



Odborné stanovisko

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

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) bol dňa 22.01.2018 doručený podnet príslušníka Policajného zboru, ktorý namieta, že nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 64/2017 účinné odo dňa 1. júla 2017, ktorým sa mení nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 17/2008 o vybraných platových náležitostiach príslušníkov Policajného zboru, prikazovaní služby nad základný čas služby v týždni a nariaďovaní služobnej pohotovosti príslušníkom Policajného zboru v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie“) je diskriminačné a žiada Stredisko o vydanie odborného stanoviska k veci.

Právne postavenie Slovenského národného strediska pre ľudské práva

Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd a nediskriminácie. Vzhľadom na to, že podľa ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“ alebo „ADZ“), a to z vlastnej iniciatívy, či na požiadanie fyzických alebo právnických osôb, Stredisko vydáva v predmetnej veci odborné stanovisko.

Skutočnosti, na ktoré Stredisko v odbornom stanovisku poukazuje Stredisko zistilo písomnou a telefonickou komunikáciou s podávateľom podnetu, z príloh priložených podnetu, ako aj z písomnej, telefonickej a osobnej komunikácie s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Prezidiom Policajného zboru Slovenskej republiky a z príloh priložených k písomným odpovediam.

Skutkový a právny stav

Klient Strediska namieta, že prijatím nariadenia došlo a dochádza k diskriminácií, keďže neoprávnené zvýhodňuje vyšetrovateľov a vyšetrovatelky národnej kriminálnej agentúry, národnej protikorupčnej jednotky Prezídia Policajného zboru (ďalej iba „vyšetrovateľ“) na základe ich

pracovného zaradenia (funkcie), v porovnaní s operatívnymi pracovníkmi a pracovníčkami národnej kriminálnej agentúry, národnej protikorupčnej jednotky Prezídia Policajného zboru, pracujúcimi na tom istom útvare. Klient Strediska pracuje na uvedenom útvare ako operatívny pracovník.

Diskriminácia má spočívať v rozdielnej výške priznaných príspevkov na bývanie podľa čl. 18 nariadenia - 232,- eur vyšetrovatelia, 182,- eur (sumy platia pre kraj/zaradenie Bratislava - mesto) ostatní zamestnanci a zamestnankyne, napriek podmienkam poskytovania príspevku na bývanie podľa ustanovenia § 141a zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe policajtov“).

Podľa ustanovenia § 141a ods. 1 a ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov policajtovi v stálej štátnej službe možno priznať príspevok na bývanie do výšky 232,36 eura mesačne, ak ďalej nie je ustanovené inak. Príspevok na bývanie určuje minister v závislosti od miesta výkonu štátnej služby a charakteru činnosti útvaru.

Podľa ustanovenia čl. 18 ods. 1 nariadenia, policajtovi, ktorý spĺňa podmienky podľa § 141a zákona o štátnej službe policajtov, patrí príspevok na bývanie až do výšky 232,36 eura mesačne v závislosti od jeho zaradenia v rámci útvarov ministerstva, organizácií a zariadení ministerstva, útvarov Policajného zboru a od miesta výkonu štátnej služby podľa územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky.

Podľa čl. 2 ods. 1 pokynu národnej kriminálnej agentúry Prezídia policajného zboru Slovenskej republiky č. 101 zo dňa 7. augusta 2015 o organizačnom poriadku národnej kriminálnej agentúry Prezídia policajného zboru v znení neskorších predpisov (ďalej len „organizačný poriadok“), národná kriminálna agentúra Prezídia policajného zboru Slovenskej republiky (ďalej len „NAKA“) sa člení na odbor podpory riadenia, finančnú spravodajskú jednotku, národnú protiteroristickú jednotku, národnú jednotku finančnej polície, národnú protikorupčnú jednotku, národnú protizločineckú jednotku a národnú protidrogovú jednotku. Z uvedeného vyplýva, že národná protikorupčná jednotka predstavuje jeden ucelený útvar v rámci NAKA, v rámci ktorej vykonávajú štátnu službu aj vyšetrovatelia, aj operatívni pracovníci.

Podľa ustanovenia čl. 18 ods. 2, ods. 4 a ods. 5 písm. a) nariadenia, v závislosti od podmienok uvedených v jeho odseku 1, sa policajt zaraďuje do skupín príspevku na bývanie A, B, C, D. Príspevok na bývanie v skupine A patrí policajtovi zaradenému vo funkcii vyšetrovateľ, starší vyšetrovateľ a starší vyšetrovateľ špecialista (ods. 4). Príspevok na bývanie v skupine B patrí okrem iných aj policajtovi zaradenému na NAKA okrem policajta uvedeného v ods. 4 a ods. 7 nariadenia (ods. 5 písm. a). Rozdiel v príspevkoch na bývanie medzi skupinou A a skupinou B v prípade zamestnancov NAKA predstavuje 50,- eur mesačne.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) v kontexte zaradenia výlučne vyšetrovateľov (aj národnej protikorupčnej jednotky NAKA) do skupiny príspevku

na bývanie A uvádza, že to vyplýva z charakteru činnosti vyšetrovateľa Policajného zboru, ktorý má osobitné postavenie v rámci štruktúr Policajného zboru. Na vyšetrovateľov sú kladené vysoké odborné a profesionálne nároky, samostatne konajú v rámci prípravnej fázy trestného konania, za svoju rozhodovaciu činnosť bez nemožnosti zásahu nadriadeného zodpovedajú priamo orgánom prokuratúry a vydávajú vymedzené meritórne rozhodnutia.

Naproti tomu do skupiny príspevku na bývanie B sú (aj u národnej protikorupčnej jednotky NAKA) zaradení príslušníci služby kriminálnej a finančnej polície, tzv. operatívni pracovníci, teda policajti, ktorých primárnou úlohou je vykonávať operatívno-pátraciu činnosť. Nedisponujú rozhodovacou právomocou, vo svojej činnosti nie sú samostatní ale podliehajú pokynom nadriadeného, nezodpovedajú za vyšetrovanie trestnej činnosti, či zákonnosť vykonávania procesných úkonov, nimi využívané operatívne metódy sú vykonávané s predchádzajúcim súhlasom vyšetrovateľa.

Ministerstvo teda argumentuje, že keď sú na danom útvare vykonávané činnosti rozličného charakteru, vykonávajú ich policajti s odlišným funkčným zaradením, ani výška ich príspevku na bývanie nemusí byť identická. Príspevkom na bývanie chce ministerstvo motivovať policajtov a používa ho aj ako stabilizačný nástroj pri personálnom budovaní útvarov, najmä tých, ktoré dlhodobo zápasia s personálnou poddimenzovanosťou, vyššou fluktuáciou a s pretrvávajúcimi ťažkosťami pri získavaní a udržaní kvalifikovaných odborníkov, resp. s klesajúcim záujmom o dlhobehjšiu policajnú službu v podmienkach takýchto útvarov. Zámerom pri priznaní jeho odlišnej výšky vyšetrovateľom Policajného zboru je zvýšiť záujem policajtov o prácu vyšetrovateľov Policajného zboru, personálne stabilizovať príslušné útvary vykonávajúce vyšetrovanie a vytvárať podmienky pre celkové skvalitňovanie výkonu služobných činností na úseku vyšetrovania. Vo vzťahu k vyšetrovateľom Policajného zboru toto opatrenie má súčasne podporovať ich spoločenský status.

Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 513/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov, sa zavádza možnosť priznať príslušníkom Policajného zboru príspevok na bývanie, ktorý má motivačný charakter a očakáva sa od neho nielen možnosť získať príslušníkov Policajného zboru do stálej štátnej služby, ale hlavne ich stabilizovať v tejto službe (obdoba príspevku na bývanie, na ktorý majú na základe zákonom ustanovených podmienok nárok profesionálni vojaci).

Vzhľadom na finančnú náročnosť bývania možno v rámci starostlivosti o príslušníkov Policajného zboru priznať príspevok na bývanie, ktorý by čiastočne kompenzoval náklady policajta spojené s bývaním. Príspevok bude súčasne slúžiť ako motivačný faktor na zabezpečenie doplnenia útvarov a ich stabilizácie, a preto ho možno priznať len príslušníkom Policajného zboru zaradeným v stálej štátnej službe. Súčasne sa navrhuje, aby minister určil podrobnosti priznávania príspevku (diferenciáciu výšky príspevku v závislosti od miesta výkonu štátnej služby a zaradenia príslušníka Policajného zboru v útvare, spôsob a lehotu preukazovania nároku na príspevok a pod.).

Príplatkom na bývanie chce ministerstvo motivovať nových policajtov a zároveň dosiahnuť vyššiu mieru konkurencieschopnosti na trhu práce. Priznaním príspevku v rôznej výške na bývanie chce ministerstvo dosiahnuť, aby sa aj príjmy na významnejších postoch viac zatraktívili.

Posúdenie skutkového stavu z hľadiska antidiskriminačného zákona

Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov najmä definuje základné pojmy ako zásada rovnakého zaobchádzania, vymenúva oblasti, v ktorých existuje povinnosť dodržiavať túto zásadu (sústreďuje sa na oblasť sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb, na oblasť vzdelania a na oblasť pracovnoprávných vzťahov) a pri týchto oblastiach vymenúva dôvody, na základe ktorých sa zásada rovnakého zaobchádzania musí dodržiavať. Taktiež ustanovuje formy diskriminácie t. j. aké konania príp. opomenutia alebo iné prejavy možno považovať za diskrimináciu. Zákon tiež zakotvuje výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a podrobnosti o možnosti obrátiť sa so žalobou na súd v prípade jej nedodržania.

Vzhľadom na uvedené na to, aby určité správanie, konanie alebo opomenutie bolo porušením zásady rovnakého zaobchádzania v zmysle platnej legislatívy, tak antidiskriminačný zákon ako aj odborná literatúra vyžaduje splnenie určitých podmienok tzv. *prima facie* prípadu. Týmito podmienkami sú diskriminačný dôvod, oblasť a forma diskriminácie.

Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva podľa § 2 antidiskriminačného zákona v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti. Ustanovenie § 2a ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov rozširuje výpočet týchto chránených dôvodov aj o odborovú činnosť.

Antidiskriminačný zákon ustanovuje tieto formy diskriminácie: priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih.

Ustanovenie § 3 ods. 1 ADZ vymenúva oblasti, v ktorých je každý povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania a to konkrétne v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahoch, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní.

V súvislosti s posúdením otázky prípadného porušovania zásady rovnakého zaobchádzania je namietané konanie, opomenutie, iné správanie alebo prejavy (ďalej len „namietané konanie“)

potrebné posúdiť z hľadiska kumulatívneho splnenia všetkých vyššie uvedených podmienok (diskriminačný dôvod, forma diskriminácie a oblasť, v ktorej je diskriminácia zakázaná).

Namietané konanie je potrebné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobou alebo osobami, ktorá sa nachádza v rovnakej alebo v porovnateľnej situácii (tzv. komparátor). Pričom prípadnej obeti diskriminácie vznikla týmto rozdielnym zaobchádzaním nejaká nevýhoda. Medzi diskriminačným dôvodom a nerovnakým zaobchádzaním musí byť dôvodný predpoklad kauzálnej súvislosti.

V rámci posudzovania namietaného konania je potrebné najskôr posúdiť oblasť podnetu, či spadá do oblastí, na ktoré sa vzťahuje antidiskriminačný zákon. V danom prípade možno jednoznačne identifikovať oblasť pracovnoprávných vzťahov. Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov tento zákon upravuje štátnu službu príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Národného bezpečnostného úradu, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a príslušníkov Železničnej polície (ďalej len „štátna služba“).

Podľa čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, vrátane ochrany proti diskriminácií v zamestnaní. Bližšie podmienky ustanovuje zákon, v tomto prípade ustanovenie § 2a ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov, podľa ktorého práva ustanovené týmto zákonom sa zaručujú rovnako všetkým občanom pri vstupe do štátnej služby a policajtom pri vykonávaní štátnej služby v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahoch ustanovenou osobitným zákonom.

V danom prípade ide konkrétne o nelegitímne zvýhodňovanie určitej skupiny policajtov (vyšetrovatelia), v porovnaní s inou skupinou policajtov ktorá je týmto dotknutá (operatívni pracovníci). Rozlišovacím prvkom (dôvodom diskriminácie) je funkčné zaradenie jednotlivých policajtov a popis ich služobnej činnosti.

Podľa ustanovenia § 8 ods. 1 antidiskriminačného zákona, na ktorý poukazuje aj ministerstvo, diskriminácia nie je také rozdielne zaobchádzanie, ktoré je odôvodnené povahou činností vykonávaných v zamestnaní alebo okolnosťami, za ktorých sa tieto činnosti vykonávajú, ak tento dôvod tvorí skutočnú a rozhodujúcu požiadavku na zamestnanie pod podmienkou, že cieľ je legitímny a požiadavka primeraná.

K uvedenému Stredisko uvádza, že zákon o štátnej službe policajtov uvádza výlučne dve podmienky, za akých možno policajtov v stálej štátnej službe priznať príspevok na bývanie. Prvou podmienkou je miesto výkonu štátnej služby. Druhou podmienkou je charakteru činnosti útvaru. Rovnaké podmienky ustanovuje aj nariadenie: 1. zaradenie v rámci útvarov ministerstva, organizácií a zariadení ministerstva, útvarov Policajného zboru, 2. miesto výkonu štátnej služby podľa územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky. Rozlišovacím kritériom teda je služobné zaradenie

u konkrétneho útvaru, kde je možné zohľadniť rozdielnosť charakteru činnosti medzi jednotlivými rozdielnymi útvarmi a pri rovnakých útvaroch to, kde v Slovenskej republike sídli.

Žiadne iné podmienky za akých možno policajtom v stálej štátnej službe priznať príspevok na bývanie, zákon o štátnej službe policajtov ani nariadenie neuvádzajú. Čo do diferenciacie medzi jednotlivými policajtmi, čo do náročnosti nimi vykonávanej práce tu za rozlišujúci faktor platí iba charakter činnosti útvaru, kde policajti vykonávajú štátnu službu. Útvar je základnou a jedinou rozlišovacou jednotkou na účely príspevku na bývanie. Zákon o štátnej službe policajtov aj nariadenie pri diferenciacii medzi útvarmi uplatňujú vertikálny systém usporiadania a aj rozlišovania útvarov podľa ich charakteru. Ak ide o útvar čo do jeho sídla a pracovnú pozíciu v ňom, spojenú s personálnymi výzvami, môže ministerstvo príspevok na bývanie priznať konkrétnemu policajtovi. Ak ide o viacerých policajtov, s miestom výkonu štátnej služby v tom istom mieste a na tom istom útvare, ktorým je takto priznaný príspevok na bývanie, zákon ani nariadenie neobsahujú žiadnu možnosť diferenciacie medzi nimi.

Podľa čl. 18 ods. 2 nariadenia v závislosti od podmienok uvedených v jeho odseku 1, sa policajt zaraďuje do skupín príspevku na bývanie A, B, C, D, čo je v súlade s čl. 18 ods. 1 nariadenia aj s ustanovením § 141a ods. 1 a ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov. Čl. 18 ods. 3 nariadenia je však v rozpore so zákonom o štátnej službe policajtov, v rozpore so svojimi vlastnými predchádzajúcimi článkami a vertikálnou filozofiou, pretože bez ohľadu na to, v akom útvare policajt vykonáva štátnu službu, ak je zaradený vo funkcii vyšetrovateľ, starší vyšetrovateľ a vyšetrovateľ špecialista, iba v takom prípade mu patrí príspevok na bývanie v skupine A.

Jedným zo základných princípov právneho štátu, ku ktorému sa Slovenská republika aj ústavne hlási je princíp právnej istoty a legitimacy. Podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Právna istota kogentne vyžaduje jasnosť, určitosť a stálosť rozhodnutí štátu, predvídateľnosť a spravodlivosť jeho konania, vrátane realizácie všetkých právnych vzťahov, ktoré štát vo svojich všeobecne záväzných právnych predpisoch platne upraví.

Právoplatnosť, legitimita, spojená s právnou účinnosťou znamená, že všeobecne záväzný právny predpis je právne záväzný, má všetky zákonné náležitosti, aby v každom vymedzenom prípade dával pre všetkých obyvateľov Slovenskej republiky jasný návod na to, ako sa (v rovnakom prípade vždy rovnako) bude riešiť konkrétny právny vzťah. Práve účinnosť právnej normy je tá vlastnosť právnej normy, ktorá spočíva v tom, že sa ňou musia riadiť právne vzťahy, ktoré táto norma vo svojom texte upravuje.

Platné a účinné právne normy upravujúce príspevok na bývanie policajtov predstavujú ustanovenia § 141a ods. 1 a ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov a čl. 18 ods. 1 a 2 nariadenia. Čl. 18 ods. 3 nariadenia je s nimi v rozpore, nemá v nich žiadnu oporu a je teda nielen nelegitímny, ale navyše aj diskriminačný.

Ministerstvo poukazuje na osobitné procesné postavenie vyšetrovateľov podľa Trestného poriadku. Uvedené Stredisko nijako nespochybňuje. Ide však o osobitné postavenie podľa právnej normy z oblasti trestného práva, nie právnej normy z oblasti pracovného práva. Zákon o štátnej službe policajtov v ustanovení § 1 ods. 3 vymedzuje, že policajtom sa na účely tohto zákona rozumie príslušník Policajného zboru, príslušník informačnej služby, príslušník bezpečnostného úradu a príslušník Zboru väzenskej a justičnej stráže. Podľa ustanovenia § 34 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov je z pracovnoprávneho hľadiska policajtom aj vyšetrovateľ. Ide o takého policajta, ktorého za vyšetrovateľa určí minister. Zákon o štátnej službe policajtov osobitné pracovnoprávne postavenie vyšetrovateľov neupravuje, o tom že by reflektoval ich spoločenský status ani nehovoriac.

Dlhodobý a systémový nedostatok zákona o štátnej službe policajtov nemožno bez akejkoľvek právnej opory suplovať v podzákonnom právnom predpise, ktorý musí byť jednak v súlade s jeho filozofiou, platným a účinným znením a môže vykonávať iba to a tak, ako zákon rámcovo upravuje. Vzhľadom na uvedené má Stredisko za to, že nie je možné akceptovať argument ministerstva že namietaná rozdielnosť v učení výšky príspevku na bývanie je oprávnený cieľ zamestnávateľa v oblasti rezortnej politiky zamestnanosti a ide prípustné rozdielne zaobchádzanie podľa ustanovenia § 8 ods. 1 antidiskriminačného zákona. Kumulatívnou podmienkou prípustného rozdielného zaobchádzania je, že cieľ je legitímny a požiadavka primeraná. Legitimita čl. 18 ods. 3 nariadenia v kontexte čl. 12, čl. 36 a čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, antidiskriminačného zákona, zákona o štátnej službe policajtov a aj samotného nariadenia je plne absentujúca.

Stredisko aj dôvod diskriminácie aj formu diskriminácie ako neodôvodneného rozlišovania považuje za naplnené. V danom prípade je diskriminačným dôvodom iné postavenie. Antidiskriminačný zákon okrem výslovne vymienených diskriminačných dôvodov rozširuje dôvody aj o iné postavenie. Aby však bol naplnený tento dôvod, dotknutá osoba musí byť v jasne špecifikovanom inom postavení v porovnaní s inými osobami alebo osobou komparátora, pričom toto postavenie jej spôsobuje nedôvodne a nelegitímne určitú nevýhodu, resp. vyvolalo alebo je dôsledkom konania, ktoré možno subsumovať pod niektorú z foriem diskriminácie. Toto postavenie musí byť pritom objektívne odlišné, nemá sa zakladať na subjektívnej domnienke. Objektívnym rozlišujúcim prvkom iného postavenia v danom prípade je odlišné funkčné zaradenie jednotlivých policajtov a popis ich služobnej činnosti.

Záver:

Na základe zisteného skutkového stavu, Stredisko dospelo k záveru, že prijatím a vykonávaním nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 64/2017 účinného odo dňa 1. júla 2017, ktorým sa mení nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 17/2008 o vybraných platových náležitostiach príslušníkov Policajného zboru, prikazovaní služby nad základný čas služby v týždni a nariaďovaní služobnej pohotovosti príslušníkom Policajného zboru v znení neskorších predpisov dochádza k diskriminácii operatívnych pracovníkov národnej kriminálnej agentúry, národnej protikorupčnej jednotky Prezídia Policajného zboru.