabuliek

Tabuľka č. 1: Prehľad uzatvorených dohôd za roky 2020 – 2024	6
Tabuľka č. 2: Prehľad uzatvorených dohôd financovaných zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov	7
Tabuľka č. 3: Skutočné čerpanie rozpočtu na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov	7
Tabuľka č. 4: Počet preverených dohôd mimo pracovného pomeru	9
Tabuľka č. 5: Súbeh TPP a dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru	10
Tabuľka č. 6: Dohody uzatvorené so zamestnancami v TPP	10
Tabuľka č. 7: Súbeh času medzi TPP a dohodou, dohody s neoprávnene preplatenými hodinami.....	12
Tabuľka č. 8: Prekročenie dohodnutého rozsahu pracovnej činnosti	14
Tabuľka č. 9: Súbeh času medzi TPP a dohodou, dohody s neoprávnene preplatenými hodinami.....	14
Tabuľka č. 10: Výsledky dohôd financovaných zo zdrojov EÚ a iných finančných mechanizmov	17
Tabuľka č. 11: Výsledky práce dohôd a ich špecifikácia	18
Tabuľka č. 12: Hodinová sadzba dohodára.....	19
Tabuľka č. 13: Rozpočtované finančné prostriedky na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov (v eur).....	21
Tabuľka č. 14: Prehľad zamestnancov, dohodárov a nákladov na mzdy a odmeny	22

Zoznam príloh

Príloha č. 1: Rozpočtované finančné prostriedky na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov	21
Príloha č. 2: Prehľad zamestnancov, dohodárov a nákladov na mzdy a odmeny	22

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
BOZP	bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci
DoBPŠ	dohoda o brigádnickej práci študenta
Dohodár/i	fyzická/é osoba/y zamestnaná/é na dohodu/y o prácach vykonaných mimo pracovného pomeru
DoPČ	dohoda o pracovnej činnosti
DoVP	dohoda o vykonaní práce
EÚ	Európska únia
mesto, kontrolovaný subjekt	mesto Žilina
MP	Mestská polícia Žilina
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Žilina
Poriadok odmeňovania zamestnancov mesta Žilina	Poriadok odmeňovania zamestnancov mesta Žilina platný a účinný v období rokov 2020 – 2024
smernice o finančnom riadení a finančnej kontrole	Smernica č. 2/2019 o finančnom riadení a finančnej kontrole mesta Žilina účinná od 01.07.2019 v znení dodatku č. 1 s účinnosťou 01.07.2021, Smernica č. 17_2022 o finančnom riadení a finančnej kontrole mesta Žilina účinná od 01.05.2022 v znení dodatku č. 1 s účinnosťou 08.08.2024 a dodatku č. 2 s účinnosťou 06.11.2024
ŠR	štátny rozpočet
TIK	Turisticko-informačná kancelária Žilina
TPP	trvalý pracovný pomer
UMR	udržateľný mestský rozvoj
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 a audite	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákonník práce	zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
ZFK	základná finančná kontrola

Zhrnutie

V súčasnosti je prioritou udržateľnosť verejných financií, ktorá úzko súvisí aj s efektívnym riadením ľudských zdrojov. Vzhľadom na výšku celkových mzdových výdavkov vynaložených na dohody v územnej samospráve existuje predpoklad pre efektívnejšie riadenie personálnych kapacít a optimalizáciu využívania práce na dohodu.

Účelom kontroly bolo prispieť k lepšej efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov preverení výnimčnosti, opodstatnenosti a účelnosti plnenia pracovných úloh a vykonávania pracovných činností zamestnancami na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Predmet kontroly pozostával z preverenia uzatvárania dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenia dohodnutých podmienok, z vyhodnotenia opodstatnenosti a účelnosti využívania zamestnancov na dohody.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu. Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 – 2024, v prípade potreby súvisiace obdobie. Hlavnými použitými metódami bolo preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor, priame pozorovanie, analyzovanie porovnávania jednotlivých rokov kontrolovaného obdobia. Pri výbere vzorky bola aplikovaná neštatistická metóda - výber vzorky založený na profesionálnom úsudku kontrolóra so zohľadnením rizikosti a významnosti hodnoty jednotlivých položiek. Do kontrolnej vzorky bolo zaradených 60 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

V kontrolovanom období bolo celkovo uzatvorených 1 993 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, a to v celkovej sume 1 756 506,44 eur. Tieto dohody boli zamerané najmä na administratívne, technické a odborné činnosti, ktoré mali prevažne krátkodobý alebo špecifický charakter.

Skutočné čerpanie výdavkov určených na mzdy zamestnancov v TPP dosiahlo za sledované obdobie sumu 39 910 485,83 eur, pričom mesto vynaložilo na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru celkové výdavky vo výške 1 678 841,14 eur.

Vnútnomy predpis upravujúci proces uzatvárania dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru – vrátane zabezpečovania ľudských zdrojov, odmeňovania zamestnancov a evidencie dochádzky – nebol v období rokov 2020 – 2024 prijatý.

Výnimčnosť uzatvárania dohôd spočívala najmä v zabezpečovaní jednorazových, špecifických alebo projektovo orientovaných činností, ktoré nebolo možné efektívne zabezpečiť prostredníctvom zamestnancov v TPP.

V prípade súbehu TPP a práce na dohodu išlo o účelový nástroj na zabezpečenie flexibility, odbornosti a kvality výkonu samosprávy. Mesto viedlo evidenciu dochádzky aj pre činnosti vykonávané na základe dohody.

Kontrolou dodržiavania zmluvných podmienok dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a príslušných ustanovení Zákonníka práce bolo zistené:

- porušenie limitu maximálneho týždenného pracovného času v piatich prípadoch DoPČ,
- neoprávnené preplatenie pracovného času v troch prípadoch dohôd – zistený nesúlad medzi počtom hodín uvedených vo výkazoch a skutočne preplatenými hodinami,
- výskyt súbehu pracovného času v piatich prípadoch dohôd – identický časový úsek bol evidovaný súčasne v rámci TPP aj v rámci dohody.

Akceptovaním a vyplatením odmien za prácu vykonanú nad rámec povoleného týždenného pracovného času, ako aj preplatením súbežne vykázaného pracovného času a odmien za nesprávne vykázané hodiny, konal kontrolovaný subjekt nad rámec oprávnenia podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čím došlo k porušeniu finančnej disciplíny v celkovej sume 2 148,79 eur.

Na základe vyššie uvedených skutočností možno konštatovať, že akceptovaním predložených pracovných výkazov a následným vyplatením odmien dohodárom, bola finančná kontrola vykonávaná len formálne a nesplnila účel, ktorý jej ustanovuje zákon o finančnej kontrole a audite.

Opodstatnenosť uzatvárania dohôd je kľúčovým aspektom transparentného a efektívneho nakladania s verejnými prostriedkami. Všetky dohody, pri ktorých to bolo možné a relevantné, boli individuálne vyhodnotené. Výsledky prác boli v praxi využité a zdokumentované. Mesto zároveň zabezpečilo preukázateľné vykazovanie výkonu práce a evidenciu, ktorá umožnila objektívne posúdenie ich hospodárnosti a účelnosti.

Odporúčanie:

NKÚ SR odporúča mestu vypracovať a prijať interný predpis upravujúci oblasť dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Tento predpis by mal komplexne pokrývať celý proces – od návrhu, schvaľovania a prijímania zamestnanca na dohodu, cez definovanie podmienok výnimčnosti, až po stanovovanie výšky odmien a povinností.

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 1937/15 z 13.01.2025 vykonali:

Ing. Katarína Tašková, vedúca kontrolnej skupiny
Mgr. Lucia Danišková, členka kontrolnej skupiny

kontrolu „Využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v samospráve“, ktorej účelom 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 a vypracovali protokol o výsledku kontroly.

Kontrola bola vykonaná v čase od 17.02.2025 do 28.05.2025 v kontrolovanom subjekte

**mesto Žilina, Námestie obetí komunizmu 1, 011 31 Žilina,
IČO 00321796**

za kontrolované obdobie rokov 2020 – 2024, v prípade potreby súvisiace obdobie.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

Predmetom kontroly bolo:

1. Preveriť uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok
2. Vyhodnotiť opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. **Preveriť uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok**

1.1 Prehľad uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v samospráve ponúkajú ďalšie možnosti pri zamestnávaní zamestnancov na konkrétne úlohy alebo projekty. Umožňujú rýchlejšie reagovať na nepredvídané potreby a prispievať tak k efektívnosti a zlepšeniu služieb poskytovaných samosprávou.

V kontrolovanom období mesto uzatvorilo celkom 1 993 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktorých celková hodnota dosiahla 1 756 506,44 eur. Najvyšší počet dohôd bol uzatvorený v roku 2024, kedy ich bolo 560, čo predstavovalo 28,10 % z celkového počtu dohôd. Podiel hodnoty uzatvorených dohôd v roku 2024 na celkovej hodnote dohôd za celé kontrolované obdobie bol 25,03 %, zatiaľ čo v predchádzajúcich rokoch tento podiel dosiahol: 2023 – 25,20 %, 2022 – 18,89 %, 2021 – 15,41 % a 2020 – 15,46 %.

V období 2020 – 2024 mali DoVP podiel 78,00 %, DoPČ 19,37 % a DoBPŠ 2,66 % na celkovom počte uzatvorených dohôd. Rok 2024 sa vyznačoval najvyšším počtom uzatvorených DoVP, a to 470 s hodnotou 279 327,67 eur. Naopak, najvyšší počet uzatvorených DoPČ, konkrétne 91, bol zaznamenaný v roku 2023 s hodnotou 224 098,44 eur.

V porovnaní s rokom 2023 zaznamenal rok 2024 nárast počtu uzatvorených dohôd o 123, avšak s poklesom vyplatenej odmeny o 2 975,55 eur. V porovnaní s rokom 2022 sa počet uzatvorených dohôd v roku 2024 zvýšil o 106, pričom celková hodnota vyplatenej odmeny narástla o 107 988,33 eur, čo predstavuje nárast o 32,55 %. V roku 2024 sa počet uzatvorených DoVP v porovnaní s rokom 2023 zvýšil o 133 s hodnotou 71 200,11 eur, zatiaľ čo počet uzatvorených DoPČ poklesol o 13 s poklesom hodnoty vyplatenej odmeny o 74 883,57 eur, čo predstavovalo pokles o 33,42 %.

Mesto nemalo v kontrolovanom období uzatvorené DoPČ na sezónne práce a v rokoch 2020 – 2022 nemalo uzatvorenú žiadnu dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v súvislosti s pandémiou COVID-19.

Tabuľka č. 1: Prehľad uzatvorených dohôd za roky 2020 – 2024

Rok	2020		2021		2022		2023		2024		Počet spolu	Objem vyplatených odmeny spolu (v eur)
Typ dohody	Počet	Vyplatená suma (v eur)	Počet	Vyplatená suma (v eur)	Počet	Vyplatená suma (v eur)	Počet	Vyplatená suma (v eur)	Počet	Vyplatená suma (v eur)		
DoVP	252	213 696,66	143	171 777,93	352	170 955,16	337	208 127,56	470	279 327,67	1 554	1 043 884,98
DoPČ	64	53 218,11	66	92 032,53	87	146 785,32	91	224 098,44	78	149 214,87	386	665 349,27
DoPČ - SP	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
DoBPŠ	7	4 684,49	10	6 898,92	15	14 008,05	9	10 486,41	12	11 194,32	53	47 272,19
Spolu	323	271 599,26	219	270 709,38	454	331 748,53	437	442 712,41	560	439 736,86	1 993	1 756 506,44

Zdroj: spracovanie NKÚ SR, evidencia uzatvorených dohôd mesta

Do počtu dohôd uvedeného v roku boli zahrnuté dohody tak, ako boli uzatvorené. V prípade, ak dohoda prechádzala cez rok, bola započítaná do roka, v ktorom vznikla. Vyplatená suma dohôd v eurách zobrazuje vyplatenú sumu za dohody uzatvorené v danom roku kontrolovaného obdobia.

Zameranie činností najviac zastúpených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v období rokov 2020 – 2024:

- DoVP:
 - zabezpečenie všetkých druhov volieb, referenda,
 - zabezpečenie sčítania domov a bytov, obyvateľov,
 - distribúcie rozhodnutí o daniach z nehnuteľností a komunálnom odpade,
 - zavedenie množstvého zberu odpadu v meste,
 - vyhodnotenie projektov - grantové komisie,
- DoPČ:
 - vystupovanie na občianskych obradoch,
 - vyhlasovanie oznamov vo verejnom rozhlas,
 - organizovanie športovej ligy,
 - zabezpečenie implementácie projektov Interreg, CLIMAAX, Zmierňovanie a prispôsobovanie sa zmene klímy v meste Žilina,
- DoBPŠ:
 - vystupovanie na občianskych obradoch,
 - výpomoc v TIK,
 - administratívne práce a koordinovanie činností v dočasnom ubytovacom zariadení pre utečencov z Ukrajiny,
 - organizačné a pomocné práce pri akciách organizovaných mestom,
 - zabezpečenie anketárskeho prieskumu.

V rokoch 2020 až 2024 mesto realizovalo viaceré projekty financované zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov, ktorých úlohy boli plnené prostredníctvom dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru:

- SOLEZ - SMART riešenia pre nízkouhlíkovú mobilitu v európskych mestách,
- Implementácia decentralizovaných úloh v rámci IROP v krajskom meste Žilina na obdobie január/2020 – december/2023,
- Talent Magnet - Interreg,
- Zmierňovanie a prispôsobovanie sa zmene klímy v meste Žilina,
- Projektová príprava - Modernizácia infraštruktúry trolejbusovej dráhy a meniarň, výstavba nových trolejbusových tratí a obrátisk v Žiline,
- Príprava Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja - pracovné skupiny za mesto - spolupráca obcí UMR,
- Moderné technológie v meste Žilina,
- Každý iný, všetci rovní - sociálna inklúzia rómskej komunity v meste Žilina,
- SPINE – Inteligentné iniciatívy vo verejnej doprave pre klimaticky neutrálne európske mestá,

- Next Level Parking,
- CLIMAAX,
- Malé zlepšenia eGov služieb mesta Žilina.

Tabuľka č. 2: Prehľad uzatvorených dohôd financovaných zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov

Rok	2020	2021	2022	2023	2024	Spolu
Celkový počet dohôd	6	64	72	75	45	262
Celkový objem vyplatených odmien v hrubej mzde (v eur)	9 420,00	33 983,00	66 017,22	144 252,00	109 868,46	363 540,68
Refundované prostriedky (v eur)	7 525,00	28 407,00	56 844,72	139 428,32	95 838,86	328 043,90
Suma hradená z rozpočtu mesta (v eur)	1 895,00	5 576,00	9 172,50	4 723,68	14 029,60	35 396,78

Zdroj: mesto Žilina

V období 2020 – 2024 predstavovalo z celkového počtu uzatvorených dohôd 13,15 % (t. j. 262 dohôd) financovaných zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov (napr. Nórske granty), pričom refundovaná suma dosiahla 328 043,90 eur. Z rozpočtu mesta bola hradená suma vo výške 35 396,78 eur, čo predstavuje 9,74 % z celkových vyplatených odmien za tieto dohody.

Rozpočet na mzdy zamestnancov v TPP bol schválený v roku 2020 v sume 7 060 941,00 eur. V roku 2021 schválená suma týchto mzdových výdavkov predstavovala 7 857 861,00 eur. V nasledujúcom roku mesto schválilo rozpočet vo vyššej sume, t. j. 8 196 677,00 eur, čo predstavoval nárast oproti predchádzajúcemu roku o 338 816, 00 eur. Najvyššia suma schváleného rozpočtu týchto miezd bola v roku 2024 v sume 9 774 729,00 eur, čo znamenalo v porovnaní s rokom 2023 nárast o 820 394,00 eur. Podrobné údaje sú uvedené v tabuľke č. 13 prílohy č. 1 tohto protokolu. Rozpočet mzdových výdavkov bol v období rokov 2020 – 2024 navyšovaný predovšetkým z dôvodov zvyšovania počtu pracovných miest, zvyšovania miezd zamestnancov v nadväznosti na dojednania v rámci kolektívneho vyjednávania a z dôvodu rastu minimálnej mzdy, ktorá mala dopad na výšku príplatkov. Skutočné čerpanie výdavkov určených na mzdy zamestnancov v TPP dosiahlo v kontrolovanom období sumu 39 910 485,83 eur.

Tabuľka č. 3: Skutočné čerpanie rozpočtu na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov

Podpoložka	2020	2021	2022	2023	2024	Spolu
610 - mzdy zamestnanci TPP (v eur)	6 350 019,18	7 142 791,46	8 210 044,76	8 723 266,90	9 484 363,53	39 910 485,83
637027 odmeny mimo pracovného pomeru (v eur)	219 781,41	318 434,59	302 013,40	405 082,85	433 528,89	1 678 841,14
% podiel odmien mimo pracovného pomeru na mzdových výdavkoch	3,46 %	4,46 %	3,68 %	4,64 %	4,57 %	4,21 %

Zdroj: finančné výkazy mesta FIN 1-12 za roky 2020 až 2024

Celkové výdavky na podpoložke 637027 (odmeny zamestnancov na dohody) boli v roku 2020 rozpočtované v sume 237 500,00 eur. Po úpravách sa výdavky zvýšili na 329 364,00 eur, pričom skutočné čerpanie dosiahlo 219 781,41 eur. V roku 2021 boli celkové výdavky na tejto podpoložke rozpočtované v sume 280 268,00 eur, po úpravách sa zvýšili na 371 396,00 eur a skutočné čerpanie bolo 318 434,59 eur, čo predstavovalo pokles skutočného čerpania oproti upravenému rozpočtu o 14,26 % (pokles o 52 961,41 eur).

Finančné prostriedky na túto podpoložku v roku 2021 boli vyššie oproti roku 2020 v schválenom rozpočte o 42 768,00 eur, v rozpočte po zmenách o 42 032,00 eur a v skutočnom čerpaní o 98 653,18 eur. V roku 2022 boli celkové výdavky na podpoložke 637027 rozpočtované v sume 451 250,00 eur, zatiaľ čo rozpočet po úpravách dosiahol sumu 340 431,00 eur a skutočné čerpanie bolo 302 013,40 eur.

V schválenom rozpočte na rok 2023 sa finančné prostriedky na danú podpoložku znížili o 162 550,00 eur v porovnaní s rokom 2022, avšak skutočné čerpanie v roku 2023 bolo vyššie o 103 069,45 eur, čo predstavovalo nárast o 34,13 %. V roku 2024 sa v porovnaní s rokom 2023 finančné prostriedky na odmeny mimo pracovného pomeru v schválenom rozpočte zvýšili o 332 400,00 eur, čo predstavovalo nárast o 115,4 %, avšak skutočné čerpanie vzrástlo o 28 446,04 eur, čo znamenalo nárast o 7,02 %.

V období rokov 2020 – 2024 vynaložilo mesto na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru celkové výdavky vo výške 1 678 841,14 eur. Podiel odmien mimo pracovného pomeru na mzdových výdavkoch za toto obdobie predstavoval 4,21 %, pričom najvyšší podiel bol zaznamenaný v roku 2023. Najvyššie výdavky na odmeny mimo pracovného pomeru pritom pripadli na rok 2024, ktoré predstavovali 25,82 % z celkových odmien za obdobie 2020 – 2024.

Skutočné čerpanie finančných prostriedkov na odmeny mimo pracovného pomeru vzrástlo v roku 2024 v porovnaní s rokom 2020 o 213 747,48 eur, čo predstavovalo nárast o 97,25 %. Tento nárast bol spôsobený aj zvýšením počtu uzatvorených dohôd.

Rozpočet mzdových výdavkov na odmeny mimo pracovného pomeru bol v období rokov 2020 – 2024 navyšovaný predovšetkým z dôvodov nárastu počtu projektov realizovaných prostredníctvom dohôd na oddelení projektov EÚ, nárastu minimálnej mzdy v jednotlivých rokoch a následného navýšenia odmien zamestnancov ako i zabezpečenia volieb v zmysle platnej legislatívy (predovšetkým v rokoch 2023 a 2024).

Vnútny predpis upravujúci uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, týkajúci sa zabezpečovania ľudských zdrojov, odmeňovania zamestnancov a evidencie dochádzky platný a účinný v rokoch 2020 – 2024, nemalo mesto prijatý. V tejto oblasti sa zamestnávateľ riadil ustanoveniami Zákonníka práce a vybranými internými predpismi - najmä Pracovným poriadkom zamestnancov mesta Žilina (účinný od 01.04.2016), Poriadkom odmeňovania zamestnancov mesta Žilina a Podpisovým poriadkom.

Dňa 14.02.2020 bol vydaný príkaz primátora č. 1/2020 o podpisovaní písomností. Od 01.06.2023 bola účinná Smernica č. 26_2023 v znení neskorších dodatkov¹, ktorá komplexne upravovala postup podpisovania dokumentov, vrátane dohôd a určovala kompetencie, oprávnenia a zodpovednosti zamestnancov mesta. Táto smernica sa nevzťahovala na MP.

V prípade pracovnoprávných vzťahov organizačného útvaru MP bol štatutárom primátor mesta. V rokoch 2020 – 2024 platil pre MP Pracovný poriadok (účinný od 01.01.2017, aktualizovaný od 01.01.2021), ktorý sa primerane vzťahoval aj na osoby vykonávajúce prácu na základe dohôd.

Výnimočnosť

Zamestnávateľ môže na naplnenie svojich úloh alebo na uspokojenie svojich potrieb zamestnať fyzickú osobu buď na základe pracovnej zmluvy, alebo prostredníctvom dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Hoci sa obidve formy zamestnávania do istej miery podobajú, dohody sa odlišujú svojou výnimočnosťou, keďže ide o neobvyklú formu zapojenia do pracovného procesu. Zamestnávateľ by mal zvoliť dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru len v mimoriadnych prípadoch, ako sú práce malého rozsahu, príležitostné alebo krátkodobé úlohy, ktoré nevyžadujú pravidelné a dlhodobé plnenie povinností.

Mesto pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru posudzovalo podmienku výnimočnosti v zmysle Zákonníka práce. Doklady k vyhodnoteniu splnenia tejto podmienky mesto nevyhotovovalo v písomnej forme. Podmienka výnimočnosti bola však pri každej dohode dôsledne posudzovaná a jej opodstatnenosť bola dôkladne zvažovaná.

Vedúci príslušného odboru, u ktorého vznikla potreba zabezpečenia určitej úlohy alebo činnosti, predkladal prednostovi úradu argumenty a dôvody na uzatvorenie dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Prednosta úradu následne posúdil podmienku výnimočnosti a rozhodol o schválení alebo neschválení dohody. Po schválení vedúci odboru požiadal o vypracovanie dohody v písomnej forme (elektronickou poštou). Následne oddelenie ľudských zdrojov a mzdovej účtárne v spolupráci s vedúcim odborom pripravilo dohodu podľa požiadaviek. NKÚ SR bola k uvedenému predložená komunikácia niektorých prípadov v elektronickej forme.

Výnimočnosť uzatvárania dohôd bolo možné identifikovať aj na základe dôvodov, pre ktoré boli v kontrolovanom období uzatvárané. Najčastejšie sa dohody v období 2020 – 2024 uzatvárali na činnosti ako: zabezpečenie všetkých druhov volieb, referenda, sčítania obyvateľov, domov a bytov, distribúcia rozhodnutí o daniach z nehnuteľností a komunálnom odpade, vystupovanie na občianskych obradoch, hlásenie vo verejnom rozhlase, zavedenie množstvého

¹ Dodatok č. 1 zo dňa 23.08.2023, dodatok č. 2 zo dňa 02.11.2023, dodatok č. 3 zo dňa 12.02.2024, dodatok č. 4 zo dňa 27.03.2024, dodatok č. 5 zo dňa 28.06.2024, dodatok č. 6 zo dňa 31.07.2024

zberu odpadu, implementácia projektov financovaných zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov, krátkodobý zástup počas práceneschopnosti zamestnanca, posilnenie pracovísk počas zvýšenej sezónnej potreby (napr. TIK počas leta), činnosť pokladní mestského úradu počas úhrad miestnych daní a poplatkov, zaúčtovanie nových zamestnancov pred nástupom do pracovného pomeru (odovzdanie úloh, zaškolenie do informačných systémov samosprávy a pod.).

Uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru bolo reakciou na konkrétne a výnimočné potreby mesta so zreteľom na nevyhnutnosť a efektívnosť riešenia vzniknutej situácie.

Odporúčanie 1: NKÚ SR odporúča mestu vypracovať a prijať interný predpis upravujúci oblasť dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Tento predpis by mal komplexne pokrývať celý proces – od návrhu, schvaľovania a prijímania zamestnanca na dohodu, cez definovanie podmienok výnimčnosti, až po stanovovanie výšky odmien a povinností.

Výber vzorky

Výber vzorky prebiehal z predložených tabuľkových prehľadov a evidencie uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v kontrolovanom období, t. j. v rokoch 2020 až 2024.

Hlavnými použitými metódami bolo preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor, priame pozorovanie, analyzovanie porovnávania jednotlivých rokov kontrolovaného obdobia. Za účelom naplnenia jednotlivých častí predmetu kontroly bol výber vzorky realizovaný tak, aby vystihoval stav kontrolovaných skutočností a aby bolo v maximálne možnej miere zaručené objektívne hodnotenie predmetu kontroly v kontrolovanom období. Pri výbere vzorky bola aplikovaná neštatistická metóda - výber vzorky založený na profesionálnom úsudku kontrolóra so zohľadnením rizikovosti a významnosti hodnoty jednotlivých položiek. Pri výbere vzorky boli zohľadnené kritéria ako výška vyplatenej odmeny, opakovane uzatvárané dohody s tými istými dohodármi počas viacerých rokov kontrolovaného obdobia, dohody uzatvárané so zamestnancami pracujúcimi súčasne v TPP aj na dohodu, rôznorodosť činností.

V kontrolovanom období rokov 2020 až 2024 mesto uzatvorilo celkom 1 993 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru s celkovým objemom vyplatených finančných prostriedkov v sume 1 756 506,44 eur. Výber vzorky za kontrolované obdobie pozostával celkovo zo 60 dohôd, z toho bolo preverených 24 DoVP, 21 DoPČ a 15 DoBPŠ. Dohody uzatvárané so zamestnancami pracujúcimi súčasne v TPP aj na dohodu boli preverené v počte 9 DoVP a 10 DoPČ. Do výberu vzorky nespádali dohody evidované MP. Vo finančnom vyjadrení vyplatilo mesto za tieto dohody odmeny v sume 220 053,29 eur, čo predstavuje 12,53 % z celkového objemu vyplatených finančných prostriedkov na dohody v období rokov 2020 až 2024.

Tabuľka č. 4: Počet preverených dohôd mimo pracovného pomeru

Počet dohôd	2020	2021	2022	2023	2024
DoVP	4	4	7	6	3
DoPČ	4	4	4	4	5
DoBPŠ	3	3	3	3	3
Celkový počet preverených dohôd	11	11	14	13	11

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

Vo vybratej vzorke sa vyskytovali pracovné úlohy alebo pracovné činnosti uvedené v predmete dohody ako doručenie rozhodnutí za komunálny odpad, návrh stratégie rozvoja mesta, sčítanie bytov, vykonávanie administratívnych a pomocných prác, realizácia projektov financovaných zo zdrojov EÚ alebo iných finančných mechanizmov, konzultačná alebo poradenská činnosť, výpomoc v TIK, realizácia PHSR, kontrola grantov, vykonanie anketárskeho prieskumu, administrácia obstarania zemného plynu a elektrickej energie pre mesto, koordinátor prevencie sociálno-patologických javov a podpory inklúzie a diverzity utečencov, realizácia verejného obstarávania tovarov, služieb a stavebných prác všetkých metód a procesov.

Súbeh TPP a dohôd, viacnásobné uzatváranie dohôd

V rokoch 2020 až 2024 bolo zamestnaných celkom 1 399 zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Podiel zamestnancov, ktorí vykonávali tieto dohody súbežne s TPP, predstavoval 41,67 % z celkového počtu zamestnancov pracujúcich na dohodu. Celkový počet dohôd o prácach vykonávaných mimo

pracovného pomeru uvedený v tabuľke č. 5 (počet dohôd 2 097) sa líši od počtu dohôd uvedeného v tabuľke č. 1 (celkový počet dohôd 1 993). Tento rozdiel je spôsobený započítavaním dohôd do jednotlivých rokov na základe ich trvania, čo malo vplyv na presnejšie výpočty priemerných hodinových mzdových sadzieb zamestnancov v TPP a dohodárov.

Tabuľka č. 5: Súbeh TPP a dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Rok	2020	2021	2022	2023	2024	Spolu
Celkový počet uzatvorených dohôd	324	259	457	465	592	2 097
Celkový počet zamestnancov na dohodu	249	217	303	312	318	1 399
z toho počet zamestnancov aj v TPP	116	97	126	118	126	583

Zdroj: mesto Žilina

V období rokov 2020 až 2024 počet uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru so zamestnancami pracujúcimi súbežne aj v TPP predstavoval 949 DoVP a 105 DoPČ, čo v percentuálnom vyjadrení predstavuje podiel DoVP 46,62 % a DoPČ 5,27 % na celkovom počte uzatvorených dohôd (vychádzalo sa zo započítania dohody do roka, v ktorom vznikla – počet dohôd 1 993).

Tabuľka č. 6: Dohody uzatvorené so zamestnancami v TPP

Rok	2020	2021	2022	2023	2024	Spolu
DoVP	172	82	235	185	275	949
DoPČ	8	18	18	28	33	105
Spolu	180	100	253	213	308	1 054

Zdroj: spracovanie NKÚ SR, evidencia uzatvorených dohôd mesta

V rokoch 2020 až 2024 zamestnanci v TPP vykonávali na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru rôznorodé úlohy, ktoré presahovali ich bežnú pracovnú náplň, išlo najmä o:

- doručovanie rozhodnutí za komunálny odpad, oznámení k voľbám a referendu,
- organizačné úlohy ako príprava volebných miestností, asistent výborov a poslancov, vyhlasovanie oznamov,
- lektorskú činnosť v oblasti výcviku a vzdelávania (MP),
- technické zabezpečenie – napr. vykurovanie úradných priestorov, podpora množstvového zberu,
- realizáciu projektov financovaných z rôznych grantov (napr. SOLEZ, Talent Magnet-Interreg, Malé zlepšenia eGov služieb mesta Žilina, atď.).

Z celkového počtu zamestnancov, ktorí pracovali súbežne v TPP a na dohodu, bol jeden zamestnanec, ktorý mal uzatvorených viac ako 10 DoVP. Išlo o dohody s každoročne sa opakujúcim predmetom činnosti, a to doručenie rozhodnutí za komunálny odpad, roznos oznámení – voľby, projekt – SK Klíma. V priebehu kontrolovaného obdobia bolo šesť dohodárov, ktorí mali za kontrolované obdobie uzatvorených viac ako 10 dohôd (DoVP+DoPČ), pričom predmetom týchto dohôd bolo doručenie rozhodnutí za komunálny odpad, roznos oznámení voľby, referendum, asistent pre mestský výbor, roznos letákov - sčítanie obyvateľov, množstvový zber, realizácia a implementácia projektov z EÚ a iných fondov (napr. Malé zlepšenia eGov služieb mesta Žilina, PHSR, projekty - SOLEZ, Talent Magnet-Interreg, Príprava integrovanej územnej stratégie programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Žilina, SK Klíma, Každý iný všetci rovní, CLIMAAX).

V súvislosti s uzatváraním dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru so zamestnancami v TPP, najmä z odboru riadenia projektov a investícií, mesto uviedlo, že takýto postup sa hlavne opiera o praktické potreby výkonu samosprávy. Práca vykonávaná na základe dohody sa neprekrývala s pracovnou náplňou v hlavnom pracovnom pomere. Išlo o odlišné činnosti realizované mimo bežného pracovného času, v samostatných časových úsekoch a za podmienok, ktoré sa viazali na špecifické úlohy mimo štandardného rozsahu pracovnej zmluvy. Konkrétne v prípade zamestnancov odboru EÚ fondov išlo o činnosti súvisiace s projektami financovanými mimo štrukturálnych fondov EÚ – napr. z programov ako Nórske fondy, Horizont Európa, LIFE a pod. Tieto projekty si vyžadovali odlišný prístup, iný spôsob vykazovania výstupov a osobitný spôsob odborného spracovania úloh, iné zdroje financovania a ciele projektov než v hlavnom pracovnom pomere. Odlišnosti činností vykonávaných na dohodu spočívali v nasledovných aspektoch:

- výkon práce mimo pracovného času,
- práca na projektoch, ktoré si vyžadujú špecifické know-how a skúsenosti,
- výsledky práce na dohodu sú merateľné, evidované a využívané samosprávou.

Prínos využívania interných zamestnancov na dohody pre mesto spočíval v:

- úspore nákladov a času spojeného so zaškolením externých pracovníkov,
- lepšej kontinuite a kvalite výstupov – interní zamestnanci poznajú procesy a prostredie,
- rozvoji kompetencií zamestnancov a zvyšovanie lojality, medziodborovej spolupráci prispievajúcej k zvyšovaniu kvality hlavných činností mesta,
- refundácii nákladov z projektových rozpočtov podľa grantových pravidiel.

Okrem zamestnancov z odboru riadenia projektov a investícií boli evidovaní aj ďalší zamestnanci mesta, ktorí zároveň vykonávali činnosti mimo rozsahu bežnej agendy svojho odboru – napr. roznos oznámení k voľbám, referendu, doručenie rozhodnutí za komunálny odpad, množstvový zber, výpomoc pri participatívnych aktivitách. Tieto činnosti sa týkali všeobecných samosprávnych úloh a neboli súčasťou náplne práce v rámci ich hlavného pracovného pomeru. V prípade súbehu pracovného pomeru a práce na dohodu zamestnancov v TPP išlo o účelový nástroj na zabezpečenie flexibility, odbornosti a kvality výkonu samosprávy.

V kontrolovanom období od roku 2020 do roku 2024 sa vyskytol len jeden dohodár, ktorý nebol zamestnancom v TPP a uzatvoril najvyšší počet dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, konkrétne deväť. Predmetom činností týchto dohôd bola príprava volebných miestností, obsluha sirény a vyhlasovanie oznamov v mestskom rozhlase.

1.2 Preverenie splnenia povinností kontrolovaného subjektu pri vedení evidencie uzatvorených dohôd

Zákonník práce v ustanovení § 224 ods. 2 písmeno d) stanovuje povinnosť viesť evidenciu uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v poradí, v akom boli uzatvorené. Mesto viedlo evidenciu uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v tabuľkovom prehľade vo formáte .xls v programe Microsoft Excel v poradí, v akom boli uzatvorené. Predmetné tabuľkové prehľady boli v rozsahu údajov – poradové číslo, osobné číslo, meno a priezvisko, kontakt zamestnanca, druh dohody a predmet činnosti uvedený v poznámke, druh poisťovne, dátum začatia dohody, prihlášky do sociálnej poisťovne, konca dohody a odhlášky zo sociálnej poisťovne, odbor, zodpovedná osoba. Pracovisko MP viedlo evidenciu uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v poradí, v akom boli uzatvorené a v rozsahu údajov – číslo dohody, dátum podpisu dohody, meno a priezvisko zamestnanca, dátum trvania dohody a druh činnosti v členení na typ uzatvorenej dohody.

1.3 Dohody o vykonaní práce

Zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

NKÚ SR preveril vzorku 24 DoVP. Uzatvorenie DoVP možno považovať za výnimočné podľa ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce v prípadoch, keď ide o práce vymedzené konkrétnym výsledkom – najmä jednorazové, špecifické alebo projektovo orientované úlohy, ktoré nevyžadujú dlhodobé zamestnanie.

Tento typ dohody umožňuje zamestnávateľovi flexibilne reagovať na aktuálne potreby a zabezpečiť splnenie konkrétnych pracovných úloh bez potreby zamestnávania osoby v TPP. Mesto uzatvorilo tento typ dohôd na rôzne úlohy, ako napríklad doručovanie rozhodnutí za komunálny odpad, sčítanie bytov, návrh stratégie rozvoja mesta, výpomoc v TIK, vykonávanie administratívnych prác (príjmové a výdavkové pokladničné operácie, výpomoc v pokladni), zabezpečenie komunikácie s poskytovateľmi ubytovania a so žiadateľmi o príspevok na ubytovanie utečencov z Ukrajiny, obstaranie elektrickej energie a zemného plynu, realizácia a implementácia projektov financovaných z EÚ alebo iných finančných mechanizmov.

Mesto zdôvodnilo výnimočnosť uzatvárania týchto DoVP najmä charakterom pracovných úloh – išlo o jednorazové zadania, činnosti vyžadujúce výkon mimo pracovného času, špecifické odborné vedomosti a schopnosti, ako aj výnimočné okolnosti.

DoVP boli uzatvárané písomne v súlade s ustanovením § 226 ods. 2 Zákonníka práce, pričom obsahovali vymedzenie pracovnej úlohy, dohodnutú odmenu, dobu výkonu úlohy a rozsah práce, ak tento nevyplýval priamo z popisu činnosti. Vo všetkých prípadoch boli úlohy vykonané v dohodnutej dobe, okrem prípadu DoVP 157/05/2021, kde zamestnanec odpracoval podľa pracovného výkazu za mesiac jún 2021 hodiny mimo určeného rozvrhu v deň 06.06.2021, ktorý bol dňom pracovného pokoja, napriek tomu, že ho zamestnávateľ zaviazal vykonávať prácu len v pracovných dňoch.

Kontrolné zistenie 1: V prípade DoVP 157/05/2021 zamestnanec vykonával prácu počas dňa pracovného pokoja bez dohody so zamestnávateľom, čím došlo k porušeniu zmluvných podmienok dohody a ustanovenia § 226 ods. 3 Zákonníka práce.

Rozsah práce pri jednotlivých DoVP nepresiahol 350 hodín v kalendárnom roku a všetky dohody boli uzatvárané najviac na obdobie 12 mesiacov v súlade s ustanovením § 226 ods. 1 Zákonníka práce. Odmeny za vykonanie pracovných úloh DoVP boli vyplatené po dokončení a odovzdaní práce v zmysle ustanovenia § 226 ods. 4 Zákonníka práce.

Podľa ustanovenia § 50 Zákonníka práce môže zamestnávateľ dohodnúť so zamestnancom viacero pracovných pomerov, avšak len na činnosti, ktoré predstavujú prácu iného druhu. Práva a povinnosti vyplývajúce z týchto pracovných pomerov sa posudzujú samostatne. V súlade s ustanovením § 99 ods. 1 Zákonníka práce je zamestnávateľ povinný viesť evidenciu pracovného času tak, aby bol zaznamenaný začiatok a koniec časového úseku, v ktorom zamestnanec prácu vykonával. Podľa ustanovenia § 224 ods. 2 písm. e) Zákonníka práce je zamestnávateľ pri dohodách povinný viesť evidenciu pracovného času zamestnancov, ktorí vykonávajú prácu na základe dohody o brigádnickej práci študentov a dohody o pracovnej činnosti tak, aby bol zaznamenaný začiatok a koniec časového úseku, v ktorom zamestnanec prácu vykonával a viesť evidenciu vykonanej práce u zamestnancov, ktorí vykonávajú prácu na základe dohody o vykonaní práce tak, aby v jednotlivých dňoch bola zaznamenaná dĺžka časového úseku, v ktorom sa práca vykonávala.

V prípadoch dohôd DoVP 157/05/2021, DoVP 97/03/2023 bolo zistené, že zamestnávateľ započítal rovnaký pracovný čas dvakrát – jednak ako čas odpracovaný na základe pracovnej zmluvy (TPP) a zároveň ako čas evidovaný v rámci DoVP. Tým došlo k duplicitnému započítaniu rovnakého časového úseku v dvoch právnych vzťahoch, čo je v rozpore s požiadavkami na riadne vedenie evidencie pracovného času podľa Zákonníka práce. V prípade DoVP 240/6/2023 počet odpracovaných hodín uvedený v pracovnom výkaze za mesiac august 2023 nekorešpondoval s počtom hodín, za ktoré bola odmena vyplatená.

Tabuľka č. 7: Súbeh času medzi TPP a dohodou, dohody s neoprávnene preplatenými hodinami

Číslo dohody	Dni súbehu času medzi TPP a dohodou	Počet odpracovaných hodín súbehu	Výška odmeny v eur/hod.	Výška odmeny za odpracované hodiny súbehu v eur
DoVP 157/05/2021	03.06.2021, 15.06.2021, 17.06.2021, 24.06.2021	3,30	26,30	86,79
DoVP 97/03/2023	22.05.2023, 25.05.2023, 31.05.2023, 01.06.2023, 07.06.2023, 08.06.2023, 22.06.2023, 27.06.2023, 29.06.2023, 03.07.2023, 04.07.2023, 25.07.2023, 26.07.2023, 27.07.2023, 01.08.2023, 03.08.2023, 21.08.2023, 23.08.2023, 28.08.2023, 31.08.2023, 07.09.2023, 14.09.2023, 19.09.2023, 18.10.2023, 25.10.2023, 30.10.2023, 08.11.2023, 20.11.2023, 21.11.2023, 22.11.2023, 27.11.2023, 28.11.2023	27,90	25,00	697,5
Dohody s neoprávnene preplatenými hodinami				
Číslo dohody	Výkaz odpracovaných hodín za mesiac	Počet hodín preplatených navyše	Výška odmeny v eur/hod.	Preplatená suma navyše v eur
DoVP 240/6/2023	8/2023	10	35,00	350,00
Spolu preplatená odmena v eur				1 134,29

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

Kontrolné zistenie 2: Preplatením pracovného času vykázaného súbežne v rámci TPP a zároveň na základe uzatvorených dohôd, nebola evidencia pracovného času vedená správne. Týmto konaním došlo k vyplateniu mzdy za čas, ktorý v jednom z týchto pracovnoprávných vzťahov nebol reálne odpracovaný. Zároveň vyplatením odmeny, za počet odpracovaných hodín uvedený v pracovnom výkaze, ktorý nekorešpondoval s počtom hodín, za ktoré bola odmena vyplatená, došlo k čerpaniu finančných prostriedkov nad rámec oprávnenia v sume 1 134,29 eur, a to v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Zamestnávateľ je povinný pri vzniku každého pracovnoprávneho vzťahu, vrátane dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, oboznámiť zamestnanca s právnymi a internými predpismi, ktoré sa vzťahujú na výkon práce - predovšetkým v oblasti BOZP. Táto povinnosť vyplýva z ustanovení § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP. Uvedené sa vzťahuje aj na dohodárov, a to v rozsahu práce určenej dohodou. Počas pandémie COVID-19 (vyhlásenie mimoriadnej situácie dňa 12.03.2020 a odvolanie dňa 15.09.2023) bolo možné túto povinnosť výnimočne odložiť na základe ustanovenia § 39i zákona o BOZP, ak oboznámenie nebolo objektívne možné zabezpečiť. V takom prípade musel zamestnávateľ zabezpečiť splnenie povinnosti najneskôr do jedného mesiaca po zrušení mimoriadnej situácie, t. j. do 15.10.2023.

Počas kontrolovaného obdobia malo mesto zavedené interné predpisy k BOZP – najprv Smernicu primátora mesta Žilina o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci účinnú od 01.09.2016, neskôr ju od 01.03.2024 nahradila Smernica č. 53/2024 o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Obe sa vzťahovali aj na osoby pracujúce na základe dohôd.

Kontrolné zistenie 3: V 14-tich prípadoch uzatvorených DoVP (DoVP 271/08/2020, DoVP 272-1/08/2020, DoVP 316/11/2020, DoVP 051/01/2021, DoVP 066/03/2021, DOVP 152/05/2021, DoVP 61/01/2022, DOVP 138/04/2022, DoVP 143/04/2022, DoVP 202/09/2022, DoVP 91/03/2023, DoVP 197/05/2023, DoVP 239/6/2023, DoVP 240/6/2023), ktoré pripadali do obdobia vyhlásenej mimoriadnej situácie, nevedel kontrolovaný subjekt preukázať, že dotknuté osoby boli oboznámené s právnymi a internými predpismi BOZP v zmysle ustanovení § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP.

Vykonávanie ZFK pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v podmienkach mesta upravené smernice o finančnom riadení a finančnej kontrole platné v období rokov 2020 – 2024.

NKÚ SR preveril výkon ZFK v podmienkach mesta pri uzatváraní DoVP. Podľa ustanovenia § 7 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite osoby oprávnené vykonávať ZFK podľa odseku 2 potvrdzujú na doklade súvisiacom s finančnou operáciou alebo jej časťou súlad so skutočnosťami uvedenými v § 6 ods. 4 s uvedením svojho mena a priezviska, podpisu, dátumu vykonania základnej finančnej kontroly a vyjadrením, či finančnú operáciu alebo jej časť možno vykonať alebo nemožno vykonať.

Kontrolné zistenie 4: Pri uzatváraní DoVP mesto síce vykonávalo ZFK, avšak nie v súlade s požiadavkami ustanovenia § 7 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite. V 15-tich prípadoch (DoVP 205/04/2020, DoVP 271/08/2020, DoVP 272-1/08/2020, DoVP 316/11/2020, DoVP 066/03/2021, DoVP 143/04/2022, DoVP 76/04/2022, DoVP 109/04/2022, DoVP 158/05/2022, DoVP 184/07/2022, DoVP 202/09/2022, DoVP 197/05/2023, DoVP 198/05/2023, DoVP 239/6/2023, DoVP 240/6/2023) chýbali na dokladoch potvrdzujúcich vykonanie ZFK povinné údaje - konkrétne meno a priezvisko osoby, ktorá kontrolu vykonala, alebo dátum vykonania kontroly.

Vykonanie ZFK bolo preverené aj pri vyplatení dohodnutých odmien za vykonanú prácu v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrola sa zamerala na doklady preukazujúce vykonanie ZFK – platobné poukazy za mesiace máj a november každého roka kontrolovaného obdobia. Kontrolou nebol zistený nesúlad vykonávania ZFK v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite.

1.4 Dohody o pracovnej činnosti

Dohody o pracovnej činnosti, ako ďalší špecifický nástroj zamestnávania, predstavujú flexibilný a výnimočný spôsob regulácie pracovných vzťahov. Umožňuje zamestnávateľom aj zamestnancom prispôbiť pracovné podmienky ich individuálnym potrebám a požiadavkám.

V priebehu kontrolovaného obdobia mesto nemalo uzatvorené DoPČ na výkon sezónnej práce. NKÚ SR preveril DoPČ v počte 21. DoPČ je typ pracovného vzťahu, ktorý zamestnávateľ môže uzatvoriť s fyzickou osobou na vykonávanie príležitostnej činnosti, vymedzenej druhom práce v zmysle ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce. Tento typ dohody sa využíva najmä na práce, ktoré sa nevykonávajú pravidelne a zvyčajne majú konkrétny charakter. Predmetom činnosti týchto dohôd bolo napríklad: asistent výboru mestskej časti, konzultačná činnosť v oblasti práva, ochrana a údržba majetku, vyhlasovanie oznamov v mestskom rozhlase, poradenské činnosti v oblasti verejného obstarávania, ako aj v oblasti SMART riešení, digitalizácie, energetiky a odpadového hospodárstva, ďalej činnosť koordinátora prevencie sociálno-patologických javov a realizácia či implementácia projektov, ako napríklad Zmierňovanie a prispôbovanie sa zmene klímy v meste Žilina, Malé zlepšenia eGov služieb v meste Žilina, SOLEZ, SPINE a ďalšie. Predmet činnosti týchto dohôd poskytoval široké spektrum úloh, ktoré poukazovali na rozmanitosť činností realizovateľných formou DoPČ a predstavovali významný prínos pre rozvoj mesta.

DoPČ boli uzatvárané písomne, najviac na 12 mesiacov, v súlade s ustanovením § 228a ods. 3 Zákonníka práce. Obsahovali údaje o dohodnutej práci, odmene za vykonanú prácu, rozsahu pracovného času a dobe, na ktorú sa dohoda

uzatvárala. V zmysle ustanovenia § 228a ods. 1 Zákonníka práce na základe DoPČ možno vykonávať pracovnú činnosť v rozsahu najviac 10 hodín týždenne. Preverenie rozsahu vykonávania pracovnej činnosti bolo preukázané prekročením rozsahu najviac 10 hodín týždenne v prípadoch uvedených v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 8: Prekročenie dohodnutého rozsahu pracovnej činnosti

Číslo DoPČ	Výkaz odpracovaných hodín za mesiac	Rok	Pracovný týždeň	Počet vykázaných odpracovaných hodín	Počet odpracovaných hodín navyše	Výška odmeny v eur/hod.	Výška odmeny za odpracované hodiny navyše (v eur)	Celková výška odmeny vyplatená za odpracované hodiny navyše (v eur)
026/01/2020*	1/2020	2020	13.01.2020 do 19.01.2020	11	1	8,79	8,79	360,24
	1,2/2020		27.01.2020 do 02.02.2020	11,5	1,5	8,79	13,19	
	2/2020		03.02.2020 do 09.02.2020	12	2	8,79	17,58	
	6/2020		01.06.2020 do 07.06.2020	22	12	14,64	175,68	
	7,8/2020		27.07.2020 do 02.08.2020	20	10	14,50	145,00	
265/2020	8/2020	2020/2021	24.08.2020 do 30.08.2020	15	5	10,00	50,00	370,00
	9,10/2020		28.09.2020 do 04.10.2020	15	5	10,00	50,00	
	10/2020		19.10.2020 do 25.10.2020	11	1	10,00	10,00	
	11/2020		09.11.2020 do 15.11.2020	13	3	10,00	30,00	
	11,12/2020		30.11.2020 do 06.12.2020	18	8	10,00	80,00	
	1/2021		04.01.2021 do 10.01.2021	20	10	10,00	100,00	
	2/2021		08.02.2021 do 14.02.2021	12,5	2,5	10,00	25,00	
	2/2021		15.02.2021 do 21.02.2021	12,5	2,5	10,00	25,00	
69/04/2021	5, 6/2021	2021	31.05.2021 do 06.06.2021	12	2	13,00	26,00	143,00
	6/2021		21.06.2021 do 27.06.2021	11	1	13,00	13,00	
	6,7/2021		28.06.2021 do 04.07.2021	11	1	13,00	13,00	
	8,9/2021		30.08.2021 do 05.09.2021	17	7	13,00	91,00	
41/01/2022	11/2022	2022	28.11.2022 do 04.12.2022	20	10	8,75	87,5	87,50
54/01/2022	1,2/2022	2022	31.01.2022 do 06.02.2022	12	2	14,00	28,00	56,00
	2,3/2022		28.02.2022 do 06.03.2022	12	2	14,00	28,00	
Spolu							1 016,74	1 016,74

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

DoPČ 026/01/2020* - dohodnutá odmena vyplatená v zmysle paušálu určeného v zmluvných podmienkach

Kontrola preukázala aj ďalšie porušenia DoPČ a nesprávne vedenie evidencie pracovného času.

Tabuľka č. 9: Súbeh času medzi TPP a dohodou, dohody s neoprávnene preplatenými hodinami

Číslo dohody	Dni súbehu času medzi TPP a dohodou	Počet odpracovaných hodín súbehu	Výška odmeny v eur/hod.	Výška odmeny za odpracované hodiny súbehu v eur
DoPČ 265/2020	13.08.2020, 18.08.2020, 19.08.2020, 20.08.2020, 24.08.2020, 25.08.2020, 26.08.2020, 10.09.2020, 16.09.2020, 17.09.2020, 21.09.2020, 22.09.2020, 29.09.2020, 30.09.2020, 05.10.2020, 21.10.2020, 10.11.2020, 11.11.2020, 12.11.2020, 23.11.2020, 09.12.2020, 10.12.2020	18,50	10,00	185,00
DoPČ 69/04/2021	23.09.2021	1,00	13,00	13,00
DoPČ 453/7/2024	30.08.2024	5,00	16,00	80,00
Dohody s neoprávnene preplatenými hodinami				
Číslo dohody	Výkaz odpracovaných hodín za mesiac	Počet hodín preplatených navyše	Výška odmeny v eur/hod.	Preplatená suma navyše v eur
DoPČ 260/8/2023	1/2024	1	45,00	45,00
Spolu preplatená odmena v eur				323,00

Zdroj: spracovanie NKÚ SR

Kontrolné zistenie 5: Porušenie podmienok uzatvorených DoPČ a nedostatky pri vedení evidencie pracovného času sa týkali prípadov uvedených v tabuľke č. 8 a 9. Pri dohodách DoPČ 265/2020, DoPČ 69/04/2021, DoPČ 41/01/2022, DoPČ 54/01/2022 došlo k prekročeniu maximálneho povoleného týždenného pracovného času podľa ustanovenia § 228a ods. 1 Zákonníka práce a zmluvných podmienok DoPČ. Napriek tomu boli odmeny za vykonanú prácu akceptované a vyplatené. V troch prípadoch (DoPČ 265/2020, DoPČ 69/04/2021, DoPČ 453/7/2024) bol rovnaký pracovný čas započítaný naraz v rámci TPP aj dohody. V prípade DoPČ 260/8/2023 došlo k neoprávnenému preplateniu jednej hodiny odmeny v celkovej sume 45,00 eur. Počet odpracovaných hodín uvedený v pracovnom výkaze za január 2024 nezodpovedal počtu hodín, za ktoré bola odmena vyplatená. Vyplatenie mzdy za čas, ktorý nebol reálne odpracovaný, ako aj za počet hodín uvedený v pracovnom výkaze, ktorý nezodpovedal skutočnosti, viedlo k neoprávnenému čerpaniu finančných prostriedkov v celkovej sume 979,50 eur. Táto suma zahŕňa aj porušenie spôsobené prekročením maximálneho povoleného týždenného pracovného času podľa ustanovenia § 228a ods. 1 Zákonníka práce. Týmto konaním došlo k porušeniu finančnej disciplíny v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. V jednom prípade DoPČ 026/01/2020 síce došlo k prekročeniu maximálne povoleného týždenného pracovného času, avšak vzhľadom na skutočnosť, že dohodnutá zmluvná odmena bola paušálna, bolo porušené ustanovenie § 228a ods. 1 Zákonníka práce a zmluvných podmienok dohody bez finančného dopadu.

V prípade DoPČ bola odmena za vykonanú prácu splatná a vyplatená najneskôr do konca kalendárneho mesiaca, ktorý nasledoval po mesiaci, v ktorom sa práca vykonala.

V rámci preverovania splnenia povinností podľa ustanovení § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP, ako aj vykoná ZFK pri uzatváraní DoPČ boli zistené nasledovné skutočnosti:

Kontrolné zistenie 6: V 11-tich prípadoch uzatvorených DoPČ (DoPČ 026/01/2020, DoPČ 265/2020, DoPČ 294/10/2020, DoPČ 032/01/2021, DoPČ 053/01/2021, DoPČ 69/04/21, DoPČ 212/20/21, DoPČ 41/01/2022, DoPČ 54/01/2022, DoPČ 138/04/2022, DoPČ 260/8/2023), z ktorých 10 pripadalo do obdobia vyhlásenej mimoriadnej situácie, nevedel kontrolovaný subjekt preukázať, že dotknuté osoby boli oboznámené s právnymi a internými predpismi BOZP, ako to vyžaduje ustanovenie § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP.

Kontrolné zistenie 7: Pri uzatváraní DoPČ mesto síce vykonávalo ZFK, avšak v štyroch prípadoch (DoPČ 87/02/2023, DoPČ 260/8/2023, DoPČ 133/03/2024, DoPČ 134/03/2024) nie v súlade s požiadavkami ustanovenia § 7 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite. Na dokladoch potvrdzujúcich vykonanie ZFK chýbali povinné údaje - konkrétne meno a priezvisko osoby, ktorá kontrolu vykonala, alebo dátum jej vykonania.

Vykonanie ZFK bolo preverené aj pri vyplatení dohodnutých odmien za vykonanú prácu v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrola sa zamerala na doklady preukazujúce vykonanie ZFK – platobné poukazy za mesiace máj a november každého roka kontrolovaného obdobia. Kontrolou nebol zistený nesúlad vykonávania ZFK v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite.

1.5 Dohody o brigádnickej práci študentov

Dohody o brigádnickej práci študentov predstavujú výnimočný nástroj, ktorý nielenže zabezpečuje flexibilný prístup k zamestnaniu pre mladých ľudí, ale aj konkrétnym spôsobom prispieva k rozvoju ich praktických zručností a angažovanosti v rôznych aktivitách.

NKÚ SR preveril vzorku 15 DoBPŠ. Predmetom činnosti týchto dohôd bolo vykonávanie grafických, administratívnych a pomocných prác, anketárskeho prieskumu, účinkovanie na obradoch, výpomoc v TIK a pri podujatiach realizovaných mestom, koordinovanie činnosti v dočasnom ubytovacom zariadení pre utečencov z Ukrajiny. Výnimočnosť týchto činností, vykonávaných na základe DoBPŠ, spočívala v ich prínose k osobnostnému a profesijnému rastu študentov, ako aj v ich pozitívnom dopade na verejný záujem a schopnosť mesta flexibilne reagovať na aktuálne potreby a výzvy. Tieto dohody boli uzatvárané v súlade s ustanovením § 223 ods. 1 Zákonníka práce.

DoBPŠ boli uzatvárané písomne, v súlade s ustanovením § 228 ods. 1 Zákonníka práce. Obsahovali dohodnutý druh práce, odmenu za vykonanú prácu, rozsah pracovného času a dobu, na ktorú sa dohoda uzatvárala. Dohody boli uzatvárané na dobu určitú, najviac na 12 mesiacov. Neoddeliteľnou súčasťou dokumentácie predloženej pri uzatvorení dohody bolo potvrdenie o štatúte žiaka strednej školy alebo študenta dennej formy vysokoškolského štúdia, ako to ustanovuje § 228 ods. 2 Zákonníka práce.

Preverením dodržiavania rozsahu pracovnej činnosti podľa ustanovenia § 227 ods. 2 Zákonníka práce – teda najviac 20 hodín týždenne v priemere za celé obdobie trvania dohody, neboli zistené žiadne nedostatky.

Kontrolou podkladovej dokumentácie k vyplateniu odmien za vykonanú prácu pri dohodách bolo preukázané, že v prípade DoBPŠ 268/07/2020 došlo k neoprávnenému preplateniu odmeny za 7 hodín v celkovej sume 35,00 eur (výška odmeny 5,00 eur/hod.). Počet odpracovaných hodín uvedený v pracovnom výkaze za júl 2021 nezodpovedal počtu hodín, za ktoré bola odmena vyplatená.

Kontrolné zistenie 8: Neoprávneným vyplatením odmeny za vykonanú prácu v prípade DoBPŠ 268/07/2020, došlo k použitiu finančných prostriedkov nad rámec oprávnenia. Uvedeným konaním bol naplnený znak porušenia finančnej disciplíny v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a to v celkovej sume 35,00 eur.

Odmena za vykonanú prácu DoBPŠ bola v súlade s ustanovením § 228 ods. 3 Zákonníka práce splatná a vyplatená najneskôr do konca kalendárneho mesiaca, ktorý nasledoval po mesiaci, v ktorom sa práca vykonala.

Pri posudzovaní splnenia povinností vyplývajúcich z ustanovení § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP, ako aj dodržiavania podmienok vykonávania ZFK v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite, boli zistené nasledovné skutočnosti:

Kontrolné zistenie 9: V piatich prípadoch uzatvorených DoBPŠ (DoBPŠ 267/07/2020, DoBPŠ 268/07/2020, DoBPŠ 269/07/2020, DoBPŠ 192/06/2021-1, DoBPŠ 177/06/2022), ktoré pripadali do obdobia vyhlásenej mimoriadnej situácie, nevedel kontrolovaný subjekt preukázať, že dotknuté osoby boli oboznámené s právnymi a internými predpismi v oblasti BOZP v zmysle ustanovení § 224 ods. 2 písm. b) Zákonníka práce a § 7 ods. 3 zákona o BOZP.

Kontrolné zistenie 10: Aj keď mesto vykonávalo ZFK pri uzatváraní DoBPŠ, v 10-tich prípadoch (DoBPŠ 267/07/2020, DoBPŠ 268/07/2020, DoBPŠ 269/07/2020, DoBPŠ 192/06/2021-1, DoBPŠ 177/06/2022, DoBPŠ 187/07/2022, DoBPŠ 194/08/2022, DoBPŠ 14/01/2023, DoBPŠ 49/01/2023, DoBPŠ 455/7/2024) neboli splnené požiadavky ustanovenia § 7 ods. 3 zákona o finančnej kontrole a audite. Na dokladoch potvrdzujúcich vykonanie ZFK chýbali povinné údaje, konkrétne meno a priezvisko osoby, ktorá kontrolu vykonala, alebo dátum jej vykonania.

Vykonanie ZFK bolo preverené aj pri vyplatení dohodnutých odmien za vykonanú prácu v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrola sa zamerala na doklady preukazujúce vykonanie ZFK – platobné poukazy za mesiace máj a november každého roka kontrolovaného obdobia. Kontrolou nebol zistený nesúlad vykonávania ZFK v zmysle ustanovenia § 7 zákona o finančnej kontrole a audite.

Kontrolné zistenie 11: Na základe vyššie uvedených zistení (kontrolné zistenia 1, 2, 5 a 8) možno konštatovať, že akceptovaním predložených pracovných výkazov a následným vyplatením odmien dohodárom, bola finančná kontrola vykonávaná len formálne a nesplnila účel, ktorý jej ustanovuje zákon o finančnej kontrole a audite. Podľa ustanovenia § 6 ods. 3 písm. c) zákona o finančnej kontrole a audite je cieľom finančnej kontroly zabezpečiť dodržiavanie tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, osobitných predpisov, medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, a na základe ktorých sa Slovenskej republike poskytujú finančné prostriedky zo zahraničia, rozhodnutí vydaných na základe osobitných predpisov alebo vnútorných predpisov. Rovnako, podľa ustanovenia § 6 ods. 3 písm. e) tohto zákona má finančná kontrola zabezpečiť dodržiavanie podmienok na poskytnutie a použitie verejných financií.

2. Vyhodnotiť opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

2.1 Preverenie opodstatnenosti a účelnosti využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Opodstatnenosť uzatvárania dohôd v samospráve predstavuje kľúčový aspekt transparentného a efektívneho nakladania s verejnými prostriedkami. Dohody by mali byť uzatvárané len v prípadoch, keď je ich využitie účelné, nevyhnutné a v súlade s princípom výnimočnosti, ako to vyplýva z ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce.

Cieľom preverenia opodstatnenosti uzatvárania týchto dohôd, ako je uvedené v bodoch 1.3 až 1.5 tohto protokolu, bolo posúdiť dôvody využitia a overiť, či pracovné úlohy vykonávané na ich základe, nemohli byť zabezpečené zamestnancami v TPP.

Mesto uzatváralo dohody aj so zamestnancami v TPP. V týchto prípadoch išlo najmä o plnenie jednorazových úloh, ako napr. doručovanie rozhodnutí o vyrubení miestnych daní a poplatkov, realizáciu projektov financovaných z externých zdrojov, či činnosti vyžadujúce výkon mimo bežného pracovného času. Kontrolou bolo preukázané, že

uzatváranie týchto dohôd bolo vo všetkých prípadoch odôvodnené konkrétnymi a objektívnymi dôvodmi. Rozhodnutia o ich uzatvorení prijímali príslušní vedúci odborov a oddelení na základe operatívnych, prevádzkových, personálnych a organizačných potrieb v nadväznosti na charakter vykonávaných činností.

Dôvody uzatvorenia dohôd:

- časová obmedzenosť vykonávanej činnosti (napr. voľby, referendum, distribúcia rozhodnutí o miestnych daniach, občianske obrady),
- potreba špecializovaných odborných výkonov, ktoré presahujú bežnú pracovnú náplň zamestnancov v TPP (napr. realizácia projektov financovaných z grantov - Nórske fondy, Horizont Európa, LIFE),
- flexibilné riešenie dočasného nárastu pracovnej agendy bez potreby trvalého zvyšovania počtu zamestnancov,
- pokrytie činností počas neprítomnosti zamestnancov (napr. z dôvodu práceneschopnosti alebo odchodu zamestnancov).

Porovnaním opisov pracovných činností zamestnancov v TPP a činností vykonávaných na základe dohôd bolo preukázané, že plnenie týchto úloh nebolo možné zabezpečiť zamestnancami v rámci TPP z týchto dôvodov:

- dočasný alebo sezónny charakter práce,
- požiadavka na špecifickú, odbornú spôsobilosť a skúsenosti,
- potreba výkonu práce mimo riadneho časového fondu pracovnej doby zamestnancov v TPP.

Na základe preverenia dohôd, vrátane tých uzatvorených so zamestnancami v TPP, uvedeného v bodoch 1.3 až 1.5 tohto protokolu, bolo preukázané, že ich využívanie bolo opodstatnené, primerané a odôvodnené konkrétnymi prevádzkovými a organizačnými potrebami mesta. Uzatváranie dohôd bolo realizované v zmysle ustanovenia § 223 ods. 1 Zákonníka práce.

V rámci preverovania účelnosti uzatvárania dohôd sa zároveň overovalo, či výsledok vykonanej práce alebo činnosti dohodárov bol v praxi využitý a naplnil účel, pre ktorý bola dohoda uzatvorená.

Preverenie preukázalo, že výsledky práce a činností dohodárov boli v rámci mesta reálne využívané najmä pri zabezpečovaní krátkodobých, sezónnych a špecializovaných úloh. V prípadoch, kde to charakter vykonanej práce umožňoval, bol výsledok jednoznačne preukázaný v súlade s požiadavkami ustanovenia § 226 ods. 4 Zákonníka práce.

K jednotlivým dohodám, kde to bolo možné, bol výsledok vykonanej práce:

- riadne zdokumentovaný,
- doložený konkrétnymi výstupmi (napr. odborné správy, zoznamy doručených rozhodnutí, organizačné zabezpečenie, realizácia projektových úloh, fotodokumentácia),
- preukázateľne využitý v činnostiach mesta v rámci jeho kompetencií.

V rámci preverovania účelnosti a preukázateľnosti výsledkov práce vykonávanej na základe dohôd bolo overené, že výsledky boli predložené, zdokumentované a využité v praxi. Každá dohoda bola posudzovaná individuálne a jej výsledok bol primerane aplikovaný.

Tabuľka č. 10: Výsledky dohôd financovaných zo zdrojov EÚ a iných finančných mechanizmov

Číslo dohody	Výsledok práce
DoPČ č. 265/2020	Projekt SOLEZ – projekt ukončený, výstupy využité pri príprave nových projektov mesta v oblasti SMART parkovania a podpory cyklo dopravy.
DoPČ č. 69/04/2021, DoPČ 54/01/2022	Projekt SK Klíma – Nórske fondy – projekt ukončený, v období udržateľnosti.
DoVP 152/05/2021, DoVP 157/05/2021	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja a Integrovannej územnej stratégie.
DoPČ 212/12/2021	Projekt DEPO – projekt ukončený, v období udržateľnosti.
DoPČ 138/04/2022, DoVP 97/03/2023, DoPČ 100/03/2023	Projekt Malé zlepšenia eGov služieb mesta Žilina, projekt ukončený, v období udržateľnosti.
DoPČ 133/03/2024, DoVP 134/03/2024	Projekt SPINE – projekt vo fáze realizácie.
DoVP 310/05/2024	Projekt CLIMAAX – Horizont Europe – v štádiu realizácie aktivít.
DoPČ 453/07/2024	Projekt Next Level Parking – NXTLVL – projekt v štádiu realizácie.

Zdroj: spracovanie NKÚ SR na základe podkladov mesta

Nasledujúca tabuľka zaznamenáva ďalšie dohody z vybratej vzorky, kde bolo možné aplikovať preukázateľnosť výsledkov.

Tabuľka č. 11: Výsledky práce dohôd a ich špecifikácia

Číslo dohody	Výsledok práce
DoPČ 294/10/2020, DoPČ 41/01/2022	Súčasťou pracovného výkazu bol výkon prác, vypracované odborné stanoviská k zmluvám, analýzy vlastníckych práv, školiaca a poradenská činnosť pre potreby mesta.
DoVP 051/01/2021	Vypracovanie návrhu Stratégie rozvoja mesta Žilina na obdobie 2021 – 2027, vrátane návrhov projektov.
DoPČ 192/06/2021-1	Inventarizácia majetku mesta a aktualizácia systému SNIPE-IT.
DoPČ 193/06/2021-1, DoBPŠ 187/07/2022	Zabezpečenie práce v pokladni klientskeho centra počas zvýšeného náporu práce. Relevantné výstupy v papierovej forme boli všetky pokladničné doklady (príjmové, výdavkové, pokladničné knihy), ktoré boli vygenerované zo systému a podpísané. Všetky doklady boli archivované a nachádzajú sa na ekonomickom odbore.
DoPČ 1/01/2022, DoBPŠ 14/01/2023	Podkladom preukázania výsledkov práce bolo predložené spracovanie evidencie hlásení vo verejnom rozhlase, evidencia obradov, správa výkazov.
DoVP 143/04/2022	Hodnotenie 61 žiadostí o grantové dotácie v oblasti kultúry mesta.
DoVP 184/07/2022, DoBPŠ 455/07/2024	Brigádnická výpomoc v TIK počas letnej turistickej sezóny. Uskutočňovanie prehliadok a poskytovanie informácií turistom.
DoBPŠ 194/08/2022	Zber dát a spracovanie prieskumu bezbariérovosti mesta prostredníctvom dotazníkov a vizuálnych výstupov.
DoVP 91/03/2023	Zaučenie nového zamestnanca v oblasti odpadového hospodárstva (naštudovanie zmlúv v oblasti odpadového hospodárstva, spracovávanie evidencie vývozu zmesového komunálneho odpadu fyzických a právnických osôb na území mesta, zabezpečovanie pravidelného vývozu malých smetných nádob v meste s udržiavaním čistoty verejných priestranstiev, plynulé odovzdanie úloh, informácií, zaučenie do informačného systému samosprávy).
DoVP 197/05/2023	Zabezpečenie realizácie verejných obstarávaní a administratívnej podpory projektov mesta v oblasti parkovacej politiky mesta, zvýšenia energetickej efektívnosti sústavy verejného osvetlenia, atď.
DoPČ 260/08/2023 a DoPČ 466/08/2024	Podpora projektov činnosti a spracovanie odborných materiálov v oblasti verejného obstarávania SMART riešení, informačných technológií, digitalizácie a energetiky, odpadového hospodárstva.
DoBPŠ 405/12/2023	Organizačné zabezpečenie a podpora podujatia „Primátorský punč“.
DoPČ 48/01/2024	Podpora komunikácie k strategickým projektom mesta (parkovanie, odpadové hospodárstvo, Podnet pre mesto).
DoVP 302/04/2024	Zaučenie nového zamestnanca majetkovo-právneho oddelenia a zabezpečenie plynulosti agendy.

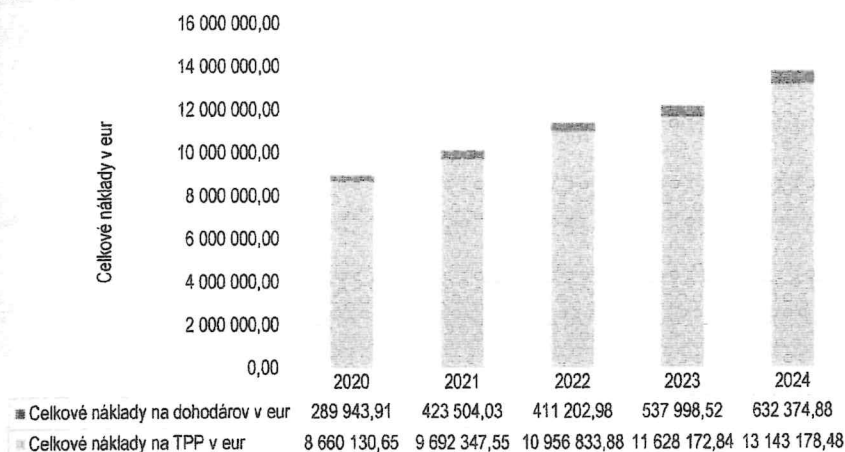
Zdroj: spracovanie NKÚ SR na základe podkladov mesta

Analýza vývoja mzdových nákladov na zamestnancov v TPP a dohodárov (2020 – 2024)

Podkladom pre zhodnotenie vývoja mzdových nákladov zamestnancov v TPP a dohodárov boli údaje o počtoch zamestnancov a dohodárov, ich mzdových nákladoch, odpracovaných hodinách a priemernej hodinovej mzde. Dohody boli do jednotlivých rokov započítané podľa obdobia ich trvania – ak bola dohoda uzatvorená v jednom roku a pokračovala aj v nasledujúcom, bola započítaná v oboch rokoch. Sumárne údaje sú uvedené v prílohe č. 2 tohto protokolu.

Počet zamestnancov v TPP v roku 2020 predstavoval 429 osôb. V roku 2022 došlo k navýšeniu na 465 osôb, čo predstavovalo najvyšší stav v analyzovanom období. Od roku 2023 bol počet zamestnancov na miernom ústupe až na úroveň 448 osôb v roku 2024. Celkový evidenčný počet zamestnancov v TPP bol za kontrolované obdobie 2 262. Napriek poklesu počtu zamestnancov, náklady na mzdy bez odvodov rástli kontinuálne. V roku 2020 predstavovali 6 435 286,37 eur a do roku 2024 následne stúpili až na 9 707 514,91 eur. Priemerná hodinová mzda vzrástla z 8,72 eur v roku 2020 na 12,05 eur v roku 2024, t. j. o 38,19 %. V kontrolovanom období boli celkové mzdové náklady (mzdy a odvody) na zamestnancov v TPP v sume 54 080 663,40 eur. Zároveň taktiež rástli kontinuálne. V roku 2020 boli v sume 8 660 130,65 eur a do roku 2024 stúpili na 13 143 178,48 eur, t. j. o 51,77 %. Počet odpracovaných hodín zamestnancov bol vysoký. V roku 2020 odpracovali zamestnanci 737 712,42 hodín, v roku 2024 to bolo 805 460,10 hodín.

Graf č. 1: Celkové mzdové náklady



Zdroj: spracovanie NKÚ SR

Celkový počet dohodárov rástol z 249 v roku 2020 na 318 v roku 2024, pričom od roku 2021 rástol stabilne. Počet odpracovaných hodín dohodárov bol nižší v porovnaní s počtom odpracovaných hodín zamestnancov v TPP: od 12 225,45 hodín v roku 2020 po 31 053,43 hodín v roku 2024. Počet odpracovaných hodín narástol o 154,01 %. Priemerná hodinová mzda dohodárov sa pohybovala medzi 15,30 eur a 18,70 eur, čo je výrazne viac ako priemerná hodinová mzda zamestnancov v TPP. V roku 2020 bola priemerná hodinová mzda dohodárov 18,12 eur a v roku 2024 dosiahla 15,30 eur, čo znamená pokles tejto položky o 15,56 %. Výrazné výkyvy v priemernej hodinovej mzde neboli zaznamenané. Náklady na odmeny dohodárov bez odvodov výrazne stúpili z 221 515,40 eur v roku 2020 na 474 977,31 eur v roku 2024. Celkové mzdové náklady na dohodárov (vrátane odvodov) za kontrolované obdobie boli v sume 2 295 024,32 eur a z toho v roku 2024 dosiahli hodnotu 632 374,88 eur. Celkové náklady na odmeny dohodárov narástli o 118,10 % (z 289 943,91 eur na 632 374,88 eur).

Za kontrolované obdobie boli celkové náklady na zamestnancov v TPP podstatne vyššie ako na dohodárov (54 080 663,40 eur vs. 2 295 024,32 eur). Priemerná hodinová mzda bola vyššia u dohodárov (15,30 eur – 18,70 eur) ako u zamestnancov v TPP (8,72 eur – 12,05 eur). Zamestnanci v TPP zostávajú hlavným pilierom výdavkov mesta.

Údaje vývoja hodinových sadzieb dohodárov za obdobie rokov 2020 až 2024 vychádzali zo spracovanej evidencie dohôd podľa hodinovej sadzby. Hodinové sadzby boli rozdelené do štyroch kategórií: do 10 eur, od 11 do 20 eur, od 21 do 30 eur, nad 31 eur.

Tabuľka č. 12: Hodinová sadzba dohodára

Hodinová sadzba dohodára	Počet dohôd					Spolu
	2020	2021	2022	2023	2024	
do 10 eur	163	66	200	173	275	877
od 11 do 20 eur	62	80	129	139	154	564
od 21 do 30 eur	21	22	29	39	36	147
nad 31 eur	78	91	99	114	127	509

Zdroj: mesto Žilina

Dohody boli do jednotlivých rokov započítané podľa obdobia ich trvania – ak bola dohoda uzatvorená v jednom roku a pokračovala aj v nasledujúcom, bola započítaná v oboch rokoch.

Najpočetnejšiu skupinu zastávali dohodári s hodinovou sadzbou do 10 eur v počte 877. Ich počet po dočasnom poklese v roku 2021 znovu vzrástol a v roku 2024 dosiahol 275 dohôd. Segment dohodárov s hodinovou sadzbou od 11 do 20 eur výrazne narástol – počet dohôd sa zvýšil zo 62 v roku 2020 na 154 v roku 2024, čo predstavuje nárast o 148,39 %. Kategória sadzieb od 21 do 30 eur zaznamenala mierny nárast počtu dohôd z 21 na 36. Dohodári s hodinovou sadzbou nad 31 eur stabilne rástli, pričom počet dohôd sa zvýšil zo 78 v roku 2020 na 127 v roku 2024.

Vývoj štruktúry hodinových sadzieb ukazuje trend rastúceho podielu dohodárov s vyšším finančným ohodnotením. Napriek tomu, že sa zvyšoval aj počet dohôd s vyššími sadzbami, kategória do 10 eur zostávala stále najpočetnejšou.

2.2 Kontrolný systém v oblasti dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru v rokoch 2020 – 2024

Základné pravidlá, ciele a spôsob vykonávania finančnej kontroly a jednotného systému finančného riadenia a finančnej kontroly v podmienkach mesta upravovali smernice o finančnom riadení a finančnej kontrole platné v období rokov 2020 – 2024.

Na základe vyjadrenia kontrolovaného subjektu neboli v kontrolovanom období Útvorom hlavného kontrolóra vykonané žiadne kontroly zamerané na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. V kontrolovanom období boli vykonané externé kontroly projektov financovaných zo zdrojov EÚ a iných finančných mechanizmov.

Za kontrolnú skupinu dňa 28.05.2025

Ing. Katarína Tašková
vedúca kontrolnej skupiny

Mgr. Lucia Danišková
členka kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa 28.05.2025

Mgr. Peter Fiabáne
primátor mesta

Príloha č. 1: Rozpočítované finančné prostriedky na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov

Tabuľka č. 13: Rozpočítované finančné prostriedky na mzdy zamestnancov v TPP a dohodárov (v eur)

Podpoložka	2020			2021			2022			2023			2024		
	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť k 31.12.
610 - mzdy zamestnancov TPP	7 060 941,00	6 793 046,00	6 350 019,18	7 857 861,00	7 999 893,00	7 142 791,46	8 196 677,00	8 547 597,00	8 210 044,76	8 954 335,00	9 540 763,00	8 723 266,90	9 774 729,00	9 806 187,00	9 484 363,53
637027 odmeny mimo pracovného pomeru	237 500,00	329 364,00	219 781,41	280 268,00	371 396,00	318 434,59	451 250,00	340 431,00	302 013,40	288 700,00	520 056,00	405 082,85	621 100,00	485 739,00	433 528,89
z toho:															
zo ŠR (111)	0,00	81 332,00	5 327,68	0,00	0,00	0,00	0,00	5 526,00	5 526,40	0,00	0,00	9 728,48	0,00	10 451,00	10 450,40
z EÚ (napr. 1AA1, 1AA2...)	0,00	1 808,00	1 807,76	0,00	78 311,00	78 310,56	0,00	48 710,00	48 710,11	0,00	0,00	66 885,01	0,00	45 951,00	43 750,87
vlastný rozpočet (41)	237 500,00	246 224,00	212 645,97	280 268,00	293 085,00	240 124,03	451 250,00	286 195,00	247 776,89	288 700,00	376 373,00	328 469,36	621 100,00	429 337,00	379 327,62

Zdroj: mesto Žilina, finančné výkazy FIN 1-12

Najvyšší kontrolní úřad Slovenskej republiky

Príloha č. 2: Prehľad zamestnancov, dohodárov a nákladov na mzdy a odmeny

Tabuľka č. 14: Prehľad zamestnancov, dohodárov a nákladov na mzdy a odmeny

	2020	2021	2022	2023	2024	Spolu za 2020 – 2024
Celkový počet zamestnancov v TPP (evidenčný počet)	429	463	465	457	448	2 262
Náklady na mzdy zamestnancov v TPP bez odvodov (v eur)	6 435 286,37	7 207 976,15	8 155 091,71	8 657 821,16	9 707 514,91	40 163 690,30
Prisúchajúce ročné zdravotné a sociálne odvody za zamestnancov v TPP (v eur)	2 224 844,28	2 484 371,40	2 801 742,17	2 970 351,68	3 435 663,57	13 916 973,10
Celkové náklady na TPP (v eur)	8 660 130,65	9 692 347,55	10 956 833,88	11 628 172,84	13 143 178,48	54 080 663,40
Počet odpracovaných hodín zamestnancov v TPP (fond pracovného času)	737 712,42	783 002,40	838 510,56	816 843,21	805 460,10	3 981 528,69
Priemerná hodinová mzda v TPP (v eur)	8,72	9,21	9,73	10,60	12,05	10,06
Celkový počet uzatvorených dohôd (spolu za všetky typy dohôd)	324	259	457	465	592	2 097
Celkový počet dohodárov	249	217	303	312	318	1 399
Náklady na odmeny dohodárov (bez odvodov) (v eur)	221 515,40	322 851,18	313 204,35	408 341,10	474 977,31	1 740 889,34
Prisúchajúce ročné zdravotné a sociálne odvody za dohodárov (v eur)	68 428,51	100 652,85	97 998,63	129 657,42	157 397,57	554 134,98
Celkové náklady na dohodárov (v eur)	289 943,91	423 504,03	411 202,98	537 998,52	632 374,88	2 295 024,32
Počet odpracovaných hodín dohodárov	12 225,45	17 771,62	19 127,85	21 830,92	31 053,43	102 009,27
Priemerná hodinová mzda dohodárov (v eur)	18,12	18,17	16,37	18,70	15,30	17,33

Zdroj: mesto Žilina

Dohody boli do jednotlivých rokov započítané podľa obdobia ich trvania – ak bola dohoda uzatvorená v jednom roku a pokračovala aj v nasledujúcom, bola započítaná v oboch rokoch.

