

Vyjadrenie Rady pre štátnu službu

ku schválenej novele zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplývajúcej z návrhu skupiny poslancov Národnej rady SR

Rada pre štátnu službu (ďalej len „Rada“) ako nezávislý monitorovací a koordinačný orgán zriadený na ochranu princípov štátnej služby uvedomujúc si svoje postavenie považuje za svoju povinnosť vyjadriť sa k prijatým zmenám zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“).

I. Odvolávanie vedúcich štátnych zamestnancov bez uvedenia dôvodu

Rada pre štátnu službu **zásadne nesúhlasí** s takouto zmenou zákona o štátnej službe. Nová úprava priamo **zasahuje do princípu stability** a tým, že zavádza možnosť odvolania z funkcie vedúceho zamestnanca bez existencie zákonného dôvodu na odvolanie, spochybňuje právnu istotu vedúceho štátneho zamestnanca.

Princípy štátnej služby tvoria nosné piliere zákona o štátnej službe, sú vzájomne prepojené a preto nie je možné ktorýkoľvek z nich meniť bez toho, aby to malo dopad aj na tie ďalšie. Princíp stability je jedným z princípov zákona o štátnej službe, ktorého účelom je poskytnúť štátnym zamestnancom stabilné prostredie pre vykonávanie štátnej služby, ochranu pred skončením štátnozamestnaneckého pomeru z iných ako zákonom ustanovených dôvodov a tým právnu istotu postavenia štátneho zamestnanca. Bezdôvodné odvolanie vedúceho štátneho zamestnanca je podľa názoru Rady v priekrom rozpore s princípom stability zákona o štátnej službe.

Uvedená zmena zhoršuje postavenie vedúcich štátnych zamestnancov aj v tom, že v prípade ich bezdôvodného odvolania bude následne možné s nimi skončiť štátnozamestnanecký pomer, ak služobný úrad usúdi, že pre takéhoto štátneho zamestnanca nemá vhodné štátnozamestnanecké miesto.

Odvolávanie vedúcich štátnych zamestnancov bez uvedenia dôvodu Rada považuje za rozpor aj s ustanovením § 4 zákona o štátnej službe, podľa ktorého je služobný úrad povinný zaobchádzať so štátnym zamestnancom v súlade **so zásadou rovnakého zaobchádzania** ustanovenou antidiskriminačným zákonom, najmä ak ide o podmienky vykonávania štátnej služby, odmeňovanie, vzdelávanie, príležitosti na funkčný postup v štátnej službe a taktiež o skončenie štátnozamestnaneckého pomeru.

Rada sa nemôže stotožniť s tvrdením predkladateľov návrhu, že súčasný zákon o štátnej službe neposkytuje žiadny nástroj na odvolanie vedúcich štátnych zamestnancov v prípade ich neprofesionálneho výkonu štátnej služby. Rada má naopak za to, že zákon poskytuje niekoľko takýchto nástrojov, a to:

1. Služobné hodnotenie

V zmysle ustanovenia § 61 ods. 3 písm. a) zákona o štátnej službe generálny tajomník môže odvolať vedúceho zamestnanca z funkcie, ak v služobnom hodnotení za kalendárny rok dosiahne uspokojivé výsledky alebo neuspokojivé výsledky.

V tejto súvislosti je Rada nútená konštatovať, že tento nástroj riadenia ľudských zdrojov v praxi nie je zo strany služobných úradov uplatňovaný. Rada, na základe svojich prieskumov, na túto skutočnosť opakovane upozorňuje vo svojich Správach o stave a vývoji štátnej služby na Slovensku. V rámci spracovávanía Správy o stave a vývoji štátnej služby na Slovensku za rok 2020 na základe dotazníkového prieskumu zaslaného všetkým služobným úradom zistila, že iba v šiestich prípadoch dosiahli vedúci štátni zamestnanci v služobnom hodnotení za rok 2020 uspokojivé výsledky a neuspokojivé výsledky nevykázali služobné úrady ani v jednom prípade. Z dôvodu uspokojivých výsledkov nebol odvolaný žiadny zo šiestich vedúcich štátnych zamestnancov, čo znamená, že žiadny generálny tajomník služobného úradu, napriek svojomu zákonnému oprávneniu, nevyužil inštitút služobného hodnotenia na to, aby na základe neho odvolal čo i len jedného vedúceho štátneho zamestnanca. Na základe týchto poznatkov a s cieľom umožniť jednoduchšie a účelné využívanie tohto inštitútu, Rada vo svojich Správach odporúčala prijať v oblasti služobného hodnotenia niekoľko opatrení. Jedným z nich, v súvislosti so služobným hodnotením vedúcich štátnych zamestnancov, bol aj návrh na zmenu periodicity služobného hodnotenia, konkrétne možnosť realizácie služobného hodnotenia vedúcich štátnych zamestnancov v intervale troch alebo šiestich mesiacov.

2. Disciplinárna zodpovednosť

V zmysle ustanovenia § 117 ods. 1 zákona o štátnej službe štátny zamestnanec zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny, ktorou **je nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení** vyplývajúcich z tohto zákona, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby, ak k ich nesplneniu alebo porušeniu došlo v súvislosti s výkonom štátnej služby.

Povinnosti a obmedzenia štátnych zamestnancov, vrátane vedúcich štátnych zamestnancov, upravujú ustanovenia §§ 111 – 114 zákona o štátnej službe. Medzi povinnosti štátneho zamestnanca, okrem iného, patrí aj dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy pri vykonávaní štátnej služby, uplatňovať ich s náležitou odbornou starostlivosťou a rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva, vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektívnosť jeho konania a rozhodovania, zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby a ktoré v záujme služobného úradu nie je možné oznamovať iným osobám, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej

služby na vlastný prospech alebo v prospech iného, plniť služobné úlohy osobne, riadne, svedomite, čestne a včas.

Z uvedeného vyplýva, že v prípade, ak vedúci štátny zamestnanec neplní služobné úlohy osobne, riadne, svedomite, čestne a včas, ak vedúci štátny zamestnanec preukázateľne nevykonáva štátnu službu politicky neutrálne a nestranne, ak vedúci štátny zamestnanec preukázateľne zneužíva informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný prospech alebo v prospech iného, ak vedúci štátny zamestnanec koná a vydáva rozhodnutia v rozpore Ústavou Slovenskej republiky, právne záväznými aktami Európskej únie, právnymi predpismi Slovenskej republiky, služobnými predpismi alebo vnútornými predpismi, je v kompetencii generálneho tajomníka postupovať nasledovne:

- ak došlo k opakovanému menej závažnému porušeniu služobnej disciplíny, môže postupovať podľa § 75 ods. 1 písm. f) = výpoveď z dôvodu opakovaného menej závažného porušenia služobnej disciplíny, alebo
- ak došlo k závažnému porušeniu služobnej disciplíny, môže postupovať podľa § 78 ods. 1 alebo § 75 ods. 1 písm. g) = okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru alebo výpoveď, ak je u štátneho zamestnanca dôvod na okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru

Disciplinárnu zodpovednosť je v zmysle zásady rovnakého zaobchádzania potrebné uplatňovať bez rozdielu, či ide o radového štátneho zamestnanca alebo o vedúceho štátneho zamestnanca. Z pohľadu Rady to znamená, že aj v prípade vedúceho štátneho zamestnanca, ktorý neplní alebo porušuje povinnosti alebo obmedzenia vyplývajúce zo zákona o štátnej službe, je z tohto dôvodu daná možnosť generálnemu tajomníkovi odvolať vedúceho štátneho zamestnanca a skončiť s ním štátnozamestnanecký pomer, a to napriek tomu, že zákon túto možnosť v dôvodoch odvolania vedúceho štátneho zamestnanca neuvádza. Rada pri tom vychádza z logického záveru, že vedúci štátny zamestnanec je rovnako zodpovedný za svoje konanie pri výkone štátnej služby ako je zodpovedný radový štátny zamestnanec a jeho konanie musí byť v súlade s ustanoveniami zákona o štátnej službe. **V tejto súvislosti preto Rada, z dôvodu jednoznačnosti ustanovení zákona o štátnej službe a ich aplikácie v praxi, má za to, že nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z tohto zákona v zmysle ustanovenia § 117 ods. 1 by malo byť deklarované v zákone o štátnej službe ako jeden z dôvodov na odvolanie vedúceho štátneho zamestnanca.** Tým by sa predišlo nejednotnému výkladu a následnej nejednotnej aplikácii ustanovení týkajúcich sa možnosti odvolávania vedúcich štátnych zamestnancov v praxi.

3. Zaradenie štátneho zamestnanca mimo činnej služby

V zmysle ustanovenia § 66 ods. 1 služobný úrad zaradí štátneho zamestnanca mimo činnej štátnej služby, ak bol obvinený zo spáchania úmyselného trestného činu a jeho ďalšie vykonávanie štátnej služby by ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby; to neplatí, ak bol štátny zamestnanec vzatý do väzby.

V prípade, že je vedúci štátny zamestnanec podozrivý z korupcie, jeho nadriadený je povinný oznámiť to orgánom činným v trestnom konaní. Ak sa podozrenie potvrdí a vedúci štátny zamestnanec bol obvinený zo spáchania úmyselného trestného činu korupcie, služobný úrad ho bezodkladne po tom, ako sa o dôvodoch na zaradenie mimo činnnej štátnej služby dozvedel, zaradí mimo činnnej štátnej služby, a to

- v dočasnej štátnej službe najdlhšie počas jej trvania, najviac však dva roky,
- do právoplatného skončenia trestného stíhania, najviac však dva roky.

Ak trvá dôvod, pre ktorý bol vedúci štátny zamestnanec zaradený mimo činnnej štátnej služby aj po uplynutí dvoch rokov a opätovné zaradenie štátneho zamestnanca na vykonávanie štátnej služby by ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby, môže generálny tajomník predĺžiť zaradenie štátneho zamestnanca mimo činnnej štátnej služby až do právoplatného skončenia trestného stíhania.

Na základe vyššie uvedeného Rada nemôže akceptovať medializované zdôvodnenie prijatej zmeny zákona o štátnej službe, v ktorom sa uvádza, že zákon o štátnej službe neumožňuje odvolávanie „zabetónovaných“ vedúcich štátnych zamestnancov zo zákonných dôvodov a má za to, že na odvolávanie vedúcich štátnych zamestnancov by bola postačujúca dôsledná aplikácia zákona o štátnej službe v praxi a prijatie zodpovednosti za svoje rozhodnutie zo strany generálneho tajomníka služobného úradu.

Rada súčasne konštatuje, že sa plne stotožňuje so stanoviskom Legislatívnej rady vlády SR a jej odporúčaním vláde SR nesúhlasiť so zmenami zákona o štátnej službe, v ktorom upozorňuje na to, že:

- Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach (najmä rozhodnutia sp. zn. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04) opakovane judikoval právny názor, že všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok, ako aj celý systém fungovania nášho štátu. Tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života a orgány verejnej moci sú povinné rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynechávajú,
- úpravu výpovedných dôvodov služobného úradu pri odvolaní vedúceho zamestnanca z funkcie, rozšírením odkazu na § 61 ods. 5 a 6, v dôsledku čoho služobný úrad bude môcť dať vedúcemu zamestnancovi, ktorý bude odvolaný zo svojej riadiacej funkcie, výpoveď, ak ho nie je možné trvale preložiť na vykonávanie štátnej služby na vhodné štátnozamestnanecké miesto, pretože ho služobný úrad nemá, alebo ak nesúhlasí s trvalým preložením na vhodné štátnozamestnanecké miesto a nedohodne sa so služobným úradom inak, **je možné považovať za ďalšie porušenie ústavnej požiadavky ochrany súčasných vedúcich zamestnancov**, a to z dôvodu, že ich postavenie sa zhoršuje nie len v tom, že ich bude nožné bezdôvodne odvolať

ale aj vtom, že v prípade takéhoto bezdôvodného odvolania môžu dostať výpoveď, ak služobný úrad nebude mať pre takéhoto štátneho zamestnanca vhodné štátnozamestnanecké miesto,

- pred prijatím nového zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov poukazovali Rada Európskej únie a Európska komisia na hlavné nedostatky v oblasti štátnej správy a verejnej správy a zdôraznili potrebu zmenšiť dopady politického cyklu na personálne rozhodnutia v oblasti verejnej správy z dôvodu vysokej fluktuácie zamestnancov v súvislosti so zmenou vlády – prijatie zmeny zákona o štátnej službe **nie je v súlade** s uvádzanými odporúčaniami Rady Európskej únie a Európskej komisie,
- v Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024 sa uvádza: „Slovensko urgentne potrebuje posilniť schopnosti štátnej služby a sústrediť sa na budovanie profesionálnej, vzdelanej a stabilnej pracovnej sily prostredníctvom spravodlivých, transparentných a na pravidlách založených postupoch riadenia.“ - Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky má za to, že zmena vyplývajúca z poslaneckého návrhu zákona neprispieva k budovaniu stabilnej pracovnej sily v štátnej službe, a teda **je v rozpore** s citovanou časťou Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 – 2024.

Rada s poľutovaním konštatuje, že stanoviskom Legislatívnej rady vlády SR ako stáleho poradného a koordinačného orgánu vlády Slovenskej republiky v oblasti legislatívy sa vláda SR nezaoberala, nebolo zo strany vlády SR prerokované a následne akceptované.

II. Profesionalizácia štátnej služby verzus kvalifikačné predpoklady výkonu štátnej služby

Téme profesionalizácie štátnej služby sa Rada pre štátnu službu venovala v podstate vo všetkých svojich Správach o stave a vývoji štátnej služby na Slovensku a opakovane poukázala na viaceré inštitúty vplyvajúce na profesionalitu štátnej služby, či už v pozitívnom alebo negatívnom zmysle, konkrétne na kariérny rast, budovanie kapacít a vzdelávanie, motiváciu vrátane odmeňovania, ako aj na politizáciu, korupciu, rodinkárstvo a klientelizmus.

Kvalifikačné predpoklady na výkon štátnej služby stanovuje zákon o štátnej službe v rámci funkcií štátnych zamestnancov a s tým súvisiaceho ich zaradenia do deviatich platových tried. Z toho logicky vyplýva, že čím vyššia funkcia, tým by mali byť kladené vyššie požiadavky na kvalifikačný predpoklad štátneho zamestnanca na výkon funkcie, pričom kvalifikačným predpokladom doteraz bolo vzdelanie, osobitný kvalifikačný predpoklad podľa osobitného predpisu a študijný odbor, ak túto požiadavku na vykonávanie štátnej služby ustanovil služobný úrad v služobnom predpise.

Novelizácia zákona o štátnej službe v tejto časti mení v platových triedach 7, 8 a 9 doteraz požadovaný minimálny kvalifikačný predpoklad vysokoškolského vzdelania druhého stupňa na vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa a dopĺňa ako ďalší kvalifikačný predpoklad na výkon

štátnej služby odbornú prax, s čím by Rada v podstate nemala problém, avšak súčasne tým deklaruje, že odborná prax môže nahradiť stupeň vzdelanostnej úrovne doteraz požadovanej na funkcie štátny radca, hlavný štátny radca a generálny štátny radca – teda na tri najvyššie funkcie v štátnej službe.

Odborná prax aj z hľadiska Rady je dôležitým atribútom výkonu štátnej služby, ale iba do tej miery, pokiaľ by išlo o odbornú prax získanú v oblasti štátnej služby. Rada v tejto súvislosti opakovane upozorňuje na fakt, že štátna správa je z funkčného hľadiska jednou z foriem základných činností štátu, vykonávajú ju a jej nositeľmi sú orgány štátnej správy, z organizačného hľadiska ide o súhrn orgánov štátnej správy, prípadne len výkonných orgánov štátu. Štátna služba a úprava postavenia štátnych zamestnancov je dôležitou oblasťou spoločenských vzťahov. Štátni zamestnanci sa v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii výkonu štátnej správy a je preto nevyhnutné, aby právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov predstavovala jednotný, stabilný a funkčný systém, aby zabezpečovala štátnym zamestnancom podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby a vytvárala priestor na odborné plnenie úloh orgánov štátnej správy.

Vzhľadom na špecifiká štátnej služby a v Programovom vyhlásení vlády SR deklarovanú víziu profesionalizácie štátnej služby Rada považuje za nutné, aby osoby uchádzajúce sa o vysoké riadiace funkcie v rámci štátnej služby mali ukončené minimálne vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a jednoznačne preukázali znalosť problematiky štátnej služby s tým, že v prípade preukazovania odbornej praxe bude kladený dôraz na odbornú prax súvisiacu s praxou v štátnej službe.