

PREDHOVOR

V odbornej publikácii monografickej povahy zameriavame svoju pozornosť na aktuálne otázky bezprostredne súvisiace s pracovnou činnosťou zamestnancov vo verejnej a štátnej správe. Je nepochybné, že verejná správa a s ňou úzko spojená verejná a štátna služba, je jedným z dôležitých článkov fungovania štátu, priamo zasahujúcim do každodenného života občanov. Právna úprava postavenia verejných a štátnych zamestnancov sa považuje za dôležitú oblasť spoločenských vzťahov, ktorej treba aj v súčasnej etape vývoja našej spoločnosti venovať náležitú pozornosť s úmyslom vytvárať dôležité a nevyhnutné predpoklady na kvalitný a bezporuchový proces uskutočňovania výkonnej moci v štáte.

Cieľom autora pri spracovaní predmetnej publikácie ako učebného textu bolo analyzovať danú problematiku tak, aby čitateľovi poskytla určitý informačný základ, ale zároveň, aby sa stala zdrojom spoľahlivej dimenzie širších teoretických vedomostí a poznatkov. Usilovali sme sa nielen reagovať na viaceré z diskutovaných otázok z tejto problematiky, ale tiež na základe analýzy a zovšeobecnenia dostupných prameňov hľadať a formulovať kvalifikované odpovede na ne. Jednotlivé stanoviská a prijaté závery sme prezentovali tak, aby smerovali do merita veci s cieľom prispieť k objasneniu aktuálnych otázok z oblasti, ktorá je predmetom nášho záujmu.

Obsah a spôsob spracovania tejto vedeckej monografie zároveň prispieva k zhrnutiu a rozšíreniu poznatkov z oblasti verejnej a štátnej služby. Prezentujeme rámcový prehľad o súčasnom stave problematiky z hľadiska právnej úpravy, pozornosť venujeme historickému vývoju verejnej a štátnej služby v kontexte postupného formovania osobitnej právnej úpravy postavenia verejných zamestnancov, štátnej služby ako súčasti organizácie štátu, jej ústavnoprávnym základom, niektorým vybraným aspektom posudzovania verejnej a štátnej služby, všeobecnej charakteristike, vzájomným súvislostiam a bezprostrednej spojitosti týchto pojmov. Osobitnú pozornosť sústreďujeme na zamestnanecké vzťahy vo verejnej a štátnej službe, na ich charakteristické črty a právnu povahu týchto vzťahov. Zaoberáme sa tiež jednotlivými systémami štátnej služby, vybranými druhmi štátnej služby ako aj právnou úpravou verejnej a štátnej služby v niektorých demokratických krajinách, predovšetkým v krajinách EÚ.

Možnosti využitia poznatkov získaných pri spracovaní danej problematiky vidíme v rovine rozvoja teoretických základov práva verejnej a štátnej služby, vrátane ďalšieho zdokonaľovania zamestnaneckých vzťahov v tejto oblasti, v aplikačnej praxi i v oblasti príslušnej rezortnej normotvorby.

Predmetná odborná publikácia ako učebná pomôcka je určená predovšetkým pre potreby pedagogickej praxe, študentom Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy, študentom iných vysokých škôl zaoberajúcich sa v publikácii

spracovanými otázkami, ako aj všetkým, ktorým z rôznych dôvodov verejná a štátna služba ako spoločenská realita, je blízka, zaujíma ich alebo s ňou prichádzajú do kontaktu.

Táto odborná monografia je doplneným, rozšíreným a prepracovaným vydaním vedeckej monografie: KURIL, J. Štátna služba, Bratislava : Akadémia Policajného zboru, 2006, ISBN 80-8054-374-7.

4.3 Systémy štátnej služby

Konkrétna podoba štátnej služby v jednotlivých štátoch je podmienená celým radom faktorov. Predovšetkým politickými a mocenskými pomermi v štáte, zvláštnosťami historického vývoja, tradíciami, národnostnými otázkami, kultúrnou úrovňou obyvateľstva, prípadne ďalšími faktormi. Štátnu službu výrazne ovplyvňuje celkové smerovanie štátu, funkcie a úlohy štátu, a to najmä z hľadiska požiadaviek kladených na štátnu službu, ale aj koncepcia štátnej správy. Závislosť poňatia štátnej služby od koncepcie štátnej správy je zrejmá predovšetkým pri štruktúre zamestnancov v štátnej službe, pri požiadavkách na ich vzdelanie a všeobecnú úroveň. V Európe presadenie koncepcie juristického poňatia štátnej služby vyvolalo požiadavku predovšetkým právnického vzdelania pre riadiace subjekty v štátnej službe. V zámorí organizačné a technické aspekty štátnej správy dosť podstatným spôsobom obmedzili postavenie a úlohu právnikov v tejto sfére. Hlavné systémy štátnej služby korešpondujú do istej miery s dvoma typmi právnych kultúr, a to kontinentálnym a anglosaským právnym systémom. Systémy štátnej služby tiež výrazne determinujú spoločenské a ekonomické činitele typické pre sociálny systém v ktorom sa štátna služba uskutočňuje.

Inštitút štátnej služby vykazuje v jednotlivých krajinách mnoho odlišností daných zvláštnosťami historického vývoja, tradíciami, sociálnymi a kultúrnymi podmienkami, politickými pomermi a úrovňou všeobecnej a právnej kultúry.

Vo väčšine demokratických štátov sa uplatňuje zásluhový systém v štátnej službe. Základným princípom uplatňujúcim sa v tomto systéme je vymenovanie najvhodnejšieho uchádzača na voľnú pracovnú pozíciu. Zásluhový systém môžeme vo všeobecnosti členiť na kariérny systém a merit systém. To sú dva základné systémy štátnej služby, každý z nich má vlastné, charakteristické znaky, podľa ktorých sa vzájomne odlišujú.

Kariérny systém, ktorého podstata spočíva v celoživotnej profesionálnej ceste v štátnej službe a systém merit sú založené na odborných predpokladoch na zastávanie určitého funkčného miesta, pričom tieto miesta nie sú blokované len pre profesionálnych štátnych úradníkov.¹³³

4.3.1 Kariérny systém štátnej služby

V tomto systéme štátnej služby má právna úprava verejnoprávny charakter, spravidla zákon o štátnej službe garantuje trvalý služobný pomer a služobný i platový postup. V tomto systéme štátnej služby ustanovuje práva a povinnosti subjektov štátnozamestnaneckých vzťahov zákon, nie pracovná zmluva.

¹³³ Pozri príloha 1 Informační zprávy o systémech státní služby v západních demokraciích.

Základom tohto systému je právom chránený služobný pomer, ktorý je:

- trvalý a nezrušiteľný po vymenovaní štátneho úradníka do definitívneho, spravidla doživotného služobného pomeru, pokiaľ spĺňa predpísané požiadavky a nedopustí sa deliktu, s ktorým je spojené prepustenie zo štátnej služby;¹³⁴
- služobný postup je zaistený na základe plynutia služobných rokov a postup do vyšších služobných tried je podmienený pracovným hodnotením, atestáciami alebo inými kvalifikačnými ukazovateľmi.

V kariérom systéme sa zamestnanie v štátnej službe stáva celoživotnou profesiou, ktorá trvá i po odchode do výslužby (podobne ako u vojakov z povolania po prechode do zálohy). Systém sa používa vo väčšine európskych krajín, domínujúcim je taktiež v krajinách EÚ, vrátane transformujúcich sa a nových členských krajín.¹³⁵

I. V. Panova¹³⁶ v súvislosti s kariérom systémom štátnej služby poukazuje na nasledujúce črty tohto systému:

- voľné miesta sa už od najnižších funkcií obsadzujú osobami určitého veku a vzdelania; vyššie a stredné funkcie sa majú obsadzovať len v priebehu služobného postupu zamestnancov;
- kariérny systém štátnej služby je doživotný, keďže štátny zamestnanec pracuje po celý život a má garantovanú nepretržitú služobnú kariéru, ide tu o právo na postupné funkčné povýšenie v rámci hierarchických kategórií v súlade so stanovenými pravidlami;
- pre tento systém je typická existencia silnej hierarchie (presne vymedzené určité funkcie so stanoveným hodnotným a platovým zaradením) na každom stupni.

V krajinách uplatňujúcich kariérny systém štátnej služby sú stanovené dva mechanizmy postupu, a to na základe výberového konania alebo na základe odslužených rokov.¹³⁷

V rámci kariérneho systému štátnej služby sa sformovali určité princípy výkonu štátnej služby: služobný postup na základe vopred určených podmienok, požiadavka mlčanlivosti, zákaz zamestnávania príbuzných, lojalita, zákaz členstva v politických stranách, nezlučiteľnosť štátnej služby s inou zárobkovou činnosťou, osobitne s podnikaním.

¹³⁴ V ČSR to bola do r. 1950 tzv. definitíva.

¹³⁵ Pozri príloha 1 Informační zprávy o systémech státní služby v západních demokraciích.

¹³⁶ PANOVA, I. V. 1998. *Prodviženija po službe po federalnom zalcom. Ob osnovach gosudarstvennoj služby rossiskoj federaci*. Moskva 1998, Gosudarstvo i pravo č. 2/8 – 14.

¹³⁷ PANOVA, I. V. 1998. *Prodviženija po službe po federalnom zalcom. Ob osnovach gosudarstvennoj služby rossiskoj federaci*. Moskva 1998, Gosudarstvo i pravo č. 2/8 – 14.

Kariérny systém sa v ostatných rokoch v Európe reformuje s cieľom dosiahnuť väčšiu otvorenosť a súťaživosť. Postup do vyšších platových (služobných) tried býva čoraz častejšie podmienený skúškami, postgraduálnym vzdelaním a pod. Výberové konania v tomto systéme štátnej služby sa otvárajú aj pre absolventov škôl a špecializovaných vzdelávacích inštitúcií aj zo súkromného sektoru (Francúzsko). Definitíva bola v niektorých krajinách prelomená. Napríklad v Taliansku alebo Rakúsku možno prepustiť zamestnanca v štátnej službe, ktorý opätovne nedosiahol požadované (uspokojivé) služobné hodnotenie. Vo Veľkej Británii, ktorá nemá osobitný zákon o štátnej službe, avšak má v tejto oblasti rozsiahlu sekundárnu legislatívu, štátni úradníci, ktorí mali pôvodne definitívu, túto stratili v rámci reforiem v 80. a 90. rokoch minulého storočia. V niektorých európskych krajinách došlo k obmedzeniu kariérneho systému štátnej služby (v zmysle osobného rozsahu) aj z dôvodov znížovania verejných výdavkov. Tak napr. v Taliansku či SRN bol kariérny systém štátnej služby ponechaný len pre užšie kategórie, predovšetkým vyšších úradníkov bezprostredne sa podieľajúcich na výkone štátnej (verejnej) moci. Švajčiarsko pred niekoľkými rokmi kariérny systém prakticky zrušilo.

Reformné zmeny v kariérnom systéme štátnej služby v Európe smerujú aj k väčšej pružnosti tohto systému. V niektorých krajinách sa nepredpokladá zmena kariérneho systému štátnej služby v jeho podstate (Francúzsko, Belgicko), v iných sa obmedzil len jeho osobný rozsah, niekde v rámci jedného štátu dochádza k diferenciácii – v Rakúsku bol tradičný kariérny systém podstatným spôsobom zmenený na úrovni federácie, zatiaľ čo jednotlivé spolkové krajiny tento trend neakceptovali.

Modernizovaný kariérny systém sa v súčasnosti uplatňuje vo viacerých európskych krajinách, vrátane Slovenska. Novým potrebám prispôbený kariérny systém lepšie vyhovuje požiadavkám vybudovať v týchto krajinách politicky neutrálnu, efektívnu, nestrannú, profesionálnu a stabilizovanú štátnu službu.

4.3.2 Systém merit

Uvedený systém sa zvykne označovať aj ako zmluvný alebo pozičný systém, spočíva v systemizácii zamestnaneckých pozícií. Pre tento systém je charakteristické systematické triedenie miest v štátnej službe. Jednotlivé funkčné miesta v štruktúre usporiadania sa obsadzujú podľa kvalifikácie a pracovných výsledkov uchádzača bez ohľadu na to, či doteraz pôsobil vo verejnom alebo súkromnom sektore. Register miest je spravidla rozsiahly a náplne prác sú detailne vypracované pre každé funkčné miesto.

V tomto systéme je bežná fluktuácia medzi verejným a súkromným sektorom. Samotný štátnozamestnanecký pomer trvá len v čase, v ktorom úradník zastáva niektoré

Podľa § 191 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov sa na právne vzťahy profesionálnych vojakov pri vykonávaní štátnej služby primerane použijú taxatívne uvedené ustanovenia zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov („Zákonník práce“).

4.4.3 Štátna služba colníkov

Štátna služba colníkov je upravená zákonom č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

Štátnym zamestnancom (colníkom) sa na účely tohto zákona rozumie fyzická osoba, ktorá je v služobnom pomere podľa tohto zákona a vykonáva štátnu službu v služobnom úrade.

Štátnou službou sa na účely tohto zákona rozumie plnenie úloh colnej správy, riadenie, organizácia a výkon profesionálnej prípravy colníkov.

Štátna služba sa vykonáva v služobnom pomere, ktorý sa zakladá k štátu.

Právna úprava štátnej služby colníkov je takmer totožná s právnou úpravou štátnej služby policajtov v zmysle uvedeného zákona. Dominantný tu je formalistický prístup, ktorý je prezentovaný hierarchickým usporiadaním vzťahov v tomto druhu štátnej služby, s dôrazom na profesionalitu, odbornosť a politickú nestrannosť. Právna úprava štátnej služby colníkov má verejnoprávnu povahu, so širokým dispozičným oprávnením zamestnávateľa, so vzťahom nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, s výrazným obmedzením prvkov súkromnoprávnej povahy.

Domnievame sa, že aj v prípade zákona o štátnej službe colníkov sa markantným spôsobom prejavuje hypertrofia právnych predpisov v oblasti štátnej služby. Aj preto v tejto súvislosti súhlasíme s názormi, že perspektívne by právna úprava štátnej služby jednotlivých kategórií štátnych zamestnancov rešpektovaním vybraných osobitostí mala byť upravená v jednom zákone.

4.4.4 Štátna služba príslušníkov Hasičského a záchranného zboru a príslušníkov Horskej záchranej služby

Štátna služba príslušníkov Hasičského a záchranného zboru a príslušníkov Horskej záchranej služby („HaZZ“) je upravená zákonom č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov. Zákon upravuje predovšetkým zriadenie, postavenie, úlohy, organizáciu a riadenie HaZZ, štátnu službu príslušníkov HaZZ a právne vzťahy s ňou súvisiace, oprávnenia a osobitné povinnosti príslušníkov HaZZ ako aj ďalšie aktuálne otázky predmetnej právnej úpravy.

Štátnou službou príslušníkov HaZZ sa na účely tohto zákona rozumie plnenie úloh HaZZ príslušníkom HaZZ v služobnom úrade. Štátna služba sa vykonáva v služobnom pomere ktorý sa zakladá k štátu.

Právna úprava tohto druhu štátnej služby má verejnoprávny charakter, prevládajú prvky verejnoprávnej povahy, vrátane administratívno-právnej metódy právnej regulácie. Uplatňujú sa kogentné právne normy, nadriadenosť a podriadenosť subjektov vzťahu.

Na právne vzťahy príslušníkov HaZZ pri vykonávaní štátnej služby sa vzťahuje Zákonník práce, len ak to výslovne ustanovuje tento zákon (§ 193). Ide o delegovanú pôsobnosť Zákonníka práce.

4.4.5 Zahraničná štátna služba

Zahraničná služba, ako samostatný druh štátnej služby, je upravená v zákone č.151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje štátnozamestnanecké vzťahy a pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s vykonávaním zahraničnej služby. Ustanovuje princípy vykonávania zahraničnej služby, postavenie, zriaďovanie a zrušovanie zastupiteľských úradov SR v zahraničí, diplomatické hodnosti, ako aj práva a povinnosti zamestnancov v zahraničnej službe. Zahraničná služba je budovaná na princípoch jednotnosti, profesijnej cti, kariérneho rastu a mobility.

Na právne vzťahy pri výkone zahraničnej služby sa použijú ustanovenia zákona o štátnej službe, zákona o výkone práce vo verejnom záujme a zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

Zahraničná služba je služba podľa zákona o štátnej službe alebo výkon práce podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme, ak sú vykonávané na zastupiteľskom úrade.

Zamestnancom v zahraničnej službe je štátny zamestnanec vykonávajúci štátnu službu na zastupiteľskom úrade alebo zamestnanec vykonávajúci práce vo verejnom záujme na zastupiteľskom úrade.

Aj v súvislosti s vyššie uvedeným vzniká otázka, do akej miery bolo nevyhnutné prijať zákon o zahraničnej štátnej službe, keďže je zrejmé, že zahraničná štátna služba je takmer obsahovo zhodná s klasickou štátnou službou, iba s tým rozdielom, že sa vykonáva v zahraničí. Toto stanovisko podporuje aj subsidiárna pôsobnosť zákona o štátnej službe a zákona o výkone práce vo verejnom záujme k zákonu o zahraničnej štátnej službe. Zdá sa, že vhodnejším legislatívnym riešením by bolo upraviť zahraničnú štátnu službu ako súčasť zákona o štátnej službe, prípadne zvažovať právnu úpravu jednotlivých druhov štátnej služby v jednom komplexnom zákone pri zachovaní individuálnych osobitostí každého druhu štátnej služby.