

**Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej
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 nevyhovel 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 nevyjadrila, 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 sústreďujúcim 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 nález, hoci práve ich ústavná legitimita je spochybniteľná 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 neznamená 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 týmto 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 nespochybneného 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.

V Košiciach 27. mája 2015