

# Analýza vybraných ustanovení zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe

*Indikátory politizácie štátnej správy a odporúčania na zmenu.*



Autorka: Mgr. Radana Deščíková

Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, júl 2014

Analýza je jedným z výstupom projektu „Zapojenie európskych subjektov občianskej spoločnosti do predchádzania a odhalovania politickej korupcie a zneužití verejných prostriedkov: vytváranie koalícií a budovanie kapacít v Českej republike, Poľsku a Slovenskej republike.“

This document was prepared as a part of the project „Involving European civil society players into detection and prevention of political corruption and public money fraud: coalitions and capacity building in Czech Rep., Poland and Slovakia“.

Partneri projektu/ Project partners:



*S finančnou podporou z programu Prevencia a boj proti trestnej činnosti Európska komisia - Generálne riaditeľstvo vnútorných vecí*

*With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme European Commission - Directorate-General Home Affairs*

*Tento projekt bol realizovaný s finančnou podporou Európskej únie. Za obsah publikácie zodpovedá výlučne autor. Publikácia nereprezentuje názory Európskej komisie a Európska komisia nezodpovedá za použitie informácií, ktoré sú jej obsahom.*

*This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

*Text neprešiel jazykovou korektúrou.*

## Obsah

Obsah.....	4
Zoznam grafov a príkladov.....	5
Úvod a kontext.....	6
Executive summary.....	7
Prehľad odporúčaní.....	9
Prvá časť: Európske princípy budovania verejnej správy.....	10
Legislatívny vývoj a porovnanie zákonov o štátnej službe.....	11
Druhá časť: Metodika a indikátory politizácie štátnej správy.....	13
2.1. Indikátor: fluktuácia zamestnancov.....	14
2.1.1. Ako sú v zákone o štátnej službe upravené spôsoby obsadzovania štátnozamestnaneckých miest?.....	16
2.1.2. Ako zákon o štátnej službe upravuje podmienky prijatia a kvalifikačné predpoklady?.....	17
2.1.3. Sú zamestnanci štátnej správy chránení zákonným výpočtom dôvodov, pre ktoré je možné ich prepustiť alebo odvolať?.....	19
2.2. Indikátor: oddelenie politických a nepolitických funkcií.....	21
2.3. Indikátor: ochrana štátnych zamestnancov pred nezákonnými príkazmi a ochrana tzv. whistleblowerov.....	23
2.3.1. Ako je štátny zamestnanec chránený pred nezákonnými príkazmi?.....	23
2.3.2. Existuje ochrana oznamovateľov nekalých praktík (tzv. whistleblowerov)?.....	24
Tretia časť: Úrad pre štátnu službu v rokoch 2002 až 2006.....	27
Odkazy a zdroje.....	30

## Zoznam grafov a príkladov

Graf 1: <i>Výmeny na sekciách, agentúrach a odboroch</i> .....	15
Príklad 1: <i>Mediálna kauza zverejnenia politických nominácií</i> .....	15
Príklad 2: <i>Riziko zneužitia dočasnej štátnej služby na politizáciu štátnej správy</i> .....	18
Príklad 3: <i>Porušenie výpovedných dôvodov zákona o štátnej službe</i> .....	20
Príklad 4: <i>Oddelenie politických a nepolitických funkcií v zákone o štátnej službe</i> .....	22
Príklad 5: <i>Oznamovateľka nekalej činnosti (tzv. whistleblower) v štátnej správe</i> .....	24

## Úvod a kontext

**„Nech t'a netrápí, že nezastávaš vysokú funkciu, ale nech t'a trápí, že nemáš ešte dost' vedomostí pre miesto, ktoré zastávaš.“**

**Konfucius**

Uznesením č. 164/2012 schválila vláda v apríli 2012 Program ESO (Efektívna, Spoločná a Otvorená verejná správa)<sup>1</sup>. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, v súčinnosti s ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, v zmysle Programového vyhlásenia vlády na roky 2012-2016, realizuje zámery a ciele Programu ESO. Ide o dosiaľ najväčšiu plánovanú reformu štátnej správy od roku 1989 a jej ambíciou je zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť verejnej správy pre občana. Jednotlivé opatrenia reformy budú postupne implementované až do roku 2020 nasledovne: Integrácia špecializovanej miestnej štátnej správy - do polovice roka 2014, sprevádzkovanie klientských centier pre občanov v roku 2014/2015 a optimalizácia výkonu štátnej správy, optimalizácia procesov a štruktúr ústredných orgánov štátnej správy, optimalizácia procesov a výkonu samosprávy od roku 2014 do 2020. Zámerom reformy ESO je aj zabránenie kontaktu medzi občanom a úradníkom, ktorý o jeho veci rozhoduje. Podľa ministra vnútra má táto reforma aj protikorupčný charakter<sup>2</sup>.

V prvej fáze, integrácie špecializovanej miestnej štátnej správy, zaniklo 64 špecializovaných krajských úradov a ich kompetencie boli prenesené na iné štátne inštitúcie. V druhej fáze má byť zrušených 248 špecializovaných úradov miestnej štátnej správy a ich agenda bude presunutá na 72 okresných úradov. Zároveň majú byť vytvorené tzv. klientské centrá, ktoré budú kontaktným miestom, kde občan vybaví všetko. Podobu tretej a štvrtej etapy reformy nepoznáme. Kritici sa vyjadrujú, že „ministerstvo realizuje reformu len na základe interných analýz, ktoré odmieta zverejniť. Realistickosť plánovanej sumy úspor na ministrom ohlasovanej úrovni 700 miliónov eur nie je možné overiť. K efektívnej a kvalitnej štátnej správe nedospejeme tak, že budeme platiť veľkú armádu zle platených úradníkov, ale tak, že v nej budú zamestnaní odborníci, ktorých bude menej.“<sup>3</sup>

V decembri 2013 sa minister vnútra vyjadril, že ďalším bodom po reforme verejnej správy ESO má byť nový, dokonca ústavný zákon o štátnej službe. V ňom bude presne zadefinované, ktoré miesta vo verejnej správe budú obsadzované na základe politických nominácií a ktoré na základe výberových konaní<sup>4</sup>.

Z uvedených informácií usudzujeme, že samotní politickí predstavitelia nepovažujú súčasné nastavenie zákona o štátnej službe za dostatočné. Domnievame sa, že reflektujú požiadavku na odstránenie existujúceho problému, ktorým je politizácia štátnej správy. Pod týmto pojmom rozumieme situáciu, v ktorej je činnosť zamestnancov štátnej správy ovplyvňovaná politickými rozhodnutiami, resp. rozhodnutiami konkrétnych politikov. Problémom nie je samotný fakt, že ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy sú riadené politikmi, ale

<sup>1</sup> Materiál programu rokovania vlády, Program ESO, <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-12479?listName=Uznesenia&prefixFile=m>

<sup>2</sup> <http://www.ta3.com/clanok/1018206/minister-vnutra-kalinak-predstavil-druhu-fazu-reformy-statnej-spravy.htm>

<sup>3</sup> <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?4933>

<sup>4</sup> <http://www.teraz.sk/slovensko/kalinak-avizuje-ustavny-zakon-stat-urad/68466-clanok.html>

jednoduchá „použitelnosť“ zamestnancov na korupčné praktiky. Zahraničné analýzy uvádzajú, že „politizácia je všeobecne vnímaná ako prekážka úspešného vývoja štátnej správy, pretože je v rozpore s princípmi zásluhovosti, profesionality a stability, ktoré tvoria základ pre funkčnú štátnu službu.“<sup>5</sup>

Cieľom tejto správy je analyzovať vybrané ustanovenia zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe, ktoré považujeme za kľúčové pre zníženie politizácie. Prvá časť je venovaná prehľadu princípov, na základe ktorých bola štátna správa vybudovaná, ako aj legislatívnemu vývoju a porovnaniu vybraných ustanovení zákonov o štátnej správe účinných od roku 2001 do súčasnosti. V druhej časti sú analyzované konkrétne indikátory, významné z hľadiska politizácie štátnej správy. Tretia časť prináša pohľad na existenciu politicky nezávislého Úradu pre štátnu službu v rokoch 2002 až 2006, spolu s predstavou Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) o fungovaní centrálného koordinačného orgánu v oblasti štátnej správy. Predkladaná správa má ambíciu prispieť do diskusie o novom zákone o štátnej správe a poskytnúť odporúčania na jeho dôkladnejšie nastavenie potrebné na zníženie politizácie.

## Executive summary

In December 2013, the Minister of Interior declared that after the Reform of Public Administration ESO<sup>6</sup> the next step has to be new, even constitutional law on the civil service. The law will precisely define which posts in the government will be occupied on the basis of the political nominations and which will be based on selection procedure. From the above information we assume that the political leaders themselves do not consider current setting of the Civil Service Law to be satisfactory. We suppose they reflect the requirement to eliminate the existing problem of the politicization of the government. This refers to a situation in which any activities of the civil servants are affected by political decisions, or decisions made by specific politicians. The problem is not really the fact that ministries and other government bodies are controlled by politicians but a simple "usability" of the employees in corrupt practices. Foreign analyzes mentioned that the *"Politicization is generally seen as the primary impediment to successful administrative development as it runs contrary to the principles of merit, professionalism and permanence that are essential foundations of a functioning civil service."*<sup>7</sup>

The aim of this report is to analyze selected parts of the Act No. 400/2009 Coll. on the Civil Service which we consider to be crucial to reduce the politicization. The first part dealing with the overview of the principles on which the civil service was built, as well as legislative developments and comparison of the selected parts of the Civil Service Law valid from 2001 to the present. The second part analyzes the specific indicators relevant to the politicization

---

<sup>5</sup> Staroňová K., Gajduscek G: Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service?, [http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279\\_178.pdf](http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279_178.pdf)

<sup>6</sup> The Ministry of Interior has launched a reform of the public administration, known as the ESO Programme which aims at supporting an effective, reliable and open public administration. The ESO Programme includes a strong focus on improving the delivery of administrative services, with a view of strengthening quality and access in a cost-effective way. The ESO Programme was passed by the Government decree No. 164 from 27th of April, 2012.

<sup>7</sup> Staroňová K., Gajduscek G: Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service?, [http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279\\_178.pdf](http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279_178.pdf)

of the civil service. The third section provides insight into the existence of the politically independent Civil Service Office existed from 2002 until 2006 together with the vision of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) on the functioning of the central coordinating body of the civil service. Submitted report has the ambition to contribute to the debate on the new law on civil service and provide recommendations for its precise adjustment necessary for reducing politicization.



## Prehľad odporúčaní

### Indikátor: fluktuácia zamestnancov (časť 2.1)

- znížiť administratívnu náročnosť, pri podávaní žiadosti o prijatie do štátnej služby požadovať životopis a motivačný list a ostatné doklady nahradiť čestným vyhlásením do času prijatia uchádzača
- do zákona o štátnej službe zaviesť v § 19 ods. 7 ako základný kvalifikačný predpoklad požiadavku praxe
- v zákone o štátnej službe zrušiť možnosť prijať zamestnanca do dočasnej štátnej služby bez výberového konania alebo výberu v zmysle § 17 ods. 3 písm. b)
- do zákona o štátnej službe povinnosť zaviesť prijatie zmeny organizačnej štruktúry služobného úradu v písomnej podobe a povinnosť informovať zamestnancov o tejto zmene
- zmeniť znenie § 37 ods. 4 a 5 zákona o štátnej službe tak, aby každé odvolanie z funkcie vedúceho zamestnanca obsahovalo odôvodnenie

### Indikátor: oddelenie politických a nepolitických funkcií (časť 2.2)

- v zákone o štátnej správe jasne oddeliť politické a úradnícke (administratívne, odborné) funkcie v zmysle odporúčaní Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD)

### Indikátor: ochrana štátnych zamestnancov pred nezákonnými príkazmi a ochrana tzv. whistleblowerov (časť 2.3)

- do zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach zaviesť možnosť podať sťažnosť anonymne
- prijať samostatný právny predpis o ochrane tzv. whistleblowerov
- do času prijatia samostatného právneho predpisu:
  - zabezpečiť v jednotlivých inštitúciách vytvorenie anonymných komunikačných kanálov (napr. telefonických liniek, e-mailových adries a pod.) pre oznamovateľov
  - upraviť procesné pravidlá vybavovania oznámení v interných predpisoch inštitúcií v písomnej podobe (napr. v služobných poriadkoch)
  - zaradiť do organizačnej štruktúry inštitúcie nezávislú kontrolnú jednotku

**Na záver (časť 3):** založiť centrálny koordinačný orgán v oblasti štátnej správy, zodpovedný za strategické plánovanie pracovných síl a kariérny postup, klasifikáciu pracovných miest, vzdelávanie štátnych zamestnancov, vytváranie pravidiel na výber štátnych zamestnancov a dohľad nad dodržiavaním zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov ako aj etických zásad a pod. (Úrad pre štátnu službu)

## Prvá časť: Európske princípy budovania verejnej správy

V krajinách strednej a východnej Európy, ktoré žiadali o členstvo v Európskej únii, bola nevyhnutná reforma verejnej správy. Štátom sa postupne podarilo dosiahnuť zhodu ohľadom hlavných zásad dobrej správy. Medzi tieto zásady patria dôveryhodnosť, predvídateľnosť, zodpovednosť a transparentnosť, ale aj technická či manažérska kompetentnosť, organizačná pripravenosť a účasť občanov. Na základe tohto konsenzu sa podarilo definovať princípy verejnej správy, spoločné pre všetky členské štáty EÚ, zakotvené v súbore noriem a nariadení, platných pre organizáciu a riadenie verejnej správy a pre vzťah medzi verejnou správou a občanmi. V takomto zmysle je potrebné rozlišovať štyri skupiny: dôveryhodnosť a predvídateľnosť, otvorenosť a transparentnosť, zodpovednosť a účinnosť a efektívnosť.

- **Dôveryhodnosť a predvídateľnosť** výkonu verejnej správy významne podporujú najmä odbornosť a integrita. Profesionálna integrita sa zakladá na neustrannosti a nezávislosti. Na posilnenie neustrannosti je potrebné prijať zákonné nariadenia, ktoré zakazujú pracovníkom verejnej správy účasť na rozhodovaní o záležitostiach, v ktorých môžu byť priamo alebo nepriamo zainteresovaní. Častými príčinami straty profesionálnej nezávislosti môžu byť úplatky, tlak okolností, nekontrolované politické ambície a nezvládnutá túžba po pracovnom postupe. Podplácanie vyúsťuje do straty nezávislosti z dôvodu nezákonného obohacovania sa, politické ambície môžu viesť k tomu, že sa pracovník verejného sektora snaží získať priazeň svojich nadriadených a slepo súhlasí s ich želaniami alebo dokonca cieľavedome potláča vlastný úsudok. Spôsob prijímania pracovníkov a ich pracovný postup, ktorý je založený na politickom patronáte a protekcii, bráni profesionálnej integrite viac ako systém založený na dosiahnutých výsledkoch. Systém, v ktorom upravuje právo na pracovný postup zvláštny štatút, ktorý jasne vymedzuje práva a povinnosti, zaručuje spravodlivé a proporčné prerozdelenie príjmu, ktoré nie je tajné a je regulované, znižuje možnosť korupcie, vydierania a vtierania sa do priazne nadriadených, a tak vlastne prispieva k dôveryhodnosti a predvídateľnosti verejnej správy. Nezávislosť však neznamená absolútnu volnosť a preto je potrebné prijať profesionálne štandardy a isté zákonné nariadenia, ktorým sa treba podriaďovať.
- **Otvorenosť a transparentnosť** umožňujú na jednej strane komukoľvek spoznať fungovanie verejnej správy a na strane druhej vytvárajú lepšie podmienky pre preskúmanie zodpovedným kontrolným orgánom. Všeobecne by malo platiť pravidlo, že výkon verejnej správy je otvorený a iba za zvláštnych okolností (napr. záležitostí týkajúcich sa národnej bezpečnosti, ochrany osobných údajov a pod.) by sa mali informácie utajiť. Otvorenosť a transparentnosť slúžia dvom konkrétnym cieľom. Prvým je ochrana verejného záujmu znižovaním pravdepodobnosti zlej správy a korupcie a druhým je ochrana práv občanov, pretože stanovujú dôvody potrebné pre administratívne rozhodnutie.
- Vo všeobecnom ponímaní **zodpovednosť** znamená, že osoba alebo orgán musí podať inej osobe alebo orgánu vysvetlenie o opodstatnenosti svojho konania. Ide o princíp, kedy sa každý orgán zodpovedá za svoju činnosť

inému administratívne, zákonodárnemu alebo súdne orgánu. Zodpovednosť predpokladá, že žiadny orgán nesmie byť oslobodený od podrobného skúmania a hodnotenia inými orgánmi a taktiež, že iné mechanizmy môžu mať vplyv na jeho činnosť, napr. preskúmanie rozhodnutie, odvolanie, prešetrovanie, inšpekcia a pod.

- Na záver, **efektivita** je zvyčajne manažérskou záležitosťou a jej podstatou je udržiavanie pomeru medzi použitými zdrojmi a dosiahnutými výsledkami. Podobným princípom je účinnosť, ktorej základom je, že verejná správa úspešne dosahuje ciele a rieši verejné problémy tak, ako jej to určuje zákon, pričom jej podstatou je analýza a hodnotenie verejnej politiky.

## Legislatívny vývoj a porovnanie zákonov o štátnej službe

Prijatie zákona o štátnej službe, ktorý by reflektoval európske princípy verejnej správy, vnímala Európska únia ako krátkodobú prioritu pri splnení podmienok Slovenska pred vstupom do EÚ. V prvej polovici roka 2000 sa preto realizoval audit ústrednej štátnej správy, ktorý odhalil, že hlavnými negatívami štátnej správy sú nepružnosť v odmeňovaní, prezamestnanosť a nedostatok motivačných nástrojov. Reforma, ktorá po audite nasledovala, vyvrcholila prijatím zákona č. 313/2001 Z.z. o verejnej službe, ktorý bol v roku 2003 nahradený zákonom č. 552/2003 Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme.

Druhým zákonom, ktorý vláda schválila na zasadnutí 4. marca 2001, bol zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe. Zákon bol viackrát novelizovaný, najvýznamnejšie zmeny prebehli v rokoch 2003 a 2006. V roku 2008 bol na základe Programového vyhlásenia vlády a v súlade s Plánom legislatívnych úloh na tento rok, pripravený vládny návrh zákona o štátnej službe, ktorý vyšiel v Zbierke zákonov ako zákon č. 400/2009. Tento zákon bude pravdepodobne platný a účinný až do prebehnutia spomínanej Reformy ESO a prijatia nového zákona o štátnej službe.

V nasledujúci riadkoch je porovnanie vybraných ustanovení zákona č. 311/2001 Z.z. o štátnej službe so súčasným zákonom č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe.

Podľa pôvodného zákona § 16 ods. 1 o štátnej službe vznikal štátnozamestnanecký pomer na základe rozhodnutia o vymenovaní na štátnozamestnanecké miesto, dňom určeným v písomnom rozhodnutí o vymenovaní a zložení sľubu. Súčasný zákon o štátnej službe upravuje vznik štátnozamestnaneckého pomeru na základe služobnej zmluvy uzatvorenej medzi štátnym zamestnancom a štátom reprezentovaným služobným úradom. Pôvodný zákon upravoval v § 4 štyri druhy štátnej služby: prípravnú, nominovanú, dočasnú a stálu štátnu službu. Prípravná štátna služba bola prípravou na vykonávanie stálej štátnej služby, vykonával ju čakať a trvala tri až šesť mesiacov. Súčasný zákon o štátnej službe nahradil prípravnú štátnu službu adaptačným obdobím. Počas tohto obdobia zamestnanec získa základné informácie, praktické a odborné vedomosti súvisiace s výkonom štátnej služby a tiež sa oboznámi s pracovným prostredím na danom služobnom úrade. Nominovaná štátna služba, upravená v pôvodnom zákone o štátnej službe v § 24a, nadväzovala na stálu štátnu službu a podmienkou pre vymenovanie štátneho zamestnanca do tejto služby bolo úspešné vykonanie nominačnej skúšky. Nominovaná štátna služba sa ako samostatný druh štátnej služby v praxi neosvedčila, nakoľko v roku 2008 v nej bolo päť štátnych zamestnancov. V období od marca 2002 do mája 2006 bol zriadený Úrad pre štátnu službu so sídlom v

Bratislave. Tento úrad plnil v zmysle § 6 ods. 1 pôvodného zákona o štátnej službe úlohy v oblasti štátnej služby. V roku 2006 bol však úrad zrušený novelou tohto pôvodného zákona a v súčasnosti takýto centrálny koordinačný orgán neexistuje. Zmena nastala aj v oblasti odmenovania a vzdelávania štátnych zamestnancov. V súčasnom zákone v § 85 sa zaviedol pojem služobná prax, ktorá sa stala podmienkou pre zvýšenie platovej tarify štátneho zamestnanca. Štátnemu zamestnancovi sa za každý rok služobnej praxe zvýši platová tarifa o 1%, podľa § 86 súčasného zákona je možné udeliť aj osobný plat za vykonanie významných alebo mimoriadne náročných úloh.

## **Druhá časť: Metodika a indikátory politizácie štátnej správy**

V správe sme skúmali konkrétne indikátory, ktoré považujeme za dôležité z hľadiska personálneho obsadzovania orgánov štátnej správy, jednoznačného oddelenia politických a nepolitických miest v štátnej správe a ochrany štátnych zamestnancov pred nezákonnými príkazmi vrátane oznamovateľov nekalých praktík (tzv. whistleblowerov). Domnievame sa, že medzery a nedostatky v právnej úprave indikujú vysokú mieru rizika systémovej politickej korupcie. Na ilustrovanie identifikovaných problémov alebo potvrdenie či vyvrátenie argumentov, boli použité informácie z médií, domáce a zahraničné analýzy, odporúčania Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako aj Súdneho dvora Európskej únie.

Indikátormi sú:

- fluktuácia zamestnancov
- oddelenie politických a nepolitických funkcií
- ochrana štátnych zamestnancov pred nezákonnými príkazmi

## 2.1. Indikátor: fluktuácia zamestnancov

Politizáciu štátnej správy indikujú v prvom rade zmeny zamestnancov v riadiacich pozíciách v závislosti na výmene politickej reprezentácie. Obsadenie dôležitých pozícií je možné dosiahnuť dvoma spôsobmi. Bud' obmenou dostatočného počtu vedúcich zamestnancov, čo sa prejaví vysokou fluktuáciou, alebo zmenou organizačnej štruktúry orgánu štátnej správy, takže všetky dôležité pozície budú spadať pod vedenie úzkeho okruhu ministrom menovaných osôb. Preto sme sa pozreli na to, ako je v zákone č. 400/2009 o štátnej službe upravený proces výberu, prijímania a prepúšťania zamestnancov štátnej správy, vrátane zakotvenia základných kvalifikačných kritérií. Zodpovedá to na otázku, nakoľko kladie právna úprava prekážky riziku politizácie výkonu štátnej správy.

Údaj o politicky motivovaných zmenách považuje za dôležitý aj OECD, pretože môže vypovedať o ovplyvňovaní obsadzovania štátnozamestnaneckých miest na základe politickej príslušnosti. Z prieskumu uskutočneného v roku 2010 vyplýva, že pri rozdelení miest v štátnej správe na šesť úrovní (úroveň 1 je najvyššia), sú z pohľadu zmien po nástupe novej vlády stabilnejšie miesta na nižšej úrovni (3 až 6). Na druhej strane, náchylnejšie na výmeny zamestnancov sú vedúce pozície a skupina s najvyššou fluktuáciou sú poradcovia ministrov. Správa konštatuje, že v Slovenskej republike sa príchodom novej vlády vymenia štátni úradníci na prvých dvoch úrovniach. Pre porovnanie, v 11 členských krajinách (Austrália, Rakúsko, Kanada, Dánsko, Estónsko, Írsko, Japonsko, Nový Zéland, Nórsko, Švédsko a Veľká Británia), neovplyvňuje zmena vlády štátnozamestnanecké miesta.<sup>8</sup>

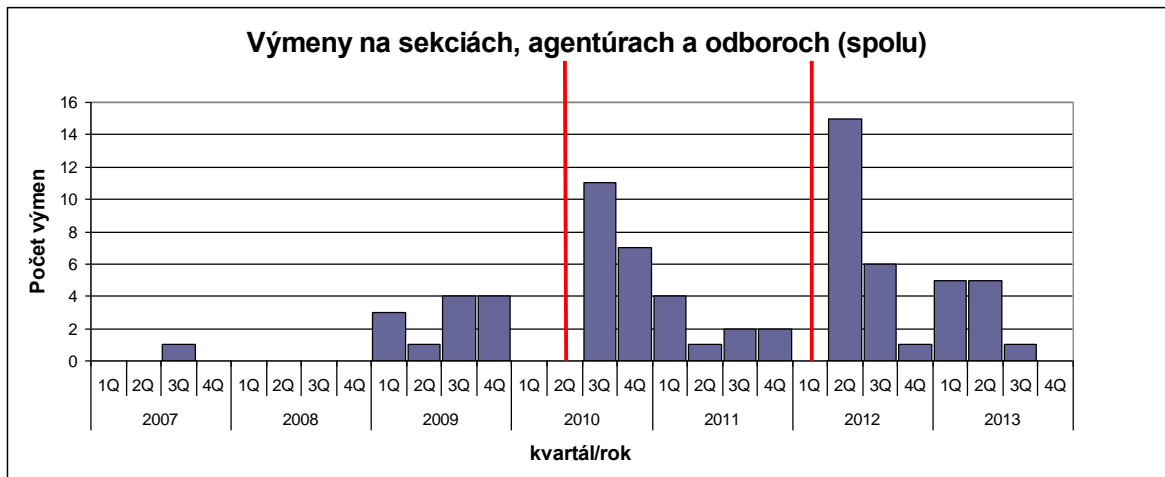
Taktiež je podľa najnovšej správy OECD (2014) zrejmé, že trend výmeny štátnych zamestnancov v Slovenskej republike je po zmene v politickom vedení nemenný pretože *„viac ako polovica všetkých zamestnancov na Úrade vlády je vymenená s nástupom novej vlády.“*<sup>9</sup>

Existenciu systémového rizika politizácie štátnej je možné doložiť aj výsledkami z analýzy povolebných fluktuácií zamestnancov na kľúčových pozíciách v štruktúre implementácie fondov EÚ. Zistené boli významné zmeny v zložení riadiacich ako aj kontrolných orgánov po parlamentných voľbách, ktoré ovplyvnili politické zloženia jednotlivých ministerstiev. *„Z hľadiska vplyvu politických zmien na výmeny v riadiacich funkciách sme zistili, že výmeny v prvých troch mesiacoch po politických zmenách sú častejšie ako v inom období. V prípade generálnych riaditeľov bolo až 53,85% výmen, ktoré sa uskutočnili v prvých troch mesiacoch po výmene ministrov. Znamená to, že existuje pravdepodobný súvis medzi politickou zmenou a výmenou generálnych riaditeľov.“*

<sup>8</sup> OECD (2011), "Political influence in senior staffing", in Government at a Glance 2011, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-24-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en)

<sup>9</sup> OECD (2014), Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>

**Graf 1: Výmeny na sekciách, agentúrach a odboroch**



Zdroj: Košťál C.: Výmeny úradníkov v oblasti riadenia a implementácie štrukturálnych fondov EÚ v SR, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2013

*„Červenou označené parlamentné voľby sú pravdepodobným spúšťačom výmen na pozíciách generálnych riaditeľov sekcií, riaditeľov agentúr a riaditeľov odborov. K výmenám dochádza v období troch mesiacov po nástupe nového ministra. Z hľadiska politickej korupcie sa objavujú s týmto zistením podozrenia o dosadzovaní politicky spriaznených ľudí do riadiacich funkcií zodpovedných za implementáciu a kontrolu tzv. eurofondov.“<sup>10</sup>*

Proces obsadzovania štátnozamestnaneckých miest, prijímania a prepúšťania zamestnancov štátnej správy, vrátane zakotvenia základných kvalifikačných kritérií je upravený v druhej časti zákona č. 400/2009 o štátnej službe. V úvode zákona sa zákonodarcovia prihlásili k európskym princípom verejnej správy, na základe ktorých „navrhovaná právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov vychádza z princípov profesionality (zabezpečenie vzdelávania), politickej neutrality (zákaz vyvíjať v služobnom úrade aktivity, ktoré by slúžili záujmom politickej strany alebo hnutia), nestrannosti (objektívita v konaní ako aj pri uplatňovaní zákona vo všeobecnosti), efektivity, stability štátnozamestnaneckého pomeru (ochrana pred jednostranným skončením štátnozamestnaneckého pomeru služobným úradom) a etiky (dodržiavanie zákonom určených spôsobov správania sa pri vykonávaní práv a povinností vyplývajúcich zo štátnej služby).“<sup>11</sup>

### **Príklad 1: Mediálna kauza zverejnenia politických nominácií**

Informácie, ktoré sa objavili v médiách naznačujú, že niektoré z princípov nemusia byť dostatočne naplnené. Príkladom porušenia princípu politickej neutrality, môže byť kauza zverejnenia politických nominácií nezaradeným poslancom a lídrom jednej z parlamentných strán v roku 2011. Na neoficiálnom zozname sa mali nachádzať mená nominantov, ich pozície a stranícka príslušnosť. Zverejnenie rozprúdilo debatu naprieč celým politickým spektrom a otvorilo tak otázku vnímania politických nominácií z rôznych uhlov pohľadu. Zatiaľ čo jedna strana nepovažovala odkrytie zoznamu za problém, keďže „si nemyslia, že ide o korupciu a klientelizmus“ a „zverejnenie mohlo zvýšiť transparentnosť“ druhá strana,

<sup>10</sup> Košťál C.: Výmeny úradníkov v oblasti riadenia a implementácie štrukturálnych fondov EÚ v SR, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2013

<sup>11</sup> Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 400/2009 o štátnej službe  
<http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=330634>

ktorá zoznamy sprístupnila verejnosti sa vyjadrila, že „ *politické nominácie, keď sa na ne naozaj pozrieme od podstaty, sú jednoznačne korupcia prevádzkovaná organizovaným spôsobom politickými stranami*“.<sup>12</sup>

### **2.1.1. Ako sú v zákone o štátnej službe upravené spôsoby obsadzovania štátnozamestnaneckých miest?**

Voľné pracovné miesto v štátnej službe je možné obsadiť prijatím občana, ktorý sa o miesto uchádza alebo preložením štátneho zamestnanca na dané miesto. Ak sa o miesto uchádza občan, ktorý nie je štátnym zamestnancom, je potrebné uskutočniť výberové konanie alebo výber. Pri obsadzovaní vedúceho zamestnanca sa uskutoční výberové konanie alebo sa vedúci štátny zamestnanec preloží. Výberové konanie, môže mať v zmysle zákona o štátnej službe dve formy. Prvou je vonkajšie výberové konanie zo štátnych zamestnancov a z občanov, ktorí sa uchádzajú o štátnu službu. Vyhlásované je služobným úradom v tlači alebo v iných verejnosti všeobecne prístupných prostriedkoch masovej komunikácie najmenej tri týždne pred jeho uskutočnením. Na druhej strane je vnútorné výberové konanie zo štátnych zamestnancov v príslušnom služobnom úrade, ktoré je vyhlásované podľa zákona vo všeobecne prístupných prostriedkoch komunikácie v tomto úrade a na mieste dostupnom všetkým štátnym zamestnancom úradu. Výberom sa obsadzuje voľné štátnozamestnanecké miesto, ktoré sa neobsadzuje výberovým konaním, okrem miesta vedúceho zamestnanca a ďalších výnimkách uvedených v zákone. Ide o menej formálny spôsob obsadzovania voľných štátnozamestnaneckých miest v služobnom úrade. Podrobnosti o výbere a výberovom konaní ustanoví služobný úrad v služobnom predpise<sup>13</sup>.

Výberová komisia sa skladá z predsedu a členov, od troch do piatich osôb, ktorých vymenuje vedúci služobného úradu. Počet členov komisie je nepárny. Práva a povinnosti výberovej komisie upravuje rokovací poriadok. Úlohou komisie je hodnotiť schopnosti, osobnostné vlastnosti a odborné znalosti uchádzača a určiť poradie uchádzačov. Poradie je pre vedúceho úradu pri obsadzovaní miest v zmysle zákona o štátnej službe záväzné.

Ak spĺňa uchádzač požadované kritériá na danú pozíciu a podal si žiadosť s dokladmi v stanovenom termíne, dostane pozvánku na výberové konanie alebo výber. V pozvánke obdrží stručnú informáciu o mieste, čase a spôsobe uskutočnenia výberového konania alebo výberu. Po skončení výberového konania alebo výberu dostane písomné vyrozumienie o výsledku do desiatich od jeho uskutočnenia.

Jedným z protikorupčných nástrojov zákona o štátnej službe má byť podľa Dôvodovej správy ustanovenie o zaradení blízkych osôb. Do vzájomnej priamej podriadenosti alebo nadriadenosti nie je možné zaradiť blízke osoby tak, aby jeden podliehal kontrole pokladničných a účtovných operácií druhého. Uchádzač o zamestnanie, ale aj štátny zamestnanec, je povinný bez zbytočného odkladu oznámiť vzťah s príbuzným v priamom

<sup>12</sup> <http://www.sme.sk/c/6043255/igor-matovic-zverejnil-politicke-nominacie.html>, <http://www.sme.sk/c/5982037/matovic-za-zverejnenie-nominacii-sa-nam-vyhrazaju-zalobami.html>

<sup>13</sup> V praxi služobné predpisy detailnejšie upravujú predovšetkým: obsah oznámenia o vyhlásení konania alebo výberu, spôsob prihlásenia sa, zoznam dokladov, ktoré je uchádzač povinný predložiť, termín na podanie žiadosti o zaradenie, špecifikácia internetovej stránky, pracovného portálu alebo médií, v ktorých sa oznam uverejňuje, spôsob zriadenia, počtu a výberu členov výberovej komisie, rozdelenie konania na časti a popis obsahu jednotlivých častí, vyhotovenie zápisnice o priebehu a výsledkoch so záväzným poradím uchádzačov.



rade, súrodencom, manželom, manželkou alebo inou blízkou osobou v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka.

Je možné konštatovať, že právna úprava spôsobu obsadzovania štátnozamestnaneckých miest nebráni transparentnému výberovému konaniu alebo výberu zamestnancov. V snahe predísť administratívnej náročnosti pri podávaní žiadosti o prijatie do štátnej služby odporúčame, aby uchádzači predkladali životopis spolu s motivačným listom. Ostatné doklady (napr. kópia dokladu o vzdelaní, výpis z registra trestov) je možné nahradiť formou čestného prehlásenia až do času, kedy bude úspešný uchádzač prijatý na štátnozamestnanecké miesto.

### **2.1.2. Ako zákon o štátnej službe upravuje podmienky prijatia a kvalifikačné predpoklady?**

Podmienky prijatia občana, ktorý sa uchádza o štátnu službu sú v zákone o štátnej službe explicitne vymenované: vek 18 rokov, spôsobilosť na právne úkony, bezúhonnosť, splnenie kvalifikačných predpokladov, ovládanie štátneho jazyka, úspešné absolvovanie výberového konania alebo výberu. V prípade, že služobný úrad alebo osobitné predpisy určia ďalšie požiadavky (zdravotnú spôsobilosť, ovládanie cudzieho jazyka, ďalšie požiadavky vyplývajúce z opisu činností štátnozamestnaneckého miesta) musí uchádzač splnenie týchto kritérií preukázať<sup>14</sup>. Základným kvalifikačným predpokladom je vzdelanie (kategorizované od najnižšieho úplného stredného vzdelania po vysokoškolské vzdelanie tretieho stupňa) a ďalšie predpoklady uvedené v Prílohe č. 1 ku zákonu o štátnej službe. Príloha č. 1, Charakteristiky platových tried štátneho zamestnanca, obsahuje zoznam platových tried od prvej po deviatu, spolu s opisom funkcie. Vo všetkých platových triedach je uvedené potrebné dosiahnuté vzdelanie a „*osobitný kvalifikačný predpoklad, ak je ustanovený osobitným predpisom*“<sup>15</sup>. Pri bežných štátnozamestnaneckých miestach sa na vyhláseniach o výberových konaniach alebo výberoch v praxi uvádza vzdelanie a osobitný kvalifikačný predpoklad sa nevyžaduje.

Môžeme teda konštatovať, že základné predpoklady, ktoré musia uchádzači spĺňať sú zakotvené v zákone ale tieto kritériá považujeme za jednoducho naplniteľné, fakticky inštitúciám postačuje uviesť ako kvalifikačný predpoklad vzdelanie. Navrhujeme do zákona o štátnej službe zaviesť ako základný kvalifikačný predpoklad požiadavku praxe, nevyhnutnú v prípade vedúcich štátnych zamestnancov. Napríklad právna úprava v Poľskej republike ustanovuje v prípade vyšších pozícií v štátnej správe dodatočné požiadavky na 3 alebo 6 ročnú prax v závislosti na pozícií a tiež pôsobenie vo vedúcich funkciách (1 alebo 3 roky). V zákone č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe bola taktiež odborná prax jedným z kvalifikačných predpokladov.

Za problematickú časť pri otázke prijatia do štátnej služby v súvislosti s politizáciou, považujeme nastavenie zákona v oblasti stálej štátnej služby a dočasnej štátnej služby. Stála štátna služba je v zmysle ustanovenia § 16, ods. 1 služba na neurčitý čas, prijať občana do

<sup>14</sup> V oznámeniach o vyhlásení výberového konania alebo výberu sa v praxi najčastejšie uvádzajú ako ďalšie požiadavky prax, počítačové zručnosti, organizačné schopnosti, komunikatívnosť, flexibilita, prezentačné schopnosti.

<sup>15</sup> Napríklad odborný zamestnanec (revízny technik) musí spĺňať osobitní kvalifikačné predpoklady podľa Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR č. 718/2002 Z. z. na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti technických zariadení, od pracovníka pre verejné obstarávanie sa vyžaduje osobitný kvalifikačný predpoklad podľa zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní

stálej služby je možné spravidla na základe výberu alebo výberového konania. Na druhej strane, dočasná štátna služba je štátnou službou na určitú dobu<sup>16</sup>. Skutočnosť, či sa takéto miesta majú obsadzovať na základe výberového konania alebo výberu, môže ustanoviť osobitný právny predpis, prípadne interný normatívny akt. Trvanie dočasnej štátnej služby je vo všeobecnosti podmienené existenciou dôvodu, na základe ktorého štátnozamestnanecký pomer v dočasnej štátnej službe vznikol, prípadne vykonávaním funkcie podľa osobitného predpisu. V prípade štátneho zamestnanca, ktorý bol vymenovaný na voľné štátnozamestnanecké miesto do riadneho obsadenia takéhoto miesta na základe výberového konania alebo výberu, sa navrhuje obmedziť trvanie dočasnej štátnej služby najdlhšie na šesť mesiacov. Zámerom takejto úpravy je dosiahnuť, aby sa voľné štátnozamestnanecké miesta obsadzovali riadne, t. j. štátnym zamestnancom v stálej štátnej službe.

Zákon o štátnej službe svojim súčasným nastavením umožňuje, aby sa do štátnozamestnaneckého pomeru dostávali „želané“ osoby. Toto tvrdenie je založené najmä na kombinácii dvoch ustanovení o dočasnej stálej službe. § 17, ods. 3 písm. b) zákona uvádza, že: „Do dočasnej štátnej služby možno prijať občana, ktorý sa uchádza o štátnu službu bez výberového konania alebo výberu na voľné štátnozamestnanecké miesto do obsadenia tohto miesta štátnym zamestnancom v stálej štátnej službe.“ a § 18 písm. f) „dočasná štátna služba štátneho zamestnanca prijatého podľa § 17 ods. 3 písm. b) trvá najviac šesť mesiacov.“ V zákone neexistuje žiadne ustanovenie o tom, že na miesto, ktoré je obsadené zamestnancom v dočasnej štátnej službe, sa tento zamestnanec sám nemôže prihlásiť do výberového konania do stálej služby. To znamená, že osoba, ktorá sa bez výberového konania alebo výberu už pohybuje v štátnej správe, môže po absolvovaní výberu pokračovať v stálom štátnozamestnaneckom pomere.

## **Príklad 2: Riziko zneužitia dočasnej štátnej služby na politizáciu štátnej správy**

V médiách sa objavili informácie o prijatí uchádzačky do vysoko postavenej funkcie viceprezidentky Finančného riaditeľstva, ktoré potvrdzujú zlé nastavenie zákona v prípade dočasnej stálej služby. Zo zverejneného videa vyplýva, že uchádzačka o zamestnanie si podala žiadosť o prijatie do zamestnania do dočasnej stálej služby 28. februára, za jediný deň boli overené a preverené odborné zdatnosti a schopnosti, bezpečnostné riziká a na návrh prezidenta Finančnej správy ju stihol minister financií do funkcie viceprezidentky vymenovať. V zákonnej lehote bolo vyhlásené výberové konanie na funkciu viceprezidenta/viceprezidentky do stálej štátnej služby, do ktorého sa prihlásila aj zamestnankyňa pracujúca na tejto pozícii v dočasnej stálej službe. Vo výberovom konaní uspela a v súčasnosti pracuje ako viceprezidentka Finančného riaditeľstva. Otázka, či išlo o jedinú uchádzačku, zostala zo strany Finančného riaditeľstva nezodpovedaná. „Do štátnych funkcií sú nominované osoby, ktoré sú blízke politickým stranám a hnutiam, ich rodinní príslušníci, priateľky, frajerky, rôzni prisluhovači, kamaráti zo školy, z vojny atď. bez znalostí alebo bez odborných schopností, ktoré si úrad, ktorý riadia vyžaduje. Do funkcií sú nominovaní a dostávajú sa rôznym záhadných spôsobom tzn. jeden deň pracuje ako referent a nasledujúci deň sa stane riaditeľ tohto odboru. Týmto spôsobom sa do štátnej služby dostávajú osoby z externého prostredia a za určitým účelom, na základe doporučenia kamarátov, politických strán a záujmových

<sup>16</sup> V dočasnej štátnej službe budú vykonávať štátnu službu aj štátni zamestnanci patriaci do špecifickej kategórie (napr. odborník ústavného činiteľa, štátny zamestnanec vo verejnej funkcii podľa tohto zákona, štatutárny orgán vymenovaný podľa osobitného predpisu, ...).

*skupín, osoby ktoré počas svojho funkčného obdobia splnia svoje úlohy a na jeho konci so štátnej správy odídu.<sup>17</sup>"*

Takéto nastavenie zákona poskytuje veľký priestor pre subjektívne rozhodnutia, ktoré môžu prispievať politizácii štátnej správy. V zákone o štátnej správe odporúčame zrušiť možnosť prijatia do dočasného štátnozamestnaneckého pomeru bez výberového konania alebo výberu.

### **2.1.3. Sú zamestnanci štátnej správy chránení zákonným výpočtom dôvodov, pre ktoré je možné ich prepustiť alebo odvolať?**

Služobný úrad môže dať štátnemu zamestnancovi výpoveď len z taxatívne vymedzených dôvodov. Výpovedné dôvody služobného úradu sú v zákone o štátnej službe uvedené v §47 písm. a) až i). V súlade so všeobecnou úpravou Zákonníka práce o výpovedi, ktorá sa primerane použije aj na štátnozamestnanecké vzťahy, musí výpoveď spĺňať tieto náležitosti: výpoveď musí byť písomná, riadne doručená a dôvod výpovede sa musí skutkovo vymedziť tak, aby ho nebolo možné zameniť s iným dôvodom. V prípade, ak výpoveď nespĺňa niektorú z uvedených náležitostí, je neplatná.

V praxi sa ukazuje ako problematické ustanovenie § 47 písm. b) zákona o štátnej službe: *„Služobný úrad môže dať štátnemu zamestnancovi výpoveď, ak sa zrušuje alebo zrušilo<sup>18</sup> štátnozamestnanecké miesto, služobný úrad nemá pre štátneho zamestnanca iné vhodné štátnozamestnanecké miesto alebo štátny zamestnanec nesúhlasí s trvalým preložením v služobnom úrade a nedohodne sa so služobným úradom inak.“*

Z ustanovenia § 47 písm. b) zákona o štátnej službe vyplýva, že obe podmienky musia byť kumulatívne splnené naraz, teda tak, že sa zrušuje alebo zruší štátnozamestnanecké miesto a služobný úrad nemá pre zamestnanca iné vhodné miesto. Splnenie povinností vyplývajúcich služobnému úradu je hmotnoprávnou podmienkou platného skončenia štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou. K hmotnoprávnym podmienkam platnosti výpovede patrí aj tzv. splnenie ponukovej povinnosti zo strany služobného úradu. Nesplnenie tejto povinnosti je sankcionované neplatnosťou výpovede z pracovného pomeru.

Podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky: *„v prípade výpovedi danej organizáciou z dôvodu organizačných zmien, zmien výrobných úloh atď., v ktorých dôsledku organizácia stratila vôbec možnosť pracovníka zamestnávať alebo sa pracovník stal pre ňu nadbytočný, je rozhodujúce, aby v dobe keď bola daná výpoveď, bolo o organizačnej zmene, poprípade o zmene výrobných úloh, už rozhodnuté a realizácia tejto zmeny je zabezpečená tak, aby bolo nepochybné, že v dôsledku tejto zmeny organizácia v dohľadnej dobe, spravidla sa rovnajúcej výpovednej dobe, stratí vôbec možnosť pracovníka zamestnávať, alebo sa stane pre ňu pracovník nadbytočným.“*

<sup>17</sup>Konkurz na štátneho zamestnanca? Do štátnej služby sa prijímajú podvodom!, <https://www.youtube.com/watch?v=VTY99dzBtdM#t=204>

<sup>18</sup> Ak sa zrušuje štátnozamestnanecké miesto – pôjde o prípady, kedy štátny zamestnanec v čase zrušenia štátnozamestnaneckého miesta reálne vykonáva štátnu službu v služobnom úrade, ak sa zrušilo štátnozamestnanecké miesto – ustanovenie sa vzťahuje na prípady, v ktorých štátny zamestnanec v čase zrušenia jeho štátnozamestnaneckého miesta nevykonáva štátnu službu v služobnom úrade (napr. z dôvodu zaradenia mimo činnnej štátnej služby, z dôvodu dlhodobého čerpania služobného voľna, ...) a do služobného úradu sa vráti v čase, keď jeho štátnozamestnanecké miesto už reálne neexistuje.

Zákon neustanovuje, že by rozhodnutie o organizačnej zmene malo byť prijaté písomne a ani nepredpokladá, že zamestnávateľ toto rozhodnutie vyhlasuje alebo iným spôsobom zverejňuje. Z toho vyplýva, že zamestnanec, ktorého sa rozhodnutie o organizačnej zmene týka, s ním môže byť oboznámený až vo výpovedi z pracovného pomeru.

### **Príklad 3: Porušenie výpovedných dôvodov zákona o štátnej službe**

Príklady porušenia výpovedných dôvodov zo strany služobného úradu je možné nájsť pri vyhľadávaní v súdnych rozhodnutiach Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky. V prípade podania žaloby štátneho zamestnanca, rozhoduje o tomto podaní súd, ktorý na základe dokazovania vydá rozhodnutie o platnom alebo neplatnom skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Spory v súvislosti s porušením ustanovenia § 47 písm. b) sú založené na tom, že štátnemu zamestnancovi bola doručná výpoveď odôvodnená tým, že miesto bolo zrušené, služobný úrad nemá iné vhodné miesto a preto nemá možnosť ďalej zamestnanca zamestnávať v mieste, ktoré bolo dohodnuté ako miesto výkonu práce, ani v mieste bydliska ani v inom mieste. Štátny zamestnanec, v postavení žalobcu však preukáže, že v čase výpovede existovali voľné miesta, ktoré bol ochotný a schopný vykonávať. Tieto mu však neboli ponúknuté, čím prišlo k porušeniu zákonných povinností zo strany služobného úradu<sup>19</sup>. Druhou možnosťou je, že služobný úrad sa neriadi v zmysle judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a nepreukáže, že v čase doručenia výpovede bolo vydané rozhodnutie o zrušení štátnozamestnaneckého miesta<sup>20</sup>.

Za zvýšenú fluktuáciu zamestnancov na riadiacich pozíciách je čiastočne zodpovedné aj znenie § 37 ods. 4 a 5, v ktorom sa uvádza, že: „*Vedúci úradu môže so súhlasom štatutárneho úradu odvolať z funkcie vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi, aj bez uvedenia dôvodu, ak osobitný predpis neustanovuje inak*“. a „*Vedúci úradu na návrh štatutárneho orgánu alebo na návrh štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii odvolá aj bez uvedenia dôvodu vedúceho zamestnanca, ktorého priamo riadi štatutárny orgán alebo štátny zamestnanec vo verejnej funkcii, ak osobitný predpis neustanovuje inak.*“ Tieto dve ustanovenia sú zároveň uvedené aj ako dôvody na výpoveď zo strany služobného úradu, v § 47, písm. d): „*Služobný úrad môže dať štátnemu zamestnancovi výpoveď ak štátny zamestnanec, ktorý bol odvolaný z funkcie vedúceho zamestnanca podľa § 37 ods. 3 písm. b) a c), nesúhlasí so zaradením na vykonávanie štátnej služby na štátnozamestnanecké miesto v tom istom odbore štátnej služby a na tú istú funkciu a nedohodne sa so služobným úradom.*“

Ústava Slovenskej republiky zaručuje v článku 36 právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky a zákon má zabezpečiť najmä ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii. Skončenie pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa bez uvedenia dôvodu neupravuje ani Zákonník práce. Domnievame sa, že jediné, čo „zachraňuje“ ustanovenie zákona o štátnej službe o odvolaní vedúceho úradu alebo vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu pred protiústavnosťou, je tzv. ponuková povinnosť služobného úradu. Z uvedeného vyplýva, že služobný úrad môže dať štátnemu

<sup>19</sup> Napr. uznesenie Okresného súdu Košice I, spisová značka 35Cpr/1/2011, <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Sudne-rozhodnutia/Sudne-rozhodnutie-detail.aspx?PorCis=8789AA77-0493-4E43-802A-011094E875BB&PojCislo=521027>

<sup>20</sup> Napr. súdne rozhodnutie Okresného súdu Humenné, spisová značka 5C/42/2011, <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Sudne-rozhodnutia/Sudne-rozhodnutie-detail.aspx?PorCis=FC20AA5F-803F-41AC-8BF5-7E0F00B967FE&PojCislo=235487>

zamestnancovi vo vedúcej funkcii výpoveď až po tom, ako nesúhlasí so zaradením na iné miesto, čomu by mala predchádzať ponuka zo strany služobného úradu.

Otázka zmeny a skončenia štátnozamestnaneckého pomeru je upravená v zákone o štátnej službe pomerne detailne avšak podľa nášho názoru obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré prispievajú k zvýšeniu fluktuácie zamestnancov v bežných aj v riadiacich funkciách. Odporúčame, aby v záujme zvýšenia istoty zamestnancov v štátnozamestnaneckom pomere, zákon o štátnej službe obsahoval povinnosť prijať zmenu organizačnej štruktúry služobného úradu v písomnej podobe a povinnosť informovať zamestnancov o tejto zmene. Navrhujeme zmeniť znenie § 37 ods. 4 a 5 tak, aby každé odvolanie z funkcie vedúceho zamestnanca obsahovalo odôvodnenie. Súdny dvor Európskej únie k povinnosti odôvodnenia rozhodnutia skonštatoval, že: *„Predmetom povinnosti odôvodnenia je jednak poskytnúť dotknutej osobe dostatočné podklady na to, aby zistila, či je rozhodnutie dôvodné, alebo či má vady, ktoré by umožnili napadnúť jeho zákonnosť, a jednak umožniť súdu vykonať preskúmanie zákonnosti rozhodnutia. Rozhodnutie, ktoré nie je vôbec odôvodnené tak z hľadiska jeho textu samotného, ako aj z hľadiska prvkov týkajúcich sa jeho znenia alebo kontextu, ktoré súviseli s jeho prijatím, nemôže byť totiž predmetom preskúmania vnútornej zákonnosti súdom, a to bez ohľadu na rozsah tohto preskúmania. Pokiaľ by pre autora rozhodnutia neexistovala povinnosť uviesť dôvody, ktoré viedli k jeho prijatiu, spôsobilosť súdu splniť svoje poslanie spočívajúce v preskúmaní vnútornej zákonnosti aktov, ktoré sú mu predložené, ako aj súdna ochrana priznaná jednotlivcovi, by tak boli ohrozené a záviseli by na úvahe autora uvedeného rozhodnutia. Požiadavka, aby inštitúcia predložila odôvodnenie svojich rozhodnutí, je teda neoddeliteľná od existencie právomoci súdu preskúmať dôvodnosť uvedených rozhodnutí.“<sup>21</sup>*

## 2.2. Indikátor: oddelenie politických a nepolitických funkcií

Požiadavka na oddelenie politických a nepolitických funkcií je založená na presvedčení, že zákon by mal jasne stanoviť, ktoré konkrétne pozície sú obsadzované na základe politického kľúča a ktoré sú nepolitické, teda čisto úradnícke<sup>22</sup> a majú byť obsadzované transparentnými výberovými konaniami. V tejto časti sme sa pozreli na to, či zákon o štátnej službe definuje oddelenie štátnozamestnaneckých miest. Jednoznačné rozdelenie kompetencií medzi politikov a úradníkov spolu so zamedzením politizácie rozhodovania úradníkov by rozhodne zvýšilo nezávislosť výkonu štátnej správy.

Na účely zákona sa za štátneho zamestnanca považuje *„fyzická osoba, ktorá je v štátnozamestnaneckom pomere a vykonáva štátnu službu v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby.“* Štátnym zamestnancom vo verejnej funkcii je aj fyzická osoba, ktorá vykonáva štátnu službu v služobnom úrade na základe zvolenia do funkcie Národnou radou Slovenskej republiky alebo vymenovania do funkcie prezidentom, vládou, predsedom Národnej rady Slovenskej republiky, predsedom Ústavného súdu a prednostom obvodného

<sup>21</sup> Rozsudok Súdu prvého stupňa (odvolacia komora) z 8. septembra 2009. Európska nadácia pre odborné vzdelávanie (ETF) proti Pia Landgren, Abstrakt v slovenčine dostupný na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79981&pageIndex=0&doclang=SK&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=55277>

<sup>22</sup> Pod pojmom úradnícke miesta rozumieme administratívne aj odborné funkcie.

úradu, bez určenia odboru. Z dôvodu špecifického postavenia týchto kategórií zamestnancov je upravená pôsobnosť zákona na týchto štátnych zamestnancov v obmedzenom rozsahu<sup>23</sup>.

Štátna služba je podľa zákona budovaná na viacerých princípoch, s ktorých kľúčovým pri tejto otázke je princíp politickej neutrality. Podľa Dôvodovej správy je tento princíp vyjadrený v ustanoveniach zakazujúcich štátnemu zamestnancovi vyvíjať v služobnom úrade činnosti, ktoré by mohli slúžiť záujmom politickej strany alebo hnutia<sup>24</sup>. Jasné oddelenie politických a nepolitických funkcií v zákone o štátnej správe úplne absentuje.

#### **Príklad 4: Oddelenie politických a nepolitických funkcií v zákone o štátnej službe**

Prebiehajúca diskusia k novému zákonu o štátnej službe (pozn., prebiehajúca Reforma ESO) otvorila aj tému politických a odborných nominácií. Podľa slov súčasného ministra vnútra: „*Pozície štátnych úradníkov by mali byť v budúcnosti rozdelené, ešte predtým by však malo byť jasné, koľko úradníkov štát potrebuje. Po tom, čo bude optimalizovaný počet úradníkov, chcem, aby tento zákon úprimne priznal - toto je politická nominácia a toto odborná. Nepolitické pozície by sa mali obsadzovať po platnosti zákona o štátnej službe cez nové výberové konania a odborný konkurz. Pri odbornej nominácii by zákon garantoval určité výhody, no tie budú podmienené odbornosťou, výkonmi a disciplínou úradníkov. Súčasťou práce s úradníkmi preto má byť pravidelné hodnotenie ich výkonu, odbornosti či úspešnosť pri odvolaní. Na základe pravidelných hodnotení môže svoju prácu stratiť alebo v nej naďalej pokračovať.*“ Ďalej sa minister vnútra vyjadril, že k politickým funkciám by mali patriť štátni tajomníci a prednostovia okresných úradov a pod nepolitické funkcie budú zaradení vedúci služobných úradov a riadiaci zamestnanci ministerstiev. Tých by nebolo možné odvolať bez uvedenia dôvodu ako to bolo doteraz.<sup>25</sup>

Vyjadrenie, ktoré poskytol minister vnútra, spolu s predstavou o nastavení nového zákona o štátnej službe, korešpondujú s nedávno formulovanými odporúčaniami OECD (2014). V tomto zmysle „*nastávajúci zákon o štátnej službe je príležitosťou na predstavenie lepšej štátnej služby. Strategickými cieľmi by mali byť najmä zníženie politizácie pomocou správne definovaných úloh štátnej služby a oddelení politických ostatných činností. Politické nominácie by mali byť nevyhnutné iba v prípade pokrytia určitých vládnych pozícií ale musia byť jasne rozlíšené od administratívnych a odborných miest v štátnej správe. Cieľom nového nastavenia štátnej služby by malo byť aj vybudovanie profesionality u štátnych zamestnancov. Znamená to najmä otvorený, zásluhovo orientovaný systém, zvyšovanie kvalifikácie, transparenté pravidlá pre povýšenie a zvýšenie plátov ale aj jasné vymedzenie zodpovednosti, práv a povinností súvisiacich s výkonom profesionálnej správy. Udržiavanie štátnej správy v konštantnom stave pôsobí nepríťažlivo pre schopných a kvalifikovaných ľudí. Určitá miera záruk a starostlivosti zabezpečí stabilitu a profesionalitu zamestnancov.*“<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Na štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii sa nevzťahujú ustanovenia o podmienkach prijatia, obsadzovania miest, služobnej zmluve, skúšobnej dobe, skončení štátnozamestnaneckého pomeru vrátane výpovedných dôvodov, ale aj zvyšovania kvalifikácie.

<sup>24</sup> § 60, ods. 1, písm. b): Štátny zamestnanec je povinný, vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranné a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektivnosť konania a rozhodovania.

<sup>25</sup> <http://www.aktuality.sk/clanok/243114/pri-uradnikoch-chceme-odlisit-politicke-a-odborne-nominacie-slubuje-minister-kalinak/>, <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/322013-zastavi-zakon-o-statnej-sluzbe-politicke-trafiky/>

<sup>26</sup> OECD (2014), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.  
doi: [10.1787/9789264212640-en](https://doi.org/10.1787/9789264212640-en)

Keďže v súčasnom zákone č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe úplne absentuje oddelenie politických a úradníckych funkcií, v prípadnom novovzniknutom zákone odporúčame ich jasné separovanie spolu s ostatnými náležitosťami podľa odporúčaní OECD (2014). K naplneniu snahy znížiť politizáciu môžu pomôcť aj odporúčania Podnikateľskej aliancie Slovenska, ktoré navrhujú vytvoriť verejný register politických nominácií vo verejnej správe s cieľom prepojiť riadiace úspechy či neúspechy priamo s politickými stranami a sprehládniť agendu stretnutí politických nominantov vo verejných funkciách s reprezentantmi záujmových skupín<sup>27</sup>.

### **2.3. Indikátor: ochrana štátnych zamestnancov pred nezákonnými príkazmi a ochrana tzv. whistleblowerov**

Ďalším indikátorom politizácie je odpoveď na otázku, či a kým spôsobom sú zamestnanci štátnej správy chránení v prípade nezákonného príkazu vydaného nadriadeným, to znamená či majú možnosť odmietnuť nezákonne vydaný príkaz alebo pokyn bez toho, aby im hrozil právny postih. Zamestnanci, nútení plniť príkazy bez ohľadu na právnu úpravu alebo verejný záujem, nevykonávajú svoju činnosť v súlade so zásadami dobrého spravovania. Taktiež sem zaradujeme problematiku ochrany oznamovateľov nekalých praktík (tzv. whistleblowerov). Pozreli sme sa na práva a povinnosti štátneho zamestnanca v šiestej hlave zákona o štátnej službe.

#### **2.3.1. Ako je štátny zamestnanec chránený pred nezákonnými príkazmi?**

V zmysle zákona o štátnej službe štátny má štátny zamestnanec právo odmietnuť služobnú úlohu, ktorá je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Na druhej strane, má zamestnanec povinnosť riadiť sa pri vykonávaní štátnej služby pokynmi vedúceho zamestnanca, ak sú v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a služobnými predpismi. V prípade, že sa zamestnanec domnieva, že mu bol uložený pokyn v rozpore s predpismi, je povinný písomne upozorniť vedúceho zamestnanca pred tým, ako začne pokyn plniť. Ak však vedúci zamestnanec trvá na splnení, musí to oznámiť štátnemu zamestnancovi písomne. Medzi povinnosťami patrí zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa zamestnanec dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby a ktoré nemožno oznamovať iným osobám. Z tejto povinnosti neexistuje žiadna výnimka. Zákon o štátnej službe umožňuje detailnejšie upraviť niektoré okruhy, ako napr. ochranu oznamovateľov, v interných predpisoch tzv. Služobným poriadkom, avšak „*súčasná znenia služobných poriadkov ministerstiev takéto ustanovenia neobsahujú*“<sup>28</sup>.

Vo veciach vykonávania štátnej služby môže podať štátny zamestnanec sťažnosť, ak sa domnieva, že jeho práva podľa zákona o štátnej službe, ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a služobných predpisov boli porušené<sup>29</sup>. Všeobecná procesná úprava podávania sťažností, teda proces podávania, prijímania, evidovania, lehôt, prešetrovania, vybavovania a kontroly vybavenia sťažností štátneho zamestnanca je upravená v zákone č.

<sup>27</sup> Podnikateľská aliancia Slovenska, Opatrenia na obmedzenie korupcie v podnikateľskom prostredí, [http://alianciapas.sk/wp-content/uploads/2013/04/01-Opatrenia-na-obmedzenie-korupcie-v-podnikate%C4%B5skom-prostred%C3%AD\\_FINAL-WEB.pdf](http://alianciapas.sk/wp-content/uploads/2013/04/01-Opatrenia-na-obmedzenie-korupcie-v-podnikate%C4%B5skom-prostred%C3%AD_FINAL-WEB.pdf)

<sup>28</sup> Transparency International Slovensko, Poskytovanie alternatívy k tichu: Smerom k silnejšej ochrane a podpore whistleblowerov v EÚ Správa: Slovenská republika <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2013/11/wb.Legislation.v210812sk.v02-1-1.pdf>

<sup>29</sup> § 65 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe

9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Zákon o sťažnostiach umožňuje obrátiť sa na štátny orgán s podnetom a súčasne ukladá štátnemu orgánu takýto podnet vybaviť. Sťažnosti podávajú tak fyzické osoby, ako aj právnické osoby, okruh potenciálnych sťažovateľov nie je nijako obmedzený. Podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu. Totožnosť sťažovateľa je orgán verejnej správy povinný utajiť, ak o to sťažovateľ požiada. To ale neznamená, že zákon umožňuje podávanie anonymným sťažnosťami, práve naopak, každá sťažnosť musí obsahovať meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu alebo prechodného pobytu sťažovateľa. Ak sťažnosť podáva právnická osoba, musí obsahovať jej názov a sídlo, meno a priezvisko osoby oprávnenej za ňu konať. Ak sťažnosť neobsahuje tieto náležitosti, orgán štátnej správy sťažnosť odloží.

Na základe uvedených informácií považujeme ustanovenia zákona o štátnej službe, ktoré súvisia s ochranou pred nezákonnými príkazmi za primerané. Zároveň však odporúčame novelizovať zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach tak, aby mohla byť sťažnosť štátneho zamestnanca vo veciach vykonávania štátnej služby podaná anonymne, za predpokladu, že obsahuje konkrétne údaje, ktoré nasvedčujú, že bol porušený právny predpis.

### **2.3.2. Existuje ochrana oznamovateľov nekalých praktík (tzv. whistleblowerov)?**

Z hľadiska trestnoprávnej zodpovednosti podliehajú štátni zamestnanci rovnakým pravidlám ako ostatní občania Slovenskej republiky ale vzhľadom na charakter ich práce sa ich týkajú viaceré špecifické ustanovenia Trestného zákona (napr. ustanovenia § 189 ohľadom vydierania, § 329 prijímanie úplatku, § 353 ohrozenie dôvernej skutočnosti a vyhradenej skutočnosti, § 319 a § 320 ohrozenie utajovanej skutočnosti). Z pohľadu problematiky ochrany oznamovateľov je predovšetkým podstatný § 340 Trestného zákona, v zmysle ktorého, kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal niektorý z trestných činov korupcie, a taký zločin alebo trestný čin neoznámí bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky<sup>30</sup>. Predmetné ustanovenie je však dvojsečné, nakoľko môže pôsobiť aj ako hrozba proti oznamovateľovi, v prípade, že oznámil trestný čin korupcie v rámci svojej organizácie a nepodal oznámenie bez zbytočného odkladu aj orgánom činným v trestnom konaní alebo polícií<sup>31</sup>.

#### **Príklad 5: Oznamovateľka nekalej činnosti (tzv. whistleblower) v štátnej správe**

Od roku 2008 udeľuje Aliancia Fair-play a VIA IURIS ocenenie Biela Vrana, ako poďakovanie vzácnym ľuďom ktorí sú ochotní brániť pravdu a spravodlivosť, konkrétnym činom preukázali občiansku odvahu, potlačili osobné záujmy v mene verejného prínosu, hodnôt, či princípov a mohli pritom podstúpiť riziko, rôzne príkoria, či zažiť odsúdenie. Jednou z ocenených Bielych Vrán je aj pani Simona Rudavská, ktorá ako šéfka jednej zo sekcií Ministertstva práce, sociálnych vecí a rodiny, oznámila na polícii, že sa ju pokúša korumpovať kolega. Žiadal, aby

<sup>30</sup> § 340, ods. 1 Trestného zákona: Kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal zločin, na ktorý tento zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou najmenej desať rokov, alebo niektorý z trestných činov korupcie uvedených v treťom diele ôsmej hlavy osobitnej časti, a taký zločin alebo trestný čin neoznámí bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, alebo namiesto toho, ak ide o vojaka, svojmu nadriadenému alebo služobnému orgánu, a ak ide o osobu vo výkone trestu odňatia slobody alebo vo výkone väzby príslušníkovi Zboru väzenskej a justičnej stráže, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

<sup>31</sup> <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2013/11/wb.legislation.v210812sk.v02-1-1.pdf>



do pripravovanej novely zákona zapracovala konkrétne zmeny, za čo ponúkal odmenu najmenej 20 tisíc eur a ubytovací poukaz do hotela, ktorý patrí jednej z finančných skupín. Pani Rudavská po nahlásení korupcie prijala úlohu agentky, štátny úradník bol uznaný vinným ale zapojenie finančnej skupiny do korupcie sa nepodarilo preukázať. To, že súčasné nastavenie zákona o štátnej službe neposkytuje dostatočnú ochranu oznamovateľom nekalých praktík potvrdzuje aj fakt, že napriek dlhoročnej praxi bola pani Rudavská po ôsmich rokoch pôsobenia na ministerstve prepustená. Minister však bezprostredne po medializácii a kritike prepustenia zo strany novinárov rozhodol o jej opätovnom zamestnaní v štátnej správe.<sup>32</sup>

*„Pokiaľ ide o samotnú ochotu občanov oznámiť nekalé praktiky polícii, iba 5 % občanov by určite oznámilo, keby od nich niekto pýtal úplatok alebo by vedeli o niekom, kto berie úplatky. Ako dôvod neoznámenia korupcie uvádzajú respondenti to, že to nemá význam (31%) alebo strach z odvety (26%). Odpoveďou politikov na negatívny postoj verejnosti k oznamovaniu nekalých praktík boli a sú verejné slovné deklarácie, ktoré sa v praktickom živote prejavili v posilnení komunikačných kanálov na oznámenie nekalých praktík. Na ministerstvách sú zavedené nasledovné komunikačné nástroje: písomné alebo osobné oznámenie nadriadenému, umiestnenie čiernej skrinky, osobitná emailová schránka, elektronický formulár na webovom sídle, aplikácia v rámci intranetovej siete a telefónne linky.“<sup>33</sup>*

V roku 2012 zhodnotila organizácia Transparency International Slovensko legislatívnu úpravu, úroveň aplikácie existujúcich nástrojov v praxi a dosiahnuté výsledky v oblasti oznamovania nekalých praktík ako nízku. Z tohto dôvodu odporučila úpravu problematiky samostatným právnym predpisom. V zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 137 z 20. marca 2013, predložilo Ministerstvo vnútra 31. marca 2014 návrh nového zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti do medzirezortného pripomienkového konania. Návrh zákona upravuje ochranu zamestnancov pred prípadnými postihmi za oznámenie korupcie a inej protispoločenskej činnosti a povinnosti zamestnávateľov pri prijímaní a vybavovaní takýchto podaní. Ako uvádza ministerstvo, návrh vyplýva z Programového vyhlásenia vlády na roky 2012 -2016 a Transparency International Slovensko pôsobilo ako konzultant pri príprave návrhu zákona. Nová úprava má podľa ministra širší záber oproti starším poslaneckým návrhom<sup>34</sup>. Nepokrýva iba korupciu a vybranú trestnú činnosť. *„Po posúdení potreby novej právnej úpravy sa navrhuje rozšíriť možnosti poskytovania ochrany nielen na oznámenie korupčného správania, ale aj na oznámenie inej protispoločenskej činnosti“.*<sup>35</sup> Okrem definície oznamovateľa a systému poskytovania ochrany a vybavovania podnetov, obsahuje návrh zákona motivačné

<sup>32</sup> <http://www.bielavrana.sk/oceneni2012.php>

<sup>33</sup> <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2013/11/wb.legislation.v210812sk.v02-1-1.pdf>

<sup>34</sup> napr. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Daniela Lipšica a Jany Žitňanskej na vydanie zákona o ochrane osôb pri odhaľovaní trestnej činnosti súvisiacej s trestnými činmi korupcie a inými vybranými trestnými činmi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, do NRSR doručený 22.2.2013

<sup>35</sup> Dôvodová správa k Návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti, <https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=191&matEID=7144&docEID=356683&docFormEID=14&docTypeEID=5&langEID=1&tStamp=20140714110934710>, Návrh definuje závažnú protispoločenskú činnosť ako protiprávne konanie, ktoré je: niektorým z trestných činov verejných činiteľov, korupcie alebo poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločností, trestným činom s hornou hranicou trestu odňatia slobody prevyšujúcou tri roky alebo právnym deliktom, za ktorý možno uložiť pokutu vo výške najmenej 50.000 eur. Pod zákon tak budú spadať napríklad aj delikty ako znečisťovanie životného prostredia či predaj pokazených potravín po záruke, pri ktorých možno uložiť takúto vyššiu pokutu.

nástroje pre zamestnancov, napr. poskytovanie bezplatnej právnej pomoci, nenárokovateľnú odmenu ale aj možnosť utajenia totožnosti osoby, ktorá podnet podáva a zbieranie informácií o problematike v zodpovednej inštitúcii (Slovenské národné stredisko pre ľudské práva). Návrh zákona novelizuje aj ďalších 16 súvisiacich právnych zákonov.

K predloženému návrhu zákona bolo v rámci medzirezortného pripomienkového konania do konca lehoty v apríli 2014, vznesených 259 pripomienok, z toho 6 zásadných s rozporom, 34 zásadných a 219 obyčajných. V súčasnosti (júl 2014) je materiál v štádiu rokovania poradných orgánov vlády. Účinnosť návrhu sa predpokladá po schválení vo vláde a v parlamente od 1. novembra 2014.

Domnievame sa, že schválenie návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti, by mohlo zabezpečiť zvýšenú ochranu štátnych zamestnancov tak pred nezákonnými príkazmi zo strany nadriadených ako aj v prípade oznamovania nekalých praktík.

Do schválenia tohto zákona však považujeme za nevyhnuté vychádzať z názoru, že *„právo občana nahlásiť neetické alebo nelegálne správanie je prirodzenou súčasťou slobody prejavu, ktoré je postavené na princípoch integrity a transparentosti.“*<sup>36</sup> Preto by základné požiadavky na funkčnú ochranu oznamovateľov mali obsahovať dostupné, spoľahlivé a bezpečné metódy na oznámenie nekalého správania, dostatočnú ochranu pred odplatou a nástroje na zverejňovanie informácií o téme. Z odporúčaní Transparency International Slovensko<sup>37</sup>, ktoré sa tejto téme venovalo v roku 2012, podporujeme najmä uľahčenie oznamovania vytvorením anonymných komunikačných kanálov. *„Záujem by sa mal sústrediť na získavanie relevantných informácií o nekalých praktikách, nie na osobu oznamovateľa. Takýto komunikačný systém by mal byť minimálne v rámci štátnej správy unifikovaný. V tomto smere sa pomerne úspešné z pohľadu počtu prijatých podnetov ukázali protikorupčné telefónne linky.“* Prešetrovanie podnetov regulovať písanými procesnými pravidlami, ktoré by mohli byť súčasťou Služobných poriadkov ministerstiev ako aj vytvoriť kontrolný orgán v danom subjekte. *„Z hľadiska organizačnej štruktúry by mal mať kontrolný orgán nezávislosť a zodpovednosť najvyššiemu riaditeľovi, resp. ministrovi v rámci organizácie“.* Zvýšeniu ochrany oznamovateľov by mohlo prispieť aj pravidelné vzdelávanie zamestnávateľov, zamestnancov ako aj verejnosti, kde vidíme priestor pre zapojenie neziskového sektora.

---

<sup>36</sup> Oživení o.z., About us with us – Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2014

<http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2014/06/Whistleblowers.pdf>

<sup>37</sup> Transparency International Slovensko, Poskytovanie alternatív k tichu: Smerom k silnejšej ochrane a podpore whistleblowerov v EÚ Správa: Slovenská republika

<http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2013/11/wb.legislation.v210812sk.v02-1-1.pdf>

## Tretia časť: Úrad pre štátnu službu v rokoch 2002 až 2006

*„Úrad vlády intenzívne pracuje na novom zákone o štátnej službe. Hlavnými zmenami, ktoré majú zabezpečiť profesionalitu a politickú neutralitu štátnych úradníkov, má byť určenie politických a nepolitických funkcií. Podrobnosti nie sú známe, predpokladá sa však, že výberové konania na nepolitické funkcie bude riadiť centrálny úrad podobný niekdajšiemu Úradu pre štátnu službu.“<sup>38</sup>* Na základe tohto vyjadrenia ministra vnútra sme sa rozhodli pozrieť na pôsobenie Úradu pre štátnu službu, od jeho vzniku v roku 2002 až do jeho zrušenia v roku 2006. Prinášame analýzu najvýznamnejších ustanovení zákona o štátnej službe<sup>39</sup> a oblastí, v ktorých Úrad pôsobil, doplnené domácimi a zahraničnými analýzami.

Úrad pre štátnu službu Slovenskej republiky plnil úlohy v oblasti štátnej správy ako centrálny koordinačný orgán s cieľom vybudovania profesionálnej a etickej štátnej služby. V zmysle zákona mal zabezpečovať jednotný postup pri uplatňovaní zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov, rovnako ako aj vydávať služobné predpisy na zabezpečenie právnych vzťahov pri vykonávaní štátnej služby. Pôsobenie Úradu v oblasti manažmentu ľudských zdrojov je možné rozdeliť na dve hlavné skupiny úloh: strategické a operačné. Samotný zákon však pojmy manažment ľudských zdrojov alebo strategické či operatívne úlohy neupoužíva.

### Strategické úlohy Úradu pre štátnu službu

V zmysle § 6, ods. 2 zákona o štátnej službe je možné medzi strategické úlohy zaradiť plánovanie a kontrolu. Pravdepodobne najvýznamnejším plánovacím nástrojom, explicitne spomenutým v zákone, je tzv. systemizácia, teda určenie počtu štátnozamestnaneckých miest v stálej, dočasnej a prípravnej štátnej službe a objem finančných prostriedkov na platy štátnych zamestnancov. Proces systemizácie vytváral napätie medzi Úradom a Ministerstvom financií, pretože obe inštitúcie si vyhradzovali právo na posledné slovo pri určení počtu zamestnancov ako aj peňažných prostriedkov. Výsledkom bolo, že služobné úrady sa sťažovali na celú systemizáciu a skutočnosť, že nevedeli s kým ohľadom tohto procesu komunikovať. Na druhej strane, *„Úrad začal v apríli 2002 organizovať práce na podkladoch k systemizácii miest na rok 2004. Vydal metodické usmernenie, vytvoril štruktúru služobných úradov, spracoval informácie o menovaní zamestnancov do štátnej služby. Národná rada SR sa však v roku 2003 uzniesla, že systemizácia sa v roku 2004 neuplatní“<sup>40</sup>*, čo považoval Úrad za vážny zásah do budovania štátnej služby s negatívnym vplyvom na plnenie strategických cieľov. Kontrolné právomoci Úradu spočívali v kontrole dodržiavania zákona o štátnej službe a predpisov vydaných na jeho vykonanie ako aj rozhodovanie o odvolaniach proti rozhodnutiam služobného úradu. Účelom kontroly zo strany Úradu bolo zabezpečiť, aby boli všetky kroky zo strany ministerstiev v súlade so základnými zásadami, stratégiami a etickými pravidlami, hoci prekážkou v tejto činnosti mohlo byť, že *„nie sú jasne definované mechanizmy koordinácie kontrolnej činnosti podľa zákona o štátnej službe. To znamená, že iné orgány ako Úrad kontrolujú dodržiavanie ustanovení zákona o štátnej službe. Vo vzťahu ku všetkým služobným úradom a v súlade s počtom štátnych zamestnancov na odbore*

<sup>38</sup> <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/322013-zastavi-zakon-o-statnej-sluzbe-politicke-trafiky/>

<sup>39</sup> V tejto časti správy pracujeme so zákonom č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe.

<sup>40</sup> Analýza praktického uplatňovania zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, [http://hsr.rokovania.sk/data/att/53660\\_subor.rtf](http://hsr.rokovania.sk/data/att/53660_subor.rtf)

*kontroly Úradu, vzhľadom na úlohy, ktoré plní, nie je v silách zamestnancov zvládnuť tieto úlohy.*<sup>41</sup>

## **Operatívne úlohy Úradu pre štátnu službu**

Koordináčne právomoci Úradu spočívali vo vykonávaní výberových konaní na štátnozamestnanecké miesta, riadení vzdelávania v štátnej službe a vypracovaní zásad odborého rastu a profesijnej kariéry štátnych zamestnancov. Na začiatku pôsobenia bol Úrad zodpovedný za celý výberový proces. Uverejňoval oznamy o voľných miestach na základe podkladov z ministerstiev, pripravoval konania, v ktorých boli vyberaní zamestnanci a takisto kreoval výberové komisie. Ministerstvá sa snažili obchádzať viaceré pravidlá a postupy a často odmietali spolupracovať, čo bolo najviditeľnejšie najmä na odmietnutí úspešných kandidátov na štátnych zamestnancov vybraných Úradom. Pre nedostatok personálnych a materiálnych zdrojov delegoval Úrad časť právomocí spojených s výberom štátnych zamestnancov na jednotlivé ministerstvá. Správa OECD (2014) konštatuje, že: *„hoci delegovanie právomocí nie je v rámci členských krajín nezvyčajné, v Slovenskej republike chýbali v tomto kroku usmernenia a efektívne nástroje kontroly na centrálnej úrovni. Vysoká úroveň delegovaných právomocí s limitovanou koordináciou môže mať významný dopad na predvídateľnosť kariérneho rastu a odmeňovania štátnych zamestnancov.*“<sup>42</sup> Vzdelávanie zabezpečovali služobné úrady vo vlastnej rézii, rozhodovali o tom aké školenie absolvuje určitá skupina zamestnancov, kto ho bude vykonávať a za akú cenu. Vzdelávanie zo strany Úradu bolo iba doplnkovou aktivitou. V analýze praktického uplatňovania zákona o štátnej službe sa uvádza, že: *„V oblasti vzdelávania štátnych zamestnancov boli pripravené viaceré vykonávacie predpisy. Úrad sa napriek nedostatočnému personálnemu a priestorovému zabezpečeniu zaoberal množstvom písomných, mailových a telefonických podnetov a žiadostí o metodické usmernenia, ktorých vybavil takmer 500 (pozn. rok 2002).*“

V novembri 2005 bol do Národnej rady SR doručený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej správe. V druhom čítaní, v marci 2006, bol prerokovaný a schválený pozmeňovací návrh, ktorý znamenal zrušenie Úradu pre štátnu službu. Dôvodová správa tohto návrhu uvádza, že: *„Úrad pre štátnu službu mal najmä koordinovať jednotný postup pri vykonávaní štátnej služby, jeho kompetencie boli koncipované značne široko v § 6 zákona. Úrad však už od začiatku svojej existencie nenaplnil očakávania, ktoré boli do jeho kreovania vkladane. Miesto toho, aby sa stal garantom dobre fungujúcej, odbornej a profesionálnej štátnej správy, stal sa jej príťažou. Postupne sa zbavoval kompetencií, ktoré mu vyplývali zo zákona a tým sa vyhýbal bremenu zodpovednosti za svoju činnosť. Úrade nebol schopný pružne reagovať na dianie v štátnej službe, stal sa nadbytočným medzičlánkom, ktorý všetky procesy, do ktorých vstupoval, zbytočne spomaľoval, čo malo v konečnom dôsledku negatívny vplyv na efektivitu štátnej správy. Jeho prínos pre štátnu službu v porovnaní s finančnými prostriedkami potrebnými na jeho činnosť sa javí ako nedostatočný. Jeho zostávajúce kompetencie by bez väčších ťažkostí*

<sup>41</sup> Analýza praktického uplatňovania zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, [http://hsr.rokovania.sk/data/att/53660\\_subor.rtf](http://hsr.rokovania.sk/data/att/53660_subor.rtf)

<sup>42</sup> OECD (2014), Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>

*mohli prevziať niektoré z ostatných ústredných orgánov štátnej správy napr. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, Úrad vlády.<sup>43</sup>*"

Na základe uvedených informácií sa domnievame, že myšlienka založenia a fungovania Úradu pre štátnu službu ako centrálného koordinačného orgánu bola správna. Hlavné úlohy Úradu v § 6 by bolo potrebné buď precíznejšie zadefinovať alebo doplniť detailnými predpismi, ktoré obsahujú výklad jednotlivých úloh, povinností a zodpovedností s nimi spojenými. Nemenej dôležité je poskytnúť založenej inštitúcii dostatočné finančné, personálne a materiálne kapacity resp. dostatočne dlhé časové obdobie na nastavenie svojich vnútorných procesov. Preto si myslíme, že po štyroch rokoch od založenia nie je možné posúdiť prínos z fungovania a činnosti Úradu a jeho zrušenie v roku 2006 vnímame ako politický krok.

Pri formulovaní odporúčania na opätovné založenie inštitúcie, ktorá by pôsobila ako centrálny koordinačný orgán v oblasti štátnej správy<sup>44</sup> vychádzame aj zo správy OECD (2014): *„Funkciou centrálného orgánu je vytvárať a dohliadať na aplikáciu kľúčových politík v tejto oblasti. Centrálny orgán väčšinou nezodpovedá za všetky rozhodnutia a procesy ale prerozdeľuje zodpovednosť na viaceré úrady, poskytuje im rady a podporuje ich rozhodnutia. V podstate, silný centrálny orgán umožňuje efektívnejšie delegovanie určitých právomocí na jednotlivé ministerstvá. Kľúčové úlohy takéhoto orgánu môžu zahŕňať strategické plánovanie pracovných síl naprieč celou štátnou správou, návrh, zavedenie a vymáhanie pravidiel klasifikácie pracovných miest, kariérneho postupu, dohľad nad dodržiavaním etických zásad, vzdelávanie, vytváranie návodov na výber štátnych zamestnancov. Jednou zo zodpovedností môžu byť aj rozpočtové otázky, avšak tieto sú väčšinou priradené ministerstvám financií. V prípade, že sú úlohy rozdelené tak ako je opísané, je veľmi dôležité zabezpečiť úzku a efektívnu spoluprácu medzi ministerstvom financií a centrálnym orgánom.“<sup>45</sup>*

---

<sup>43</sup> Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, Zoltán Horváth, <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=180845>

<sup>44</sup> Takéto inštitúcie, ktoré fungujú ako profesionálne ústredné orgány zamestnávania vo verejnej správe s presahom do politickej úrovne je možné nájsť vo viacerých krajinách OECD, napr. v Dánsku (Personalestyrelsen), Fínsku (Valtion tyomarkkinalaitos/ Statens Arbetsmarknadsverk) a Švédsku (Arbetsgivarverket)

<sup>45</sup> OECD (2014), Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>

## Odkazy a zdroje

- zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky
- zákon č. 312/2001 Z.z. o štátnej správe v znení neskorších predpisov
- zákon č. 400/2009 Z.z. o štátnej správe v znení neskorších predpisov
- zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
- zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 400/2009 o štátnej službe
- Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k zákonu č. 312/2001 Z.z. o štátnej správe, poslanec Zoltán Horváth
- Analýza praktického uplatňovania zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, Úrad pre štátnu službu
- Dôvodová správa k Návrhu zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti
- Materiál programu rokovania vlády, Program reformy ESO (Efektívna, Spoľahlivá, Otvorená štátna správa)
- Frank Bold, Public Money and Corruption risks, The risks of system political corruption in the management of EU funds and state-owned enterprises in the Czech Republic, Slovakia and Poland, 2013
- OECD (1999), "European Principles for Public Administration", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing
- OECD (2011), "Political influence in senior staffing", in Government at a Glance 2011, OECD Publishing
- OECD (2013), Slovak Republic: Fostering an Inclusive Job-rich Recovery, Better Policies, OECD Publishing
- OECD (2014), Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing
- Oživení o.z., About us with us – Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2014
- Podnikateľská aliancia Slovenska, Opatrenia na obmedzenie korupcie v podnikateľskom prostredí, 2013
- Transparency International Slovensko, Poskytovanie alternatívy k tichu: Smerom k silnejšej ochrane a podpore whistleblowerov v EÚ Správa: Slovenská republika, 2013

- Staroňová K., Gajdushek G: Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service?
- Košťál C.: Výmeny úradníkov v oblasti riadenia a implementácie štrukturálnych fondov EÚ v SR, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2013
- Uznesenie Okresného súdu Košice I, spisová značka 35Cpr/1/2011
- Súdne rozhodnutie Okresného súdu Humenné, spisová značka 5C/42/2011
- Rozsudok Súdu prvého stupňa (odvolacia komora) z 8. septembra 2009.Európska nadácia pre odborné vzdelávanie (ETF) proti Pia Landgren, spisová značka T-404/06P
- Monitoring médií podľa odkazov uvedených v analýze