

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

VIII. volebné obdobie

Číslo: PREDS-277/2021

752

Z á k o n

zo 7. októbra 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, vrátený prezidentkou Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky

Materiál obsahuje:

1. List prezidentky Slovenskej republiky z 25. októbra 2021 č. 5147-2021-KPSR
2. Rozhodnutie prezidentky Slovenskej republiky z 25. októbra 2021 o vrátení zákona
3. Schválený zákon zo 7. októbra 2021

Bratislava október 2021



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

| | | |
|---|-----------------------|----|
| KANCELÁRIA PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY | | |
| Dátum zaevidovania: 25-10-2021 | | |
| Číslo spisu: PREDP-244/2021 | | |
| Listy: 11- | Prílohy: 2 PR + zákon | |
| RZ | ZH | LU |

Bratislava 25. októbra 2021
Číslo spisu: 5147-2021-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 7. októbra 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

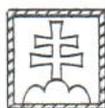
Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Metod Špaček, vedúci Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky alebo Dagmar Fillová, vedúca oddelenia legislatívy Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Boris KOLLÁR
predseda Národnej rady
Slovenskej republiky

Bratislava



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

| | | |
|---|-----------------------|----|
| KANCELÁRIA PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY | | |
| Dátum zaevidovania: 25-10-2021 | | |
| Číslo spisu: PRADS-277/2021 | | |
| Listy: 11- | Prílohy: 2/8 + 2/1000 | |
| RZ | ZH | LU |

Číslo spisu: 5147-2021-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidentky Slovenskej republiky

o vrátení zákona zo 7. októbra 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z.
o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Predkladá:
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 25. októbra 2021

Na rokovanie
Národnej rady Slovenskej republiky

I.

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon zo 7. októbra 2021, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní neprijala zákon ako celok.

II.

Návrh schváleného zákona podala Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) skupina poslancov národnej rady ako návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (tlač 583) (ďalej len „poslanecký návrh zákona“).

Schválený zákon v čl. I mení a dopĺňa zákon 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“). Na základe pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov poslancov národnej rady bol poslanecký návrh zákona doplnený o čl. II, ktorý mení a dopĺňa zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 73/1998“).

V rámci prerokovania uvedeného poslaneckého návrhu zákona národná rada schválila jeden pozmeňujúci návrh (gramatickú úpravu) výborov národnej rady a päť pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (vrátane dvoch nových článkov) poslancov národnej rady. Išlo o spresňujúce návrhy, ale aj o návrhy, ktoré mali za následok viaceré vecné zmeny oproti poslaneckému návrhu zákona, ktorý bol tak doplnený aj o nesúvisiacu právnu úpravu (čl. II novelizujúci zákon č. 73/1998).

Predmetom poslaneckého návrhu zákona podľa krátkeho odôvodnenia všeobecnej časti dôvodovej správy k poslaneckému návrhu zákona je *„posilnenie právomocí generálneho tajomníka služobného úradu vo vzťahu k vedúcim zamestnancom, s kontrolnou právomocou štatutárneho orgánu a štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii. Navrhovaná právna úprava vychádza z právneho stavu platného do 31.5.2017.“*

Predmetom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 73/1998 Z. z., je podľa taktiež krátkeho odôvodnenia návrhu „*posilnenie právomocí ministra vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k policajtom, ktorí sú ustanovení na funkciu nadriadeného*“. Uvedené odôvodnenie nie je vecne správne, keďže návrh posilňuje právomoci aj ďalších verejných funkcionárov (minister spravodlivosti, riaditeľ SIS, riaditeľ NBÚ) a nielen vo vzťahu k policajtom.

V dôvodovej správe a v odôvodnení absentuje argumentácia potreby prijatia navrhovaných zmien, akú by si miera ich zásahu do existujúcich princípov a pomerov štátnej služby alebo štátnej služby príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Národného bezpečnostného úradu a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky vyžadovala.

A. Výhrady k čl. I (zákon o štátnej službe)

Poukazujem na tieto problémové stránky schváleného zákona vo vzťahu k čl. I:

Schváleným zákonom sa dopĺňa úprava štátnozamestnaneckých vzťahov o možnosť odvolania vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej právomoci štatutára, štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii (typicky štátneho tajomníka ministerstva) a generálneho tajomníka služobného úradu bez uvedenia dôvodu. V nadväznosti na to sa upravujú aj zmeny v úprave princípu stability, výpovedných dôvodov a odstúpeného.

Schválená zmena zákona o štátnej službe týmto oslabuje princíp politickej neutrality štátnej služby, princíp profesionality štátnej služby, a zároveň priamo mení obsah princípu stability štátnej služby.

1.

Schválený zákon vážnym spôsobom zasahuje do princípu stability, ktorý tvorí jeden z kľúčových pilierov štátnej služby zabezpečujúcich napĺňanie ďalších princípov štátnej služby, napríklad princípu profesionality a apolitickosti. Zámerom tohto princípu je eliminovať prepúšťanie štátnych zamestnancov z osobných, či politických dôvodov, na ktoré je prostredie štátnej správy náchylné vzhľadom na politické cykly. Podľa čl. 8 aktuálneho znenia zákona o štátnej službe sa princíp stability uplatňuje aj prostredníctvom odvolania z funkcie vedúceho štátneho zamestnanca len z dôvodov ustanovených zákonom. Schválené znenie narúša tento princíp tým, že mení slová „z dôvodov ustanovených“ na „spôsobom ustanoveným“. Takto zmenená formulácia však nemá v skutočnosti so stabilitou nič spoločné; je to vyjadrenie zákonnosti, ktorá je však nevyhnutná a je minimálnym štandardom pre akýkoľvek postup štátneho úradu v právnom štáte.

Samotný zásah do princípu stability je následne vyjadrený umožnením odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca v určitých stupňoch riadenia bez uvedenia dôvodu.

Oslabenie princípu stability ovplyvňuje priamo princípy politickej neutrality, nestrannosti a profesionality, keďže vedúci zamestnanci, ktorých bude možné odvolať z riadiacej funkcie bez uvedenia dôvodu, budú vystavení pokúšeniu vykonávať štátnu službu v prospech aktuálneho politického vedenia príslušného štátneho orgánu, teda nie politicky neutrálne a potenciálne aj nie nestranne a profesionálne.

2.

Zavedenie možnosti odvolania vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu môže byť, vo svetle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), v rozpore s viacerými ústavnými princípmi, najmä princípom právnej istoty.

Ako príklad poukazujem na skutočnosť, že schválená úprava sa má vzťahovať aj na vedúcich zamestnancov, ktorí vykonávajú túto funkciu aj pred nadobudnutím účinnosti schválenej úpravy a ktorí podľa doterajšej úpravy môžu byť odvolaní len na základe zákonom ustanoveného dôvodu. Schválená úprava predstavuje zásah do právnej istoty.

Podľa rozhodnutia ústavného súdu s inštitútom právnej istoty súvisí požiadavka legálne nadobudnutých práv, t. j. nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť *ex tunc*. Táto požiadavka ako imanentná súčasť právnej istoty sa vzťahuje predovšetkým na základné práva a slobody, ktoré sú v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy neodňateľné, nescudziteľné, nezrušiteľné a nepremlčateľné (PL. ÚS 16/95, č. 6/95 zbierky nálezov, s. 49).

3.

Schválené znenie zákona umožňuje odvolanie vedúceho zamestnanca bez uvedenia dôvodu v prvej línii riadenia pod štatutárom služobného úradu, resp. jeho generálnym tajomníkom. Významným spôsobom sa tak rozširuje a prehĺbuje riadiaca sféra štátnej služby, ktorá sa tak otvára politicky motivovaným zmenám. Osobitný význam to má najmä v oblasti miestnej štátnej správy, ktorej apolitickosť a profesionalita sú kľúčové pre plnenie úloh štátnej správy.

4.

Pokiaľ skutočným cieľom navrhovanej právnej úpravy je skvalitnenie a zefektívnenie štátnej služby, a nie len deklarované „*posilnenie právomocí generálneho tajomníka služobného úradu vo vzťahu k vedúcim zamestnancom, s kontrolnou právomocou štatutárneho orgánu a štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii*“, tento legitímny cieľ sa dá dosiahnuť dôsledným, systematickým a zodpovedným využívaním už v súčasnosti existujúcich mechanizmov v zákone o štátnej službe, najmä služobného hodnotenia a disciplinárnej zodpovednosti. Jednou z možností realizácie legitímneho cieľa by bolo uprednostniť posilnenie a zefektívnenie týchto mechanizmov pred posilnením arbitrárnych právomocí odvolávať vedúcich zamestnancov bez uvedenia dôvodu.

Dôvody pre odvolanie vedúceho zamestnanca, ktorý nespĺňa kritériá odbornosti alebo výkonnosti, zákon o štátnej službe v aktuálnom znení pritom pozná vo forme pravidelného služobného hodnotenia, vyžaduje si však dôslednú a poctivú aplikáciu. To znamená, že už súčasná právna úprava obsahuje systémové mechanizmy, ktorých správna aplikácia zabezpečí, aby v štátnej službe nepôsobili vo vedúcich funkciách osoby, ktoré nespĺňajú odborné, výkonnostné alebo osobnostné predpoklady. Tieto mechanizmy, spolu s riadne vykonávanými výberovými konaniami tvoria základné nástroje pre dosiahnutie cieľa depolitizovanej, profesionálnej a nezávislej verejnej služby. Zavádzanie nesystémových úprav zvyšujúcich mieru politických zásahov do štátnej služby tento cieľ nenaplní.

5.

Pred prijatím zákona o štátnej službe (zákona č. 55/2017 Z. z.), ktorý zaviedol aktuálnu úpravu chrániacu vyššie uvedené princípy, Rada EÚ, Európska komisia a OECD zhodne poukazovali na hlavné nedostatky v oblasti štátnej správy a verejnej správy, za ktoré považovali aj nestabilitu vyššieho manažmentu vo verejnom sektore. Podľa odporúčania Rady EÚ z 8. júla 2014, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2014 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2014 *„pretrvávajúca vysoká fluktuácia zamestnancov spojená s politickým cyklom spolu so slabým riadením ľudských zdrojov a slabými analytickými kapacitami oslabuje tvorbu politiky založenej na dôkazoch.“* Rada odporučila prijať opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe.

Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020 prezentovaný 14. novembra 2012 zaradil reformné opatrenia v modernej a odbornej verejnej správe k predbežným podmienkam na čerpanie Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Európska komisia zdôraznila potrebu zmenšiť dopady politického cyklu na personálne rozhodnutia v oblasti verejnej správy z dôvodu vysokej fluktuácie zamestnancov v súvislosti so zmenou vlády. Reformné opatrenia v modernej a odbornej verejnej správe boli predbežnými podmienkami na čerpanie Európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Podobné odporúčania adresovala aj OECD v roku 2014 v dokumente Rozvoj udržateľného strategického rámca pre verejnú správu.

Vychádzajúc z týchto dokumentov bolo potrebné prijať komplexnú reformu verejnej správy smerujúcu k depolitizácii, profesionalizácii a zvýšeniu nezávislosti verejnej služby. Tá bola realizovaná prijatím nového zákona o štátnej službe (č. 55/2017 Z. z.). Nástrojom na zamedzenie vysokej fluktuácie vedúcich zamestnancov v oblasti štátnej správy je práve čl. 8 zavádzajúci princíp stability a § 61 zákona o štátnej službe, ktorými došlo k zrušeniu možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez uvedenia dôvodu, ako aj zavedenie možnosti odvolať vedúceho zamestnanca priamo riadeného štatutárnym

orgánom, štátnym tajomníkom alebo generálnym tajomníkom len zo zákonom ustanovených dôvodov.

Schválené znenie zákona vracia stav spred roka 2017 a teda je v rozpore s odporúčaniami uvedených medzinárodných inštitúcií.

6.

Hoci poslanecký návrh prešiel medzirezortným pripomienkovým konaním, po nesúhlasnom stanovisku Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky, vláda nakoniec k nemu nezaujala stanovisko v súlade s § 70 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku. Táto skutočnosť síce nemá vplyv na prerokovanie návrhu zákona a následné schválenie v národnej rade, je to však významná skutočnosť pri posudzovaní miery a charakteru zásahu prijatej právnej úpravy do dôležitých princípov, na ktorých je postavená štátna služba v aktuálnom znení zákona o štátnej službe.

7.

Dôležitým faktorom posúdenia schváleného zákona je skutočnosť, že Rada pre štátnu službu, nezávislý koordinačný a monitorovací orgán na ochranu princípov štátnej služby, vydala zásadné nesúhlasné stanovisko s návrhom na odvolávanie vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu. Podľa stanoviska rady, 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.

8.

V Programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024 sa uvádza, že *„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“*.

Úprava obsiahnutá v čl. I schváleného zákona neprispieva k budovaniu profesionálnej a stabilnej pracovnej sily v štátnej službe a nie je preto ani v súlade s uvedenou časťou Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024.

B. Výhrady k čl. II (zákon č. 73/1998)

Poukazujem na tieto problémové stránky schváleného zákona vo vzťahu k čl. II:

1.

Čl. II bod 1 schváleného zákona dopĺňa § 35 zákona č. 73/1998 o nový odsek 2, podľa ktorého, ak si to vyžaduje dôležitý záujem služby, môže minister (minister vnútra alebo iný ustanovený verejný funkcionár) previesť bez uvedenia dôvodu nadriadeného na inú

funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preložiť nadriadeného na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu.

Uvedená schválená úprava nebola súčasťou poslaneckého návrhu zákona a nebola prerokovaná a schválená ani v súlade s § 94 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov. Na základe tohto ustanovenia pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona. Takto schválený zákon nie je tiež v súlade s pravidlami tvorby právnych predpisov ustanovenými v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov ustanovuje, že návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona).

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre viackrát uviedol, že „príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy (t. j. všeobecný princíp právneho štátu) je potrebné rešpektovať aj pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca právna úprava určitých spoločenských vzťahov“ (napríklad PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 ústavy je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva (*mutatis mutandis* II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 8/04 alebo PL. ÚS 22/06).

Spôsob novelizácie, keď sa jedným zákonom súčasne mení viacero zákonov, ktoré navzájom bezprostredne obsahovo nesúvisia a nie je medzi nimi systematická väzba, nie je, podľa môjho názoru, v súlade s princípom právnej istoty, ani s princípom predvídateľnosti zákona a jeho zrozumiteľnosti. Preto mám pochybnosti o súlade doplnenej úpravy do čl. II schváleného zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. V tejto súvislosti poukazujem aj na rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky (Pl. ÚS 21/1, Pl. ÚS 77/06), ktoré novelizáciu viacerých zákonov jedným zákonom, ktoré navzájom obsahovo bezprostredne nesúvisia, považujú nielen za nežiaduci jav, ale aj za postup, ktorý nezodpovedá základným princípom právneho štátu.

2.

Takmer totožná právna úprava bola súčasťou zákona č. 73/1998 medzi rokmi 2010 – 2016. Aplikácia tejto právnej úpravy narážala na vážne nedostatky vo vzťahu k právu na súdnu ochranu. Rozhodnutia vydávané na základe tohto ustanovenia boli opakovane judikované ako nezákonné a protiústavné pre ich nepreskúmateľnosť, a to vrátane nálezu ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 540/2012 z 24. apríla 2013.

Návrat k tomuto problematickému ustanoveniu bez dostatočných dodatočných záruk (navyše formou „prílepku“ a bez odbornej diskusie) otvára opätovne možnosť rozhodovania spôsobom, ktorý bol judikovaný ako protiústavný.

Dôležitý záujem služby pritom môže byť relevantným dôvodom na preloženie alebo prevedenie nadriadeného. Použitie tohto dôvodu však musí spĺňať nároky judikatúry na odôvodnenie v každom individuálnom prípade.

3.

Hoci bol poslanecký návrh odôvodnený potrebou „*posilnenia právomocí ministra vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k policajtom, ktorí sú ustanovení na funkciu nadriadeného*“, skutočný rozsah schválenej úpravy je oveľa väčší. Týka sa totiž okrem príslušníkov Policajného zboru aj ďalších príslušníkov iných inštitúcií v rámci iných rezortov. Vo svetle tohto odôvodnenia, a v spojení s posilnením právomocí politických štátnych predstaviteľov (najmä ministra vnútra a ministra spravodlivosti), má uvedené ustanovenie ďalekosiahle reálne dopady, ktoré ani neboli predkladateľmi predvídané.

4.

Hoci sledovaný cieľ navrhovanej úpravy, a to zavedenie efektívneho nástroja umožňujúceho pružne reagovať na personálne potreby nevyhnutné na zefektívnenie a profesionalizáciu príslušníkov Policajného zboru, považujem za legitímny, nemožno ho dosiahnuť v rozpore s legislatívnymi pravidlami, posilnením politických predstaviteľov a rozhodnutiami bez uvedenia dôvodov, ktoré sú podľa judikatúry súdov problematické.

III.

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II, ako aj na predmet poslaneckého návrhu zákona, navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

Bratislava 25. októbra 2021