



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/2012-30

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 11. júla 2012 predbežne prerokoval návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa 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 s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a), čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.
2. **P o z a s t a v u j e** účinnosť zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa 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.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 25. júna 2012 doručený návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa 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 (ďalej aj „zákon č. 62/2012 Z. z.“ alebo „napadnutý zákon“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a), čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Navrhovateľ sa domáhal aj toho, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 2 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“) pozastavil účinnosť zákona č. 62/2012 Z. z.

3. Generálny prokurátor v úvode svojho návrhu cituje v podstate všetky ustanovenia napadnutého zákona vrátane prílohy k zákonu č. 62/2012 Z. z., následne uvádza skutkový stav danej veci a rozvíja svoju argumentáciu takto:

«(...) S poukazom na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť ústavného súdu navrhujem zrušiť zákon č. 62/2012 Z. z. v celom rozsahu. Z dôvodov uvedených v ďalšej časti tohto návrhu, zastávam názor, že základná koncepcia zákona nie je v súlade s ústavou. Preto ustanovenia zákona, ktoré samé osebe nie sú v nesúlade s ústavou, treba zrušiť, lebo samostatne nie sú uplatniteľné.

1. K súladu napadnutého právneho predpisu s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy

(...) Zákonodarný orgán zákonom č. 62/2012 Z. z. upravil minimálne mzdové nároky sestier a pôrodných asistentiek (ďalej len „sestier“) odmeňovaných mzdou v pracovnom pomere. Realizoval tak pozitívny záväzok štátu chrániť základné práva a slobody ustanovené ústavou, vyplývajúci mu z ustanovenia čl. 36 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. (...)

Podľa už publikovaného právneho názoru ústavného súdu sa právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby umožnila zamestnancom dôstojnú životnú úroveň, zabezpečuje prostredníctvom zákonov a podzákonných noriem, ktoré upravujú pracovnoprávne vzťahy a v rámci nich osobitne konkretizujú odmeňovanie. Právo na odmenu za vykonanú prácu totiž vyjadruje jednu zo základných charakteristík pracovného pomeru, ktorou je jeho odplatnosť (PL.ÚS 5/1997).

Právo zamestnancov na odmenu za vykonanú prácu je zaradené do druhej hlavy ústavy pod názvom „Základné práva a slobody“, a to v jej piatom oddiele, ktorý upravuje hospodárske, sociálne a kultúrne práva.

Článok 36 písm. a) ústavy súčasne splnomocňuje národnú radu ustanoviť zákonom podrobnejšiu úpravu práva zamestnanca na odmenu za vykonanú prácu, domôcť sa ktorého možno v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú.

Ústavné princípy, ktorým musí takáto zákonná právna úprava zodpovedať, sú obsiahnuté v ďalších ustanoveniach ústavy, predovšetkým v čl. 12 (diskriminácia) a čl. 13 (vymedzenie základných práv) a v čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy (pokiaľ ide o rešpektovanie základných princípov a hodnôt demokratického právneho štátu).

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou (PL.ÚS 15/98).

Článok 1 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy ustanovuje základné princípy pôsobenia všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky, vrátane národnej rady, pri tvorbe práva, teda pri prijímaní zákonov. Ustanovenie čl. 1 ods. 1 ústavy ukladá aj zákonodarcovi

povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu. Pokiaľ zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s ustanoveniami ústavy, poruší tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Týmto ustanovením je tak predurčená kvalita normotvornej činnosti zákonodarcu. Pri aplikácii ústavy sa žiadne z jej ustanovení nemôže vyčleňovať z kontextu a interpretovať izolovane. Pri interpretácii a aplikácii ústavy nemožno porušovať či ignorovať vzájomnú súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú. Princíp právneho štátu sa v rámci tvorby zákona dodrží vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahmi, ktoré prijatý zákon upravuje (m. m. PL.ÚS 32/95).

Ústavný súd už konštatoval, že rozsah úvahy, ktorou disponuje zákonodarný zbor pri identifikácii spoločenských problémov a potrieb, pri voľbe vhodných právno-regulačných nástrojov ich riešenia a uspokojovania, ako aj v súvislosti s implementáciou konkrétnych legislatívnych nástrojov do zvolenej spoločenskej a hospodárskej politiky, je síce široký, avšak nie je neohraničený. Hranicou pre rozhodnutie zákonodarcu v súvislosti s voľbou konkrétneho legislatívneho opatrenia sú práve kautely vyplývajúce z ústavného poriadku interpretovaného a aplikovaného v zmysle koncepcie materiálneho právneho štátu. Preto v záujme ochrany ústavnosti nemožno prihliadať iba na formálnu stránku veci, to znamená na skutočnosť, že národná rada v rámci svojej kompetencie upravila zákonom určitý spoločenský vzťah. Nie je podstatná len formálna existencia zákona, ale predovšetkým jeho obsah z hľadiska súladu so všetkými tými ustanoveniami ústavy, ktoré majú súvislosť so spoločenskými vzťahmi, tvoriacimi predmet zákonnej úpravy.

Subjektom ústavou garantovaného práva na odmenu za vykonanú prácu sú „zamestnanci“ bez ohľadu na štátnu príslušnosť, t. j. fyzické osoby zamestnávané v pracovnoprávných vzťahoch.

V zmysle § 119 ods. 1 Zákonníka práce mzda nesmie byť nižšia ako minimálna mzda ustanovená osobitným predpisom. Týmto osobitným predpisom je zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde, ktorý v ustanovení § 1 upravuje poskytovanie minimálnej mzdy zamestnancovi v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu na zabezpečenie minimálnej úrovne príjmu zamestnanca za vykonanú prácu. Zákon splnomocňuje vládu Slovenskej republiky, aby nariadením ustanovila sumu minimálnej mzdy na príslušný kalendárny rok.

Zákonník práce v ustanovení § 120 zaviedol pre zamestnanca inštitút minimálnych mzdových nárokov. Uplatňuje sa výlučne u zamestnávateľov, ktorí nemajú odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve. Inštitút minimálneho mzdového nároku garantuje minimálnu výšku mzdy zamestnanca - v závislosti od stupňa náročnosti práce príslušného pracovného miesta - ktorú je zamestnávateľ povinný zamestnancovi poskytnúť. Sadzba minimálneho mzdového nároku sa podľa Zákonníka práce vypočíta ako súčin sumy minimálnej mzdy určenej nariadením vlády a koeficientu priradeného jednému zo šiestich stupňov náročnosti práce. Sadzba minimálneho mzdového nároku pre prvý stupeň náročnosti práce zodpovedá sume minimálnej mzdy (v súčasnosti 327,2 Eur mesačne) a sadzba minimálneho mzdového nároku pre šiesty (najvyšší) stupeň náročnosti práce zodpovedá dvojnásobku sumy minimálnej mzdy (v súčasnosti 654,4 Eur). Pre vymedzenie sadzby minimálneho mzdového nároku Zákonníkom práce je rozhodujúca výlučne náročnosť práce (zložitosť, zodpovednosť, namáhavosť) vykonávanej na konkrétnom pracovnom mieste. Neprihliada sa na subjektívne predpoklady zamestnanca, teda na stupeň vzdelania, jeho odbornú kvalifikáciu a dĺžku odbornej praxe.

Kritériá pre určenie sadzby minimálneho mzdového nároku sestier, odmeňovaných mzdou v pracovnom pomere podľa zákona č. 62/2012 Z. z., sú výlučne subjektívneho charakteru, t. j. sú viazané na osobu sestry, lebo zohľadňujú dĺžku výkonu praxe, dosiahnutý stupeň jej odbornej kvalifikácie, prípadne vykonávanie riadiacej a organizačnej funkcie. Takto určená sadzba minimálneho mzdového nároku je v rozpätí od sumy 640 Eur po 1.067,2 Eur mesačne.

Inštitút minimálnej mzdy (minimálnych mzdových nárokov) je štátom garantovanou hranicou odmeny zamestnanca za vykonanú prácu, ktorá mu má zaručiť dôstojnú životnú úroveň. Pochopiteľne, nevzťahuje sa na výšku konkrétne dohodnutej mzdy, rešpektujúcej zmluvnú voľnosť účastníkov pracovnoprávných vzťahov. Porovnaním minimálnej mzdy (minimálneho mzdového nároku) určenej v zmysle Zákonníka práce, t. j. sumy 327,2 Eur mesačne, s najnižším minimálnym mzdovým nárokom sestier podľa zákona č. 62/2012 Z. z., t. j. sumy 640 Eur mesačne, vznikne takmer dvojnásobná disproporcja v odmeňovaní. Pre ilustráciu možno tiež uviesť, že podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky dosiahla v roku 2011 priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve hodnotu 786 Eur.

Právo zamestnanca na odmenu za vykonanú prácu (čl. 36 písm. a) ústavy) je tematicky zaradené do piateho oddielu druhej hlavy ústavy, upravujúceho hospodárske, sociálne a kultúrne práva, vymožitelnosť ktorých je v zmysle čl. 51 ústavy vymedzená vykonávacími zákonmi. Ústava neposkytuje záväznú definíciu, čo možno pod pojmom „dôstojná životná úroveň“ rozumieť. Absencia definovania dôstojnej životnej úrovne vytvára tak pre zákonodarcu priestor na úvahu ako, v akom rozsahu a akým spôsobom ústavný príkaz obsiahnutý v čl. 36 písm. a) ústavy naplní. Hranice úvahy sú súčasne limitované, a to jednak právom na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov obsiahnutých v celom rade dohovorov Medzinárodnej organizácie práce (MOP), ktorými je naša republika viazaná, jednak ústavnou zásadou - zákazom diskriminácie upravenej v čl. 12 ústavy a rovnako v čl. 13 ústavy, ktorý dovoľuje, aby ústavou zaručené základné práva a slobody boli obmedzené zákonom s tým, že 1) povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, 2) medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom, 3) zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky a 4) pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa môžu použiť len na stanovený cieľ.

Z hľadiska posudzovanej veci treba predovšetkým uviesť, že nie je podstatné, či práva zamestnancov na odmenu, ako jednej z podmienok naplnenia ich práva na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, sú upravené v jednom alebo vo viacerých zákonoch. Takisto samotná rozdielnosť súm minimálnych mzdových nárokov ešte sama osebe neznamena zvýhodnenie alebo znevýhodnenie niektorej zo skupín osôb. Rovnosť v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy nevyjadruje kvantitatívnu rovnosť, ale takú rovnosť v právach, ktorá musí mať svoj ďalší, kvalitatívny rozmer. Dôstojná životná úroveň je totiž pojem veľmi relatívny, podmienený množstvom subjektívnych faktorov. Jeho objektivizácia vyžaduje nielen viacero prístupov, ale aj stanovenie odlišných hľadísk pre rôzne skupiny osôb (zamestnancov).

Pre posúdenie predmetnej právnej normy je nevyhnutné v prvom rade skúmať, či prístup zákonodarcu k diferencovanej úprave úrovne minimálnych mzdových nárokov sestier je založený na objektívnych a rozumných dôvodoch, a teda, či existuje legitímny cieľ

zákonodarcu. Súčasne je potrebné vyhodnotiť, či medzi týmto cieľom a prostriedkom na jeho dosiahnutie (právo výhody) existuje vzťah proporcionality a či je v medziach ustanovených ústavou.

Podľa názoru navrhovateľa zákon č. 62/2012 Z. z. nenapĺňa ani jeden z týchto ústavných limitov. Vzhľadom na to, že cieľ zákonodarcu, ktorý prijatím právnej normy sleduje, by mal byť premietnutý v zákone, v dôvodovej správe k zákonu, resp. v jej prílohách, navrhovateľ pre lepšie porozumenie zámeru (zmyslu) uvedeného zákona vychádzal z jeho dôvodovej správy. Z jej všeobecnej časti vyplýva:

„Napriek skutočnosti, že kvalifikácia na výkon povolania a pravidlá výkonu povolania sestier a pôrodných asistentiek sú európsky rámcovo zjednotené, neexistuje jednotná právna úprava ich minimálnych mzdových nárokov. Profesionálny základ odbornej spôsobilosti a uznávania kvalifikácie sestier a pôrodných asistentiek je pre celú Európsku úniu rovnaký daný smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií. Sestry a pôrodné asistentky sú regulovaným povoláním, ktoré je regulované na úrovni Európskej únie. Dôsledkom tejto regulácie je, že ich odborná kvalifikácia na výkon povolania na vnútornom trhu je v podstatných prvkoch zjednotená vo všetkých členských štátoch Európskej únie, štátoch Dohody o európskom hospodárskom priestore a vo Švajčiarskej konfederácii. Umožňuje im to vykonávať svoje povolanie v každom z nich bez zbytočných administratívnych prekážok v rámci zásady voľného pohybu pracovnej sily.

Samostatný právny predpis, ktorý by v podmienkach Slovenskej republiky upravoval minimálne mzdové nároky všetkých sestier a pôrodných asistentiek, doteraz neexistoval.

Navrhovaný zákon rieši minimálnu mzdovú úroveň sestier a pôrodných asistentiek, ktoré sú odmeňované mzdou v pracovnom pomere, vrátane tých sestier a pôrodných asistentiek, ktoré sú v súčasnosti odmeňované podľa 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. Nerieši sa odmeňovanie sestier, ktoré sú v postavení samostatne zárobkovo činných osôb, pretože pri výkone ošetrovateľskej praxe touto formou nejde o pracovnoprávny vzťah, ale podľa obsahu zmluvy o občianskoprávny vzťah alebo o obchodnoprávny vzťah. Navrhovaný zákon je tak špeciálnym predpisom k všeobecnej úprave minimálnych mzdových nárokov upravených v Zákonníku práce.“

Aj keď dôvodová správa sa len nepriamo zmieňuje o potrebe zabezpečiť spravodlivé podmienky a odmenu na dosiahnutie primeranej životnej úrovne úmernej postaveniu sestier (v doložke Vplyvy na podnikateľské prostredie - Stabilizácia zdravotníckych pracovníkov a zníženie ich migrácie do zahraničia alebo do iných rezortov), z jej kontextu možno usudzovať, že zámerom zákonodarcu bolo zlepšiť životnú úroveň sestier a to s ohľadom na podmienky, ktoré majú možnosť dosiahnuť v iných krajinách Európskej únie, štátoch Dohody o európskom hospodárskom priestore a vo Švajčiarskej konfederácii. Komparáciu podmienok v iných krajinách, z ktorej by zákonodarca pri posúdení opodstatnenosti legislatívnej úpravy a určenia konkrétnej výšky súm minimálnych mzdových nárokov vychádzal, však dôvodová správa neobsahuje.

Naznačenému zámeru prisvieďa aj vyjadrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, zaslané Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky v liste z 18. apríla 2012 pod sp. zn. Z16459-2012-OL, z ktorého vyplýva:

„Vyššie citovaný zákon bol vypracovaný v nadväznosti na petíciu Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek, v ktorej sestry a pôrodné asistentky zahrnuli medzi svoje požiadavky aj stanovenie minimálnej mzdy pre tieto skupiny zdravotníckych pracovníkov.

Vláda Slovenskej republiky k petícii prijala uznesenie č. 386 z 8. júna 2011, v ktorom sa zaviazala k presadeniu minimálnych mzdových nárokov pre tieto okruhy osôb. Splnenie tejto úlohy bolo uložené ministrovi zdravotníctva v spolupráci s ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny.

Zámerom vypracovania návrhu zákona, ktorý upraví mzdové podmienky sestier a pôrodných asistentiek, bola skutočnosť, aby došlo k stabilizácii sestier a pôrodných asistentiek v Slovenskej republike z dôvodu ich masívneho odlivu do zahraničia za výhodnejšími mzdovými a pracovnými podmienkami a aby sa odvrátila hrozba štrajku tejto skupiny zdravotníckych pracovníkov.“

Treba pripomenúť, že oblasť hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sústavne podlieha ekonomickým zmenám a priamo úmerne závisí od úspešnosti hospodárskej a sociálnej politiky štátu a fungovania jeho makroekonomiky. Preto aj na nároky v oblasti hospodárskych práv, uplatňovaných jednotlivými skupinami osôb nemožno prihliadnuť bez rešpektovania tohto aspektu.

Legitímna cesta (petícia, hrozba štrajkom, prijatie zákona) ešte nemusí viesť k legitímnemu cieľu. K požiadavkám vyplývajúcim z princípu (zásady) proporcionality sa ústavný súd vyjadril vo viacerých konaniach (PL.ÚS 3/00, PL.ÚS 67/07), pričom uviedol, že tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti - cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný účel pokladať za uskutočnený.

Tieto požiadavky vyplývajúce z princípu (zásady) proporcionality zákon č. 62/2012 Z. z. v ich vzájomnej súvislosti nespĺňa.

Hrozba odchodu sestier za lepšími pracovnými podmienkami a odmenou za vykonanú prácu, sama osebe nemusí zakladať rozumný dôvod na to, aby ich postavenie (minimálne mzdové nároky) bolo v porovnaní s inými profesiami zvýhodnené. Tento argument by mohol byť zrozumiteľný pri zvažovaní ich uprednostenia na úkor ostatných jednotlivcov (zamestnancov, na ktorých sa vzťahuje režim Zákonníka práce), ak by bol súčasne podložený naliehavou potrebou ochrany verejného zdravia, resp. poskytovania zdravotnej starostlivosti. Takáto neodkladná situácia však v podmienkach Slovenskej republiky nenastala, ani reálne nehrozila a ani zákonodarca žiadne tomu nasvedčujúce argumenty neuviedol.

Dôvod, že reálna „hrozba“ migrácie existuje len v dôsledku regulácie povolania sestry, vyplývajúcej z predpisov Európskej únie, najmä smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií, nemožno akceptovať ako adekvátny. Smernica, na ktorú sa dôvodová správa odvoláva, bola prijatá 7. septembra 2005, pričom zákon bol národnou radou schválený 1. februára 2012. Tento časový úsek predstavuje dostatočný priestor na to, aby sa „hrozba“ naplnila.

Na podporu tohto tvrdenia možno pripomenúť dôvody zákonodarcu, obsiahnuté v dokumente priloženom k návrhu zákona - v doložke vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu, v časti 2.3.4. „Výpočty vplyvov na verejné financie“. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo zdravotníctva“) v nej uviedlo, že pre tento účel boli použité údaje zo štatistického výkazu M(MZ SR) 1-01. Ročný výkaz o počte a štruktúre pracovníkov v zdravotníctve za rok 2009, ktorý spracovalo Národné centrum zdravotníckych informácií. Podľa tohto materiálu v roku 2009 v zdravotníckych zariadeniach v Slovenskej republike pracovalo 104678 pracovníkov, z toho 32710 sestier a 1769 pôrodných asistentiek. Rovnaký, resp. o niečo vyšší, počet sestier - 32745 a pôrodných asistentiek - 1874, je však uvádzaný aj v roku 2010, a to v materiáli ministerstva zdravotníctva, predložený navrhovateľovi v prílohe listu z 30. mája 2012 pod sp. zn. Z27051-2012-OL (ďalej len „Analýza ministerstva zdravotníctva“), v ktorom analyzovalo negatívny vplyv aplikácie zákona na vývoj hospodárenia a zadlženosti zdravotníckych zariadení, vrátane nemocníc, a jeho vplyv na rozsah a dostupnosť zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom Slovenskej republiky (príloha tohto návrhu). Preto argument, že zlepšením pracovných podmienok a zvýšením odmeny za prácu možno zabrániť hroziacej migrácii sestier mimo územia Slovenskej republiky, nie je spôsobilý relevantne odôvodniť potrebu osobitnej právnej úpravy, prijatím ktorej došlo k porušeniu princípu proporcionality.

Zároveň treba zdôrazniť, že smernica neupravuje iba uznávanie odborných kvalifikácií sestier, ale aj celého radu iných profesií z rôznych (nielen zdravotníckej) oblastí, ktorých minimálne mzdové nároky týmto ani osobitným zákonom riešené neboli. Zákonodarca tak bez existencie objektívnych a rozumných dôvodov formuloval a realizoval cieľ - vyňal skupinu profesne identifikovaných osôb, ktorej (na rozdiel od ďalších profesií, uvedených v smernici) poskytol výhody v práve na odmenu, čo je v priamom rozpore s princípom proporcionality, a teda s princípom právneho štátu obsiahnutom v čl. 1 ods. 1 ústavy.

Prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil na realizáciu cieľa zákon č. 62/2012 Z. z., ktorým boli naplnené požiadavky sestier na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, resp. právo na odmenu za vykonanú prácu, vôbec nerešpektuje zásadu proporcionality z hľadiska princípu vhodnosti. Paradoxne to opäť možno argumentačne

podporiť priamo citáciou z legislatívneho materiálu, konkrétne z dokumentu priloženého k návrhu zákona, t. j. doložky sociálnych vplyvov, v ktorej je uvedené: „S ohľadom na skutočnosť, že v zdravotníckych zariadeniach spolu so sestrami a pôrodnými asistentkami poskytujú zdravotnú starostlivosť a zabezpečujú poskytovanie zdravotnej starostlivosti ďalší zdravotnícki pracovníci (zdravotnícke povolania podľa osobitného predpisu) a nezdravotnícki pracovníci s porovnateľným vzdelaním, resp. odbornou spôsobilosťou podľa osobitného predpisu, ktorí vykonávajú práce s porovnateľnou mierou zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti, a to v rovnakých alebo porovnateľných pracovných podmienkach a pri dosahovaní rovnakej alebo porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce, mzda sestier a pôrodných asistentiek sa pre zamestnávateľov stane východiskom pre odmeňovanie ostatných pracovníkov zdravotníckych zariadení (právo na rovnaké zaobchádzanie, odmeňovanie, nediskrimináciu, právo na rovnakú mzdu za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty).“

Takýto prístup nezodpovedá ústavným pravidlám zakotveným v článku 12 ods. 1 a článku 13, čo na jednej strane konštatoval sám zákonodarca, no na druhej strane - napriek formulovaným dôvodom priamo konštatujúcim porušenie práva na rovnaké zaobchádzanie, práva na odmeňovanie, práva na nediskrimináciu, práva na rovnakú mzdu za rovnakú prácu alebo za prácu rovnakej hodnoty - zákonnú úpravu prijal.

Skutočnosť, že riešenie situácie sestier samostatnou právnou úpravou nezodpovedá princípu vhodnosti prostriedku, za súčasného spochybnenia aj samostatného cieľa, preukazuje aj absentujúce finančné krytie zákonom priznaného základného práva z verejných zdrojov.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo práce“) už v rámci legislatívneho procesu tento nedostatok namietalo, čo napokon vyplýva z dokumentu priloženého k návrhu zákona - doložky vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu, časť „Návrh na riešenie úbytku príjmov alebo zvýšených výdavkov podľa § 33 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy“, v ktorej sa konštatuje, že „finančné prostriedky súvisiace so zmenami premietnutými do návrhu zákona nie sú kryté v rámci schváleného rozpočtu kapitoly Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR na roky 2012 -2014. Výdavky predstavujú dopad na výdavkovú časť štátneho rozpočtu.

Uvedený návrh zákona má rozpočtovo nekrytý vplyv na schválený rozpočet verejnej správy, ako aj na kapitolu MPSVR SR v súvislosti s úpravou odmeňovania zamestnancov v zariadeniach sociálnych služieb a zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.“

Ministerstvo práce upozorňovalo tiež na skutočnosť, že zvýšené finančné nároky na rozpočty obcí a samosprávnych krajov vzniknú nielen v súvislosti s priamymi zmenami v uvedenom návrhu, ale aj v súvislosti s vyššími finančnými prostriedkami pre neverejných poskytovateľov odvíjajúcich sa od priemerných prevádzkových nákladov zariadení verejnej správy.

Obdobné námietky vzniesli aj zdravotnícke zariadenia financované zo zdrojov zdravotného poistenia, ktoré uviedli, že finančné prostriedky súvisiace so zmenami premietnutými do návrhu zákona nie sú kryté v rámci schváleného rozpočtu kapitoly ministerstva zdravotníctva na roky 2012 - 2014. Ďalej, že výdavky predstavujú dopad na výdavkovú časť rozpočtu verejnej správy. Zdôraznili, že „skutočný dopad uplatnenia návrhu zákona v zdravotníckych zariadeniach financovaných zo zdrojov zdravotného poistenia však bude vyšší. V roku 2012 (od 1. apríla 2012) skutočný dopad nebude predstavovať len 65 296 987 Eur, ale celkovo najmenej vo výške 150 000 000 Eur, nakoľko v zmysle platnej právnej úpravy sú zamestnávateľia povinní primerane upraviť odmeňovanie aj ostatných zamestnancov vykonávajúcich práce s porovnateľnou mierou zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti, a to v rovnakých alebo porovnateľných pracovných podmienkach a pri dosahovaní rovnakej alebo porovnateľnej výkonnosti a výsledkov práce. Z uvedeného dôvodu sa zvýšia požiadavky zdravotníckych zariadení na pokrytie týchto zvýšených nákladov zdravotnými poisťovňami (zohľadnenie ceny práce v cene výkonov).“

Predpoklady namietajúcich subjektov sa v plnom rozsahu potvrdili, o čom svedčí Analýza ministerstva zdravotníctva, v ktorej ministerstvo posudzovalo negatívny vplyv aplikácie zákona na vývoj hospodárenia a zadlženosti zdravotníckych zariadení, vrátane nemocníc, a jeho vplyv na rozsah a dostupnosť zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom Slovenskej republiky (príloha tohto návrhu).

Právne normy tvoria „živý organizmus“, ktorý sa neustále vyvíja v závislosti od vývoja spoločenských vzťahov zahŕňajúcich v sebe hospodársky, sociálny a politický vývoj spoločnosti, ktorý sa v jeho obsahu musí primerane premietat'. Nedostatok verejných

finančných prostriedkov, konštatovaný už v legislatívnom procese, znamená v konečnom dôsledku nerešpektovanie princípu právneho štátu, lebo prijatá právna úprava základného práva na odmenu od počiatku nemala racionálny ekonomický základ. Sestrám bolo priznané právo, ktoré nielen nezodpovedá existujúcim spoločenským vzťahom, ale bez krytia z verejných zdrojov sa stáva právom „iluzórnym“. Je preto v rozpore s princípom právneho štátu, ak zákonodarca priznal určitej skupine základné právo na odmenu v rozsahu, ktorý nenachádza odraz v reálnom vývoji spoločnosti.

Ústavný súd v rámci svojej doterajšej judikatúry opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany, poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. Konceptia materiálneho právneho štátu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania základných práv a slobôd v rámci normatívnej regulácie spoločenských vzťahov. Podľa názoru ústavného súdu je povinnosťou všetkých štátnych orgánov zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (m. m. I. ÚS 17/99, I. ÚS 44/99). Konceptia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napr. PL.ÚS 22/06).

Právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva, či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne, v dôslednom uplatňovaní platného práva, bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.

Zákonom č. 62/2012 Z. z. došlo v oblasti práva na odmenu v podmienkach Slovenskej republiky k porušeniu zásady proporcionality z hľadiska použitia potrebného a nevyhnutného prostriedku na dosiahnutie sledovaného cieľa. V spoločnosti v čase prijímania zákona nejestvoval právny stav, v rámci ktorého by porovnateľné skupiny pracovníkov boli zvýhodnené a teda situácia sestier v porovnaní s nimi - alebo inými

skupinami zamestnancov - bola natoľko naliehavá, že by si vyžadovala bezodkladné riešenie. Pokiaľ existovali a naďalej aj existujú rozumné a objektívne dôvody na riešenie spravodlivých pracovných podmienok, najmä práva na odmenu u určitej skupiny zamestnancov, ktorých nároky na úroveň vzdelania a druh vykonávanej práce z hľadiska miery zložitosti, zodpovednosti a namáhavosti, ako aj z hľadiska pracovných podmienok sú porovnateľné, bolo povinnosťou zákonodarcu zvoliť taký prostriedok, ktorý by bol v súlade s legitímnym cieľom, čím by bol dodržaný princíp proporcionality.

V danom prípade z uvedených dôvodov bol porušený princíp, resp. zásada primeranosti (proporcionality), preto zákon č. 62/2012 Z. z. je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. (...)

Vzhľadom na predchádzajúce konštatovanie možno z doterajšej judikatúry ústavného súdu vo vzťahu k princípu (zásade) proporcionality vyvodiť, že obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva na odmenu podľa čl. 36 písm. a) 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.

V nadväznosti na predchádzajúcu argumentáciu kľúčovým kritériom pre odôvodnenie porušenia čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy je uplatnenie princípu proporcionality pri vymedzovaní základného práva garantovaného ústavou s prihliadnutím na už existujúcu právnu úpravu.

Podľa § 3 ods. 2 Zákonníka práce pracovnoprávne vzťahy zamestnancov v doprave, zamestnancov vykonávajúcich zdravotnícke povolanie, členov posádok lodí plávajúcich pod štátnou vlajkou Slovenskej republiky, zamestnancov súkromných bezpečnostných služieb a profesionálnych športovcov sa spravujú týmto zákonom, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“) zdravotnícky pracovník je fyzická osoba vykonávajúca zdravotnícke povolanie a) lekár, b) zubný lekár,

c) farmaceut, d) sestra, e) pôrodná asistentka, f) fyzioterapeut, g) verejný zdravotník, h) zdravotnícky laborant, i) asistent výživy, j) dentálna hygienička, k) rádiologický technik, l) zdravotnícky záchranár, m) zubný technik, n) technik pre zdravotnícke pomôcky, o) optometrista, p) farmaceutický laborant, q) masér, r) očný optik, s) ortopedický technik, t) zdravotnícky asistent, u) sanitár.

Podľa § 27 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z. z. zdravotnícky pracovník je aj fyzická osoba, ktorá vykonáva povolanie logopéd, psychológ, liečebný pedagóg, fyzik a laboratórny diagnostik v zdravotníckom zariadení a splnila podmienku podľa § 33 ods. 3 (ďalej len „iný zdravotnícky pracovník“).

Podľa § 27 ods. 3 zákona č. 578/2004 Z. z. zdravotníckym pracovníkom je aj profesionálny vojak, ktorý vykonáva príslušné zdravotnícke povolanie podľa odsekov 1 a 2 v štátnej službe profesionálneho vojaka ozbrojených síl Slovenskej republiky vo vojenskom zdravotníctve a splňa požiadavky podľa osobitného predpisu.

Z dôvodovej správy k zákonu č. 578/2004 Z. z. vyplýva, že „Úpravy premietnuté do návrhu zákona vyplývajú najmä z najnovšej právnej normy Európskej únie č. ES/19/2001 upravujúcej prierezovo oblasť vzdelávania a uznávania odborných kvalifikácií vo všetkých dotknutých zdravotníckych povolaniach: lekár, zubný lekár, farmaceut, sestra a pôrodná asistentka, ako aj zo záväzkov obsiahnutých v hodnotiacej správe poradného orgánu Európskej komisie TAIEX z jeho misie v Slovenskej republike ku stavu aproximácie práva EÚ v kapitole 2 „Slobodný pohyb osôb“ v dňoch 9. až 11. apríla 2002 a zo záväzkov z rokovania zástupcov ministerstiev so zástupcami Európskej komisie k technickým adaptáciám dňa 6. septembra 2002 a 26. júna 2003 v Bruseli, ďalej zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky a ostatných pristupujúcich krajín do Európskej únie, ktorá bola schválená v Národnej rade Slovenskej republiky 7. júla 2003 a z rokovania zástupcov ministerstiev so zástupcami Európskej komisie k technickým adaptáciám dňa 12. septembra 2003 v Bratislave.“

V súlade s európskou legislatívou zákonodarca v zákone č. 578/2004 Z. z. komplexne upravil postavenie zdravotníckych pracovníkov. Najmä zadefinoval pojem zdravotnícke povolanie a podmienky na výkon zdravotníckeho povolania, vrátane podmienok uznávania dokladov o vzdelaní na výkon zdravotníckeho povolania, vzdelávanie zdravotníckych

pracovníkov, vznik, postavenie, orgány a pôsobnosť stavovských organizácií v zdravotníctve.

V nadväznosti na to zákonom č. 512/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 578/2004 Z. z., bolo do ustanovenia § 3 ods. 2 Zákonníka práce okrem iného inkorporované aj slovné spojenie „zamestnancov vykonávajúcich zdravotnícke povolanie“.

Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97). Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenia nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samy osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú (PL.ÚS 32/95).

Aj zákonodarný orgán pri tvorbe zákonov, ktorými realizuje ústavný príkaz na vymedzenie základného práva (práva na odmenu) musí pri určovaní jeho rozsahu v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy rešpektovať už existujúce právne normy upravujúce toto právo, aby tieto na seba nadväzovali, boli vo vzájomnej súvislosti a sledovali rovnaký legitímny cieľ.

Tým, že prijal zákon č. 62/2012 Z. z., ktorým zvýhodnil jedinú skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov, zasiahol do práv ostatných zdravotníckych pracovníkov, ktorým takéto minimálne mzdové nároky nepriznal. V danom prípade ide o pozitívnu diskrimináciu v prospech sestier, ktorá by mohla byť ústavne konformná iba v prípade, ak by pre to existovali objektívne a rozumné dôvody.

Európsky súd pre ľudské práva k problematike diskriminácie uviedol: „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.“ (Case of Evans v. the United Kingdom, sťažnosť č. 6339/05, § 73).

Toto pravidlo je základom aj pre posúdenie súladu zákona č. 62/2012 Z. z. s citovanými článkami ústavy, a to najmä vo vzťahu k ustanoveniu čl. 12 ods. 2 a čl. 13

ods. 2 a 4 ústavy. Legislatívna úprava obsiahnutá v zákone narúša systémové a koncepcné riešenie pracovnoprávných vzťahov zdravotníckych pracovníkov. Analogicky možno aplikovať už vyslovený názor ústavného súdu (PL.ÚS 17/08), v zmysle ktorého mzdová či platová diferenciácia v rámci výkonu určitého povolania je síce prirodzenou súčasťou života spoločnosti, preto nemožno rozumne a napokon ani legitímne očakávať jej elimináciu práve pri výkone zdravotníckeho povolania. Rozdiely v odmeňovaní však musia vychádzať z kritérií, ktoré majú objektivizovaný základ a vo vzťahu k celkovému systému odmeňovania, platnému pre danú sféru, rešpektujú kritériá racionálnosti a primeranosti. Prijatou právnou normou došlo k zásadnej disbalancii v odmeňovaní zdravotníckych pracovníkov bez toho, aby vychádzala z kritérií, ktoré majú objektivizovaný základ a vo vzťahu k celkovému systému odmeňovania, platnému pre danú sféru, aby rešpektovala kritériá racionálnosti a primeranosti.

Opakovane treba zdôrazniť, že ústavné princípy, ktorým musí takáto zákonná úprava zodpovedať, sú v čl. 12 (diskriminácia) a v čl. 13 (vymedzenie základných práv). Národná rada je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou (PL.ÚS 15/98). Preto zákonodarca nemohol pri vymedzení rozsahu základného ústavného práva ignorovať čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, lebo tým založil pozitívnu diskrimináciu v prospech sestier a súčasne negatívnym spôsobom výrazne zasiahol do práva ostatných skupín zdravotníckych pracovníkov, a to napriek tomu, že splňali rovnaké podmienky. Ignoroval tak už prijaté systémové a koncepcné riešenie pracovnoprávných vzťahov zdravotníckych pracovníkov. Zákonodarca pri obmedzovaní základného práva na odmenu ostatných skupín zdravotníckych pracovníkov nedbal na podstatu a zmysel tohto práva, čím bol porušený čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy.

2. K súladu napadnutého právneho predpisu s čl. 20 ods. 1 a ods. 4 ústavy čl. 1 Dohovoru

(...) Ústava v prvých dvoch vetách čl. 20 ods. 1 vymedzuje základ vzťahu medzi vlastníkom a nevlastníkmi, pričom vlastníkovi priznáva a zaručuje ochranu, ktorá smeruje voči každej inej osobe. Vlastník je chránený pred zásahom ľubovoľného nevlastníka do jeho

práva. Zároveň v nich ústava upravuje základ vzájomných vzťahov medzi vlastními. Každý, kto vlastní majetok, má zaručené, že jeho vlastníctvo bude mať rovnakú ochranu ako vlastníctvo iných vlastníkov porovnateľnej veci (predmetu vlastníctva).

Výkon vlastníckych práv znamená nielen majetok mať (vlastniť), ale s ním právne relevantným spôsobom nakladať v súlade s účelom, na ktorý bol nadobudnutý (PL.ÚS 37/1999). Vlastník je oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním (II. ÚS 8/97). Pri vyvlastnení dôjde k zmene osoby vlastníka. Pri obmedzení vlastníctva nedôjde k zmene osoby vlastníka. Dôjde len k zásahu do rozsahu oprávnení vyplývajúcich z obsahu ústavou zaručeného práva vlastníť majetok (II. ÚS 8/97).

Účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy je zaručenie ochrany pred zbavením vlastníctva bez súhlasu vlastníka. Ústava pripúšťa zásah do vlastníctva len formou vyvlastnenia alebo obmedzenia vlastníckej dispozície s jeho majetkom.

Ústava kumulatívne vymedzuje podmienky, pri naplnení ktorých je možné vlastnícke právo obmedziť, resp. vlastníka tohto práva pozbaviť. V zmysle čl. 20 ods. 4, musí byť v prvom rade splnená formálna podmienka, t. j. možnosť obmedzenia vlastníctva musí vyplývať zo zákona ako prameňa práva. Súčasne musia byť splnené tri materiálne podmienky. V prvom rade musí existovať presne zadefinovateľný verejný záujem na obmedzení vlastníka, ďalej zásah je možný len v nevyhnutnej miere obmedzenia a za obmedzenie, resp. pozbavenie vlastníctva, musí byť vlastníkovi priznaná primeraná náhrada.

Rovnaký rozsah ochrany vlastníctva sa priznáva vlastníkom čl. 1 Dohovoru. Podľa case-law Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“) článok 1 obsahuje tri pravidlá, z ktorých prvé pravidlo ustanovené v prvej vete prvého odseku má všeobecnú povahu a formuluje princíp pokojného užívania majetku; druhé pravidlo obsiahnuté v druhej vete prvého odseku zahŕňa pozbavenie držby a podmieňuje ho istými podmienkami; tretie pravidlo uvedené v druhom odseku uznáva, že zmluvné štáty sú oprávnené okrem iných vecí, kontrolovať užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom. Tieto tri pravidlá však nie sú „rôzne“ v zmysle, že by navzájom nesúviseli. Druhé a tretie pravidlo sa týkajú osobitných prípadov zásahu do práva na pokojné užívanie majetku a mali by byť konštruované z hľadiska všeobecného princípu uvedeného v prvom

pravidle (Case of James and Others v. the United Kingdom, mutatis mutandis Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy).

Podľa case-law Súdu aj v rámci ochrany zaručenej Protokolu č. 1 Dohovoru porušenie ochrany vlastníckeho práva nemusí nastať iba odňatím majetku. Teda pojem vyvlastnenie nezahŕňa iba formálne vyvlastnenie, ale aj opatrenia, ktoré možno označiť za vyvlastnenie de facto. Takisto obmedzovanie vlastníka, ktoré má určitú kvalitu, môže znamenať nelegitímny zásah. Vyvlastnením podľa case-law Súdu môže byť aj pozbavenie dispozičného práva s majetkom (Case of Fredin v. Sweden, Case of Sporrang and Lónnroth v. Sweden, Case of Velosa Barreto v. Portugal, Case of Mellacher and Others v. Austria).

Zásahy do práva pokojne užívať svoj majetok sa podľa case-law Súdu interpretujú a aplikujú v určitej logickej postupnosti. Ak sa dospeje k negatívnej odpovedi na otázku týkajúcu sa niektorého z troch pravidiel, ďalej sa už v skúmaní problematiky nepokračuje.

Podľa Súdu pojem verejný záujem je svojim obsahom obširny. Najmä rozhodnutie prijať zákony, ktorých výsledkom je pozbavenie vlastníckeho práva, implikuje spravidla preskúmanie politických, ekonomických a sociálnych otázok. Odňatie majetku pri sledovaní legitímnych spoločenských, hospodárskych alebo iných politik môže byť vo verejnom záujme dokonca aj vtedy, keď celá spoločnosť priamo tento majetok nevyužíva. Súd považuje za prirodzené, že priestor na voľnú úvahu, ktorý má zákonodarný zbor k dispozícii pri implementácii spoločenskej a hospodárskej politiky, by mal byť široký. Preto rešpektuje rozhodnutie zákonodarcu pokiaľ ide o to, čo je vo verejnom záujme, ak toto rozhodnutie nie je zjavne nepodložené (Pincová and Pinc v. the Czech Republic, J.A.Pye (Oxford) Ltd. V. the United Kingdom, Mellacher and Others v. Austria).

Za súčasť štandardu ochrany práva pokojne užívať svoj majetok možno označiť aj výnimku zo striktného dodržania podmienok ochrany tohto ľudského práva, pokiaľ k zásahu do práva pokojne užívať svoj majetok dôjde za účelom realizácie koncepcie zameranej na zmenu hospodárskej politiky. Zásah do pokojného užívania majetku však napriek tomu musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného alebo všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkami ochrany základných práv jednotlivcov. Podľa Súdu každé opatrenie zasahujúce do práva na pokojné užívanie majetku musí nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou

dodržiavania základných práv jednotlivca (Case of James and Others, Sporrang and Lonroth v. Sweden).

Úsilie zabezpečiť takúto rovnováhu sa odráža v celej štruktúre článku 1 Dohovoru, teda aj v druhej vete, ktorú treba čítať vo svetle zásady vyjadrenej v prvej vete. Najmä musí existovať rozumný pomer proporcionality medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sleduje každé opatrenie pozbavujúce osobu vlastníckeho práva. Rovnako aj dosiahnutá rovnováha medzi požiadavkou verejného záujmu a imperatívmi základných práv je narušená, ak by príslušná osoba mala znášať „nerovnovážne bremeno“ (Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, Case of the Former King of Greece and Others v. Greece, The Holy Monasteries v. Greece).

V zmysle zákona č. 578/2004 Z. z. základnou podmienkou poskytovania zdravotnej starostlivosti je splnenie podmienok na výkon zdravotníckeho povolania. Zákon súčasne definuje pojem zdravotníckeho povolania, ktoré možno vykonávať v pracovnoprávnom vzťahu alebo ako podnikateľskú činnosť na základe návrhu zákona alebo osobitných predpisov.

Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z. zdravotnícke povolanie sa vykonáva a) v pracovnoprávnom vzťahu alebo v obdobnom pracovnom vzťahu, b) na základe povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia, c) na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe (§ 10), d) na základe licencie na výkon lekárskej posudkovej činnosti (§ 7a) alebo e) na základe živnostenského oprávnenia podľa osobitného predpisu.

Podľa § 4 zákona č. 578/2004 Z. z. poskytovateľ je

a) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá poskytuje zdravotnú starostlivosť na základe

1. povolenia (§ 11) alebo povolenia na zaobchádzanie s liekmi a so zdravotníckymi pomôckami podľa osobitného predpisu,

2. živnostenského oprávnenia podľa osobitného predpisu, alebo

b) fyzická osoba, ktorá poskytuje zdravotnú starostlivosť na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe (§ 10), alebo

c) fyzická osoba-podnikateľ alebo právnická osoba, ktorá poskytuje zdravotnú starostlivosť na základe povolenia na prevádzkovanie prírodných liečebných kúpeľov alebo povolenia na prevádzkovanie kúpeľnej liečebne podľa osobitného predpisu.

Činnosť lekára poskytujúceho zdravotnú starostlivosť na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, ako aj činnosť zdravotníckeho zariadenia poskytujúceho zdravotnú starostlivosť na základe povolenia, tzv. „neštátni poskytovatelia“, napĺňa definíciu podnikania a podnikateľa podľa § 2 Obchodného zákonníka alebo podľa § 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších právnych predpisov. Napriek verejnému charakteru tejto činnosti má poskytovanie zdravotnej starostlivosti „neštátnymi poskytovateľmi“ súkromnoprávny rozmer. Tie podnikateľské subjekty, ktoré pri výkone svojho zdravotníckeho povolania využívajú profesné služby sestier, sú vo vzťahu k nim v postavení zamestnávateľov.

Z Analýzy ministerstva zdravotníctva vyplýva: „Pri analýze ambulantnej zdravotnej starostlivosti bolo identifikované, že väčšina ambulancií má v položke mzdové náklady uvedené iba náklady na mzdu zdravotnej sestry a lekár si svoju odmenu obvykle nevypláca prostredníctvom mzdy, ale podielu na zisku ambulancie. Priemerný plat lekára a sestry pred navýšením platov zdravotných sestier je primerane diferencovaný. Po navýšení platu zdravotných sestier dosiahne takmer rovnakú úroveň ako je plat lekára, pričom v prípade, že zdravotná sestra má prax dlhšiu ako 21 rokov, bude mať táto zdravotná sestra vyšší plat ako lekár.“

Povinnosť poskytovať favorizovanej skupine osôb (sestrám) mzdu aspoň v zákonom ustanovenej výške, predstavuje obmedzujúci zásah do základného práva pokojne užívať svoj majetok (čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dohovoru), lebo ich zamestnávateľovi ako vlastníkovi predpisuje spôsob ako výlučne môže naložiť s časťou svojho majetku, a to s tou časťou, ktorá predstavuje súčet minimálnych mzdových nárokov sestier, ktoré zamestnáva. K zásahu nedochádza formou vyvlastnenia, ale ide o nútené obmedzenie vlastníka, ktorému sa určuje povinnosť ako má naložiť s časťou svojho majetku rovnajúcou sa celkovej výške nákladov na uspokojenie nárokov všetkých sestier, ktoré zamestnáva.

Zákom č. 62/2012 Z. z. sa vytvorilo nevyvážené bremeno, ktoré zaťažuje vlastníkov (neštátnych poskytovateľov), a to bez rozumnej proporcionality medzi priznaním minimálnych mzdových nárokov a záťažou uloženou vlastníkom zákonom. Nadväzujúc

na predchádzajúcu argumentáciu v návrhu, ak na prijatie zákona neexistoval legitímny cieľ, nemožno ani zásah do práva pokojne vlastníť a užívať svoj majetok považovať za legitímny.

S absentujúcim verejným záujmom, súčasne nebola splnená ani podmienka primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníctva zamestnávateľov (neštátnych poskytovateľov). Zákon nestanovil žiadnu náhradu za splnenie zákonnej povinnosti, v dôsledku čoho platná právna úprava zaťažila zamestnávateľov povinnosťou bez poskytnutia kompenzácie. Vzhľadom na túto skutočnosť sa otázka proporcionality kompenzácie k povahe núteného obmedzenia stala bezpredmetnou.

Zamestnávatelia (neštátni poskytovatelia) legitímne očakávali také budúce príjmy, na základe ktorých mohli kalkulovať aj budúce náklady vrátane odmeny za prácu zamestnancov. Ústavný súd definoval legitímne očakávania a priznal im právnu ochranu vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/04 takto: „Ústavný súd SR sa hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (legitimate expectation, der Vertrauensschutz). Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivец a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov“.

Schválenie zákona č. 62/2012 Z. z. predstavuje náhlu zmenu doterajších pravidiel, na ktoré sa zamestnávatelia (neštátni poskytovatelia) spoliehali, čím došlo k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy.

Vzhľadom na to, že otázka, či zásah zákonodarcu do práva užívať majetok vo vzťahu k zamestnávateľom bol proporcionálny, je otázkou skutkovou, poukazujem v tomto ohľade na obsah Analýzy ministerstva zdravotníctva. Z jej obsahu vyplýva, že poskytovatelia

zdravotnej starostlivosti pri výške súčasných náhrad za poskytnutú zdravotnú starostlivosť naďalej nebudú môcť účelne poskytovať zdravotnú starostlivosť. Na ilustráciu možno z časti, týkajúcej sa ambulantnej zdravotnej starostlivosti uviesť: „... priemerná všeobecná ambulancia pre deti a dorast sa po uplatnení navýšenia plátov zdravotných sestier dostane do prevádzkovej straty, t. z. viac ako polovica ambulancií bude mať vyššie náklady ako príjmy. Zároveň je potrebné dodať, že príjmy jednotlivých ambulancií pre deti a dorast sú distribuované veľmi nerovnomerne z dôvodu rôzneho počtu kapítovaných detí u jednotlivých lekárov. Preto najmä ambulancie v regiónoch s horšou dostupnosťou k zdravotnej starostlivosti a s nižším počtom detí sú akútne ohrozené a predpokladá sa ukončenie prevádzky mnohých z nich. Situácia u všeobecných ambulancií pre dospelých je analogická ako u detí. Po uplatnení zákona č. 62/2012 Z. z. sa trojnásobne zníži priemerný zisk ambulancie, pričom približne 35 % ambulancií sa dostane do prevádzkovej straty. Zníženie ziskovosti týchto ambulancií bude mať za následok nižšie investície do ich rozvoja a existuje predpoklad, že najmä ambulancie s nižším počtom kapítovaných pacientov vo vidieckych oblastiach budú nútené ukončiť svoju prevádzku.“»

4. Vzhľadom na uvedené skutočnosti generálny prokurátor uviedol:

„Navrhujem v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 37 až 41 zákona o ústavnom súde, aby Ústavný súd Slovenskej republiky(...) vydal

nález

zákon č. 62/2012 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a), čl. 20 ods. 1 a ods. 4 ústavy a čl. 1 Protokolu č. 1 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Súčasne navrhujem, aby ústavný súd z dôvodov uvedených v tomto návrhu podľa čl. 125 ods. 2 ústavy v spojení s § 38 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov pozastavil účinnosť zákona č. 62/2012 Z. z.“

5. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona generálny prokurátor uviedol najmä, že:

«(...) Pozastavenie účinnosti zákona č. 62/2012 Z. z. navrhujem z dôvodu, že jeho aplikáciou dochádza k porušovaniu základného ústavnoprávneho princípu, ktorým je princíp právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy (porušenie princípu proporcionality), k porušovaniu základného práva vlastníť majetok, resp. práva na pokojné užívanie svojho majetku, ako aj práva nebyť diskriminovaný v práve na odmenu.

Za závažný dôvod na pozastavenie účinnosti považujem aj Analýzu ministerstva zdravotníctva, ktorá dokumentuje negatívny vplyv aplikácie tohto zákona na vývoj hospodárenia a zadlženosti zdravotníckych zariadení vrátane nemocníc, čo v konečnom dôsledku v krátkodobom až strednodobom horizonte výrazne ovplyvní rozsah a dostupnosť zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom Slovenskej republiky. Okrem skutočností už spomínaných v návrhu vyššie, vyplýva z nej (časť „Dopad uplatňovania zákona č. 62/2012 Z. z. na hospodárenie vybraných 15 všeobecných nemocníc“): „Aplikáciou zákona č. 62/2012 Z. z. bude výrazne ohrozená dostupnosť zdravotnej starostlivosti vo všetkých vyšších územných celkoch vid' napr. Košický kraj, keďže štyrom najväčším všeobecným nemocniciam (Trebišov, Rožňava, Michalovce a Spišská Nová Ves) pokrývajú príjmy od zdravotných poisťovní priemerne iba 78 % nákladov po navýšení plátov zdravotným sestrám. Dopad navyšovania mzdových prostriedkov u všeobecných nemocníc spôsobí v krátkom čase ich platobnú neschopnosť (najmä u Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní a dodávateľov liekov a energií). Toto má za dôsledok priame ohrozenie prevádzky všeobecných nemocníc, čím sa zhorší dostupnosť zdravotnej starostlivosti, vznikne nedostatok lôžkových kapacít a nebudú napĺňané požiadavky vyplývajúce z definície minimálnej siete. Na základe týchto skutočností ani zdravotné poisťovne nebudú napĺňať zákonné požiadavky na zazmluvnenie minimálnej siete, čo môže ohroziť samotnú existenciu zdravotných poisťovní, keďže Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou na nich môže uvaliť sankcie. Konečným dôsledkom môže byť ohrozenie zdravia pacientov, nakoľko nebudú k dispozícii dostatočné lôžkové kapacity na pokrytie všetkých potrieb v rámci Slovenska, čím dôjde k zamedzeniu dostupnosti základného práva podľa čl. 40 Ústavy SR.“

Z rozsiahlej judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 1/02, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 29/05, PL. ÚS 18/06) vyplýva aj právny záver, že relevantným kritériom pre rozhodnutie o pozastavení účinnosti právnej úpravy je skutočnosť, že nemožno rozumne vylúčiť pochybnosť o súlade zákona s ústavou, resp. s medzinárodnou úpravou ľudských práv

a základných slobôd. Pri rozhodovaní ústavného súdu o pozastavení účinnosti zákona podľa čl. 125 ods. 2 ústavy je postačujúce ohrozenie ústavou chránenej hodnoty, resp. ak uvedenú pochybnosť rozumne nie je možné vylúčiť.

Vyššie uvedené argumenty považujem za relevantné, a preto ústavné podmienky na pozastavenie účinnosti sú splnené.»

II.

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

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až e) dospeli k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily(...), môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

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 ktorých prerokovanie 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 návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh generálneho prokurátora obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

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

7. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a v nadväznosti na to podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade sú splnené podmienky na pozastavenie účinnosti zákona č. 62/2012 Z. z. o minimálnych mzdových nárokoch sestier a pôrodných asistentiek a ktorým sa dopĺňa 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, pretože jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, najmä pokiaľ ide o možné zásahy do „základného práva vlastníť majetok, resp. práva na pokojné užívanie svojho majetku“ podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu v súvislosti s tým, že „zákonom č. 62/2012 Z. z. sa vytvorilo nevyvážené bremeno, ktoré zaťažuje vlastníkov (neštátnych poskytovateľov), a to bez rozumnej proporcionality medzi priznaním minimálnych mzdových nárokov a záťažou uloženou vlastníkom zákonom“ a prípadne o možnosť, že zákonodarca zvýhodnil určitú „skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov“ v rozpore s čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

Pokiaľ má ústavný súd pri posudzovaní návrhu na pozastavenie účinnosti zákona pochybnosti o tom, či ponechať v platnosti súčasnú právnu úpravu (zachovať status quo), alebo sa rozhodnúť pre pôvodnú úpravu (status quo ante), teda pokiaľ sú argumenty proti pozastaveniu na jednej strane a pre pozastavenie na strane druhej v zásade rovnocenné, tak ako to bolo v danom prípade, podľa názoru ústavného súdu môže byť rozumné uprednostniť skôr doterajšiu právnu úpravu, a preto sa ústavný súd v okolnostiach danej veci priklonil k pozastaveniu účinnosti predmetného zákona (porovnaj Umbach, D. C., Clemens T., Dollinger F-W. (Hrsg.) : Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005, s. 574).

Vzhľadom na uvedené skutočnosti rozhodol ústavný súd o návrhu generálneho prokurátora na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia zákona tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

Rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého zákona uvedeného v bode 2 výroku tohto uznesenia sa stane všeobecne záväzným (právoplatným) dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutého zákona zanikne vyhlásením rozhodnutia vo veci samej, ak toto rozhodnutie o pozastavení účinnosti ústavný súd už predtým nezrušil, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté (čl. 125 ods. 5 a 6 ústavy).

8. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripájajú odlišné stanoviská sudcov Juraja Horvátha, Jána Lubyho a Lajosa Mészárosa (k bodu 1 výroku) a Rudolfa Tkáčika (k bodu 2 výroku).

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

V Košiciach 11. júla 2012