

OPONENTSKÝ POSUDOK
na habilitačnú prácu JUDr. Vladimíry Žofčinovej, PhD., spracovanej na tému
„Výkon závislej práce vo verejnej správe“

Na základe vymenovania za oponenta dekanom Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, doc. PhDr. Jaroslavom Mihálikom, PhD., zo dňa 17. júna 2019 som vypracoval nasledovný posudok predloženej habilitačnej práce.

Verejnej správe ako spoločenskému fenoménu venuje svoju pozornosť viacero vedných disciplín, predovšetkým, a celkom prirodzene, zo sféry vied spoločenských. Ide o pozornosť intenzívnu, konfrontovanú s frekventovanými metamorfózami formálnych i obsahových podôb verejnej správy. Hodno si však priznať, že práve personálny prvok (činiteľ), bez ktorého je výkon verejnej správy nemysliteľný, odborná spisba značne opomína, a to napriek tomu, že aj to najbezchybnejšie formálne nastavenie pravidiel fungovania verejnej správy zostane bez primerane vzdelaného, lojálneho i morálne podkutého osobného komponentu iba ideálnou predstavou. Zámer predloženej habilitačnej práce (*„kritické zhodnotenie súčasného stavu právnej regulácie výkonu závislej práce vo verejnej správe“*) je z uvedených dôvodov potrebné iba uvítať, a to tak z pohľadu spoločenskej aktuálnosti, ale aj z hľadiska nezanedbateľného potenciálu na účel vedeckého spracovania. Pritom kvalifikačné i skúsenostné pozadie habilitantky predurčuje juridický prístup k uchopeniu objektu skúmania, čo pre odbor, v ktorom sa o kvalifikačný postup uchádza (*„verejná politika a verejná správa“*), nepredstavuje žiadnu prekážku, ale práve naopak, veľmi vítaný kameňok do mozaiky tvoriacej komplexný spoločensko-vedný obraz personálnej základne verejnej správy. Napokon, možno len súhlasiť s jej konštatovaním v úvode práce (str. 11), podľa ktorého *„je legislatíva pre verejnú správu kľúčová“*. Zároveň však neignoruje podmienenosť osobitostí skúmanej právnej úpravy faktormi mimoprávnymi (str. 13). Výber témy je preto pre odbor *„verejná politika a verejná správa“* plne akceptovateľný a vhodný.

Už citovaný cieľ práce zvolila autorka správne. Som toho názoru, že je formulovaný skromne, a to je pozitívne. Poctivá vedecká práca sa musí nevyhnutne vyznačovať snahou o hĺbkovú analýzu, ktorá je súčasne spojená s úsilím vyvarovať sa povrchnosti a výstupov založených výlučne na deskripcii. Uvedené nebezpečenstvá väčšinou signalizujú široko formulované ciele, často koncipované maximalisticky a z hľadiska ich dosiahnuteľnosti v podstate nereálne. Tomuto pokušeniu habilitantka odolala, a berúc do úvahy už konštatovanú nízku mieru pozornosti vedeckého výskumu zvolenej téme, má posudzovaná práca (s jej cieľom) potenciál byť prospešným a plodným impulzom pre skutočne odbornú

prípravu a implementáciu budúcich trendov, ktorými sa personálny prvok vo verejnej správe má uberať.

Z hľadiska zvolených vedeckých metód boli pri tvorbe práce použité štandardné vedecké metódy, najmä historicko-právna metóda, ale aj popisná a hodnotiacia metóda. Nimi však práca metodologicky vôbec nevrcholí. Predstavujú totiž iba základ pre nadväzujúce použitie metódy komparácie, analyticko-syntetickej metódy, a to prevažne v časti prieniku do legislatívnych prameňov, ako aj citačnej obsahovej analýzy využitej pri interpretácii súdnej rozhodovacej praxe a ďalších súvisiacich dokumentov. V neposlednom rade autorka využila vedecký potenciál zovšeobecňujúcej abstrakcie smerujúcej k vyvodzovaniu záverov. Rovnako habilitantka uplatňovala analýzu sémantického charakteru a nevyhla sa ani metóde vedeckej abstrakcie ústiacej do návrhov *de lege ferenda*. Výber vedeckých metód a ich použitie pri spracovaní habilitačnej práce považujem s ohľadom na cieľ práce za vhodný.

Pre dosiahnutie stanoveného cieľa habilitantka použila diskurzívne chápanie problematiky. Postupovala teda s otvorenou myslou, výsostne racionálne na báze postupného odkrývania všetkých relevantných súvislostí objektu skúmania prostredníctvom logicko-deduktívneho vyvodzovania. Cieľ dizertačnej práce považujem za naplnený, o čom svedčí pomerne široká diskusia, návrhy a závery ako odraz kritického zhodnotenia súčasnej právnej úpravy výkonu závislej práce vo verejnom segmente spoločenskej organizácie.

Cieľ habilitačnej práce bol dekomponovaný do čiastkových cieľov, naplneniu ktorých zodpovedá obsahová štruktúra práce.

Tá je zvolená v systematickom kontexte, jednotlivé kapitoly a podkapitoly na seba chronologicky nadväzujú. Štruktúra práce zodpovedá osvedčenému vedeckému prístupu k logickej výstavbe myšlienkovvej línie „od všeobecného ku konkrétnemu“, kde sa habilitantka v úvodnej kapitole venovala teoretickým východiskám skúmanej problematiky, poukázala na právny stav *de lege lata* v kontexte vzájomných súvislostí a teoretických východísk právnej regulácie pracovnoprávneho postavenia zamestnancov vykonávajúcich závislú prácu vo verejnej správe. Druhá kapitola bola orientovaná na cieľ a metodiku práce a logickým pokračovaním sa prelína s treťou kapitolou, kde je detailná pozornosť venovaná kritickej analýze výkonu závislej práce vo verejnej správe i zákonnému imperatívu tohto výkonu. Venuje sa aj zamestnaneckým vzťahom v štátnej službe, kde jasne konštatuje, že štátni zamestnanci pri vykonávaní štátnej služby sú zodpovední nielen za svoj pracovný výkon, výkon závislej práce voči štátu, ale aj za konanie voči individuálnym adresátom, spoločstvu, pričom realizáciou práv a povinností, ktoré vyplývajú z plnenia úloh štátu, vytvárajú obraz reality výkonu štátnej moci. Následne autorka venuje pozornosť aj výkonu práce vo verejnom záujme, kde okrem iného poukázala na neurčitost, neostrost a viacvýznamovost pojmu verejný záujem, ktorý je signifikantným znakom pre výkon práce vo verejnej správe a skúma i osobitosti pracovnoprávných vzťahov v územnej samospráve, ktoré sú popretkávané nesúrodou a komplikovanou legislatívou. Pomerne široký priestor

autorka venuje diskusii a záverom v syntetizujúcom poňatí, neopomínajúc návrhy de lege ferenda, ktoré sú výzvou pre zákonodarcu za účelom legislatívnych zmien pri vykonávaní závislej práce vo verejnej správe. Tento metodologický prístup je veľmi korektný a dosvedčuje, že autorka nerezignovala na sebakontrolu pri overovaní hypotéz vytýčených v tematických počiatkoch práce. Správne konštatuje napredujúci trend, ale aj výzvu, že stále viac činností a úloh verejnej správy je možné chápať ako službu verejnosti a adresátov týchto služieb je možné vnímať ako klientov. Stotožňujem sa s týmto názorom, ktorým sa „klasické“ vnímanie verejnej správy ako mocenského nástroja vhodne dopĺňa o pohľad na ňu ako na poskytovanú službu verejnosti so snahou byť v medziach normatívne vyjadrených predstáv zákonodarcu čo najviac „proklientskou“.

Z hľadiska posúdenia práce s literatúrou habilitantka vychádzala z poznatkov rôznych štúdií domácej i zahraničnej vedeckej spisby vecne spadajúcej do viacerých vedných disciplín. Významnými obohacujúcimi zdrojmi pre spracovanie práce museli byť nevyhnutne právne predpisy, na ktoré logicky nadväzuje judikatúra súdov Slovenskej republiky, ako aj Súdneho dvora Európskej únie. Autorka čerpala poznatky aj z dostatočne reprezentatívnej vzorky vedeckých článkov uverejnených v databázach Scopus, ProQuest, Erih Plus, WoS, pričom tieto databázové zdroje slúžia aj ako podklad pre formuláciu nových poznatkov. Na základe uvedeného konštatujem, že habilitantka má širokospektrálny prehľad o aktuálnych vedeckých trendoch v tejto oblasti, je nadpriemerne zorientovaná v aktuálnych výskumných aktivitách. S vedeckými zdrojmi pracuje erudovane, vyvodzuje vlastné názory, polemizuje a je dostatočne tvorivá.

Po formálnej stránke je habilitačná práca na vysokej úrovni, bez známk podstatných pochybení. Niektoré zanedbateľné nedostatky (autorka napr. v zozname skratiek na str. 10 zavádza skratku „Ústava SR“, no napriek tomu na str. 18 používa označenie tohto právneho predpisu v plnom znení; opäť v zozname skratiek používa nesprávne označenie zákona SNR č. 369/1990 Zb., ktorý nie je „o štátnej službe“, ale „o obecnom zriadení“) predstavujú skôr zjavné preklepy, než nedostatky systémového charakteru. Podstatné je, že práca je výrazom zodpovedného spracovania skúmanej problematiky. Pôsobí kompaktno, je podkutá argumentačne a predstavuje reflexiu nespochybniteľného vedeckého prístupu.

Z hľadiska posúdenia dosiahnutých výsledkov a prínosu habilitačnej práce konštatujem, že habilitantka spracovala problematiku výkonu závislej práce vo verejnej správe cez prizmu interdisciplinarity, čím preukázala veľmi dobrú orientáciu v skúmanej oblasti s citom pre vystihnúť nosných, či problémových otázok a tiež vhodne zvoleným systémovým prístupom. Teoretickým objasnením východísk skúmanej problematiky, použitím kritickej analýzy právnej regulácie jednotlivých komponentov závislej práce vo verejnej správe, sa habilitantke podarilo odhaliť „biele miesta legislatívy“, no zároveň i ponúknuť reálne návrhy de lege ferenda. Habilitantka preukázala schopnosť pracovať komplexne a tvorivo, východiskové vedecké poznatky rozvíjala s vlastnou pridanou

hodnotou. Hodnotené dielo je znakom jej vedeckej vyzretosti a považujem ho za prínos pre ďalší rozvoj odboru, v ktorom sa o vedecko-pedagogickú kvalifikáciu uchádza.

Otázky do diskusie:

1. Ako hodnotíte posun od administratívnoprávnej povahy štátnozamestnaneckého pomeru v pôvodnej podobe zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe ku skôr pracovnoprávnemu chápaniu nastolenému zákonom č. 400/2009 Z. z. a aj v súčasnosti účinným zákonom č. 55/2017 Z. z.?

2. Aký je Váš názor na postavenie (obzvlášť zodpovednosť a v širšom slova zmysle aj právnu istotu) štátneho zamestnanca vo vzťahu k jeho služobnému úradu pri plnení služobných úloh?

Záverečné hodnotenie:

Posudzovaná habilitačná práca spĺňa po formálnej aj obsahovej stránke kritéria požadované pre daný typ kvalifikačnej práce, preto ju **odporúčam na obhajobu**, po úspešnom priebehu ktorej navrhujem, aby bol JUDr. Vladimíre Žofčinovej, PhD., udelený vedecko-pedagogický titul „docent“ v odbore „verejná politika a verejná správa“ (3.1.7.).

V Košiciach, 23. augusta 2019

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

oponent