



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/09-81

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí pléna 18. mája 2010 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených PhDr. Mgr. M. G., PhD., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej

republiky, ako aj s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov **n i e s ú v s ú l a d e s** čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **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 24. apríla 2009 doručený návrh skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpených PhDr. Mgr. M. G., PhD., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „zástupkyňa skupiny poslancov“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách

a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnych službách“) s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 2 ústavy samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty (ďalej aj „ESCH“).

V návrhu skupiny poslancov sa po citácii príslušných ustanovení zákona o sociálnych službách okrem iného uvádza:

«... Z uvedeného prehľadu relevantných ustanovení právnej úpravy vyplýva, že okrem obcí a v obmedzenom rozsahu aj vyšších územných celkov, môžu sociálne služby poskytovať aj subjekty súkromného práva, napríklad neziskové organizácie, občianske združenia, obchodné spoločnosti alebo iné korporácie súkromno-právneho charakteru. Tie z týchto subjektov, ktoré zriadi obec alebo vyšší územný celok, však zákonodarca podraduje pod pojem „verejný poskytovateľ“. Na rozdiel od týchto „súkromných“ verejných poskytovateľov, ktorí sú sociálne služby oprávnení poskytovať za rovnakých podmienok ako „verejní“ verejní poskytovatelia (t. j. obec a pri sociálnom poradenstve aj vyšší územný celok), prístup neverejných poskytovateľov k poskytovaniu sociálnych služieb je viazaný na osobitné zákonné podmienky.

Platí teda, že

(i) predmet činnosti, ktorým je poskytovanie sociálnych služieb, má rovnaký obsah bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa,

(ii) podmienky, ktoré zákon kladie na výkon tejto činnosti, sú rovnaké bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa,

(iii) súkromno-právne subjekty založené, resp. zriadené obcou alebo vyšším územným celkom, majú v zmysle príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov rovnaké statusové postavenie ako súkromno-právne subjekty, založené inou osobou (môže ísť napríklad o podnikateľov, prevádzkujúcich viazanú živnosť, ktorou je poskytovanie sociálnych služieb alebo o neziskové organizácie),

a napriek uvedenému

(iv) sú tieto „iné osoby“ v prístupe k výkonu tej istej podnikateľskej činnosti bezprostredne znevýhodnené oproti iným podnikateľom, prípadne sú v realizácii svojho

základného poslania bezprostredne znevýhodnené subjekty, ktoré sú výsledkom uplatnenia iných práv, ako práva podnikat'.

Zároveň je z tohto prehľadu právnej úpravy zrejmé, že právu fyzickej osoby na výber poskytovateľa a poskytnutie sociálnej služby zodpovedá povinnosť obce a vyššieho územného celku zabezpečiť jednak dostupnosť tejto služby a jednak vôbec realizáciu práva na výber sociálnej služby. Spôsob, akým obec a vyšší územný celok toto zabezpečujú, je definovaný práve v § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z., pričom ide o postup, ktorý obec, resp. vyšší územný celok musia dodržať a nemajú možnosť ani v konkrétnom prípade postupovať inak - ide o ustanovenie nepripúšťajúce odchýlky podľa úvahy orgánu jeho aplikácie. Predmetný postup je v zákone ustanovený ako povinnosť obce, resp. vyššieho územného celku (i) poskytnúť sociálnu službu alebo (ii) zabezpečiť túto službu prostredníctvom iného poskytovateľa, pričom (iii) druhý spôsob (zabezpečenie) nastupuje až v prípade, ak prvý spôsob (poskytnutie) nie je možný.

Pokiaľ ide práve o tento druhý režim, t. j. zabezpečenie poskytnutia namiesto priameho poskytnutia sociálnej služby, zákon predpisuje obci, resp. vyššiemu územnému celku povinnosť zabezpečiť sociálnu službu najskôr (i) právnickou osobou nimi zriadenou či založenou, následne, ak to nie je možné, (ii) iným verejným poskytovateľom a ak ani to nie je možné, tak (iii) neverejným poskytovateľom. Inými slovami, v rámci skupiny potenciálnych poskytovateľov má najskôr prednosť poskytovateľ, ktorým je obec, resp. vyšší územný celok, po nich nasledujú iní verejní poskytovatelia a až ak ani jeden z verejných poskytovateľov nie je spôsobilý sociálnu službu poskytnúť, prichádza na rad neverejný poskytovateľ.

Zákonodarca tak priamo ako povinnosť ustanovuje prednostný prístup jedného podnikateľa pred iným podnikateľom, a to práve a len v závislosti od právnej povahy osoby, ktorá tohto podnikateľa založila, resp. zriadila. Rovnaké z(ne)výhodnenie sa týka aj situácie, keď ide o poskytovanie sociálnej služby inými, ako podnikateľskými subjektmi. Z týchto dôvodov, podrobne rozvedených nižšie, zastávajú navrhovatelia názor, že napadnuté ustanovenia sú v rozpore s čl. 35 ods. 1 ústavy, v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 13 ods. 4 ústavy...

Zákon č 448/2008 Z. z. jednak reguluje obsah sociálnych služieb a podmienky ich poskytovania, a jednak reguluje aj podmienky, za ktorých môže v oblasti podnikania, ktorou

je poskytovanie sociálnych služieb ako viazanej živnosti, poskytovateľ týchto služieb vstúpiť na trh a na tomto trhu pôsobiť. Ide o zákon, ktorý vykonáva (aj) čl. 35 ústavy a v medziach ktorého sa možno základného práva na podnikanie domáhať. Obsah základného práva podľa čl. 35 ústavy je neoddeliteľne spojený s účelom tohto práva, ktorým je jednak zabezpečenie obživy jeho adresátov a tiež zabezpečenie rozvoja trhovej ekonomiky a hospodárskej súťaže, ktorej základným prvkom je aj rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Inými slovami, na to, aby malo základné právo podľa čl. 35 ústavy reálny obsah, musí zabezpečovať v druhovo totožnej situácii totožné postavenie jednotlivých jeho adresátov a pravidlá pre ich pôsobenie v danej oblasti, na danom trhu.

Podľa zákona č. 448/2008 Z. z. pritom v oblasti poskytovania sociálnych služieb môžu pôsobiť okrem ústavne zakotvených verejnoprávných korporácií (obcí a vyšších územných celkov) aj iní poskytovatelia, pričom niektorí z týchto iných poskytovateľov môžu poskytovať sociálne služby mimo rámca podnikateľskej činnosti a iní naopak práve v rámci výkonu viazanej živnosti ako podnikatelia. Týmito podnikateľmi pritom môžu byť tak (i) osoby založené či zriadené obcou alebo vyšším územným celkom, ako aj (ii) osoby súkromného práva, pričom postavenie jedných aj druhých je totožné, ak obaja túto činnosť vykonávajú ako podnikanie. Rozdiel, spočívajúci v osobe zakladateľa týchto podnikateľov, nemá podľa slovenského právneho poriadku a osobitne úpravy práva obchodných spoločností, žiadnu relevanciu - inými slovami, či je zakladateľom obchodnej spoločnosti obec alebo osoba súkromného práva nemá žiaden vplyv na postavenie tejto obchodnej spoločnosti ako samostatnej entity súkromného práva. Rozdiel v ich postavení zakladajú práve napadnuté ustanovenia, ktoré jednu skupinu podnikateľov priamo zvýhodňujú pred inou skupinou v jednom z najzákladnejších aspektov práva na podnikanie podľa čl. 35 ústavy - v podmienkach prístupu a pôsobenia na totožnom trhu.

Napadnuté ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. sa bezprostredne dotýkajú základného práva podľa čl. 35 ústavy a definujú rozsah, v akom ho v medziach zákonnej úpravy môžu realizovať podnikatelia, poskytujúci sociálne služby. Tieto ustanovenia na

jednej strane zakotvujú zvýhodnenie podnikateľov, ktorých zakladateľom či zriaďovateľom je obec alebo vyšší územný celok a na druhej strane znamenajú obmedzenie pre podnikateľov, ktorých zakladateľmi sú osoby súkromného práva, pričom ide o znevýhodnenie pri prístupe k základnému právu, ktoré nemá oporu v legitímnom dôvode verejného záujmu a nesleduje žiadnu naliehavú spoločenskú potrebu. Napadnuté ustanovenia tiež vo svojich dôsledkoch predstavujú také obmedzenie základného práva podnikateľ, ktoré zasahuje do samotnej podstaty tohto základného práva a zbavuje toto právo jeho reálneho obsahu.

Zákon č. 448/2008 Z. z. reguluje činnosť poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sú podnikateľmi, vykonávajúcimi podnikateľskú činnosť v druhovo totožnom postavení a vo vzťahu k totožnému predmetu činnosti. Ústavná požiadavka na zachovanie princípu rovnosti v prístupe k základným právam vyžaduje, aby zákonná regulácia pravidiel ich pôsobenia v predmetnej oblasti bola rovnaká pre všetkých týchto podnikateľov. Zákon č. 448/2008 Z. z. síce ustanovuje niektoré rovnaké pravidlá pre vstup týchto podnikateľov na trh (registračný princíp a vydanie živnostenského oprávnenia), avšak podmienky výkonu ich podnikateľskej činnosti upravuje tento zákon odlišne.

Zákon č. 448/2008 Z. z. ustanovuje ako pendant práva fyzickej osoby - prijímateľa sociálnej služby (na poskytnutie sociálnej služby a na výber tejto služby vrátane jej formy a osoby poskytovateľa) povinnosť obci a vyššiemu územnému celku poskytnúť alebo zabezpečiť poskytnutie sociálnej služby prijímateľovi. Právo výberu poskytovateľa sociálnej služby je explicitne limitované s odkazom na ustanovenia § 8 ods. 2 a 3 tohto zákona. Inými slovami, prijímateľ sociálnej služby realizuje svoje právo na jej poskytnutie a na výber poskytovateľa prostredníctvom obce a vyššieho územného celku, na ktoré sa primárne obracia so svojou žiadosťou o poskytnutie sociálnej služby. Obec a vyšší územný celok na základe takejto žiadosti buď poskytnú sociálnu službu sami, alebo zabezpečia jej poskytnutie spôsobom, resp. postupom podľa § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z.

Keďže obec a vyšší územný celok sú tými orgánmi verejnej moci, ktoré v konečnom dôsledku „rozhodujú“, a to tým, že svojim výberom konkrétneho poskytovateľa realizujú právo prijímateľa na poskytnutie sociálnej služby, je z povahy veci zrejmé, že ich rozhodnutie, spočívajúce vo výbere konkrétneho poskytovateľa, má okrem prijímateľa sociálnej služby bezprostredný dopad aj na poskytovateľov tejto služby. Inými slovami, obec

a vyšší územný celok sú tými subjektmi, ktorým zákonodarca zveril oprávnenie, ktorého realizácia má v praxi bezprostredný dopad na možnosť podnikateľa - poskytovateľa sociálnych služieb, vykonávať svoj predmet činnosti.

Z ustanovení § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z. vyplýva, ako uvádzame aj v časti I., že obec a vyšší územný celok sú pri výbere konkrétneho poskytovateľa povinní skôr, než by mohli pristúpiť k výberu neverejného poskytovateľa, vyčerpať všetky možnosti zabezpečiť predmetnú službu verejným poskytovateľom. Keďže v skupine verejných poskytovateľov sa nachádzajú aj podnikatelia, založení obcou či vyšším územným celkom, vytvárajú predmetné ustanovenia taký právny stav, kedy jedna (znevýhodnená) skupina podnikateľov, ktorí poskytujú sociálne služby má možnosť vykonávať svoju činnosť v obmedzenom rozsahu a len vtedy, ak druhá (zvýhodnená) skupina podnikateľov túto činnosť vykonávať nemôže. Arbitrom, ktorý rozhoduje o tom, kedy ešte nemôže a kedy už môže znevýhodnená skupina podnikateľov poskytovať svoje služby ich prijímateľom, je pritom práve a len verejná moc, ktorá pôsobí ako zakladateľ zvýhodnených podnikateľov.

Pri prístupe k základnému právu podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nesmie byť nikto znevýhodňovaný z dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Aplikujúc uvedené na napadnuté ustanovenia je z dôvodov vyššie uvedených možné konštatovať, že tak, ako sú tieto účinné, nerešpektujú princíp rovnosti podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Kritérium, ktoré zákonodarca uplatnil v napadnutých ustanoveniach a ktoré zakladá predmetnú nerovnosť, nie je zrejmé, a teda ho z povahy veci nie je možné považovať za kritérium legitímne. Rozlišovanie medzi dvomi skupinami podnikateľov, vykonávajúcich totožný predmet činnosti a majúcich totožný právny status, nemá rozumné opodstatnenie. Presvedčivý racionálny základ rozlišovania v prístupe k základným právam je pritom nevyhnutnou podmienkou jeho súladu s ústavným princípom rovnosti.

Navrhovatelia zastávajú názor, že okrem porušenia princípu rovnosti predstavujú napadnuté ustanovenia také obmedzenie základného práva podnikat' ktoré nie je zlučiteľné s požiadavkou formulovanou v čl. 13 ods. 4 ústavy. Požiadavka proporcionality pri obmedzení základného práva je definovaná najmä existenciou legitímneho cieľa, ktorý obmedzenie sleduje a tiež primeranosťou a nevyhnutnosťou prostriedkov, zvolených na jeho dosiahnutie. V prípade napadnutých ustanovení absentuje podľa navrhovateľov legitímny

cieľ, ktorý sa má danou úpravou dosiahnuť a teda z povahy veci nie je možné posudzovať ani primeranosť a nevyhnutnú mieru zvolených prostriedkov.

Odhliadnuc od uvedeného, primeranosť obmedzenia základného práva je ex constitutione vylúčená tam, kde ide o zásah do samej jeho podstaty. Podstatou práva na podnikanie je z hľadiska súkromného záujmu možnosť zabezpečenia si obživy a z hľadiska verejného záujmu v konečnom dôsledku zabezpečenie fungovania trhovej ekonomiky. Základným predpokladom, ktorý je nevyhnutný na to, aby právo na podnikanie mohlo byť reálne naplnené, je zabezpečenie rovnakých pravidiel fungovania na trhu v druhovo totožných situáciách. Zásahom do podstaty práva podnikat' je preto podľa navrhovateľov stav, kedy zákon v napadnutých ustanoveniach vytvára systémové predpoklady pre to, aby určitá skupina subjektov tohto základného práva (zvýhodnení verejní poskytovatelia sociálnych služieb) mohla požívať také postavenie, v dôsledku ktorého by v tej istej oblasti činnosti iná skupina (znevýhodnení neverejní poskytovatelia) mohla byť de facto úplne vylúčená z poskytovania služieb v tejto oblasti. Takáto zákonná úprava vo svojich dôsledkoch totiž môže znamenať to isté, ako úplný zákaz poskytovania sociálnych služieb neverejnými poskytovateľmi.

Odhliadnuc od nerovnosti v prístupe k základnému právu podnikat', hranica medzi možnosťou znevýhodnených neverejných poskytovateľov poskytovať sociálne služby v režime podľa § 8 zákona č. 448/2008 Z. z. a ich úplným vylúčením z takéhoto poskytovania nie je výsledkom pôsobenia jednotlivých subjektov v tomto segmente trhu, ale je daná výlučne existenciou dostatočného množstva zvýhodnených verejných poskytovateľov, schopných dané služby poskytovať. Napadnuté ustanovenia vytvárajú predpoklad na to, aby dôvodom na faktické vylúčenie určitej skupiny podnikateľov z trhu bolo výlučne pôsobenie inej skupiny podnikateľov na tomto trhu, ktorá je zo zákona preferovaná pri prístupe k sociálnym službám. V skratke, bez ohľadu na to, ako sa budú správať a v akej kvalite, množstve a iných ukazovateľoch budú znevýhodnení poskytovatelia sociálnych služieb tieto služby poskytovať, ich uplatnenie na trhu závisí výlučne od faktoru, ktorý nie sú schopní sami ovplyvniť a týmto faktorom je výlučne existencia ich (zákonom zvýhodnenej) konkurencie.

Záver, uvedený v tejto časti, sa mutatis mutandis vzťahujú aj na postavenie tých neverejných poskytovateľov, ktorí sociálne služby poskytujú na tzv. neziskovej báze, či už

ako, napríklad, občianske združenia alebo ako neziskové organizácie, prípadne dokonca ako nadácie.

V zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, nezisková organizácia je právnická osoba založená podľa tohto zákona, ktorá poskytuje všeobecne prospešné služby za vopred určených a pre všetkých používateľov rovnakých podmienok a ktorej zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb. V zmysle § 5 ods. 1 tohto zákona, neziskovú organizáciu môže založiť fyzická osoba, právnická osoba alebo štát, ak to nevylučuje osobitný zákon.

Zákon č. 213/1997 Z. z. v ďalšom neustanovuje ani nepredpokladá žiadne relevantné rozdiely medzi neziskovou organizáciou, založenou obcou a neziskovou organizáciou, založenou súkromnou osobou. Na všetky neziskové organizácie rovnako sa vzťahuje totožný právny režim pokiaľ ide, napríklad, o obmedzenia pri nakladaní s majetkom, rozpočet, účtovníctvo, zrušenie súdom a tak podobne.

V skratke,

(i) statusové postavenie neziskových organizácií, poskytujúcich sociálne služby, je rovnaké bez ohľadu na osobu ich zakladateľa,

(ii) v prístupe k možnosti tieto služby realizovať a za realizáciu týchto služieb získať finančnú náhradu, je však jedna skupina neziskových organizácií priamo znevýhodnená, pričom

(iii) toto znevýhodnenie sa neopiera o žiaden legitímny dôvod naliehavého verejného záujmu.

Tí neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí majú status obchodnej spoločnosti, sú v porovnaní s obchodnými spoločnosťami, založenými obcou alebo VÚC, bez legitímneho dôvodu priamo znevýhodnení vo výkone svojho práva podnikat'. Tí neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí majú status neziskovej organizácie, sú v porovnaní s neziskovými organizáciami, založenými obcou alebo VÚC, bez legitímneho dôvodu priamo znevýhodnení, a to v dôsledku právnej povahy zakladateľa, t. j. v dôsledku príslušnosti ku kategórii, ktorú ústava v čl. 12 ods. 2 pomenúva ako „iné postavenie“, pričom znevýhodňovanie na základe takéhoto postavenia výslovne zakazuje.

Takáto zákonná úprava preto predstavuje rozpor s čl. 12 ods. 1, 2 ústavy a to tak samostatne, ako aj v priamej väzbe na čl. 35 ods. 1 ústavy. Okrem toho tiež odporuje čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty (vyhlásenej v Zbierke zákonov formou oznámenia Ministerstva zahraničných vecí SR č. 328/1998 Z. z.), v zmysle ktorého sa Slovenská republika zaväzuje „podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní sociálnych služieb“. Zákonodarca zaradením tzv. neverejných poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sa od jednej skupiny tzv. verejných poskytovateľov nelíšia v žiadnom relevantnom aspekte, na samý koniec reťazca prístupu k verejným zdrojom, určeným na financovanie základného práva osôb, odkázaných na sociálne služby, participáciu neverejných poskytovateľov na poskytovaní sociálnych služieb nie že podporuje, ale ju bezprostredne ohrozuje.

Nakoľko priame znevýhodnenie neverejných poskytovateľov v porovnaní s ich statusovo rovnakými náprotivkami, líšiacimi sa len v osobe zakladateľa, nie je pri žiadnom výklade možné chápať ako podporu ich účasti na zriaďovaní a udržiavaní sociálnych služieb, zákonodarca napadnutou úpravou porušil záväzok, obsiahnutý v predmetnej medzinárodnej zmluve.

To isté konštatovanie sa týka záväzku Slovenskej republiky, obsiahnutého v čl. 13 ods. 3 a 4 Európskej sociálnej charty. V zmysle týchto ustanovení sa Slovenská republika zaväzuje „ustanoviť, aby každý mohol dostať od príslušných verejných alebo súkromných služieb takú radu alebo osobnú pomoc, ktorú možno požadovať na predchádzanie, odstránenie alebo zmiernenie núdze jeho osoby alebo rodiny“ (ods. 3) a zároveň „aplikovať ustanovenia odsekov 1, 2, 3 tohto článku na základe rovnosti vlastných štátnych príslušníkov so štátnymi príslušníkmi ostatných zmluvných strán, ktorí sa zdržiavajú na ich území zákonne, v súlade so záväzkami z Európskeho dohovoru o sociálnej a lekárskej pomoci podpísaného v Paríži 11. decembra 195 (správne má byť uvedené „1953“).“ (ods. 4).

Je zrejmé, že (i) nakoľko štátny príslušník inej zmluvnej strany z povahy veci nemôže byť iným, ako neverejným poskytovateľom, (ii) nakoľko neverejní poskytovatelia sú priamo znevýhodnení oproti verejným poskytovateľom, a (iii) nakoľko toto znevýhodnenie sa týka možnosti získať úhradu nákladov na sociálne služby a teda možnosti získať pomoc na odstránenie alebo zmiernenie núdze, napadnutou úpravou zákonodarca porušil predmetný

záväzok. Uvedené platí predovšetkým za predpokladu, že zákaz diskriminácie podľa čl. 13 ods. 4 Európskej sociálnej charty sa nevzťahuje iba na príjemcov sociálnych služieb, ale aj na ich poskytovateľov. Podľa názoru navrhovateľa je táto výkladová otázka plne v kompetencii ústavného súdu.»

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

«Ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. nie sú v súlade s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.»

Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval a uznesením č. k. PL. ÚS 13/09-22 zo 16. septembra 2009 ho prijal na ďalšie konanie. Súčasťou návrhu skupiny poslancov bol aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o sociálnych službách, ktorému ústavný súd označeným uznesením nevyhovel.

II.

Ďalší priebeh konania

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 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“) vyžiadal stanovisko k návrhu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“), ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej

len „ministerstvo spravodlivosti“), pričom ich zároveň požiadal, aby sa vyjadrili aj k tomu, či trvajú na ústnom pojednávaní vo veci.

Stanovisko národnej rady k návrhu podpísané jej predsedom bolo ústavnému súdu doručené 3. decembra 2009; z jeho obsahu možno vyvodiť, že národná rada odporúča ústavnému súdu, aby návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

V stanovisku národnej rady sa uvádza:

«... Zákon o sociálnych službách upravuje právne vzťahy pri poskytovaní sociálnych služieb, financovanie sociálnych služieb a dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb. Na účely tohto zákona definuje sociálnu službu ako odbornú činnosť, obslužnú činnosť alebo ďalšiu činnosť alebo súbor týchto činností, ktoré sú zamerané na taxatívne ustanovené okruhy pomoci. Ako sa uvádza vo všeobecnej časti dôvodovej správy k tomuto zákonu „Ide o komplexnú právnu úpravu orientovanú na jednotlivca, rodinu a komunitu fyzických osôb, ktorí sa ocitli v nepriaznivej sociálnej situácii, ktorých riešenie alebo riziko ich vzniku zakladá vhodnosť a účelnosť poskytnutím sociálnej služby. Zákon zaručuje za podmienok v ňom ustanovených právo výberu sociálnej služby a formy jej poskytovania a právo výberu poskytovateľa sociálnej služby v rozsahu ustanovenom v § 8 ods. 2 a 3. V zákone sa vytvárajú rovnaké podmienky pre poskytovateľov sociálnych služieb, a to bez ohľadu na to, či sú to verejní alebo neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, nakoľko aj verejný poskytovateľ môže poskytovať sociálne služby, len ak je zapísaný do registra poskytovateľov sociálnych služieb.“

Gestorom za poskytovanie sociálnych služieb je obec a vyšší územný celok, ktoré v rozsahu svojej pôsobnosti (§ 81 a 82 zákona) zabezpečujú dostupnosť sociálnej služby pre fyzickú osobu, ktorá je odkázaná na sociálnu službu.

Skupina poslancov namieta obmedzenie práva podnikat' v oblasti sociálnych služieb a nerovnaké zaobchádzanie medzi verejným a neverejným poskytovateľom sociálnej služby.

Priorizácia zabezpečovania poskytovania sociálnych služieb právnickými osobami zriadenými alebo založenými obcou alebo vyšším územným celkom na tento účel alebo inými verejnými poskytovateľmi korešponduje s charakterom poskytovaných služieb, t. j. služieb všeobecného záujmu nehospodárskeho charakteru.

Spôsob poskytovania, zabezpečovania sociálnych služieb v zákone je upravený v § 8, ods. 2 a 3 alternatívne (tieto ustanovenia v písmenách c) končia vylučovacou spojkou „alebo“). To znamená, že osobe, ktorá je odkázaná na sociálnu službu, obec alebo vyšší územný celok v rozsahu svojej pôsobnosti

> poskytne sociálnu službu,

> zabezpečí poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadila alebo založila na tento účel, alebo

> zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u iného verejného poskytovateľa sociálnej služby, ak nemôže poskytnúť sociálnu službu ani zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadila alebo založila na tento účel, a ak s týmto fyzická osoba, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, súhlasí, alebo

> zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u neverejného poskytovateľa sociálnej služby na základe dohody obce (vyššieho územného celku) s fyzickou osobou, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c).

Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že je to obec (vyšší územný celok), ktorá poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie sociálnych služieb; tomuto argumentu zodpovedá aj ustanovenie úvodnej vety § 8 „Obec a vyšší územný celok v rozsahu svojej pôsobnosti zabezpečuje dostupnosť sociálnej služby pre fyzickú osobu, ktorá je odkázaná na sociálnu službu“. V tejto súvislosti sa upravuje spôsob poskytovania a zabezpečovania tejto služby v ďalších ustanoveniach § 8 a to od povinnosti obce a vyššieho územného celku pri poskytovaní alebo zabezpečovaní sociálnej služby fyzickej v prípade vážneho ohrozenia života alebo zdravia, až po zabezpečenie uzatvorenia zmluvy s neverejným poskytovateľom. Tejto pôsobnosti potom korešponduje alternatívne ustanovenie spôsobu poskytovania sociálnych služieb. Vo vzťahu k podmienke uvedenej v písmene d) „ak obec (vyšší územný celok) nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ možno konštatovať, že v písmenách a) a b) je teda transponovaná pôsobnosť, ktorá je územnej samospráve daná zákonom. Ustanovenia písmen c) a d) v spojení s § 80 a § 81 upravujú zabezpečovanie poskytovania sociálnej služby u iného verejného poskytovateľa a neverejného poskytovateľa sociálnej služby. Z formulácie uvedenej v písmene c) vyplýva,

že na to, aby došlo k zabezpečeniu poskytovania sociálnej služby u iného verejného poskytovateľa sociálnej služby, možno pristúpiť len, ak s týmto fyzická osoba, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby súhlasí. Preto, ak fyzická osoba nesúhlasí s uplatnením alternatívneho postupu v písmene c) uplatňujúc svoje právo výberu podľa § 6 ods. 1 zákona o sociálnych službách, zabezpečuje sa poskytovanie sociálnej služby u neverejného poskytovateľa sociálnej služby.

Finančná podpora neverejného poskytovateľa sociálnej služby poskytujúceho sociálne služby vo verejnom záujme je upravená v § 75 až 78 zákona o sociálnych službách. Obec a vyšší územný celok sú povinné za podmienok ustanovených v zákone poskytnúť finančný príspevok tým neverejným poskytovateľom, ktorí poskytujú sociálne služby bez tvorby zisku (§ 75 ods. 1 až 5). Neverejný poskytovateľ, ktorý tvorí zisky, má nárok na poskytnutie finančného príspevku v prípadoch uvedených v § 75 ods. 6.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 35 ods. 1 ustanovuje právo každého na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Toto právo však nie je absolútne, nakoľko jeho limity vymedzuje čl. 35 ods. 2 a čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Čo sa týka rovnosti podmienok podnikania v sociálnych službách medzi uvedenými subjektmi, tieto je potrebné posudzovať aj v kontexte s ustanovením § 75 až 78 zákona o sociálnych službách, ktoré upravujú finančnú podporu neverejným poskytovateľom, ak poskytujú sociálnu službu vo verejnom záujme.

Podľa čl. 14 ods. 2 charty, ktorý upravuje právo na prospech zo sociálnych služieb, sa zmluvné strany zaviazali podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb. Citovaný záväzok sa nejaví byť nedodržený, pretože podľa § 3 ods. 3 v spojení s § 75 ods. 1 zákona o sociálnych službách poskytovateľom sociálnej služby je aj iná osoba („neverejný poskytovateľ“) a obec je povinná poskytovať finančný príspevok na podporu poskytovanej sociálnej služby neverejnému poskytovateľovi.

Okrem uvedeného, poukazujeme na to, že od 1. júna 2009 vstúpila do platnosti pre Slovensku republiku aj Európska sociálna charta (revidovaná) č. 163 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 273/2009 Z. z.). Z výkladu Európskeho výboru pre sociálne práva z 1.septembra 2008 k čl. 14 tejto charty uvádzame,

že odsek 1 upravuje celkovú funkčnosť týchto sociálnych služieb s poukazom na kritéria, ktoré musia spĺňať, a to efektívnosť, rovnosť prístupu k nim a kvalita ich poskytovania. Odsek 2 o podpore dobrovoľníckych združení nepredstavuje jednotný model a zmluvné štáty môžu tento cieľ dosahovať rôznymi spôsobmi, napr. rozvíjaním spoločného fungovania týchto služieb prostredníctvom verejných orgánov, súkromných firiem alebo jednotlivcov a dobrovoľníckych združení (mimovládne alebo iné organizácie). Podpora týchto iných subjektov môže mať rôzne formy, či už finančnú pomoc alebo daňové stimuly. Poskytovanie sociálnych služieb rôznymi subjektmi však musí byť vhodne koordinované, aby nedostatok poskytovateľov nebol na ujmu efektívnosti týchto služieb.»

Stanovisko vlády ako vedľajšieho účastníka, zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, bolo ústavnému súdu doručené 20. novembra 2009; vláda navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny poslancov nálezom nevyhovел.

V stanovisku vlády sa okrem iného uvádza:

«... Navrhovatelia namietajú rozpor ustanovení zákona č. 448/2008 Z. z. s

a) článkom 35 ods. 1 ústavy, v spojení s článkom 12 ods. 2 ústavy a článkom 13 ods. 4 ústavy,

b) článkom 12 ods. 2 ústavy samostatne,

c) článkom 13 ods. 2 a 4, článkom 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

Ad a) Navrhovatelia vo svojom ústavnom podnete napadli predovšetkým legitímnosť zákonného zásahu do rovnosti podnikateľských subjektov v oblasti poskytovania určitých druhov sociálnych služieb. Uviedli, že „pri prístupe k základnému právu podľa článku 35 ods. 1 ústavy nesmie byť nikto znevýhodňovaný z dôvodov podľa článku 12 ústavy. Aplikujúc uvedené na napadnuté ustanovenia je z dôvodov vyššie uvedených možné konštatovať, že tak, ako sú tieto účinné, nerešpektujú princíp rovnosti podľa článku 12 ods. 2 ústavy. Kritérium, ktoré zákonodarca uplatnil v napadnutých ustanoveniach a ktoré zakladá predmetnú nerovnosť, nie je zrejmé, a teda ho z povahy veci nie je možné považovať za kritérium legitímne. Rozlišovanie medzi dvomi skupinami podnikateľov, vykonávajúcich totožný predmet činnosti a majúcich totožný právny status, nemá rozumné

opodstatnenie. Presvedčivý racionálny základ rozlišovania v prístupe k základným právam je pritom nevyhnutnou podmienkou jeho súladu s ústavným princípom rovnosti.

Navrhovatelia zastávajú názor, že okrem porušenia princípu rovnosti predstavujú napadnuté ustanovenia také obmedzenie základného práva podnikat', ktoré nie je zlučiteľné s požiadavkou formulovanou v článku 13 ods. 4 ústavy. Požiadavka proporcionality pri obmedzení základného práva je definovaná najmä existenciou legitímneho cieľa, ktorý obmedzenie sleduje a tiež primeranosťou a nevyhnutnosťou prostriedkov, zvolených na jeho dosiahnutie. V prípade napadnutých ustanovení absentuje podľa navrhovateľov legitímny cieľ, ktorý sa má danou úpravou dosiahnuť a teda z povahy veci nie je možné posudzovať ani primeranosť a nevyhnutnú mieru zvolených prostriedkov.

Odhladnuc od uvedeného, primeranosť obmedzenia základného práva je ex constitutione vylúčená tam, kde ide o zásah do samej jeho podstaty. Podstatou práva na podnikanie je z hľadiska súkromného záujmu možnosť zabezpečenia si obživy a z hľadiska verejného záujmu v konečnom dôsledku zabezpečenie fungovania trhovej ekonomiky. Základným predpokladom, ktorý je nevyhnutný na to, aby právo na podnikanie mohlo byť reálne naplnené, je zabezpečenie rovnakých pravidiel fungovania na trhu v druhovo totožných situáciách. Zásahom do podstaty práva podnikat' je preto podľa navrhovateľov stav, kedy zákon v napadnutých ustanoveniach vytvára systémové predpoklady pre to, aby určitá skupina subjektov tohto základného práva (zvýhodnení verejní poskytovatelia sociálnych služieb) mohla používať také postavenie, v dôsledku ktorého by v tej istej oblasti činnosti iná skupina (znevýhodnení neverejní podnikatelia) mohla byť de facto úplne vylúčená z poskytovania služieb v tejto oblasti. Takáto zákonná úprava vo svojich dôsledkoch totiž môže znamenať to isté, ako úplný zákaz poskytovania sociálnych služieb neverejnými poskytovateľmi.

Odhladnuc od nerovnosti v prístupe k základnému právu podnikat', hranica medzi možnosťou znevýhodnených neverejných poskytovateľov poskytovať sociálne služby v režime podľa § 8 zákona č. 448/2008 Z. z. a ich úplným vylúčením z takéhoto poskytovania nie je výsledkom pôsobenia jednotlivých subjektov v tomto segmente trhu, ale je daná výlučne existenciou dostatočného množstva zvýhodnených verejných poskytovateľov, schopných dané služby poskytovať. Napadnuté ustanovenia vytvárajú predpoklad na to, aby dôvodom na faktické vylúčenie určitej skupiny podnikateľov z trhu

bolo výlučne pôsobenie inej skupiny podnikateľov na tomto trhu, ktorá je zo zákona preferovaná pri prístupe k sociálnym službám. V skratke, bez ohľadu na to, ako sa budú správať a v akej kvalite, množstve a iných ukazovateľoch budú znevýhodnení poskytovatelia sociálnych služieb tieto služby poskytovať, ich uplatnenie na trhu závisí výlučne od faktoru, ktorý nie sú schopní sami ovplyvniť a týmto faktorom je výlučne existencia ich (zákonom zvýhodnenej) konkurencie.“

K predmetným argumentom je potrebné uviesť, že právo na podnikanie v zmysle článku 35 ods. 1 nie je absolútne a v náleze č. PL. ÚS 13/97 „Ústavný súd vyslovil právny názor, že ústava zaručuje právnickým osobám len tie práva, ktoré im výslovne priznáva. Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamu ochranu cez ústavné princípy a ústavou určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj voči právnickým osobám. Ústavný súd nevyhovел návrhu v rozsahu namietaného nesúladu § 24 ods. 9 písm. a) až d) zákona s čl. 35 ods. 1 ústavy (z dôvodu, že sa zákonom obmedzujú iné právnické osoby vykonávajúce podnikateľskú činnosť), keďže čl. 35 ods. 1 ústavy sa nevzťahuje na právne postavenie právnických osôb.“ Predmetný názor si osvojila aj časť odbornej praxe, napr. DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Heuréka, 2007, s. 405. Bez ohľadu na túto skutočnosť je potrebné uviesť, že podnikanie v oblasti sociálnych služieb je súčasťou ústavného princípu Slovenskej republiky, ktorá svoje hospodárstvo viaže na „sociálne a ekologicky“ orientovanú trhovú ekonomiku (článok 55 ods. 1 ústavy), čím práve v prípade zabezpečenia hodnôt sociálneho štátu umožňuje určitý legitímny zákonný zásah aj do iných práv hospodárskeho charakteru, pričom úlohy pri plnení svojej sociálnej funkcie môže štát preniesť aj na orgány územnej samosprávy. Z tohto uhla pohľadu je potrebné posudzovať aj legitimitu zásahu štátu pri zabezpečovaní dostupnosti sociálnych služieb.

Zákon č. 448/2008 Z. z. bol vypracovaný na základe princípov, na ktorých je budovaná verejná správa v Slovenskej republike.

Reformou verejnej správy prešiel výkon plnenia funkcie štátu v sociálnej oblasti na obce a vyššie územné celky, ktoré uskutočňujú plnenie tejto funkcie vo svojej samosprávnej (originálnej) pôsobnosti.

V rámci prechodu pôsobnosti v oblasti poskytovania sociálnych služieb z orgánov štátu na samosprávu preniesol štát výkon verejnej moci v oblasti sociálnych vecí na subjekty neštátneho charakteru. ...

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 3 písm. p) zákona č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu.

Týmto osobitným predpisom je zákon č. 448/2008 Z. z., ktorý ukladá obci povinnosť uskutočňovať úlohy v oblasti sociálnych služieb v § 80 v samosprávnej (originálnej) pôsobnosti, pretože tieto úlohy nevykonáva štát a ani žiadna iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Ide okrem iných aj o kogentne ustanovené úlohy v § 80 písm. e) zákona č. 448/2008 Z. z., podľa ktorého obec poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie sociálnej služby na zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb v nocľahárni, v nízkoprahovom dennom centre, v nízkoprahovom dennom centre pre deti a rodinu, v zariadení pre seniorov, v zariadení opatrovateľskej služby a v dennom stacionári, poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie opatrovateľskej služby, prepravnej služby, odľahčovacej služby a poskytuje základné sociálne poradenstvo.

Podľa § 80 písm. i) zákona č. 448/2008 Z. z. obec v rámci svojej samosprávnej (originálnej) pôsobnosti zriaďuje, zakladá a kontroluje nocľaháreň, nízkoprahové denné centrum, nízkoprahové denné centrum pre deti a rodinu, zariadenie pre seniorov, zariadenie opatrovateľskej služby a denný stacionár.

Okrem obligatorneho poskytovania alebo zabezpečenia poskytovania sociálnej služby obec poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie sociálnych služieb aj fakultatívne.

Rovnako na základe zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) (ďalej len „zákon č. 302/2001 Z. z.“) vyšší územný celok plní úlohy v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti v oblasti sociálnych služieb.

Podľa § 4 ods. 1 písm. f) zákona č. 302/2001 Z. z. vyšší územný celok pri výkone samosprávy okrem iného zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje rozpočtové a príspevkové organizácie a iné právnické osoby podľa osobitného predpisu.

Týmto osobitným predpisom je zákon č. 448/2008 Z. z., ktorý v § 81 písm. d), e) a i) ukladá kogentne (prikazujúco) vyššiemu územnému celku plniť úlohy v rámci svojej samosprávnej (originálnej) pôsobnosti, nakoľko ich plnenie nepreniesol štát na vyšší územný celok ako prenesený výkon štátnej správy.

Ide o tieto úlohy: zabezpečuje poskytovanie sociálnej služby v útulku, v domove na pol ceste, v zariadení núdzového bývania, v zariadení dočasnej starostlivosti o deti, v zariadení podporovaného bývania, v rehabilitačnom stredisku, v domove sociálnych služieb, v špecializovanom zariadení a v integračnom centre, zabezpečuje poskytovanie tlmočnickej služby, poskytuje základné sociálne poradenstvo, zriaďuje, zakladá a kontroluje útulok, domov na pol ceste, zariadenie núdzového bývania, zariadenie dočasnej starostlivosti o deti, zariadenie podporovaného bývania, rehabilitačné stredisko, domov sociálnych služieb, špecializované zariadenie a integračné centrum.

Rovnako ako obec, vyšší územný celok okrem obligatórnej formy zriaďuje, zakladá a kontroluje aj iné zariadenia sociálnych služieb fakultatívnou formou.

V rozsahu uvedenej pôsobnosti je fyzická osoba povinná podať žiadosť o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby na obec alebo vyšší územný celok podľa § 74 ods. 2 a 3 zákona č. 488/2008 Z. z.

Rozsahu samosprávnej (originálnej) pôsobnosti obce a vyššieho územného celku zodpovedá § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z.. Inak povedané, súlad s § 80 a 81 zákona č. 448/2008 Z. z. je zabezpečený postupom podľa § 8 ods. 2 a 3 a § 74 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z., ktorý zodpovedá samosprávnej pôsobnosti obce a vyššieho územného celku a obligatórnej povahe týchto ustanovení. Zákon teda týmto zabezpečil, že obce a vyššie územné celky budú pôsobiť pri plnení sociálnej funkcie štátu plnením úloh v oblasti poskytovania sociálnych služieb.

Zákon umožňuje delegovať kompetencie, ktoré má obec a vyšší územný celok v originálnej pôsobnosti pri poskytovaní sociálnych služieb na základe zmluvy na inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu, avšak až po splnení podmienky, ktorú zákon ustanovuje. Touto podmienkou je, že k delegácii na inú právnickú osobu alebo fyzickú

osobu na účely plnenia úloh (poskytovanie sociálnych služieb) môže na základe zmluvy dôjsť až po tom, keď úlohy uložené zákonom nemôže obec a vyšší územný celok splniť.

Podľa § 6 ods. 1 fyzická osoba má za podmienok ustanovených zákonom č. 448/2008 Z. z. právo výberu sociálnej služby a formy jej poskytovania a právo výberu poskytovateľa sociálnej služby v rozsahu ustanovenom v § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z.. Týmto ustanovením sa upravuje postup, ktorý zodpovedá povinnosti obce a vyššieho celku zabezpečiť dostupnosť sociálnych služieb (§ 8 ods. 1 zákona č. 448/2008 Z. z.) a zabezpečiť právo výberu sociálnej služby (§ 8 ods. 9 zákona č. 448/2008 Z. z.).

Ustanovenie § 8 ods. 2 a 3, § 74 ods. 2 a 3, § 80 a 81 zodpovedá vyváženému obsahu práv a povinností uložených zákonom, aby bola zabezpečená garancia pri poskytovaní sociálnych služieb. Úlohu „garanta“ pri poskytovaní sociálnych služieb podľa zákona č. 448/2008 Z. z. plní obec a vyšší územný celok.

Ustanovenie podmienok pri realizácii práva výberu poskytovateľa sociálnych služieb zodpovedá ustanovenému rozsahu pôsobnosti v § 80 a 81 zákona č. 448/2008 Z. z., ktorými sa má zabezpečiť riadne poskytovanie sociálnych služieb.

Garancia poskytovania sociálnych služieb sa zabezpečuje v zákone č. 448/2008 Z. z. prostredníctvom uloženia povinnosti obci a vyššiemu územnému celku zabezpečiť dostupnosť sociálnych služieb na základe § 8 ods. 2 a 3, § 74 ods. 2 a 3, § 80 a 81 za úhradu, ktorá je regulovaná v závislosti od príjmu a majetku fyzickej osoby.

Ustanovenie § 8 ods. 2 a 3 nezaručuje obci a vyššiemu územnému celku výhodu oproti ostatným poskytovateľom sociálnej služby (neverejným poskytovateľom) v počte klientov, nakoľko v prípade, ak fyzická osoba nevyužije svoje právo výberu poskytovateľa sociálnych služieb prostredníctvom § 6 ods. 1 v nadväznosti na § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z., môže uzatvoriť zmluvu o poskytovaní sociálnej služby voľným výberom s ktorýmkoľvek poskytovateľom sociálnej služby (zmluvný princíp predpokladá slobodný prejav vôle účastníkov zmluvy). V takomto prípade však už obec a vyšší územný celok negarantuje fyzickej osobe regulovanú cenu za poskytnutú sociálnu službu.

Zákon č. 448/2008 Z. z. pomáha realizovať právo výberu poskytovateľa sociálnej služby v rozsahu pôsobnosti ustanovenej v § 80 a 81, aby nedochádzalo k porušeniu povinnosti o zabezpečení dostupnosti sociálnych služieb zo strany obce a vyššieho územného celku.

Predkladatelia návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky sa dotýkajú aj problematiky nerovného postavenia poskytovateľov sociálnych služieb v tom zmysle, že obciam a vyšším územným celkom sa umožňuje zakladať právnické osoby na poskytovanie sociálnych služieb. Domnievajú sa, že týmto sa umožňuje obciam a vyšším územným celkom zakladať spoločnosti, ktoré by eventuálne mohli vykazovať pri poskytovaní sociálnych služieb zisk a navyše sa domnievajú, že § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z. im „zaručuje“ stálu klientelu.

Takáto úvaha nie je presná, pretože nie je úplne v súlade s ustanovením § 72 ods. 2 zákona č. 448/2008 Z. z., podľa ktorého verejný poskytovateľ určuje sumu úhrady za sociálnu službu, spôsob jej určenia a platenia úhrady v súlade so všeobecne záväzným nariadením obce alebo vyššieho územného celku, najviac vo výške ekonomicky oprávnených nákladov. Toto ustanovenie vylučuje postup podľa § 72 ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z., ktorý upravuje postup určenia sumy úhrady pri poskytovaní sociálnej služby s cieľom dosahovať zisk.

Napadnuté ustanovenie citovaného zákona neustanovuje žiadne obmedzenia pre podnikateľské subjekty. V prípade, že podnikateľský subjekt má záujem poskytovať sociálne služby, splní podmienky poskytovania sociálnych služieb (napr. povinnosti upravené v § 9), ako aj podmienky pre začatie vykonávania takejto činnosti upravené v ustanoveniach § 62 a nasl. zákona č. 448/2008 Z. z. je ich postavenie rovnaké pre všetkých poskytovateľov sociálnych služieb, t.j. pre verejných ako aj neverejných poskytovateľov. Platná právna úprava v oblasti sociálnych služieb len rozlišuje medzi neverejnými poskytovateľmi, ktorí poskytujú sociálne služby s cieľom dosiahnuť zisk a tými, ktorí zisk nedosahujú, nakoľko umožňuje finančne podporovať z verejných zdrojov len tých neverejných poskytovateľov, ktorí sociálne služby poskytujú na neziskovej báze, čo je z hľadiska účelnosti a efektívnosti vynakladania verejných zdrojov legitímna podmienka. Obec alebo samosprávny kraj (verejná moc) nerozhoduje o tom, či podnikateľský subjekt môže alebo nemôže poskytovať svoje služby. O tom, či budú služby takéhoto podnikateľského subjektu využité, závisí od klientov, ktorí prejavia o ne záujem.

Ustanovenie § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z. zaručuje pri poskytovaní sociálnych služieb fyzickej osobe právnu istotu, že v prípade sociálnej udalosti jej bude

zaručená adekvátna sociálna služba a úhrada za sociálnu službu regulovaná v závislosti od jej príjmu a majetku, čo je úplne v súlade s ústavným princípom sociálneho štátu.

Ad b) Navrhovatelia namietali aj samostatné porušenie ústavného princípu rovnosti zaručeného v článku 12 ods. 2 ústavy, pričom neuvádzajú argumenty nad rámec namietaného porušenia tohto princípu v spojitosti s článkom 35 ods. 1 ústavy. K tomu navyše treba uviesť, že Ústavný súd Slovenskej republiky dávnejšie zaujal stanovisko, že „ustanovenie článku 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter konkrétneho základného ľudského práva a slobody. Jeho použitie je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave“ (rozhodnutie č. I. ÚS 17/99).

Ad c) Navrhovateľ napokon namieta aj rozpor ustanovení zákona č. 448/2008 Z. z. s článkom 13 a 14 Európskej sociálnej charty. Napriek nie celkom jasnému vnútroštátnemu postaveniu predmetného dokumentu zákon č. 448/2008 Z. z. neodporuje ani týmto požiadavkám revidovanej Európskej sociálnej charty.

Cieľom článku 13 je zabezpečenie účinného výkonu práva na sociálnu a lekársku pomoc fyzických osôb, ktoré sú na takúto pomoc odkázané a nie pre podnikateľské subjekty pôsobiace v oblasti sociálnych služieb. Ustanovenia odsekov 1,2, a 3 článku 13 sa pre fyzické osoby odkázané na sociálne služby aplikujú v súlade s ustanovením § 3 zákona o sociálnych službách, ktorý je v súlade s požiadavkou upravenou v článku 13 odsek 4. Podporu fyzických osôb, dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb Slovenská republika naplňa rôznymi formami, napr. poskytovaním dotácií zameraných aj na rozvoj sociálnych služieb na základe Výnosu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky z 5. decembra 2007 c. 29775/2007- II/1 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MPSVR SR, poskytovaním finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov, ale aj zákonom o sociálnych službách, ktorý v tretej hlave upravuje finančnú podporu neverejných poskytovateľov sociálnej služby poskytujúcich sociálnu službu vo verejnom záujme.»

Národná rada a vláda vo svojich stanoviskách ústavnému súdu oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne verejné pojednávanie. Zástupkyňa skupiny poslancov ústavnému súdu v podaní doručenom 12. januára 2010 oznámila, že trvá na ústnom

pojednávani vo veci. Na tomto základe ústavný súd nariadil vo veci ústne verejné pojednávanie na 18. máj 2010.

Na ústnom verejnom pojednávaní konanom 18. mája 2010 sa zúčastnila len zástupkyňa skupiny poslancov. Predseda národnej rady v prípise z 10. mája 2010 ústavnému súdu oznámil, že zástupca národnej rady sa ústneho verejného pojednávania v predmetnej veci nezúčastní. Ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky v prípise z 10. mája 2010 požiadala o ospravedlnenie svojej účasti na ústnom verejnom pojednávaní.

Zástupkyňa skupiny poslancov na ústnom verejnom pojednávaní zopakovala kľúčové argumenty obsiahnuté v návrhu skupiny poslancov a zdôraznila, že skupina poslancov trvá na tom, aby ústavný súd rozhodol o nesúlade namietaných ustanovení zákona o sociálnych službách s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 2 ústavy samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty. Zároveň poukázala na skutočnosť, že Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo“) predložilo v septembri 2009 na rokovanie vlády návrh novely zákona o sociálnych službách, ktorý obsahoval aj návrh zmien napadnutých ustanovení § 8 tohto zákona. Tento návrh v predloženej podobe korešpondoval s názormi formulovanými v návrhu skupiny poslancov. Po zohľadnení pripomienok Združenia miest a obcí Slovenska bol ale uvedený návrh modifikovaný a v upravenej podobe predložený v decembri 2009 do národnej rady. V priebehu legislatívneho procesu však vláda vzala svoj návrh späť, čím znemožnila vyriešiť námietky skupiny poslancov k označeným ustanoveniam čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách prostredníctvom jeho novelizácie. Zástupkyňa skupiny poslancov v tejto súvislosti poukázala tiež na to, že uvedený vládny návrh v pôvodnom znení predloženom do pripomienkového konania zohľadňoval námietky skupiny poslancov v plnom rozsahu.

III.

Základné právne východiská pre rozhodovanie ústavného súdu

Predmetom konania pred ústavným súdom je rozhodovanie o návrhu skupiny poslancov, ktorým navrhovatelia namietajú nesúlad nimi označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 písm. d) a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) zákona o sociálnych službách s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 2 ústavy samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

Ešte pred preskúmaním námietok navrhovateľov považoval ústavný súd za potrebné analyzovať kľúčové ustanovenia zákona o sociálnych službách (relevantnú právnu úpravu), ako aj svoju doterajšiu judikatúru aplikovateľnú na návrh skupiny poslancov.

III.1 Relevantná právna úprava

Skupina poslancov namieta nesúlad ustanovení čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona o sociálnych službách (ďalej aj „namietané ustanovenia zákona o sociálnych službách“) s príslušnými ustanoveniami ústavy a Európskej sociálnej charty.

V súvislosti s formovaním svojho postoja k námietkam skupiny poslancov ústavný súd posudzoval namietané ustanovenia zákona o sociálnych službách v širších súvislostiach, z ktorých možno vyvodit' funkcie a úlohy, ktoré plní tento zákon v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Podľa § 1 zákona o sociálnych službách tento zákon upravuje právne vzťahy pri poskytovaní sociálnych služieb, financovanie sociálnych služieb a dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb.

Podľa § 2 ods. 1 zákona o sociálnych službách sociálna služba je odborná činnosť, obslužná činnosť alebo ďalšia činnosť alebo súbor týchto činností, ktoré sú zamerané na

a) prevenciu vzniku nepriaznivej sociálnej situácie, riešenie nepriaznivej sociálnej situácie alebo zmiernenie nepriaznivej sociálnej situácie fyzickej osoby, rodiny alebo komunity,

b) zachovanie, obnovu alebo rozvoj schopnosti fyzickej osoby viesť samostatný život a na podporu jej začlenenia do spoločnosti,

c) zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb fyzickej osoby,

d) riešenie krízovej sociálnej situácie fyzickej osoby a rodiny,

e) prevenciu sociálneho vylúčenia fyzickej osoby a rodiny.

Z citovaných ustanovení možno vyvodit', že jednou z kľúčových funkcií zákona o sociálnych službách je vytvoriť právny mechanizmus na poskytovanie sociálnych služieb pre fyzické osoby, ktoré sa nachádzajú v nepriaznivej sociálnej situácii (legálna definícia pojmu „nepriaznivá sociálna situácia“ je vymedzená v ustanovení § 2 ods. 2 tohto zákona, pozn.) a ktoré sú v súvislosti so zabezpečením základných životných podmienok na poskytnutie určitých sociálnych služieb odkázané.

Z predmetu právnej regulácie zákona o sociálnych službách zároveň vyplýva, že ide o zákon, ktorý časťou svojho normatívneho obsahu smeruje aj k vytvoreniu právnych podmienok na zabezpečenie základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, t. j. práva každého (každej fyzickej osoby), kto je v hmotnej núdzi na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. V zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy sa základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, t. j. zákon o sociálnych službách treba považovať za jeden z osobitných zákonov, ktorý smeruje (aj) k zabezpečeniu základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy a ktorého prijatie ústava predpokladá (čl. 51 ods. 1 v spojení s čl. 39 ods. 3 ústavy). Tento záver možno vyvodit' aj z textu § 6 ods. 2 písm. a) zákona o sociálnych službách, podľa ktorého fyzická osoba má právo na poskytovanie sociálnej služby, ktorá

svojím rozsahom, formou a spôsobom poskytovania umožňuje realizovať jej základné ľudské práva a slobody, zachováva jej ľudskú dôstojnosť, aktivizuje ju k posilneniu sebestačnosti, zabraňuje jej sociálnemu vylúčeniu a podporuje jej začlenenie do spoločnosti.

Z uvedených dôvodov je potrebné posudzovať právne postavenie poskytovateľov sociálnych služieb vymedzené v zákone o sociálnych službách v organickej súvislosti s právami fyzických osôb, ktoré im v spojení so zárukami vyplývajúcimi z čl. 39 ods. 2 ústavy poskytuje tento zákon (v terminológii zákona o sociálnych službách ide o tzv. „prijímateľa sociálnej služby“; pozri § 3 ods. 2 tohto zákona, pozn.). V tomto kontexte treba z hľadiska skupinou poslancov namietaných ustanovení zákona o sociálnych službách brať do úvahy najmä § 6 ods. 1 tohto zákona, podľa ktorého má fyzická osoba za podmienok ustanovených týmto zákonom právo výberu sociálnej služby a formy jej poskytovania a právo výberu poskytovateľa sociálnej služby v rozsahu ustanovenom v čl. I § 8 ods. 2 a 3.

V kontexte s právami, ktoré zákon o sociálnych službách poskytuje prijímateľom sociálnych služieb, ústavný súd považoval za potrebné poukázať na svoju doterajšiu judikatúru, v ktorej už viackrát vyslovil právny názor, podľa ktorého v právnom štáte, v ktorom sú ako jeho neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené aj také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (m. m. pozri napr. I. ÚS 10/98, I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, I. ÚS 73/03). V aplikácii uvedeného právneho názoru na predmet návrhu skupiny poslancov to znamená, že bolo a je povinnosťou národnej rady ako jediného zákonodarného orgánu Slovenskej republiky ustanoviť prijímateľom sociálnych služieb jednotlivé práva (vrátane práva na výber poskytovateľa sociálnej služby a formu jej poskytovania) tak, aby ich mohli aj reálne a bez neodôvodnených obmedzení uplatňovať.

V súvislosti s právom prijímateľov sociálnej služby na výber poskytovateľa sociálnej služby a formy jej poskytovania má podľa názoru ústavného súdu nezanedbateľný význam

aj ustanovenie § 6 ods. 2 písm. c) zákona o sociálnych službách, z ktorého vyplýva, že príslušné fyzické osoby majú aj právo na zabezpečenie dostupnosti informácií v jej zrozumiteľnej forme o druhu, mieste, cieľoch a spôsobe poskytovania sociálnej služby, o úhrade za sociálnu službu a o cieľovej skupine, ktorej je poskytovaná. Ak má mať toto právo v mechanizme poskytovania sociálnych služieb ustanoveným zákonom o sociálnych službách reálny zmysel, tak bolo povinnosťou zákonodarcu upraviť tento mechanizmus v takej podobe, aby tomuto právu zodpovedali aj ďalšie práva prijímateľov sociálnych služieb, t. j. najmä už spomínané právo na výber poskytovateľa sociálnej služby a formu jej poskytovania. V opačnom prípade by totiž mali tieto práva iluzórny charakter, čo sa prieči právnej regulácii vlastnej konceptu materiálneho právneho štátu.

Na tieto skutočnosti ústavný súd považoval za potrebné poukázať aj napriek tomu, že skupina poslancov nenamieta rozpor označených ustanovení zákona o sociálnych službách s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. V tejto súvislosti ale ústavný súd zdôraznil, že čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj ďalšie ústavné normy, ktoré majú charakter všeobecných ústavných princípov (napr. čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 1 až 4 ústavy), sú vždy implicitnou súčasťou rozhodovania ústavného súdu (m. m. pozri napr. IV. ÚS 383/08, IV. ÚS 119/07, IV. ÚS 303/09, I. ÚS 7/2010), t. j. aj súčasťou rozhodovania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

Podľa § 3 ods. 1 zákona o sociálnych službách sú účastníkmi právnych vzťahov podľa tohto zákona a) prijímateľ sociálnej služby, b) poskytovateľ sociálnej služby, c) Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, d) obec, e) vyšší územný celok, f) partnerstvo.

Z hľadiska argumentácie skupiny poslancov uvedenej v jej návrhu ústavný súd považoval za potrebné podrobnejšie analyzovať ustanovenia zákona o sociálnych službách týkajúce sa poskytovateľov sociálnej služby.

Poskytovateľom právnej služby podľa § 3 ods. 3 zákona o sociálnych službách je za podmienok ustanovených týmto zákonom obec, právnická osoba zriadená obcou alebo založená obcou, právnická osoba zriadená vyšším územným celkom alebo založená vyšším

územným celkom (ďalej len „verejný poskytovateľ sociálnej služby“) a iná osoba (ďalej len „neverejný poskytovateľ sociálnej služby“).

Podľa § 3 ods. 5 zákona o sociálnych službách neverejný poskytovateľ sociálnej služby môže byť aj a) cudzinec, ktorý je občanom štátu Európskeho hospodárskeho priestoru a má registrovaný trvalý pobyt na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu, b) fyzická osoba, ktorá je cudzinec a nie je občanom štátu Európskeho hospodárskeho priestoru, ak má povolenie na prechodný pobyt alebo trvalý pobyt na území Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu, c) právnická osoba so sídlom mimo územia Slovenskej republiky, ktorej organizačná zložka má sídlo na území Slovenskej republiky.

Citované ustanovenie § 3 ods. 5 zákona o sociálnych službách nie je založené na taxatívnom výpočte subjektov, ktoré môžu mať (nadobudnúť) postavenie neverejného poskytovateľa právnej služby, preto je potrebné na účely tohto konania pred ústavným súdom doplniť prostredníctvom jeho interpretácie výpočet týchto subjektov o ďalšie subjekty, ktoré nie sú v tomto ustanovení zákona výslovne uvedené, ktoré ale takéto postavenie bez akýchkoľvek pochybností môžu mať (nadobudnúť). Na základe argumentácie *a minori ad maius* možno z citovaného ustanovenia zákona o sociálnych službách predovšetkým vyvodit', že postavenie neverejného poskytovateľa sociálnej služby môžu mať (nadobudnúť) aj občania Slovenskej republiky. Možnosť občanov a iných fyzických osôb [cudzincov uvedených v § 3 ods. 5 písm. a) a b) zákona o sociálnych službách] získať oprávnenie na poskytovanie sociálnych služieb možno vyvodit' aj zo zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v prílohe č. 2 do okruhu tzv. viazaných živností zaraďuje aj poskytovanie sociálnych služieb (bod 24a) a ďalšie vzdelávanie v oblasti sociálnych služieb (bod 24b).

Z ustanovenia § 3 ods. 5 písm. c) zákona o sociálnych službách možno vyvodit', že postavenie neverejného poskytovateľa sociálnej služby môže nadobudnúť v zásade každá právnická osoba, ktorej organizačná zložka má sídlo na území Slovenskej republiky, t. j.

nielen právnické osoby zriadené podľa Obchodného zákonníka (obchodné spoločnosti a družstvá založené pre účely podnikania), ale aj iné právnické osoby, najmä neziskové organizácie zriaďované na základe zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení neskorších predpisov, ale tiež rôzne občianske združenia, cirkvi a náboženské spoločnosti, resp. ich organizačné zložky.

Z ďalších ustanovení zákona o sociálnych službách (pozri napr. čl. I § 8 ods. 9 druhú vetu, § 72 ods. 4 a § 73 ods. 1 atď.) vyplýva, že tento zákon predpokladá poskytovanie sociálnych služieb neverejnými poskytovateľmi tak na ziskovom základe (t. j. ako podnikateľskú činnosť), ale aj na neziskovom základe. Z hľadiska námietok uplatnených v návrhu skupiny poslancov je v súvislosti s poskytovaním sociálnych služieb neverejnými poskytovateľmi na neziskovom základe žiaduce zdôrazniť, že sociálne služby sú v zásade poskytované podľa tohto zákona za odplatu, a preto činnosť týchto neverejných poskytovateľov sociálnej služby možno považovať za inú zárobkovú činnosť chránenú v režime čl. 35 ods. 1 ústavy, t. j. základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Z analyzovaných ustanovení zákona o sociálnych službách týkajúcich sa poskytovateľov sociálnej služby možno vyvodit', že zákonodarca ustanovil v tomto zákone mechanizmus poskytovania sociálnych služieb na konkurenčnom princípe, t. j. na princípe hospodárskej súťaže, ktorú je Slovenská republika povinná chrániť a podporovať (čl. 55 ods. 2 ústavy). Tento postup zákonodarcu je nesporne správny a ústavný súd ho oceňuje, a to aj preto, že tento prístup by sa v konečnom dôsledku mohol a mal prejavit' v kvalite poskytovaných služieb, a teda aj vo vyššej miere naplnenia potrieb a spokojnosti fyzických osôb, ktoré sú na prijímanie sociálnych služieb odkázané.

Zároveň zo zákonom ustanoveného mechanizmu poskytovania sociálnych služieb vyplýva aj požiadavka posudzovať ústavnú akceptovateľnosť ním ustanoveného právneho postavenia jednotlivých poskytovateľov sociálnej služby z hľadiska záruk vyplývajúcich im z čl. 35 ods. 1 ústavy, t. j. z hľadiska záruk základného práva podnikat' a uskutočňovať inú

zárobkovú činnosť, vrátane ústavne akceptovateľných limitov ich obmedzení, ktoré musia okrem iného rešpektovať aj zásady vyvoditeľné z čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ústavy.

V nadväznosti na uvedené východiská ústavný súd považoval ďalej za potrebné aspoň rámcovo poukázať na ustanovenia zákona o sociálnych službách, ktoré ustanovujú podmienky, za akých môžu jednotliví poskytovatelia sociálnej služby poskytovať sociálne služby, ako aj ustanovenia tohto zákona upravujúce oprávnenia príslušných orgánov verejnej správy (v danom prípade obcí, vyšších územných celkov a ministerstva) na úseku kontroly a dohľadu nad činnosťou jednotlivých poskytovateľov sociálnej služby, a tiež ustanovenia tohto zákona upravujúce zánik oprávnenia poskytovať sociálne služby.

Podľa § 62 zákona o sociálnych službách poskytovateľ sociálnej služby uvedený v § 3 ods. 3 a 5 môže poskytovať sociálne služby len na základe zápisu do registra poskytovateľov sociálnych služieb (ďalej len „register“), ktorý vedie vyšší územný celok.

Podľa § 63 ods. 1 zákona o sociálnych službách fyzická osoba, ktorá žiada o zápis do registra, musí byť spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu a bezúhonná, pričom podľa § 63 ods. 2 zákona o sociálnych službách za bezúhonnú fyzickú osobu podľa odseku 1 sa na účely tohto zákona považuje fyzická osoba, ktorá nebola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin. Bezúhonnosť sa preukazuje výpisom z registra trestov nie starším ako tri mesiace. Podmienku bezúhonnosti musí spĺňať aj zodpovedný zástupca poskytovateľa sociálnej služby a fyzická osoba, ktorá je zodpovedná za poskytovanie sociálnej služby.

Podľa § 63 ods. 3 zákona o sociálnych službách ak žiadosť o zápis do registra podáva právnická osoba, musí byť fyzická osoba, ktorá je na základe poverenia štatutárneho orgánu právnickej osoby zodpovedná za poskytovanie sociálnej služby, spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu, bezúhonná a odborne spôsobilá. Ak žiadosť o zápis do registra podáva fyzická osoba, musí byť fyzická osoba, ktorá je na základe poverenia fyzickej osoby, ktorá žiada o zápis do registra zodpovedná za poskytovanie sociálnej služby spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu, bezúhonná a odborne spôsobilá. Fyzické osoby uvedené v prvej vete a druhej vete musia byť pri poskytovaní sociálnych služieb v pracovnoprávnom vzťahu

k poskytovateľovi sociálnej služby; to neplatí, ak je táto fyzická osoba spoločník právnickej osoby alebo člen právnickej osoby.

Podľa § 63 ods. 4 zákona o sociálnych službách odborná spôsobilosť podľa odseku 3 je splnenie stupňa vzdelania. Splnenie kvalifikačného predpokladu sa posudzuje a preukazuje dokladmi podľa osobitného predpisu.

Podľa § 63 ods. 6 zákona o sociálnych službách ak žiada o zápis do registra osoba, ktorá má záujem vykonávať špecializované sociálne poradenstvo alebo sociálnu rehabilitáciu, podmienkou zápisu do registra je akreditácia na túto odbornú činnosť udelená ministerstvom.

V ustanoveniach § 64 až § 67 zákon o sociálnych službách okrem iného ustanovuje náležitosti žiadosti o zápise do registra (najmä § 64 ods. 2 až 5), postup vyššieho územného celku pri zápise do registra (najmä § 65 ods. 2 až 4), ako aj dôvody, pre ktoré vyšší územný celok rozhodne o nezapísaní žiadateľa do registra (§ 65 ods. 6), a ďalej tiež výpočet údajov zapisovaných do registra (§ 66 ods. 1). Z ustanovení § 65 ods. 1 v spojení s § 67 vyplýva, že oprávnenie poskytovať sociálnu službu vzniká odo dňa zápisu do registra, pričom začatie jej reálneho poskytovania je viazané aj na splnenie povinnosti uzatvoriť zmluvy o zodpovednosti za škodu, ktorá by mohla vzniknúť pri poskytovaní sociálnej služby alebo v priamej súvislosti s ňou.

Z § 68 zákona o sociálnych službách vyplýva, že oprávnenie na poskytovanie sociálnej služby poskytovateľovi sociálnej služby zaniká výmazom z registra, pričom ústavný súd považuje okrem iného za relevantné to, že v zmysle ustanovenia § 68 ods. 1 písm. a) vyšší územný celok rozhodne o výmaze z registra aj vtedy, ak poskytovateľ sociálnej služby prestal spĺňať podmienky ustanovené týmto zákonom na poskytovanie sociálnej služby. Podľa § 68 ods. 4 zákona o sociálnych službách ak vyšší územný celok vykonal výmaz z registra podľa odseku 1 písm. b), osoba môže byť zapísaná do registra najskôr po uplynutí dvoch rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o výmaze.

Ústavný súd považuje za relevantné pre posúdenie námietok skupiny poslancov tiež to, že zákon o sociálnych službách zveruje do pôsobnosti obcí a najmä vyšších územných celkov významné oprávnenia na úseku kontroly úrovne poskytovaných sociálnych služieb a kontroly hospodárenia s finančnými príspevkami poskytnutými jednotlivým poskytovateľom sociálnej služby (pozri ustanovenia § 80 a § 81 tohto zákona), pričom podľa § 69 tohto zákona ak poskytovateľ sociálnej služby neodstráni v určenej lehote nedostatky zistené vyšším územným celkom pri kontrole úrovne poskytovania sociálnych služieb podľa § 81 písm. r) a pri kontrole hospodárenia s finančným príspevkom pri odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri úkonoch sebaobsluhy a finančným príspevkom na prevádzku podľa § 81 písm. s), vyšší územný celok rozhodne o zákaze poskytovať sociálnu službu až do doby odstránenia zistených nedostatkov najdlhšie do dvoch rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o zákaze. Ak v tejto lehote poskytovateľ sociálnej služby neodstránil zistené nedostatky, vyšší územný celok rozhodne o výmaze poskytovateľa sociálnej služby z registra.

Rovnako významné sú aj oprávnenia ministerstva vo sfére dohľadu nad dodržiavaním zákona o sociálnych službách a iných všeobecne záväzných právnych predpisov súvisiacich s poskytovaním sociálnych služieb (§ 98 a § 99 tohto zákona), ktoré môže v tejto súvislosti ukladať aj pokuty jednotlivým poskytovateľom sociálnej služby (§ 101 až § 103 tohto zákona).

Na základe uvedených ustanovení zákona o sociálnych službách možno konštatovať, že tento zákon ustanovuje príslušným orgánom verejnej správy (obciam, vyšším územným celkom a tiež ministerstvu) účinné právne prostriedky na to, aby oprávnenie poskytovať sociálne služby získali len takí žiadatelia (poskytovatelia), ktorí spĺňajú zákonom ustanovené podmienky, a zároveň im poskytuje možnosť permanentnej a účinnej kontroly jednotlivých poskytovateľov sociálnej služby z hľadiska úrovne poskytovaných služieb, ako aj dodržiavania pravidiel hospodárenia s finančnými prostriedkami určenými na poskytovanie týchto služieb, pričom vyššiemu územnému celku v tejto súvislosti zveruje aj oprávnenie, resp. povinnosť odňať jednotlivým poskytovateľom sociálnej služby ich oprávnenie poskytovať sociálne služby prostredníctvom výmazu z registra.

Za situácie, keď vznik, trvanie a zánik oprávnenia poskytovať sociálne služby sú viazané na splnenie zákonom ustanovených podmienok, ktorých verifikácia je zverená do pôsobnosti príslušných orgánov verejnej správy, sú vytvorené základné predpoklady na to, aby jednotlivé sociálne služby v zákonom vytvorenom konkurenčnom, t. j. trhovom prostredí poskytovali jednotliví poskytovatelia sociálnej služby na zákonom požadovanej úrovni a pri rešpektovaní pravidiel hospodárenia so zverenými finančnými prostriedkami. Táto skutočnosť v podmienkach materiálneho právneho štátu zároveň značne obmedzuje možnosti zákonodarcu upraviť odlišným spôsobom práva a povinnosti (právne postavenie) jednotlivých skupín právnych subjektov, ktorým zákon o sociálnych službách garantuje nárok uchádzať sa legitímne o získanie statusu poskytovateľa sociálnej služby a po splnení zákonom ustanovených podmienok ho aj získať a túto činnosť vykonávať.

Z analýzy zákona o sociálnych službách vyplýva, že najvýraznejšie rozdiely medzi právnym postavením tzv. verejných poskytovateľov sociálnej služby a medzi právnym postavením tzv. neverejných poskytovateľov sociálnej služby sú práve v odlišných možnostiach ich prístupu k poskytovaniu sociálnych služieb z dôvodu regulatívneho pôsobenia ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 tohto zákona, t. j. tých ustanovení, ktorých nesúlad s označenými ustanoveniami ústavy a Európskej sociálnej charty skupina poslancov namieta.

Z povahy veci totiž vyplýva, že základným predpokladom reálneho poskytovania sociálnych služieb po vzniku oprávnenia tieto služby poskytovať (t. j. po registrácii) je, aby mali jednotliví poskytovatelia sociálnej služby reálne možnosti získať si pre svoju činnosť „vlastnú klientelu“, t. j. osoby, ktoré sú na poskytovanie sociálnych služieb odkázané. Bez možnosti reálne získať „vlastnú klientelu“ totiž podnikateľská činnosť, ako aj iná zárobková činnosť poskytovateľa sociálnej služby stráca svoju podstatu a zmysel. Ak zákon niektorými svojimi ustanoveniami obmedzuje možnosti prístupu jednotlivých skupín poskytovateľov sociálnej služby ku „klientom“, tak tieto ustanovenia už z podstaty svojho pôsobenia treba považovať za ustanovenia obmedzujúce právo týchto skupín poskytovateľov sociálnych

služieb podnikat', resp. uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, a preto je nutné preskúmať ich ústavnú akceptovateľnosť.

Za týchto okolností je nezastupiteľnou úlohou ústavného súdu posúdiť na základe návrhu skupiny poslancov, či obmedzujúce pôsobenie ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách rešpektuje ústavné limity možných obmedzení základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

III.2 Relevantná judikatúra ústavného súdu

Z už uvedeného vyplýva, že poskytovatelia sociálnej služby môžu poskytovať sociálne služby buď v rámci svojej podnikateľskej činnosti, alebo ako inú zárobkovú činnosť. V oboch prípadoch ide o činnosť v režime práv garantovaných čl. 35 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto považoval za potrebné aspoň rámcovo poukázať na svoju doterajšiu judikatúru k základnému právu podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ktorá je aplikovateľná aj vo veci návrhu skupiny poslancov.

Základné právo podľa čl. 35 ods. 1 ústavy ústavodarca zaradil k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam, pre úpravu ktorých je charakteristické, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré príslušné ustanovenia ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsah práv garantovaných prostredníctvom čl. 35 ods. 1 ústavy ústavný súd vymedzoval už vo viacerých svojich predchádzajúcich rozhodnutiach (napr. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 37/97, II. ÚS 70/97, PL. ÚS 37/99, I. ÚS 56/00, III. ÚS 10/01, PL. ÚS 67/07).

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Z citovaného vyplýva, že ústava prostredníctvom čl. 35 ods. 1 zaručuje tak slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 70/97 sa ústavný súd vyjadril k vzájomnej väzbe medzi právom podnikat' a princípom trhovej ekonomiky vyjadrenom v čl. 55 ods. 1 ústavy (ústavný súd neopomína, že v zmysle tohto ustanovenia ústavy ide o princípy sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky, pozn.), keď vyslovil právny názor, podľa ktorého „právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti. Základom trhového hospodárstva a s ním spätou hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania sa na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na trhu.“ Citovaný právny názor je nesporne uplatniteľný aj v posudzovanej veci, keďže zákon o sociálnych službách, ako už bolo uvedené, vytvoril legislatívne podmienky na poskytovanie sociálnych služieb v konkurenčnom, t. j. trhovom prostredí.

Práva garantované čl. 35 ods. 1 ústavy nie sú absolútne, čo vyplýva nielen zo skutočnosti, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy), ale aj priamo z nadväzujúceho ustanovenia ústavy, t. j. z čl. 35 ods. 2 ústavy, podľa ktorého zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností. Navyše právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podlieha aj všeobecným obmedzeniam ustanoveným pre všetky základné práva a slobody v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (m. m. PL. ÚS 22/06).

Ústavný súd sa vo svojej judikatúre vyjadril aj k ústavným limitom, ktoré obmedzujú možnosti zásahov do ústavou garantovaných práv a slobôd všeobecne, vrátane zásahov do práv garantovaných čl. 35 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti ústavný súd napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008 uviedol, že pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného a predovšetkým spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov, a zároveň na inom mieste zdôraznil, že obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom „obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva

podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“ (m. m. pozri tiež PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).

Ústavný súd pripomína aj svoj právny názor vyjadrený vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/96, v zmysle ktorého sa prostredníctvom práva podnikať a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť „zaručuje možnosť vykonávať hospodársku činnosť tam, kde existuje ekonomická konkurencia, ako aj tam, kde ekonomická konkurencia neexistuje. Súčasťou tejto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti“. V uvedenom kontexte ústavný súd navyše vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 70/97 uviedol, že súčasťou ústavných garancií nie je „ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti“. V tejto súvislosti ústavný súd aj vzhľadom na okolnosti posudzovanej veci považoval za potrebné zdôrazniť, že citované právne názory nemôžu legitimizovať také legislatívne opatrenie, alebo iný obmedzujúci zásah, ktoré úspech určitej skupiny podnikateľov, resp. osôb uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť v zákonom vytvorenom konkurenčnom (trhovom) prostredí bez ústavne akceptovateľného dôvodu (cieľa) neodôvodnene sťažuje alebo dokonca priamo vylučuje v prospech úspechu inej skupiny podnikateľov alebo skupiny ďalších subjektov uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť.

IV.

Kľúčové námietky skupiny poslancov a ich analýza

Námietky vyjadrené v návrhu skupiny poslancov smerujú k regulatívne pôsobeniu ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách.

Podľa čl. I § 8 ods. 2 zákona o sociálnych službách obec v rozsahu svojej pôsobnosti fyzickej osobe, ktorá je odkázaná na sociálnu službu

a) poskytne sociálnu službu,

b) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadila alebo založila na tento účel,

c) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u iného verejného poskytovateľa sociálnej služby, ak nemôže poskytnúť sociálnu službu ani zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadila alebo založila na tento účel, a ak s týmto fyzická osoba, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, súhlasí, alebo

d) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u neverejného poskytovateľa sociálnej služby na základe dohody obce s fyzickou osobou, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, **ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c).**

Podľa čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách vyšší územný celok v rozsahu svojej pôsobnosti fyzickej osobe, ktorá je odkázaná na sociálnu službu

a) poskytne sociálnu službu,

b) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadil alebo založil na tento účel,

c) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u iného verejného poskytovateľa sociálnej služby, ak nemôže poskytnúť sociálnu službu ani zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby prostredníctvom právnickej osoby, ktorú zriadil alebo založil na tento účel, a ak s týmto fyzická osoba, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, súhlasí, alebo

d) zabezpečí poskytovanie sociálnej služby u neverejného poskytovateľa sociálnej služby na základe dohody vyššieho územného celku s fyzickou osobou, ktorá žiada o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, **ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c).**

Podstatu argumentácie skupiny poslancov, ktorou odôvodňujú svoj postoj k citovaným ustanoveniam zákona o sociálnych službách, možno zhrnúť do týchto bodov:

1. Predmetom činnosti tak verejných poskytovateľov, ako aj neverejných poskytovateľov sociálnej služby je poskytovanie sociálnych služieb, t. j. predmet ich činnosti má rovnaký obsah bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa.

2. Zákonom ustanovené podmienky pre poskytovanie sociálnych služieb sú rovnaké bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa.

3. Právne subjekty založené, resp. zriadené obcou alebo vyšším územným celkom (t. j. verejní poskytovatelia sociálnej služby), majú v zmysle príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov rovnaké „statusové“ postavenie ako právne subjekty založené inými osobami (t. j. neverejní poskytovatelia sociálnej služby).

4. Napriek tomu sú neverejní poskytovatelia sociálnej služby v prístupe k výkonu tej istej podnikateľskej činnosti, resp. inej zárobkovej činnosti bezprostredne znevýhodnení oproti verejným poskytovateľom sociálnej služby.

5. Znevýhodnenie neverejných poskytovateľov sociálnej služby spočíva v tom, že podľa mechanizmu uvedeného v čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách je povinnosťou obce, resp. vyššieho územného celku poskytnúť alebo zabezpečiť poskytnutie sociálnej služby pre fyzické osoby, ktoré sú na jej poskytnutie odkázané v zákonom (záväzne) určenom poradí, v rámci ktorého

a) v prvom poradí poskytne sociálnu službu priamo obec, resp. vyšší územný celok,

b) v druhom poradí obec, resp. vyšší územný celok zabezpečí poskytnutie sociálnej služby prostredníctvom ňou (ním) zriadenej alebo založenej právnickej osoby,

c) v treťom poradí obec, resp. vyšší územný celok zabezpečí poskytnutie sociálnej služby prostredníctvom iného verejného poskytovateľa sociálnej služby [za podmienky, že postup podľa písmena b) nie je možný a príslušná fyzická osoba s tým súhlasí],

d) v štvrtom poradí obec, resp. vyšší územný celok zabezpečí poskytnutie sociálnej služby prostredníctvom neverejného poskytovateľa sociálnej služby, ale len vtedy, ak to nemôže zabezpečiť predchádzajúcimi spôsobmi, t. j. podľa písmen a) až c).

6. Znevýhodnenie neverejných poskytovateľov sociálnej služby oproti verejným poskytovateľom sociálnej služby je založené len na právnej povahe osoby, ktorá subjekt poskytujúci sociálnu službu založila, resp. zriadila, t. j. na jej „inom postavení“, čo nemá

rozumné zdôvodnenie a je diskriminujúce, a preto je napadnutá právna úprava podľa názoru skupiny poslancov v rozpore

- a) s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13. ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy,
- b) s čl. 12 ods. 2 ústavy samostatne,
- c) čl. 13 ods. 2 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

So závermi skupiny poslancov uvedenými v bodoch 1 až 5, ktoré vychádzajú z uplatnenia štandardných pravidiel výkladu právnych noriem, nemožno racionálne polemizovať. Mechanizmus poskytovania, resp. zabezpečovanie poskytovania sociálnych služieb upravený v čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách aj podľa názoru ústavného súdu zvyhodňuje pri prístupe k poskytovaniu sociálnych služieb verejných poskytovateľov pred neverejnými poskytovateľmi, keďže podľa zákonom upraveného postupu je týmto umožnené poskytovať sociálne služby (fyzickým osobám, ktoré sú na ich poskytovanie odkázané) v zásade len vtedy, ak ich nie je možné poskytnúť verejnými poskytovateľmi.

Za týchto okolností sa úloha ústavného súdu obmedzila na posúdenie otázky, či je zákonom o sociálnych službách ustanovené zvyhodnenie verejných poskytovateľov sociálnej služby pri prístupe k poskytovaniu sociálnych služieb založené na legitímnych dôvodoch (cieľoch) a či je preto z ústavného hľadiska ospravedliteľné a udržateľné.

Vláda, ako aj národná rada vo svojich stanoviskách vo vzťahu k argumentácii uvedenej v návrhu skupiny poslancov v zásade zhodne oponujú tým, že úlohy štátu súvisiace so zabezpečením a poskytovaním sociálnych služieb (t. j. vrátane úloh smerujúcich k zabezpečeniu záväzkov štátu vyplývajúcich zo základného práva fyzických osôb garantovaného čl. 39 ods. 2 ústavy, pozn.) boli prostredníctvom zákona o sociálnych službách (a ďalších osobitných zákonov) zverené do pôsobnosti obcí a vyšších územných celkov, ktoré sa takto dostali do postavenia „garanta“ poskytovania sociálnych služieb. Vláda v tejto súvislosti poukazuje popri príslušných ustanoveniach zákona o sociálnych službách aj na príslušné ustanovenia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

(zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov a zdôrazňuje, že obce a vyššie územné celky plnia sociálne funkcie v rámci „*svojej samosprávnej (originárnej) pôsobnosti*“.

Ústavný súd nemá dôvod spochybňovať uvedené tvrdenia vlády a národnej rady, ktoré v zásade zodpovedajú dikcii príslušných zákonov (pre posúdenie ústavnej relevancie námietok skupiny poslancov je v zásade bezpredmetné, či možno súhlasiť s tvrdením, že pôsobnosti zverené zákonom obciam, resp. vyšším územným celkom v sociálnej oblasti systémovo patria v celom rozsahu do ich samosprávnej pôsobnosti, pozn.), zároveň ale uvádza, že bez ďalšej argumentácie tieto tvrdenia nie sú spôsobilé odpovedať na kľúčovú otázku nastolenú návrhom skupiny poslancov, t. j. či samotná skutočnosť, že obce a vyššie územné celky sú v zmysle zákona o sociálnych službách v postavení „garanta“ poskytovania sociálnych služieb, môže ospravedlniť privilegované postavenie verejných poskytovateľov sociálnej služby pri prístupe k poskytovaniu sociálnych služieb ako hlavnému, a nie zriedka jedinému predmetu ich podnikateľskej, resp. inej zárobkovej činnosti. Ústavný súd poznamenáva, že stanoviská vlády ani národnej rady v tomto smere žiadnu ďalšiu relevantnú argumentáciu neobsahujú.

Vláda síce vo svojom stanovisku uvádza, že „*Zákon umožňuje delegovať kompetencie, ktoré má obec a vyšší územný celok v originárnej pôsobnosti pri poskytovaní sociálnych služieb na základe zmluvy na inú právnickú osobu alebo fyzickú osobu...*“, t. j. aj na neverejných poskytovateľov sociálnej služby. Toto tvrdenie podľa názoru ústavného súdu nezodpovedá dikcii príslušných ustanovení zákona o sociálnych službách. Mechanizmus ustanovený v namietaných ustanoveniach čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách nemožno považovať za „delegovanie kompetencie“ pri poskytovaní sociálnych služieb, ale zákonom ustanovené záväzné poradie pri prístupe k zabezpečovaniu sociálnej služby, v rámci ktorého sú neverejní poskytovatelia sociálnej služby zjavne znevýhodnení oproti verejným poskytovateľom sociálnej služby.

V okolnostiach posudzovanej veci ústavný súd považuje za relevantné, že zákon o sociálnych službách nielen zveril obciam a vyšším územným celkom funkciu „garanta“

poskytovania sociálnych služieb, ale zároveň vedome vytvoril pre poskytovanie sociálnych služieb konkurenčné (trhové) prostredie. Z tohto hľadiska je potom žiaduce, aby právna úprava zabezpečovala vyvážený vzťah medzi spôsobom zabezpečovania záväzkov vyplývajúcim štátu, resp. orgánom verejnej moci vo vzťahu k osobám, ktoré sú na poskytnutie sociálnej služby odkázané, vrátane adresátov základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, a uplatnením princípov vyjadrených v čl. 55 ústavy (princípy sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky a princíp ochrany a podpory hospodárskej súťaže) v nadväznosti na garancie vyplývajúce zo základného práva upraveného v čl. 35 ods. 1 ústavy. V rámci právnej regulácie tohto vzťahu musí mať zákonodarca na zreteli, aby ním ustanovený mechanizmus slúžil v prvom rade v prospech prijímateľov sociálnej služby, vrátane adresátov základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, t. j. fyzických osôb, ktoré sú v hmotnej núdzi a ktoré majú právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie ich základných životných podmienok.

Zákon o sociálnych službách poskytol fyzickým osobám, ktoré sú na poskytnutie sociálnej služby odkázané (t. j. aj adresátom základného práva podľa čl. 39 ods. 2 ústavy), právo výberu sociálnej služby a formy jej poskytovania vrátane výberu jej poskytovateľa (§ 6 ods. 1). Zákon zároveň garantuje osobám odkázaným na poskytnutie sociálnej služby aj právo na dostupnosť informácií o možnostiach a podmienkach poskytovania sociálnych služieb [§ 6 ods. 2 písm. b)], čo vytvára základný predpoklad na to, aby tieto osoby mohli realizovať svoje právo výberu sociálnej služby so znalosťou vecí. Prostredníctvom tohto práva fyzických osôb sa obciam a vyšším územným celkom neodníma postavenie „garanta“ poskytovateľa sociálnych služieb. Obce a vyššie územné celky disponujú totiž podľa príslušných ustanovení zákona o sociálnych službách účinnými kontrolnými a rozhodovacími právomocami (vrátane právomoci odňať jednotlivým poskytovateľom sociálnej služby ich oprávnenie poskytovať sociálne služby), prostredníctvom ktorých môžu ako „garanti“ poskytovania sociálnych služieb zabezpečiť, aby jednotliví poskytovatelia sociálnej služby tieto služby poskytovali podľa podmienok ustanovených zákonom, na zákonom požadovanej úrovni a pri rešpektovaní pravidiel hospodárenia so zverenými finančnými prostriedkami.

Vláda sa vo svojom stanovisku pokúša obhajovať namietané ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách tvrdením, že toto „*nezaručuje obci a vyššiemu územnému celku výhodu oproti ostatným poskytovateľom sociálnej služby (neverejným poskytovateľom) v počte klientov, nakoľko v prípade, ak fyzická osoba nevyužije svoje právo výberu poskytovateľa sociálnych služieb prostredníctvom § 6 ods. 1 v nadväznosti na § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z., môže uzatvoriť zmluvu o poskytovaní sociálnej služby voľným výberom s ktorýmkoľvek poskytovateľom sociálnej služby (zmluvný princíp predpokladá slobodný prejav vôle účastníkov zmluvy). V takomto prípade však už obec a vyšší územný celok negarantuje fyzickej osobe regulovanú cenu za poskytnutú sociálnu službu.*“.

Citovaná argumentácia vlády podľa názoru ústavného súdu v kontexte námietok skupiny poslancov a reálneho pôsobenia mechanizmov zákona o sociálnych službách zjavne neobstojí, resp. je nedostatočná. Právo fyzickej osoby, ktorá je na poskytnutie sociálnej služby odkázaná, na výber poskytovateľa sociálnej služby je totiž podľa dikcie čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách minimalizované a vyznieva iluzórne. Fyzická osoba totiž zjavne nemôže realizovať právo výberu podľa § 6 ods. 1 tohto zákona vtedy, ak jej môže požadovanú sociálnu službu poskytnúť obec, resp. vyšší územný celok priamo [čl. I § 8 ods. 2 písm. a) a čl. I § 8 ods. 3 písm. a)], alebo ju môže poskytnúť prostredníctvom právnickej osoby ňou (ním) zriadenej alebo založenej [čl. I § 8 ods. 2 písm. b) a čl. I § 8 ods. 3 písm. c)]. Právo na výber sociálnej služby podľa § 6 ods. 1 zákona o sociálnych službách sa za týchto okolností obmedzuje len na právo fyzickej osoby odmietnuť obcou, resp. vyšším územným celkom ponúkané poskytnutie sociálnej služby iným verejným poskytovateľom [čl. I § 8 ods. 2 písm. c) a čl. I § 8 ods. 3 písm. c)]; v tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že zo systematického výkladu príslušných ustanovení zákona možno vyvodiť, že v tomto prípade pôjde o verejných poskytovateľov sociálnej služby zriadených alebo založených inými obcami, resp. vyššími územnými celkami, ako na území ktorých má fyzická osoba odkázaná na sociálnu službu trvalý pobyt.

Argumentácia vlády založená na tom, že obec, resp. vyšší územný celok nemôže garantovať u neverejných poskytovateľov sociálnej služby dotknutým fyzickým osobám

regulovanú cenu za poskytnutú sociálnu službu, v okolnostiach posudzovanej veci podľa názoru ústavného súdu tiež neobstojí. Ak má totiž fyzická osoba odkázaná na sociálnu službu právo na dostupnosť informácií o možných spôsoboch poskytovania tejto služby, vrátane informácie o výške úhrady za jej poskytnutie [§ 6 ods. 2 písm. b)], tak má možnosť svoje právo výberu podľa § 6 ods. 1 zákona o sociálnych službách realizovať aj s ohľadom na informáciu o cene, ktorú bude musieť za poskytnutú sociálnu službu uhradiť, t. j. je na rozhodnutí fyzickej osoby, či pri svojom výbere uprednostní nižšiu cenu, alebo vyššiu kvalitu sociálnej služby, o ktorej poskytnutie sa uchádza. Zároveň je nepochybné, že ak fyzické osoby právo výberu poskytovateľa sociálnej služby uskutočňujú v reálne fungujúcom konkurenčnom (trhovom) prostredí, tak tento mechanizmus „núti“ jednotlivých poskytovateľov sociálnej služby k ustanoveniu takej výšky úhrady za poskytovanie sociálnych služieb, ktorá im reálne umožní získať klientelu nevyhnutnú pre uskutočňovanie ich podnikateľskej alebo inej zárobkovej činnosti.

V nadväznosti na uvedené ústavný súd zdôrazňuje, že z mechanizmu upraveného v ustanoveniach čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách nepochybne vyplýva, že neverejní poskytovatelia sociálnej služby budú môcť pri rešpektovaní zákonom ustanovených pravidiel reálne poskytovať sociálne služby len tzv. „zbytkovej klientele“, t. j. tým fyzickým osobám, ktorým nebudú môcť obce, resp. vyššie územné celky poskytnúť príslušné sociálne služby priamo, alebo prostredníctvom verejných poskytovateľov sociálnej služby. Podľa názoru ústavného súdu tento mechanizmus nie je založený na žiadnom legitímnom, a teda ústavne akceptovateľnom dôvode (cieľi), pričom tento môže vo svojej podstate pôsobiť na neverejných poskytovateľov sociálnej služby, ktorých hlavným, a nie zriedka aj jediným predmetom ich podnikateľskej, resp. inej zárobkovej činnosti je poskytovanie sociálnej služby, až likvidačne.

Ústavný súd uznáva, že zákonom ustanovené zvýhodnenie verejných poskytovateľov sociálnej služby pred neverejnými by sa v praxi mohlo prejavovať v pozitívnom pôsobení na fiskálne záujmy obcí a vyšších územných celkov, ktoré sú zriaďovateľmi, resp. zakladateľmi verejných poskytovateľov sociálnej služby. Táto skutočnosť však nemôže ospravedlniť zjavne znevýhodnené postavenie neverejných poskytovateľov sociálnych

služieb pri prístupe k hlavnému predmetu ich činnosti. Účelom zákona o sociálnych službách nie je a ani nemôže byť uspokojenie, resp. ochrana fiskálnych záujmov obcí a vyšších územných celkov, ale zabezpečenie dostupnosti a čo najvyššej kvality sociálnych služieb pre fyzické osoby, ktoré sú na ich poskytovanie odkázané. Naopak, podľa názoru ústavného súdu môžu ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách vo svojich dôsledkoch negatívne pôsobiť na kvalitu poskytovaných sociálnych služieb, pretože obmedzujú na minimum konkurenčné prostredie pre poskytovanie sociálnych služieb vytvorené inými ustanoveniami tohto zákona, vzhľadom na to, že garantujú prednostný prístup verejných poskytovateľov sociálnej služby k hlavnému predmetu ich činnosti, a tým minimálne nepriamo obmedzujú ich motiváciu zvyšovať kvalitu poskytovaných služieb.

Na základe analýzy zákona o sociálnych službách vykonanej v časti III tohto nálezu možno konštatovať, že jednotliví poskytovatelia sociálnej služby (tak verejní, ako aj neverejní) uskutočňujú svoju činnosť v režime čl. 35 ods. 1 ústavy, a to buď ako podnikateľskú činnosť, alebo ako inú zárobkovú činnosť, t. j. vzťahujú sa na nich záruky vyplývajúce z tohto ustanovenia ústavy, z ktorých vyplýva, že k prípadnému obmedzeniu ich práv môže dôjsť len v rámci ústavných limitov, ktoré okrem iného a predovšetkým spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov (PL. ÚS 67/07).

V.

Záver

V.1 K súladu označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy

Skupina poslancov namieta v prvom rade nesúlad označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy.

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

Podstatou práva na podnikanie, ako aj práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je slobodný výkon hospodárskej činnosti pre účely dosahovania zisku, resp. obstarania zdrojov obživy. O slobodnom výkone hospodárskej činnosti nemožno hovoriť vtedy, ak zákon ustanoví také obmedzujúce podmienky pre jej výkon, ktoré ak už nie znemožňujú, tak aspoň neodôvodnene sťažujú podnikateľom, resp. osobám uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť dosahovať zisk, resp. obstarávať si prostredníctvom hospodárskej činnosti základné zdroje obživy. Zároveň v zmysle zásad vyplývajúcich z čl. 13 ods. 4 ústavy akékoľvek obmedzenia slobody podnikania a slobody uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musia sledovať dosiahnutie legitímne ustanoveného cieľa (cieľov), ktorý je charakteristický pre slobodnú a demokratickú spoločnosť a je spôsobilý ospravedlniť tieto obmedzujúce zásahy existenciou naliehavej spoločenskej potreby pri zachovaní primerane (spravodlivo) vyváženého vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (m. m. napr. PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 193/03, alebo PL. ÚS 67/07). Ústavný súd vo svojej judikatúre v tejto súvislosti pravidelne zdôrazňuje, že dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/06 atď.).

V danom prípade podľa názoru ústavného súdu došlo prostredníctvom skupinou poslancov označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách k takému neprimeranému obmedzeniu prístupu neverejných poskytovateľov sociálnej služby k hlavnému predmetu ich hospodárskej činnosti (poskytovaniu sociálnych služieb), ktoré svojimi dôsledkami zasahuje do podstaty ich práva na podnikanie, resp. práva na uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného čl. 35 ods. 1 ústavy, pričom ide o také obmedzenie práva na podnikanie, resp. práva uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ktoré nie je ospravedlniteľné žiadnym legitímnym cieľom. Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že označené časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách nie sú v súlade s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

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.

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má charakter všeobecného ústavného princípu; ide o všeobecné pravidlo rovnosti, ktoré slúži na generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých subjektov práva pred zákonom, pričom v tomto zmysle je adresované všetkým orgánom verejnej moci, ktoré musia vo vzťahu ku všetkým subjektom práva, k ich právam a slobodám z hľadiska ich uskutočňovania a uplatňovania pristupovať rovnako, bez ohľadu na okolnosti predpokladané samotnou ústavou [pohlavie, rasu, farbu pleti... (m. m. PL. ÚS 16/08)]. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných (III. ÚS 39/01, II. ÚS 5/03). Za diskriminačnú úpravu možno považovať takú právnu úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04). Tento základný princíp je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie (II. ÚS 5/03).

Pre účely posúdenia, či prostredníctvom označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách mohlo dôjsť k ústavne neakceptovateľnej diskriminácii neverejných poskytovateľov sociálnej služby oproti verejným poskytovateľom sociálnej služby, ústavný súd v kontexte s už vyslovenými predbežnými závermi vykonal ústavnoprávny test, v rámci ktorého posudzoval:

1) či došlo prostredníctvom namietanej právnej úpravy k reálnemu vyčleneniu určitej skupiny poskytovateľov sociálnej služby v spojení s výkonom určitého ústavou garantovaného základného práva alebo slobody,

2) či k tomuto vyčleneniu došlo na základe niektorého kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu vymedzeného v čl. 12 ods. 2 ústavy,

3) či ide o také vyčlenenie, ktoré zjavne znevýhodňuje, resp. je na príťaž príslušnej skupine poskytovateľov sociálnej služby,

4) či ide o také vyčlenenie, ktoré možno ospravedlniť určitým legitímnym (verejným) záujmom, a ak áno, či ide o také vyčlenenie, ktoré je z hľadiska svojich dôsledkov nevyhnutné a proporcionálne v záujme dosiahnutia tohto verejného záujmu (pozri obdobný postup uplatený vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/04).

Aplikujúc uvedené ústavný súd konštatoval, že v danom prípade prostredníctvom ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách došlo reálne k vyčleneniu skupiny neverejných poskytovateľov sociálnej služby v súvislosti s výkonom ich základného práva na podnikanie a uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného čl. 35 ods. 1 ústavy oproti iným – verejným poskytovateľom sociálnej služby pri prístupe k hlavnému predmetu ich hospodárskej činnosti, ktorým je poskytovanie sociálnej služby (bod 1 testu). Základný rozdiel medzi neverejnými a verejnými poskytovateľmi sociálnej služby spočíva v danom prípade v právnej povahe osoby, ktorá subjekt poskytujúci sociálnu službu založila, resp. zriadila (obec, resp. vyšší územný celok ako subjekty verejného práva pri verejných poskytovateľoch sociálnej služby a fyzické osoby, resp. právnické osoby ako subjekty súkromného práva pri neverejných poskytovateľoch sociálnej služby), t. j. rozdiel medzi nimi je založený na „inom postavení“, ktoré predstavuje v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy neprípustný diskriminačný dôvod (bod 2 testu). Ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách reálne znevýhodňujú neverejných poskytovateľov sociálnej služby v prístupe k fyzickým osobám, ktoré sú na poskytovanie sociálnej služby odkázané, a teda ich znevýhodňujú v prístupe k hlavnému predmetu ich činnosti, pričom ide o také obmedzenie, ktoré je spôsobilé spôsobiť im vážnu hospodársku ujmu (bod 3 testu). Toto obmedzenie prístupu neverejných poskytovateľov sociálnej služby k osobám odkázaným na poskytovanie sociálnych služieb

v danom prípade podľa názoru ústavného súdu nie je založené na žiadnom legitímnom verejnom záujme, ktorý by ho mohol ospravedlniť, a preto už nie je potrebné posudzovať nevyhnutnosť a primeranosť tohto obmedzenia (bod 4 testu).

Na základe uvedeného testu ústavný súd dospel k záveru, že príslušné časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách nie sú v súlade ani s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

V.2 K súladu označených častí čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 12 ods. 2 ústavy (samostatne)

Vychádzajúc z textu uvedeného v záhlaví návrhu na začatie konania, ako aj z odôvodnenia návrhu skupina poslancov tiež navrhovala, aby ústavný súd v náleze vyslovil, že označené časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách nie sú v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy aj samostatne. Ústavný súd sa touto časťou návrhu skupiny poslancov meritórne zaoberal aj napriek tomu, že nebol explicitne premietnutý do návrhu na rozhodnutie (petitu).

Posudzujúc túto časť návrhu skupiny poslancov ústavný súd poukázal na svoju konštantnú judikatúru, podľa ktorej k porušeniu princípu rovnosti a nediskriminácie vyjadreného v čl. 12 ods. 2 ústavy môže dôjsť v zásade len v spojení s porušením určitého konkrétneho základného práva alebo slobody, t. j. jeho porušenia sa v zásade možno dovoľávať len v súvislosti s porušením určitého základného práva a slobody, alebo ľudského práva alebo základnej slobody vyplývajúcej z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách (m. m. pozri napr. PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99, PL. ÚS 10/04). Navyše z argumentácie uvedenej v návrhu skupiny poslancov vyplýva, že všetky relevantné námietky smerujúce k vysloveniu nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy sú nerozlučne spojené s obmedzujúcim zásahom do základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

V.3 K súladu označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty

Skupina poslancov sa domáha tiež vyslovenia nesúladu označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 2 a 4 a s čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje aj o súlade zákonov s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Z oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zahraničných vecí“) uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) pod č. 329/1998 Z. z. vyplýva, že národná rada vyslovila súhlas s Európskou sociálnou chartou svojím uznesením č. 1026 z 27. marca 1998, pričom predseda vlády ju v zastúpení prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) ratifikoval 29. mája 1998 a pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 21. júla 1998 podľa čl. 35 ods. 3 ESCH. Z textu uvedeného oznámenia ministerstva zahraničných vecí tiež vyplýva, že Slovenská republika pri uložení ratifikačnej listiny urobila výhradu, na základe ktorej nie je viazaná čl. 13 ods. 4 ESCH.

Z oznámenia ministerstva zahraničných vecí uverejneného v zbierke zákonov pod č. 273/2009 Z. z. vyplýva, že 3. mája 1996 bola v Štrasburgu otvorená na podpis Európska sociálna charta (revidovaná) [ďalej aj „ESCH (revidovaná)“], ktorá bola Slovenskou republikou podpísaná 18. novembra 1999. Národná rada s ESCH (revidovanou) vyslovila súhlas uznesením č. 1321 zo 17. februára 2009, pričom zároveň rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonmi. Prezident ESCH (revidovaný) ratifikoval 20. marca 2009 a pre Slovenskú republiku

nadobudla platnosť (stala sa záväznou) 1. júna 2009. Z uvedeného oznámenia ministerstva zahraničných vecí tiež vyplýva, že pri uložení ratifikačnej listiny urobila výhradu, na základe ktorej nie je viazaná čl. 13 ods. 4 ESCH (revidovanej). Podľa ustanovení článku B ESCH (revidovanej) odo dňa nadobudnutia platnosti jej záväzkov pre Slovenskú republiku sa zodpovedajúce ustanovenia Európskej sociálnej charty (oznámenie č. 329/1998 Z. z.) a jej dodatkového protokolu z roku 1988 (oznámenie č. 330/1998 Z. z.) prestanú aplikovať na Slovenskú republiku.

Ústavný súd konštatuje, že Európska sociálna charta (revidovaná) je nepochybne medzinárodnou zmluvou, ktorej príslušné ustanovenia (s výnimkou tých ustanovení, vo vzťahu ku ktorým uplatnila Slovenská republika výhradu pri uložení ratifikačnej listiny, pozn.) majú charakter referenčných noriem v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, t. j. ústavný súd je oprávnený posudzovať súlad zákonov s ustanoveniami ESCH (revidovanej).

Skupina poslancov namieta nesúlad označených častí čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 2 a 4 a s čl. 14 ods. 2 ESCH.

Ustanovenia čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 ESCH boli v rovnakom znení prevzaté do ustanovení čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 ESCH (revidovanej), t. j. z hľadiska návrhu skupiny poslancov bolo po nadobudnutí platnosti ESCH (revidovanej) pre Slovenskú republiku relevantné posudzovať súlad označených častí čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 2 a 4 a s čl. 14 ods. 2 ESCH (revidovanej).

Zo skutočnosti, že Slovenská republika pri ukladaní ratifikačných listín uplatnila výhradu tak k ustanoveniu čl. 13 ods. 4 ESCH, ako aj k ustanoveniu čl. 13 ods. 4 ESCH (revidovanej), vyplýva, že označené ustanovenia ESCH, resp. ESCH (revidovanej) nie sú (neboli) pre Slovenskú republiku záväzné, a preto ani nemajú charakter referenčných noriem v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Na tomto základe ústavný súd v časti, ktorou skupina poslancov namieta rozpor označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 4 ESCH, resp. ESCH (revidovanej), návrhu skupiny poslancov nevyhovel.

V zmysle čl. 13 ods. 2 ESCH (revidovanej) sa na zabezpečenie účinného výkonu práva na sociálnu a lekársku pomoc zmluvné strany zaväzujú:

„2. zabezpečiť, aby osoby, ktorým sa takáto pomoc poskytuje, neutrpeli z tohto dôvodu ujmu na svojich politických alebo sociálnych právach.“

Z textu návrhu skupiny poslancov citovaného v časti I tohto nálezu vyplýva, že vo vzťahu k namietanému rozporu označených časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 13 ods. 2 ESCH, resp. ESCH (revidovanej) neuvádza skupina poslancov žiadnu argumentáciu (v texte sú zrejme omylom citované ustanovenia čl. 13 ods. 3 a 4 ESCH, pričom následná argumentácia sa týka zákazu diskriminácie vyjadreného v čl. 13 ods. 4 ESCH, pozn.), t. j. v tejto časti trpí návrh skupiny poslancov nedostatkom odôvodnenia. K tejto časti návrhu sa vo svojom stanovisku výslovne nevyjadruje ani národná rada. Zo stanoviska vlády je pre túto časť návrhu skupiny poslancov relevantná najmä takáto argumentácia:

„Cieľom článku 13 je zabezpečenie účinného výkonu práva na sociálnu a lekársku pomoc fyzických osôb, ktoré sú na takúto pomoc odkázané a nie pre podnikateľské subjekty pôsobiace v oblasti sociálnych služieb. Ustanovenia odsekov 1, 2, a 3 článku 13 sa pre fyzické osoby odkázané na sociálne služby aplikujú v súlade s ustanovením § 3 zákona o sociálnych službách, ktorý je v súlade s požiadavkou upravenou v článku 13 odsek 4...“

Akceptujúc argumentáciu vlády ústavný súd konštatoval, že ustanovenie čl. 13 ods. 2 ESCH (revidovanej) sa týka záväzkov zmluvných strán, t. j. aj Slovenskej republiky, vo vzťahu k osobám, ktoré sú odkázané na sociálnu a lekársku pomoc (podľa terminológie zákona o sociálnych službách na tzv. prijímateľov sociálnych služieb, pozn.), a nie vo vzťahu k osobám, ktoré sociálnu a lekársku pomoc poskytujú (podľa terminológie zákona o sociálnych službách na tzv. poskytovateľov sociálnych služieb, pozn.), ktorých sa prioritne dotýkajú ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 a 3 zákona o sociálnych službách. Na tomto základe ústavný súd dospel k záveru, že medzi označenými časťami ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách a čl. 13 ods. 2 Európskej sociálnej

charty (revidovanej) neexistuje taká príčinná súvislosť, ktorá by umožňovala vysloviť ich nesúladi, a preto v tejto časti návrhu skupiny poslancov nevyhoveli.

V zmysle čl. 14 ods. 2 ESCH (revidovanej) sa na zabezpečenie účinného výkonu práva na sociálne služby zmluvné strany zaväzujú:

„2. podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb.“

Vo vzťahu k namietanému rozporu označených časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 14 ods. 2 ESCH, resp. ESCH (revidovanej) skupina poslancov argumentuje:

„Zákonodarca zaradením tzv. neverejných poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sa od jednej skupiny tzv. verejných poskytovateľov nelíšia v žiadnom relevantnom aspekte, na samý koniec reťazca prístupu k verejným zdrojom, určeným na financovanie základného práva osôb, odkázaných na sociálne služby, participáciu neverejných poskytovateľov na poskytovaní sociálnych služieb nie že podporuje, ale ju bezprostredne ohrozuje.“

Nakoľko priame znevýhodnenie neverejných poskytovateľov v porovnaní s ich statusovo rovnakými náprotivkami, líšiacimi sa len v osobe zakladateľa, nie je pri žiadnom výklade možné chápať ako podporu ich účasti na zriaďovaní a udržiavaní sociálnych služieb, zákonodarca napadnutou úpravou porušil záväzok, obsiahnutý v predmetnej medzinárodnej zmluve.“

Národná rada vo svojom stanovisku vo vzťahu k čl. 14 ods. 2 ESCH poukazuje najmä na skutočnosť, že podpora účasti jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb sa v zákone o sociálnych službách prejavuje v tom, že „podľa § 3 ods. 3 v spojení s § 75 ods. 1 zákona o sociálnych službách... obec je povinná poskytovať finančný príspevok na podporu poskytovanej sociálnej služby neverejnemu poskytovateľovi“. V ďalšej časti argumentácie národná rada poukazuje na výklad Európskeho výboru pre sociálne práva z 1. septembra 2008 k čl. 14 ESCH, podľa ktorého „... Odsek 2 o podpore dobrovoľníckych združení nepredstavuje jednotný model a zmluvné štáty môžu tento cieľ dosahovať rôznymi spôsobmi, napr.

rozvíjaním spoločného fungovania týchto služieb prostredníctvom verejných orgánov, súkromných firiem alebo jednotlivcov a dobrovoľníckych združení (mimovládne alebo iné organizácie). Podpora týchto iných subjektov môže mať rôzne formy, či už finančnú pomoc alebo daňové stimuly. Poskytovanie sociálnych služieb rôznymi subjektmi však musí byť vhodne koordinované, aby nedostatok poskytovateľov nebol na ujmu efektívnosti týchto služieb.“

Rovnako vláda vo svojom stanovisku poukazuje na rôznosť foriem zabezpečovania záväzkov vyplývajúcich z čl. 14 ods. 2 ESCH, resp. ESCH (revidovanej), keď uvádza, že *„Podporu fyzických osôb, dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb Slovenská republika napĺňa rôznymi formami, napr. poskytovaním dotácií zameraných aj na rozvoj sociálnych služieb na základe Výnosu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky z 5. decembra 2007 c. 29775/2007- II/1 o poskytovaní dotácií v pôsobnosti MPSVR SR, poskytovaním finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov, ale aj zákonom o sociálnych službách, ktorý v tretej hlave upravuje finančnú podporu neverejných poskytovateľov sociálnej služby poskytujúcich sociálnu službu vo verejnom záujme.“*

Ústavný súd v zhode s argumentáciou národnej rady a vlády zastáva názor, že otázku napĺňania záväzku Slovenskej republiky vyplývajúceho z čl. 14 ods. 2 ESCH (revidovanej) *„podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní takýchto služieb“* (t. j. aj sociálnych služieb, pozn.) treba posudzovať komplexne. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na ustanovenia bodu 1 článku I Európskej sociálnej charty (revidovanej), podľa ktorého

„1. Bez toho, aby boli dotknuté metódy uplatňovania predpokladané v týchto článkoch, príslušné ustanovenia článkov 1 až 31 II. časti tejto charty sa uplatňujú:

- a) zákonmi alebo predpismi,*
- b) zmluvami medzi zamestnávateľmi alebo organizáciami zamestnávateľov a organizáciami pracovníkov,*
- c) kombináciou týchto dvoch metód,*
- d) inými vhodnými prostriedkami.“*

Za týchto okolností by aj pri rešpektovaní skutočnosti, že označené časti ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách znevýhodňujú neverejných poskytovateľov sociálnej služby, záver o neplnení záväzkov vyplývajúcich z čl. 14 ods. 2 ESCH (revidovanej) len na základe týchto ustanovení zákona o sociálnych službách nezodpovedal skutočnosti, pretože v kontexte s jeho ďalšími ustanoveniami nepochybne možno formulovať záver, že zákon o sociálnych službách ako celok (spolu s ďalšími právnymi predpismi) prispieva k plneniu záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z tohto ustanovenia ESCH (revidovanej). Ústavný súd v tejto súvislosti tiež pripomína, že na mnohostrannosť foriem a spôsobov zabezpečovania zmluvných záväzkov vyplývajúcich z čl. 14 ods. 2 ESCH reflektuje pri interpretácii Európskej sociálnej charty aj Európsky výbor pre sociálne práva.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov ani v časti, ktorou namietala rozpor označených častí ustanovení čl. I § 8 ods. 2 a čl. I § 8 ods. 3 zákona o sociálnych službách s čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty (revidovanej).

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

V Košiciach 18. mája 2010