



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/04-56

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. marca 2006 v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránaya, Alexandra Bröstla, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho a Štefana Ogurčáka o návrhu prezidenta Slovenskej republiky, zastúpeného JUDr. M. D., generálnou riaditeľkou sekcie legislatívy Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 2 a s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, o súlade ustanovenia čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny základných práv a slobôd a o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach takto

## r o z h o d o l :

1. Konanie o súlade čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny základných práv a slobôd z a s t a v u j e .

2. Vo zvyšnej časti návrhu n e v y h o v u j e .

## O d ô v o d n e n i e :

### I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. marca 2004 doručený návrh prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident republiky“ alebo „navrhovateľ“), zastúpeného JUDr. M. D., generálnou riaditeľkou sekcie legislatívy Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) s čl. 12 ods. 2 písm. b) až f) a s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „Listina“), o súlade ustanovenia čl. I § 10 ods. 3 zákona s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ ústavy a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny a o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej len „Pakt“).

Prezident republiky svoj návrh odôvodnil takto:

«I

*Podľa čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) každý, kto je*

*v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. Podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon (čl. 39 ods. 3 ústavy).*

*Obdobné znenie ako čl. 39 ods. 2 a 3 ústavy má aj čl. 30 ods. 2 a 3 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.).*

## *II*

*Podrobnosti o práve podľa čl. 39 ods. 2 ústavy s účinnosťou od 1. januára 2004 ustanovuje čl. I zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 5/2004 Z. z.*

*Zákon č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 5/2004 Z. z. upravuje právne vzťahy pri posudzovaní hmotnej núdze občana a poskytovaní dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi (ďalej len „príspevok“), ktorých cieľom je spolu s jeho príjmami zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť v hmotnej núdzi s príspevom aktívnej účasti občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú (čl. I § 1 zákona č. 599/2003 Z. z.).*

*Podľa čl. I § 2 zákona č. 599/2003 Z. z. hmotná núdza je stav, keď príjem občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum a občan a fyzické osoby, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, si príjem nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením.*

*Životné minimum ustanovuje zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako spoločensky uznanú minimálnu hranicu príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze (čl. I § 1). Za životné minimum fyzickej osoby alebo fyzických osôb, ktorých príjmy sa spoločne posudzujú, sa podľa § 2 zákona č. 601/2003 Z. z. považuje suma alebo úhrn súm ustanovených v písmenách a) až c) tohto ustanovenia.*

*V teórii sa pod životným minimom osôb, ktoré sa spoločne posudzujú, z hľadiska príjmu rozumie úhrn súm na zabezpečenie výživy a ostatných základných osobných potrieb jednotlivých členov rodiny a súm potrebných na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť. Tento teoretický prístup sa premietol aj do znenia ustanovení prvej zákonnej úpravy, ktorá definovala a ustanovovala životné minimum. Bol to zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime v znení neskorších predpisov.*

*V odbornej literatúre sa spravidla rozlišujú dve hladiny životného minima, a to*

*sociálne minimum a existenčné minimum.*

*Sociálne minimum dosahuje domácnosť vtedy, keď zabezpečuje na minimálnej spoločensky prijateľnej úrovni a s minimálnymi nákladmi všetky životné potreby, ktorých uspokojovanie je nevyhnutné na utváranie životných podmienok bežných v danej spoločnosti na dosiahnutom stupni hospodárskeho a spoločenského vývoja. Hladina sociálneho minima súčasne vyjadruje dolnú hranicu pásma všeobecne prijateľného životného štandardu, pod ktorým už nastáva chudoba.*

*Existenčné minimum je nižšie než sociálne minimum a znamená úhradu minimálnych nákladov na základné životné potreby človeka vykonávajúceho najjednoduchší, ešte používaný druh práce v danej spoločnosti. Prijmy nižšie ako existenčné minimum znamenajú nedostatok, biedu, ktorá má vždy konkrétnu historickú podobu.*

*Existenčné minimum, ktoré možno vo všeobecnosti považovať za hranicu absolútnej chudoby, má umožniť fyzické prežitie človeka. Ide o súhrn materiálnych hodnôt a služieb, bez ktorých by nastalo ohrozenie života a zdravia človeka. Ide o najspodnejšiu prípustnú hranicu životnej úrovne. Existenčné minimum predstavuje hranicu dolného pásma biedy a chudoby. V súlade s garanciou základného ľudského práva každého na život a práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti podľa medzinárodných dokumentov, ústavy (čl. 15 ods. 1 prvá veta a čl. 19 ods. 1) a Listiny základných práv a slobôd (čl. 6 ods. 1 prvá veta a čl. 10 ods. 1), by sa dávka v hmotnej núdzi mala poskytnúť, ako je to ustanovené aj v čl. 39 ods. 2 ústavy a v čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd na úroveň zabezpečenia základných životných podmienok, teda na úroveň existenčného minima (na zabezpečenie práva na život a na fyzické prežitie zabezpečované jedným teplým jedlom denne, nevyhnutným ošatením a prístreším).*

*Uvedený prístup uplatňovaný v teórii sa premietol do zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci. Podľa § 48 ods. 1 tohto zákona sa dávka sociálnej pomoci poskytovala občanovi, ktorý bol v hmotnej núdzi, na zabezpečenie základných životných podmienok, ak zákon o sociálnej pomoci neustanovoval inak. Zákon č. 195/1998 Z. z. definoval základné životné podmienky na účely tohto zákona; podľa § 2 ods. 3 základné životné podmienky sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.*

*Podľa § 7 ods. 4 zákona č. 195/1998 Z. z. občan mohol byť v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov alebo zo subjektívnych dôvodov. Nezaopatrené dieťa sa na účely*

*zákona o sociálnej pomoci vždy posudzovalo ako občan v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov (§ 7 ods. 7 druhá veta zákona č. 195/1998 Z. z.). Občanovi, ktorý bol v hmotnej núdzi z objektívnych dôvodov a nemal príjem zo závislej činnosti, sa dávkou sociálnej pomoci doplnil jeho príjem v kalendárnom mesiaci do sumy životného minima (§ 48 ods. 4 zákona č. 195/1998 Z. z.). Občanovi, ktorý bol v hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov, sa dávkou sociálnej pomoci doplnil jeho príjem v kalendárnom mesiaci do sumy 50 % životného minima (§ 48 ods. 3 zákona č. 195/1998 Z. z.). Táto suma 50 % životného minima sa v odbornej verejnosti označuje ako existenčné minimum.*

*Z uvedeného vyplýva, že každému, kto bol v hmotnej núdzi sa poskytovala dávka sociálnej pomoci na úrovni existenčného minima, teda na zabezpečenie základných životných podmienok (jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie).*

*Ustanovenia § 7 a § 48 sa v zákone č. 195/1998 Z. z. v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. januára 2004 (t. j. dňom nadobudnutia účinnosti zákona č. 599/2003 Z. z.) vypustili.*

### *III*

*Podľa čl. I § 10 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z. dávka v hmotnej núdzi patrí občanovi, ktorý je v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, na zabezpečenie základných životných podmienok.*

*Na účely posudzovania hmotnej núdze, zabezpečenia základných životných podmienok a pomoci v hmotnej núdzi zákon č. 599/2003 Z. z. v čl. I § 4 ustanovuje okruh fyzických osôb, ktoré sa spoločne posudzujú. Sú to manžel a manželka, rodičia a nezaopatrené deti žijúce s nimi v domácnosti a rodičia a ich deti do 25 rokov veku, ktoré nemajú príjem alebo majú príjem najviac vo výške minimálnej mzdy (v súčasnosti 6 080 Sk mesačne), žijúce s rodičmi v domácnosti, okrem detí, ktorým v čase evidencie uchádzačov o zamestnanie vznikol nárok na dávku v nezamestnanosti.*

*Dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 zákona č. 599/2003 Z. z. je*

- a) u jednotlivca 1 450 Sk mesačne,*
- b) u jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 2 160 Sk mesačne,*
- c) u dvojice bez detí 2 530 Sk mesačne,*
- d) u dvojice s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 3 210 Sk mesačne,*
- e) u jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi 3 160 Sk mesačne a*

*f) u dvojice s viac ako štyrmi deťmi 4 210 Sk mesačne.*

*Z uvedeného vyplýva, že dávka v hmotnej núdzi je podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. u jednotlivca 1 450 Sk mesačne. Ak však ide o dvojicu bez detí, o jednotlivca alebo dvojicu s dieťaťom alebo s viac deťmi dávka v hmotnej núdzi je v čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. ustanovená tak, že nikdy nedosiahne sumu 1 450 Sk mesačne ustanovenú pre jednotlivca v čl. I § 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z.*

*Ako príklad možno uviesť dvojicu rodičov, ktorí sú nezamestnaní a nemajú žiaden iný príjem, s piatimi nezaopatrenými deťmi, ktoré s nimi žijú v domácnosti, pre ktorých zákon č. 599/2003 Z. z. v čl. I § 10 ods. 2 písm. f) ustanovuje sumu dávky v hmotnej núdzi 4 210 Sk mesačne, čo je na osobu cca 601 Sk mesačne.*

*Z dikcie čl. 39 ods. 2 ústavy však vyplýva, že právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, má každý, kto je v hmotnej núdzi.*

*Preto možno urobiť záver, že podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. nie každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. Ustanovenia čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. (teda sumy dávky v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z.) negarantujú každému, kto je v hmotnej núdzi jeho ústavné právo podľa čl. 39 ods. 2, teda právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.*

*Tento záver možno urobiť aj napriek tomu, že zákon č. 599/2003 Z. z. v znení zákona č. 5/2004 Z. z. nedefinuje základné životné podmienky. Určitou „pomôckou“ môže byť len ustanovenie čl. I § 19 ods. 2 zákona č. 599/2003 Z. z., podľa ktorého dávka v hmotnej núdzi vo vecnej forme je jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.*

*Rovnako irelevantné z hľadiska súladu čl. I § 10 ods. 2 písm. a) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. s čl. 39 ods. 2 ústavy je ustanovenie čl. I § 10 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou, podľa ktorej na zabezpečenie základných životných podmienok slúžia aj príjmy uvedené v § 5 ods. 4 písm. a) až e) zákona č. 599/2003 Z. z. v znení zákona č. 5/2004 Z. z.. Ako príklad možno opätovne uviesť dvojicu rodičov, ktorí sú nezamestnaní a nemajú žiaden iný príjem, s piatimi nezaopatrenými deťmi, ktoré s nimi žijú v domácnosti. Príjmom*

každého z týchto nezaopatrených detí je len prídavok na dieťa, ktorého výška podľa § 8 ods. 1 zákona č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, je 500 Sk mesačne, čo je celkom na päť nezaopatrených detí 2 500 Sk mesačne. Dávka v hmotnej núdzi zostáva aj v tomto prípade podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. f) zákona č. 599/2003 Z. z. 4 210 Sk mesačne, čo je na osobu cca 601 Sk mesačne.

#### IV

Základné práva a slobody podľa čl. 12 ods. 2 ústavy 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.

Ako je už uvedené v časti III tohto návrhu, podľa čl. I § 10 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z. dávka v hmotnej núdzi patrí občanovi, ktorý je v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, na zabezpečenie základných životných podmienok. Dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 zákona č. 599/2003 Z. z. je u jednotlivca 1 450 Sk mesačne, u jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 2 160 Sk mesačne, u dvojice bez detí 2 530 Sk mesačne, u dvojice s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 3 210 Sk mesačne, u jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi 3 160 Sk mesačne a u dvojice s viac ako štyrmi deťmi 4 210 Sk mesačne.

Dávka v hmotnej núdzi je u jednotlivca 1 450 Sk mesačne (čl. I § 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z.) a u dvojice bez detí 2 530 Sk mesačne (čl. I § 10 ods. 2 písm. c) zákona č. 599/2003 Z. z.). Dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. b), d) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. je ustanovená v závislosti od toho, či ide o jednotlivca alebo dvojicu a zároveň v závislosti od počtu detí (nezaopatrených detí žijúcich v domácnosti s rodičmi a detí do 25 rokov veku, ktoré nemajú príjem alebo majú príjem najviac vo výške minimálnej mzdy, žijúcich v domácnosti s rodičmi, ak im v čase evidencie uchádzačov o zamestnanie nevznikol nárok na dávku v nezamestnanosti - § 4 písm. b) a c) zákona č. 599/2003 Z. z.).

Ako príklady možno uviesť jednotlivca s jedným nezaopatreným dieťaťom žijúcim s ním v domácnosti, u ktorých je dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. b)

*zákona č. 599/2003 Z. z. 2 160 Sk mesačne, čo je na osobu 1 080 Sk mesačne, dvojicu rodičov s piatimi nezaopatrenými deťmi žijúcimi s nimi v domácnosti, u ktorých je dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. f) zákona č. 599/2003 Z. z. 4 210 Sk mesačne, čo je na osobu cca 601 Sk mesačne, a dvojicu rodičov s deviatimi nezaopatrenými deťmi žijúcimi s nimi v domácnosti, u ktorých je dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. f) zákona č. 599/2003 Z. z. tiež 4 210 Sk mesačne, čo je na osobu v tomto prípade len cca 383 Sk mesačne.*

*V osobitnej časti dôvodovej správy k čl. I § 10 vládneho návrhu zákona sa uvádza, že „návrh ustanovenia upravuje výšku dávky na zabezpečenie základných životných podmienok občana v hmotnej núdzi na šiestich úrovniach v závislosti od typu a veľkosti domácnosti“ pričom „pri určovaní výšky bola zohľadnená aj existencia fixných nákladov domácnosti, ktoré sú nemenné bez ohľadu na počet členov v domácnosti“. Tomuto konštatovaniu však nezodpovedá znenie čl. I § 10 ods. 2 zákona č. 599/2003 Z. z. Preukazujú to už uvedené príklady. Ako ďalšiu skutočnosť, ktorá spochybňuje uvedené konštatovanie v dôvodovej správe možno uviesť ustanovenie § 13 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z., podľa ktorého občanovi v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, patrí príspevok na bývanie na úhradu nákladov spojených s bývaním na pomoc v hmotnej núdzi, ak splnili podmienky nároku na dávku v hmotnej núdzi. Tieto náklady spojené s bývaním možno považovať za fixné náklady domácnosti bez ohľadu na počet členov. Príspevok na bývanie nie je však súčasťou dávky v hmotnej núdzi.*

*Z uvedeného vyplýva znevýhodnenie rodín s deťmi, najmä rodín s viac deťmi, ako aj znevýhodnenie rodín v závislosti od toho, či ide o rodinu s jedným rodičom alebo s oboma rodičmi, pokiaľ ide o dávku v hmotnej núdzi, ktorá patrí občanovi, ktorý je v hmotnej núdzi a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, na zabezpečenie základných životných podmienok (čl. I § 10 ods. 1 zákona č. 599/2003 Z. z.). Ustanovenie čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. je nielen porušením čl. 39 ods. 2 ústavy a čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ale zároveň aj porušením ústavnej zásady rovnosti v právach. Preto možno mať pochybnosti aj o súlade ustanovenia čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd.*

## V

*Podľa čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.), Štáty, zmluvné strany paktu (ktorou je aj Slovenská republika), uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, zahrňajúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné štáty podniknú zodpovedajúce kroky, aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva.*

*Sumy dávky v hmotnej núdzi na zabezpečenie základných životných podmienok ustanovené v čl. 1 § 10 ods. 2 zákona č. 599/2003 Z. z. pri zvyšovaní životných nákladov v dôsledku dopadov z realizovaných reštrikcií, najmä zavedenia jednej sadzby dane z pridanej hodnoty, zvýšenia spotrebnej dane z minerálnych olejov a deregulácie cien energií, nezodpovedajú nevyhnutnej úrovni zabezpečenia základných životných podmienok.*

*Vzhľadom na nepriaznivú príjmovú diferenciaciu obyvateľstva možno očakávať zvyšovanie počtu občanov a rodín odkázaných na pomoc v hmotnej núdzi. Tieto domácnosti sú nútené uspokojovať základné životné potreby na úrovni nedosahujúcej existenčné minimum.*

*Ustanovenia čl. 1 § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 599/2003 Z. z. nie sú preto v súlade s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, lebo nezaručujú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu, ktoré zahŕňa dostatočnú výživu, šatstvo, byt a neustále zlepšovanie životných podmienok.*

*V tejto súvislosti treba pripomenúť aj záväzok Slovenskej republiky ako zmluvnej strany Dohovoru o právach dieťaťa (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.) podľa čl. 27 ods. 1 tohto dohovoru. Štáty uznávajú právo každého dieťaťa na životnú úroveň nevyhnutnú pre jeho telesný, duševný, duchovný, mravný a sociálny rozvoj.*

## VI

*Základné práva a slobody podľa čl. 12 ods. 2 ústavy 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.*

*Podľa čl. 41 ods. 2 ústavy žene v tehotenstve sa zaručuje aj osobitná starostlivosť. Podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon (čl. 41 ods. 6 ústavy).*

*Obdobné znenie ako čl. 12 ods. 2 prvá veta a ako čl. 41 ods. 2 a 6 ústavy má aj čl. 3 ods. 1 a čl. 32 ods. 2 a 6 Listiny základných práv a slobôd.*

*Podľa čl. I § 10 ods. 3 dávka v hmotnej núdzi uvedená v odseku 2 písm. a) a c) zákona č. 599/2003 Z. z. sa zvyšuje o 350 Sk mesačne, ak je občan alebo fyzická osoba, ktorá sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzuje, tehotná žena.*

*Dávka v hmotnej núdzi podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 599/2003 Z. z. je u jednotlivca 1 450 Sk mesačne a podľa čl. I § 10 ods. 2 písm. c) zákona č. 599/2003 Z. z. je u dvojice 2 530 Sk mesačne. Podľa čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. sa dávka v hmotnej núdzi zvyšuje o 350 Sk mesačne len v týchto dvoch prípadoch, teda ak ide o tehotnú ženu alebo o dvojicu bez detí s tehotnou ženou. V ostatných prípadoch, ak ide o tehotnú ženu s dieťaťom alebo s deťmi alebo o dvojicu s tehotnou ženou s dieťaťom alebo s deťmi dávka v hmotnej núdzi sa o 350 Sk mesačne nezvyšuje.*

*Ustanovenie čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. je porušením ústavnej zásady rovnosti v právach, pokiaľ ide o slová „žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“.*

*Z uvedeného vyplýva, že ustanovenie čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 so slovami „žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ ústavy a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 so slovami „žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny základných práv a slobôd.*

## VII

*Z uvedených dôvodov navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky po predbežnom prerokovaní prijal tento návrh na ďalšie konanie a po jeho uskutočnení vyniesol tento nález:*

*1. Ustanovenia čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 12 ods. 2 a s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny*

*základných práv a slobôd.*

*2. Ustanovenie čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 so slovami „žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 so slovami „žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny základných práv a slobôd.*

*3. Ustanovenia čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.».*

Ústavný súd návrh prezidenta republiky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna podľa § 25 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a uznesením č. k. PL. ÚS 3/04–15 zo 4. mája 2004 ho prijal na ďalšie konanie.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie vyzval ústavný súd predsedu Národnej rady Slovenskej republiky a podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti Slovenskej republiky na vyjadrenie k návrhu. Zároveň ich vyzval, aby sa vyjadrili, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo verejné pojednávanie. Na vyjadrenie ku konaniu verejného pojednávania vyzval ústavný súd aj prezidenta republiky.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky v odpovedi na výzvu uviedol:

*„dovoľte mi, aby som Vám k návrhu prezidenta Slovenskej republiky R. S. na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 2 a s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, o súlade ustanovenia čl. I § 10 ods. 3 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 so slovami „žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“ Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2*

so slovami „žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny základných práv a slobôd a o súlade ustanovení čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (PL. ÚS 3/04-20) zaslal dôvodovú správu a záznam z rozpravy v pléne Národnej rady Slovenskej republiky k predmetnému zákonu.

*Zároveň Vám oznamujem, že netrvám na ústnom pojednávaní.“*

V dôvodovej správe v osobitnej časti sa k § 10 vládneho návrhu zákona uvádza:

*„Návrh ustanovenia upravuje výšku dávky na zabezpečenie základných životných podmienok občana v hmotnej núdzi na šiestich úrovniach v závislosti od typu a veľkosti domácnosti. Pri určovaní výšky bola zohľadnená aj existencia fixných nákladov domácnosti, ktoré sú nemenné bez ohľadu na počet členov v domácnosti.“*

Osobitné vyjadrenie, resp. stanovisko k samotnému návrhu prezidenta republiky predseda Národnej rady Slovenskej republiky ústavnému súdu nepredložil.

Podpredseda vlády a minister spravodlivosti Slovenskej republiky oznámil, že na ústnom pojednávaní netrvá, a predložil ústavnému súdu toto vyjadrenie:

*«1. Navrhovateľ namieta nesúlad § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) s čl. 12 ods. 2 a čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 3 ods. 1 a čl. 30 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), § 10 ods. 3 zákona s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 ústavy a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 listiny a § 10 ods. 1 a 2 zákona s čl. 11 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, kultúrnych a sociálnych právach (ďalej len „pakt“)...*

*1.3 Nakoľko označené ustanovenia listiny sú obsahovo totožné s príslušnými ustanoveniami ústavy, naše závery o súlade napadnutých ustanovení s ústavou sa v plnom rozsahu vzťahujú aj na tvrdenia navrhovateľa týkajúce sa listiny.*

*1.4 V období medzi prijatím návrhu na ďalšie konanie a predložením tohto stanoviska došlo k zmene napadnutých ustanovení. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad § 10*

ods. 2, nepovažujeme túto zmenu za takú, ktorá by sa dotkla podstaty tvrdení navrhovateľa a preto k tomuto bodu návrhu napriek uvedenej skutočnosti zaujíname vecné stanovisko. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad § 10 ods. 3 zákona, zákonom č. 453/2004 Z. z. sa s účinnosťou od 1. septembra 2004 z napadnutého ustanovenia vypustili práve tie „diskriminačné“ prvky, ktorými navrhovateľ zdôvodňoval jeho nesúlad s čl. 41 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy. Z uvedeného dôvodu nepovažujeme za potrebné k danej otázke zaujať vecné stanovisko, nakoľko návrh v tomto bode zjavne stráca opodstatnenie.

2. Nesúlad § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona s čl. 12 ods. 2 a čl. 39 ods. 2 ústavy

2.1 Vo vzťahu k § 10 ods. 2 zákona je podstatou tvrdenia navrhovateľa presvedčenie, že základné životné podmienky sú pre viacero spoločne posudzovaných osôb zabezpečené len vtedy, ak suma priznaná týmto osobám spoločne dosahuje výšku príslušného násobku sumy priznávanej jednotlivcovi. Inými slovami, podľa navrhovateľa majú štyria ľudia zabezpečené základné životné podmienky iba v prípade, že im štát poskytne štvornásobok sumy, akú poskytuje jednotlivcovi v hmotnej núdzi. Navrhovateľ však tento názor nepodopiera žiadnymi údajmi, čím ho zbavuje akejkolvek ústavno-právnej relevancie, ktorú by mohol mať, ak by bolo nepochybne a jednoznačne preukázané, že zabezpečiť základné životné podmienky pre, napríklad, šesťčlennú domácnosť je šesťnásobne nákladnejšie ako zabezpečiť základné životné podmienky pre jednotlivca.

2.2 Odhliadnuc od skutočnosti, že práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy je možné domáhať sa výlučne v medziach vykonávacieho zákona, sa domnievame, že napadnuté ustanovenia neporušujú základné ústavné vrstvy princípu ochrany tých, ktorí sa ocitnú v hmotnej núdzi. Implicitná úvaha zákonodarcu, že náklady na zabezpečenie teplého jedla, ošatenia a prístrešia pre viac ako jednu osobu sa nerovnajú príslušnému násobku týchto nákladov pre jednotlivca totiž podľa našej mienky nie je zjavne neodôvodnená a svojvoľná. Tomuto záveru nasvedčuje aj dôvodová správa k napadnutému ustanoveniu, ktorá ako dôvod pre príslušný výpočet dávky v hmotnej núdzi uvádza okrem iného aj zohľadnenie fixných nákladov nezávislých na počte členov príslušnej domácnosti.

2.3 Nahradenie posúdenia zákonodarcu, opierajúce sa o vyhodnotenie empirických faktorov týkajúcich sa sociálnej politiky – t. j. toho posúdenia, ktoré tak z povahy veci ako aj zo znenia čl. 86 písm. h) ústavy patrí práve do pôsobnosti zákonodarcu – vlastnou „ekonomicko-sociálnou“ analýzou ústavného súdu by bolo v rozpore s účelom súdnej

*kontroly ústavnosti ako nástroja na aplikáciu ústavno-právnych princípov a noriem, nie nástroja na tvorbu sociálnej politiky štátu. Ústavný súd samozrejme môže a musí skúmať, či výkon zákonodarnej pôsobnosti neprekračuje mantinely vymedzené ústavou. Vecný spor o výške sumy potrebnej na zabezpečenie stravy, ošatenia a prístrešku pre viacero spoločne posudzovaných osôb by však mohol viesť k záveru o nesúlade (i) s čl. 39 ods. 2 ústavy iba v prípade, že zákonodarca by flagrantne a nepochybne porušil povinnosť zabezpečiť „základné životné podmienky“ a (ii) s čl. 12 ods. 2 ústavy iba v prípade, že by určenie výšky dávky v hmotnej núdzi pre viacčlenné domácnosti neoprel o žiadne rozumné dôvody. Oba tieto predpoklady podľa nášho názoru v danom prípade jednoznačne absentujú.*

### *3. Nesúlad § 10 ods. 1 a 2 zákona s čl. 11 ods. 1 paktu*

*V zmysle označeného ustanovenia paktu Slovenská republika uznáva právo jednotlivca na primeranú životnú úroveň a zaväzuje sa podniknúť kroky na zabezpečenie tohto práva. Tak zo znenia tohto ustanovenia, ako aj zo systematiky paktu, travaux préparatoires, okolností jeho prijatia a praxe jeho uplatňovania Výborom OSN pre ľudské práva vyplýva jeho programatívny charakter. V tomto bode návrhu sa napokon sám navrhovateľ obmedzuje na všeobecné, a z ústavného hľadiska bezpredmetné, poznámky o náročnej sociálnej situácii mnohých domácností v Slovenskej republike. Nepodarilo sa nám ale identifikovať žiadne právne dôvody, pre ktoré by bolo možné dospieť k záveru, že zavedením dávky v hmotnej núdzi (§ 10 ods. 1) a vymedzením jej konkrétnej výšky (§ 10 ods. 2) SR porušila svoj medzinárodno-právny záväzok podnikat' kroky smerujúce k zabezpečeniu primeranej životnej úrovne.*

*4. Z uvedených dôvodov navrhujeme, aby ústavný súd návrhu navrhovateľa nevyhovel.».*

Navrhovateľ ústavnému súdu oznámil, že netrvá na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie.

## II.

Navrhovateľ namieta nesúlad čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona s čl. 12 ods. 2 a s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny, nesúlad čl. I § 10 ods. 3 zákona s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve sa zaručuje

osobitná starostlivosť“ ústavy a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 slovami „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“ Listiny a nesúladi čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona s čl. 11 ods. 1 Paktu.

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. 39 ods. 2 ústavy „Každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.“

Podľa čl. 41 ods. 2 ústavy „Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť, ochrana v pracovných vzťahoch a zodpovedajúce pracovné podmienky.“

Podľa čl. 3 ods. 1 Listiny „Základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia.“

Podľa čl. 32 ods. 2 Listiny „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť, ochrana v pracovných vzťahoch a zodpovedajúce pracovné podmienky.“

Podľa čl. 11 ods. 1 Paktu „Štáty, zmluvné strany paktu (ktorou je aj Slovenská republika; pozn.), uznávajú právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu zahŕňajúce dostatočnú výživu, šatstvo, byt, a na neustále zlepšovanie životných podmienok. Zmluvné štáty podniknú zodpovedajúce kroky, aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva...“

Od prijatia zákona bol tento novelizovaný niekoľkokrát, a to zákonom č. 5/2004 Z. z., zákonom č. 191/2004 Z. z., zákonom č. 453/2004 Z. z., zákonom č. 613/2004 Z. z., zákonom č. 614/2004 Z. z., zákonom č. 721/2004 Z. z., zákonom č. 305/2005 Z. z., zákonom č. 471/2005 a zákonom č. 573/2005 Z. z.; nariadením vlády Slovenskej republiky č. 486/2004 Z. z. a nariadením vlády Slovenskej republiky č. 382/2005 Z. z. sa upravili sumy hmotnej núdze pre jednotlivé skupiny osôb. Textu napadnutých ustanovení sa dotkla len novela vykonaná zákonom č. 453/2004 Z. z., ktorá vypustila zo znenia § 10 ods. 3 zákona slová „písm. a) a c)“, na čo vo svojom stanovisku reagoval aj podpredseda vlády a minister spravodlivosti Slovenskej republiky.

Čl. I § 10 ods. 1 až 3 zákona v súčasnosti znie:

„(1) Dávka patrí občanovi, ktorý je v hmotnej núdzi, a fyzickým osobám, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, na zabezpečenie základných životných podmienok; na tento účel slúžia aj príjmy uvedené v § 5 ods. 4 písm. a) až e).

(2) Dávka v hmotnej núdzi je

- a) u jednotlivca 1 560 Sk<sup>\*)</sup> mesačne,
- b) u jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 2 500 Sk<sup>\*)</sup> mesačne,
- c) u dvojice bez detí 2 710 Sk<sup>\*)</sup> mesačne,
- d) u dvojice s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi 3 700 Sk<sup>\*)</sup> mesačne,
- e) u jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi 3 710 Sk<sup>\*)</sup> mesačne,
- f) u dvojice s viac ako štyrmi deťmi 4 950 Sk<sup>\*)</sup> mesačne.

(3) Dávka uvedená v odseku 2 sa zvyšuje o 350 Sk mesačne, ak je občan alebo fyzická osoba, ktorá sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzuje, tehotná žena.“

Dôvod zavedenia diferencovanej sumy dávky sociálnej pomoci podľa zloženia spoločne posudzovaných osôb zo znenia zákona nevyplýva, len dôvodová správa k čl. I § 10 vládneho návrhu zákona uvádza stručné dôvody uvedené už v časti I tohto rozhodnutia.

### III.

---

<sup>\*)</sup> Uvedené sumy boli upravené (zvýšené) nariadením vlády Slovenskej republiky č. 382//2005 Z. z., ktorým sa upravujú sumy dávky v hmotnej núdzi a aktivačného príspevku a ochranného príspevku na základe § 17 ods. 4 zákona s účinnosťou od 1. septembra 2005.

Navrhovateľ namieta nesúlady napadnutého ustanovenia zákona s označenými článkami ústavy a Listiny pre neodôvodnenú diferenciáciu sumy dávky sociálnej pomoci ustanovenú v závislosti od štruktúry a počtu spoločne posudzovaných osôb nachádzajúcich sa v hmotnej núdzi, ktoré podľa jeho názoru vedú k znevýhodneniu určitých skupín fyzických osôb, najmä rodín s viac deťmi a domácností podľa toho, či sú v domácnosti obidvaja rodičia alebo len jeden, čo vedie k porušeniu zásady rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a k porušeniu práv podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 3 ods. 1 a čl. 30 ods. 2 Listiny.

Účelom zákona, ktorého súčasťou sú aj napadnuté ustanovenia, je upraviť právne vzťahy pri posudzovaní hmotnej núdze fyzickej osoby a poskytovaní dávky v hmotnej núdzi, ktorej cieľom je spolu s príjmami osoby v hmotnej núdzi a s príjmami spoločne posudzovaných osôb zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť v hmotnej núdzi za aktívnej účasti posudzovanej osoby a ďalších fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú.

Podľa zákona je hmotnou núdzou stav, keď príjem občana a fyzických osôb, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum a občan a fyzické osoby, ktoré sa s občanom spoločne posudzujú, si príjem nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením. Pritom podľa zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o životnom minime“) stav hmotnej núdze nastáva pod ustanovenými sumami životného minima, ktoré (sumy) sa považujú za spoločensky uznanú minimálnu hranicu príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze. Sumy životného minima sú diferencované podľa toho, o akú fyzickú osobu ide (vek, zaopatrenosť, jedna posudzovaná osoba, ďalšia spoločne posudzovaná osoba). V každom prípade ide o zákonom ustanovenú sumu, ktorá sa viaže na jednu fyzickú osobu. Hranicu životného minima fyzických osôb, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne, tvorí úhrn súm životného minima jednotlivých fyzických osôb.

Dávka sociálnej pomoci, ktorá je určená na „pomoc“ v hmotnej núdzi fyzickej osobe a s ňou spoločne posudzovaným osobám (spolu s jej príjmom sa posudzuje podľa zákonom

ustanovených kritérií aj príjem týchto osôb), má zabezpečiť základné životné podmienky tejto fyzickej osoby a s ňou spoločne posudzovaných osôb za ich príspevia a aktívnej účasti; suma, v akej sa poskytuje, sa diferencuje podľa počtu a štruktúry spoločne posudzovaných osôb. Dávka sociálnej pomoci je len „príspevkom“ na riešenie hmotnej núdze a jej poskytnutím sa nezabezpečuje automaticky fyzickej osobe a s ňou spoločne posudzovaným osobám príjem nad hranicou životného minima alebo na tejto hranici .

Podľa čl. 39 ods. 2 ústavy štát garantuje fyzickým osobám nachádzajúcim sa v hmotnej núdzi poskytnutie pomoci na zabezpečenie základných životných podmienok. Týmto boli podľa zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov účinného do 31. decembra 2003 jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Tento minimálny „štandard“ základných životných podmienok sa prevzal aj do § 19 ods. 2 zákona, avšak bez toho, aby sa rozsah takto poskytovanej dávky sociálnej pomoci vo vecnej forme považoval, resp. definoval ako minimálny štandard uspokojenia základných životných podmienok.

*1. K namietanému nesúladu čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona s čl. 12 ods. 2 a s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a s čl. 30 ods. 2 Listiny*

Ústavný súd sa pri posudzovaní napadnutých ustanovení zákona musel vysporiadať s otázkou, či spôsob riešenia hmotnej núdze poskytnutím dávky v hmotnej núdzi v zákonom ustanovenej diferencovanej sume môže viesť k záveru o nesúlade § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 30 ods. 2 Listiny, ako aj s čl. 12 ods. 2 ústavy a s čl. 3 ods. 2 Listiny pre absenciu dôvodov na takýto diferencovaný prístup.

Navrhovateľ poukazuje na zákonom diferencované zabezpečenie základných životných podmienok rôznym skupinám osôb (typom domácností) nachádzajúcim sa v hmotnej núdzi garantovaných čl. 39 ods. 2 ústavy na kvantitatívne inej úrovni. Z návrhu vyplýva, že za akceptovateľnú a akceptovanú úroveň zabezpečenia základných životných podmienok považuje navrhovateľ „najvyššiu“ úroveň zabezpečenia poskytovanú jednotlivcovi v hmotnej núdzi (jednočlennej domácnosti). Od tejto úrovne odvodzuje svoj

záver, že všetkým ostatným osobám zaradeným do skupín podľa § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona, ktorým v prepočte na jednu osobu pripadá suma nižšia ako podľa písmena a), zákon „negarantuje“ ich ústavné právo podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, t. j. ich právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok; pritom ale na druhej strane konštatuje, že zákon nedefinuje základné životné podmienky. Ako pomôcku však uvádza čl. I § 19 ods. 2 zákona, podľa ktorého dávka v hmotnej núdzi, ktorou sa zabezpečujú základné životné podmienky osoby v hmotnej núdzi vo vecnej forme, je jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.

Ústavný súd sa s týmito východiskami navrhovateľa vo svojich myšlienkových úvahách súvisiacich s rozhodnutím o jeho návrhu nerozchádza, avšak poukazuje na to, že navrhovateľ robí svoje závery na porovnaní úrovne zabezpečenia základných životných podmienok uvedených v čl. I § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona vo vzťahu k úrovni ustanovenej v písmene a) uvedeného ustanovenia zákona. Takéto porovnanie podľa názoru ústavného súdu nie je relevantným východiskom pre posúdenie, či diferencovaná úroveň zabezpečenia základných životných podmienok v napadnutých ustanoveniach napĺňa garanciu čl. 39 ods. 2 ústavy, pretože ani § 10 ods. 2 písm. a) zákona nemožno považovať (zo žiadneho právneho predpisu to nevyplýva) za takú úroveň uspokojenia základných životných podmienok osoby v hmotnej núdzi, pod ktorú už nemožno ísť, a to práve vzhľadom na absenciu definície základných životných podmienok. Takýto záver ústavného súdu podporuje aj skutočnosť, ktorú v súvislosti s naplnením obsahu základných životných podmienok, ktoré nie sú definované v žiadnom právnom predpise, uviedol aj sám navrhovateľ, keď sa odvolal na vecnú dávku v hmotnej núdzi poskytovanú podľa čl. I § 19 ods. 2 zákona na zabezpečenie základných životných podmienok zahŕňajúcu jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Podľa názoru ústavného súdu by za minimálnu úroveň zabezpečenia základných životných podmienok bolo možné považovať spôsob zabezpečenia základných životných podmienok formou vecnej dávky.

Podľa názoru ústavného súdu namietané diferencované zabezpečenie základných životných podmienok upravené v čl. I § 10 ods. 2 písm. a) až f) zákona neznamená, že ide o nesúlads s čl. 39 ods. 2 ústavy práve vzhľadom na to, že absencia definovania základných

životných podmienok umožňuje zákonodarcovi zväžiť, akým spôsobom zabezpečenie tohto základného práva zrealizuje; tak mu to nakoniec ukladá aj čl. 39 ods. 3 ústavy (zákonom upraviť podrobnosti aj o tomto sociálnom práve). Vzhľadom na toto konštatovanie ústavný súd dospel k záveru, že návrhu navrhovateľa v časti, v ktorej namieta nesúlad § 10 ods. 2 písm. b) až f) zákona s čl. 39 ods. 2 ústavy, nemožno vyhovieť.

Zvoleným prístupom naplnenia príkazu čl. 39 ods. 2 ústavy v napadnutom zákone bez aplikovania princípov priamej úmernosti úrovne zabezpečenia základných životných podmienok ustanovenej sumou vyjadrenou v korunách (v Sk) k počtu spoločne posudzovaných osôb podľa navrhovateľa práve pre vylúčenie tohto princípu zákonodarca narúša ústavou garantovanú rovnosť v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a zákaz akéhokoľvek zvýhodňovania alebo znevýhodňovania rôznych skupín fyzických osôb ustanovený v čl. 12 ods. 2 ústavy. Z tohto dôvodu navrhovateľ namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona s čl. 12 ods. 2 ústavy, pričom uvádza, že zabezpečením základných životných podmienok spôsobom ustanoveným v čl. I § 10 ods. 2 písm. a) až f) zákona sa znevýhodňujú najmä rodiny s deťmi, najmä rodiny s väčším počtom detí a rodiny v závislosti od toho, či ide o rodinu s jedným rodičom alebo oboma rodičmi.

Ústavný súd preto posudzoval, či namietané ustanovenie zákona skutočne zvýhodňuje, resp. znevýhodňuje určité skupiny osôb v takom rozsahu a intenzite, že toto zvýhodnenie, resp. znevýhodnenie zasahuje do princípu rovnosti a či ani vyvažovaním iným princípom (princípom proporcionality, primeranosti) nemožno považovať diferencované zabezpečenie základných životných podmienok v podobe rozdielnych súm dávok v hmotnej núdzi za ústavne únosné a akceptovateľné.

Podľa názoru ústavného súdu porušenie princípu rovnosti nemožno posudzovať len z kvantitatívneho hľadiska diferencovaného určenia súm dávky sociálnej pomoci, t. j. z posúdenia len jednej kvantitatívnej veličiny z celého radu ďalších relevantných veličín (skutočností) reprezentovaných nielen formou a úrovňou ďalších sociálnych dávok (dávok sociálnej pomoci a štátnych sociálnych dávok), ktoré k riešeniu hmotnej núdze prispievajú

a ktorými sa tiež prispieva k zabezpečeniu základných životných podmienok, ale aj ďalšími relevantnými skutočnosťami, akými je napr. štruktúra a počet členov domácnosti.

Ústavný súd sa pri formulovaní svojho rozhodnutia riadil týmito základnými úvahami:

1. Rozdielnosť súm neznamená automatické zvýhodnenie alebo znevýhodnenie niektorej zo skupín osôb uvedených v čl. I § 10 ods. 2 písm. a) až f) zákona, a tým porušenie rovnosti v právach garantovaných v čl. 12 ods. 2 ústavy. Kľúčovým kritériom pre posúdenie rešpektovania práva na zabezpečenie základných životných podmienok osobám v hmotnej núdzi nie je vzájomné kvantitatívne porovnanie zabezpečenia jednotlivých osôb (skupín osôb, typov domácností), ale zabezpečenie základných životných podmienok ako prostriedok riešenia hmotnej núdze obsiahnutej v čl. 39 ods. 2 ústavy a kvantifikovanej hranice životného minima ustanovenej v § 2 zákona o životnom minime.

2. Absencia definovania základných životných podmienok vytvára pre zákonodarcu priestor na úvahu, ako, v akom rozsahu a akým spôsobom ústavný príkaz obsiahnutý v čl. 39 ods. 2 ústavy naplní. Limitom pre tieto úvahy sú hranice životného minima (tiež kvantitatívne diferencované, ale podľa iných kritérií) a jedným z limitov môže byť aj zabezpečenie základných životných podmienok formou vecnej dávky, a to jedného teplého jedla denne, nevyhnutného ošatenia a prístrešia podľa čl. I § 19 ods. 2 zákona.

3. Nezanedbateľným argumentom na podporu argumentov uvedených v bode 1. a 2. je aj skutočnosť, že dávka sociálnej pomoci nie je jedinou a výlučnou dávkou zo sociálneho systému, ktorá sa osobám v hmotnej núdzi poskytuje.

4. Rozlišovanie úrovne sociálnej pomoci podľa počtu a štruktúry spoločne posudzovaných osôb nie je cudzie ani systémom sociálnej pomoci iných európskych štátov, ktoré takéto členenie nielenže nevyklúčujú, ale diferencované prístupy k riešeniu hmotnej núdze aktuálne využívajú. Z tohto pohľadu systémový prístup, ktorý zvolil zákonodarca, zodpovedá aj európskemu štandardu .

Rovnosť v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy neznamená kvantitatívne vyjadrenú rovnosť, ale takú rovnosť v právach, ktorá musí mať svoj ďalší, kvalitatívny rozmer. Ústavný súd preto skúmal, či prístup zákonodarcu k diferencovanej úprave úrovne dávky sociálnej pomoci je založený na objektívnych a rozumných dôvodoch (legitímny cieľ zákonodarcu) a či medzi týmto cieľom a prostriedkami na jeho dosiahnutie (právo výhody) existuje vzťah primeranosti a či je v limitoch ustanovených ústavou.

Spravujúc sa týmito úvahami ústavný súd konštatuje, že riešenie sociálnej núdze v zákone (na rozdiel od určenia hraníc životného minima) nie je riešením hmotnej núdze individuálne určených fyzických osôb a nejde teda o riešenie hmotnej núdze jednotlivca bez ohľadu na to, v akých rodinných pomeroch a v akej domácnosti žije, ale naopak, práve rôzne typy spoločného súžitia viacerých osôb sú základným rozlišovacím kritériom pre diferencovaný spôsob riešenia hmotnej núdze a uspokojenia základných životných podmienok každého z nich s cieľom zohľadniť špecifiká jednotlivých druhov spolužitia a rodinných väzieb ovplyvňujúcich obsah a rozsah základných životných podmienok. V tejto súvislosti je podľa názoru ústavného súdu akceptovateľné odôvodnenie úpravy šiestich úrovní zabezpečenia základných životných podmienok občana v hmotnej núdzi opierajúce sa o typ a veľkosť domácnosti a o existenciu fixných nákladov domácnosti, ktoré sú nemenné bez ohľadu na počet členov domácnosti. Ústavný súd preto posúdil argumenty uvedené v dôvodovej správe k vládnemu návrhu zákona odôvodňujúce diferencované sumy zabezpečenia základných životných podmienok ako dostatočné na to, aby bolo možné akceptovať rozdielne sumy uspokojovania základných životných podmienok, a dostatočné na to, aby ich nebolo možné označiť za také neprimerané, že by narušali princíp rovnosti v právach garantovaný v čl. 12 ods. 1 ústavy a znamenali neprijateľné bezdôvodné zvýhodnenie určitej skupiny osôb pri riešení identickej sociálnej situácie s dôsledkom nerešpektovania princípu zákazu zvýhodnenia/znevýhodnenia v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

Opierajúc sa o tieto závery ústavný súd nevyhovел ani v tejto časti návrhu navrhovateľa.

Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že nehodnotil úroveň zabezpečenia základných životných podmienok pre jednotlivé skupiny osôb v hmotnej núdzi formou poskytnutia diferencovanej dávky sociálnej pomoci, pretože táto otázka prekračuje rámec čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a dotýka sa skôr dostatočnosti zdrojov na zabezpečenie základných životných podmienok na určitej úrovni a súvisí viac s čl. 19 ods. 1 ústavy, čoho sa však navrhovateľ vo svojom návrhu nedotkol.

To, čo ústavný súd uviedol k čl. 39 ods. 2 ústavy a k čl. 12 ods. 2 ústavy, sa plne vzťahuje aj na čl. 30 ods. 2 Listiny a čl. 3 ods. 1 Listiny, pretože ide o identickú (zhodnú) úpravu sociálnych práv.

*2. K namietanému nesúladu čl. I § 10 ods. 3 zákona s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 41 ods. 2 ústavy (slová „Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť“) a s čl. 3 ods. 1 v spojení s čl. 32 ods. 2 Listiny (slová „Žene v tehotenstve je zaručená osobitná starostlivosť“*

Namietané ustanovenie čl. I § 10 ods. 3 zákona bolo s účinnosťou od 1. septembra 2004 zmenené zákonom č. 453/2004 Z. z. tak, že sa odstránil diferencovaný systém zvyšovania dávky v hmotnej núdzi o 350 Sk mesačne, ak je občan alebo fyzická osoba, ktorá sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzuje, tehotná žena, a to vypustením časti textu, takže čl. 10 ods. 3 zákona teraz znie:

„(3) Dávka uvedená v odseku 2 sa zvyšuje o 350 Sk mesačne, ak je občan alebo fyzická osoba, ktorá sa s občanom v hmotnej núdzi posudzuje, tehotná žena.“

Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak posudzované právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

Namietané ustanovenie čl. I § 10 ods. 3 zákona bolo po prijatí návrhu na ďalšie konanie novelizované, t. j. namietnuté ustanovenie v čase rozhodovania ústavného súdu stratilo platnosť v napadnutom znení, čím bola splnená podmienka pre zastavenie konania, a preto ústavný súd konanie o tejto časti návrhu prezidenta republiky zastavil.

### *3. K namietanému nesúladu čl. I § 10 ods. 1 a 2 zákona s čl. 11 ods. 1 Paktu*

V prípade hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa všeobecne uznáva ich programový charakter spočívajúci v tom, že zmluvné strany sa majú usilovať rôznymi druhmi opatrení „a pri maximálnom využití svojich zdrojov“ (čl. 2 ods. 1 Paktu) o postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v Pakte. Takúto povahu má podľa názoru ústavného súdu aj čl. 11 ods. 1 Paktu, v ktorom sa zmluvné strany zaväzujú podniknúť zodpovedajúce kroky „aby zabezpečili uskutočnenie tohto práva“ (práva jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu). Substantívne ustanovenia Paktu (čl. 6 - 9) však neuvádzajú žiadne pevné limity a jednoznačne „kvantitatívne“ ustanovenú národnú úroveň práv, ktorú musia zmluvné strany dosiahnuť, pretože by sa to priečilo spomenutej programovej povahe hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Úroveň ich zabezpečenia je preto rozdielna, pretože plne závisí od ekonomickej situácie každého štátu. V priebehu určitého časového obdobia môže preto dokonca aj kolísať v závislosti od vývinu a výkyvov jeho ekonomiky (dlhodobá recesia, strategická orientácia národného hospodárstva krajiny a pod.). Zmluvné strany majú len všeobecne formulovaný záväzok snažiť sa o zabezpečenie plnenia svojich záväzkov z Paktu pri maximálnom využití svojich zdrojov. Pakt neustanovuje, akým spôsobom a na akej úrovni sa má primeraná životná úroveň jednotlivcov zabezpečiť a zmluvným stranám ponecháva aj právo vlastných kritérií jej hodnotenia. Pakt v čl. 11 a ani v žiadnom zo svojich ďalších ustanovení žiadnu medzinárodne požadovanú (a prípadne aj vynútitel'nú) finančnú a ani inú kvantifikáciu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv neobsahuje.

Namietaný čl. I § 10 zákona pre rôzne situácie a pre rôzne zoskupenia osôb dávky odlišuje, pričom v porovnaní s východiskovým stavom 1 450 Sk (t. č. 1 560 Sk mesačne) dochádza aj k ich zníženiu. V tejto súvislosti je potrebné predovšetkým uviesť, že Pakt neobsahuje nederogovateľné práva a ako všeobecné pravidlo platí, že: „štát pri používaní tých práv, ktoré poskytol v súlade s Paktom, ich môže podrobiť len takým obmedzeniam, aké ustanovuje zákon a len pokiaľ je to zlučiteľné s povahou týchto práv a výhradne za účelom podpory všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti“. Ide preto o také obmedzenie, s ktorým Pakt ráta.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd v tejto časti návrhu na vyslovenie nesúladu označených ustanovení zákona s Paktom nevyhovet.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudcu Eduarda Báranya.

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

V Košiciach 30. marca 2006

