



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 31/95

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Anny Danielčákovej, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta, JUDr. Miloša Seemanna a JUDr. Tibora Šafárika vo veci navrhovateľa generálneho prokurátora Slovenskej republiky JUDr. M. V. proti vláde Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Ľ. H., ministrom vnútra Slovenskej republiky, o vyslovenie nesúladu ustanovení § 3 ods. 1 až 4 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície s čl. 2 ods. 2, čl. 149, čl. 151 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd a s ustanovením § 25 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii na verejnom pojednávaní 10. júla 1996 takto

r o z h o d o l

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky n e v y h o v u j e.

O d ô v o d n e n i e

I.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) odvolávajúc sa na svoje navrhovacie oprávnenie podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy

Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavy SR“) podal na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) návrh na začatie konania o súlade § 3 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície s Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., Listinou základných práv a slobôd, ktorú uvádza ústavný zákon č. 23/1991 Zb. a so zákonom Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

Vo svojom návrhu generálny prokurátor navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom vyslovil, že ustanovenia § 3 ods. 1 až 4 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1991 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície nie sú v súlade s čl. 2 ods. 2, čl. 149, čl. 151 a čl. 152 ods. 4 Ústavy SR s čl. 2 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ktorú uvádza ústavný zákon č. 23/1991 Zb. (ďalej len „Listina“) a s ustanovením § 25 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

V úvode odôvodnenia navrhovateľ poukazuje na ustanovenie § 25 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii (ďalej len „zákon o obecnej polícii“), v zmysle ktorého môže pracovník obecnej polície plniť úlohy obecnej polície iba vtedy, ak na to má odbornú spôsobilosť. Odbornú spôsobilosť pracovník obecnej polície podľa ods. 2 citovaného ustanovenia preukazuje vykonaním skúšky pred odbornou komisiou Policajného zboru (ďalej len „komisia“). Rozsah odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície, ustanovenie a zloženie odborných komisií ustanoví vláda Slovenskej republiky nariadením (§ 25 ods. 3 zákona o obecnej polícii). Toto zákonné splnomocnenie, konštatuje ďalej navrhovateľ, vláda Slovenskej republiky realizovala prijatím nariadenia vlády č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície (ďalej len „nariadenie vlády SR“). Nariadenie vlády schválila vláda Slovenskej republiky 31. marca 1992 a ktoré nadobudlo účinnosť 22. mája 1992.

Znenie ustanovenia § 3 nariadenia vlády SR, podľa tvrdenia navrhovateľa, *odporuje* Ústave SR, Listine a zákonu o obecnej polícii. Podľa § 3 ods. 1 nariadenia vlády SR členov komisie ustanovuje minister vnútra Slovenskej republiky. Zloženie komisie vymedzuje § 3

ods. 2 tohto nariadenia tak, že komisia sa skladá z príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky, zástupcu Združenia miest a obcí na Slovensku, prokurátora a ak sa podieľalo na školení a výcviku pracovníkov obecnej polície vzdelávacie zariadenie, tiež jeho zástupcu.

Na základe § 3 ods. 3 nariadenia vlády SR, zástupcu Združenia miest a obcí na Slovensku navrhuje ministrovi vnútra Slovenskej republiky predseda Združenia, zástupcu prokuratúry generálny prokurátor a zástupcu vzdelávacieho zariadenia riaditeľ tohto zariadenia.

Ustanovenie § 3 ods. 4 nariadenia vlády SR rieši otázku konania a rozhodovania odbornej komisie.

Podľa názoru navrhovateľa „komisia pre preskúšanie odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície je *orgánom vytvoreným štátom* za účelom garantovania spôsobilosti fyzickej osoby pre výkon činnosti pracovníka obecnej polície. Prostredníctvom jej konania a rozhodovania vstupuje štát do procesu výberu pracovníkov obecných polícií, nakoľko bez osvedčenia o úspešnom vykonaní odbornej skúšky nemôže fyzická osoba vykonávať právne relevantnú činnosť pracovníka obecnej polície. V rozsahu svojich oprávnení je preto, podľa navrhovateľa, komisia *štátnym orgánom*“.

Navrhovateľ tvrdí, že „právna úprava spôsobu ustanovenia komisie, jej zloženie a rozhodovanie formou nariadenia vlády, t. j. podzákonného právneho predpisu je v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR (podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon) a čl. 2 ods. 2 Listiny (podľa ktorého štátnu moc možno uplatňovať iba v prípadoch a v medziach ustanovených zákonom, a to spôsobom, ktorý ustanoví zákon“).

Výhrada k forme všeobecne záväzného právneho predpisu (stupňu jeho právnej sily) je aj v ďalšej námietke rozporu nariadenia vlády SR s označenými ústavnými článkami.

Navrhovateľ namieta, že ustanovenia § 3 ods. 2 a 3 nariadenia vlády SR, podľa ktorých je členom odbornej komisie aj prokurátor, sú tiež v rozpore s čl. 151 Ústavy SR, podľa ktorého podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon a nemožno ich teda ustanoviť nariadením vlády. Podľa tvrdenia navrhovateľa, „vzhľadom na postavenie a úlohy, ktoré podľa čl. 149 Ústavy SR plní prokuratúra, nemožno prokurátora ustanoviť členom takejto komisie ako *orgánu štátnej správy*, a to ani na základe ustanovenia zákona“.

V ďalšej námietke navrhovateľ tvrdí, že ustanovenia § 3 ods. 2 a 3 nariadenia vlády SR sú rozporné aj s ustanovením § 25 ods. 2 zákona o obecnej polícii, podľa ktorého „pracovníci obecnej polície preukazujú odbornú spôsobilosť vykonaním skúšky pred komisiou Policajného zboru teda, pred komisiou zloženou výlučne z príslušníkov Policajného zboru“.

V závere návrhu generálny prokurátor poukázal na to, že nariadenie vlády Slovenskej republiky bolo schválené a nadobudlo účinnosť pred prijatím Ústavy SR. Vyslovil názor, že „posúdením jeho obsahu z hľadiska čl. 152 ods. 4 Ústavy SR však možno zistiť, že sa výklad i uplatňovanie ustanovenia § 3 *prieči* čl. 2 ods. 2, čl. 149 a čl. 151 Ústavy SR a čl. 2 ods. 2 Listiny“.

II.

V súlade s ustanovením § 39 v spojení s § 76 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z., s prihliadnutím tiež na čl. 152 ods. 2 a 4 a čl. 154 ods. 2 Ústavy SR, vyžiadal si Ústavný súd SR stanovisko vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“).

Vláda vo svojom písomnom stanovisku zo 4. januára 1996 (schválenom na zasadnutí vlády 19. decembra 1995 - uznesenie č. 958) neuznáva opodstatnenosť ani jednej z námietok generálneho prokurátora uvedených v návrhu. Podľa stanoviska vlády štátny

orgán, za ktorý označuje odbornú komisiu Policajného zboru, ako aj rozsah a spôsob jeho konania, a to formou skúšky overovať odbornú spôsobilosť plniť úlohy obecnej polície, ustanovuje nie nariadenie vlády, ale zákon. Vláda ďalej uvádza, že zákonodarca v splnomocnení uvedenom v ustanovení § 25 ods. 3 zákona o obecnej polícii neurčil vláde žiadne obmedzenia v rozhodovaní o zložení komisie, preto vláda rozhodnutím, že členmi komisie budú nielen príslušníci Policajného zboru, ale aj zástupcovia iných inštitúcií, neprekročila medze zákonného splnomocnenia. Pri rozhodovaní o zložení komisie za východisko považuje vláda verejný záujem, ktorý podľa jej vyjadrenia spočíva v zabezpečení všestranného, objektívneho a kvalifikovaného posúdenia spôsobilosti pracovníkov obecnej polície, aby plnila svoje úlohy v záujme obce pri rešpektovaní záujmu štátu. Ide pritom o plnenie základných povinností a uplatňovanie zákonných oprávnení, vrátane použitia donucovacích prostriedkov. Pokiaľ ide o účasť prokurátora v komisii, podľa stanoviska vlády, táto účasť má osobitný preventívny význam pri zabezpečovaní vplyvu štátu na vytváranie predpokladov pre náležitú ochranu verejného poriadku v obci, ako aj na zákonný postup pri plnení povinností a využívaní oprávnení pracovníkov obecnej polície, aby nedochádzalo k neodôvodneným a nezákonným zásahom do práv občanov. Účasť prokurátora je tiež jeho pôsobením podľa § 10 zákona o prokuratúre na to, aby orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy samy zabezpečovali dodržiavanie zákonnosti pri výkone svojej pôsobnosti. Námietku rozporu nariadenia vlády SR s ustanovením § 25 ods. 3 zákona o obecnej polícii stanovisko vlády vyvracia argumentom, že ak by zákonodarca predpokladal, že členmi komisií podľa zákona o obecnej polícii budú len príslušníci Policajného zboru, bolo by zbytočné, aby splnomocňoval vládu, aby ustanovila nariadením zloženie odborných komisií.

V závere stanoviska vláda poznamenáva, že „nariadenie vlády nadobudlo účinnosť pred začiatkom účinnosti Ústavy SR (t. j. pred 1. 9. 1992), a preto pri preskúvaní jeho ústavnosti je potrebné postupovať podľa čl. 152 ods. 1 až 3 Ústavy SR, na čo však generálny prokurátor vo svojom návrhu nepoukázal“.

Ústavný súd vyžiadal aj stanovisko prezidenta Policajného zboru Slovenskej republiky. Podľa vyjadrenia prezidenta Policajného zboru, zloženie komisie vychádza z

rozsahu právnej problematiky, ktorej zvládnutie musí pracovník obecnej polície pri skúške preukázať. V súvislosti s rozsahom oprávnení policajtov obecnej polície, podľa ktorých môžu na základe zákona o obecnej polícii zasahovať do ústavných práv občanov, vyjadruje názor, že vláda považovala za žiadúce, aby sa aj prokuratúra zúčastňovala na skúškach pri posudzovaní odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície.

III.

Na verejnom pojednávaní Ústavného súdu Slovenskej republiky 10. júla 1996 generálny prokurátor potvrdil svoj písomný návrh v celom rozsahu a neuviedol ďalšie dôkazy ani doplnenia.

Zástupca vlády (minister vnútra SR) k písomnému stanovisku vlády ešte uviedol, že odborná komisia bola konštituovaná zákonom o obecnej polícii (§ 25 ods. 2), ktorý označuje za praktickú realizáciu čl. 35 ods. 2 Ústavy SR. K namietanému nesúladu § 3 ods. 2 a 3 nariadenia vlády SR s čl. 151 Ústavy SR uviedol, že povinnosti prokurátorov, ktoré v zmysle singularnej dikcie citovaného článku ustanovuje zákon, neznamená, že je to len zákon o prokuratúre. Založenie povinnosti pre prokurátora môže vyplývať aj z iných zákonov. Ako príklad uviedol zákon o zbraniach a strelive a zákon o advokácii. Účasť prokurátorov v skúšobných komisiách, ktoré majú svoj pôvod v zákone, resp. aj v podzákonných normách je, podľa názoru zástupcu vlády, konkretizáciou a realizáciou výslovne vyjadrenej požiadavky čl. 149 Ústavy SR, t. j. „ochrany práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a štátu, a súčasne konkretizáciou a realizáciou požiadavky v § 10 zákona č. 6/1965 Zb. o prokuratúre v znení neskorších predpisov“. Uviedol aj príklady implicitného vyjadrenia určenia povinnosti prokuratúry, konkrétne § 3 ods. 1 zákona o policajnom zbore. Vyslovil preto názor, že „ustanovenie § 3 ods. 2 a 3 posudzovaného nariadenia vlády SR, nie je teda uložením novej povinnosti pre prokurátora“. Uvedené ustanovenie predstavuje len konkretizáciu a realizáciu ustanovení Ústavy SR a zákona. K názvu odbornej komisie uviedol tieto príklady: vedecká rada vysokých škôl a vedecká rada právnickej fakulty, ktorej členom je tiež generálny prokurátor

a akreditačná komisia vlády, ktorú tiež netvorí členovia vlády, ako by vyplývalo z jej názvu.

Doplnenie niektorých tvrdení stanoviska vlády doložil zástupca vlády písomným stanoviskom.

IV.

Ústavný súd skúmajúc podmienky konania zistil, že návrh generálneho prokurátora je návrhom na začatie konania o neplatnosti všeobecne záväzného právneho predpisu vydaného v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike.

Na túto skutočnosť poukázali obaja účastníci konania, preto ústavný súd považoval z hľadiska predmetu návrhu za potrebné vyjadriť sa aj k tejto podmienke konania.

Kontinuitu práva z bývalého spoločného štátu ústavodarný orgán Slovenskej republiky v recepčnom ustanovení čl. 152 ods. 1 prvá veta Ústavy SR upravil tak, že včlenenie ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov do slovenského právneho poriadku prevzal spôsobom generálnej recepcie, ktorú ale podmienil tým, že tieto predpisy nesmú odporovať Ústave SR.

Kontrola ústavnosti (čl. 152 ods. 1 druhá veta Ústavy SR) recipovaných právnych predpisov, ktoré boli vydané v ČSFR, t.j. jednak orgánmi, ktoré podľa ústavného zákona o československej federácii (ústavný zákon č. 143/1968 Zb. v znení neskorších predpisov) mali normotvorné oprávnenie vo veciach, ktoré patrili do spoločnej pôsobnosti, tak aj orgánmi, ktoré mali normotvorné oprávnenie vo veciach, ktoré patrili do pôsobnosti republík (orgány republiky Českej a orgány republiky Slovenskej), bola ustanovením čl. 152 ods. 3 Ústavy SR zverená Ústavnému súdu SR.

Konanie o kontrole ústavnosti aj v prípade, že ide o právne predpisy vydané v ČSFR, upravuje na základe ústavného splnomocnenia vydaný zákon NR SR č. 38/1993 Z. z. o

organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z..

Podľa ustanovenia § 76 ods. 2 v spojení s ods. 1 citovaného ustanovenia na konanie o (neplatnosti) rozpore právnych predpisov vydaných v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike sa primerane použijú ustanovenia tretej časti druhej hlavy prvého oddielu zákona, teda ustanovenia zákona o konaní o súlade právnych predpisov.

Predmetom návrhu generálneho prokurátora na začatie konania o neplatnosti všeobecne záväzného právneho predpisu je nariadenie vlády SR. Ústavný súd vo všeobecnosti neskúma osobitne ústavnosť prijatia a vydania posudzovaného všeobecne záväzného právneho predpisu, či bol vydaný ústavou predpísaným spôsobom. V prípade posudzovania neplatnosti (platnosti) právnych predpisov recipovaných z bývalého spoločného štátu, najmä vzhľadom na skutočnosť, že pod pojmom platnosť (neplatnosť) právneho predpisu sa vo všeobecnosti rozumie práve splnenie vyššie uvedených podmienok, Ústavný súd SR sa zaoberal aj touto otázkou.

Normotvorné oprávnenie vlád republík vydávať (všeobecne záväznú právnu predpis) nariadenia v bývalom spoločnom štáte - Českej a Slovenskej Federatívnej Republike vyplývalo z čl. 138 ústavného zákona o československej federácii. Prvá veta citovaného článku obsahovala tzv. generálne splnomocnenie, na základe ktorého mohla vláda republiky vydávať nariadenia za podmienky, že ním upravovala vykonanie zákona národnej rady a že obsah nariadenia bol v medziach zákona. Splnomocnenie na vydanie vykonávacieho nariadenia k zákonu Federálneho zhromaždenia bolo delegované, to znamená, v konkrétnom zákone Federálneho zhromaždenia (v zákonom splnomocnení) obsahom, rozsahom, prípadne aj časom ohraničené. Z hľadiska charakteru úpravy nariadenia vlády sa už tradične rozdeľujú na tzv. nariadenia vysvetľujúce, za ktoré sa považujú nariadenia, aj bez vydania ktorých by zákonná úprava bola aplikovateľná a nariadenia v širšom slova zmysle, bez vydania ktorých by zákonná úprava aplikovateľná nebola, t. j. nariadenia podmieňujúce. V druhom prípade má splnomocnenie kogentný charakter. Z dôvodu zabezpečenia aplikácie zákonnej úpravy a vydania podmieňujúceho

nariadenia vlády, ale aj z dôvodu, aby nariadenie „neprekročilo rámec splnomocnenia“ (medze zákona), v legislatívnej praxi sa uplatňovalo konkrétne splnomocnenie, (splnomocnenie v konkrétnom zákone) aj pri vydávaní nariadenia k zákonu národnej rady republiky. Takýto postup bol uplatnený aj v prípade zákona SNR o obecnej polícii a k nemu vydaného nariadenia vlády SR.

Zákon Slovenskej národnej rady o obecnej polícii č. 564/1991 Zb. prijala Slovenská národná rada 3. decembra 1991. Námietskou rozporu s Ústavou SR a Listinou napadnuté nariadenie vlády SR o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície bolo vydané, ako vyplýva zo znenia jeho úvodnej vety, podľa § 25 ods. 3 citovaného zákona.

Ústavná podmienka platnosti, ktorou je vyhlásenie zákona o obecnej polícii i vyhlásenie vykonávacieho nariadenia, je tiež identifikovateľná. Spôsob vyhlasovania všeobecne záväzných právnych predpisov v čase prijatia posudzovaného zákona a nariadenia vlády upravoval zákon č. 131/1989 Zb. v znení zákona č. 426/1990 Zb. a zákon SNR č. 176/1989 Zb. V súlade s týmito zákonmi bol zákon SNR č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii prijatý 3. decembra 1991 a vyhlásený v Zbierke zákonov, v čiastke 107, pod poradovým číslom 564. Účinnosť nadobudol 1. januárom 1992. Nariadenie vlády o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície bolo vládou SR prijaté 31. marca 1992 a vyhlásené v Zbierke zákonov v čiastke 44 pod poradovým číslom 220. Účinnosť nadobudlo 22. mája 1992. Možno konštatovať, že boli splnené podmienky platnosti posudzovaných právnych predpisov a ako také boli čl. 152 ods. 1 Ústavy SR recipované do právneho poriadku Slovenskej republiky.

V.

Ústavný súd pri rozhodovaní o návrhu generálneho prokurátora posudzoval v návrhu uvádzané všeobecné právne argumenty, ako aj jednotlivé námietky, predovšetkým z hľadiska označených ustanovení Ústavy SR, Listiny a zákona o obecnej polícii, ale dotkol sa aj ďalších, v danej veci relevantných ustanovení týchto, ako aj iných právnych predpisov.

V tomto zmysle ústavný súd zvážil aj neurčitú výhradu smerujúcu k porušeniu princípov právneho štátu, ako vo vzťahu k štátnym orgánom, tak aj vo vzťahu k občanovi (fyzickej osobe - pracovníkovi obecnej polície). Za rozpor s ústavou navrhovateľ označil formu právnej úpravy, ktorou je nariadenie vlády, t. j. podzákonný právny predpis.

Význam odbornej komisie a ňou vydávaného osvedčenia ako podmienky výkonu činnosti pracovníka obecnej polície, ústavný súd posúdil vo väzbe na ústavné právo garantované čl. 35 Ústavy SR, osobitne odseku dva, podľa ktorého „zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností“. Činnosť polície vykonávaná formou služobného pomeru alebo pracovného pomeru je vo vnútroštátnom práve, rovnako aj v medzinárodných zmluvách, považovaná za takú činnosť alebo povolanie, kde zákon môže ustanoviť podmienky alebo obmedzenia ich výkonu. Takým zákonom, ktorý v súlade s uvedeným ústavným článkom ustanovuje podmienky výkonu činnosti pracovníka obecnej polície, je zákon o obecnej polícii.

Zákon o obecnej polícii je druhým zákonom, ktorý ustanovil obciam možnosť zriadiť obecnú políciu. V zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bola obecná polícia pôvodne kreovaná ako poriadkový útvar obce bez bližšieho vysvetlenia tohto pojmu. Až zákon o obecnej polícii definuje pojem obecnej polície. Úlohy obecnej polície podľa zákona o obecnom zriadení plnili príslušníci obecnej polície. Podľa ustanovenia § 5 ods. 1 zákona o obecnej polícii, obecnú políciu tvoria pracovníci obecnej polície, ktorí sú pracovníkmi obce. Predpoklady stať sa pracovníkom obecnej polície ustanovujú odseky 2 a 3 citovaného ustanovenia zákona, podľa ktorého pracovníkom obecnej polície *s a m ô ť z e s t a ť* len bezúhonná osoba staršia ako 21 rokov, ktorá je odborne spôsobilá na plnenie úloh obecnej polície. Odborná spôsobilosť, resp. jej existencia ako podmienka plnenia úloh obecnej polície je upravená aj v osobitnom ustanovení § 25 zákona. Odbornú spôsobilosť podľa ustanovenia odseku 2 citovaného zákonného ustanovenia preukazuje pracovník obecnej polície vykonaním skúšky pred odbornou komisiou policajného zboru.

Rozsah odbornej spôsobilosti, ustanovenie a zloženie odborných komisií, prípadne aký druh vzdelania možno započítať namiesto vykonania skúšky určí, na základe

splnomocnenia § 25 odsek 3, vláda SR nariadením. Vláda SR toto konkrétne splnomocnenie realizovala tým, že vydala nariadenie vlády č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície. Predmet a rozsah odbornej spôsobilosti podľa § 2 ods. 1 určuje príloha nariadenia, ktorá tvorí jeho normatívnu súčasť. Delí odbornú prípravu na čase teoretickú a čase praktickú.

Odbornú spôsobilosť podľa § 2 ods. 2 nariadenia vlády SR pracovník obecnej polície preukazuje skúškou pred odbornou komisiou Policajného zboru Slovenskej republiky. Podľa ustanovenia § 3 tohto nariadenia členov komisie ustanovuje minister vnútra SR. Komisia sa skladá z príslušníkov Policajného zboru SR, zástupcu Združenia miest a obcí na Slovensku, prokurátora, a ak sa podieľalo na školení a výcviku pracovníkov obecnej polície vzdelávacie zariadenie, tiež jeho zástupcu.

Zástupcu Združenia miest a obcí na Slovensku navrhuje ministrom vnútra SR predseda Združenia, zástupcu prokuratúry generálny prokurátor SR a zástupcu vzdelávacieho zariadenia riaditeľ tohto zariadenia. Komisia koná a rozhoduje najmenej v trojčlennom zložení a uznáva sa väčšinou hlasov. Predsedu komisie vymenúva minister vnútra SR z príslušníkov Policajného zboru. Dôvodová správa tak k zákonu o obecnej polícii, ako aj k nariadeniu vlády, participáciu Policajného zboru SR v komisii odôvodňuje nasledovne „vzhľadom na podobný charakter činnosti a oprávnení pracovníkov obecnej polície, najmä z hľadiska možného zásahu do práv občanov, potrebou podobnej odbornej prípravy pracovníkov obecnej polície aká je nevyhnutná pre príslušníkov Policajného zboru SR“.

Podstata námietky rozporu ustanovenia § 3 ods. 1 až 4 nariadenia vlády SR s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a s čl. 2 ods. 2 Listiny spočíva v kvalifikovaní komisie za štátny orgán. Navrhovateľ považuje túto komisiu za štátny orgán preto, ako tvrdí, že „*je orgánom vytvoreným štátom*, prostredníctvom ktorého vstupuje štát do *procesu výberu* pracovníkov obecnej polície, nakoľko bez osvedčenia o úspešnom vykonaní odbornej skúšky nemôže fyzická osoba vykonávať právne relevantnú činnosť pracovníka obecnej polície. Komisia *v rozsahu svojich oprávnení*, podľa názoru

navrhovateľa, je štátnym orgánom“. Z tejto kvalifikácie komisie navrhovateľom potom vyplýva aj jeho argument týkajúci sa zásad právneho štátu vo vzťahu k štátnym orgánom, vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR a v čl. 2 ods. 2 Listiny.

Ústavný súd vyslovil názor, že komisia nie je štátnym orgánom. Navrhovateľom uvádzaný rozsah oprávnení komisie, v zmysle rozhodujúceho kvalifikačného kritéria, či pojmového znaku štátneho orgánu, si žiada konkretizovať a ohraničiť „rozsah oprávnení komisie“ tak, ako to vyplýva zo zákona o obecnej polícii. Zákonnú úpravu komisie obsahujú ustanovenia § 25 ods. 2 a 3 zákona a nepriamo aj ustanovenie § 27 ods. 2. Nie výslovne, ale zo zmyslu ustanovenia § 25 ods. 2 zákona, komisii vyplýva oprávnenie, ale aj povinnosť, umožniť pracovníkovi obecnej polície vykonať skúšku. So zákonným oprávnením komisie súvisí aj jej povinnosť vydať pracovníkovi osvedčenie. Osvedčenie, ktoré komisia vydáva, patrí do skupiny tých osvedčení (vysvedčení), ktoré sú výsledkom konania, v ktorom sa určitá skutočnosť overuje, objektivizuje a potom aj deklaruje, napr. maturitné vysvedčenie, vysvedčenie (osvedčenie) o iných skúškach, napr. pre vydanie vodičského oprávnenia. Vedomosti, schopnosti a praktické zručnosti už fakticky existujú pred overovaním, ale bez ich objektivizácie, nie sú právne relevantné. Osvedčenia (vysvedčenia) môžu vydávať s právne relevantnými účinkami aj iné ako štátne orgány, alebo iné orgány verejnej moci, ale aj právnické a fyzické osoby.

Z povahy oprávnení komisie ani z ich rozsahu nevyplýva, že napĺňajú obsah pojmu štátny orgán. Štátnym orgánom, participujúcim na zabezpečení činnosti komisie, je Ministerstvo vnútra SR. Tento orgán určuje termín skúšok. Minister vnútra má právo nominovať členov komisie. Ani zo vzťahu podriadenosti Policajného zboru SR Ministerstvu vnútra SR (zákon č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR v znení zákona č. 83/1994 Zb. § 16 písm. d/) nemožno vyvodzovať vzťah podriadenosti komisie alebo jej zodpovednosti štátnemu orgánu a už vôbec nie jej charakter štátneho orgánu.

Právna teória so zdôrazňovaním princípov právneho štátu a viazanosti štátnych orgánov zákonom za definičné znaky štátneho orgánu označuje pôsobnosť, právomoc (ako

štátno-mocenský charakter činnosti, resp. oprávnenie konať v mene štátu), vymedzenie rozsahu činnosti, ako aj tomu zodpovedajúci rozsah práv a povinností.

Štátno-mocenským charakterom činnosti štátneho orgánu, (ktorý v podstate znamená, že uplatňovanie právomoci štátneho orgánu môže byť zabezpečené aj s použitím štátneho donútenia) je štátny orgán *nositeľom štátnej moci*, ktorá je jeho substanciou. Práve týmto znakom sa štátny orgán odlišuje od ostatných zložiek štátneho mechanizmu, aj od tých, ktorý štátnu moc (aj menom štátu) vykonávajú (napr. aj policajné zbory). Niekedy sa štátne orgány označujú za „základné a rozhodujúce zložky štátneho mechanizmu“ (organizácie štátu).

To, čo bolo uvedené k pojmu štátny orgán v súvislosti s námietkou rozporu s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR platí aj o čl. 2 ods. 2 Listiny, nakoľko štátnu moc inštitucionálne predstavuje štátny orgán. Preto aj keď citované články majú rôznu dikciu, významovo sú rovnaké. Obidva vyjadrujú základné princípy právneho štátu, konkrétne primát práva nad štátom (štátnou mocou) vyjadrený v zásade viazanosti štátu (štátnej moci, štátnych orgánov) zákonom. Rovnako obidva citované články, najmä v spojení s ich odsekmi tri. vyjadrujú aj vzťah občana a štátu (štátnej moci) vychádzajúc z priority občana (jeho slobody) pred štátnou mocou. Princíp viazanosti štátnej moci (štátnych orgánov) zákonom postuluje teda aj ďalší princíp, že štátna moc aj do postavenia občana a jeho slobôd môže zasahovať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom upraveným zákonom.

Námietka rozporu ustanovení § 3 ods. 2 a 3 s čl. 149 a čl. 151 Ústavy SR. Bližšie neodvodnený odkaz na čl. 149 a čl. 151 Ústavy SR a citácia čl. 151, podľa ktorého podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon s výhradou, že nemožno ich teda ustanoviť nariadením vlády. Teda ťažiskom odôvodnenia rozporu nariadenia vlády SR s čl. 151 Ústavy SR je tiež forma právneho predpisu z hľadiska stupňa právnej sily v hierarchii právnych predpisov (právnych noriem).

Článok 151 Ústavy SR z hľadiska obsahu ústavného splnomocnenia a jeho rozsahu navrhovateľ nekonkretizuje, ale z obsahu všetkých námietok možno vyvodíť, že výhrada smeruje k povinnosti prokurátorov, za ktorú navrhovateľ považuje ustanovenie prokurátora za člena komisie. Vôbec nemožno spochybňovať ústavný príkaz vo vzťahu k zákonodarnému orgánu, ustanoviť zákonom podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry. Navrhovateľ ale prezentuje názor, že prokurátora nemožno ustanoviť za člena komisie ani na základe zákona. Členstvo v komisii, ktorú pre tieto účely navrhovateľ už nazýva orgánom „štátnej správy“, považuje za inkompatibilné s postavením a úlohami prokuratúry Slovenskej republiky podľa čl. 149 Ústavy SR.

Právny názor k princípom právneho štátu uvedený k prvej námietke rovnako platí aj pre túto námietku. Za povinnosť v zmysle právnom sa vo všeobecnosti považuje povinnosť určitého subjektu pod hrozbou štátneho donútenia správať sa tak, ako to konkrétny právny predpis (právna norma) ustanovuje. Napadnuté ustanovenia nariadenia vlády SR však nezakladajú žiadnu novú povinnosť prokurátorov, nemenia obsah žiadneho zákona, nerozširujú ho, ani nenahradzujú zákonnú úpravu.

V súlade s ústavnou požiadavkou čl. 151 Ústavy SR zákonnou úpravou povinnosti prokurátorov, ktorá realizuje synteticky pojem čl. 149 Ústavy SR „chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu“, je najmä zákon č. 60/1965 Zb. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Zákon o prokuratúre v § 10 ods. 1 ustanovuje, že prokurátori *pôsobia* na to, aby orgány štátnej správy, územnej samosprávy a právnické osoby samy zabezpečovali dodržiavanie zákonnosti tak pri výkone svojej pôsobnosti, ako aj v podriadených orgánoch a dbali na to, aby ten, kto zaviniť jej porušenie bol volaný na zodpovednosť. Tiež výkladom ustanovenia zákona o Policajnom zbore (teraz zákon č. 171/1993 Z. z., a zákon o obecnej polícii § 24) aj keď nie výslovne uvedenou povinnosťou účasti v komisii Policajného zboru a určením iného právneho subjektu, sa vyvracia názor, že podmienka, ktorou je forma zákona predpokladaná v ústave, nebola splnená.

Námietka rozporu ustanovení § 3 ods. 2 a 3 nariadenia vlády s ustanovením § 25 ods. 2 zákona o obecnej polícii.

Generálny prokurátor tvrdí, že nariadenie vlády SR je v rozpore aj s ustanovením § 25 ods. 2 tohto zákona, podľa ktorého pracovníci obecnej polície preukazujú odbornú spôsobilosť vykonávaním skúšky pred komisiou Policajného zboru, teda pred komisiou zloženou „výlučne“ z príslušníkov Policajného zboru. Takáto interpretácia, ani pri použití iba gramatického výkladu, nezodpovedá zmyslu právnej úpravy. Ak by kreovanie komisie malo byť podmienené zložením len z členov - príslušníkov Policajného zboru, potom by (rovnako ako to vyjadrila vláda vo svojom stanovisku) splnomocnenie na ustanovenie a zloženie komisií nebolo potrebné. V nariadení dokonca splnomocnenie nie je realizované v celom rozsahu: neustanovuje, aký druh vzdelania možno započítať namiesto vykonania skúšky o odbornej spôsobilosti.

Vychádzajúc z uvedených právnych názorov a záverov k jednotlivým námietkam, Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s ústavným interpretačným pravidlom uplatňovania všeobecne záväzných právnych predpisov konštatoval, že ustanovenia § 3 ods. 1 a 4 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície nie sú v rozpore ani s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o súlade ustanovení § 3 ods. 1 až 4 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície s čl. 2 ods. 3, čl. 149, čl. 151 a 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a s ustanovením § 25 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii návrhu generálneho prokurátora z dôvodov uvedených v odôvodnení uznesenia nevyhoveli.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 10. júla 1996