

Stanovisko Rady pre štátnu službu k aplikácii princípu politickej neutrality pri nominácii vedúceho štátneho zamestnanca do štátnej komisie pre voľby politickou stranou

Rada pre štátnu službu (ďalej Rada) dostala vo februári 2024 otázku, či členstvo štátneho zamestnanca (riaditeľa odboru v služobnom úrade), vedúceho štátneho zamestnanca, nominovaného parlamentným politickým subjektom do Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len štátna komisia) - je v súlade s čl. 1 (ďalej len princíp politickej neutrality) zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o štátnej službe).

K uvedenej veci zaujala nasledujúce stanovisko.

Princíp politickej neutrality znie:

„Štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby a služobný úrad v štátnozamestnaneckých vzťahoch uprednostňujú verejný záujem pred politickým záujmom a konajú spôsobom ktorý nevzbudzuje pochybnosti o tom, že zvyhodňujú ktorúkoľvek politickú stranu alebo politické hnutie. Princíp politickej neutrality sa uplatňuje najmä prostredníctvom povinnosti štátneho zamestnanca konať politicky neutrálne, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s politickými záujmami, nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby v prospech politickej strany alebo politického hnutia a prostredníctvom povinnosti služobného úradu rozhodovať v štátnozamestnaneckých vzťahoch politicky neutrálne.“

Princíp politickej neutrality je kľúčovým princípom zákona o štátnej službe, čo potvrdzuje aj skutočnosť, že je prvým uvedeným spomedzi deviatich princípov, na základe ktorých tento zákon spočíva a na ochranu ktorých je Rada zriadená.

Ústredným prvkom princípu politickej neutrality je uprednostnenie verejného záujmu pred politickým záujmom v dvoch oblastiach: v štátnozamestnaneckých vzťahoch a pri výkone štátnej služby. Princíp ďalej uvádza konkrétne povinnosti ako pri štátnom zamestnancovi, tak pri služobnom úrade, pričom tieto povinnosti sú prenesené do konkrétnych ustanovení zákona o štátnej službe.

Pre posúdenie súladu nominácie a pôsobenia vedúceho štátneho zamestnanca politickou stranou do štátnej komisie s princípom politickej neutrality je nutné vyhodnotiť možnú kolíziu povinností podľa zákona o štátnej službe a podľa právnych predpisov, ktoré upravujú pôsobenie v komisii pre voľby.

Zriadenie štátnej komisie, ako aj pôsobenie v nej, upravuje zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o výkone volebného práva). Štátna komisia je nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb. Štátna komisia má 14 členov.

Desať členov delegujú do štátnej komisie politickej strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov.

Podľa § 13 ods. 4 zákona o výkone volebného práva je členstvo v štátnej komisii verejnou funkciou. Členom štátnej komisie môže byť občan Slovenskej republiky, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, je bezúhonný, spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a dosiahol vek najmenej 35 rokov. Tá istá osoba môže byť členom štátnej komisie najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach.

Zároveň podľa § 13 ods. 8 zákona o výkone volebného práva sa funkcia člena štátnej komisie nevykonáva v pracovnoprávnom vzťahu.

Čo sa týka nezlučiteľnosti, tú zákon o výkone volebného práva v § 14 stanovuje iba v prípade kandidatúry na funkciu a s funkciou

- a) prezidenta Slovenskej republiky,
- b) poslanca Národnej rady Slovenskej republiky,
- c) poslanca Európskeho parlamentu,
- d) predsedu samosprávneho kraja,
- e) poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja,
- f) starostu obce,
- g) poslanca obecného zastupiteľstva.

Totožné podmienky nezlučiteľnosti stanovuje štatút štátnej komisie vo svojom čl. 7.

Čo sa týka iných možných obmedzení štátneho zamestnanca, žiadne z ustanovení zákona o štátnej službe, ktoré upravujú nezlučiteľnosť štátnozamestnaneckého pomeru s ďalšími činnosťami a funkciami¹, nestanovujú zákaz členstva v štátnej komisii.

Na základe vyššie uvedeného Rada zastáva názor, že zákon o štátnej službe v spojení so zákonom o výkone volebného práva vo všeobecnosti umožňujú, aby štátny zamestnanec, a to aj vedúci štátny zamestnanec, bol členom štátnej komisie.

Čo sa týka súladu členstva na základe nominácie politickej strany v štátnej komisii s princípom politickej neutrality, Rada si dovoľuje upriamiť pozornosť na skutočnosť, že pri členstve v štátnej komisii nejde o výkon štátnej služby, ale o výkon verejnej funkcie, a teda sa na členstvo v štátnej komisii princíp politickej neutrality nevzťahuje.

Princíp politickej neutrality je priamo v zákone o štátnej službe vyjadrený v povinnosti podľa § 111 ods. 1 písm. b) vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektívnosť jeho konania a rozhodovania. Aj v tomto ustanovení

¹ Ako je napríklad zákaz výkonu podnikania alebo zákaz členstva v riadiacich orgánoch, kontrolných orgánoch alebo dozorných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze (§ 112 ods. 2 písm. a) a b) zákona o štátnej službe)

opäť zákonodarca používa pojem pre výkon štátnej služby čím jasne stanovil rozsah tejto povinnosti.

Ako Rada uvádza v analýze princípu politickej neutrality, dostupnej na webovom sídle Rady:

„Pre fungujúcu demokraciu založenú na rešpektovaní ľudských práv je zásadným fungovanie politickej súťaže a občianskej spoločnosti, ktoré vytvárajú podmienky pre súťaž ideí o správe vecí verejných a pre verejnú kontrolu politickej moci. Je preto v záujme najlepšieho možného fungovania systému, aby sa čo najväčšia časť spoločnosti politicky či občiansky angažovala; zakazovať tieto aktivity štátnym zamestnancom by preto bolo skôr kontraproduktívne, resp. nebolo by v záujme spoločnosti.

Kategória politických práv ako podskupiny ústavných práv občana je upravená vo vyššej právnej norme ako je zákon o štátnej službe a v súlade k s ústavným princípom „prežarovania ústavného práva“ tak, ako ho konštatoval slovenský, ako aj český ústavný súd, by mali byť právne normy nižšej právnej sily vykladané ústavne konformne, čo v tomto prípade znamená, že zakázaný je len výkon činností ohrozujúcich dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektivnosť konania a rozhodovania štátneho zamestnanca.“

Pri posúdení účasti štátneho zamestnanca štátnej komisii v kontexte princípu politickej neutrality je posúdenie uľahčené tým, že zákonodarca pôsobenie a nomináciu explicitne povoľuje tým, že nestanovuje nezlučiteľnosť alebo zákaz tejto činnosti pre štátneho zamestnanca.

Navyše, zákonodarca v zákone o štátnej službe pripúšťa z pohľadu princípu politickej neutrality oveľa závažnejšie situácie ako členstvo štátneho zamestnanca v politickej strane, účasť štátneho zamestnanca na politickej kampani ako aj právo štátneho zamestnanca voliť a byť volený, pričom posledné menované je v rámci štátnej komisie ohraničené nezlučiteľnosťou podľa zákona o výkone volebného práva a štatútu štátnej komisie. Princípy štátnej služby, podobne ako ústavné práva, neplatia absolútne, ale sú ohraničené ako inými princípmi štátnej služby, tak ďalšími právami a povinnosťami štátneho zamestnanca, služobného úradu, či tretích osôb. Rada preto zastáva názor, že princípy štátnej služby treba uplatňovať proporcionálne a zákonne. Argumentom od väčšieho k menšiemu sa dá odvodiť, že vylúčenie štátneho zamestnanca z účasti v štátnej komisii pre voľby, napriek tomu, že túto účasť zákon o štátnej službe a zákon o výkone volebného práva spoločne s účasťou štátneho zamestnanca na politickom živote povoľujú, by bolo v príkrom rozpore s výkonom ako ústavou zaručených práv štátneho zamestnanca, tak platnej legislatívy.

Ako Rada uvádza v spomenutej analýze, aj účasť štátneho zamestnanca na volebnom živote má svoje hranice, ktoré sa prejavujú najmä v potrebe odlíšiť výkon štátnej služby a účasť na politickom živote, tak aby nedošlo k ich zámene a ohrození nestrannosti výkonu štátnej služby. Rovnako je zakázané napríklad vykonávať politickú kampaň v priestoroch služobných úradov. V posudzovanom prípade však nejde o súkromnú aktivitu štátneho zamestnanca v rámci politickej kampane, ale účasť štátneho zamestnanca v štátnej komisii ako výkon verejnej funkcie v prospech verejného záujmu, a preto ju zákonodarca priamo povoľuje zo zákona. Skutočnosť, že štátneho zamestnanca nominuje politická strana, nie je v tomto prípade prejavom politického záujmu, ale súčasťou mechanizmu zaručenia nezávislosti štátnej

komisie vďaka pomernému zastúpeniu všetkých zvolených politických subjektov, čo umožňuje krížovú kontrolu politických síl, podobne ako ústavný systém brzd a protiváh zaručuje rovnováhu pri delbe štátnej moci medzi jej jednotlivými zložkami.

Okrem použitia právnych noriem sa dá na situáciu pozrieť aj cez tzv. test racionálnym pozorovateľom, ktorý sa používa pri konflikte záujmov a posudzovaní nestrannosti, a ktorý spočíva v tom, ako by si danú situáciu na základe dostupných skutočností vyhodnotil nestranný, racionálne uvažujúci pozorovateľ, ktorý nemá záujem vo veci. Na základe tohto postupu dospejeme rovnako k záveru, že v uvedenom prípade nedochádza k ohrozeniu nestrannosti výkonu štátnej služby skutočnosťou, že štátny zamestnanec bol nominovaný politickou stranou za člena štátnej komisie, keďže výkon členstva v štátnej komisii ako výkon verejnej funkcie ani nominácia za člena tejto komisie politickou stranou nemá súvis s výkonom štátnej služby daného štátneho zamestnanca. Naopak, z pohľadu verejného záujmu môže účasť daného štátneho zamestnanca priniesť benefit v podobe skúseností z práva a legislatívy, čo sú presne oblasti potrebné pri pôsobení v štátnej komisii. Rada tiež považuje za žiadúce, aby sa občania Slovenskej republiky zaujímali o správu vecí verejných a podieľali na verejnom živote vrátane života politického a tým naplňali inštitút republiky, z lat. *res publica*, teda vec verejná.

Na základe vyššie uvedeného Rada zastáva názor, že členstvo a nominácia vedúceho štátneho zamestnanca do štátnej komisie je v tomto prípade v súlade s princípom politickej neutrality.