



## Odborné stanovisko k podmienkam členstva v dobrovoľnom hasičskom zbore obce

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.

Dňa 01.12.2020 bol Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) doručený podnet obce Oravská Poruba, v ktorom sa na Stredisko obracia so žiadosťou, či podmienka čl. 9 Štatútu Dobrovoľného hasičského zboru obce Oravská Poruba, že jeho člen musí mať svoje bydlisko, resp. svoje zamestnanie na území obce, je v súlade so súčasnou legislatívou a ak nie, v čom bol porušený zákon a dochádza k diskriminovaniu záujemcov o členstvo v DHZO Oravská Poruba.

Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd<sup>1</sup>. Stredisko na tento účel tiež monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona<sup>2</sup>, poskytuje služby v oblasti ľudských práv, zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie a vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania.

### Skutkový stav

Uznesením Obecného zastupiteľstva v Oravskej Porube (ďalej v texte len „obec“) číslo 9/2020 bol dňa 05.02.2020 schválený Štatút Dobrovoľného hasičského zboru obce Oravská Poruba (ďalej v texte len „štatút DHZO“). Podľa jeho čl. 9: *“Členom jednotky DZHO môže byť len osoba od 18 rokov, zdravotne spôsobilá a spôsobilá na právne úkony. Musí mať **trvalé bydlisko, príp. svoje zamestnanie na území obce.** Musí mať psychické predpoklady na výkon služby v hasičskej jednotke. Činnosť v hasičskej jednotke vykonáva na základe dohody o členstve v jednotke dobrovoľného hasičského zboru obce, uzatvorenej medzi uchádzačom o členstvo v jednotke a obcou.”*

Stredisko výzvou požiadalo obec o doplnenie podnetu o legitímny dôvod, teda racionálny a objektívny účel, pre ktorý je podmienka bydliska, resp. zamestnania jeho člena na území obce uvedená v čl. 9 štatútu DHZO. Tiež požiadalo o informáciu, či viedla k zavedeniu tejto podmienky nejaká konkrétna negatívna skúsenosť z minulosti. V doručenej odpovedi obec uviedla, že konkrétnu negatívnu skúsenosť z minulosti nemá. Jej DHZO bol zriadený iba ku dňu 05.02.2020.

<sup>1</sup> Ustanovenie § 1 ods. 2 zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov.

<sup>2</sup> 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.



Dovtedy boli členovia dobrovoľného hasičského zboru (občianskeho združenia) vždy len obyvatelia obce. K podmienke členstva v DHZO - trvalé bydlisko, obec uviedla, že predstavuje určité územné spoločenstvo obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, s vymedzenými právami i povinnosťami. Tie majú vyvolávať u obyvateľov obce pocit spolupatričnosti k obci a s obcou.

Ďalej poukazuje na to, že financovanie obce predpokladá financovanie jej vlastných potrieb a samosprávnych úloh predovšetkým z vlastných príjmov. Súčasne sa financovanie obce musí dopĺňať aj zo štátneho rozpočtu a prípadne aj z ďalších zdrojov<sup>3</sup>. Finančné prostriedky vynakladané na činnosť DHZO sú hradené z rozpočtu obce. Majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce, ktoré majú slúžiť jej obyvateľom. Obec užíva (má vo výpožičke od Ministerstva vnútra Slovenskej republiky) aj hasičskú techniku. DHZO je zaradený do kategórie B celoplošného rozmiestnenia síl a prostriedkov hasičských jednotiek na území Slovenskej republiky.

Obec tiež akcentuje požiadavky akcieschopnosti DHZO, minimálnych početných stavov a minimálneho materiálo-technického vybavenia (hradené z rozpočtu obce). V tejto súvislosti uvádza, že je nelogické, aby bol členom DHZO hasič, ktorý má trvalé bydlisko vzdialené niekoľko kilometrov od obce. Pri úlohách spojených so zdolávaním požiarov a vykonávaním záchranných prác pri živelných pohromách a iných mimoriadnych udalostiach je čas dôležitým faktorom. Sú tu tiež potreby člena DHZO zúčastňovať sa základnej, zdokonaľovacej, špecializovanej a cyklickej prípravy, taktických a previerkových cvičení, hasičského športu a údržby hasičskej techniky.

K dôvodu podmienky zamestnania na svojom území obec uvádza, že v čase tvorby a schvaľovania štatútu zistila, že traja členovia dobrovoľného hasičského zboru (občianskeho združenia), pracujú ako profesionálni hasiči v Okresnom hasičskom a záchrannom zbore v Dolnom Kubíne, ktorý má v obci výkonné pracovisko. Dvaja z nich uzavreli manželstvo a plánovali zmeniť trvalý pobyt mimo územie obce. Všetci prejavili záujem o členstvo v DHZO. Aj obec mala záujem, aby sa stali jeho členmi a bola využitá ich profesionalita pri príprave členov DHZO.

Obec požiadala Stredisko o vydanie odborného stanoviska a zhodnotenie, či takáto právna úprava členstva DHZO v štatúte DHZO nie je diskriminačná. Stredisko túto problematiku

---

<sup>3</sup> Podľa čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.



telefonicky konzultovalo s Prezidiom hasičského a záchranného zboru Slovenskej republiky. Jeho zamestnanec uviedol, že problematika úpravy činnosti DHZO nie je striktne regulovaná, pretože je potrebné zachovať možnosť viacerých alternatív, v rámci ktorých členovia DHZO vykonávajú svoju činnosť. Zdôraznil, že bez ohľadu na konkrétnu právnu formu kreovania a činnosti DHZO, otázka požiadaviek na akcieschopnosť hasičskej jednotky je relevantná.

### Právny rozbor v zmysle antidiskriminačnej legislatívy

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovnakého zaobchádzania, je antidiskriminačný zákon. Antidiskriminačný zákon definuje základné pojmy, vymenúva oblasti<sup>4</sup>, v ktorých existuje povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania a pri týchto oblastiach vymenúva dôvody, na základe ktorých sa zásada rovnakého zaobchádzania musí dodržiavať. Zákon tiež zakotvuje výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a podrobnosti o možnosti obrátiť sa so žalobou na súd v prípade jej nedodržania. V danom prípade však nie je možné identifikovať zákonom chránenú oblasť, preto sa na namietané nerovné zaobchádzanie antidiskriminačný zákon nevzťahuje.

Túto problematiku je možné posúdiť z pohľadu ústavného princípu rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky<sup>5</sup>. Pre posúdenie tejto otázky je nevyhnutným ústavnoprávny test možnej diskriminácie Jeho jednotlivé kroky vymedzil Ústavný súd Slovenskej republiky<sup>6</sup> nasledovne:

1. Pri výkone základných práv a slobôd došlo k odlišnému zaobchádzaniu s dotknutým jednotlivcom a porovnateľnou skupinou (komparátormi).
2. K odlišnému zaobchádzaniu došlo na základe zakázaného dôvodu.
3. V dôsledku odlišného zaobchádzania utrpel dotknutý právny subjekt ujmu.
4. Uvedené nerovné zaobchádzanie nemožno ospravedlniť legitímnym dôvodom, ktorý je primeraný a nevyhnutný.

Z uvedených štyroch podmienok možno čiastočne kladne odpovedať iba na prvú, druhú a tretiu. Uvedený problém sa dotýka základného práva na združovanie, ktoré patrí medzi základné práva a slobody. Účelom združenia osôb môže byť aj ochrana majetku, života a zdravia v súvislosti s činnosťou hasičských jednotiek.

<sup>4</sup> Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona každý je povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní.

<sup>5</sup> Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremýšľateľné a nezrušiteľné. 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, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

<sup>6</sup> Napríklad Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS. 8/2014, dostupný tu: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>



Podľa ustanovenia § 30 ods. 1 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi v znení neskorších predpisov zdoľávanie požiarov a záchranné práce vykonáva Hasičský a záchranný zbor, ktorý je zložený z jeho príslušníkov a je zriadený osobitným predpisom. Zdoľávanie požiarov a záchranné práce vykonávajú okrem Hasičského a záchranného zboru aj hasičské jednotky. Podľa ustanovenia § 30 ods. 2 uvedeného zákona sú nimi: závodný hasičský útvar, závodný hasičský zbor a dobrovoľný hasičský zbor obce. V dobrovoľnom hasičskom zbore obce sú to spravidla členovia Dobrovoľnej požiarnej ochrany. Obec zriadi dobrovoľný hasičský zbor obce na plnenie úloh súvisiacich s likvidáciou požiarov a vykonávaním záchranných prác. Musí ho zriadiť každá obec s počtom obyvateľov viac ako 500.

V prípade právnej formy DHZO ide o prienik výkonu základného práva na združovanie, samosprávnych úloh a prenesených štátnych úloh plnených obcou na úseku ochrany pred požiarmi. Obec, ako povinný subjekt zriaďujúci DHZO, má právo regulovať podmienky členstva v ňom, pokiaľ nimi reflektuje účel zriadenia a úlohy DHZO. Tak môže dôjsť aj k odlišnému zaobchádzaniu s dotknutým jednotlivcom (ktorý trvalý pobyt, či zamestnanie na území obce nemá) a porovnateľnou skupinou (komparátormi, ktorí trvalý pobyt, či zamestnanie na území obce majú).

Druhým krokom ústavnoprávneho testu diskriminácie je podradenie rozlišovacieho kritéria nerovnosti s dôvodmi, ktorým poskytuje ochranu článok 12 Ústavy. Dôvodmi nerovnosti sú v tomto prípade trvalý pobyt, resp. miesto výkonu zamestnania<sup>7</sup>. Tieto alternatívne rozlišovacie kritériá patria pod dôvod iné postavenie. Ústavný súd Slovenskej republiky sa pri vymedzení obsahu iného postavenia pridržiava argumentačnej línie Európskeho súdu pre ľudské práva. Konštatuje, že pod uvedený chránený dôvod možno subsumovať aj iné dôvody, ktoré Ústava Slovenskej republiky explicitne nevymedzuje. Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej uvádza, že v prípade dôvodov subsumovateľných pod tento diskriminačný dôvod nemusí ísť nevyhnutne o dôvody, ktoré by spočívali vo vlastnostiach spätých s osobnostnými a inými nemennými črtami človeka. Ochrana poskytovaná ustanovením o zákaze diskriminácie sa neobmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené či nemenné<sup>8</sup>. Môže ísť aj o dôvody spočívajúce na osobných voľbách, odrážajúcich osobnostné rysy<sup>9</sup>. V súlade s touto právnou argumentáciou možno pod dôvod iné postavenie podradiť aj miesto trvalého pobytu a miesto výkonu práce/zamestnania. Obe sú to kategórie, ktoré sú späté s konkrétnym človekom, sú spôsobilé ho odlišiť od iných ľudí, a tým prípadne aj dostať do

<sup>7</sup> Použitie termínu trvalé bydlisko v Štatúte DHZO nepovažuje Stredisko za vhodne zvolené. Takýto právny inštitút právny poriadok SR nepozná. Z hľadiska interpretácie nie je možné jednoznačne určiť, aká forma pobytu tým bola myslená. Stredisko vychádza z predpokladu, že ide len o trvalý pobyt.

<sup>8</sup> SABJÁN N., CENKNER M.: Výklad pojmu „iné postavenie“ z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov, s. 44, Wolters Kluwer, Bratislava, 2018.

<sup>9</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS. 8/2014, dostupný tu: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>



nerovného postavenia. Obe závisia od vôle človeka. Súčasne sú to komplexné faktory, ktoré nie je vhodné a často ani možné meniť rýchlo a účelovo. Otázka voľby trvalého pobytu závisí od množstva sociálnych preferencií a faktorov. Rovnako je to tak aj s voľbou zamestnania, ktorá je limitovaná aj trhom práce.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že právnou úpravou štatútu DHZO dochádza k nerovnosti pri výkone práva na združovanie. Tretím krokom testu diskriminácie je otázka posúdenia tzv. individualizovanej nemajetkovej ujmy. Možno uznať, že potencionálny uchádzač o členstvo v DHZO by takouto prekážkou v začlenení sa do DHZO mohol utrpieť istú ujmu. Tá by mohla spočívať v nenaplnení jeho osobných ambícií stať sa riadnym členom DHZO.

Štvrtým krokom ústavnoprávneho testu diskriminácie je vyhodnotenie otázky legitímnosti cieľa, ktorý samotná nerovnosť sleduje, resp. jeho primeranosti a nevyhnutnosti. Tento DHZO je zaradený do kategórie B<sup>10</sup>. Jeho cieľom je preto podpora zboru - diaľková doprava vody pomocou cisternovej automobilovej striekačky, tvorenie hadicového vedenia, tylové zabezpečenie hasičských jednotiek a vykonávanie jednoduchých likvidačných prác. DHZO tak napĺňa legitímny cieľ, ktorým je efektívna a čo najrýchlejšia ochrana majetku a zdravia jej obyvateľov. Právo na život je základné právo podľa čl. 15 Ústavy SR. Rovnako tak právo na ochranu zdravia (čl. 20 Ústavy SR) a právo na ochranu vlastníctva (čl. 40 Ústavy SR). Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 zákona č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi v znení neskorších predpisov požiar je každé nežiaduce horenie, pri ktorom sú bezprostredne ohrozené životy alebo zdravie fyzických osôb alebo zvierat, majetok alebo životné prostredie, pri ktorom vznikajú škody na majetku, životnom prostredí alebo ktorého následkom je zranená alebo usmrtená fyzická osoba alebo zviera. Je to jedna z nežiadúcich udalostí, keď dôjde k úmrtiu alebo k poškodeniu zdravia, majetku alebo životného prostredia alebo k ich bezprostrednému ohrozeniu, alebo k bezprostrednému ohrozeniu života.

Stredisko však za legitímny dôvod nepovažuje časť argumentácie obce súvisiacej s potrebou člena DHZO zúčastňovať sa základnej, zdokonaľovacej, špecializovanej a cyklickej prípravy, taktických a previerkových cvičení, hasičského športu a údržby hasičskej techniky. Tieto aktivity sú vopred plánované a určené. Vzdialenosť a čas, ktorú je potrebné kvôli nim prekonať, nie sú s ich riadnym výkonom nijako spojené. Ak dodatočná vzdialenosť predstavuje istú záťaž, tak iba na súkromnom čase dotknutej osoby, ktorá stane členom DHZO na báze dobrovoľnosti. To je už aj z názvu tohto právneho inštitútu jeho esenciálny znak.

Reakcia na objektívnu potrebu včasnej ochrany pred požiarmi musí byť primeraná rozsahu a závažnosti tejto skutočnosti. V tomto kontexte je preto potrebné zhodnotiť štatút DHZO z pohľadu požiadaviek proporcionality, ktoré platia pre právo všeobecne, princíp rovnosti

---

<sup>10</sup> Podľa časti III prílohy 1b vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 611/2006 Z. z. o hasičských jednotkách (ďalej v texte ako „vyhláška“).



nevynímajúc. Test proporcionality je totiž súčasťou ústavnoprávneho testu diskriminácie a vzhľadom na obsah odborného stanoviska je nutné ho zrealizovať.

Ústavný súd Slovenskej republiky k princípu proporcionality uviedol, že „*tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.*“<sup>11</sup>

Zabezpečenie efektívnej ochrany pred požiarimi, ktoré môžu ohroziť či poškodiť majetok, zdravie aj život obyvateľov obce je nepochybne legitímnym cieľom obce. Hasičská jednotka kategórie B vykonáva samostatné zásahy pri menších požiaroch v exteriéri a prírodnom prostredí a zasahuje spoločne so zborom pri vnútornom alebo vonkajšom požiari objektov alebo pri požiari v prírodnom prostredí. Súčinnosť so zborom spočíva napríklad v striedaní príslušníkov, zásobovaní vodou a pod. DHZO zároveň zasahuje pri nežiaducich udalostiach, napríklad veterných a snehových kalamiťach, povodniach a pod.

Minimálne požiadavky na časovú akcieschopnosť hasičskej jednotky sú nasledovné: od vyžiadania pomoci operačným strediskom sa musí do dvoch hodín dostaviť na hasičskú zbrojnicu do pohotovosti družstvo 1 + 3; čas výjazdu v pohotovosti je do desiatich minút; od vyžiadania pomoci operačným strediskom sa musí do troch hodín dostaviť do hasičskej zbrojnice 66 % členov hasičskej jednotky. Tieto požiadavky by mohli byť v prípadoch časových limitov v hodinách potenciálne splnené aj osobami mimo trvalého pobytu či zamestnania v obci. Avšak pokiaľ obec vykoná opatrenia smerujúce k skráteniu týchto časových limitov, jej postup napĺňa legitímny cieľ, ktorým je efektívna a čo najrýchlejšia ochrana majetku a zdravia jej obyvateľov.

Z hľadiska primeranosti Stredisko považuje za potrebné zhodnotiť, či je opatrenie skutočne spôsobilé tento legitímny cieľ napĺňať. Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov trvalý pobyt je pobyt občana spravidla v mieste jeho stáleho bydliska na území Slovenskej republiky. Občan má v tom istom čase iba jeden trvalý pobyt. Požiadavka trvalého pobytu člena DHZO na území obce má potenciál skrátiť čas, potrebný na dostavenie sa na hasičskú zbrojnicu. Je racionálny a odôvodnený predpoklad, že pokiaľ má niekto v obci stále bydlisko, väčšinu svojho (najmä súkromného) času sa priamo v nej aj zdržuje. Ako člen DHZO mu môže byť rýchlo k dispozícii. K hasičskej zbrojnici musí prekonať minimálnu vzdialenosť za krátky čas. Trvalý pobyt určitého človeka v obci nezaručuje, že aj miesto výkonu jeho práce bude

---

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS. 3/09, dostupný tu: <https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259A%2B3%252F09>



v rámci jej územia. Môže dôjsť k situáciám, že to tak nebude. To spôsobí, že počas výkonu práce sa v nej človek nezdržuje a územie obce je mu prípadne aj viac vzdialené a tým časovo horšie dostupné. Iný človek zase trvalý pobyt v obci nemusí mať, ale obec mu je dostupná počas jeho profesionálneho pôsobenia, pretože v nej má miesto výkonu práce. Počas pracovného času je rýchlo disponibilný aj v kontexte jeho úloh vyplývajúcich z prípadného členstva v DHZO. Stredisko preto považuje za racionálne zohľadňovať aj miesto výkonu práce a túto druhú alternatívu členstva v DHZO považuje tiež za primeranú. Avšak s istou výhradou.

Pokiaľ by totiž charakter zamestnania u zamestnávateľa so sídlom na území obce bol taký, že vyžaduje časté služobné cesty, napríklad, ak by išlo o vodiča nákladného auta či autobusu a pod., účel rýchlejšieho naplnenia úloh DHZO by nebol naplnený. Preto Stredisko síce považuje kritérium trvalého pobytu a aj zamestnania na území obce za primerané prostriedky na dosiahnutie ochrany pred požiarmi, ale v prípade zamestnania s výhradou racionálneho individuálneho zhodnotenia. Súčasne Stredisko považuje obe tieto podmienky za nevyhnutné na dosiahnutie legitímneho cieľa. Nevyhnutnosť znamená, že nie je rozumne dostupná iná, menej obmedzujúca a miernejšia alternatíva.

## **Záver**

Stredisko v posudzovanom prípade dospelo k záveru, že právna úprava podmienok členstva DHZO v štatúte DHZO obce Oravská Poruba nie je diskriminačná. Zistilo, že primeraným a nevyhnutným spôsobom napĺňa legitímny cieľ, ktorým je včasná a účinná ochrana života, zdravia a majetku pred požiarmi a inými nežiadúcimi udalosťami.