



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 46/03-29

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 6. júla 2006 v pléne zloženom z predsedu Eduarda Bárányu a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Štefana Ogručáka o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a § 18 ods. 1 písm. a) v spojení s § 37 ods. 1 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 o súlade § 154 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady § 154 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky n e v y h o v u j e .

## Odôvodnenie :

### I.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) podal 30. septembra 2003 Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade § 154 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Súčasne navrhol, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia zákona o štátnej službe.

Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 46/03-9 z 13. novembra 2003 rozhodol o jeho prijatí na ďalšie konanie [§ 25 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“)]. Pretože nezistil žiadny ústavne významný dôvod na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o štátnej službe, návrhu generálneho prokurátora na pozastavenie jeho účinnosti nevyhovel.

Generálny prokurátor svoj návrh odôvodnil takto:

*«Podľa § 2 ods. 1, ods. 7 zákona o štátnej službe právne vzťahy štátnych zamestnancov pri vykonávaní štátnej služby sú verejnoprávne vzťahy štátnych zamestnancov k štátu.*

*Štátna služba príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, príslušníkov Železničnej polície, colníkov a profesionálnych vojakov a príslušníkov Zboru požiarnej ochrany sa spravuje osobitnými predpismi.*

*Podľa § 276 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov policajt, ktorý ku dňu účinnosti tohto zákona bol v služobnom pomere k Policajnému zboru aspoň dva roky a spĺňa kvalifikačné predpoklady*

*pre funkciu, je v služobnom pomere v stálej štátnej službe podľa tohto zákona.*

*Podľa § 257 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov colník, ktorý je ku dňu účinnosti tohto zákona v pracovnom pomere k služobnému úradu dva roky a viac, plní úlohy podľa § 2 ods. 2 tohto zákona, je štátnym občanom Slovenskej republiky, dosiahol vek 18 rokov, je bezúhonný, spoľahlivý, splňa kvalifikačný predpoklad vzdelania, ak tento zákon neustanovuje inak, má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, stáva sa na základe ustanovenia alebo vymenovania do funkcie a po zložení služobnej prísahy colníkom v stálej štátnej službe podľa tohto zákona odo dňa nadobudnutia jeho účinnosti. Colníkom v stálej štátnej službe sa nemôže stať colník, ktorý nemá stredoškolské vzdelanie, ako ani colník, ktorý nemá základné colnícke vzdelanie.*

*Podľa § 194 ods. 2 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov príslušník, ktorý ku dňu účinnosti tohto zákona bol príslušníkom Zboru požiarnej ochrany, alebo zamestnanec, ktorý bol ku dňu účinnosti tohto zákona zamestnancom Mestského požiarneho zboru mesta Košice (ďalej len „zamestnanec“) počas najmenej dvoch rokov, plní úlohy uvedené v § 3 a § 12 ods. 3 a splňa podmienky ustanovené v § 17, stáva sa na základe vymenovania a po zložení služobnej prísahy príslušníkom v stálej štátnej službe.*

*Zo znenia § 2 ods. 1 zákona o štátnej službe vyplýva jednotný obsah štátnej služby, daný verejnoprávnym vzťahom štátneho zamestnanca k štátu. Platná právna úprava rozoznáva viaceré typy štátnej služby, založené jednak na lex generalis, ktorým je zákon o štátnej službe, jednak na lex specialis, ktorého povahu majú jednotlivé osobitné predpisy uvedené vyššie. Obsah štátnej služby je však pri všetkých typoch štátnej služby zhodný.*

*Rozhodnutie fyzickej osoby vykonávať štátnu službu je jedným zo spôsobov jej realizácie práva na slobodný výkon povolania, zakotveného v čl. 35 ods. 1 ústavy. Aj keď ústava umožňuje formou zákona ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností, tieto podmienky a obmedzenia musia - ak majú byť súčasne zachované všeobecné zásady zakotvené v článkoch 12 ods. 2 a 13 ods. 2 až 4 ústavy - vyplývať zo špecifických znakov toho-ktorého typu štátnej služby, pri súčasnom zachovaní jednoty základných princípov štátnej služby, medzi ktoré patrí aj spôsob jej vzniku.*

*Súčasná právna úprava sa však touto zásadou neriadi. Zatiaľ čo vyššie uvedené*

*osobitné predpisy umožňujú konkrétnym okruhom osôb, ktoré po dobu najmenej dvoch rokov vykonávajú určité povolanie, v zásade automatický prechod do štátnozamestnaneckého právneho vzťahu, ustanovenie § 154 zákona o štátnej službe osobám podliehajúcim rovnakej časovej charakteristike, umožňuje len prechod do dočasnej štátnej služby, pričom prechod do stálej štátnej služby podmieňuje absolvovaním vzdelávacích aktivít zakončených úspešnou skúškou pred komisiou. Toto obmedzenie prístupu k stálej štátnej službe postihujúce široký okruh osôb bez ohľadu na špecifika výkonu ich dovtedajšieho povolania, zakladá znevýhodnenie týchto osôb oproti iným, podliehajúcim osobitným predpisom a súčasne sa tiež vymyká spod princípu rovnosti obmedzení základných práv a slobôd. To znamená, že právna úprava reprezentovaná § 154 zákona o štátnej službe nie je v súlade s článkom 35 ods. 1 ústavy s použitím čl. 12 ods. 2 a 13 ods. 2, ods. 3, ods. 4 ústavy..*

Na základe týchto argumentov generálny prokurátor navrhuje, aby ústavný súd takto rozhodol:

*„I. Ústavný súd Slovenskej republiky pozastavuje účinnosť ustanovenia § 154 zákona o štátnej službe, a to až do meritórneho rozhodnutia vo veci.*

*II. Ustanovenie § 154 zákona o štátnej službe nie je v súlade s článkom 12 ods. 2 a článkom 13 ods. 2, ods. 3, ods. 4 a článkom 35 ods. 1 ústavy.“*

Ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie požiadal predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „predseda národnej rady“) a vládu Slovenskej republiky, zastúpenú Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o vyjadrenie k návrhu a o oznámenie, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie.

Predseda národnej rady v stanovisku Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) uviedol:

*«Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) podal 30. septembra 2003 Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade § 154 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene*

*a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2, 3 a 4 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).*

*Podľa § 2 ods. 1 zákona o štátnej službe právne vzťahy štátnych zamestnancov pri vykonávaní štátnej služby sú verejnoprávne vzťahy štátnych zamestnancov k štátu. Zároveň sa v odseku 7 tohto zákona vymedzuje, že štátna služba príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, príslušníkov Železničnej polície (ďalej len „príslušník Policajného zboru“), colníkov a profesionálnych vojakov a príslušníkov Zboru požiarnej ochrany sa spravuje osobitnými predpismi. Z dikcie § 2 ods. 1 v spojení s ods. 7 cit. zákona podľa navrhovateľa vyplýva, že ide o jednotný obsah štátnej služby daný verejnoprávnym vzťahom štátneho zamestnanca k štátu.*

*Nesúladi § 154 zákona o štátnej službe s označenými ustanoveniami ústavy spočíva podľa navrhovateľa v tom, že zatiaľ čo uvedené osobitné predpisy umožňujú konkrétnym okruhom osôb, ktoré po dobu najmenej dvoch rokov vykonávajú určité povolanie, v zásade automatický prechod do štátno-zamestnaneckého právneho vzťahu, ustanovenie § 154 zákona o štátnej službe osobám podliehajúcim rovnakej časovej charakteristike, umožňuje len prechod do dočasnej služby, pričom prechod do stálej štátnej služby podmieňuje absolvovaním vzdelávacích aktivít zakončených úspešnou skúškou pred komisiou.*

*S ohľadom na platnú právnu úpravu nemožno súhlasiť s názorom navrhovateľa, že obsah štátnej služby je pri všetkých typoch štátnej služby zhodný. I keď vo všetkých prípadoch ide o verejnoprávny vzťah štátneho zamestnanca k štátu, pre každý druh štátnej služby platí osobitný právny režim. Podľa § 1 ods. 1 zákona o štátnej službe obsahom vykonávania štátnej služby sú práva a povinnosti štátu a štátneho zamestnanca vyplývajúce z vykonávania štátnej služby alebo súvisiace s vykonávaním štátnej služby. Štátnou službou v zmysle § 2 ods. 2 zákona o štátnej službe je plnenie úloh štátnej správy alebo vykonávanie štátnych záležitostí v rozsahu pôsobnosti ustanovenej osobitnými predpismi, ktoré štátny zamestnanec vykonáva v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby, ak plnenie jeho úloh zahŕňa*

- riadenie,*
- rozhodovanie,*

- kontrolu,
- odbornú prípravu rozhodnutí,
- odbornú prípravu návrhov zákonov a ostatne všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane odborných činností súvisiacich s ich prerokúvaním a schvaľovaním alebo
- odbornú prípravu podkladov na vykonávanie štátnych záležitostí.

*V odseku 4 tohto ustanovenia sa ďalej vymedzuje, čo sa rozumie vykonávaním štátnych záležitostí.*

*Podľa § 2 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov sa štátnou službou rozumie plnenie úloh Policajného zboru v služobnom úrade a právne vzťahy s tým súvisiace. Z uvedeného vyplýva, že na rozdiel od zákona o štátnej službe, kde obsahom štátnej služby sú len zákonom vymedzené činnosti, podľa zákona č. 73/1998 Z. z., sú obsahom štátnej služby všetky úlohy Policajného zboru. Obdobné vymedzenie obsahu štátnej služby odlišné od zákona o štátnej službe je obsiahnuté aj v osobitných predpisoch pre colníkov a príslušníkov Hasičského a záchranného zboru.*

*Z hľadiska posúdenia právneho postupu pri prechode do stálej štátnej služby podľa osobitných predpisov je potrebné uviesť, že pre príslušníkov Policajného zboru, colníkov a príslušníkov Hasičského a záchranného zboru sa na prechod do štátnej služby vyžadovalo v rámci predpokladov ustanovených zákonom aj splnenie špecifických požiadaviek. Splnenie týchto požiadaviek, ktoré boli nevyhnutné na výkon príslušnej funkcie sa vyžadovalo i podľa osobitných predpisov platných pred účinnosťou zákonov upravujúcich štátnu službu. Konkrétne príslušníci Policajného zboru museli spĺňať okrem príslušného stupňa vzdelania v nadväznosti na zaradenie do funkcie aj kvalifikačnú požiadavku policajného vzdelania (§ 11 zákona č. 73/1998 Z. z.).*

*Rovnako colníci museli pri prechode do štátnej služby splniť v rámci kvalifikačného predpokladu vzdelania, ktorý podľa § 11 zákona č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov predstavuje okrem určeného stupňa všeobecného vzdelania v príslušnom študijnom odbore alebo zameraní štúdia, odbornej praxe aj kvalifikačný predpoklad colníckeho vzdelania. Pričom v § 257 ods. 1 cit. zákona sa výslovne uvádza, že colníkom v štátnej službe sa nemôže stať*

*colník, ktorý nemá stredoškolské vzdelanie, ako ani colník, ktorý nemá základné colnícke vzdelanie. Základným colníckym vzdelaním sa rozumie absolvovanie základného colného kurzu a zloženie nižšej colnej skúšky (§ 13 cit. zákona).*

*Aj príslušníci Hasičského a záchranného zboru museli pri prechode do štátnej služby splňať podmienky vymedzené v § 17 zák. č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov. Podľa § 18 tohto zákona kvalifikačné predpoklady, okrem požadovaného vzdelania a odbornej praxe, zahŕňajú aj osobitnú odbornú spôsobilosť, ktorej účelom je preveriť schopnosť kandidáta vykonávať príslušnú funkciu.*

*V danej súvislosti je treba uviesť, že zákonná úprava štátnej služby podľa osobitných predpisov obsahuje rovnaké podmienky pre prechod príslušníkov do stálej štátnej služby podľa prechodných ustanovení, ako i pre tých, ktorí sú prijímaní do štátnej služby až po nadobudnutí účinnosti príslušných zákonov.*

*Zmena pracovnoprávneho vzťahu na štátnozamestnanecký pomer predstavuje zásadnú systémovú zmenu. Na túto skutočnosť reaguje aj úprava obsiahnutá v § 154 zákona o štátnej službe, účelom ktorej bolo zabezpečiť pre zamestnancov prechod do stálej štátnej služby na základe rovnakých (obdobných) podmienok ako pre štátnych zamestnancov prijímaných do štátnej služby po nadobudnutí účinnosti zákona. Znamená to, že uchádzači o štátnu službu musia úspešne absolvovať výberové konanie (§ 14) a v rámci prípravnej služby absolvovať odbornú prípravu (§19). Podmienkou vymenovania do stálej štátnej služby je úspešné vykonanie kvalifikačnej skúšky (§20). Z tohto aspektu právna úprava obsiahnutá v § 154 zákona o štátnej službe neznamena obmedzenie prístupu k stálej štátnej službe pre určitý okruh osôb, ale vytvára predpoklady pre rovnaké podmienky pre prístup k stálej štátnej službe.*

*Vychádzajúc z uvedených skutočností sme dospeli k názoru, že právnou úpravou prechodu do štátnozamestnaneckého právneho vzťahu podľa ustanovení § 276 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., § 257 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z. z. a § 194 ods. 2 zákona č. 315/2001 Z. z. v porovnaní s úpravou obsiahnutou v § 154 zákona o štátnej službe nedošlo v prístupe k štátnej službe k znevýhodneniu zamestnancov, na ktorých sa vzťahuje § 154 zákona o štátnej službe v porovnaní s tými, na ktorých sa vzťahujú osobitné predpisy a preto neboli porušené všeobecné zásady zakotvené v čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 35 ods. 1 ústavy.*

*Z uvedených dôvodov, je podľa nášho názoru, právna úprava obsiahnutá v § 154 zákona o štátnej službe v súlade s čl. 35 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy.».*

Predseda národnej rady zároveň oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní, avšak s podmienkou, že toto vyjadrenie platí len v prípade, ak ústavný súd návrhu nevyhoví.

Za vládu ako vedľajšieho účastníka konania ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky oznámila, že na ústnom pojednávaní netrvá a že využíva právo nevyjadriť sa k predmetnému návrhu.

## II.

### 1. Právny základ pre rozhodovanie

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 čl. 13 ods. 2 ústavy „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy „Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“.

Podľa článku 35 ods. 1 ústavy „Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“.

Zákon o štátnej službe v aktuálnom (napadnutom) znení obsahuje ustanovenie § 154, ktoré znie nasledovne:

„(1) Zamestnanec, ktorý je k 1. aprílu 2002 v pracovnom pomere k služobnému úradu, plní úlohy uvedené v § 2 ods. 2 alebo odseku 4, spĺňa predpoklady ustanovené § 14 ods. 1 písm. a) až h) a odpracoval aspoň dva bezprostredne predchádzajúce roky v služobných úradoch uvedených v § 7 alebo u ich právnych predchodcov alebo ak odpracoval v uvedených úradoch aspoň dva roky v posledných piatich rokoch, ak písomne požiada v lehote dvoch mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona o prijatie do štátnej služby, stáva sa na základe vymenovania a po zložení sľubu štátnym zamestnancom v dočasnej štátnej službe.

(2) Dočasná štátna služba na účely odseku 1 trvá najviac dva roky. V dočasnej štátnej službe štátny zamestnanec absolvuje odborné vzdelávanie, ktorého účelom bude doplnenie požadovaných vedomostí a schopností v príslušnom odbore štátnej služby. Podmienkou na vymenovanie štátneho zamestnanca do stálej štátnej služby je absolvovanie tohto odborného vzdelávania skončeného skúškou pred komisiou. Odborné vzdelávanie štátnych zamestnancov v dočasnej štátnej službe zabezpečuje úrad pre štátnu službu; v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode až vo štvrtom bode a v siedmom bode odborné vzdelávanie zabezpečujú tieto služobné úrady.

(3) Na vykonanie skúšky sa primerane použijú ustanovenia § 20 a na zloženie komisie sa primerane použijú ustanovenia § 22 s tým, že komisia, ktorú zriaďuje vedúci úradu, má päť členov. Traja členovia sú štátnymi zamestnancami v stálej štátnej službe a dvaja členovia sú odborníci, ktorí svojimi vedomosťami, skúsenosťami a autoritou zaručujú objektivnosť vykonania skúšky.

(4) Zamestnanec, ktorý bol podľa doterajších predpisov špičkovým odborníkom a ktorý zložil sľub a splnil podmienky podľa odseku 1), sa vymenuje do stálej štátnej služby najneskoršie do 1. septembra 2002. (Pozn.: od 1. 4. 2004 zrušený)

(5) Štátny zamestnanec v prípravnej štátnej službe a štátny zamestnanec v dočasnej štátnej službe sa do 31. marca 2004 môže stať členom komisie podľa tohto zákona ako stály štátny zamestnanec po úspešnom absolvovaní pohovoru pred trojčlennou komisiou zloženou z vedúcich úradov. Obsahom pohovoru sú otázky z príslušného odboru štátnej služby, v ktorom má ako člen komisie štátny zamestnanec pôsobiť.

(6) Obsah a rozsah odborného vzdelávania a obsah a rozsah skúšky ustanoví nariadenie vlády; v služobných úradoch uvedených v § 7 ods. 1 písm. b) v prvom bode až vo štvrtom bode a v siedmom bode určia služobné predpisy, ktoré vydajú tieto služobné úrady.

(7) Zmena štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca v prípravnej štátnej službe a štátneho zamestnanca v dočasnej štátnej službe sa môže vykonať do 31. marca 2004 podľa § 27, 28 a 29 tohto zákona.

(8) Zamestnanec vymenovaný do stálej štátnej služby podľa odseku 4 absolvuje do 31. marca 2004 kvalifikačnú skúšku pred komisiou po absolvovaní odborného vzdelávania podľa odseku 2. Na odborné vzdelávanie sa vzťahuje § 154 odsek 2, tretia veta. Na obsah a rozsah vzdelávania a obsah a rozsah kvalifikačnej skúšky sa vzťahuje odsek 3. Na obsah a rozsah vzdelávania a obsah a rozsah kvalifikačnej skúšky sa vzťahuje odsek 6.“

(9) Štátnozamestnanecký pomer zamestnanca podľa odseku 4 sa skončí, ak nevykoná úspešne kvalifikačnú skúšku podľa odseku 8, dňom vykonania kvalifikačnej skúšky.

(10) Služobný úrad môže do 31. marca 2004 určiť školiteľa podľa § 19 ods. 5 aj zo štátnych zamestnancov v dočasnej štátnej službe.“.

#### Z dôvodovej správy k napadnutému ustanoveniu:

V týchto ustanoveniach sa navrhuje riešiť prechod doterajších zmluvných zamestnancov služobných úradov do štátnej služby podľa navrhovaného zákona.

Ide o zásadnú systémovú zmenu, pretože doterajší zamestnanci majú pracovný pomer k služobnému úradu na základe pracovnej zmluvy. Navrhovaným zákonom má byť pracovný pomer nahradený novým právnym vzťahom - štátnozamestnaneckým pomerom.

Návrh vychádza z dvoch základných predpokladov, a to že

a) na prijatie do štátnej služby podľa navrhovaného zákona musí fyzická osoba spĺňať predpoklady ustanovené v § 14 tohto zákona,

b) v závislosti od počtu odpracovaných rokov stáva sa zamestnanec na základe vymenovania štátnym zamestnancom v prípravnej štátnej službe alebo v dočasnej štátnej službe; štátny zamestnanec sa môže stať štátnym zamestnancom stálej štátnej služby až po absolvovaní odborného vzdelávania ukončeného skúškou pred komisiou.

## **2. K namietanému nesúladu § 154 zákona o štátnej službe s čl. 12 ods. 2 a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy**

Generálny prokurátor namieta nesúlad § 154 zákona o štátnej službe s čl. 12 ods. 2 a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy argumentujúc nerovnakými pravidlami ustanovenými pre prechod zamestnancov (ktorí sú doteraz) v pracovnom pomere do štátnozamestnaneckého vzťahu s pravidlami ustanovenými pre prechod zamestnancov (ktorí sú doteraz) v služobnom pomere do štátnozamestnaneckého vzťahu, ktorí na rozdiel od zamestnancov (ktorí sú doteraz) v pracovnom pomere sú hneď prijímaní do stálej štátnej služby, kým zamestnanci v pracovnom pomere prechádzajú do dočasnej štátnej služby a prechod do stálej štátnej služby je podmienený odborným vzdelávaním a zložením kvalifikačnej skúšky v zákonom ustanovenom časovom limite.

Ústavný súd preto posudzoval, či napadnuté ustanovenie rešpektuje kritériá relevantné pre záver o jeho súlade/nesúlade s čl. 12 ods. 2 a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Vychádzal pritom zo skutočnosti, že čl. 12 ods. 2 nie je garanciou absolútnej rovnosti, ale je ústavnou zárukou ochrany pred diskrimináciou. Nevyplýva z neho ústavná požiadavka odstránenia akejkoľvek nerovnosti, ale iba požiadavka prípadov neodôvodneného nevhodného zaobchádzania, pričom čl. 12 ods. 2 ústavy vymenúva dôvody, ktoré nemôžu byť považované za legitímny a ústavou akceptovateľný základ pre nerovnosť, pokiaľ ide o právne postavenie vo vzťahu k základným právam a slobodám.

Ústavný súd pri posudzovaní rovnosti vychádza z judikatúry bývalého Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej republiky (napr. PL. ÚS 38/1990). Rovnosť sa chápe ako rovnosť relatívna, z ktorej vyplýva požiadavka odstránenia iba neodôvodnených rozdielov. Špeciálne normy môžu pre určité odbory ustanoviť zvláštne kritériá rovnosti,

ktoré zo všeobecného princípu nevyplývajú, pretože aplikácii zásady rovnosti nie sú stanovené také presné medze, aby vylučovali akékoľvek voľné uváženie tých, ktorí ich aplikujú. Každé rozhodnutie je potrebné podložiť objektívnymi a racionálnymi dôvodmi. Je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií alebo z iných dôvodov poskytol určitej skupine menej výhod ako inej. Ani tu však nesmie postupovať ľubovoľne. Pokiaľ zákon určuje prospech jednej skupine a zároveň tým stanoví neúmerne povinnosti inej, môže sa tak stať iba s odvolaním sa na verejné hodnoty.

Rovnako judikuje aj Európsky súd pre ľudské práva: „Čl. 14 (Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) zakazuje zaobchádzať rozdielnym spôsobom, bez toho aby pre to existovalo objektívne a rozumné odôvodnenie s osobami nachádzajúcimi sa v porovnateľných situáciách. Rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri absencii, objektívneho a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu „rozumný vzťah proporcionality ...“.

Je len logické, že za diskrimináciu možno považovať nielen rozdielne zaobchádzanie s osobami, ktoré sa nachádzajú v porovnateľných situáciách, ale aj rovnaké zaobchádzanie s osobami, ktoré sa nenachádzajú v porovnateľných situáciách pri neexistencii objektívneho a rozumného odôvodnenia (a contrario).

Čo sa týka vzťahu napadnutého ustanovenia k čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy ústavný súd vychádza zo skutočnosti, že štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca pri vykonávaní štátnej služby je verejnoprávnym vzťahom fyzickej osoby k štátu, ktorý nevzniká na základe dvojstranného právneho úkonu (pracovnej zmluvy), ale vymenovaním, po splnení zákonom ustanovených podmienok zo strany uchádzača a ako taký vytvára dôvod a aj priestor pre ustanovenie osobitných podmienok a požiadaviek na jeho výkon, zodpovedajúcich a neodporujúcich čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy; takýto postup umožňuje čl. 35 ods. 2 ústavy.

Generálny prokurátor vo svojom návrhu nepoukázal na „znevýhodnenie“ štátnych zamestnancov ustanovením osobitných kvalifikačných požiadaviek na odborné vzdelávanie

a na vykonanie odbornej skúšky pred komisiou odporujúce čl. 35 ods. 2 ústavy, t. j. akceptoval v zásade súlad napadnutého ustanovenia s čl. 35 ods. 2 ústavy; na druhej strane však namietal jeho nesúlad s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, avšak bez uvedenia bližších dôvodov. Vo svojom návrhu nespochybnil ani zákonnú požiadavku na odborné vzdelávanie a na vykonanie odbornej skúšky pre „nových“ štátnych zamestnancov (práve „odpuštením“ vykonania tejto odbornej skúšky novoprichádzajúcim zamestnancom by zákonodarca vytvoril nerovnaké posudzovanie odborných predpokladov na výkon štátnej služby v jednej skupine štátnych zamestnancov, kde by mali byť zachované a akceptované rovnaké kritériá na ich odbornosť); ústavný súd preto posudzoval len to, či diferencovaný prechod zamestnancov s rôznym obsahom štátnej služby je v súlade s označeným článkom ústavy.

Ustanovenie podmienky na zastávanie funkcie v zamestnaní či pre výkon určitého povolania nemožno zásadne považovať za diskrimináciu (II. ÚS 9/93) ani za porušenie základných práv alebo slobôd, ak úprava tohto obmedzenia v zákone zodpovedá limitom ustanoveným v čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

Princípy, na ktorých je budovaná štátna služba podľa napadnutého zákona o štátnej službe, sú vymenované v § 1 ods. 2, avšak jednotný spôsob vzniku štátnej služby medzi nimi nie je. V súvislosti s porovnávaním obsahu štátnej služby pri iných typoch štátnej služby ústavný súd uvádza, že ide o osobitné právne režimy, v ktorých sa zákon o štátnej službe aplikuje len subsidiárne. Diferencovaný obsah štátnej služby determinovaný špecifikom úloh v rámci jednotlivých odborov štátnej služby, jednotlivých typov štátnej služby a špecifikami vyplývajúcimi z postavenia služobného úradu však podľa názoru ústavného súdu vytvára priestor pre zákonodarcu upraviť podmienky výkonu štátnej služby vrátane podmienok prijatia do štátnej služby diferencovane tak, aby zodpovedali špecifikám jednotlivých odborov a typov štátnej služby.

Do rámca jednotlivých odborov a typov štátnej služby patria svojím obsahom odlišné povolania a činnosti, podmienky výkonu ktorých upravujú odlišné zákony. Ich ustanovenia sú adresované vždy množine subjektov, ktorá je z hľadiska spôsobu jej určenia vymedzená

všeobecnými znakmi, a podmienky či prípadné obmedzenia voči každej takejto množine sú spravidla tie isté, teda rovnaké.

Namietanie nerovnosti s poukázaním na to, že zákony o úprave iných odborov a typov štátnej služby ustanovujú menej prísne podmienky (požiadavky) pre jeho výkon, resp. zachovanie kontinuity výkonu, nemôže byť argumentom pre posúdenie napadnutého zákona ako nesúladneho s ústavou pre porušenie princípu rovnosti. Napadnuté ustanovenie totiž určuje rovnaký spôsob kontinuity s predchádzajúcim pracovným pomerom pre všetkých zamestnancov v príslušných odboroch a typoch štátnej služby upravených týmto zákonom.

Z existujúcich zákonov upravujúcich rôzne odbory a typy štátnej služby, zahŕňajúcich rozličné povolania a činnosti vyplýva určitá diferenciácia v ustanovení podmienok ich vzniku a výkonu, ale toto rozlišovanie je podľa názoru ústavného súdu akceptovateľné vzhľadom na odlišný obsah činností v jednotlivých odboroch a typoch štátnej služby a nie je v žiadnom ohľade diskriminačné a porušujúce ústavný princíp rovnosti.

Okrem toho v súvislosti s prechodom do stálej štátnej služby podľa osobitných predpisov je potrebné uviesť skutočnosť, ktorú uviedol aj predseda národnej rady vo svojom vyjadrení, a to, že u príslušníkov Policajného zboru, colníkov a príslušníkov Hasičského a záchranného zboru sa na prechod do štátnej služby vyžadovalo aj splnenie špecifických požiadaviek, ktoré boli nevyhnutné na výkon príslušnej funkcie aj podľa osobitných predpisov platných pred účinnosťou zákonov upravujúcich štátnu službu, ktoré boli rovnaké pre prechod týchto skupín zamestnancov v služobnom pomere do stálej štátnej služby podľa prechodných ustanovení, ako aj pre tých, ktorí boli prijímaní do štátnej služby až po nadobudnutí účinnosti príslušných zákonov.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že čl. 35 ods. 2 ústavy umožňuje ustanoviť podmienky a obmedzenie výkonu určitých povolání alebo činností, ústavný súd je toho názoru, že pod režim tohto článku ústavy patrí aj inštitút štátnej služby. Rovnako je ústavný súd toho

názoru, že pre jednotlivé odbory a typy štátnej služby možno ustanoviť diferencované požiadavky na kvalifikáciu (odbornosť) štátnych zamestnancov, ktoré neznameniajú znevýhodnenie alebo zvýhodnenie niektorých z nich, pokiaľ v rámci jednotlivých odborov a typov štátnej služby sú tieto požiadavky rovnaké.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že § 154 zákona o ústavnom súde nie je v rozpore s čl. 12 ods. 2 a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

### **3. K namietanému nesúladu § 154 zákona o štátnej službe s čl. 13 ods. 2 ústavy**

Generálny prokurátor namieta nesúlad § 154 zákona o štátnej službe aj s čl. 13 ods. 2 ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu s čl. 13 ods. 2 ústavy nie je v rozpore skutočnosť, že inštitút štátnej služby je upravený v niekoľkých zákonoch, medzi ktorými sa uplatňuje princíp subsidiárnej aplikovateľnosti.

Ak generálny prokurátor napáda nesúlad § 154 zákona o štátnej službe s čl. 13 ods. 2 ústavy bez toho, aby túto námietku nesúladu bližšie špecifikoval, zrejme ide o odsek 6 napadnutého ustanovenia, ktorý je splnomocňovacím ustanovením na úpravu obsahu a rozsahu odborného vzdelávania a obsahu a rozsahu skúšky nariadením vlády. Podľa názoru ústavného súdu splnomocnením vlády na úpravu obsahu a rozsahu odborného vzdelávania, ako aj obsahu a rozsahu odbornej skúšky všeobecne záväzným právnym predpisom zákonodarca neprekročil zákonný rámec požadovaný čl. 13 ods. 2 ústavy, ak pri jeho vydaní rešpektoval zákonom ustanovené predpoklady na prijatie zamestnanca do štátnej služby; toto však nemožno posúdiť na základe znenia splnomocňovacieho ustanovenia § 154 ods. 6 zákona o štátnej službe, a preto z tohto pohľadu toto ustanovenie nemôže byť predmetom posudzovania ústavného súdu.

Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil (PL. ÚS 5/05), že neexistuje také právo, ktoré by bolo možné vymedziť ako právo na skúšku s istým presne

vymedzeným a súčasne nezmeniteľným obsahom. Z uvedeného vyplýva, že akceptovanie splnomocňovacieho ustanovenia na úpravu obsahu a rozsahu odborného vzdelávania a obsahu a rozsahu kvalifikačnej skúšky nevybočuje z rámca doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

#### **4. K namietanému nesúlade § 154 zákona o štátnej službe s čl. 35 ods. 1 ústavy**

Generálny prokurátor považuje § 154 zákona o štátnej službe za nesúladný aj s čl. 35 ods. 1 ústavy všeobecne argumentujúc nevyhnutnosťou „prechádzajúcich“ zamestnancov prejsť z pracovného pomeru do štátnozamestnaneckého vzťahu stálej štátnej služby nie automaticky, ale po úspešnom absolvovaní zákonom ustanoveného odborného vzdelávania a zákonom ustanovenej kvalifikačnej odbornej skúšky.

V súvislosti s namietaným nesúladom uvedeného ustanovenia s čl. 35 ods. 1 ústavy je podľa názoru ústavného súdu potrebné uviesť, že štátna služba nie je povolanie. Ide o právny vzťah, ktorý zastrešuje výkon veľkého množstva povolaní, ktoré sa viažu na plnenie úloh štátnej správy alebo vykonávanie rôznych štátnych záležitostí. Rozhodnutie každej fyzickej osoby uchádzať sa o výkon štátnej služby nie je rozhodnutím, v ktorom ide o rozhodnutie fyzickej osoby o voľbe určitého povolania, ale ide o rozhodnutie uchádzať sa o výkon určitej činnosti, ktorý môže podliehať osobitným podmienkam a obmedzeniam podľa čl. 35 ods. 2 ústavy (treba pripustiť, že u niektorých povolaní, napr. lekár, učiteľ, sa pojem povolania a zamestnania ťažko rozlišuje). Pre nedostatok príčinnej súvislosti nemožno preto nachádzať súvislosť medzi namietaným § 154 zákona o štátnej službe a označeným čl. 35 ods. 1 ústavy a posudzovať jeho súlad/nesúlad s ústavou.

Podľa názoru ústavného súdu čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákonom možno ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní a činností, umožňuje zákonodarcovi v omnoho väčšej miere prostredníctvom osobitných úprav upravovať podmienky pre prístup do štátnej služby, ako aj na výkon tých povolaní, ktoré sa priamo spájajú s plnením verejných funkcií. Prístup k získaniu stálej štátnej služby je determinovaný možnosťami a záujmami štátu, ktoré sa najautentickejšie prejavujú v rámci

jeho zákonodarnej činnosti. Čím bližšie je výkon určitého povolania spojený s plnením štátnych funkcií, tým väčší je daný priestor pre osobitnú úpravu zo strany zákonodarcu. Naopak, v prípade, ak sa určitá činnosť alebo výkon určitého povolania nespája s výkonom štátnych funkcií, je prípustná miera zásahu zákonodarcu určite nižšia. Navrhovateľom napadnuté ustanovenie zákona o štátnej službe má z formálnoprávneho hľadiska ústavný základ v čl. 35 ods. 2 ústavy a v čl. 51 ústavy, pričom podľa názoru ústavného súdu nevybočuje z ústavných medzí („... za podmienok ustanovených touto ústavou...“, a to čl. 13 ods. 2 ústavy) zakotvených v čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 až 4, a nie je preto ani v nesúlade s čl. 35 ods. 1 ústavy.

V nadväznosti na vyššie uvedené ústavný súd návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 154 zákona o štátnej službe s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 4 a s čl. 35 ods. 1 ústavy nevyhovelo.

V súvislosti s nevyhovením návrhu generálneho prokurátora ústavný súd po preskúmaní sťažnosti uvádza, že neanalyzoval ani neposudzoval súlad napadnutých ustanovení zákona s inými článkami ústavy, než ktoré uviedol navrhovateľ (napr. s čl. 1 ods. 1 ústavy).

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

V Košiciach 6. júla 2006