VŠEOBECNÁ ČASŤ

Návrh zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) upravuje vzťahy štátnych zamestnancov k štátu pri vykonávaní štátnej služby v súlade s požiadavkami aplikačnej praxe. Navrhovaná právna úprava vychádza aj zo Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020 schválenej uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo 7. októbra 2015. Prijatie nového zákona o štátnej službe predstavuje aj jednu z podmienok na splnenie ex ante kondicionalít, ktoré vyplývajú pre Slovenskú republiku z Partnerskej dohody na roky 2014 – 2020.

Úprava postavenia štátnych zamestnancov sa považuje za dôležitú oblasť spoločenských vzťahov. Štátni zamestnanci sa v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii výkonu štátnej správy a je preto nevyhnutné, aby právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov predstavovala jednotný, stabilný a funkčný systém. Navrhuje sa zabezpečiť štátnym zamestnancom nevyhnutné podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby a vytvoriť priestor na odborné plnenie úloh orgánov štátnej správy. Pri vypracovaní návrhu zákona sa vychádzalo z aplikačnej praxe uplatňovania zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2009 Z. z.“).

Predkladaný návrh zákona vychádza z predpokladu, že štátna služba je budovaná na princípoch, ktorými sa riadia štátni zamestnanci pri výkone štátnej služby a služobné úrady pri rozhodovaní v štátnozamestnaneckých vzťahoch. Princípy štátnej služby ponúkajú hodnotový rámec a východiská pre tvorbu konkrétnych ustanovení zákona o štátnej službe a to aj vďaka svojej jasnosti a jednoznačnosti, ako aj ich umiestneniu v úvode návrhu zákona.

Pridanou hodnotou princípov štátnej služby je skutočnosť, že umožňujú prepojenie na všeobecnejšie hodnoty vyplývajúce z ústavy a administratívneho práva štátu, čím zabezpečujú konzistentnosť medzi právnou filozofiou štátu a konaním jeho predstaviteľov.

Budovanie legislatívy o štátnej službe na základe princípov je vo svete pomerne bežným javom. Princípy pre štátnu službu má napr. Veľká Británia, Írsko, Francúzsko, Poľsko, Belgicko a USA. Ich dôležitosť vzhľadom na nadväznosť na princípy administratívneho práva štátu vyzdvihuje aj OECD (1999) v dokumente o Európskych princípoch pre verejnú správu.

Princípy štátnej služby nie sú v zákone o štátnej službe novým prvkom. Prvýkrát sa objavili už v zákone č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Išlo o princíp profesionality, politickej nezávislosti, efektivity, pružnosti, nestrannosti a etiky. Dôvodová správa k zákonu však bližšie nepopisovala význam týchto princípov a ustanovenia zákona neboli dostatočne prepojené s princípmi, a v niektorých prípadoch si dokonca odporovali. Zákon č. 400/2009 Z. z. nahradil princíp pružnosti princípom stability štátnozamestnaneckého pomeru. V dôvodovej správe boli uvedené konkrétne ustanovenia zákona, ktorými sa princípy uplatňujú. Vzhľadom na to, že princípy slúžia ako hodnotový rámec pre interpretáciu zákona, jeho tvorcovia považovali za vhodné včleniť ich priamo do úvodných článkov zákona. Tieto články obsahujú ustanovenia vysvetľujúce význam jednotlivých princípov a ich premietnutie do konkrétnych inštitútov a ustanovení v zákone.

Nový zákon o štátnej službe je budovaný na princípoch politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, efektívneho riadenia štátnych zamestnancov, nestrannosti, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania, stability a rovnakého zaobchádzania. V porovnaní s princípmi štátnej služby podľa zákona 400/2009 Z. z. sa počet princípov rozšíril zo šiestich na deväť. Princíp etiky bol podrobnejšie rozpracovaný a premietnutý do princípu profesionality, úzko však súvisí s transparentným zamestnávaním, odmeňovaním a v neposlednom rade aj so spravodlivým zaobchádzaním. Doplnený bol tiež princíp zákonnosti, ktorý zdôrazňuje povinnosť zákonného postupu pri výkone štátnej služby štátnym zamestnancom a služobného úradu pri rozhodovaní o štátnozamestnaneckých vzťahoch. Princípy štátnej služby sú premietnuté do inštitútov a ustanovení návrhu zákona.

Návrh zákona počíta so zriadením Rady pre štátnu službu (ďalej len "rada") ako koordinačného a monitorovacieho orgánu nezávislého od politickej moci. Základným poslaním rady je ochrana princípov štátnej služby a dohľad nad dodržiavaním etického kódexu štátnych zamestnancov. Princípy štátnej služby vymedzujú prijímanie štátnych zamestnancov, stabilitu ich štátnozamestnaneckého pomeru, kariérny rast, hodnotenie výkonnosti a odmeňovanie v štátnej službe.

Novým zákonom o štátnej službe sa navrhuje zaviesť systemizácia štátnozamestnaneckých miest. V porovnaní so systemizáciou v minulosti, je navrhovaná systemizácia podstatne jednoduchšia a pružnejšie zohľadňuje potreby služobného úradu s ohľadom na efektívne riadenie ľudských zdrojov.

Z dôvodov súvisiacich s elektronizáciou v oblasti štátnej správy návrh zákona zavádza Centrálny informačný systém štátnej služby pozostávajúci z viacerých registrov (registra výberových konaní, registra úspešných absolventov, registra nadbytočných štátnych zamestnancov, registra štátnozamestnaneckých miest a registra štátnych zamestnancov). Na uskutočnenie zásadných zmien v riadení štátnej služby je nevyhnutná zmena v riadení ľudských zdrojov, a to je možné len na základe kvalifikovaných informácií. Vzhľadom na nedostatok správnych, aktuálnych a rýchlo dostupných informácií je nevyhnutné vybudovať systém primeraný podmienkam pre riadenie ľudských zdrojov na úrovni 21. storočia.

Jednotlivé služobné úrady a úrad vlády prostredníctvom tohto informačného systému získajú komplexnú personálnu databázu údajov pre úspešnú realizáciu stratégie riadenia ľudských zdrojov, čo povedie k efektivite, stabilite a profesionalizácii služobných úradov v Slovenskej republike. Spoločnými východiskami budovania Centrálneho informačného systému štátnej služby v zmysle definovaných základných cieľov je personálny rozvoj vo všetkých štruktúrach štátnej správy, optimalizácia ekonomických činností, informatizácia a úspora nákladov.

Cieľom navrhovanej právnej úpravy v oblasti výberových konaní a získavania štátnych zamestnancov, oproti zákonu č. 400/2009 Z. z., je zabezpečenie vyššej transparentnosti výberových konaní na obsadenie štátnozamestnaneckých miest. Predložený návrh zákona spresňuje proces výberového konania, najmä definuje jednotné miesto prístupu k informáciám o vyhlásených výberových konaniach, upravuje zriaďovanie výberovej komisie a menovanie jej členov, vyhlasovanie výberových konaní, druhy výberových konaní a zverejňovanie výsledkov výberových konaní.

Vzhľadom na novú koncepciu procesu obsadzovania štátnozamestnaneckých miest, predložený návrh zákona definuje a zavádza užšie vnútorné výberové konanie, širšie vnútorné výberové konanie, vonkajšie výberové konanie a hromadné výberové konanie.

V nadväznosti na právnu úpravu týkajúcu sa výberového konania, sú v predloženom návrhu nového zákona upravené aj nové formy overenia požadovaných všeobecných vedomostí, odborných vedomostí, schopností a osobnostných vlastností uchádzačov o štátnu službu, ako napríklad posúdenie požadovaných schopností a osobnostných vlastností uchádzača metódou hodnotiaceho centra, test na overenie požadovaných schopností a osobnostných vlastností uchádzača alebo riadený osobný rozhovor. Zámerom úpravy týchto nových foriem je predovšetkým snaha o kvalitnejšie overovanie požadovaných všeobecných vedomostí, odborných vedomostí, schopností a osobnostných vlastností uchádzačov o štátnu službu vo výberovom konaní.

V predloženom návrhu zákona sa zavádza nový právny inštitút „hromadné výberové konanie“, ktorý bude predstavovať z časti centralizovaný spôsob obsadzovania voľných štátnozamestnaneckých miest vhodných pre absolventov a väčšieho počtu voľných štátnozamestnaneckých miest na jednotlivých služobných úradoch. Podobný systém funguje v inštitúciách Európskej únie a v krajinách ako je napríklad Francúzsko, Belgicko, Írsko, Portugalsko, Španielsko, Grécko, Luxembursko. Vo Veľkej Británii sa týmto spôsobom obsadzujú pozície v rámci programu „fast stream“, ktorý umožňuje úspešným uchádzačom rýchly kariérny postup a jeho cieľom je obsadiť štátnozamestnanecké miesta najvhodnejšími uchádzačmi, predovšetkým z radov absolventov. Cieľom zavedenia hromadných výberových konaní do novej právnej úpravy zákona o štátnej službe je zabezpečenie najmä dodržiavania jednotných štandardov pre prijímanie uchádzačov do štátnej služby z radov absolventov a vytvorenie rovnakých konkurenčných podmienok pre túto skupinu uchádzačov na uľahčenie prístupu k štátnozamestnaneckým miestam.

V navrhovanej právnej úprave sa zavádza nová diferenciácia výpovednej doby a odstupného v závislosti od dĺžky trvania štátnozamestnaneckého pomeru. Určuje sa, aby nárok štátneho zamestnanca na odstupné vznikol len ak štátnozamestnanecký pomer bude trvať najmenej jeden rok. Podľa dĺžky trvania vzťahu sa určuje aj zvýšené odstupné, a to až do výšky štvornásobku funkčného platu. Navrhovaná právna úprava súčasne ustanovuje poskytnutie odstupného aj pre odborníka dočasne potrebného na plnenie úloh štátnej služby. Ďalej sa ustanovujú podrobnosti vrátenia odstupného štátnym zamestnancom.

V súvislosti so skončením štátnozamestnaneckého pomeru, návrh zákona obsahuje nový dôvod, ktorým je dovŕšenie 65 rokov veku, kedy štátnozamestnanecký pomer končí zo zákona. V takýchto prípadoch bude možné predĺžiť trvanie štátnozamestnaneckého pomeru v rozsahu najviac o 36 mesiacov.

Posudzovanie vykonávania štátnej služby štátnymi zamestnancami sa navrhuje zabezpečovať pravidelným služobným hodnotením. Pravidelné hodnotenie bude vykonávať priamy nadriadený vedúci štátny zamestnanec raz ročne s výnimkou čiastkového služobného hodnotenia (najmä ak u štátneho zamestnanca má prísť k zmene štátnozamestnaneckého pomeru preložením) a opakovaného služobného hodnotenia (ak štátny zamestnanec dosiahol neuspokojivé výsledky v služobnom hodnotení za kalendárny rok). Príslušný priamy nadriadený zamestnanec bude hodnotiť odborné vedomosti a zručnosti každého štátneho zamestnanca, jeho výkonnosť, schopnosti a kompetencie, prístup k rozvoju osobnostných predpokladov a tiež jeho ochotu vzdelávať sa. Súčasťou služobného hodnotenia bude hodnotiaci rozhovor. Štátny zamestnanec bude môcť proti služobnému hodnoteniu vzniesť námietky do troch pracovných dní od oboznámenia sa so služobným hodnotením. Podrobnosti o služobnom hodnotení určí vykonávací právny predpis.

Podľa novej právnej úpravy sa naďalej ponecháva možnosť priznať osobný plat štátnemu zamestnancovi, ktorý plní osobitne významné úlohy alebo mimoriadne náročné úlohy. Osobný plat bude môcť byť zvýšený alebo znížený na základe úrovne kvality plnenia služobných úloh, ale aj na základe záveru služobného hodnotenia.

Navrhuje sa zachovať inštitút osobného príplatku a jeho priznanie v maximálnej výške 100 % platovej tarify príslušnej platovej triedy. Osobný príplatok mohol byť podľa doterajšej právnej úpravy priznaný iba na základe kvalitného vykonávania štátnej služby. Zavedením služobného hodnotenia sa navrhuje osobný príplatok priznať aj podľa záveru služobného hodnotenia. K úprave osobného príplatku (zvýšenie, zníženie, odobratie) bude môcť dochádzať v nadväznosti na úroveň kvality vykonávania štátnej služby, na záver služobného hodnotenia, ale aj pri zmene štátnozamestnaneckého pomeru.

V súvislosti s adaptáciou štátneho zamestnanca mentorom počas adaptačného obdobia (skúšobnej doby), bude mať mentor nárok na príplatok vo výške 10 % z platovej tarify, ktorá mu je priznaná. Ak štátny zamestnanec vo výnimočných prípadoch vykonáva činnosť mentora vo vzťahu k dvom a viacerým štátnym zamestnancom, navrhuje sa príplatok vo výške 15 % z príslušnej platovej tarify.

V záujme zachovania možnosti diferencovaného ohodnotenia činností vykonávaných štátnymi zamestnancami, navrhuje sa naďalej zachovať poskytovanie odmeny. Odmenu bude môcť služobný úrad priznať štátnemu zamestnancovi nielen pri dosiahnutí 50 rokov veku, ale aj pri dosiahnutí 60 rokov veku.

Navrhuje sa poskytnúť štátnemu zamestnancovi príplatok k náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti štátneho zamestnanca v dôsledku choroby alebo úrazu, a to najviac počas desiatich dní v kalendárnom roku.

Vzdelávanie štátnych zamestnancov je priamo úmerne späté s profesionálnym, efektívnym a kvalitným vykonávaním štátnej služby. V návrhu zákona sa reaguje na poznatky získané z doterajšieho uplatňovania zákona č. 400/2009 Z. z. Zavedením zásad vzdelávania v návrhu zákona sa deklaruje ich prioritný význam pre celý systém vzdelávania štátnych zamestnancov. Navrhovanou právnou úpravou sa pojem „prehlbovanie kvalifikácie“ nahrádza pojmom „kontinuálne vzdelávanie“, ktorý je v súlade s terminológiou zákona č. 568/2009  
Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pričom sa akcentuje na komplexnosť cieľov vzdelávania, na odborný a osobnostný rast a taktiež nepretržitosť procesu vzdelávania počas celého profesionálneho pôsobenia štátneho zamestnanca. Ďalej sa pojmy „priebežné vzdelávanie“ a „špecifické vzdelávanie“ nahrádzajú novým pojmom „kompetenčné vzdelávanie“, ktorý orientuje od samého začiatku systém vzdelávania štátnych zamestnancov na integrálny profesionálny a aj odborný a osobnostný rozvoj štátneho zamestnanca s dôrazom na efektivitu a rast jeho výkonnosti. Adaptačné vzdelávanie absolvujú štátni zamestnanci počas skúšobnej doby, realizuje sa pod vedením mentora, ktorý v procese adaptácie zohráva kľúčovú rolu. Podmienky výkonu činnosti mentora sú taxatívne určené, čím adaptačné vzdelávanie nadobúda kvalitatívne vyššiu úroveň. Zavádza sa nový podporný nástroj na zefektívnenie finančného riadenia prostriedkov určených na vzdelávanie štátnych zamestnancov, prostredníctvom ktorého sa zabezpečí návratnosť tejto investície do ľudských zdrojov v štátnej službe. Právnou úpravou zvyšovania kvalifikácie sa ponecháva platforma k plánovaniu kariérneho rastu štátnych zamestnancov.

V záujme zachovania právnych vzťahov zo štátnozamestnaneckého pomeru vzniknutých podľa zákona č. 400/2009 Z. z., respektíve podľa predošlej právnej úpravy, sa v prechodných ustanoveniach uvádza, že štátny zamestnanec, ktorý na základe služobnej zmluvy uzatvorenej podľa predpisov platných do 31. mája 2017 vykonáva štátnu službu k 31. máju 2017, sa považuje za štátneho zamestnanca podľa navrhovaného zákona. Rovnaký princíp sa aplikuje aj vo vzťahu k vedúcemu štátnemu zamestnancovi, odborníkovi, ktorý je potrebný na plnenie úloh štátnej služby, odborníkovi plniacemu úlohy pre člena vlády, prezidenta, predsedu národnej rady alebo podpredsedu národnej rady, štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii. Systém zachovania služobnej praxe je opätovne viazaný na jej nepretržité trvanie, pričom návrh zákona na rozdiel od zákona č. 400/2009 Z. z. odstraňuje maximálne obmedzenie 32 rokov pre účely zvýšenia platovej tarify a služobná prax sa bude započítavať bez obmedzenia. Ku dňu účinnosti návrhu zákona vzniká služobnému úradu povinnosť určiť štátnemu zamestnancovi nový funkčný plat a odovzdať opis štátnozamestnaneckého miesta.

Návrh zákona bude mať negatívny aj pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, nebude mať vplyv na rozpočty obcí a vyšších územných celkov. Bude mať pozitívny aj negatívny sociálny vplyv, a tiež pozitívny vplyv na informatizáciu spoločnosti. Pozitívny vplyv novej právnej úpravy sa taktiež očakáva v oblasti služieb verejnej správy pre občana. Nebude mať vplyv na životné prostredie a podnikateľské prostredie. Konkrétne vplyvy sú vyčíslené v analýze vplyvov pre jednotlivé oblasti.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, všeobecne záväznými právnymi predpismi, právne záväznými aktmi Európskej únie a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.