

ZÁKON O HMOTNEJ NÚDZI**ZABEZPEČENIE ZÁKLADNÝCH ŽIVOTNÝCH PODMIENOK**

Z pohľadu ústavného súdu nie je v rozpore s ústavným príkazom vyjadreným v čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyžadovať aktívnu participáciu osôb na zabezpečovaní ich základných životných potrieb, pokiaľ požadované činnosti nebudú neprimerané, neodôvodnené alebo zbytočne zat'azujúce.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2014 z 27. mája 2015)

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 27. mája 2015 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej RNDr. Jozefom Mihálom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 10 ods. 3 až 11 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :**I.****Predmet konania a argumentácia navrhovateľov**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 27. decembra 2013 doručený návrh skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina 30 poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Navrhovatelia ústavnému súdu navrhli rozhodnúť o nesúlade ustanovení § 10 ods. 3 až 11 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hmotnej núdzi“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 39 ods. 2 ústavy.

2.1 V úvode svojho návrhu navrhovateľa poukazujú na skutočnosť, že dávka v hmotnej núdzi pre jednotlivca je ustanovením § 10 ods. 2 písm. a) zákona o hmotnej núdzi určená v sume 61,60 €. Právo poberať predmetnú dávku je však ohraničené z pohľadu navrhovateľov protiústavným znením § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, ktorého cieľom je podmieniť poberanie dávky v hmotnej núdzi pre každého plnoletého člena domácnosti existenciou

právneho vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne alebo účasťou na vykonávaní

a) menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec,

b) dobrovoľníckej činnosti, alebo

c) prác na predchádzanie mimoriadnej situácii, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie,

v rozsahu 32 hodín mesačne, a to takým spôsobom, že dávka v hmotnej núdzi sa zníži o sumu 61,60 € za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý sa nezúčastňuje na uvedených prácach. Skutočnosť odôvodňujúca zníženie dávky podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi sa prvýkrát skúma za kalendárny mesiac nasledujúci po uplynutí dvoch kalendárnych mesiacov, v ktorom vznikol nárok na pomoc v hmotnej núdzi, pričom nadväzujúce ustanovenie § 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi obsahuje diapazón výnimiek z povinnosti vykonávania závislej činnosti alebo prác ustanovených § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi.

2.2 Navrhovatelia v ďalšej časti sťažnosti interpretujú čl. 39 ods. 2 ústavy, podľa ktorého každý má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok. V tejto súvislosti argumentujú v prospech požadovaného vyslovenia nesúladiu, že ústava nedefinuje, čo sa rozumie pod pojmom „základné životné podmienky“. Toto ustanovenie ústavy je však bližšie špecifikované v ustanovení § 2 ods. 2 zákona o hmotnej núdzi tak, že základnými životnými podmienkami na účely tohto zákona sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Na zabezpečenie týchto potrieb sa osobám, ktoré sú v hmotnej núdzi, poskytuje dávka v hmotnej núdzi. Hmotná núdza je podľa § 2 ods. 1 zákona o hmotnej núdzi stav, keď príjem členov domácnosti nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem. Suma dávky je pritom odstupňovaná v závislosti od počtu členov a zloženia domácnosti.

2.3 Podľa navrhovateľov právnym následkom odmietnutia ponúknutej práce podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi bude, že jednotlivec ako samostatne posudzovaná osoba nebude mať v prevažnej väčšine nárok na žiadne peňažné prostriedky zo systému dávok v hmotnej núdzi, pričom v prípade posudzovania viacerých osôb na účely poskytnutia dávky v hmotnej núdzi budú dotknutí aj členovia domácnosti. Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že je nanajvýš nepravdepodobné, aby osoby, ktorým bola znížená dávka v hmotnej núdzi z dôvodu odmietnutia vykonávania zákonom požadovaných prác, mali nárok na iné dávky či príspevky zo systému sociálnej pomoci. V tejto súvislosti uviedli: „*Pri samostatne posudzovanej osobe, ktorú uvádzame ako príklad osoby, ktorá bude schváleným zákonom (z hľadiska celkového počtu dotknutých osôb) najviac dotknutá, neprichádza do úvahy ani nárok na príspevok na nezaopatrované dieťa podľa § 9 ods. 3 písm. d). Taktiež je nepravdepodobné, že by takáto osoba mala nárok na ochranný príspevok podľa ustanovenia § 9 ods. 3 písm. b), pretože veľmi pravdepodobne by spĺňala predpoklady niektorej z výnimiek stanovenej v § 10 ods. 8. Nárok na aktívny príspevok je v tejto súvislosti irelevantný, lebo na aktívne príspevky nie je automatický právny nárok. Teoreticky by takáto osoba mohla mať nárok na príspevok na bývanie vo výške 55,80 eura mesačne podľa ustanovenia § 14 ods. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotnej núdzi, ale to len za predpokladu, že takáto osoba preukáže, že je vlastníkom alebo nájomcom nehnuteľnosti, v ktorej býva (§ 14 ods. 3). Podmienku vlastníctva nehnuteľnosti alebo nájomného vzťahu však nespĺňa z rôznych dôvodov veľká časť osôb.*“

2.4 Napokon navrhovatelia k namietanému nesúladu citovaných ustanovení zákona o hmotnej núdzi so základným právom na pomoc v hmotnej núdzi a na zabezpečenie základných životných podmienok podľa čl. 39 ods. 2 ústavy sumarizujú: „Ak vezmeme do úvahy, že jednotlivcov - poberateľov dávok v hmotnej núdzi je približne 60 % zo všetkých poberateľov dávok v hmotnej núdzi, je pravdepodobné, že existuje relevantná skupina osôb, ktorá môže po odmietnutí vykonávania prác v zmysle § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, reálne zostať bez akéhokoľvek príjmu na zabezpečenie svojich základných potrieb. Zákon o pomoci v hmotnej núdzi teda na jednej strane stanovuje, čo sú základné životné podmienky, ale zároveň vytvára reálnu situáciu, v ktorej dotknutá fyzická osoba nebude mať zabezpečenú žiadnu z týchto základných životných podmienok, na ktoré má v zmysle ustanovenia § 39 ods. 2 ústavy právo. Netvrdíme, že podmieňovanie práva na základné životné podmienky určitou aktivitou potenciálnych poberateľov je z hľadiska nastavenia sociálnej politiky nesprávne, iba tvrdíme, že v tejto podobe je v rozpore so súčasným znením čl. 39 ods. 2 ústavy.“

2.5 Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať. K súladu napadnutých ustanovení zákona o hmotnej núdzi s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy navrhovatelia s poukazom na nález ústavného súdu (PL. ÚS 8/04) uviedli, že základným cieľom čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je ochrana osôb (právnických a fyzických) proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci. Zákaz diskriminácie bol konkretizovaný v zákone č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov. Tento zákon rozlišuje medzi priamou a nepriamou diskrimináciou, kedy priama diskriminácia je konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii. Nepriamou diskrimináciou je navonok neutrálny postup, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

2.6 Podľa názoru navrhovateľov z napadnutých ustanovení zákona o hmotnej núdzi vyplýva, že obec je tým subjektom, ktorý rozhoduje o ponúknutí práce v rozsahu 32 hodín mesačne poberateľovi dávky v hmotnej núdzi. Zákon o hmotnej núdzi neustanovuje povinnosť obce ponúknuť prácu všetkým poberateľom dávky v hmotnej núdzi a neustanovuje ani žiadne kritériá, na základe ktorých by mala obec rozhodovať o tom, komu prácu ponúkne a komu nie. Z toho navrhovatelia vyvodzujú, že napadnutý zákon vytvoril priestor na úplnú svojvôľu, komu práca bude ponúknutá a komu nie. Dôsledkom napadnutej právnej úpravy v zákone o hmotnej núdzi je priama diskriminácia na základe iného postavenia, pretože obec má vytvorené zákonné predpoklady, aby nerovnako zaobchádzala s rovnako postavenými osobami – poberateľmi dávky v hmotnej núdzi. Nerovnaké zaobchádzanie sa podľa navrhovateľov prejaví v tom, že jeden poberateľ dávky v hmotnej núdzi si bude musieť základnú dávku v hmotnej núdzi odpracovať vo forme prác podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi a iný poberateľ dávky v hmotnej núdzi si tú istú základnú dávku v hmotnej núdzi uvedeným spôsobom nebude

musieť odpracovať. Neexistuje pritom žiadne rozlišovacie kritérium, na základe ktorého by bolo možné objektívne stanoviť, kto bude mať povinnosť si základnú dávku v hmotnej núdzi odpracovať a kto nie. Ide teda zjavne o svojvoľné a nerovnaké zaobchádzanie s rovnako postavenými osobami na základe ich iného postavenia.

2.7 Na podporu existencie odlišného zaobchádzania na základe „iného postavenia“, ktoré je ústavou zakázané, navrhovatelia poukazujú na skutočnosť, že sa všeobecne predpokladá, že sa nepodarí vytvoriť toľko pracovných príležitostí, aby všetci poberatelia dávky v hmotnej núdzi museli, resp. mali možnosť základnú dávku v hmotnej núdzi odpracovať v rozsahu 32 hodín mesačne. V praxi teda môže nastať situácia, keď jeden poberateľ dávky v hmotnej núdzi bude musieť základnú dávku v hmotnej núdzi odpracovať a druhý ju dostane bez práce, čo de facto vytvára dve skupiny poberateľov dávky v hmotnej núdzi s rôznym postavením napriek tomu, že všetky tieto osoby spĺňajú kritériá hmotnej núdze ustanovené v § 2 ods. 1 zákona o hmotnej núdzi. Navrhovatelia pritom opätovne zdôrazňujú, že napadnutý zákon poskytuje z ich pohľadu obciam úplnú svojvoľu pre vytváranie takýchto rôznych skupín poberateľov dávok v hmotnej núdzi, čo hodnotia ako diskriminačné.

2.8 Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že neexistuje objektívne a rozumné ospravedlnenie odlišného zaobchádzania, čiže nie je splnená podmienka existencie primeraného vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (tzv. vzťah proporcionality). Na podporu svojej argumentácie citujú čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ, a súčasne v tejto súvislosti poukazujú na vybranú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a ním vyslovený názor, že «rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii objektívneho a rozumného odôvodnenia, t. j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom» (rozhodnutie ESLP vo veci *Fredin vs. Švédsko* z 18. 2. 1991). Navrhovatelia vyjadrujú presvedčenie, že napádané ustanovenia zákona o hmotnej núdzi nemôžu obstať v teste proporcionality a z ich pohľadu je „*nepochopiteľné, prečo zákonodarca vytvoril stav, kedy je možné bez akýchkoľvek pevných kritérií zvýhodniť len časť poberateľov základnej dávky v hmotnej núdzi a síce tú časť, ktorej práca nebude ponúknutá a teda si uvedené práce neodpracuje. Zrkadlovo k tomuto zvýhodneniu platí, že budú znevýhodnení tí poberatelia, ktorým práca bude ponúknutá a budú si dávku musieť odpracovať, resp. v prípade odmietnutia o ňu prídu. ... prijatá právna úprava vytvára nerovnaké podmienky pre osoby v rovnakom postavení bez existencie legitímneho cieľa spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s ustanoveniami § 12 ods. 1 a 2 ústavy.*“.

2.9 Navrhovatelia v petite návrhu navrhli, aby ústavný súd takto rozhodol: „*Ustanovenie § 10 ods. 3 až 11 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*“

II.

Stanovisko účastníka konania a vedľajšieho účastníka

3. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania dospel k záveru o splnení predpokladov na meritóme prerokovanie veci ustanovených v ústave a v zákone o ústavnom súde, a preto uznesením č. k. PL. ÚS 8/2014-12 z 26. marca 2014 prijal uvedený návrh na ďalšie konanie.

4. Ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde požiadal 26. marca 2014 Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu na začatie konania a o vyjadrenie k vhodnosti ústneho pojednávania pred ústavným súdom. Ústavný súd podľa § 30 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde taktiež požiadal o vyjadrenie k vhodnosti ústneho pojednávania zástupcu navrhovateľov.

5. Zástupca navrhovateľov listom zo 7. mája 2014 oznámil ústavnému súdu svoj súhlas s upustením od ústneho pojednávania.

6.1 Národná rada listom z 5. mája 2015 ústavnému súdu oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania. Prostredníctvom svojho predsedu zaujala k návrhu nasledujúce stanovisko.

6.2 Pokiaľ ide o namietaný nesúlاد napádaného zákona o hmotnej núdzi so základným právom na zabezpečenie základných životných podmienok podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, národná rada poukázala na to, že zákon o hmotnej núdzi definuje hmotnú núdzu vo svojom ustanovení § 2 ods. 1 v dvoch rovinách. V prvej rovine ako stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom, ktorým je zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V druhej rovine je to stav, keď členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem.

6.3 Pre aplikáciu zákona o hmotnej núdzi v praxi by sa podľa názoru národnej rady nemali jednotlivé ustanovenia vyčleňovať z kontextu citovaného zákona a interpretovať samy osebe, pretože navzájom na seba významovo nadväzujú. Filozofia zákona, a tým jej zákonná podoba, tak ako bola národnou radou schválená, vychádza v prvom rade z definície hmotnej núdze. Hmotná núdza sa zisťuje posúdením príjmu, majetku a možnosti uplatnenia nárokov členov domácnosti. Ak sa občan dostane do hmotnej núdze, musí sa sledovať naplnenie podmienky, že jeho príjem nedosahuje sumy životného minima ustanovené v § 2 z taxatívne ustanovených dôvodov, a to preto, že nevie alebo nemôže prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku, ako aj uplatnením nárokov zabezpečiť si príjem alebo si zabezpečiť zvýšenie svojho príjmu.

6.4 Z vyjadrenia národnej rady možno ďalej abstrahovať jej argumentáciu, že dávka v hmotnej núdzi nie je jedinou dávkou pomoci občana v nepriaznivej sociálnej situácii a zákon o hmotnej núdzi poskytuje v prípade hmotnej núdze viacero ďalších nástrojov smerujúcich k ochrane základných práv občanov. V korelácii s uvedeným národná rada uviedla: „*Nakol'ko zákon o pomoci v hmotnej núdzi neumožňuje poskytovanie priamo dávky v hmotnej núdzi, ale suma pomoci v hmotnej núdzi sa určuje ako rozdiel medzi úhrnom súm uvedených v § 10 ods. 2 a 3, § 11 ods. 2, § 12 ods. 2, § 13 ods. 2 a § 14 ods. 2 a úhrnom súm príjmu podľa § 4, možno vyvodit' záver, že zákon v konečnom poskytovaní pomoci v hmotnej núdzi nepodmieňuje zabezpečenie samotných základných životných podmienok pracovnou činnosťou, či už vykonávaním menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác na predchádzaní následkov mimoriadnej situácie.*“

6.5 V ďalšej časti vyjadrenia národná rada poukazuje na zámer prijatej právnej úpravy, ktorý je vyjadrený vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu zákona (parlamentná tlač č. 812): „*Za účelom zvýšenia aktívnej účasti občana na riešení hmotnej núdze návrh vymedzuje výšku dávky v hmotnej núdzi. Navrhuje sa, aby výška dávky v hmotnej núdzi bola závislá od aktivity plnoletého práceschopného člena domácnosti, a to účasťou na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo na prácach na predchádzaní mimoriadnej situácie,*

počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov. Mimoriadna situácia sa vyhlasuje napr. v čase živej pohromy, havárie, katastrofy. Základným predpokladom tejto podmienky však bude, že mu takéto činnosti budú ponúknuté. Zároveň sa zákonom navrhuje aj možnosť úradu aktívne sa zapojiť do výkonu týchto činností zabezpečovaním účasti osôb na týchto činnostiach.“

6.6 Podľa názoru národnej rady zámer napadnutého zákona o hmotnej núdzi korešponduje aj so závermi odporúčania Rady Európskej únie z 9. júla 2013 (ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na roky 2012 – 2016), v intenciách ktorých sa odporúča Slovenskej republike prijať opatrenia s cieľom zlepšiť schopnosť verejných služieb zamestnanosti, poskytovať uchádzačom o zamestnanie individualizované služby a posilniť prepojenie medzi aktívnymi opatreniami a sociálnou pomocou.

6.7 Vo vzťahu k namietanému nesúladi s ústavným zákazom diskriminácie vyjadreným v čl. 12 ústavy národná rada odkázala na uvedenú argumentáciu a uviedla, že „v uvedenom prípade nemožno hovoriť o diskriminácii medzi poberateľmi dávky v hmotnej núdzi, nakoľko výsledným efektom pri posudzovaní nároku hmotnej núdze je poskytnutie sumy pomoci v hmotnej núdzi a nie dávky v hmotnej núdzi. S prihliadnutím na cieľ aktivácie výlučne práceschopných nezamestnaných resp. dlhodobo nezamestnaných občanov, boli zo zákona legítimne vyhlúčené skupiny osôb, od ktorých pracovnú aktivitu nemožno vyžadovať vzhľadom na zdravotný stav, potrebu starostlivosti o závislú osobu a pod. Na podporu možno uviesť čl. 18 ods. 2 ústavy, v ktorom sa taxatívne uvádzajú práce a služby, ktoré sa nepovažujú za nútenú prácu. Na rozdiel od odseku 1, v ktorom je subjektom každá fyzická osoba, úprava odseku 2 sa týka právneho postavenia iba kvalifikovaných skupín osôb, ktoré spĺnia zákonom určené podmienky na výkon práce alebo služby, ktorá sa podľa ústavy nepokladá za nútenú.“

6.8 Okrem uvedeného národná rada s poukazom na Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 29 o nútenej alebo povinnej práci uvádza, že menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, nespádajú pod zákaz nútenej práce alebo povinnej práce, čo je aj prípad požadovaných prác podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi.

6.9 Vzhľadom na uvedené národná rada navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny 30 poslancov nevyhovel.

7. Vláda v zastúpení Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku č. 37042/2014/21 zo 7. mája 2014 oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

7.1 K napadnutým ustanoveniam zákona o hmotnej núdzi vo vzťahu k namietanému nesúladi s právom na zabezpečenie základných životných podmienok podľa čl. 39 ods. 2 ústavy vláda uviedla: „Zákon o pomoci v hmotnej núdzi je celý konštruovaný v zmysle právneho názoru, že sa ním upravujú podrobnosti základného práva podľa čl. 39 ods. 2 a 3 ústavy, pričom čl. 39 ods. 2 ústavy sa vykonáva príslušnými zákonmi tak, ako to predpokladá odsek 3 tohto článku. Práv uvedených v čl. 39 ods. 2 sa podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ustanovenie čl. 39 ods. 2 vykonávajú. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je podľa nášho názoru možné výšku dávky v hmotnej núdzi podmieniť aktívnou účasťou občana na riešení svojej životnej situácie.“

7.2 V ďalšej časti stanoviska sa vláda zameriava na ciele, ktoré zákon o hmotnej núdzi sleduje, pričom z jej pohľadu je základnou motiváciou prijatého zákonného opatrenia aktivácia občana v hmotnej núdzi a zvýšenie jeho zodpovednosti za riešenie svojej situácie a situácie jeho rodiny. Opatrenie sa má týkať predovšetkým tých občanov, ktorí nevyužívajú možnosti

aktívnej účasti na riešení svojho stavu a dlhodobo pasívne zotrúvajú na dávke v hmotnej núdzi bez snahy získať vedomosti, zručnosti a schopnosti, ktoré by im pomohli zlepšiť podmienky uplatnenia sa na trhu práce, a tým sa vymaniť z hmotnej núdze. K tomu vláda dodáva, že práve z dôvodu sledovania označeného cieľa, ktorým je aktivácia výlučne práceschopných plnoletých nezamestnaných alebo neaktívnych občanov, bol z podmienky zúčastniť sa aktivačných prác zákonom vylúčený okruh občanov, od ktorých objektívne nemožno aktiváciu očakávať najmä z dôvodu veku, invalidity, zdravotného stavu, starostlivosti o závislého člena rodiny alebo u ktorých už vyžadovanie aktivity v zmysle § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi nie je nutné z dôvodu inej formy aktívnej snahy občana riešiť svoju situáciu, a to napr. zvyšovaním kvalifikácie, účasťou na programoch a projektoch služieb zamestnanosti alebo výkonom činností, ktoré sú podmienkou pre vznik nároku na aktivačný príspevok podľa § 12 zákona o hmotnej núdzi.

7.3 Vláda vo svojom stanovisku ďalej pripomína, že aktivácia občana v hmotnej núdzi má byť vykonávaná činnosťami, ktoré spĺňajú podmienku verejného prospechu a ktoré sú už v právnom poriadku zavedené ako činnosti, ktorých vykonávanie sa vo verejnom záujme vyžaduje od každého občana za podmienok ustanovených osobitnými predpismi. Ide o výkon menších obecných služieb podľa § 3 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), v zmysle ktorého sa obyvatelia obce podieľajú na rozvoji a zveľadovaní obce a poskytujú pomoc orgánom obce a v tejto súvislosti sú povinní vykonávať menšie obecné služby, ktoré sú určené na zlepšenie života, životného prostredia, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok obyvateľov obce a sú vykonávané v záujme obce, a výkon prác na predchádzanie mimoriadnej situácii, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie v zmysle zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

7.4 Taktiež podľa vlády nie je zaťažujúci ani rozsah činností ustanovený zákonom o hmotnej núdzi na 32 hodín mesačne, keďže predstavuje necelých 20 % rozsahu riadneho pracovného času zamestnanca na plný úväzok. Tento rozsah by nemal byť neprimerane zaťažujúci a súčasne by mal ponechávať dostatočný časový priestor aj pre hľadanie si vhodného a primeraného zamestnania.

7.5 Odkazujúc na prednesenú argumentáciu vláda v závere k namietanému nesúladu s čl. 39 ods. 2 ústavy sumarizuje: „... máme za to, že ustanovením povinnosti zúčastniť sa činností za podmienok podľa § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi sa sleduje oprávnený cieľ, pričom prostriedky na jeho naplnenie nie sú neprimerane zaťažujúce a obmedzujúce. Navyše považujeme za správne a primerané od občanov prijímajúcich pomoc financovanú z verejných prostriedkov ako prejav vzájomnej solidarity očakávať činnosť, ktorá je svojím charakterom vo verejnom záujme a v konečnom dôsledku v prospech ostatných občanov.

Zároveň si dovoľujeme podotknúť, že pomoc v hmotnej núdzi pozostáva z dávky v hmotnej núdzi a z príspevkov k dávke v hmotnej núdzi. Ustanovením § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi nie sú dotknuté nároky na príspevky k dávke v hmotnej núdzi, ako príspevok na bývanie, ochranný príspevok a v prípade prítomnosti školopovinného dieťaťa v domácnosti, aj príspevok na nezaopatrené dieťa. To znamená, že nie v každom prípade ostáva príjemca pomoci v hmotnej núdzi bez akýchkoľvek prostriedkov.“

7.6 Čo sa týka namietaného porušenia zákazu diskriminácie garantovaného čl. 12 ústavy vo vzťahu k podmieneniu plnej výšky dávky v hmotnej núdzi, vláda uviedla, že zákon o hmotnej núdzi pri úprave aktívnej účasti občana na riešení svojej situácie ustanovuje

objektívne kritériá, platiace pre všetkých rovnako. Na druhej strane však tento zákon musel z týchto objektívnych kritérií ustanoviť výnimky pre skupiny občanov, od ktorých nie je možné legitímne žiadať aktiváciu, a to buď zo zdravotných dôvodov, dôvodov starostlivosti o dieťa do určitého veku, ale aj napr. z dôvodu, že nie je možné uložiť povinnosť každej obci vytvoriť podmienky pre aktiváciu každého občana v hmotnej núdzi, pretože menšie obecné služby môžu byť zo strany obce vyžadované len v tom prípade, ak naplňajú znaky nevyhnutnosti, primeranosti a potreby pre obec alebo jej obyvateľov. Z tohto dôvodu musí byť v zákone o hmotnej núdzi ustanovená výnimka pre občanov, ktorým zo strany obce aktivácia nie je ponúknutá.

7.7 Podľa názoru vlády ustanovenia zákona o hmotnej núdzi týkajúce sa podmienenia povinnosti zúčastniť sa aktivačnej činnosti ponukou tejto činnosti bez stanovenia podmienok, za akých má byť takáto činnosť ponúkaná, nie sú v rozpore so zákazom diskriminácie. Táto právomoc je zverená starostom, ktorí ako orgány verejnej správy pri výkone svojich právomocí postupujú v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, teda aj s čl. 12 ústavy a antidiskriminačným zákonom. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že žiadať občanov vlastnej obce o výkon menších obecných služieb je starosta oprávnený aj v súčasnosti podľa zákona o obecnom zriadení a ani v tomto zákone nie sú podmienky výberu občanov ustanovené.

7.8 Na základe uvedenej argumentácie vláda v zaslanom stanovisku ústavnému súdu navrhla, aby nálezom návrhu na začatie konania nevyhovelo.

8. Ústavný súd 16. mája 2014 zaslal vyjadrenie národnej rady i vyjadrenie vlády zástupcovi navrhovateľov s možnosťou zaujať k nim stanovisko. Zástupca navrhovateľov v stanovisku z 23. júna 2014 doručenom ústavnému súdu uviedol: „... *zotrvávam v plnom rozsahu na tvrdeniach uvedených v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov zo dňa 17. 12. 2013.*“

III.

Relevantná právna úprava

9. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

Podľa čl. 39 ods. 2 ústavy každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

10. Napadnutý zákon o hmotnej núdzi nadobudol účinnosť 1. januára 2014.

11. Podľa § 2 ods. 1 zákona o hmotnej núdzi hmotná núdza je stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o hmotnej núdzi základné životné podmienky na účely tohto zákona sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.

Podľa § 10 ods. 1 zákona o hmotnej núdzi dávka je určená na zabezpečenie základných životných podmienok.

Podľa § 10 ods. 2 zákona o hmotnej núdzi dávka je

- a) 61,60 eura mesačne, ak ide o jednotlivca,
- b) 117,20 eura mesačne, ak ide o jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- c) 107,10 eura mesačne, ak ide o dvojicu bez detí,
- d) 160,40 eura mesačne, ak ide o dvojicu s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- e) 171,20 eura mesačne, ak ide o jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi,
- f) 216,10 eura mesačne, ak ide o dvojicu s viac ako štyrmi deťmi.

Podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi ak v odsekoch 5 a 6 nie je ustanovené inak, dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti, dohodnutom v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní

a) menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec,

b) dobrovoľníckej činnosti, alebo

c) prác na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie a pri odstraňovaní následkov mimoriadnej situácie.

Podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi písomná dohoda podľa odseku 3 obsahuje

a) identifikačné údaje účastníkov dohody,

b) miesto a druh vykonávania menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c),

c) začiatok a dĺžku vykonávania menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) s určením hodiny začatia a hodiny skončenia denného časového vymedzenia vykonávania menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c),

d) záväzok organizátora menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) zabezpečiť dohodnuté podmienky počas celého obdobia trvania dohody,

e) ďalšie dohodnuté náležitosti.

Podľa § 10 ods. 5 zákona o hmotnej núdzi ak je člen domácnosti v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti, dohodnutom v rozsahu menšom ako 32 hodín mesačne, mesačný rozsah hodín vykonávania menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) sa určí ako rozdiel medzi dohodnutým rozsahom z tohto právneho vzťahu a 32 hodinami mesačne.

Podľa § 10 ods. 6 zákona o hmotnej núdzi účinného do 31. decembra 2014 ak sa člen domácnosti nemôže zúčastniť menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) z dôvodu, že bol ošetrovateľom uznaný za dočasne práceneschopného na viac ako 15 po sebe nasledujúcich dní v kalendárnom mesiaci, rozsah hodín podľa odseku 3 sa zníži o 1 hodinu za každý deň trvania dočasnej pracovnej neschopnosti.

Podľa § 10 ods. 7 zákona o hmotnej núdzi skutočnosť odôvodňujúca zníženie dávky podľa odseku 3 sa prvýkrát skúma za kalendárny mesiac nasledujúci po uplynutí dvoch kalendárnych mesiacov, v ktorom vznikol nárok na pomoc v hmotnej núdzi.

Podľa § 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi účinného do 31. decembra 2014 odsek 3 sa nevzťahuje na člena domácnosti,

- a) ktorý je uvedený v § 7 ods. 2 písm. a) až c) a e) až h),
- b) ktorému vznikol nárok na aktivačný príspevok, príspevok na vykonávanie absolventskej praxe alebo na príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby,
- c) ktorým je rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do troch rokov veku,
- d) ktorým je osamelý rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do šiestich rokov veku,
- e) ktorý vykonáva menšie obecné služby, dobrovoľnícku činnosť alebo práce podľa odseku 3 písm. c) na základe dohody, od ktorej úrad odstúpi podľa odseku 11, alebo
- f) ktorému vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) nebolo ponúknuté.

Podľa § 10 ods. 9 zákona o hmotnej núdzi úrad môže na základe písomnej dohody s obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo s organizátorom dobrovoľníckej činnosti zabezpečiť, koordinovať a kontrolovať účasť osôb na činnostiach podľa odseku 3.

Podľa § 10 ods. 10 zákona o hmotnej núdzi písomná dohoda podľa odseku 9 obsahuje náležitosti podľa odseku 4 a záväzok úradu zabezpečiť účasť osôb na menších obecných službách, dobrovoľníckej činnosti alebo prácach podľa odseku 3 písm. c).

Podľa § 10 ods. 11 zákona o hmotnej núdzi ak dohodu podľa odseku 3 alebo odseku 9 poruší obec, rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo organizátor dobrovoľníckej činnosti, úrad od dohody odstúpi; novú dohodu môže úrad uzatvoriť najskôr po uplynutí troch mesiacov od odstúpenia od predchádzajúcej dohody.

12. Návrhom napadnutý zákon o hmotnej núdzi bol národnou radou prvotne schválený 29. októbra 2013, avšak prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) rozhodnutím č. 3011-2013-BA zo 14. novembra 2013 schválený zákon národnej rade vrátil, pretože zákonom požadované vykonávanie menších obecných služieb ako podmienky pre nekrátenie dávky v intenciách § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi vnímal ako nesúladne s Dohovorom Medzinárodnej organizácie práce č. 29 o nútenej alebo povinnej práci a Dohovorom Medzinárodnej organizácie práce č. 105 o zrušení nútenej práce a súčasne v rozpore s čl. 39 ods. 2 ústavy.

13. Národná rada po rozhodnutí prezidenta o vrátení zákona zákon o hmotnej núdzi na svojej 27. schôdzi konanej 26. novembra 2013 opätovne prerokovala a schválila v nezmenenej podobe.

14. Ústavný súd ďalej konštatuje, že národná rada 15. októbra 2014 prijala zákon č. 308/2014, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 183/2014 Z. z. (ďalej len „zákon

č. 308/2014 Z. z.“). Predmetná novelizácia s účinnosťou od 1. januára 2015 mení a dopĺňa aj namietané ustanovenia zákona o hmotnej núdzi, a to takto:

«2. V § 10 ods. 6 sa vypúšťajú slová „v kalendárnom mesiaci“, za slovo „neschopnosti“ sa vkladajú slová „v príslušnom kalendárnom mesiaci“ a na konci sa pripája táto veta: „Čas, v ktorom sa člen domácnosti nemôže zúčastniť z dôvodu výkonu trestu povinnej práce menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c), sa považuje za čas, v ktorom sa tento člen domácnosti zúčastnil menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c)“.

3. V § 10 ods. 8 písm. a) sa slová „písm. a) až c)“ nahrádzajú slovami „písm. a), c)“.

4. V § 10 ods. 8 sa za písmeno b) vkladajú nové písmená c) až e), ktoré znejú: „c) ktorým je poberateľ predčasného starobného dôchodku,

d) ktorým je fyzická osoba uznaná za invalidnú podľa osobitného predpisu, 34a)

e) ktorým je tehotná žena, od začiatku ôsmeho týždňa pred očakávaným dňom pôrodu určeným lekárom,“.

Doterajšie písmená c) až f) sa označujú ako písmená f) až i).

5. V § 10 ods. 8 písm. f) sa slová „rodič, ktorý“ nahrádzajú slovami „rodič alebo fyzická osoba, ktorej bolo dieťa zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov na základe právoplatného rozhodnutia súdu, 34b) ak“.

6. V § 10 ods. 8 písm. g) sa slová „rodič, ktorý“ nahrádzajú slovami „rodič alebo osamelá fyzická osoba, ktorej bolo dieťa zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov na základe právoplatného rozhodnutia súdu, 34b) ak“.

14.1 Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. Väčšinová judikatúra ústavného súdu zastáva stanovisko, že v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je ústavný súd v zásade oprávnený posudzovať len súlad platných právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo možno okrem iného nepriamo odvodiť aj z už citovaného § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde (porovnaj PL. ÚS 14/09 alebo PL. ÚS 13/08).

14.2 Podstata novelizácie zákona o hmotnej núdzi zákonom č. 308/2014 Z. z. spočíva v rozšírení výnimiek osôb, na ktoré sa nevzťahuje podmienka zúčastniť sa na výkone činností pre vznik nároku na plnú výšku dávky v hmotnej núdzi o poberateľov predčasného starobného dôchodku. Ďalej z dôvodu predchádzania interpretačným nejasnostiam (pozri osobitnú časť dôvodovej správy k bodom 3 a 4) sa do rozsahu výnimiek dopĺňa explicitne aj náhradný rodič, ktorému bolo dieťa zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov na základe právoplatného rozhodnutia súdu. Časť prijatých zmien v dôsledku novelizácie je len legislatívno-technického charakteru.

14.3 V súlade s § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ústavný súd konfrontoval zmeny zákona o hmotnej núdzi, ktoré vyplývajú z novelizácie zákona o hmotnej núdzi zákonom č. 308/2014 Z. z., s návrhom na začatie konania i argumentáciou navrhovateľov a zistil, že podstata napádaného zákona o hmotnej núdzi sa prijatím zákona č. 308/2014 Z. z. nemení a rovnako sa ani neoslabuje argumentácia navrhovateľov, a preto ani nie je daný dôvod na zastavenie konania o súlade právnych predpisov.

IV.

Porušenie práva na pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok

15. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody „sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“ (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však ústavný súd už vyslovil právny názor, že „priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak dotknutá právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 11/2013). V tomto rozhodnutí sa ústavný súd odvolal na ústavnú teóriu, podľa ktorej k reálnemu uskutočňovaniu väčšiny hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa „vyžaduje určité pozitívne plnenie zo strany štátu (status positivus)...“ (PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, I. Štátne právo Slovenskej republiky. Vydanie druhé. Košice : UPJŠ, 2008. s. 161), t. j. jeho zákonný obsah a rozsah, ako aj ústavné garancie ich zabezpečovania štátom, ktoré bezprostredne súvisia s doktrínou tzv. pozitívneho záväzku štátu, ku ktorej sa ústavný súd výslovne prihlásil vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/96, keď uviedol, že „Pozitívnym záväzkom štátu sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi...“ (m. m. PL. ÚS 2/04 alebo PL. ÚS 17/2008).

16. Podľa zákona o hmotnej núdzi hmotná núdza je stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem. Zákon teda považuje hmotnú núdzu za stav, ktorý vznikol nie z viny dotknutej osoby („nevedia alebo nemôžu prácou... zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem“) a takáto osoba nedokáže tento stav zvrátiť vlastnou aktivitou a ani pomocou členov domácnosti („... keď príjem členov domácnosti“). Uvedené východiská považuje ústavný súd za dôležité pre samotné posúdenie namietaného nesúladu zákona o hmotnej núdzi.

17. Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal zo skutočnosti, že právo na pomoc v hmotnej núdzi, ktoré je potrebné na zabezpečenie základných životných potrieb podľa čl. 39 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy, treba vykladať ako príkaz právnomu štátu poskytnúť reálnu možnosť každému (nielen občanom Slovenskej republiky), kto sa ocitne v stave hmotnej núdze definovanej zákonom, zaistiť pomoc aspoň na zabezpečenie minimálnych životných potrieb, ktorými sa podľa zákona o hmotnej núdzi rozumiejú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Z pohľadu ústavného súdu však nie je v rozpore s ústavným príkazom

vyjadreným v čl. 39 ods. 2 ústavy vyžadovať aktívnu participáciu osôb na zabezpečovaní ich základných životných potrieb, pokiaľ požadované činnosti nebudú neprimerané, neodôvodnené alebo zbytočne zaťažujúce.

18. K obdobným záverom dospel ústavný súd i v inej veci v súvislosti s posudzovaním podstaty obdobnej dávky sociálnej pomoci podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 599/2003 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, keď vyslovil, že dávka sociálnej pomoci, ktorá je určená na „pomoc“ v hmotnej núdzi fyzickej osobe a s ňou spoločne posudzovaným osobám, má zabezpečiť základné životné podmienky tejto fyzickej osoby a s ňou spoločne posudzovaných osôb za ich príspevnia a aktívnej účasti (PL. ÚS 3/04).

19. Zákon o hmotnej núdzi požaduje výkon činností v rozsahu najviac 32 hodín mesačne, pričom prioritne ponecháva aktivitu na potenciálnom poberateľovi dávky (dobrovoľnícka činnosť) a až následne je dotknutá osoba povinná podriadiť sa ponuke na výkon menších obecných služieb, ktoré mu budú ponúknuté. Pre posúdenie proporcionality takejto požiadavky je relevantné, že zákonodarca z tejto povinnosti vyňal osoby, ktoré sa nemôžu plnohodnotne zúčastniť na výkone požadovaných činností z objektívnych a zákonom predpokladaných dôvodov, akými sú vek, invalidita, zlý zdravotný stav, starostlivosť o závislého člena rodiny, a taktiež osoby, ktoré sa aktívne snažia zabezpečiť svoje životné potreby iným spôsobom, napríklad výkonom absolventskej praxe (§ 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi). Takéto vyčlenenie skupín (ktoré napokon nebolo ani navrhovateľmi namietané) na základe v zákone o hmotnej núdzi uvedených dôvodov je ústavne akceptovateľné.

20. Ústavnú konformnosť požadovaného výkonu menších obecných činností v rozsahu 32 hodín mesačne ústavný súd posudzoval predovšetkým vo vzťahu k sume dávky v hmotnej núdzi 61,60 €, ktorá má byť krátená v prípade odmietnutia výkonu takýchto činností. Aj keď pri výkone činností podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi nejde o výkon práce v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu, nemôže byť časový rozsah výkonu požadovaných činností v zjavnom nepomere k výške sumy krátenej dávky, v takom prípade by ústavný súd musel kvalifikovať požadované činnosti v rámci testu proporcionality ako neprimerané či zbytočne zaťažujúce. Napokon treba mať na pamäti, že osoba, ktorá bude vykonávať požadované činnosti, bude zväčša vnímať svoju prácu ako prostriedok zárobku či svojej užitočnosti a socializácie, a nie ako právny mechanizmus ochrany pred krátením dávky, ako to účelovo (politicky) vnímajú navrhovatelia. Ak cieľom napádanej právnej úpravy bolo zvýšiť efektivitu a adresnosť poskytovania štátnych finančných prostriedkov, aktivovať občanov v hmotnej núdzi a posilniť ich motiváciu pracovať, prvoradá je pozitívna motivácia takýchto osôb na výkon požadovaných činností. Ústavný súd konštatuje, že pomer časového rozsahu činností a výšky potenciálne krátenej dávky v hmotnej núdzi je pod hranicou hodinovej minimálnej mzdy, avšak i s ohľadom na okolnosť, že požiadavka na výkon menších obecných služieb podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi nezakladá pracovnoprávny vzťah, ústavný súd ju považuje síce za hraničnú, ale ústavne ešte stále akceptovateľnú, najmä z hľadiska jej účelu a cieľa, ktoré treba rešpektovať, pretože v súčasnej dobe sú skutočne relevantné.

21. Na podporu uvedenej argumentácie ústavný súd dodáva, že požadované menšie obecné služby vykonávané potenciálnymi poberateľmi dávky v hmotnej núdzi by mali smerovať k verejnému prospechu a blahu obce a celej jej komunity, teda aj tej riadne zamestnanej, z ktorej príjmov sa vytvárajú finančné prostriedky pre uvedené dávky. Táto skutočnosť má z pohľadu ústavného súdu chrániť potenciálnych poberateľov dávky pred neodôvodnenou prácou bez výsledku či zmyslu, ktorá by vzbudzovala zbytočný pocit dezilúzie.

22. Ústavný súd pri posudzovaní namietaného nesúladu prihliadal taktiež na to, že dávka v hmotnej núdzi, ktorá sa poskytuje za podmienok uvedených v § 10 zákona o hmotnej núdzi, nie je jediným a výlučným prostriedkom sociálneho systému, ktorého cieľom je naplnenie obsahu základného práva garantovaného čl. 39 ods. 2 ústavy. Zákon o hmotnej núdzi poskytuje možnosť priznať aj iné príspevky na účely sociálnej ochrany v hmotnej núdzi, konkrétne ochranný príspevok, aktivačný príspevok, príspevok na nezaopatrené dieťa alebo príspevok na bývanie, taktiež ďalšie plnenia možno uplatniť na základe zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Aj keď v rámci tejto argumentácie treba prisvedčiť i navrhovateľom, že práve dávka v hmotnej núdzi je najčastejším prostriedkom a poslednou sociálnou sieťou ochrany pred hmotnou núdzou, napriek tomu však nemožno vylúčiť poskytnutie zákonnej ochrany cez ďalšie inštitúty sociálnej pomoci, najmä v prípadoch spoločného posudzovania viacerých členov domácnosti.

23. Vychádzajúc z uvedenej argumentácie, ako aj z čl. 39 ods. 3 ústavy ústavný súd konštatuje, že požiadavka výkonu menších obecných služieb podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi ako podmienky na poskytnutie dávky v hmotnej núdzi obstála v teste ústavnosti v plnom rozsahu, pretože napadnutá právna úprava nie je prejavom svojvôle zákonodarcu, lebo sleduje legitímny cieľ vo forme verejného záujmu (bod 20), čo potvrdzujú aj navrhovatelia („arg. netvrdíme, že podmieňovanie práva na základné životné podmienky určitou aktivitou potenciálnych poberateľov je... nesprávne, iba tvrdíme, že v tejto podobe je v rozpore s čl. 39 ods. 2 ústavy“), ani nepredstavuje taký intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou (čl. 39 ods. 2 ústavy), osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd, ktorými by bola zasiahnutá esencia dotknutého sociálneho práva.

24. Uvedené závery nepreukázali ani porušenie ústavného princípu rovnosti, čo znamená jednak vylúčenie svojvôle pri odlišovaní subjektov a práv a jednak zákaz diskriminácie ako imanentnej súčasť právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

V.

Nerovnaké zaobchádzanie s poberateľmi dávky v hmotnej núdzi

25. Ústavný súd sa otázkou rovnosti v právach zaoberal už v celom rade svojich predchádzajúcich rozhodnutí (m. m. PL. ÚS 3/04, PL. ÚS 1/2012). Stotožnil sa v nich s chápaním rovnosti, ako ju vyjadril Ústavný súd ČSFR vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 22/92 z 8. októbra 1992 (publikovanom pod č. 11 Zbierky uznesení a nálezov Ústavného súdu ČSFR). Ústavný súd ČSFR v ňom poňal rovnosť ako kategóriu relatívnu, ktorá vyžaduje odstránenie neodôvodnených rozdielov. Zásade rovnosti v právach je preto potrebné rozumieť tak, že právne rozlišovanie v prístupe k určitým právam nesmie byť prejavom ľubovôle, nevyplýva z nej však záver, že by každému muselo byť priznané akékoľvek právo.

26. Princíp rovnosti preto treba interpretovať z dvojakého pohľadu. Prvý je daný požiadavkou vylúčenia ľubovôle v postupe zákonodarcu pri odlišovaní skupín subjektov, a nie práv, druhý potom požiadavkou ústavnoprávnej akceptovateľnosti hľadísk odlišovania, t. j. neprípustnosti dotknutia niektorého zo základných práv a slobôd odlišovaním subjektov a práv zo strany zákonodarcu. Z pohľadu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, vyplýva z nej však požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný poriadok teda pripúšťa aj zákonom založenú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavne akceptovateľné dôvody.

27. Tak je to aj v prerokováanej veci.

28. Navrhovatelia v tomto smere opakovane uvádzali, že zákonom o hmotnej núdzi sa bez ospravedlniteľného dôvodu vyčlenia dve skupiny občanov, a to

i) „*poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorým nebola ponúknutá práca podľa § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi a teda nemusia odpracovať 32 hodín mesačne na to, aby dostali základnú dávku v hmotnej núdzi,*

ii) *poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorým bola ponúknutá možnosť pracovať podľa § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi a teda musia odpracovať 32 hodín mesačne, inak im nebude poskytnutá základná dávka v hmotnej núdzi*“.

29. Vychádzajúc z uvedeného sa preto ústavná akceptovateľnosť napadnutej právnej úpravy, jej odôvodnenosť, racionalita i spravodlivosť bude skúmať predovšetkým cez prizmu neodôvodneného rozdielného zaobchádzania s rozličnými skupinami osôb.

30. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov vymenovaných v tomto ustanovení. Ústavný súd sa vo svojej judikatúre priklonil (pozri nálezy vo veciach sp. zn. PL. ÚS 10/04 a sp. zn. PL. ÚS 13/09) k rozhodovacej praxi ESLP, v ktorej sa postupom času ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie. Test nachádza odpovede na túto množinu otázok:

a) či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,

b) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu,

c) pričom vyčlenenie je na prít'áž jednotlivcovi alebo skupine a

d) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

31. Bez toho, aby ústavný súd popieral dôležitosť či oprávnenosť každej z uvedenej otázky, prvotne sa zameria na posúdenie prvého a druhého kroku diskriminačného testu, ktorým je vyčlenenie porovnateľného jednotlivca alebo skupiny vo väzbe k základným právam a kvalifikované kritérium ako podmienka na ďalšie úvahy o možnej diskriminácii.

32. Ústavný súd dáva navrhovateľom za pravdu v tom smere, že pri aplikácii a realizácii napadnutého zákona o hmotnej núdzi v praxi bude nezriedka dochádzať k situácii, že pre časť žiadateľov o dávku nebude možné zabezpečiť ponuku menších obecných služieb alebo iných činností v zmysle požiadavky § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, a teda takíto žiadatelia sa stanú poberateľmi dávky bez aktívnej participácie, a naproti tomu časť žiadateľov bude musieť vykonávať aktívnu činnosť v zákonom požadovanom maximálnom rozsahu 32 hodín mesačne pod sankciou krátenia dávky v hmotnej núdzi. Následkom takéhoto postupu, ktorému sa v praxi nebude môcť dať vyhnúť, naozaj vzniknú dve na prvý pohľad nehomogénne skupiny občanov, a to „poberatelia dávky s aktívnou participáciou“ a „pasívni poberatelia dávky“. Právne relevantnou otázkou však je, či takéto členenie a druh nerovnosti je kvalifikovaným diskriminačným dôvodom podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, t. j. či skutočne dochádza k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu.

33. Účelom úpravy čl. 12 ods. 2 ústavy je ochrana pred diskrimináciou. Diskriminácia nie je hodnotenie ľudí podľa ich individuálnych vlastností, ale hodnotenie podľa príslušnosti k určitej spoločenskej skupine. Prvou vetou čl. 12 ods. 2 ústavy sa určujú dôvody, pre ktoré nemožno diskriminovať (pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod

alebo iné postavenie). Ide v podstate o jasné, presne vymedziteľné dôvody, avšak zároveň treba dodať, že taxatívny výpočet prvej vety čl. 12 ods. 2 ústavy sa premieňa na demonštratívny výpočet de facto, a to z dôvodu abstraktnosti zákazu diskriminácie pre „iné zmýšľanie“ a pre „iné postavenie“. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí a na ktoré sa viaže zákaz diskriminácie, sú tak upravené v ústave príkladmo a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný (porovnaj PL. ÚS 37/95). Demonštratívnosť výpočtu zakázaných dôvodov diskriminácie potvrdzuje aj početná judikatúra ESLP (m. m. rozsudok ESLP týkajúci sa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, sťažnosť č. 5100/71 z 8. 6. 1976 vo veci Engel a spol. proti Nemecku).

34. Bez ohľadu na uvedený relatívne široký výklad diferenciačných kritérií, na ktoré sa viaže zákaz diskriminácie, aj „iné zmýšľanie“ či „iné postavenie“ musí byť za každých okolností späté s ľudskou jedinečnosťou, čo znamená, že musia byť vopred dané také vlastnosti, ktoré sú imanentne dané človeku ako ľudskej bytosti a ktoré ho odlišujú od iných ľudí. To však neznamená, že ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa obmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné, môže ísť aj o dôvody spočívajúce na osobných voľbách odrážajúcich osobnostné rysy (PL. ÚS 1/2012 a tam citovaná judikatúra ESLP – rozsudok z 13. 7. 2010, sťažnosť č. 7205/07 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu, bod 59, a rozsudok zo 4. 5. 2010, sťažnosť č. 21990/08 vo veci Peterka proti Českej republike). Avšak ústavný súd opätovne zdôrazňuje, že ústavou predpokladané odlišné kritérium, a to sa vzťahuje aj na kritérium „iné postavenie“, musí byť vždy aspoň latentne známe vopred a musí byť jednou z príčin alebo dôvodov nerovnakého zaobchádzania. Zákaz diskriminácie má v sebe už z povahy veci zakomponovaný určitý aspekt porovnávania a v najvšeobecnejšej rovine ho možno vymedziť ako zákaz neospravedliteľného rozličného zaobchádzania na základe určitého kritéria, ktoré nesmie byť na ujmu. Ak by absentoval diskriminačný dôvod, nemožno hovoriť o porušení zákazu diskriminácie (čo však nemusí vylučovať porušenie iných základných práv a slobôd). Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že za istých okolností možno hovoriť o zákaze diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy aj vo vzťahu k právnickým osobám (najmä vo vzťahu k diskriminačnému dôvodu majetku), avšak aj pre tento prípad platí uvedené, diskriminačné kritérium musí byť dané vopred a musí byť príčinou či dôvodom nerovnakého zaobchádzania.

35. Podstatou namietaného nesúladu zákona o hmotnej núdzi vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je skutočnosť, že zákon o hmotnej núdzi ustanovením podmienky aktívnej participácie, ktorá sa nebude môcť prakticky aplikovať vo vzťahu k všetkým žiadateľom o dávku, reálne vytvorí dve skupiny občanov s odlišným rozsahom povinností (vykonávanie činností podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi) a na to naviazaných práv (dávka v hmotnej núdzi).

36. Ústavný súd pri skúmaní požiadaviek vyplývajúcich z diskriminačného testu konštatuje, že napadnuté ustanovenia zákona o hmotnej núdzi svojou podstatou nesmerujú proti určitej vymedzenej skupine, ale ich účinky sa dotýkajú homogénnej skupiny osôb, potenciálnych poberateľov dávky v hmotnej núdzi, ktorí spĺňajú podmienky ustanovené zákonom o hmotnej núdzi. Ani navrhovatelia v návrhu neuviedli žiadnu osobitnú skupinu, a to ani na základe „iné postavenia“, proti ktorým by zákon smeroval a ktorých by staval do iného postavenia než majoritu.

Diferenciácia osôb do jednotlivých skupín, majúc na mysli poberateľov dávky s aktívnou participáciou a pasívnych poberateľov dávky v hmotnej núdzi, je až následkom aplikácie

a realizácie zákona o hmotnej núdzi, a nie kritériom jeho uplatňovania. Takto vytvorené skupiny rôznych poberateľov dávok sú vo svojej podstate homogénne, a priori nemožno vidieť kvalifikovaný rozdiel, ktorý by spočíval v ústavou predpokladanom diferenciačnom dôvode (pohlavia, rasy alebo aj inom dôvode), medzi poberateľmi dávky, ktorí vykonávajú požadované činnosti, a tými, ktorí tieto činnosti nemusia vykonávať pre nedostatok ponukových možností. Začlenenie žiadateľa o dávku do tej-ktorej skupiny (aktívna participácia alebo pasívny prijímateľ) bude závisieť jednak od jeho vlastnej schopnosti vykonávať požadované práce a jednak od ponukových možností. V tomto prípade sú ale ústavou uvedené diferenciačné dôvody vrátane „iného postavenia“ v najširšom slova zmysle irelevantné.

37. Realizácia § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi je zverená (odhliadnuc od participácie príslušného úradu) do pôsobnosti obciam. Skutočnosť, že zákon o hmotnej núdzi neustanovuje bližšie kritériá realizácie zákona, resp. neustanovuje presné pravidlá na výber žiadateľov s následným predložením ponuky na výkon požadovaných menších obecných služieb, automaticky neznamena, že reálny výkon takýchto oprávnení v konkrétnom prípade nepodlieha príkazu nediskriminácie. Je na rozhodnutí obce, aký spôsob alebo aké kritériá výberu žiadateľov zvolí pri nedostatku ponuky činností podľa § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, vždy však musí konať nediskriminačne. Týmto úvahami sa však ústavný súd dostáva na pôdu hypotetického porušenia základných práv konkrétnych osôb konkrétnym diskriminačným konaním jednotlivca alebo jednotlivcov, a nie diskriminačnými účinkami zákona o hmotnej núdzi.

38. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatuje, že v prípade napadnutého zákona o hmotnej núdzi absentuje odlišovacie kvalifikačné kritérium ako podmienka na ďalšie úvahy o možnej diskriminácii. Ak teda napadnuté ustanovenia § 10 ods. 3 až 11 zákona o hmotnej núdzi svojím obsahom či cieľom nepredstavujú zakázaný diskriminačný dôvod, to samo osebe postačuje na záver o absencii ústavne relevantného vzťahu medzi napádaným zákonom a čl. 12 ods. 2 ústavy. V časti namietajúcej nesúlad § 10 ods. 3 až 11 zákona o hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy preto ústavný súd návrhu navrhovateľov nemohol vyhovieť.

39. Navrhovatelia okrem analyzovaného § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi namietali nesúlad aj ďalších ustanovení zákona, konkrétne nesúlad § 10 ods. 3 až 11 zákona o hmotnej núdzi vo vzťahu k všetkým označeným základným právam podľa čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, 2 a čl. 39 ods. 2 ústavy, avšak podstata návrhu smerovala len proti ustanoveniu § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, ostatné ustanovenia zákona boli namietané len z dôvodu, že „v § 10 sú odseky 3 až 11 navzájom previazané“. Preto navrhovatelia ani nepredniesli osobitnú argumentáciu k ďalším označeným ustanoveniam zákona, len k tým, ku ktorým sa ústavný súd v odôvodnení tohto nálezu vyjadril. Z tohto dôvodu ústavný súd nevyhovel návrhu ako celku bez bližšieho vyjadrenia k ďalším napádaným ustanoveniam, ktoré sú na § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi vecne viazané.

40. Ústavný súd na základe uvedených skutočností dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia nie sú v rozpore s ústavným poriadkom Slovenskej republiky, a návrhu preto nevyhovel.

41. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudkyňa Ľudmila Gajdošíková.

**Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošikovej
k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky
sp. zn. PL. ÚS 8/2014**

Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam svoje odlišné stanovisko k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 8/2014-41 z 27. mája 2015 (ďalej len „nález z 27. mája 2015“), ktorým ústavný súd nevyhovел návrhu skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“), zastúpenej RNDr. Jozefom Mihálom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 10 ods. 3 až 11 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hmotnej núdzi“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 39 ods. 2 ústavy.

S výrokom a ani s odôvodnením prijatého nálezu z 27. mája 2015 väčšinou pléna ústavného súdu nesúhlasím z týchto dôvodov:

Väčšina pléna ústavného súdu sa na jednej strane stotožnila s právnym názorom, že *«podstata návrhu smerovala len proti ustanoveniu § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, ostatné ustanovenia zákona boli namietané len z dôvodu, že „v § 10 sú odseky 3 až 11 navzájom previazané“»*, na druhej strane rezignovala na vnútornú diferenciáciu jednotlivých foriem pracovnej činnosti uvedených v § 10 ods. 3, ktoré podliehajú rôznym diferenčným kritériám posudzovania ich ústavnej akceptovateľnosti z hľadiska medzinárodných dohovorov (zmlúv) o nútenej a povinnej práci, ktorými je Slovenská republika viazaná podľa čl. 1 ods. 2 ústavy a táto viazanosť je neoddeliteľnou súčasťou obsahu/definície právneho štátu, na ktorom je Slovenská republika založená (čl. 1 ods. 1 ústavy). Podľa môjho názoru sa táto otázka dotýka aj iných odsekov § 10 zákona o hmotnej núdzi, nielen jeho odseku 3 (ako uviedla väčšina pléna ústavného súdu pri vymedzení rozsahu ústavného prieskumu), dokonca s nimi priamo súvisí. Poukazujem pritom na to, že navrhovatelia nesúlad napadnutých ustanovení zákona o pomoci v hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 ústavy namietali. Tým, že väčšina pléna ústavného súdu, či už vedome, alebo nie, sa uvedeným problémom nezaoberala a v náleze sa k tomuto problému nevyjadřila, rezignovala na posúdenie napadnutých ustanovení zákona o hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Nevyhovenie namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o hmotnej núdzi s čl. 39 ods. 2 ústavy navrhovateľmi je založené na argumentácii, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody *«„sú právami druhej generácie (ústava z tohto, hľadiska základné práva nečlení, pozn.), ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“ (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“»*. Ďalej sa argumentuje tým, že *„priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*, poukazujúc aj na judikatúru ústavného súdu

(PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 2/04 alebo PL. ÚS 17/08). Z týchto judikátov nepovažujem za náležité odvolávať sa na tie, ktoré s netýkajú „práv druhej generácie“, ale týkajú sa inej „kategórie práv“ (PL. ÚS 2/04 – práva na informácie a práva na slobodu prejavu, PL. ÚS 17/08 – ustanovenie práv a povinností sudcov špeciálneho súdu vrátane ich platov), pokiaľ je argumentačná línia nálezu založená na kategorizácii základných práv.

Väčšina pléna ústavného súdu súhlasila s odôvodnením nálezu sústredujúcim sa väčšinou len na charakter a význam menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu, alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec, preferujúc ich v odôvodnení nálezu, hoci práve ich ústavná legitimita je spochybiteľná z hľadiska medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky (na rozdiel od dobrovoľníckej činnosti alebo prác na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas nej a po odstraňovaní jej následkov).

Súhlasím s tým, že dávka v hmotnej núdzi „*nie je jediným a výlučným prostriedkom sociálneho systému participujúcim na riešení hmotnej núdze*“.

Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že „*diferencované zabezpečenie základných životných podmienok... [v zákone č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnej pomoci“), pozn.] neznamená, že ide o nesúlad s čl. 39 ods. 2 ústavy... práve vzhľadom na to, že absencia definovania základných životných podmienok umožňuje zákonodarcovi zvážiť, akým spôsobom zabezpečenie tohto základného práva zrealizuje; tak mu to nakoniec ukladá aj čl. 39 ods. 3 ústavy (zákonom upraviť podrobnosti aj o tomto sociálnom práve)...*“ (bližšie pozri PL. ÚS 3/04).

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2014 však o tento problém nejde. Ide o to, či v súvislosti s riešením hmotnej núdze je ústavne akceptovateľné vnášať ako podmienku poskytnutia minimálnej úrovne príjmového zabezpečenia dávkou hmotnej núdze osobám v hmotnej núdzi ďalšiu podmienku pod hrozbou jej zníženia, resp. odňatia do úrovne dávky sociálnej pomoci pre jednotlivca, ktorá je dnes ustanovená v zákone o hmotnej núdzi absolútnou sumou na úrovni nižšej, ako je jedna tretina životného minima pre jednotlivca, ako minimálnej hranice príjmu, pod ktorou nastáva stav jeho hmotnej núdze (§ 1 a 2 zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V správe o chudobe a sociálnom vylúčení v Slovenskej republike z roku 2013, na ktorej participoval aj Sociologický ústav SAV, v ktorej sa okrem negatívneho sociálneho dopadu pri uplatnení tejto sankcie na všetky spoločne posudzované osoby nachádzajúce sa pod hranicou životného minima, t. j. v stave hmotnej núdze, podľa môjho názoru nie bez významu uvádza, že „*bezpodmienečná podpora základných životných podmienok každého človeka je prejavom základnej úcty k ľudskej dôstojnosti a k právu človeka sa slobodne rozhodovať*“. Na súvislosť zabezpečenia osôb v hmotnej núdzi dostatočnosťou prostriedkov na zabezpečenie základných životných podmienok na určitej úrovni s požiadavkou zachovania ľudskej dôstojnosti každého človeka garantovanej v čl. 19 ods. 1 ústavy upozornil nepriamo ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 3/04.

Podstata namietanej diskriminácie napadnutými ustanoveniami zákona o hmotnej núdzi podľa navrhovateľov však spočíva v tom, že sa v zákone o hmotnej núdzi „*bez ospravedlniteľného dôvodu*“ vyčleňujú dve skupiny občanov, a to

„*i) poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorým nebola ponúknutá práca podľa § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, a teda nemusia odpracovať 32 hodín mesačne na to, aby dostali základnú dávku v hmotnej núdzi,*

ii) poberatelia dávky v hmotnej núdzi, ktorým bola ponúknutá možnosť pracovať podľa § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, a teda musia odpracovať 32 hodín mesačne, inak im nebude poskytnutá základná dávka v hmotnej núdzi“.

Väčšina pléna ústavného súdu túto skutočnosť neprehliadla, avšak dospela k právnomu záveru o ústavnej akceptovateľnosti takejto diferenciácie.

K záveru, že namietanými ustanoveniami zákona o hmotnej núdzi nedochádza k nerovnakému zaobchádzaniu s poberateľmi dávky v hmotnej núdzi, ku ktorému dospela väčšina pléna ústavného súdu na základe štandardne uplatňovaného testu diskriminácie, uvádzam toto:

Ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 3/04) už vyslovil, že „porušenie princípu rovnosti nemožno posudzovať len z kvantitatívneho hľadiska diferencovaného určenia súm dávky sociálnej pomoci, t. j. z posúdenia len jednej kvantitatívnej veličiny...“.

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

V danom prípade zákon o hmotnej núdzi priamo v § 10 vytvára dve skupiny osôb s referenčným kritériom

1. ustanovenia povinnosti zúčastniť sa na určitom druhu dobrovoľníckej (pracovnej) činnosti uvedenej v § 10 ods. 3 písm. a) až c);

2. oslobodenia od tejto povinnosti uvedenej v bode 1 v zákonom ustanovených prípadoch [§ 10 ods. 8 písm. b) a f)].

Podľa môjho názoru takéto vytvorenie dvoch skupín osôb neodôvodnene zakladá dve diametrálne odlišné a ťažko kompatibilné referenčné kritériá vyúsťujúce do ďalších diferencovaných zákonných podmienok na priznanie dávky v hmotnej núdzi (okrem jednotne uplatňovaného a v návrhu navrhovateľov nespochybného kvantitatívneho ukazovateľa nedostatočnosti príjmu rešpektujúceho zákonom ustanovený okruh spoločne posudzovaných osôb), čo má z ústavného hľadiska podľa mňa diskriminačnú povahu.

Pretože s väčšinovým právnym názorom pléna ústavného súdu na ustanovenie zákonných podmienok na poskytnutie dávky v hmotnej núdzi nesúhlasím, pripájam tak k výroku, ako aj k odôvodneniu nálezu z 27. mája 2015 toto svoje odlišné stanovisko.