



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/2012-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 4. júla 2012 predbežne prerokoval návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených spoločnosťou H., s. r. o., B., v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. R. P., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 1 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov **o d m i e t a** pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky na jeho prerokovanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. marca 2012 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a)

Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 1 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom zabezpečení vojakov a policajtov“) s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

2. V návrhu skupiny poslancov sa okrem iného uvádza:

«V zmysle koncepcie reformy verejnej správy sa v Slovenskej republike uplatňuje oddelenie štátnej správy a samosprávy, pričom vydržiavame ozbrojených síl a zabezpečenie verejného poriadku patrí medzi výlučnú kompetenciu štátu.

V nadväznosti na ustanovenie § 19 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bol v roku 1991 prijatý zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, ktorý vytvoril právny rámec vzniku a činnosti obecnej polície ako poriadkového a bezpečnostného útvaru obce.

Pôvodná koncepcia obecnej polície ako poriadkového útvaru občianskeho charakteru pôsobiaceho pri zabezpečení obecných vecí verejného poriadku však od začiatku nebola striktne dodržiavaná a postupne sa od nej upúšťalo prijímaním jednotlivých novelizácií zákona č. 564/1991 Zb., ale aj iných nižšie uvedených zákonov, ktoré smerovali k rozširovaniu právomoci obecnej polície a k posilneniu represívnej zložky jej činnosti, t. j. k suplovaniu činnosti Policajného zboru SR.

V súčasnosti je obecná polícia ozbrojenou zložkou zriadenou obcou, príslušníci obecných polícií sú oprávnení pri výkone svojej právomoci použiť donucovacie prostriedky (hmaty, chvaty, údery, obušky, putá, atď.), pri plnení svojich úloh nosia zbraň a rovnošatu jednotnú na celom území Slovenskej republiky a majú postavenie verejných činiteľov.

Na území obce spolupôsobí obecná polícia s útvarmi Policajného zboru SR. Ich kompetencie sa v značnej miere kryjú - spolupôsobia pri ochrane majetku obce, majetku občanov, ako aj iného majetku v obci pred poškodením, zničením, stratou alebo pred zneužitím (ustanovenie § 3 ods. 1 písm. b), zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii). Pri výkone poriadkovej služby, resp. hliadkovej činnosti týchto zložiek, sú ich úlohy a zákonné prostriedky ich plnenia prakticky totožné.

Podľa ustanovenia § 5 ods. 1 zákona č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov sú príslušníci obecných polícií rovnako ako príslušníci

policajného zboru, Vojenskej polície, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície považovaní za „policajný orgán“. Kompetencie všetkých týchto zložiek sú na úseku vymedzenom týmto zákonom úplne identické.

Podobne v ustanovení § 8 písm. m) zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti má obecná polícia, rovnako ako Slovenská informačná služba, Národný bezpečnostný úrad a Vojenská polícia, výslovne postavenie ozbrojeného zboru.

Priestupky podľa zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov, prejednáva v blokovom konaní obecná polícia rovnako ako orgán Policajného zboru. Kompetenciu prejednať v blokovom konaní priestupky podľa zákon č. 406/2009 Z. z. o ochrane nefajčiarov má obecná polícia, Železničná polícia ako aj Policajný zbor Slovenskej republiky.

V oblasti cestnej premávky prejednávajú priestupky týkajúce sa dynamickej dopravy (prekročenie rýchlosti a pod.) príslušníci Policajného zboru SR a priestupky týkajúce sa statickej dopravy (nesprávne parkovanie a pod.) príslušníci obecných polícií. Príslušníci oboch týchto zložiek postupujú pri prejednávaní priestupkov podľa toho istého procesného predpisu - zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že príslušníci Policajného zboru SR i obecných polícií podliehajú príslušným orgánom verejnej správy, uskutočňujú činnosti vo verejnom záujme. Ich hlavnou úlohou je zabezpečovať poriadok a bezpečnosť obyvateľov a ich majetku. Pri plnení svojich úloh majú postavenie verejných činiteľov, sú ozbrojení a oprávnení používať donucovacie prostriedky a v súlade so zákonom zasahovať do inak chránených práv a slobôd občanov (výkon služobných zákrokov). Predpokladom výkonu ich funkcie sú osobitné psychické ale i fyzické danosti.

Zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov upravuje sociálne zabezpečenie policajtov a profesionálnych vojakov, pričom pod pojmom policajt tento zákon rozumie príslušníkov Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície a colníkov.

Tento zákon na rozdiel od zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zohľadňuje špecifiká práce ozbrojených zložiek, stanovuje osobitný systém sociálneho poistenia (vrátane služby sociálneho zabezpečenia), ktorý pozná odlišné dávky, resp. odlišné podmienky vzniku nárokov na dávky, iné výpočty výšky dávok, zakotvuje iné sadzby poistného, atď. Účelom tohto osobitného systému je zohľadniť zvýšenú rizikovosť činnosti príslušníkov ozbrojených zložiek, ktorá si vyžaduje osobitné fyzické a psychické predpoklady.

Všeobecný systém sociálneho zabezpečenie upravuje zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Pod tento zákon spadajú aj príslušníci obecných polícií. Podľa ustanovenia § 1 ods. 3 tento zákon sa nevzťahuje na príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby, colníkov (ďalej len „policajt“), profesionálnych vojakov ozbrojených síl, vojakov mimoriadnej služby (ďalej len „profesionálny vojak“), ktorých sociálne zabezpečenie je upravené osobitným predpisom, a vojakov, ktorí sa počas výkonu vojenskej služby v ozbrojených silách štúdiom alebo výcvikom pripravovali na výkon profesionálnej služby v ozbrojených silách (ďalej len „vojak prípravnej služby“), ak tento zákon neustanovuje inak.

Príslušníci obecných polícií sa opakovane prostredníctvom svojej samosprávnej organizácie domáhali aspoň čiastočnej osobitnej právnej úpravy ich sociálneho zabezpečenia, najmä pokiaľ ide o riešenie postavenia dlhoročných príslušníkov obecných polícií po 55. roku veku, ktorí strácajú v obecných políciách praktické uplatnenie a zároveň ich uplatnenie na trhu práce je vzhľadom na ich vek a špecifické pracovné skúsenosti veľmi problematické. Tieto požiadavky boli zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako i Ministerstva vnútra SR opakovane odmietnuté...

Vzhľadom na osobitné právne postavenie príslušníkov ozbrojených zložiek vykonávajúcich činnosť vo verejnom záujme je sociálne zabezpečenie týchto zložiek upravené v osobitnom zákone č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, ktorý na rozdiel od zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení zohľadňuje špecifiká práce v ozbrojených zložkách.

Pod personálnu pôsobnosť tohto zákona spadajú okrem iného príslušníci Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície. Pod pôsobnosť tohto zákona príslušníci obecnej polície nespádajú, a to napriek skutočnosti, že práca príslušníkov obecných polícií je aj v dôsledku ich osobnej konfrontácie s páchatelmi priestupkov a trestných činov rovnako riziková, má totožný charakter a je tiež uskutočňovaná vo verejnom záujme. Príslušníci obecných polícií často zasahujú spoločne v príslušníkmi Policajného zboru SR.

Obce prostredníctvom príslušníkov obecných polícií počas mimoriadnych situácií (ako boli napr. povodne v júni 2010 na východnom a južnom Slovensku) riadia záchranné práce. 24 hodín denne monitorujú stav vodných tokov, organizujú akcie zamerané na ochranu majetku, života a zdravia obyvateľov, prostredníctvom telefonической linky mestskej polície č. 159 zbierajú informácie od obyvateľstva a následne zabezpečujú koordináciu činností príslušníkov Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru a Armády SR. Právna úprava obsiahnutá v zákone č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov v tomto smere kladie mimoriadne vysoké požiadavky na obce, ktoré vo verejnom záujme musia uskutočňovať činnosti mimoriadne rizikové. Tieto realizujú práve príslušníci obecných polícií.

Príslušníci obecných polícií vykonávajú prácu rovnakej povahy, rovnakej alebo porovnateľnej zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti ako napr. príslušníci Policajného zboru SR, vrátane príslušníkov železničnej polície. Práca poriadkovej služby obecnej polície a Policajného zboru SR je dokonca totožná, nielen pokiaľ ide o postavenie príslušníkov pri výkone povolania, ale aj obsah základnej činnosti. Túto prácu vykonávajú v porovnateľných podmienkach. Pracovná schopnosť a spôsobilosť príslušníkov Policajného zboru SR a obecných polícií je tiež porovnateľná.

Podriadenosť príslušníkov obecných polícií, t. j. ozbrojenej zložky, inému orgánu verejnej správy ako Ministerstvu vnútra SR. t. j. formálne iné postavenie príslušníkov obecných polícií, ktorí vykonávajú obsahovo totožnú alebo porovnateľnú činnosť ako iné ozbrojené zložky, nie je dôvodom na ich odlišné sociálne zabezpečenie.

Pokiaľ všetky ozbrojené zložky podliehajúce orgánom verejnej správy spadajú pod systém osobitného sociálneho zabezpečenia, nemôže byť postavenie príslušníkov obecných v súlade s článkom 12 ods. 2 Ústavy SR, dôvodom na odlišné zaobchádzanie.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti je súčasný právny stav. t. j. rôzny rozsah sociálneho zabezpečenia poskytovaný príslušníkom Policajného zboru SR a príslušníkom obecných polícií, t. j. subjektom s rovnakým špecifickým právnym postavením v ozbrojených zložkách vykonávajúcich činnosť vo verejnom záujme, úplne neodôvodnený a predstavuje porušenie rovnosti práv v zmysle článku 12 ods. 2 Ústavy SR...

Je teda zrejmé, že štát využíva obecnú políciu na plnenie svojich funkcií, stanovuje jej práva a povinnosti v lokalite, na ktorej území pôsobí. V obciach, kde nie je zriadená obecná polícia, plnia úlohy obecnej polície príslušníci Policajného zboru SR.

Za uvedených okolností, kedy zákon (t. j. nie interný predpis príslušného rezortu) poskytuje sociálne zvýhodnenia vo forme osobitného sociálneho zabezpečenia všetkým ozbrojeným zložkám zabezpečujúcim vo verejnom záujme ochranu života, zdravia a majetku občanov, je postavenie príslušníkov obecných polícií mimo zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v znení neskorších predpisov diskriminačné...

Rozličné sociálne zabezpečenie subjektov, ktoré plnia úlohy štátu na úseku verejného poriadku a bezpečnosti v ozbrojených zložkách, a to prevažne rovnakými zákonnými prostriedkami, pre ich formálne iné postavenie (služobný pomer/pracovný pomer) nemá podľa názoru navrhovateľov opodstatnenie a je diskriminačné, t. j. je v rozpore s ustanovením článku 12 ods. 2 Ústavy SR.»

Na základe citovanej argumentácie skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd nálezom takto rozhodol:

«Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré definuje pojem „policajt“, čím sa zároveň stanovuje personálna pôsobnosť tohto zákona, je - vzhľadom na skutočnosť, že nezahŕňa i príslušníkov obecných polícií - v rozpore s článkom 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s článkom 39 ods. 1 Ústavy SR.»

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou...

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh na začatie konania najmenej päťina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

V konaní podľa čl. 125 ústavy postupuje ústavný súd v zmysle čl. 140 ústavy predovšetkým podľa všeobecných ustanovení § 18 až § 36 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a podľa osobitných ustanovení § 37 až § 41b zákona o ústavnom súde upravujúcich špecificky konanie o súlade právnych predpisov.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily..., môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, pričom skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa § 1 ods. 2 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov sa pod pojmom policajt na účely tohto zákona rozumie príslušník Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície a colník, ak tento zákon neustanovuje inak.

Predmetom skúmania ústavného súdu je (ne)súladosť § 1 ods. 2 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, ktorý vymedzuje pojem policajt na účely tohto zákona, s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

Z návrhu vyplýva, že navrhovatelia považujú za nesúladosť s ústavou tú skutočnosť, že zákonodarca nezahrnul pod pojem policajt aj príslušníkov obecných polícií, t. j. že v legálnej definícii pojmu policajt podľa ich názoru neústavne absentuje jeden subjekt. V záujme deklarovania neústavnosti tejto absencie napadli navrhovatelia ustanovenie zákona, ktoré samo osebe explicitne neobsahuje pravidlo, o ktorom by bolo možné vyhlásiť, že je v rozpore s niektorým článkom ústavy.

Východiskom úvah ústavného súdu je posúdenie otázky, či v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti môže ústavný súd vysloviť nesúlad ustanovenia zákona s ústavou aj v prípade chýbajúcej právnej normy, resp. neúplnej či nedostatočnej úpravy určitého spoločenského vzťahu. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutia, napr. sp. zn. PL. ÚS 23/05, v ktorých sa zaoberal problémom tzv. legislatívneho opomenutia alebo legislatívnej nečinnosti. Okrem iného v ňom poukázal aj na rozdiely medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou. Kým pri legislatívnom opomenutí ide o neúmyselné opomenutie úpravy určitého spoločenského

vzťahu, resp. jeho časti, pri legislatívnej nečinnosti je určitá oblasť spoločenských vzťahov zámerne ponechaná bez právnej regulácie a vytvára sa tak tzv. legislatívna medzera (k legislatívnej nečinnosti a medzere v práve pozri napr. GERLOCH, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva. Praha: ASPI, 2008, s. 63 a nasl.)

Samotná legislatívna nečinnosť môže mať rozmanité prejavy. V posudzovanom prípade však dospel ústavný súd k záveru, že ide o situáciu, keď neobstojí konštatovanie o legislatívnej nečinnosti v pravom slova zmysle, keďže určitá právna úprava existuje, navrhovateľom sa však zdá nesúladná s ústavou. Nejde teda o takú nečinnosť zákonodarcu, ktorá vytvára medzeru v zákone, ale o nedostatočný obsah prijatej právnej úpravy. O medzere v zákone môžeme uvažovať spravidla vtedy, ak zákon výslovne neobsahuje takú právnu úpravu, ktorú by na základe deklarovaného účelu v súlade s cieľom a systematikou, resp. všeobecnou súvislosťou zákona obsahovať mal. Ústavný súd sa prikláňa k názoru, že v tomto prípade možno uvažovať o tzv. nepravej medzere v zákone. Najčastejším argumentom navrhovateľov je nedostatočnosť právnej úpravy, pri tomto deficite je porušenie požiadavky rovnosti. V konkrétnom prípade ide o skutočnosť, že určitý subjekt je zahrnutý do právnej úpravy a iný nie je, čím ho podľa názoru navrhovateľov zákonodarca vylúčil zo skupiny osôb oprávnených na zákonom definované výhody v systéme sociálneho zabezpečenia, čo navrhovatelia vnímajú ako narušenie princípu rovnosti.

Bez ohľadu na to, či ide o pravú alebo nepravú medzeru v práve, t. j. o skutočnú legislatívnu nečinnosť alebo o pocit nedostatočnej právnej úpravy, tento deficit spravidla nebýva objektom skúmania ústavných súdov v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti.

V Slovenskej republike je zákonodarný zbor jediný orgán, ktorý je kompetentný na primárnu normotvorbu a iný vnútroštátny orgán verejnej moci nie je kompetentný rozhodovať o existencii právnej povinnosti zákonodarného orgánu prijať alebo neprijať zákon s konkrétnym obsahom, či dokonca splnenie tejto povinnosti vynucovať. Zákonodarca je pri tvorbe obmedzený len ústavou a medzinárodnými zmluvami so silou vyššou ako zákon, s ktorými sa nemôže dostať do rozporu, inak môže zákonom upraviť alebo neupraviť akúkoľvek oblasť spoločenských vzťahov. Nie je teda vylúčené, že

pri dostatku politickej vôle zákonodarca v budúcnosti upraví zákonom aj problematiku sociálneho zabezpečenia prílušníkov obecnej polície. V texte napadnutého ustanovenia § 1 ods. 2 zákona o sociálnom zabezpečení vojakov a policajtov formulácia „pre účely tohto zákona“ znamená, že zákonodarca mal zámer v tomto zákone upraviť a riešiť sociálne zabezpečenie len tých subjektov, ktoré taxatívne uvádza v citovanom ustanovení, a iný účel tento zákon nemá. Navrhovatelia teda napadli ustanovenie zákona, ktorý účelovo a ústavne súladne rieši problematiku sociálneho zabezpečenia policajtov, vojakov a v zákone taxatívne vymedzených subjektov.

Ústavný súd má právomoc preskúmať namietané ustanovenia zákona, nemá však právomoc preskúmať ustanovenia, ktoré nie sú jeho obsahom (legislatívnu medzeru).

Z uvedeného dôvodu ústavný súd konštatuje nedostatok svojej právomoci na jeho prerokovanie.

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

V Košiciach 4. júla 2012