



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2018-21

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. mája 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej (sudkyňa spravodajkyňa), Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Sergeja Kohuta, Marianny Mochnáčovej a Ladislava Orosza predbežne prerokoval návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky Miroslavom Beblavým, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a b) Ústavy Slovenskej republiky o súlade

- § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty a

- § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti „§ 120“ s čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty a

- príloh č. 1 až 3 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 366/2016 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, s čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti, v ktorej namieta nesúladi

- § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty a

- § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti „§ 120“ s čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty,

p r i j í m a na ďalšie konanie.

2. Vo zvyšnej časti konanie o návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky z a s t a 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 27. júna 2017 doručený návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľ“, v citáciách aj „navrhovatelia“), zastúpenej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) Miroslavom Beblavým, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a b) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade

- § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 553/2003 Z. z.“) s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej len „pakt“) a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty (ďalej len „charta“),

- § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. v časti „§ 120“ s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 listiny v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) paktu a s čl. 4 ods. 1 charty a

- príloh č. 1 až 3 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 366/2016 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (ďalej len „nariadenie vlády č. 366/2016 Z. z.“), s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 listiny v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) paktu a s čl. 4 ods. 1 charty.

Za relevantné východisko opodstatnenosti svojho návrhu považuje navrhovateľ aktuálnu právnu úpravu odmeňovania zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, a to

- Zákonník práce (zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov),

- zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 663/2007 Z. z.“),

- zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Navrhovateľ vo svojom návrhu uvádza, že «... v podmienkach Slovenskej republiky... Zákonník práce vytvára viacerú úroveň minimálnej mzdy, a to v závislosti od náročnosti práce daného zamestnanca. Tie v § 120 označuje ako minimálne mzdové nároky: „Zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, je povinný zamestnancovi poskytnúť mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre stupeň náročnosti práce príslušného pracovného miesta. Ak mzda zamestnanca v kalendárnom mesiaci nedosiahne sumu minimálneho mzdového nároku, zamestnávateľ poskytne zamestnancovi doplatok v sume rozdielu medzi dosiahnutou mzdou a sumou minimálneho mzdového nároku ustanoveného pre stupeň patriaci príslušnému pracovnému miestu.“...

... Takýto systém odmeňovania zamestnancov za vykonanú prácu ale nie je priznaný všetkým zamestnancom. Výnimku tvoria v tejto súvislosti zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme (ďalej len „verejní zamestnanci“). K ich zamestnávateľom patrí široký okruh subjektov:...

... Odmeňovanie väčšiny verejných zamestnancov sa spravuje osobitným zákonom, ktorým je zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Za podmienok a v rozsahu ustanovených týmto zákonom patrí verejnému zamestnancovi plat. Zamestnávateľ zaradí zamestnanca do platovej triedy podľa najnáročnejšej pracovnej činnosti z hľadiska jej zložitosti, zodpovednosti, fyzickej záťaže a psychickej záťaže, ktorú má vykonávať podľa druhu práce dohodnutého v pracovnej zmluve, a podľa splnenia kvalifikačných predpokladov, ktoré sú potrebné na jej vykonávanie. S dvoma výnimkami následne zamestnávateľ určí dĺžku započítanej praxe zamestnanca a v závislosti od nej ho zaradí do jedného z 12 platových stupňov.

... Zamestnancovi zaradenému do platovej triedy podľa § 5 zákona č. 553/2003 Z. z. patrí tarifný plat v sume platovej tarify ustanovenej pre platovú triedu a platový stupeň, do ktorých je zaradený, podľa základnej stupnice platových taríf alebo podľa osobitnej stupnice platových taríf Základná stupnica platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme je uvedená v prílohe č. 3, osobitná stupnica platových taríf vybraných skupín zamestnancov je uvedená v prílohe č. 4, osobitná stupnica platových taríf výskumných a vývojových zamestnancov a zdravotníckych zamestnancov, ktorí nie sú odmeňovaní podľa osobitného predpisu, je uvedená v prílohe č. 5.

... Základná stupnica platových taríf uvedená v prílohe č. 3 a osobitné stupnice platových taríf uvedené v prílohách č. 4 a 5 k zákonu č. 553/2003 Z. z. stratili platnosť ustanovením zvýšených stupníc platových taríf podľa § 28 ods. 3 predmetného zákona, a to na základe nariadenie vlády, ktorým sa ustanovili zvýšené stupnice platových taríf a termín ich účinnosti v nadväznosti na kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa dohodnutú na príslušný kalendárny rok. V súčasnosti je ním nariadenie vlády č. 366/2016 Z. z. so svojimi prílohami č. 1 až 3.

... Prílohy č. 1 až 3 predstavujú tabuľky, z ktorých vyplýva, že podstatná časť tarifných plátov niektorých verejných zamestnancov sa nachádza pod úrovňou 435 eur, t. j. sumou minimálnej mzdy stanovenej pre rok 2017 pre absolútnu väčšinu zvyšných zamestnancov.».

Za relevantné ustanovenia predpisov vyššej právnej sily, s ktorými sa má posúdiť namietaný nesúlad navrhovateľom označených právnych predpisov, resp. ich ustanovení, navrhovateľ v návrhu uvádza čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 36 ústavy, čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, čl. 28 listiny, ako aj čl. 7 písm. a) paktu a čl. 4 ods. 1 charty.

Navrhovateľ odôvodňuje nesúlad napadnutých ustanovení s predpismi vyššej právnej sily takto:

«... Ako uviedol Ústavný súd v náleze PL. ÚS 13/2012, právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby zamestnancom umožnila dôstojnú životnú úroveň, patrí do kategórie sociálnych práv. Domáhať sa ho možno, ako uvádza čl. 51 ods. 1 ústavy, len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Okrem toho, priamo čl. 36 písm. a) ústavy

stanovuje, že zákon zabezpečuje zamestnancom právo na odmenu za vykonanú prácu. Uvedené právo je jedno z nemnohých ustanovení II. hlavy ústavy, ktoré sa líši od textu Listiny základných práv a slobôd. Slovenský ústavodarca prevzal v roku 1992 jeho vlastný, pôvodný návrh znenia čl. 28 Listiny (federálne zhromaždenie, tlač 330/VI. volebné obdobie), ktorý nebol v pôvodnom rozsahu akceptovaný Federálnym zhromaždením ČSFR. Obsahom čl. 36 písm. a) ústavy je v prvom rade záruka poskytovania minimálneho, subsidiárneho štandardu odmeňovania v pracovnoprávných vzťahoch a v súlade so zmyslom ústavného zakotvenia sociálnych práv nemá vyjadrovať právo na optimálnu odmenu za vykonanú prácu. To je priestor na autonómiu vôle strán. Ustanovenie má medzinárodnoprávny náprotivok v čl. 7 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty. Kontrolné orgány (Výbor pre ľudské práva a Európsky výbor pre sociálne práva), ktoré dohliadajú nad dodržiavaním práv štúdiom správ jednotlivých štátov, sa v súvislosti s týmito článkami sústreďujú na úpravu minimálnej mzdy, a nie je dôvod v inom svetle vnímať aj čl. 36 písm. a) ústavy. Obdobne ako Ústavný súd, aj relevantná odborná literatúra k Listine základných práv a slobôd vníma čl. 28 a právo na spravodlivú odmenu za prácu tak, že sa realizuje predovšetkým stanovením minimálnej mzdy...

... Ako uvádzame... tarifný plat veľkého množstva verejných zamestnancov určený nariadením vlády v súčasnosti nedosahuje výšku minimálnej mzdy, ktorú pre absolútnu väčšinu iných zamestnancov prikazuje nariadenie vlády vydané na základe zákona č. 663/2007 Z. z. Uvedené sa na prvý pohľad nemusí javiť ako problematické, nakoľko zákon č. 663/2007 Z. z. obsahuje inštitút doplatku k minimálnej mzde. Tento inštitút sa však uplatňuje len pri minimálnej mzde, nie však pri minimálnych mzdových nárokoch tak, ako ich garantuje Zákonník práce. Dôvodom je § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z.: „Pri poskytovaní platu zamestnancom, na ktorých sa vzťahuje tento zákon, zamestnávateľ neuplatní ustanovenia... § 120 až 124... Zákonníka práce.“

... Príkladom je ôsma platová trieda, platový stupeň 1. v prílohe č. 1 k nariadeniu vlády č. 366/2016 Z. z., stanovená vo výške 427,50 EUR. Podľa charakteristiky platových tried pre pracovné činnosti s prevahou duševnej práce pri výkone práce vo verejnom záujme ide o „samostatné ucelené odborné práce so zvýšenými nárokmi na myslenie vyžadujúce spracúvanie nových a spravidla neúplných informácií so značným rozsahom

väzieb v rámci príslušného úseku činností podľa všeobecne záväzných právnych predpisov alebo podľa melodických usmernení s rámcovo stanovenými výstupmi. Práce vyžadujúce osobitné podklady pri riešení zložitých problémov a spoluprácu s viacerými organizačnými útvarmi mimo vlastného zamestnávateľa a so zodpovednosťou za výsledky práce, prípadne za rozhodnutia s dôsledkami pre organizačné útvary týchto subjektov, prípadne pre tieto subjekty samotné.“

... Ak by sme hľadali náprotivok takejto charakteristiky v Zákonníku práce (príloha č. 1, pracovné miesta sú podľa miery zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti práce zamestnanca vymedzené týmito charakteristikami), boli by sme konfrontovaní buď s tretím alebo štvrtým stupňom náročnosti práce:

3. stupeň: „c) pracovné miesto zodpovedajúce tretiemu stupňu náročnosti práce charakterizuje výkon rôznorodých odborných alebo ucelených odborných prác alebo samostatné zabezpečovanie menej zložitých agend; samostatný výkon individuálnych tvorivých remeselných prác; riadenie alebo operatívne zabezpečovanie chodu zariadení alebo prevádzkových procesov spojené so zvýšenou duševnou námahou s prípadnou zodpovednosťou za zdravie a bezpečnosť iných osôb alebo za ťažko odstrániteľné škody.“

4. stupeň: „d) pracovné miesto zodpovedajúce štvrtému stupňu náročnosti práce charakterizuje samostatné zabezpečovanie odborných agend alebo výkon čiastkových koncepcných, systémových a metodických prác spojený so zvýšenou duševnou námahou; poskytovanie zdravotnej starostlivosti, odborné činnosti v zdravotníctve so zodpovednosťou za zdravie ľudí; riadenie, organizácia alebo koordinácia zložitých procesov alebo rozsiahleho súboru veľmi zložitých zariadení s prípadnou zodpovednosťou za životy a zdravie iných osôb.“

... Zákonník práce v súlade s vymedzením čl. 36 Ústavy, čl. 28 Listiny základných práv a slobôd, čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty poskytuje zamestnancom, na ktorých sa vzťahuje, garanciu: pokiaľ ich pracovné miesto spadá pod uvedený 3. alebo 4. stupeň, sadzba minimálneho mzdového nároku je násobkom minimálnej mzdy v eurách za mesiac, (ak ide o zamestnanca odmeňovaného mesačnou mzdou) a koeficientu minimálnej mzdy. V danom prípade by minimálny mzdový nárok pre pracovné miesto spadajúce pod 3. stupeň predstavoval 609 EUR, a pri 4. stupni 696 EUR.

... Verejný zamestnanec zaradený do ôsmej platovej triedy, platový stupeň 1. v prílohe č. 1 k nariadeniu vlády č. 366/2016 Z. z. má tabuľkou stanovený plat vo výške 427,50 EUR. Prostredníctvom inštitútu doplatku k minimálnej mzde má síce nárok na doplatenie 7,50 EUR, avšak zákon mu negarantuje minimum vo výške 609 EUR (pokiaľ by sme sa v danom prípade priklonili k tomu, že charakteristika ôsmej platovej triedy, platový stupeň 1. prílohy č. 1 zodpovedá skôr 3. stupňu náročnosti práce podľa Zákonníka práce).

... Činnosťou zákonodarcu (ale aj vlády Slovenskej republiky) tak vznikol stav, že zamestnancom, na ktorých sa vzťahuje prioritne Zákonník práce a ktorí vykonávajú prácu obdobnej náročnosti ako príslušní verejní zamestnanci (ktorých plat je určený na základe zákona č. 553/2003 Z. z.) zákon zabezpečuje spravodlivejšie pracovné podmienky, právo na vyššiu odmenu za vykonanú prácu. A teda aj vyššie minimum, napriek tomu, že môže ísť (a v praxi aj pôjde) o prácu rovnakej hodnoty.

... Keď uvádzame, že v praxi aj pôjde o prácu rovnakej hodnoty, príkladom je ekonómka pôsobiaca v súkromnej obchodnej spoločnosti oproti ekonómke, ktorej zamestnávateľom je základná škola zriadená obcou. Zákonník práce jej zabezpečuje vyššie mzdové minimum ako zabezpečuje zákon č. 553/2003 Z. z. v spojení s nariadením vlády č. 366/2016 Z. z. ekonómke – verejnej zamestnankyni. Jediným rozlišovacím dôvodom medzi týmito zamestnancami je ich iné postavenie.

... Čl. 36 písm. a) Ústavy je potrebné vnímať vo svetle úpravy minimálnej mzdy (PL. ÚS 13/2012). Článok 51 Ústavy požaduje konkretizáciu práva podľa čl. 36 písm. a) Ústavy v zákonoch, pričom jedným z nich je Zákonník práce (mutatis mutandis III. ÚS 64/00, s. 11).

... Subjektom základného práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, resp. základného práva na spravodlivú odmenu za prácu v zmysle Listiny základných práv a slobôd sú „zamestnanci“. Ústava identifikuje subjekt ochrany v plurále. Pri výklade a uplatnení čl. 36 je odôvodnené nahradiť doslovný výklad reštriktívnym výkladom tak, že práva podľa čl. 36 (resp. 28 Listiny) sa nepriznávajú iba skupine osôb, ktoré majú postavenie zamestnancov spoločne, ale že ide o právo, ktoré sa priznáva každej fyzickej osobe, ak je v postavení zamestnanca... Rovnako vníma toto právo čl. 7 Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach („právo každého človeka“).

... Špecifikom základného práva podľa čl. 36 Ústavy, ako aj čl. 28 Listiny je, že sa ho možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré jeho ustanovenia vykonávajú. Špecifickosť spočíva v tom, že pokiaľ sú určité práva základnými právami, nie je možné ich zákonom vykonávať či upresňovať v tom zmysle, že by boli tieto práva dané zákonodarcovi k dispozícii, aby ich naplnil konkrétnym obsahom. Obsah základného práva musí byť vždy vymedzený bez vplyvu zákonodarcu, resp. aj proti jeho vôli. Zákonodarca tak môže základné práva už len obmedzovať, resp. nedostatočne zabezpečovať. V opačnom prípade by už nešlo o základné (teda od zákonodarcu nezávislé) práva. Vo všeobecnosti existuje zhoda na tom, že určité jadro týchto práv musí byť zachované vždy, a to aj napriek prípadnej nečinnosti zákonodarcu či pri nedôslednom vykonaní (naplnení) týchto práv zákonodarcom...

... V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že ústavné obmedzenie ochrany základného práva podľa čl. 36 Ústavy, ako aj čl. 28 Listiny do rozsahu ochrany priznanej zákonom sa relativizuje v spojení s čl. 7 ods. 5 a čl. 154c ods. 1 Ústavy. Medzinárodné zmluvy, ktoré podľa týchto ustanovení sú prameňom práva, majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. To sa týka aj zákonov určujúcich podmienky ochrany základných práv a slobôd a vymedzujúcich rozsah tejto ochrany. Ak medzinárodný dohovor s prednosťou pred zákonom priznáva intenzívnejšiu alebo širšiu ochranu, než zákon vykonávajúci ustanovenia ústavných noriem uvedených v čl. 51 ods. 1, potom sa aj práv tu uvedených možno domáhať aj nad rámec zákonov, v rozsahu, v akom sa dané základné právo priznáva podľa medzinárodnej zmluvy...

... Takouto medzinárodnou zmluvou je nepochybne aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorý obsahuje čl. 7: „Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého človeka na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky, ktoré zabezpečujú najmä odmenu, ktorá poskytuje ako minimum všetkým pracovníkom spravodlivú mzdu a rovnakú odmenu za prácu rovnakej hodnoty bez akéhokoľvek rozlišovania, pričom najmä ženám sú zaručené pracovné podmienky nie horšie než aké majú muži, s rovnakou odmenou za rovnakú prácu. K interpretácii čl. 7 vydal Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (orgán nezávislých expertov pre monitorovanie implementácie medzinárodného paktu, pozn.) všeobecný komentár č. 23 (2016), E/C.12/GC/23 z 27. apríla 2016. V časti C. Základné záväzky (core obligations) uvádza:

„Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami paktu majú základný záväzok zabezpečiť aspoň minimálne esenciálne úrovne práva na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky. Menovite, to vyžaduje od štátov... c) zaviesť v právnych predpisoch a po konzultácii s reprezentatívnymi organizáciami zamestnancov a zamestnávateľov, a inými príslušnými partnermi, minimálne mzdy, ktoré sú nediskriminačné a nedotknuteľné, stanovené pri zohľadnení relevantných ekonomických faktorov a indexované na životné náklady, aby sa zabezpečil dôstojný život zamestnancov a ich rodín.“

... Pri základnom práve podľa čl. 36 Ústavy, ako aj čl. 28 Listiny má štát pozitívny záväzok, nakoľko „Ústava v čl. 51 zaručuje, že Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51“ (PL. ÚS 13/97). Obsahom pozitívneho záväzku vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v Ústave priznal občanovi (II. ÚS 8/96).

... S verejnými zamestnancami, ktorých plat je stanovený na základe zákona č. 553/2003 Z. z. a nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z. sa vo vzťahu k ich základnému právu na spravodlivú odmenu za prácu zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ktorou sú zamestnanci s minimálnou mzdou a minimálnymi mzdovými nárokmi zabezpečenými Zákonníkom práce.

... K uvedenému dochádza na základe tzv. kvalifikovaného kritéria, ktorým je iné postavenie verejných zamestnancov. Iné postavenie je podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy zakázaným diskriminačným dôvodom, ako to vo svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti už Ústavný súd vyslovil v náleze III. ÚS 64/00. Ak Ústavný súd považoval skutočnosť, či niekto je alebo nie je duchovným ktorejkoľvek cirkvi za jeho iné postavenie, pre ktoré ho nemožno zvýhodňovať ani znevýhodňovať, nesporne sú v takomto inom postavení verejní zamestnanci.

... K problematike diskriminácie uviedol Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), že rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť (Evans v. the United Kingdom, sťažnosť č. 6339/05, rozsudok zo 7. marca 2006, bod 73).

... Ústavný súd aplikuje na diskrimináciu ústavnoprávny test (PL. ÚS 10/04 – zmena odpredaja štátnych bytov, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 13/09 – zákon o sociálnych službách), kde nachádza odpovede na túto množinu otázok:

(1) Došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd

(2) a bolo to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňiteľného dôvodu,

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine

(4) a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť (porov. rozhodnutie ústavného súdu ČSFR Pl. ÚS 22/92), pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah?...

... Základné právo podľa čl. 36 Ústavy, čl. 28 Listiny, čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, resp. čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty je nepochybne relatívnym právom, Pri obmedzovaní základných práv a slobôd druhej generácie Ústavný súd odmietol hľadať vlastné testy pre posúdenie ústavnej konformity, ale využíva test racionality v štruktúre, ako ju pozná Ústavný súd Českej republiky (bod 73, PL. ÚS 14/2014): „Ku kombinácii s požiadavkou vyplývajúcou z čl. 4 ods. 4 Listiny možno vytýčiť 4 kroky vedúce k záveru o ústavnosti či neústavnosti zákona, ktorý vykonáva ústavne garantované sociálne práva:

i). vymedzenie účelu a podstaty sociálneho práva, teda určitého esenciálneho obsahu. Toto jadro sociálneho práva v posudzovanom prípade vyplýva z čl. 31 Listiny v kontexte s čl. 4 ods. 4 Listiny.

ii). vyhodnotenie, či sa zákon nedotýka samej existencie sociálneho práva alebo jeho skutočnej realizácie (esenciálneho obsahu). Ak sa nedotýka esenciálneho obsahu sociálneho práva, ďalej

iii). posúdenie, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ; teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv, a napokon

iv). zváženie otázky, či zákonný prostriedok použitý na jeho dosiahnutie je rozumný (racionálny), aj keď nie nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší.

Iba pri prípadnom zistení v kroku 2), totiž že zákon svojím obsahom zasahuje do samotného esenciálneho obsahu základného práva, by mal prísť na rad test

proporcionality, ktorý by okrem iného vyhodnotil, či zásah do esenciálneho práva je odôvodnený úplnou výnimočnosťou aktuálnej situácie, ktorá by taký zásah ospravedlňovala.“ (Pl. ÚS 1/08).“

... Ad i). Pri zisťovaní účelu a podstaty sociálneho práva podľa čl. 36 Ústavy, čl. 28 Listiny, čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, resp. čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty, teda jeho určitého esenciálneho obsahu vychádzame zo záverov Ústavného súdu, ktoré uviedol v náleze PL. ÚS 13/2012: „Obsahom čl. 36 písm. a) ústavy je v prvom rade záruka poskytovania minimálneho subsidiárneho štandardu odmeňovania v pracovnoprávných vzťahoch a v súlade so zmyslom ústavného zakotvenia sociálnych práv nemá vyjadrovať právo na optimálnu odmenu za vykonanú prácu. To je priestor na autonómiu vôle strán. Ustanovenie má medzinárodnoprávny náprotivok v čl. 7 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty. Kontrolné orgány (Výbor pre ľudské práva a Európsky výbor pre sociálne práva), ktoré dohliadajú nad dodržiavaním práv štúdiom správ jednotlivých štátov, sa v súvislosti s týmito článkami sústreďujú na úpravu minimálnej mzdy, a nie je dôvod v inom svetle vnímať a čl. 36 písm. a) ústavy.“ Esenciálnym obsahom základného práva je garancia, že zákon stanoví odmenu, ktorá poskytuje ako minimum všetkým pracovníkom spravodlivú mzdu a rovnakú odmenu za prácu rovnakej hodnoty bez akéhokoľvek rozlišovania.

... Ad ii.) Pri vyhodnotení, či sa zákon nedotýka esenciálneho obsahu základného práva je potrebné zdôrazniť, že minimálna mzda je v nadväznosti na inštitút minimálnych mzdových nárokov v Slovenskej republike diferencovaná. O tejto možnosti hovorí aj všeobecný komentár č. 23 (2016) Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva E/C.12/GC/23 z 27. apríla 2016: „Minimálna mzda by sa mala uplatňovať systematicky a mala by čo najviac chrániť zamestnancov v čo najväčšom rozsahu, a to vrátane zamestnancov v zraniteľných situáciách. Minimálna mzda sa môže aplikovať všeobecne alebo sa líšiť medzi sektormi, regiónmi, zónami a profesionálnymi kategóriami, pokiaľ sa platy aplikujú bez priamej alebo nepriamej diskriminácie a zabezpečujú dôstojné živobytie.“ Ústavne prípustným tak nie je diferencovanie minimálnej mzdy podľa náročnosti práce (čo robia minimálne mzdové nároky), na rozdiel od ústavne neprípustného (diskriminačného) zaobchádzania s verejnými zamestnancami, pri ktorých sa minimálna

výška mzdy určená Zákonníkom práce pre charakterizované pracovné miesto neuplatňuje. Tento stav nemožno hodnotiť inak ako dotýkanie sa esenciálneho obsahu základného práva, k čomu by v zmysle metodológie testu racionality malo pristúpiť uvedenie testu proporcionality, ktorý by okrem iného vyhodnotil, či zásah do esenciálneho práva je odôvodnený úplnou výnimočnosťou aktuálnej situácie, ktorá by taký zásah ospravedlňovala. Navrhovatelia by takúto výnimočnosť videli možno v situácii vojny, vojnového stavu či hroziaceho ekonomického kolapsu Slovenskej republiky, čo je však v súčasnosti (a dúfajúc, že aj v budúcnosti) vylúčené.

... Ad iii) Pokiaľ by bol Ústavný súd iného názoru a prešiel by k tretiemu subtestu, hľadal by, či zákonná úprava sleduje legitímny cieľ; teda či nie je svojvoľným zásadným znížením celkového štandardu základných práv. Podľa názoru navrhovateľov nemožno v súčasnej ekonomickej situácii považovať za legitímny cieľ šetrenie na platoch verejných zamestnancov, pričom iný dôvod pre nízku sumu ich platov stanovených na základe zákona č. 553/2003 Z. z. a nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z. navrhovateľom nie je známy. Celkový štandard základného práva podľa čl. 36 Ústavy, čl. 28 Listiny, čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, resp. čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty stanovuje Zákonník práce (aj) cez minimálne mzdové nároky, pričom vylúčenie verejných zamestnancov spod uplatňovania tohto inštitútu (berúc do úvahy nižšiu sumu platov stanovených v prílohách č. 1 až 3 nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z.) hodnotíme iba ako prejav svojvôle, sledujúceho šetrenie na platoch verejných zamestnancov.

... Ad iv) Štvrtý subtest testu racionality sa týka zváženia otázky, či zákonný prostriedok použitý na dosiahnutie legitímneho cieľa je rozumný (racionálny), aj keď nie nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší. K tomuto subtestu by Ústavný súd podľa názoru navrhovateľov pristúpiť nemal, nakoľko preukázanie legitímneho cieľa nie je možné. Ak by bol Ústavný súd opačného názoru, navrhovatelia uznávajú, že samotné vylúčenie § 120 Zákonníka práce ustanovením § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. a stanovenie výšky platu v prílohách č. 1 až 3 nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z. (pamätajúc na platový stupeň, počet rokov praxe a platovú triedu) nemusí byť nevyhnutne najlepší, najvhodnejší, najúčinnnejší či najmúdrejší spôsob stanovenia výšky platu verejných zamestnancov. Ak sa ale takto deje zároveň s tým, že výška takto

ustanoveného platu je nižšia ako zabezpečujú minimálne mzdové nároky zvyšnej väčšine zamestnancov prostredníctvom Zákonníka práce, použitý zákonný prostriedok nemožno hodnotiť ako rozumný (racionálny).»

K napadnutému § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. navrhovateľ uvádza:

«... Ustanovenie § 28 ods. 1 predstavuje blanketnú normu pre vydanie nariadenia vlády, ktoré upravuje zvýšené stupnice platových taríf (prílohy č. 1 až 3 nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z.). Kvôli vysokej frekvencii rušenia starých a vydávania nových nariadení vlády by sa mohlo stať, že po začatí konania na Ústavnom súde dôjde k zrušeniu nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z. a jeho nahradeniu novým, pričom ústavnoprávny problém by v ňom bol ten istý. Za týchto podmienok by Ústavný súd v zmysle § 41a ods. 4 konanie zastavil, pretože preskúmaný právny predpis by stratil platnosť.

... V záujme vyhnutia sa uvedenej situácii je napadnuté aj ustanovenie § 28 ods. 1, nakoľko v prípade stotožnenia sa s argumentáciou navrhovateľov by mohol Ústavný súd (po prípadnom zrušení doterajšieho nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z.) pristúpiť k tomu, že „ustanovenie § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 36 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty“, čo by vo vzťahu k novému nariadeniu vlády s totožnými ústavnoprávnymi problémami znamenalo jeho derogáciu mlčky (v zmysle záverov Ústavného súdu uvedených v náleze PL. ÚS 8/02).»

Skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní takto rozhodol:

„Ustanovenie § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 36 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny

základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty.

Ustanovenie § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v časti „§ 120“ nie je v súlade s čl. 36 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty.

Prílohy č. 1 až 3 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 366/2016 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme nie sú v súlade s čl. 36 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 28 v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 Listiny základných práv a slobôd, s čl. 7 písm. a) Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty.“

II.

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

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade nariadení vlády... s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

Z citovaného čl. 125 ods. 1 písm. a) a b) ústavy vyplýva, že je v právomoci ústavného súdu preskúmať súlad zákonov s ústavou a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, ako aj súlad nariadení vlády s ústavou, s ústavnými zákonmi,

s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi.

V konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy postupuje ústavný súd s ohľadom na čl. 140 ústavy predovšetkým podľa všeobecných ustanovení § 18 až § 36 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a podľa osobitných ustanovení § 37 až § 41b zákona o ústavnom súde upravujúcich osobitné procesné pravidlá konania o súlade právnych predpisov.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov môže podať len okruh aktívne legitimovaných osôb. Podľa č. 130 ods. 1 písm. a) ústavy a podľa § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov národnej rady. V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že návrh podala skupina 32 poslancov národnej rady.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

K prvému výroku

Predložený návrh v časti, v ktorej skupina poslancov namieta nesúladi § 28 ods. 1 zákona č. 553/2003 Z. z. s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 listiny v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) paktu a s čl. 4 ods. 1

charty, ako aj § 29 ods. 4 zákona č. 553/2003 Z. z. v časti „§ 120“ s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 listiny v spojení s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) paktu a s čl. 4 ods. 1 charty, nesignalizuje nedostatky procesných podmienok, ktoré by vylučovali prijatie návrhu v tejto časti na ďalšie konanie a preskúmanie napadnutého ustanovenia zákona č. 553/2003 Z. z. v konaní o súlade právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 7/04, PL. ÚS 28/05).

Na základe uvedených skutočností ústavný súd podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia.

K druhému výroku

Zákon č. 333/2017 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2018 v § 5 zvýšil platové tarify od 1. januára 2018 o 4 %. Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 359/2017 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, „spresnilo“ zvýšené stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a s účinnosťou od 1. januára 2018 zrušilo nariadenie vlády č. 366/2016 Z. z.

V konaní o súlade právnych predpisov je ústavný súd oprávnený posudzovať v zásade len súlad platných predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo vyplýva z čl. 125 ústavy, ako aj z § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. Ústavný súd podľa svojej ustálenej judikatúry zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov pri abstraktnej kontrole ústavnosti za dôvod na zastavenie konania (napr. PL. ÚS 42/03, PL. ÚS 17/05, PL. ÚS 12/08, PL. ÚS 13/08, PL. ÚS 6/2010, PL. ÚS 13/2016).

V nadväznosti na uvedené ústavný súd zastavil konanie o časti návrhu, v ktorej skupina poslancov namieta nesúlad príloh č. 1 až 3 nariadenia vlády č. 366/2016 Z. z. s čl. 36 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, s čl. 28 listiny v spojení

s čl. 4 ods. 3 a 4 listiny, s čl. 7 písm. a) paktu a s čl. 4 ods. 1 charty, t. j. rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 30. mája 2018