

Laurinská 18, 811 01 Bratislava 1
tel: +421 2 208 501 14
e-mail: info@snslp.sk, www.snslp.sk

Odborné stanovisko

podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej len ako „Stredisko“) bol dňa xxxxxx doručený podnet klientky Strediska, v ktorom namietala nezapočítanie služobnej praxe podľa § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „zákon č. 400/2009 Z. z.“). Podľa ustanovenia § 1 ods. (2) písm. e) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov, Stredisko zabezpečuje o. i. právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie. S cieľom objasnenia namietanej problematiky, ktorá sa môže dotýkať širšej verejnosti, Stredisko považovalo za podstatné zverejniť predmetné právne posúdenie vykonané v odpovedi na podnet klientky Strediska vo forme odborného stanoviska.

Skutkový stav

Vo Vašom podnete namietate nezapočítanie služobnej praxe podľa § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z., v zmysle ktorého „*Odborná prax priznaná k 31. decembru 2003 štátnemu zamestnancovi, ktorého štátnozamestnanecký pomer nepretržite trvá aj po 31. decembri 2003 do nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostáva zachovaná podľa predpisov platných do 31. októbra 2009*“. Uvádzate, že od 01.08.1978 do 31.05.2009, čo predstavuje 30 rokov a 304 dní, ste nepretržite pracovali ako štátna zamestnankyňa ústredného orgánu štátnej správy SR. Ďalej uvádzate, že od 01.06.2009 do 31.10.2009 ste boli evidovaná na úrade práce sociálnych vecí a rodiny. Dňa 07.12.2009 ste nastúpili do štátnozamestnaneckého pomeru na iný ústredný orgán štátnej správy SR.

Dopĺňate, že od 01.11.2009 nadobudol účinnosť zákon č. 400/2009 Z. z., pričom na základe § 132 ods. (1) predmetného zákona Vám bolo uznaných 7 rokov predchádzajúcej služobnej praxe na ústrednom orgáne štátnej správy SR a neuznali Vám 24 rokov služobnej praxe. Vo Vašom podnete kladiete otázku, či je zákon č. 400/2009 Z. z. v súlade s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústava SR“), pretože podľa Vášho názoru vykazuje známky retroaktivity resp. spätne postihuje, diskriminuje určitú skupinu štátnych zamestnancov.

Stanovisko Úradu vlády Slovenskej republiky

Stredisko sa s cieľom zistenia legitímneho dôvodu prijatia ustanovenia § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. obrátilo na Úrad vlády Slovenskej republiky (ďalej len ako „Úrad vlády SR“). Úrad vlády SR vo svojom stanovisku uviedol, že právna úprava praxe na účely odmeňovania štátnych zamestnancov prešla v minulosti viacerými podstatnými zmenami. Podľa pôvodnej úpravy - § 80 až 82 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „zákon č. 312/2001 Z. z.“) bol na účely praxe ako základný pojem zavedený pojem „započítaná prax“. Započítaná prax sa skladala z času odbornej praxe a z tzv. ďalšieho času. Čas odbornej praxe sa skladal z času vykonávania štátnej služby a z odbornej praxe získanej pred vymenovaním do štátnej služby (pokiaľ mala predchádzajúca pracovná činnosť rovnaký alebo obdobný charakter ako činnosť vykonávaná na štátnozamestnaneckom mieste). Do tzv. ďalšieho času sa započítaval napr. čas doktorandského štúdia a ďalšie obdobia uvedené v § 81 ods. (2) zákona č. 312/2001 Z. z.. Podľa dĺžky započítanej praxe sa určoval platový stupeň a tarifný plat štátneho zamestnanca.

Zákonom č. 551/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 551/2003 Z. z.“) došlo s účinnosťou od 1. januára 2004 k zásadnej zmene v odmeňovaní štátnych zamestnancov. Pôvodná úprava praxe (§80 až 82 zákona č. 312/2001 Z. z.) bola zrušená. Odmeňovanie štátnych zamestnancov bolo upravené novým spôsobom na základe jednotného vstupného platu pre všetkých štátnych zamestnancov a jeho každoročnej úpravy v nadväznosti na výsledky služobného hodnotenia, nie na základe dosiahnutia počtu rokov odbornej praxe.

Podľa stanoviska Úradu vlády SR, nárok na započítanie praxe bol od roku 2004 zásadným spôsobom obmedzený. Na účely odmeňovania bolo možné zohľadniť iba čas odbornej praxe priznanej podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003 a vo vzťahu k existujúcemu štátnozamestnaneckému pomeru (prechodné ustanovenie § 159b ods. (1) a (2) zákona č. 551/2003 Z. z.). Predmetná úprava bola účinná od 1. januára 2004 do 31. októbra 2009. Ak došlo v uvedenom období k skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru a k vzniku nového štátnozamestnaneckého pomeru, odbornú prax na účely odmeňovania nebolo možné zohľadniť. Úrad vlády SR doplnil, že štátnozamestnanecký pomer menovanej opätovne vznikol za účinnosti zákona č. 400/2009 Z. z., takže jej bola započítaná služobná prax podľa nových pravidiel bez nároku na započítanie odbornej praxe v súlade s § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z..

Druhá podstatná zmena v úprave praxe bola zavedená zákonom č. 400/2009 Z. z. s účinnosťou od 1. novembra. Zavedený bol pojem „služobná prax“. Z hľadiska systému odmeňovania došlo k čiastočnému obnoveniu úpravy praxe zrušenej zákonom č. 551/2003 Z. z.. Služobná prax sa podľa § 85 ods. (1) a (2) zákona č. 400/2009 Z. z. skladala z času: a) vykonávania štátnej služby podľa zákona č. 400/2009 Z. z.; b) vykonávania štátnej služby podľa zákona č. 312/2001 Z. z.; c) ktorý sa posudzoval za vykonávanie štátnej služby podľa predpisov platných

do 31. októbra 2009, teda podľa § 73 zákona č. 312/2001 Z. z. (za podmienky existencie štátnozamestnaneckého pomeru); d) odbornej praxe podľa § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z..

Účelom úpravy podľa § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. bolo zachovanie existujúceho nároku na priznanú odbornú prax. Nakoľko skončenie štátnozamestnaneckého pomeru v relevantnom období viedlo k zániku takéhoto nároku, zachovanie nároku na priznanú odbornú prax k 1. novembru 2009 bolo podľa § 132 ods. (1) podmienené nepretržitosťou trvania štátnozamestnaneckého pomeru v období po 31. decembri 2003, resp. od 1. januára 2004 do 31. októbra 2009. Ak v období účinnosti zákona č. 551/2003 Z. z., teda od 1. januára 2004 do 31. októbra 2009, došlo k skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru, nárok na zohľadnenie praxe podľa § 159b zákona č. 551/2003 Z. z. (priznaná odborná prax) zanikol a nemohol byť priznaný (resp. zostať zachovaný) ani podľa zákona č. 400/2009 Z. z..

Právne posúdenie

Stredisko je národným antidiskriminačným orgánom, ktorý poskytuje bezplatnú právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie. Pre právne posúdenie Vašej právnej veci je potrebné podradiť skutkový stav pod relevantné právne normy zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačného zákona) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej v texte ako „Antidiskriminačný zákon“).

Diskrimináciou nie je akékoľvek menej priaznivé zaobchádzanie. Porušením zákazu diskriminácie, resp. nedodržaním zásady rovného zaobchádzania je iba také menej priaznivé zaobchádzanie, ktorého motívom je vrodená charakteristika, alebo iný zákonom chránený znak nerovného zaobchádzania. Prostredníctvom ustanovenia § 8 vymedzuje antidiskriminačný zákon aj prípady tzv. prípustného menej priaznivého zaobchádzania. K dôvodnému záveru o diskriminácii možno dospieť na základe kumulatívnej identifikácie antidiskriminačným zákonom chránenej oblasti právnych vzťahov, zakázaných dôvodov menej priaznivého zaobchádzania, ako aj definičných znakov jednotlivých foriem diskriminácie. Na základe zisteného skutkového stavu je zároveň nutné vyhodnotiť si otázku toho, či došlo alebo mohlo dôjsť k menej priaznivému zaobchádzaniu.

Oblasť diskriminácie

Podľa ustanovenia § 3 ods. (1) Antidiskriminačného zákona je zákaz diskriminácie explicitne ustanoveným aj pre oblasť pracovnoprávných vzťahov. Antidiskriminačným zákonom **chránená oblasť** je tak jasne identifikovaná a nespochybniteľnou, čím je vo Vašej právnej veci splnený prvý z definičných znakov diskriminácie.

Forma diskriminácie

Ďalším z definičných znakov kvalifikovaného civilného deliktu diskriminácie je jej **forma**. Konkrétne ide o podradenie konkrétnych podôb menej priaznivého zaobchádzania pod charakteristiky niektorých z nich. Stredisko sa zaoberalo podradením Vami namietanej situácie pod konkrétnu formu diskriminácie, pričom dospelo k záveru o možnom subsumovaní pod nepriamu diskrimináciu. V zmysle § 2a ods. (3) Antidiskriminačného zákona „*Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takéto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.*“

Na rozdiel od priamej diskriminácie koncept nepriamej diskriminácie všeobecne pripúšťa možnosť odôvodnenia. § 2a ods. (3) Antidiskriminačného zákona stanovuje pre toto všeobecné odôvodnenie nasledovné podmienky (pričom obidve podmienky musia byť splnené súčasne): 1) predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré sú na prvý pohľad nepriamo diskriminačné, sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a 2) predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré sú na prvý pohľad nepriamo diskriminačné, sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takéhoto záujmu. V zásade teda možno zhrnúť, že na odôvodnenie navonok neutrálneho a zrejme nepriamo diskriminačného predpisu, rozhodnutia, pokynu alebo praxe je potrebné kumulatívne splnenie týchto podmienok: 1) **existencia legitímneho cieľa**; 2) **prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa sú primerané a nevyhnutné**. Ak jednotlivé, na prvý pohľad nepriamo diskriminačné, predpisy, rozhodnutia, pokyny alebo prax prejdú testom legitimacy cieľa a primeranosti a nevyhnutnosti prostriedkov na jeho dosiahnutie, nebudú nakoniec považované za nepriamu diskrimináciu.¹

Na základe stanoviska Úradu vlády SR k predmetnej veci možno uviesť, že legitímnym cieľom prijatia ustanovenia § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. bolo zachovanie existujúceho nároku na priznanú odbornú prax v prípade nepretržitosti trvania štátnozamestnaneckého pomeru v období účinnosti zákona č. 551/2003 Z. z. t. j. od 1. januára 2004 do 31. októbra 2009. Nakoľko skončenie štátnozamestnaneckého pomeru v tomto období viedlo k zániku takéhoto nároku. Nárok na zohľadnenie praxe podľa § 159 b zákona č. 551/2003 Z. z. (priznaná odborná prax) zanikol a nemohol byť priznaný (resp. zostať zachovaný) ani podľa zákona č. 400/2009 Z. z.. Na základe uvedeného možno konštatovať, že zákonodarca predmetným ustanovením § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. rešpektoval na zmenu úpravy odmeňovania podľa zákona č. 551/2003 Z. z., ktorá zaviedla odmeňovanie štátnych zamestnancov na základe jednotného vstupného platu pre všetkých štátnych zamestnancov a jeho každoročnej úpravy v nadväznosti na výsledky služobného hodnotenia, nie na základe dosiahnutia počtu rokov odbornej praxe. Na základe uvedeného Stredisko považuje legitímny cieľ ustanovenia § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. za preukázaný.

¹ DEBRECENIOVÁ, J., Antidiskriminačný zákon, Komentár. Bratislava: Občan a demokracia, 2008, s. 57 – 58.

Stredisko zároveň posúdilo primeranosť a nevyhnutnosť prostriedkov potrebných na dosiahnutie legitímneho cieľa. Primeranosť a nevyhnutnosť prijatia predmetného ustanovenia § 132 ods. (1) zákona č. 400/2009 Z. z. podľa právneho názoru Strediska možno odôvodniť predchádzajúcou právnou úpravou, ktorá zmenila systém odmeňovania štátnych zamestnancov. Ide o zákon č. 551/2003 Z. z., na základe ktorého bolo zavedené odmeňovanie štátnych zamestnancov na základe jednotného vstupného platu pre všetkých štátnych zamestnancov a jeho každoročnej úpravy v nadväznosti na výsledky služobného hodnotenia, nie na základe dosiahnutia počtu rokov odbornej praxe. Na základe právnej úpravy odmeňovania štátnych zamestnancov v zmysle tohto zákona, skončenie štátnozamestnaneckého pomeru v období jeho účinnosti viedlo k zániku nároku na priznanú odbornú prax.

Na základe vyššie uvedeného, na odôvodnenie navonok neutrálneho a zrejme nepriamo diskriminačného predpisu je potrebné kumulatívne splnenie podmienky existencie legitímneho cieľa, ako aj primeranosti a nevyhnutnosti prostriedkov potrebných na dosiahnutie tohto legitímneho cieľa. Stredisko v zmysle vyššie uvedeného považuje predmetné podmienky za splnené. Z tohto dôvodu možno konštatovať, že nie sú splnené znaky nepriamej diskriminácie ako jednej z foriem diskriminácie.

K dôvodnému záveru o diskriminácii možno dospieť na základe kumulatívnej identifikácie antidiskriminačným zákonom chránenej oblasti právnych vzťahov, definičných znakov jednotlivých foriem diskriminácie, ako aj zakázaných dôvodov menej priaznivého zaobchádzania. Z dôvodu, že Stredisko nedospelo k záveru splnenia podmienok formy nepriamej diskriminácie, nepristúpilo k posudzovaniu dôvodu diskriminácie. Na základe aktuálneho ľudskoprávneho mandátu Strediska, Stredisko plní v súčasnosti v oblasti ochrany a presadzovania základných ľudských práv a slobôd úlohu hodnotiaceho a monitorovacieho orgánu. Stredisko nie je oprávnené posudzovať súlad zákonov s Ústavou SR. Súlad zákonov s Ústavou SR posudzuje výlučne Ústavný súd Slovenskej republiky v zmysle čl. 125 ods. (1) písm. a) Ústavy SR.



Záver

Stredisko, v postavení národného antidiskriminačného orgánu, nedospelo vo Vašom prípade k dôvodnému záveru o nepriamej diskriminácii v oblasti pracovnoprávných vzťahov. K uvedenému záveru dospelo na základe preukázania existencie legitímneho cieľa, ako aj primeranosti a nevyhnutnosti prostriedkov potrebných na jeho dosiahnutie. Právny názor Strediska však nevyklučuje Vaše právo podať antidiskriminačnú žalobu na príslušný civilný súd podľa § 307 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok. Vzhľadom na vyššie uvedené, považuje Stredisko vybavovanie Vášho podnetu za ukončené, a to poskytnutím právneho poradenstva v uvedenom rozsahu.

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka