



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 2051-2019-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 2. apríla 2019 o pedagogických zamestnancoch a odborných
zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 17. apríla 2019

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 2. apríla 2019 o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“).

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

II

1. Schválený zákon, ako to vyplýva zo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlač 1262) upravuje
 - práva a povinnosti pedagogického zamestnanca a odborného zamestnanca,
 - výkon pracovnej činnosti a predpoklady na výkon pracovnej činnosti a náležitosti s ním súvisiace,
 - profesijný rozvoj pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov (vzdelávanie, kariérny rast, príplatok za profesijný rozvoj a systém výkonu atestácií vo väzbe na profesijné štandardy),
 - systém akreditácií,
 - starostlivosť o pedagogického zamestnanca a odborného zamestnanca a morálne oceňovanie,
 - Centrálny register pedagogických zamestnancov, odborných zamestnancov a ďalších zamestnancov škôl a školských zariadení.

Zavedením schváleného zákona do praxe sa očakáva skvalitnenie práce pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov vytvorením vhodného pracovného prostredia a zlepšenia klímy školy alebo školského zariadenia, ako aj zvýšenie ochrany práv pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov a zvýšenie ich spoločenského uznania.

Schváleným zákonom sa zrušuje zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (čl. I § 92 schváleného zákona).

2. Podľa § 14 ods. 2 platného a účinného zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 317/2009 Z. z. pedagogickému

zamestnancovi a odbornému zamestnancovi za sústavné prehlbovanie odbornej spôsobilosti profesijným rozvojom v kariérnom systéme podľa osobitného predpisu patrí kreditový príplatok v sume 6 % z platovej tarify platovej triedy a pracovnej triedy, do ktorej je zaradený, a to za každých 30 kreditov získaných podľa podmienok a v lehote určenej osobitným predpisom, najviac však za 60 kreditov získaných podľa podmienok a v lehote určenej osobitným predpisom. Kreditový príplatok zamestnávateľ prizná na dobu platnosti priznaného kreditu podľa osobitného predpisu. Kreditový príplatok sa určí pevnou sumou zaokrúhlenou na 50 eurocentov nahor.

Týmto osobitným predpisom je § 46 a 47 zákona č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje kreditový systém a získavanie kreditov.

Z § 14 ods. 3 platného a účinného zákona č. 553/2003 Z. z. v znení zákona č. 317/2009 Z. z. vyplýva, že kreditový príplatok podľa odseku 2 zamestnávateľ prizná od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom pedagogický zamestnanec alebo odborný zamestnanec získal potrebný počet kreditov, na dobu platnosti získaných kreditov podľa odseku 2.

V § 14 ods. 4 platného a účinného zákona č. 553/2003 Z. z. v znení zákona č. 390/2009 Z. z. sa ustanovuje, že zamestnávateľ kreditový príplatok pedagogickému zamestnancovi a odbornému zamestnancovi odoberie alebo zníži, ak uplynie doba podľa odseku 2, pedagogický zamestnanec a odborný zamestnanec uplatní požadovaný počet získaných kreditov na vykonanie prvej atestácie alebo druhej atestácie.

Podľa § 14 ods. 5 platného a účinného zákona č. 553/2003 Z. z. v znení zákona č. 317/2009 Z. z. pri zmene zamestnávateľa postupuje nový zamestnávateľ pri priznávaní kreditového príplatku pedagogickému zamestnancovi a odbornému zamestnancovi podľa odseku 2 a zohľadňuje dobu podľa odseku 2 uplynutú u predchádzajúceho zamestnávateľa.

Podľa § 46 ods. 5 zákona č. 317/2009 Z. z. v znení účinnom od 1. novembra 2009 doba platnosti priznaného kreditu je najviac sedem rokov od jeho priznania; zo závažných dôvodov, najmä čerpania materskej dovolenky, rodičovskej dovolenky alebo práceneschopnosti trvajúcej dlhšie ako šesť mesiacov nepretržite, môže zamestnávateľ na základe písomnej žiadosti zamestnanca túto dobu predĺžiť najviac o tri roky.

Z uvedeného vyplýva, že kreditový príplatok možno priznať na dobu platnosti priznaného kreditu najviac na sedem rokov od jeho priznania (zo závažných dôvodov možno túto dobu predĺžiť najviac o tri roky, teda v tomto prípade kreditový príplatok možno priznať najviac na 10 rokov).

Podľa čl. I tridsiateho druhého bodu zákona č. 390/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v § 46 sa vypúšťa odsek 5. Uvedená úprava, ako to vyplýva z čl. VII uvedeného zákona, nadobudla účinnosť 1. januára 2012.

Z uvedeného ďalej možno konštatovať, že dňom nadobudnutia účinnosti zákona č. 390/2011 Z. z. v čl. I tridsiatom druhom bode (1. januára 2012) bolo zrušené obmedzenie doby platnosti priznaného kreditu ustanovené v § 46 ods. 5 zákona č. 317/2009 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2009. Uvedená úprava má za následok, že kreditový príplatok možno priznať na neobmedzenú dobu priznaného kreditu.

Podľa čl. III siedmeho bodu schváleného zákona v § 14 sa vypúšťajú odseky 2 až 5. Súčasne sa zrušuje označenie odseku 1. Poznámky pod čiarou k odkazom 30b až 30e sa vypúšťajú.

V čl. III ôsmom bode schváleného zákona sa ustanovuje príplatok za profesijný rozvoj pedagogického zamestnanca a odborného zamestnanca.

Zo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona vyplýva, že uvedený príplatok bude nástrojom na riadenie profesijného rozvoja v záujme zvyšovania odbornosti a kvality výchovy a vzdelávania a kvality výkonu špecializovaných činností. Pedagogickému zamestnancovi a odbornému zamestnancovi sa uzná príplatok za profesijný rozvoj za úspešné absolvovanie rozširujúceho štúdia, špecializačného vzdelávania, inovačného vzdelávania a štátnej jazykovej skúšky. Za ostatné druhy vzdelávania pedagogického zamestnanca a odborného zamestnanca sa príplatok za profesijný rozvoj uznávať nebude.

Podľa čl. III desiateho bodu schváleného zákona kreditový príplatok priznaný pedagogickému zamestnancovi alebo odbornému zamestnancovi podľa predpisov účinných do 31. augusta 2019 sa považuje za príplatok za profesijný rozvoj a vypláca sa do 31. augusta 2026.

V odôvodnení uvedenej úpravy sa v osobitnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona a v Spoločnej správe výborov Národnej rady Slovenskej republiky k vládnemu návrhu zákona (tlač 1262a) o. i. uvádza, že sa upravuje prechod z predchádzajúceho právneho stavu do nového právneho stavu, zabezpečenie právnej istoty vo veciach vyplácania kreditových príplatkov podľa predpisov účinných do 31. augusta 2019 a zosúladzuje sa ukončenie kreditového systému podľa zákona č. 317/2009 Z. z. v znení neskorších predpisov a systému profesijného rozvoja podľa schváleného zákona. Zároveň sa odstraňuje rozpor s Konfederáciou odborových zväzov.

V nadväznosti na uvedené možno vyvodiť záver, že schválená úprava utvára skupinu pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov, ktorým bol

priznaný kreditový príplatok (bez časového obmedzenia) podľa predpisov účinných do 31. augusta 2019 a ktorým sa tento príplatok bude vyplácať do 31. augusta 2026 (teda odo dňa nadobudnutia účinnosti schváleného zákona len sedem rokov), skupinu pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov, ktorí začali vzdelávanie podľa predpisov účinných do 31. augusta 2019, avšak ešte nespĺnili podmienky na priznanie kreditového príplatku podľa predpisov účinných do 31. augusta 2019 a skupinu pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov, ktorí začnú vzdelávanie až po dni nadobudnutia účinnosti schváleného zákona.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky je Slovenská republika právny štát, v ktorom sa chráni princíp právnej istoty vrátane legálne nadobudnutých práv.

Ústavný súd Slovenskej republiky 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 zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov“ (napríklad PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00).

Neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu zaručeného čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky 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).

S inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka ochrany legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.

Úpravou obsiahnutou v čl. III desiatom bode schváleného zákona, ustanovením obmedzenia vyplácania kreditového príplatku do 31. augusta 2026, zákonodarca zasiahol do už priznaných (nadobudnutých) práv pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov na kreditový príplatok. Tieto práva sú však zaručené na základe princípu ochrany nadobudnutých práv, ktorý sa uplatňuje v celom právnom poriadku, boli priznané na neobmedzenú dobu a tak ich zánik je v rozpore aj s predvídateľnosťou práva.

3. Podľa schváleného zákona poskytovateľom kvalifikačného vzdelávania môže byť okrem vysokej školy aj organizácia zriadená Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo školstva“).

Uskutočňovanie kvalifikačného vzdelávania takýmto poskytovateľom môže byť, podľa môjho názoru, problematické vzhľadom na potrebu zabezpečiť kvalitu tohto

vzdelávania, ak súčasťou vzdelávania má byť vedecký výskum. Kvalifikačné vzdelávanie pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov (rozširujúce štúdium) by však, podľa môjho názoru, mala, ako doteraz, uskutočňovať výlučne vysoká škola. Zo schváleného zákona nie je jasné ani postavenie takej organizácie so zreteľom na postavenie vysokých škôl; ak taká organizácia je spôsobilá nahradiť vysokoškolský spôsob kvalifikačného vzdelávania, tak by mala spĺňať rovnaké požiadavky, aké sú kladené na príslušné vysoké školy. Bez takého vymedzenia je ustanovenie organizácie arbitrárne.

4. Zo schváleného zákona nie je jasné postavenie školského špeciálneho pedagóga, ktorý je, ako to vyplýva z čl. I § 19 písm. h) schváleného zákona, zaradený do kategórie pedagogických zamestnancov. Školský špeciálny pedagóg totiž v súčasnosti vykonáva rovnaké pracovné činnosti ako sú pracovné činnosti odborného zamestnanca uvedené v čl. I § 6 ods. 2 písm. a) schváleného zákona a ktoré sú tiež rovnaké ako pracovné činnosti špeciálneho pedagóga uvedené v čl. I § 25 ods. 1 schváleného zákona, s výnimkou diagnostiky. Školskí špeciálni pedagógovia absolvovali vzdelávania a atestácie ako odborní zamestnanci a v školách sú členmi odborného tímu pri integrácii žiakov so zdravotným znevýhodnením. Pedagogického asistenta (asistenta učiteľa) v praxi vedie a usmerňuje práve školský špeciálny pedagóg. Podľa doterajšej úpravy je školský špeciálny pedagóg zaradený do kategórie odborných zamestnancov (čl. I § 19 ods. 2 písm. c) zákona č. 317/2009 Z. z.); podľa môjho názoru by mal byť zachovaný doterajší stav.

Zo schváleného zákona tiež nie je zrejмый rozsah priamej výchovno-vzdelávacej činnosti (základný úväzok) školského špeciálneho pedagóga.

Takýto spôsob úpravy postavenia školského pedagóga je v rozpore s § 4 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého právny predpis ustanovuje práva a povinnosti tak, aby dotvárali alebo rozvíjali sústavu práv a povinností v súlade s ich doterajšou štruktúrou v právnom poriadku a nestali sa vzájomne protirečivými.

V postavení školského pedagóga nie je možné vyvodiť s potrebnou istotou splnenie tejto požiadavky citovaného zákona.

5. Novým systémom atestácií (čl. I § 60 schváleného zákona) sa zrušuje písanie atestačnej práce. Namiesto tejto práce bude pedagogický zamestnanec a odborný zamestnanec obhajovať atestačné portfólio, ktoré bude obsahovať súbor dokladov preukazujúcich profesijné kompetencie a reálne výstupy z výchovno-vzdelávacej činnosti. Atestačné práce zabezpečovali preukázanie vlastného profesijného rozvoja prostredníctvom identifikovania metodických problémov, odborných problémov a návrhov na ich riešenie priamo v učiteľskej praxi. Učiteľ na základe vlastného

výskumu uskutočneného v triede získaval kvalifikovanú väzbu o svojej práci a tým si stále zvyšoval svoju odbornosť a profesionalitu. V schválenom zákone sa síce uvádza portfólio profesijného rozvoja učiteľov, avšak je potrebné utvorenie referenčného rámca profesijných kompetencií. Cieľom portfólia nemá byť „zber certifikátov za vzdelávania“, ale overovanie kompetencií na jednotlivých úrovniach profesijného rozvoja. Tento referenčný rámec nie je utvorený. Uvedenou schválenou úpravou sa, podľa môjho názoru, utvára prekážka na overovanie profesijného rastu učiteľov z dôvodu nefunkčného overovania ich kompetencií.

6. Schválený zákon (podľa neoficiálnych údajov) predpokladá ďalšie nerozpočtované výdavky pre mestá a obce od 1. septembra 2019 a v ďalších rokoch. Údaje uvedené v doložke vplyvov pre mestá a obce sú podhodnotené tak z pohľadu personálneho navýšenia, ako aj samotného vyčíslenia potreby vlastných finančných prostriedkov miest a obcí.

Zákon, ktorý vytvára nové právne vzťahy, novým spôsobom reguluje postavenie subjektov jeho úpravy a pritom nie je minimálne z dôvodovej správy (všeobecnej časti) jasné, akým spôsobom sa materiálne zabezpečí dosiahnutie cieľa zákona, je nevykonateľný. Takáto zákonná úprava je preto v rozpore s princípom právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

7. V súvislosti so schváleným zákonom sa na mňa obrátilo viacero subjektov pôsobiacich v oblasti školstva, aj jednotliví občania, so žiadosťou o jeho vrátenie Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie. K schválenému zákonu zaslali množstvo pripomienok a vyjadrili obavu, že schváleným zákonom sa neutvoria predpoklady na zvýšenie atraktívnosti výkonu pracovnej činnosti pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov ani sa nezvýši atraktivita výchovno-vzdelávacieho procesu. Vo svojich listoch tiež viacerí uviedli, že sa zúčastnili rozporového konania na ministerstve školstva, pričom viaceré ich pripomienky mali byť po dohode s ministerstvom školstva akceptované; do schváleného zákona však neboli premietnuté.

Podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona č. 400/2015 Z. z. cieľom tvorby právnych predpisov je pripraviť za účasti verejnosti taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

Schválený zákon nemá kvalitu potrebnú na to, aby sa stal funkčnou súčasťou vyváženého a stabilného právneho poriadku; jeho znenie ako celok sčasti len opakuje ustanovenia zrušenej právnej úpravy a sčasti síce obsahuje nové právne normy, avšak spôsobom, ktorý ukazuje, že zákonodarca nezosúladiť pôvodnú právnu úpravu s novými ustanoveniami. Nedostatok tohto zosúladenia oprávňuje na prijatie

názoru, že schválený zákon ako celok nemôže fungovať tak, ako to vyžaduje jeho účel a ciele.

8. V nadväznosti na uvedené pripomienky a na to, že zmeny a doplnenia schváleného zákona, ktoré by bolo potrebné vykonať na základe uvedených pripomienok, by išli nad rámec práva prezidenta Slovenskej republiky vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky schválený zákon s pripomienkami, a znamenalo by to uplatnenie zákonodarnej iniciatívy, ktorú podľa Ústavy Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky nemá, navrhujem schválený zákon neprijat' ako celok.

Vrátenie schváleného zákona utvára priestor na odbornú diskusiu a na opätovné prehodnotenie všetkých aspektov schválenej úpravy tak, aby výsledné riešenie bolo na prospech všetkých zainteresovaných strán.

III

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

Bratislava 17. apríla 2019