



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/2012-90

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. júna 2013 v pléne zloženom z predsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészáros, Marianny Mochnáčovej a Rudolfa Tkáčika o návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu 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) a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

### **r o z h o d o l :**

1. Zákon 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 nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky vo zvyšnej časti nevyhovuje.

## **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 aj „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) a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dodatkový protokol“).

Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 13/2012-30 z 11. júla 2012 prijal vec na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť napadnutého zákona (uznesenie uverejnené pod č. 218/2012 Z. z.).

2. Podstatou návrhu je tvrdenie generálneho prokurátora, že Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“ alebo „zákonodarca“) prijatý napadnutý zákon je nesúladný s čl. 36 písm. a) v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, pretože bez legitímneho cieľa a bez vhodnosti prostriedku upravil právo na odmenu za vykonanú prácu stanovením minimálnych mzdových nárokov (bod 14 – 29). Taktiež napadnutý zákon podstatným zvýšením mzdovej úrovne pre sestry a pôrodné asistentky (ďalej aj „sestry“) porušuje princíp právneho štátu zakotvený v čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože je ekonomicky

nerealizovateľný, čím sa stávajú práva priznané sestrám iba iluzórnymi (bod 30). Navrhovateľ ďalej tvrdí, že napadnutý zákon je v nesúlade s právom na ochranu majetku podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, pretože nad ústavne únosnú mieru zasahuje do majetkovej sféry poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, teda fyzických osôb a právnických osôb ako zamestnávateľov, ktorí znášajú náklady na celkovú cenu práce (body 43 – 55). Okrem toho podľa navrhovateľa napadnutý zákon je v nesúlade s princípom rovnosti a nediskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy pretože zvýhodnil jednu skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov (body 40 – 42). Napokon napadnutý zákon má byť nesúladný s princípom právneho štátu, pretože podľa názoru navrhovateľa náhle zasiahol do právnych pozícií účastníkov pracovnoprávných vzťahov (bod 56 – 57).

3. Generálny prokurátor v úvode svojho návrhu cituje všetky ustanovenia napadnutého zákona vrátane prílohy, následne uvádza skutkový stav danej veci a rozvíja svoju argumentáciu. Generálny prokurátor navrhuje vysloviť nesúlad celého zákona č. 62/2012 Z. z. s ústavou s odkazom na nesúlad základnej koncepcie tohto zákona s ústavou, a teda nemožnosť uplatniteľnosti tých ustanovení zákona, ktoré prípadne v rozpore s ústavou nie sú.

### **Argumentácia navrhovateľa k nesúladu napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy**

4. K súladu napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy sa navrhovateľ vyjadruje tak, že zákonodarný orgán síce zákonom č. 62/2012 Z. z. upravil minimálne mzdové nároky sestier a pôrodných asistentiek, ktoré sú odmeňované mzdou v pracovnom pomere tak, že realizoval svoj pozitívny záväzok na ochranu základných práv a slobôd v čl. 36 v spojení s čl. 51 ústavy, avšak zákonodarca pritom nerešpektoval obmedzenia na jeho zákonodarnú činnosť kladené v čl. 12, čl. 13, čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy. Navrhovateľ uvádza, že 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).

5. Navrhovateľ konštatuje, že 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 podľa generálneho prokurátora súčasne splnomocňuje národnú radu ustanoviť zákonom podrobnejšiu úpravu práva zamestnanca na odmenu za vykonanú prácu, ktorého sa možno domôcť v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú. Ústavné princípy, ktorým musí podľa návrhu 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 je podľa navrhovateľa 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).

6. Navrhovateľ tiež poukazuje na to, že čl. 1 ods. 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 ods. 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).

7. Ústavný súd podľa navrhovateľa už v minulosti 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 podľa navrhovateľa práve kautely vyplývajúce z ústavného poriadku interpretovaného a aplikovaného v zmysle koncepcie materiálneho právneho štátu. Preto podľa navrhovateľa 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 totiž 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.

8. Generálny prokurátor v návrhu uvádza, že subjektom ústavou garantovaného práva na odmenu za vykonanú prácu sú „zamestnanci“ bez ohľadu na štátnu príslušnosť, t. j. fyzické osoby zamestnávané v pracovnoprávných vzťahoch. Podľa navrhovateľa pritom 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 (ďalej aj „vláda“), aby nariadením ustanovila sumu minimálnej mzdy na príslušný kalendárny rok.

9. Navrhovateľ následne uvádza, že 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 € mesačne) a sadzba minimálneho mzdového nároku pre šiesty (najvyšší) stupeň náročnosti práce zodpovedá dvojnásobku sumy minimálnej mzdy (v súčasnosti 654,4 €). 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.

10. Kritériá na určenie sadzby minimálneho mzdového nároku sestier, odmeňovaných mzdou v pracovnom pomere podľa zákona č. 62/2012 Z. z., sú podľa názoru navrhovateľa 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. Navrhovateľ uvádza, že takto určená sadzba minimálneho mzdového nároku je v rozpätí od sumy 640 € do 1 067,2 € mesačne.

11. Podľa názoru navrhovateľa je inštitút minimálnej mzdy (minimálnych mzdových nárokov) štátom garantovanou hranicou odmeny zamestnanca za vykonanú prácu, ktorá mu má zaručiť dôstojnú životnú úroveň. 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 € mesačne, s najnižším minimálnym mzdovým nárokom sestier podľa zákona č. 62/2012 Z. z., t. j. sumy 640 € mesačne, vznikne podľa navrhovateľa takmer dvojnásobná disproporcía v odmeňovaní. Pre ilustráciu možno podľa navrhovateľa tiež uviesť, že podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky dosiahla v roku 2011 priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve hodnotu 786 €.

12. Navrhovateľ ďalej uvádza, že 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 tak vytvára 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 však podľa navrhovateľa súčasne limitované, a to jednak právom na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky zamestnancov obsiahnutým v celom rade dohovorov Medzinárodnej organizácie práce (MOP), ktorými je naša republika viazaná, jednak ústavnou zásadou – zákazom diskriminácie upravenou 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.

13. Z hľadiska posudzovanej veci navrhovateľ považoval za potrebné tiež 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 neznamená zvýhodnenie alebo znevýhodnenie niektorej zo skupín osôb. Rovnosť v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy nevyjadruje podľa názoru navrhovateľa kvantitatívnu rovnosť, ale takú rovnosť v právach, ktorá musí mať svoj ďalší, kvalitatívny rozmer. Dôstojná životná úroveň je v zmysle argumentácie navrhovateľa pojmom veľmi relatívnym, podmieneným množstvom subjektívnych faktorov. Jeho objektivizácia vyžaduje podľa návrhu nielen viacero prístupov, ale aj stanovenie odlišných hľadísk pre rôzne skupiny osôb (zamestnancov).

14. Pre posúdenie predmetnej právnej normy je preto podľa názoru navrhovateľa 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.

15. 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, že 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 podľa dôvodovej správy pre celú Európsku úniu (ďalej aj „EÚ“) rovnaký, pričom je 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. V dôvodovej správe sa ďalej uvádza, že samostatný právny predpis, ktorý by v podmienkach Slovenskej republiky upravoval minimálne mzdové nároky všetkých sestier a pôrodných asistentiek, doteraz neexistoval. Podľa dôvodovej správy preto 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 však 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, ako uvádza dôvodová

správa. Navrhovaný zákon je tak špeciálnym predpisom k všeobecnej úprave minimálnych mzdových nárokov upravených v Zákonníku práce.

16. 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 podľa názoru navrhovateľa usúdiť, 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. Navrhovateľ však upozorňuje na to, že komparáciu podmienok v iných krajinách, z ktorej by zákonodarca pri posúdení opodstatnenosti legislatívnej úpravy a určenia konkrétnej výšky súm minimálnych mzdových nárokov vychádzal, dôvodová správa neobsahuje.

17. Naznačenému zámeru podľa generálneho prokurátora prisvieďa aj vyjadrenie Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „ministerstvo zdravotníctva“), zaslané Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky v liste z 18. apríla 2012 pod sp. zn. Z16459-2012-OL. Z tohto vyjadrenia vyplýva, ako uvádza navrhovateľ, že napadnutý 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 na presadenie 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, bolo to, 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, uvádza sa vo vyjadrení ministerstva zdravotníctva, ktoré navrhovateľ cituje.

18. Rovnako je potrebné podľa názoru navrhovateľa pripomenúť, že oblasť hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sústavne podlieha ekonomickým zmenám a priamoúmerne 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 prihliadnúť bez rešpektovania tohto aspektu.

19. Legitímna cesta (petícia, hrozba štrajkom, prijatie zákona) ešte podľa názoru navrhovateľa nemusí viesť k legitímnemu cieľu. Generálny prokurátor ďalej uvádza, že 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 následne podľa argumentácie navrhovateľa 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 považovať za uskutočnený.

20. Tieto požiadavky vyplývajúce z princípu (zásady) proporcionality však zákon č. 62/2012 Z. z. v ich vzájomnej súvislosti podľa názoru navrhovateľa nespĺňa. Hrozba odchodu sestier za lepšími pracovnými podmienkami a odmenou za vykonanú prácu sama osebe nemusí v zmysle návrhu zakladať rozumný dôvod na to, aby ich postavenie (minimálne mzdové nároky) bolo v porovnaní s inými profesiami zvýhodnené. Ako konštatuje navrhovateľ, tento argument by mohol byť zrozumiteľný pri zvažovaní ich uprednostnenia 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 podľa navrhovateľa nenastala ani reálne nehrozila a ani zákonodarca žiadne tomu nasvedčujúce argumenty neuviedol.

21. 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 podľa navrhovateľa 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 podľa názoru generálneho prokurátora dostatočný priestor na to, aby sa „hrozba“ naplnila.

22. Na podporu tohto tvrdenia navrhovateľ pripomína 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 v nej podľa navrhovateľa 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 spracovalo Národné centrum zdravotníckych informácií. Podľa tohto materiálu v roku 2009 v zdravotníckych zariadeniach v Slovenskej republike pracovalo 104 678 pracovníkov, z toho 32 710 sestier a 1 769 pôrodných asistentiek. Rovnaký, resp. mierne vyšší, počet sestier – 32 745 a pôrodných asistentiek – 1 874, je však uvádzaný aj v roku 2010, a to v materiáli ministerstva zdravotníctva predloženom navrhovateľovi v prílohe listu z 30. mája 2012 pod sp. zn. Z27051-2012-OL (ďalej len „analýza ministerstva zdravotníctva“), v ktorom ministerstvo zdravotníctva 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. Preto argument, že zlepšením pracovných podmienok a zvýšením odmeny za prácu možno zabrániť hroziacej migrácii sestier mimo územia Slovenskej republiky, nie je podľa navrhovateľa spôsobilý relevantne odôvodniť potrebu osobitnej právnej úpravy, prijatím ktorej došlo podľa neho k porušeniu princípu proporcionality.

23. Navrhovateľ zároveň uvádza a zdôrazňuje, že smernica neupravuje iba uznávanie odborných kvalifikácií sestier, ale aj celého radu iných profesií z rôznych (nielen zdravotníckych) oblastí, ktorých minimálne mzdové nároky napadnutým, ale ani iným

osobitným zákonom riešené neboli. Zákonodarca tak podľa navrhovateľa 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 podľa neho v priamom rozpore s princípom proporcionality, a teda s princípom právneho štátu obsiahnutým v čl. 1 ods. 1 ústavy.

24. Prostriedok, ktorý zákonodarca zvolil na realizáciu cieľa, t. j. zákon č. 62/2012 Z. z., ktorým boli naplnené požiadavky sestier na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, resp. právo na odmenu za vykonanú prácu, podľa navrhovateľa nerešpektuje zásadu proporcionality ani z hľadiska princípu vhodnosti. Navrhovateľ uvádza, že uvedené možno argumentačne podporiť priamo citáciou z legislatívneho materiálu, konkrétne z dokumentu priloženého k návrhu zákona, t. j. doložky sociálnych vplyvov. V tomto dokumente, ako navrhovateľ konštatuje, je uvedené, že 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 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).

25. Takýto prístup podľa generálneho prokurátora nezodpovedá ústavným pravidlám zakotveným v čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, čo na jednej strane podľa navrhovateľa konštatoval sám zákonodarca, avšak na druhej strane zákonnú úpravu prijal. Skutočnosť, že riešenie situácie sestier samostatnou právnou úpravou nezodpovedá princípu vhodnosti prostriedku, za súčasného spochybnenia aj samostatného cieľa, preukazuje podľa navrhovateľa aj absentujúce finančné krytie zákonom priznaného základného práva z verejných zdrojov.

26. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny“) už v rámci legislatívneho procesu tento nedostatok podľa navrhovateľa namietalo. To podľa navrhovateľa vyplýva z dokumentu priloženého k návrhu zákona, konkrétne z doložky vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu, časti „Návrh na riešenie úbytku príjmov alebo zvýšených výdavkov podľa § 33 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy“. V tejto časti sa konštatuje, ako uvádza (cituje) navrhovateľ, že finančné prostriedky súvisiace so zmenami premietnutými do návrhu napadnutého zákona nie sú kryté v rámci schváleného rozpočtu kapitoly ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny na roky 2012 – 2014. Výdavky preto podľa správy citovanej navrhovateľom predstavujú dopad na výdavkovú časť štátneho rozpočtu. Uvedený návrh zákona má podľa správy citovanej navrhovateľom rozpočtovo nekrytý vplyv na schválený rozpočet verejnej správy, ako aj na kapitolu ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny v súvislosti s úpravou odmeňovania zamestnancov v zariadeniach sociálnych služieb a zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

27. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny podľa navrhovateľa 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.

28. Ako uvádza navrhovateľ, obdobné námietky vzniesli aj zdravotnícke zariadenia financované zo zdrojov zdravotného poistenia, ktoré podľa neho 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 a že výdavky predstavujú dopad na výdavkovú časť rozpočtu verejnej správy. Podľa navrhovateľa spomenuté zdravotnícke zariadenia zdôraznili, že skutočný dopad uplatnenia návrhu zákona v zdravotníckych zariadeniach financovaných zo zdrojov zdravotného poistenia bude ešte vyšší. Ako ďalej uvádza navrhovateľ, podľa zdravotníckych zariadení v roku 2012 skutočný dopad nebude predstavovať len 65 296 987 €, ale celkovo najmenej 150 000 000 €, keďže 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 tak majú zvýšiť požiadavky zdravotníckych zariadení na pokrytie týchto zvýšených nákladov zdravotnými poisťovňami (zohľadnenie ceny práce v cene výkonov), ako je uvedené v návrhu.

29. Predpoklady namietajúcich subjektov sa podľa názoru navrhovateľa v plnom rozsahu potvrdili. O uvedenom má podľa neho svedčiť analýza ministerstva zdravotníctva, v ktorej toto ministerstvo posudzovalo negatívny vplyv aplikácie napadnutého zákona na vývoj hospodárenia a zadlženosti zdravotníckych zariadení vrátane nemocníc a jeho vplyv na rozsah a dostupnosť zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom Slovenskej republiky. Spomenutú analýzu priložil generálny prokurátor k návrhu, pričom z textu tejto prílohy tiež vyplýva, že podnet na podanie tohto návrhu na vyslovenie nesúlady vzišiel od prezidenta Slovenskej lekárskej komory.

30. Navrhovateľ ďalej uvádza, že 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 podľa neho v konečnom dôsledku nerešpektovanie princípu právneho štátu, lebo prijatá právna úprava základného práva na odmenu od počiatku nemala racionálny ekonomický základ, argumentuje navrhovateľ. Sestrám bolo podľa jeho názoru priznané právo, ktoré nielen nezodpovedá existujúcim spoločenským vzťahom, ale bez krytia z verejných zdrojov sa stáva právom „iluzórnym“, a preto je podľa navrhovateľa v rozpore s princípom právneho štátu, ak zákonodarca priznal určitej skupine základné právo na odmenu v rozsahu, ktorý nenachádza odraz v reálnom vývoji spoločnosti.

31. Navrhovateľ následne argumentuje tým, že 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. Koncept materiálneho

právneho štátu v zmysle návrhu akcentuje vo vzťahu k zákonodarcovi požiadavku rešpektovania základných práv a slobôd v rámci normatívnej regulácie spoločenských vzťahov. Navrhovateľ uvádza, že 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), uvádza navrhovateľ.

32. Právny štát sa v zmysle návrhu nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata právneho štátu podľa navrhovateľa 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.

33. Zákonom č. 62/2012 Z. z. došlo podľa názoru navrhovateľa 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 podľa navrhovateľa 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 podľa navrhovateľa povinnosťou zákonodarcu zvoliť taký prostriedok, ktorý by bol v súlade s legitímnym cieľom, čím by bol dodržaný princíp proporcionality. Podľa názoru navrhovateľa bol teda v danom prípade

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

34. Navrhovateľ konštatuje, že z doterajšej judikatúry ústavného súdu vo vzťahu k princípu (zásade) proporcionality možno 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.

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

36. Ako uvádza navrhovateľ, 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. 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 spĺňa požiadavky podľa osobitného predpisu.

37. Z dôvodovej správy k zákonu č. 578/2004 Z. z., ako uvádza navrhovateľ, 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.

38. Podľa názoru navrhovateľa teda 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. K textu zákona č. 578/2004 Z. z. ešte navrhovateľ uvádza, že v nadväznosti na uvedené 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“.

39. Generálny prokurátor následne argumentuje rozhodovacou činnosťou ústavného súdu tak, že konštatuje, že 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 podľa navrhovateľa 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.

40. Zákonodarca prijatím zákona č. 62/2012 Z. z., ktorým zvýhodnil jedinú skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov, zasiahol podľa navrhovateľa do práv ostatných zdravotníckych pracovníkov, ktorým takéto minimálne mzdové nároky nepriznal. V danom prípade ide o pozitívnu diskrimináciu v prospech sestier a pôrodných asistentiek, ktorá by mohla byť ústavne konformná iba v prípade, ak by na to existovali objektívne a rozumné dôvody.

41. Navrhovateľ ďalej poukazuje na to, že Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) k problematike diskriminácie uviedol, že rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť (Evans v. the United Kingdom, sťažnosť č. 6339/05, rozsudok zo 7. marca 2006, bod 73). Uvedené pravidlo je podľa navrhovateľa 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. 3 a 4 ústavy. Legislatívna úprava obsiahnutá v zákone podľa názoru navrhovateľa narúša systémové a koncepčné riešenie pracovnoprávnych vzťahov zdravotníckych pracovníkov. Analogicky možno podľa jeho názoru 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, ako uvádza navrhovateľ. Ako ďalej uvádza, 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 podľa navrhovateľa k zásadnej disbalancii v odmeňovaní zdravotníckych pracovníkov bez toho, aby vychádzala z kritérií, ktoré majú objektivizovaný základ, a aby vo vzťahu k celkovému systému odmeňovania platnému pre danú sféru rešpektovala kritériá racionálnosti a primeranosti.

42. Navrhovateľ ďalej uvádza, že je potrebné zdôrazniť, že ústavné princípy, ktorým musí takáto zákonná úprava zodpovedať, sú zakotvené v čl. 12 (diskriminácia) a v čl. 13 ústavy (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). Zákonodarca preto 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 pôrodných asistentiek, súčasne negatívnym spôsobom výrazne zasiahol do práva ostatných skupín zdravotníckych pracovníkov, a to napriek tomu, že spĺňali rovnaké podmienky, uvádza v návrhu generálny prokurátor. Zákonodarca teda podľa navrhovateľa ignoroval už prijaté systémové a koncepčné riešenie pracovnoprávných vzťahov zdravotníckych pracovníkov, keďže 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.

#### **Argumentácia navrhovateľa k nesúladu napadnutého zákona s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu**

43. Navrhovateľ uvádza odôvodnenie nesúladu napadnutého zákona v tejto časti poukazom na to, že 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 tak podľa neho 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 podľa navrhovateľa znamená nielen majetok mať (vlastniť), ale s ním právne relevantným spôsobom nakladať v súlade s účelom, na ktorý bol nadobudnutý (PL. ÚS 37/99). S odkazom na judikatúru ústavného súdu je tak podľa navrhovateľa vlastníkom 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), uvádza navrhovateľ.

44. Účelom úpravy čl. 20 ods. 4 ústavy je podľa navrhovateľa zaručenie ochrany pred zbavením vlastníctva bez súhlasu vlastníka, pričom ústava pripúšťa zásah do vlastníctva len formou vyvlastnenia alebo obmedzenia vlastníckej dispozície s jeho majetkom. Navrhovateľ uvádza, že ústava kumulatívne vymedzuje podmienky, pri naplnení ktorých je možné vlastnícke právo obmedziť, resp. vlastníka tohto práva pozbaviť. V zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy 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, uvádza sa v návrhu.

45. Navrhovateľ ďalej konštatuje, že rovnaký rozsah ochrany vlastníctva sa priznáva vlastníkom v čl. 1 dodatkového protokolu. Následne odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, keď uvádza, že podľa jeho case-law článok 1 dodatkového protokolu 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*).

46. Navrhovateľ poukazuje tiež na to, že podľa case-law ESĽP aj v rámci ochrany zaručenej čl. 1 dodatkového protokolu 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 ESĽP môže byť aj pozbavenie dispozičného práva s majetkom (*Fredin v. Sweden, Sporrang and Lönnroth v. Sweden, Velosa Barreto v. Portugal, Mellacher and Others v. Austria*), ako konštatuje navrhovateľ. Zásahy do práva pokojne užívať svoj majetok sa podľa case-law ESĽP 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, uvádza navrhovateľ.

47. Ďalej navrhovateľ vykladá pojem „verejný záujem“, k čomu uvádza, že tento pojem podľa ESĽP je svojím obsahom obšírny. A tak podľa navrhovateľa 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 politík môže byť vo verejnom záujme dokonca aj vtedy, keď celá spoločnosť priamo tento majetok nevyužíva. Európsky súd pre ľudské práva 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*).

48. Za súčasť štandardu ochrany práva pokojne užívať svoj majetok možno podľa navrhovateľa 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 ESĽP každé opatrenie zasahujúce do práva na pokojné užívanie majetku musí nastoliť spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou dodržiavania základných práv jednotlivca (*James and Others v. the United Kingdom, Sporrong and Lönnroth v. Sweden*).

49. Úsilie zabezpečiť takúto rovnováhu sa v zmysle návrhu odráža v celej štruktúre čl. 1 dodatkového protokolu, teda aj v druhej vete, ktorú treba čítať vo svetle zásady vyjadrenej v prvej vete. Najmä musí podľa názoru navrhovateľa 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*).

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

Navrhovateľ cituje, že 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.

51. 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 podľa navrhovateľa definíciu podnikania a podnikateľa podľa § 2 Obchodného zákonníka alebo podľa § 2 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Napriek verejnému charakteru tejto činnosti má poskytovanie zdravotnej starostlivosti „neštátnymi poskytovateľmi“ podľa navrhovateľa súkromnoprávny rozmer. Zároveň navrhovateľ uvádza, že tie podnikateľské subjekty, ktoré pri výkone svojho zdravotníckeho povolania využívajú profesné služby sestier, sú vo vzťahu k nim v postavení zamestnávateľov.

52. Z analýzy ministerstva zdravotníctva podľa navrhovateľa (citujúc analýzu) vyplýva, že 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 podľa analýzy primerane diferencovaný. Po navýšení platu zdravotných sestier dosiahne ich plat 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, uvádza navrhovateľ s odkazom na uvedenú analýzu.

53. Povinnosť poskytovať favorizovanej skupine osôb (sestrám) mzdu aspoň v zákonom ustanovenej výške predstavuje podľa navrhovateľa obmedzujúci zásah do základného práva pokojne užívať svoj majetok (čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu), 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. Podľa návrhu 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.

54. Zákonom č. 62/2012 Z. z. sa teda podľa navrhovateľa 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 generálny prokurátor konštatuje, že ak na prijatie zákona neexistoval legitímny cieľ, nemožno ani zásah do práva pokojne vlastniť a užívať svoj majetok považovať za legitímny.

55. Podľa navrhovateľa s absentujúcim verejným záujmom súčasne nebola splnená ani podmienka primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníctva zamestnávateľov (neštátnych poskytovateľov). Napadnutý zákon podľa neho 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, uvádza sa v návrhu.

56. Navrhovateľ ďalej poukazuje na to, že zamestnávatelia (neštátni poskytovatelia) legitímne očakávali také budúce príjmy, na základe ktorých mohli kalkulovať aj budúce náklady vrátane odmeny za prácu zamestnancov. Ústavný súd podľa navrhovateľa 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, 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 jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.“

57. Schválenie zákona č. 62/2012 Z. z. podľa navrhovateľa predstavuje náhlu zmenu doterajších pravidiel, na ktoré sa zamestnávateľia (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 podľa navrhovateľa otázkou skutkovou, pričom v tomto ohľade poukazuje na obsah analýzy ministerstva zdravotníctva. Z jej obsahu podľa navrhovateľa vyplýva, že poskytovatelia zdravotnej starostlivosti pri výške súčasných náhrad za poskytnutú zdravotnú starostlivosť naďalej nebudú môcť účelne poskytovať zdravotnú starostlivosť. Generálny prokurátor uvádza, že na ilustráciu možno z časti týkajúcej sa ambulantnej zdravotnej starostlivosti uviesť to, že 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 podľa analýzy, ktorej časť navrhovateľ cituje, dodať, že príjmy jednotlivých ambulancií pre deti a dorast sú distribuované veľmi nerovnomerne z dôvodu rôzneho počtu kapítovaných detí u jednotlivých lekárov. V uvedenej analýze sa následne uvádza, že z týchto dôvodov 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 všeobecných ambulancií pre dospelých je podľa analýzy ministerstva zdravotníctva 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, uvádza sa v časti uvedenej analýzy, na ktorú navrhovateľ odkazuje.

58. Vzhľadom na uvedené skutočnosti generálny prokurátor v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a § 37 až 41 zákona o ústavnom súde navrhol, aby ústavný súd vydal nález tohto znenia:

*„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.“*

## II.

59. Ústavný súd považuje za relevantné, aby súčasťou tohto rozhodnutia boli aj časti ekonomickej analýzy ministerstva zdravotníctva, ktorú generálny prokurátor priložil k svojmu návrhu. Zdrojom tejto analýzy sú fakultné a univerzitné nemocnice, Národné centrum zdravotníckych informácií (ďalej aj „NCZI“) a ministerstvo zdravotníctva.

60. V materiáli sa uvádza, že zamestnávateľia zdravotných sestier a pôrodných asistentiek pôsobia v ekonomickom prostredí zdravotníctva, ktoré je charakterizované dlhodobým nedostatkom finančných zdrojov. Prijatie zákona č. 62/2012 Z. z. významným spôsobom negatívne ovplyvní ekonomickú situáciu v rezorte zdravotníctva. Aplikácia tohto zákona bude mať negatívny vplyv na vývoj hospodárenia a zadlženosti zdravotníckych zariadení vrátane nemocníc a v krátkodobom až strednodobom horizonte sa výrazne ovplyvní rozsah a dostupnosť zdravotnej starostlivosti poskytovanej občanom Slovenskej republiky.

61. Zvýšenie platov sestier a pôrodných asistentiek si odhadom vyžiada v roku 2012 dodatočné náklady v objeme 74,2 mil. € a v roku 2013 dodatočné náklady vo výške 98,9 mil. €. Spolu s nárastom platov lekárov (ktorý si len v roku 2012 vyžiada ďalších cca 33 mil. €) to spôsobí ďalšie zhoršenie situácie v rezorte zdravotníctva. Zároveň je potrebné uviesť, že pri predkladaní zákona č. 62/2012 Z. z. bolo avizované, že zdroje na rast platov zdravotných sestier a pôrodných asistentiek budú kryté úsporami v rezorte zdravotníctva (úspory vyplývajúce z aplikácie zákona č. 577/2004 Z. z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a zo zákona č. 362/2011 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach; spolu úspory za cca 350 mil. €). Faktom však je, že tieto úspory boli naplánované nereálne. Iba v prípade zákona č. 362/2011 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach bude v roku 2012 úspora iba cca 26 mil. € (pôvodne bolo avizovaných 150 mil. €).

62. Nepriaznivú ekonomickú situáciu možno ilustrovať na príklade najväčších nemocníc v Slovenskej republike (fakultné a univerzitné nemocnice). Tieto zariadenia dosahujú dlhodobu stratu už zo základnej prevádzky [meranej EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization – zisk pred započítaním úrokov, daní, odpisov a amortizácie)]. Za rok 2011 dosiahla prevádzková strata meraná cez normalizovanú EBITDA výšku 104,4 mil. € (normalizovaná EBITDA = EBITDA – mimoriadne položky transferov a výnosov súvisiacich najmä s oddlžením nemocníc a rozpustením nesplatených pôžičiek do výnosov). Tieto nemocnice teda vykázali za rok 2011 zisk, ale tento bol vykázaný iba vďaka jednorázovo naúčtovaným výnosom súvisiacim s oddlžením nemocníc a zúčtovaním nesplatených (odpustených) istiny úverov do výnosov. Nemocnice tak fakticky dosiahli prevádzkovú stratu aj v roku 2011 mínus 104,4 mil. € cez normalizovanú EBITDA.

63. Prognóza zlepšenia situácie nie je priaznivá. Výšku zdrojov do týchto nemocníc môžu ovplyvniť zdravotné poisťovne, čo však závisí od vývoja ich vlastných príjmov. Prognóza zvýšenia ich príjmov (a teda potenciálne vyšších platieb do nemocníc) pre rok 2012 nie je optimistická. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou vo svojej tlačovej správe z 8. decembra 2011 konštatuje: „*Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou na základe posúdenia makroekonomických ukazovateľov konštatuje, že výnosy v*

*zdravotnom poistení v budúcom roku budú oproti roku 2011 vyššie najviac o 1 %. Pri odhade úrad vychádzal z predpokladaných východísk zdravotných poisťovní na rok 2012, ako aj z východísk štátneho rozpočtu na rok 2012, z očakávaného vývoja roku 2011, vývoja (ne)zamestnanosti a odhadov Inštitútu finančnej politiky. Je predpoklad, že poskytovanie zdravotnej starostlivosti nebude oproti roku 2011 kvantitatívne rásť a výdavky zdravotných poisťovní na zdravotnú starostlivosť sa výrazne nezmenia. Nárast výdavkov zdravotných poisťovní oproti roku 2011 nie je reálny.“*

64. Finančné zdroje na krytie výdavkov na zvýšenie plátov je možné hľadať len vo vnútri systému financovania zdravotníctva. Navýšenie zdrojov musí byť sprevádzané úsporami v oblasti nákladov. Zdravotné poisťovne však platia za zdravotnú starostlivosť podľa jednotlivých segmentov, teda to, čo je reálne spotrebované. Tu priestor na znižovanie spotreby vytvorený nie je. Nárast miezd zdravotných sestier a pôrodných asistentiek aplikáciou zákona č. 62/2012 Z. z. tak spôsobí zvýšenie zadlženosti zdravotníckych zariadení.

65. Medziročne je vykázaný pokles zadlženosti vo výške 131 mil. €. Treba však vziať do úvahy fakt, že nemocnice získali v priebehu roka 2011 dodatočné hotovostné zdroje na svoje oddlženie, čo malo jednorazový pozitívny dopad na zníženie ich zadlženosti v objeme cca 300 mil. €. Nebyť tejto jednorazovej hotovostnej finančnej operácie, reálne sa dlh v roku 2011 zvýšil o 168 mil. €.

66. V roku 2010 pracovalo v sektore poskytovania zdravotnej starostlivosti spolu 79 551 zdravotníckych pracovníkov. Najvyšší podiel zdravotníckych pracovníkov tvoria zdravotné sestry (41 %), lekári (24 %), zdravotnícki asistenti (15 %) a laboranti (8 %). Tieto štyri skupiny zdravotníckych pracovníkov tvoria spolu 87 % všetkých zdravotníckych pracovníkov.

67. Náročnosť práce lekárov a zdravotných sestier závisí najmä od špecializačného odboru a certifikovaných činností a takisto od miesta výkonu činnosti (ambulancia, ústavné zariadenie), pričom aj v rámci ústavného zariadenia existuje významná diferenciácia náročnosti práce podľa typu oddelenia (chirurgické odbory, interné oddelenie, oddelenie

anestéziológii a intenzívnej medicíny, geriatrické oddelenie, oddelenie dlhodobo chorých). Z uvedeného vyplýva, že odmeňovanie zdravotníckych pracovníkov by sa malo odvíjať najmä od náročnosti práce, a nie od počtu odpracovaných rokov (zdravotná sestra v psychiatrickej ambulancii vykonáva najmä administratívnu prácu v porovnaní so zdravotnou sestrou pracujúcou na oddelení anestéziológii a intenzívnej medicíny).

68. Najvyššie mzdy zdravotných sestier dosahujú fakultné nemocnice, pričom mzdy zdravotných sestier v liečebniach a všeobecných nemocniciach sú porovnateľné. Priemerná mesačná mzda zdravotných sestier a pôrodných asistentiek po navýšení podľa zákona č. 62/2012 Z. z. bude dosahovať výšku 796,80 € (odhad ministerstva zdravotníctva), čo predstavuje priemerný nárast oproti doterajším mzdám o 49 %.

69. Z vybraných 15 všeobecných nemocníc dosiahlo v roku 2011 zisk osem nemocníc, v roku 2012 všetky nemocnice plánujú negatívny hospodársky výsledok. Kumulatívne sa hospodársky výsledok v týchto nemocniciach v roku 2012 zhorší oproti roku 2011 o 20 mil. €. Aplikáciou zákona č. 62/2012 Z. z. bude výrazne ohrozená dostupnosť zdravotnej starostlivosti vo všetkých vyšších územných celkoch, pozri 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 platov zdravotným sestram.

70. Dopad navyšovania mzdových prostriedkov vo všeobecných nemocniciach spôsobí v krátkom čase ich platobnú neschopnosť (najmä čo sa týka 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 tzv. zazmluvnenie minimálnej siete, čo môže ohroziť samotnú existenciu zdravotných poisťovní, keďže Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou na nich môže uvaliť sankcie.

71. Konečným dôsledkom môže byť ohrozenie zdravia pacientov, keďže nebudú k dispozícii dostatočné lôžkové kapacity na pokrytie všetkých potrieb v rámci Slovenska, čím dôjde k zamedzeniu dostupnosti základného práva podľa čl. 40 ústavy: „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“

72. Ambulantná zdravotná starostlivosť sa delí na všeobecnú ambulantnú zdravotnú starostlivosť a špecializovanú ambulantnú starostlivosť. 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. Z tohto dôvodu bol pri analýze použitý odhad mzdových nákladov na lekárov.

73. Do všeobecnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti patrí starostlivosť pre dospelých, pre deti a dorast a gynekológia. Na základe údajov NCZI z roku 2010 bolo analyzovaných viac než 2 100 všeobecných ambulancií pre deti a dorast a pre dospelých. Z uvedeného je zrejmé, že priemerná všeobecná ambulancia pre deti a dorast sa po uplatnení navýšenia plátov zdravotných sestier dostane do prevádzkovej straty, t. j. 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.

74. Priemerný plat lekára a sestry pred navýšením plátov 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. Toto znevýhodňuje na trhu práce lekárov, ktorí musia vyvinúť podstatne väčšie úsilie na získanie odbornosti a predpokladov na výkon práce.

75. Situácia vo všeobecných ambulanciách 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.

76. Pre účely tejto analýzy bolo zahrnutých do porovnania približne 4 600 ambulancií špeciálnej ambulantnej starostlivosti. Táto skupina ambulancií je charakterizovaná vysokou rôznorodosťou, keďže je v nich zahrnutých približne 50 odborností (napr. interné ambulancie, chirurgické, neurologické, kardiologické, atď.). Z tohto dôvodu boli analyzované tri najčastejšie sa vyskytujúce odbornosti – internistické, neurologické a chirurgické. Realizáciou zákona č. 62/2012 Z. z. sa priemerná internistická ambulancia dostane do prevádzkovej straty a viac ako polovica ambulancií bude musieť zvažovať ekonomickú opodstatnenosť svojej ďalšej existencie, keďže príjmy nebudú pokrývať ich štandardné výdavky. Priemerné príjmy chirurgickej ambulancie od zdravotných poisťovní sú vyššie, čo spôsobuje primeranejšiu ziskovosť chirurgických ambulancií. Napriek tomu po uplatnení zákona č. 62/2012 Z. z. približne štvrtina ambulancií bude vykazovať stratu z hospodárskej činnosti. Po uplatnení zákona č. 62/2012 Z. z. sa zisk neurologickej ambulancie zníži päťnásobne na 104 € mesačne. Aplikácia zákona dostane približne 35 % ambulancií do záporného hospodárskeho výsledku. Analýza troch najvýznamnejších odborností špecializovanej ambulantnej starostlivosti ukázala, že existencia približne 40 % týchto ambulancií bude ohrozená aplikovaním zákona č. 62/2012 Z. z., pretože sa dostanú do prevádzkovej straty. Táto hrozba je reálna najmä vo vidieckych oblastiach, kde bude ohrozená dostupnosť ambulantnej zdravotnej starostlivosti. Zároveň sa prakticky vyrovnajú rozdiely medzi platom lekára a zdravotnej sestry.

### III.

77. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vo svojom stanovisku k predmetnému návrhu uviedol, že ústava v čl. 36 písm. a) garantuje zamestnancom právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, a to konkrétne právo na odmenu

za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa práva uvedeného v čl. 36 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Medzi zákony, ktoré vykonávajú čl. 36 písm. a) patrí podľa neho napr. Zákonník práce, zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov, 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, zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 80a a 80b), zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov, zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov a pod. Zákon č. 62/2012 Z. z., ktorý upravuje minimálne mzdové nároky sestier a pôrodných asistentiek odmeňovaných mzdou v pracovnom pomere, rovnako ako už uvedené zákony vykonáva ustanovenie čl. 36 písm. a) ústavy. Pred prijatím tohto zákona boli sestry a pôrodné asistentky odmeňované mzdou podľa Zákonníka práce, resp. platom 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. Z už uvedených právnych predpisov podľa predsedu národnej rady vyplýva, že nielen sestry a pôrodné asistentky, ale aj lekári, pedagogickí zamestnanci a iné profesie majú osobitnými zákonmi upravené odmeňovanie.

78. Vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ani Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky nevyužili možnosť vyjadriť sa k danej veci a obhajovať napadnutý zákon.

79. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 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“) upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami k opodstatnenosti návrhu dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

80. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 13/2012-79 nepripustil do konania ako vedľajšieho účastníka Slovenskú komoru sestier a pôrodných asistentiek (ďalej aj „komora“). Ústavný súd nepochybuje o tom, že Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek ako zákonom (§ 46 ods. 1 zákona č. 578/2004 Z. z.) zriadený stavovský orgán má právny záujem na výsledku tohto konania pred ústavným súdom, avšak vzhľadom na ustanovenie § 21 ods. 2 v spojení s § 37 ods. 2 („Vedľajším účastníkom konania je vláda Slovenskej republiky zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.“) zákona o ústavnom súde bol nútený konštatovať, že jej vstup do konania ako vedľajšieho účastníka nie je možný (porov. tiež č. k. PL. ÚS 4/00-48, č. k. II. ÚS 91/08-105). Akokoľvek ústavný súd pri posudzovaní veci vzal do úvahy argumentáciu Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek.

81. V oznámení o vstupe do konania komora rekapituluje vývoj petičnej akcie sestier od podpisovania petície, cez jej pokojné prerokúvanie s ústavnými orgánmi, až po jednohlasné prijatie napadnutého zákona a pozastavenie jeho účinnosti ústavným súdom na návrh prvého námestníka generálneho prokurátora. Úvodná časť vyjadrenia k návrhu začína pripomenutím čl. 40 ústavy a verejného záujmu na ochrane zdravia. Komora tu uvádza, že aj zákony, ktoré realizujú práva spojené s čl. 51 ods. 1 ústavy, je v materiálnom právnom štáte potrebné vidieť ako súčasť týchto základných práv. Komora vníma kompetenciu národnej rady prijímať zákony, ale zdôrazňuje aj význam skutočnosti, že petíciu podpísalo 243 000 občanov.

82. V prvej časti vyjadrenia sa nachádzajú vecné argumenty k prijatiu napadnutého zákona, pričom komora polemizuje s navrhovateľom. Navrhovateľ podľa komory v podstate správne uvádza, že počet sestier v roku 2011 a 2012 je približne rovnaký. Navrhovateľ však podľa názoru komory abstrahuje od vnútornej a spoločenskej štruktúry sestier. Komora uvádza, že podľa registra sestier a pôrodných asistentiek vedeného komorou, počet sestier a pôrodných asistentiek viac ako 50-ročných (rok narodenia 1963 a skôr) je 16 692, sestier narodených v roku 1955 a skôr je 6 630. Nahrádzanie prirodzených úbytkov príchodom nových je nasledovné: r. 2008 počet 337, rok 2009 – 313 sestier, rok 2010 len 174. Dôvodom snahy komory nie je len stabilizácia sestier a pôrodných asistentiek z dôvodu

hrozby masívneho odchodu do zahraničia, ale tiež výrazného nezájmu o štúdium ošetrovateľstva zo strany absolventov stredných škôl. Komora opakovane zdôrazňuje a upozorňuje, že nezáujem o štúdium a výkon povolania sestry a pôrodnej asistentky nie je spôsobený len prechodom na vysokoškolské vzdelávanie a poklesom populačnej krivky, ako uvádzalo ministerstvo zdravotníctva v minulosti, ale v prvom rade vychádza zo zlých pracovných podmienok, nízkeho mzdového ohodnotenia a nezájmu riešiť opätovne predkladané návrhy a požiadavky sestier. Komora uvádza, že prezentované údaje jasne deklarujú trend, ktorý ak bude pokračovať, spôsobí akútny nedostatok sestier a pôrodných asistentiek. Keď sa vezme do úvahy, že v súčasnosti dosahujú dôchodkový vek ženy okolo roku narodenia 1955, v priebehu najbližších desiatich rokov odíde do dôchodku cca 12 500 sestier a pri optimistickom odhade pribudne vzhľadom na súčasný trend do systému v tom istom čase približne 2 000 nových sestier. Ak prirodzený úbytok nebude nahradený prirodzeným prírastkom, občan nebude mať ústavou zaručené právo na poskytnutie zdravotnej starostlivosti a systém sa podľa komory takpovediac rozpadne. Napadnutý zákon má byť riešením identifikovaného problému vzhľadom na nízke ohodnotenie a hrozbu migrácie sestier. Podľa údajov Štatistickej ročenky Slovenskej republiky z r. 2010 je výška priemernej hrubej základnej mzdy 472,19 eur. K tomu príplatky za prácu nadčas, v noci, počas sviatkov a za sťažené pracovné podmienky činia 17,33 %, odmeny a prémie 2,23 %, čím sú sestry piatou najhoršie platenou kategóriou v tejto štatistike. Slovenská republika je členom Európskej únie. Ako člen EÚ implementovala podmienky EÚ na uznávanie vzdelania v rámci celej únie. Úroveň vzdelania na Slovensku je preto akceptovaná v celej EÚ. Platové podmienky sú vnútornou vecou štátov. Je všeobecne známe, že vo vyspelých krajinách je aj nedostatok zdravotníckych pracovníkov, aj niekoľkonásobne vyššie mzdy. Zdravotníci v mladšom veku migrujú za prácou do zahraničia. Chýbajú exaktné údaje, ale je jasný rozdiel medzi počtom absolventov vysokých, stredných škôl a špecializovaných príprav a nástupom do praxe v Slovenskej republike. Slovensko vynakladá náklady na výchovu a vzdelanie, ale stráca v spoločenskom produkte, intelektuálnej základni, ale aj v demografickej štruktúre obyvateľstva. Slovensko začalo riešiť dilemu pre spoločnosť zásadnú. Či držať nižšie mzdy ako komparatívnu výhodu pre zahraničných investorov, alebo nízkymi mzdami a obmedzenými pracovnými príležitosťami nútiť občanov k sociálnej a ekonomickej emigrácii.

83. V druhej časti svojho vyjadrenia komora uvádza právne argumenty. V nadväznosti na vecné argumenty komora uvádza, že cieľom, účelom sledovaným štátom v prijatom zákone je zlepšenie dostupnosti a kvality zdravotnej starostlivosti, a to prostredníctvom stabilizácie zdravotných sestier a pôrodných asistentiek uspokojivým riešením ich mzdových požiadaviek (právo na odmenu za vykonanú prácu v zmysle čl. 36 ústavy, tak aby zohľadňovali ich kvalifikačný stupeň vzdelania, náročnosť pracovných činností, prácu v sťaženom a zdraviu škodlivom prostredí a dĺžku výkonu odbornej praxe), pričom ústavný súd už v náleze PL. ÚS 3/09 uznal ústavnosť tohto cieľa.

84. Tvrdenie navrhovateľa (uvedené v bode 20 tohto nálezu) je podľa názoru komory absolútne zavádzajúce, a to najmä vzhľadom na napätú situáciu, ktorá existovala v rezorte zdravotníctva na prelome rokov 2011/2012 (hromadné výpovede lekárov a najväčšia petícia v histórii Slovenska podporujúca mzdové požiadavky sestier) a ktorá bezprostredne ohrozovala poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Túto napätú situáciu, a teda aj naliehavosť verejného záujmu na jej riešení je nutné posudzovať v celkovom kontexte, a preto samotná skutočnosť, že sestry v uvedenom čase nepristúpili k radikálnejším nátlakovým opatreniam podobne ako lekári (hromadné výpovede), nemožno vykladať ako neexistenciu reálnej hrozby, a teda naliehavej potreby ochrany verejného zdravia. Dôvodom, prečo sestry nepristúpili k radikálnejším nátlakovým opatreniam, bola práve prebiehajúca diskusia a príprava napadnutého zákona. Ak by sa tento legislatívny proces v tom čase neuskutočňoval, situácia by mohla byť podstatne odlišná a dalo by sa dôvodne očakávať, že sestry sa pripoja k nátlakovým akciám lekárov.

85. Komora ďalej uvádza, že navrhovateľ sa vo svojom podaní obsiahlo venuje posudzovaniu dodržania princípu proporcionality. Tento princíp bol rozpracovaný vo viacerých rozhodnutiach ústavného súdu. Predchádzajúca rozhodovacia prax ústavného súdu považuje zlepšenie dostupnosti a kvality zdravotnej starostlivosti za legitímny cieľ a v tomto zmysle je teda považovaný za účel, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil prípadné obmedzenie iného základného práva alebo slobody. Napadnutý zákon podľa komory jednoznačne smeruje k dosiahnutiu tohto sledovaného účelu, čo navrhovateľ vo svojom podaní relevantne nespochybnil. Komora je presvedčená, že zákon je spôsobilý

s ohľadom na sestry tento sledovaný účel dosiahnuť, a preto považuje „hľadisko vhodnosti“ na účely skúmania dodržania podmienok princípu proporcionality za naplnené a nespochybnené a protiargumenty uvádzané navrhovateľom (napr. údajná „iluzórnosť“ práva pre údajné nenachádzanie odrazu v reálnom vývoji spoločnosti) za irelevantné a nepresvedčivé. Obdobne podľa komory návrh nijakým spôsobom a žiadnymi argumentmi nespochybňuje naplnenie kritéria nevyhnutnosti testu proporcionality. Komora je toho názoru, že toto kritérium je v prípade napadnutého zákona naplnené, keďže si nie je vedomá iných právnych prostriedkov, akými by bolo možné sledovaný legitímny cieľ dosiahnuť.

86. V zmysle vyjadrenia komory návrh taktiež výslovne nijakým spôsobom a žiadnymi argumentmi nespochybňuje naplnenie proporcionality v užšom zmysle. Ak by sa mali za takéto považovať tie argumenty, ktoré sú obsiahnuté v časti, kde sa navrhovateľ zaoberá súladom napadnutého právneho predpisu s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, tak komora považuje za nevyhnutné poukázať na zjavne extenzívny výklad práva vlastníť majetok (práva pokojne užívať majetok). Zákon podľa názoru komory nijakým spôsobom neobmedzuje vlastníkov (neštátnych poskytovateľov) v nakladaní s ich existujúcim majetkom, ani nedochádza k žiadnemu vyvlastneniu alebo opatreniu, ktoré možno označiť za vyvlastnenie de facto. Tvrdenie, že stanovením minimálnych mzdových požiadaviek sestier dochádza k nútenému obmedzeniu vlastníka, ktorému sa určuje povinnosť, ako má naložiť s časťou svojho majetku rovnajúcou sa celkovej výške nákladov na uspokojenie nárokov všetkých sestier, ktoré zamestnáva, podľa komory neobstojí, lebo potom za rovnako obmedzujúci zásah by bolo potrebné považovať akékoľvek ustanovenie právneho predpisu, ktorý ustanovuje povinnosť zamestnávateľa vyplácať mzdu svojim zamestnancom za odvedenú prácu alebo uhrádzať záväzky voči svojim veriteľom. V tejto súvislosti je podľa komory potrebné poznamenať, že každé právo jednej osoby je vo svojej podstate konfliktné k právu inej osoby. Uplatnením práva jedného sa obmedzuje dostupnosť iného práva pre osobu, ktorej sa právo priznalo. Konflikt práv sa v právnom štáte rieši prostredníctvom požiadavky spravodlivej rovnováhy, ktorá sa na rozhraní protikladných práv má nastoliť tak, aby ani jedno z konfliktných práv nebolo nadmerne obmedzené kvôli inému právu (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2012, s. 291). Komora zastáva názor, že minimálne mzdové nároky sestier

priznané zákonom nemôžu predstavovať taký zásah do práv vlastníkov (neštátnych poskytovateľov), ktorý by bolo možné považovať za vybočujúci zo zásady spravodlivej rovnováhy.

87. Komora vo vyjadrení následne poukazuje na názor ústavného súdu uvedený v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 13/97, podľa ktorého zdravotné poistenie a dôchodkové poistenie patrí k tým spoločenským vzťahom, ktoré sú vo verejnom záujme vyňaté z hospodárskej súťaže. Podľa Súdneho dvora Európskej únie, zdravotné a dôchodkové poistenie možno hodnotiť ako službu vo verejnom záujme zameranú na uplatnenie ústavných práv jednotlivca. Štát zabezpečuje poskytovanie tejto služby ako dlžník, ktorý voči všetkým osobám plní záväzok slúžiaci na uplatnenie ústavou zaručeného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia.

88. Komora sa nestotožňuje so stanoviskom navrhovateľa k čl. 20 ústavy. Chránené je právo vlastníť – vec mať, s vecou nakladať a práva na prírastky veci aj iné majetkové hodnoty. Predmetom úpravy napadnutého zákona sú mzdové nároky. Sestry nemôžu byť majetkom. Ochrana vlastníctva sa okrem ústavy poskytuje Občianskym zákonníkom. Mzda je inštitút pracovného práva. Navyše, neštátni lekári vykonávajú prácu na základe licencií, pričom napr. odňatie licencie nie je vyvlastnením. Aj licencie požívajú ochranu, ale nie sú totožné s vlastníctvom. Navrhovateľ priznáva, že mzda sestry ide do nákladov, príjem lekára do podielov. Zvýšenie miezd sestier povedie k rastu nákladov, ale nemusí vždy znamenať aj pokles podielov. V danom prípade sa podiel rovná zisku z podnikania a štát ani žiaden jeho orgán nemôže garantovať zisk. Okrem toho komora poukazuje na to, že čl. 20 ods. 3 ústavy ustanovuje, že vlastníctvo zaväzuje a nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných.

89. Komora sa nestotožňuje ani s hodnotením 35 % ohrozených ambulancií. Konštatuje, že ak je 35 % ambulancií ohrozených, tak 65 % ohrozených nie je. Aj ohrozenie je podľa komory iluzórne. Príjmy sú od poisťovne, tie sú merateľné, a aj od občanov a tie merateľné nie sú. Napriek poskytovaniu platieb v hotovosti, ambulancie nemajú registračné pokladne. Kontroly nie sú vykonávané, teda aj tvrdenie navrhovateľa nie je dokázateľné. Komora sa v zmysle vyjadrenia domnieva, že ak by aj ohrozenie vzniklo, bolo by riešenie

vo zvýšení výkonov, ceny výkonu, reštrukturalizácie odborných činností alebo územnej pôsobnosti.

90. Zákonodarca podľa komory v napadnutom zákone prejavuje svoj záujem napraviť postupne deformácie v mzdách v sektore zdravotníctva. V zákone č. 62/2012 Z. z. sú presne a nezameniteľne definované práva a subjekty, ktorých sa dotýka. Nemožno mu teda pripisovať väčší dopad na hospodárenie, než aký má. Zákon umožňuje len to zvýšenie, ktoré v zákone je. To nevyklučuje, že v budúcnosti môže upraviť platy v iných kategóriách. Teda zákon nediskriminuje iných a nevyklučuje z iných úprav.

91. Komora sa nestotožňuje so stanoviskom dopadov na štátny rozpočet. Čísla, ktoré uvádza navrhovateľ, hovoria podľa komory o rozpočtovom výhľade. Štátny rozpočet sa však prijíma na príslušný rok. Ak zákonodarca zvyšuje zákonom výdaj, v príslušnom rozpočte na daný rok to zohľadňuje. Ak sa tak teraz nestalo, je to tak preto, že zákonu bola pozastavená účinnosť. Vláda i rezort vytvárajú rezervy a zákonodarca rozhodne, akými opatreniami do rozpočtu svojej normy zapracuje. Zákon tak podľa komory nie je v rozpore s rozpočtovými pravidlami. Komora tiež namieta hodnotenie vzťahu zákona č. 62/2012 Z. z. a deficitu v rezorte. Deficit je ovplyvňovaný výkonnosťou ekonomiky Slovenska, cenami liekov, prístrojov, služieb v zahraničí. Slovensko je dovozca. Ovplyvňuje to rast prevádzkových nákladov, chyby v riadení, privatizácii, neúmernom raste cien liekov atď. No deficit sa vytvára a bude vytvárať ešte niekoľko rokov. Rast nákladov je lineárny, ale oddlžovanie štátom sa vykonáva skokovo vždy za dlhšie časové obdobie. Štát pôsobí ako dlžník. Jedným z nástrojov brzdzenia deficitu bolo aj zaostávanie mzdy tých, čo pracujú v zdravotníctve. Všetky námietky navrhovateľa boli známe vláde, ktorá má zákonodarnú iniciatívu, a garančnému výboru národnej rady ešte pred prijatím zákona. Zákonodarný orgán sa s nimi vyrovnal a rozhodol o prijatí zákona pre iné priority. Vidí v ňom nástroj stabilizácie pracovníkov, zvyšovania kvalifikácie (súbeh vzdelania a praxe), zvyšovanie vzdelania štúdiom na vysokých školách, odborných rekvalifikáciách, zvyšovanie vysokokvalifikovaných prác, a tým aj zvyšovanie výkonov. Všade tam, kde mzdy takto zvýšili, cítia zmeny výkonov a vzťahov na pracoviskách. Komora odhaduje približne 12 % sestier, a tak úmysel zákonodarcu potvrdzuje prax. Je irelevantné, že úradníci majú problém s jej zavádzaním.

92. V súvislosti s podnikateľskou činnosťou neštátnych poskytovateľov je nutné podľa komory upozorniť aj na ďalšie rozhodnutia ústavného súdu, ktoré môžu byť v tejto veci relevantné: „Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy má každý právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť... Podľa odseku 2 cit. ustanovenia zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolanií alebo činností... Nesplnenie zákonom stanovených podmienok (predpokladov) alebo zánik splnenia týchto podmienok (predpokladov) znamená zánik tohto oprávnenia, čo je prekážkou na vykonávanie určitej činnosti alebo funkcie, avšak nemôže byť považované za porušenie základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. (II. ÚS 85/03)“. Uvedené rozhodnutie uvádza komora v súvislosti s povinnosťou dodržiavať minimálne personálne normatívy.

93. K argumentom navrhovateľa týkajúcim sa možného porušenia zásady ochrany legitímnych očakávaní komora poukazuje na právnu vetu z rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/08: «Novú právnu úpravu nemožno považovať za rozpornú s princípom právnej istoty, t. j. s čl. 1 ods. 1 ústavy len z toho dôvodu, že ide o právnu úpravu odlišnú od predchádzajúcej, aj keď je „tvrdšia“ z hľadiska ustanovených podmienok (v danom prípade podmienok týkajúcich sa vzniku nároku na starobný dôchodok). Iný prístup by už vopred vylúčil do budúcnosti akúkoľvek zmenu právnej úpravy dosiaľ právne upravených otázok.»

94. Podľa názoru komory nemôže byť v rozpore s legitímnymi očakávaniami podnikateľov, ak dôjde k zvýšeniu minimálnej mzdy ich zamestnancov, keďže inštitút minimálnej mzdy je dlhodobou súčasťou slovenského právneho poriadku a k rôznym úpravám výšky minimálnej mzdy alebo mzdových nárokov rôznych skupín zamestnancov predsa v pravidelných intervaloch dochádzalo a bude dochádzať. Komora uvádza, že inštitút minimálnej mzdy je inštitútom uzákoneným v Zákonníku práce. Okrem výšky každoročne stanovenej vládou predpokladá pre rôzne kategórie indexáciu výpočtu. Výpočet použitý pre napadnutý zákon je indexom príbuzným s indexom pre hasičov. Samotná úprava v napadnutom zákone nie je v právnom poriadku nová. Zákonodarca zákonom pre viacero

druhov pracovných pomerov založených zmluvou alebo voľbou prijal príslušné právne normy, čiže ide o situáciu per analogiam legis, čo nie je potrebné dokazovať.

95. Komora ďalej poukazuje na čl. 36 písm. a) ústavy, ktorý ustanovuje, že zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky. Zákon zamestnancom zabezpečuje najmä právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Subjektom tohto práva sú zamestnanci. V spoločnosti založenej na spoločnom súbehu trhových, sociálnych a ekologických záujmov sa vnútorný konflikt týchto záujmov stále obnovuje a ich harmonizácia je v spoločnosti tohto typu nevyhnutná. Trhový mechanizmus vytvára priestor na hodnotenie práce podľa dopytu a ponuky, čl. 36 ústavy skôr sociálnou spravodlivosťou. Podklady z už citovanej štatistiky potvrdzujú, že najnižšie platy sú v odvetviach, v ktorých sú zamestnané ženy, čo je v rozpore so zásadami rodovej rovnosti. Doterajšia priemerná mesačná hrubá mzda je v čistej mzde na úrovni minimálnej mzdy. Ekonomická a sociálna funkcia mzdy má zabezpečiť rozšírenú reprodukciu pracovnej sily, t. j. náklady na uspokojenie základných potrieb, ale aj vzdelávanie, účasť na spoločenskom živote, kultúrne a športové potreby, ale aj ich dostupnosť pre deti zamestnancov. Zákonom navrhnutá výška minimálnej mzdy sa približuje týmto hodnotám. Podľa názoru komory sa v súčasnosti mení funkcia sestry. Vyžaduje vysokoškolskú a špecializovanú prípravu, viacero úkonov musí vykonať samostatne, musí byť schopná aj organizovať a riadiť kolektív.

96. V závere svojho vyjadrenia komora konštatuje, že účel napadnutého zákona, obsah jeho ustanovení je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a čl. 1 dodatkového protokolu, a preto navrhuje nevyhovieť tomuto návrhu.

97. Súčasťou vyjadrenia sú aj prílohy, a to tabuľka s prehľadom počtu sestier, výber zo stanoviska Európskej federácie sestier a napokon rozhodnutie Európskeho parlamentu a rady o ustanovení programu zdravia pre rast tretieho viacročného akčného programu EÚ v oblasti zdravia na obdobie rokov 2014 – 2020.

#### IV.

98. Ústavný súd je súčasťou spoločnosti, nestojí mimo nej, a preto vníma dôležitosť zdravotnej starostlivosti (čl. 40 ústavy, PL. ÚS 113/2011), nevynímajúc mzdové náležitosti zdravotníckych pracovníkov. Úlohou ústavného súdu je posúdiť napadnutú úpravu výlučne z hľadiska ústavnej súladnosti, berúc do úvahy demokratické procesy súvisiace s predmetnou právnou úpravou. Ústavný súd už niekoľkokrát pripomenul, že jeho úlohou nie je posudzovať účelnosť či vecnú správnosť právnej úpravy (PL. ÚS 6/09 – *zásada trikrát a dost'*, bod 8; PL. ÚS 95/2011 – *ústavnosť tajnej voľby*, bod 28)

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

Podľa čl. 36 písm. a) ústavy majú zamestnanci právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje(...) právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň.

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

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

Podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy má každý právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

### **Vývoj súvisiacej právnej úpravy**

100. V zime roku 2011 v dôsledku štrajku lekárov bol 14. decembra 2011 tesnou väčšinou prijatý zákon č. 512/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Uvedený zákon doplnil do zákona č. 578/2004 Z. z. ustanovenia § 80a a § 80b, ktoré veľmi presne vymedzenej skupine zamestnancov (lekárom a zubným lekárom pracujúcim v pracovnom pomere na ustanovený týždenný pracovný čas v zariadení ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktorí získali odbornú spôsobilosť na výkon odborných pracovných činností a vykonávajú odborné pracovné činnosti v rozsahu získaného vzdelania) stanovili minimálne mzdové nároky. Uvedené ustanovenia nie sú predmetom preskúmavania ich ústavnej súladnosti. V rovnakom období, len s niekoľkotýždňovým rozdielom, bol 1. februára 2012 prijatý hlasmi všetkých 141 prítomných poslancov napadnutý zákon. Pozadie zákona však siaha do leta 2011, keď v reakcii na petíciu sestier vláda 8. júna 2011 prijala uznesenie č. 386, v ktorom vzala na vedomie petíciu Slovenskej komory sestier a pôrodných asistentiek a konštatovala, že vláda a Slovenská komora sestier a pôrodných asistentiek majú totožný cieľ – zlepšiť fungovanie zdravotníctva a zlepšiť postavenie zdravotníkov. Vláda zároveň uložila ministrovi zdravotníctva v spolupráci s podpredsedom vlády a ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny v rámci zmien týkajúcich sa pracovnoprávných vzťahov zdravotných sestier a pôrodných asistentiek presadzovať stanovenie minimálnych mzdových nárokov pre zdravotné sestry a pôrodné asistentky. Parlamentná rozprava o návrhu zákona sa obmedzila na úvahy o jeho koncepcii, o skutočnosti, či je vhodné rozdeľovať zdravotnícky personál na tri skupiny (lekárov, sestry a ostatných pracovníkov), a o možnostiach jeho finančného krytia. Vládny návrh zákona (tlač č. 560/V. volebné obdobie) obsahoval prehľadné spracovanie vplyvov na rozpočet verejnej správy a financovanie návrhu. Ústavný súd ešte

dodáva, že právny poriadok nepozná iné obdobné úpravy priamo zákonom určujúce mzdu určitej profesie zaväzujúce tak verejný, ako aj súkromný sektor. Pre posúdenie veci je tiež relevantné, že podľa platného výnosu ministerstva zdravotníctva z 10. septembra 2008 č. 09812/2008-OL o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálno-technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení v znení neskorších predpisov, minimálne personálne zabezpečenie ambulancie väčšiny ambulancií tvorí okrem lekára s príslušnou špecializáciou jedna zdravotná sestra (porov. tiež PL. ÚS 113/2011). Túto povinnosť je však potrebné vnímať aj materiálne, fakticky, a to tak, že pomoc sestry je prirodzenou súčasťou práce lekára, bez ohľadu na jej formálne zakotvenie.

101. S petičnou akciou sestier súvisí aj nová úprava v § 98 ods. 10 Zákonníka práce, podľa ktorej predpokladom výkonu nočnej práce zamestnanca, ktorý vykonáva zdravotnícke povolanie sestra a pôrodná asistentka podľa osobitného predpisu a ktorý dovŕšil vek 50 rokov, je súhlas tohto zamestnanca s výkonom práce v noci (predmet prebiehajúceho konania PL. ÚS 1/2012).

102. Napokon, v národnej rade bol nedávno prijatý vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (tlač 422). V bode 17 a 18 návrh znie: *«V § 80a ods. 1 sa slovo „1,20-násobku“ nahrádza slovom „1,25-násobok“. V § 80a ods. 2 sa slovo „1,90-násobku“ nahrádza slovom „2,30-násobok“»*. Podľa dôvodovej správy sa navrhuje v súlade s Memorandom vlády Slovenskej republiky a Lekárskeho odborového združenia o úprave pomerov v zdravotníctve v tomto zákone ustanoviť osobitné ustanovenia o minimálnych mzdových nárokoch niektorých zdravotníckych pracovníkov, a to lekárov a zubných lekárov pracujúcich v zdravotníckych zariadeniach ústavnej zdravotnej starostlivosti. Navrhuje sa, aby základná zložka mzdy lekára a zubného lekára bez atestácie bola najmenej 1,25-násobok priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa priznáva základná zložka mzdy.

## **Minimálna mzda, minimálny mzdový nárok, garantovaná mzda, súvisiace dejiny konštitucionalistiky a ústavnoprávna komparácia**

103. V období od konca XIX. storočia do polovice 30. rokov XX. storočia Najvyšší súd USA (ďalej aj „najvyšší súd“) intenzívne chránil zmluvnú slobodu ako komponent tzv. ekonomického, hmotnoprávneho súdneho procesu (economic, substantive due process) pred štátnymi zásahmi. Uvedené obdobie sa nazýva aj éra *Lochner*, podľa prípadu, v ktorom najvyšší súd zrušil zákon o maximálnom pracovnom čase v pekárňach. Táto judikatúra sa nie náhodou dostala pod spoločenský tlak v období hospodárskej krízy, v období Nového údely. Najvyšší súd USA v prípade *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937) napokon rozhodol, že zákon o minimálnej mzde je súladný s Ústavou Spojených štátov a ukončil tak éru úzkostlivej ochrany zmluvnej slobody (porov. tiež nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 83/06, bod 179). Jedným z hlavných argumentov v uvedenom rozhodnutí bolo priznanie, že legislatíva má v danej oblasti širokú diskreciu. Súkromnoprávna úprava sa v XX. storočí vyznačuje príklonom k substantívnemu poňatiu slobody a rovnosti, zohľadňujúc faktickú nerovnosť medzi stranami (bargaining power). Prekrýva sa tu verejnoprávna perspektíva solidarity so súkromnoprávnou perspektívou vyvažovania vyjednávacej sily zmluvných strán.

104. Komparatívne nie je napadnutá právna úprava obvyklá. Obvyklá je úprava obsahujúca všeobecnú úpravu minimálnej mzdy a kolektívne vyjednávanie platov. Poľský parlament však prijal koncom roka 2000 v reakcii na protesty sestier právnú úpravu, novelu, ktorou sa zvyšoval priemerný mesačný plat zamestnancov v nezávislých verejných zdravotníckych zariadeniach (hlavne v nemocniciach) o 203 zlotých. Novela sa tak stala známou pod populárnym názvom Lex 203 a účinnosť nadobudla 1. januára 2001. Ustanovenie § 4a [ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.)] bolo napadnuté pred Ústavným tribunálom Poľskej republiky zo strany pracovného súdu a taktiež združením zamestnávateľov zdravotníckych inštitúcií (Federacja Związku Pracodawców Zakładów Opieki Zdrowotnej RP). Navrhovatelia namietali, že novela je v rozpore s princípom právneho štátu, pretože je nejasná z hľadiska určenia subjektu povinnosti uhradiť zákonné

zvýšenie platov. Novele chýbajú prechodné ustanovenia a umožňujú rozmanité, často absurdné interpretácie. Zvýšenie platov *ex lege* znamená tiež porušenie slobody podnikania samofinancovaných verejných zdravotníckych zariadení. Napokon bolo napadnuté, že zákon porušuje princíp rovnosti, pretože zaväzuje len verejné zdravotnícke zariadenia.

105. Ústavný tribunál rozhodol 18. decembra 2002 v predmetnej veci K 43/01 ([http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_43\\_01\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_43_01_GB.pdf)) interpretatívnym výrokom, že systém verejných financií je zodpovedný za naplnenie zákona [... rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie...; Článok 4a zákona zo 16. decembra 1994 o vyjednávacom systéme, *ktorý sa chápe ako zakotvenie spoluzodpovednosti systému verejných financií pri uplatňovaní označeného zákona*: a) je v súlade s článkom 2, článkom 7 a článkom 32 ústavy Poľskej republiky, b) nie je v nesúlade s článkom 20 ústavy] a za týchto podmienok je zákon súladný s ústavou. Podľa ústavného tribunálu princíp právneho štátu znamená, že štát nemôže hrať hru s občanmi vytváraním iluzórnych nárokov z dôvodov právnych alebo faktických alebo z dôvodu vágnosti právnej úpravy. Z princípu dôvery občanov v právo vyplýva, že ak zákonodarca prijme právnu úpravu s nejasným subjektom financovania, tak je za plnenie nárokov zodpovedný systém verejných financií.

106. Skutočnosť, že povinnosť financovať zaťažuje verejné financie, však neznamená, že verejné zdravotnícke zariadenia majú mať plne kompenzované náklady zvýšenia miezd. Ústavný tribunál nie je kompetentný rozhodovať, aká má byť organizačne-právna forma vhodného riešenia alebo množstvo finančných prostriedkov nevyhnutných na splnenie zvýšených nárokov. Ústavný tribunál sa zaoberal aj otázkou aktuálneho nedostatku zdrojov a dospel k tomu, že v systéme je viac peňazí a je vecou vlády sa postarať, aby boli použité na krytie zvýšených miezd. Vo veci nemožno podľa ústavného tribunálu hovoriť o nerovnosti, pretože zamestnanie v zdravotníckom zariadení nie je relevantným komparátorom. Možno doplniť, že k rozhodnutiu neboli pripojené odlišné stanoviská a že celý zákon vrátane napadnutej normy bol zrušený poľským parlamentom s účinnosťou od 1. januára 2010.

107. Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BvL 4/00 z 11. júla 2006 ([http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20060711\\_1bvl000400.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20060711_1bvl000400.html); [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int)) týkajúce sa krajinského Zákona o obstarávaní pre Berlín (Berliner Vergabegesetzes) je v daných súvislostiach tiež pozoruhodné. Uvedený zákon ustanovil, že získanie berlínskej zákazky v stavebníctve je podmienené deklaráciou, že kontrahent bude rešpektovať kolektívne zmluvy vrátane platových náležitostí. Inými slovami, pracovnoprávny vzťah, a teda aj plat je priamo ovplyvnený zákonom. Spolkový súdny dvor (Bundesgerichtshof) navrhol zrušiť uvedený zákon ako nesúladný s právom na združovanie a so slobodou podnikania. Spolkový ústavný súd konštatoval, že zákon je v súlade so Základným zákonom. Uznal, že predmetný zákon zasahuje do slobody podnikania. Zásah je však legitímny, pretože zákonodarca sledoval legitímny cieľ. Boj proti nezamestnanosti v spojení so zabezpečením fiškálnej stability sociálneho zabezpečenia je zvlášť dôležitý cieľ a zákonodarcovi musí byť ponechaný relatívne široký priestor na jeho realizáciu, zvlášť v súčasných zložitých podmienkach pracovného trhu. Povinnosť uchádzačov o zákazku rešpektovať kolektívne zmluvy je tak vhodným, ako aj nevyhnutným prostriedkom na dosiahnutie cieľa. Zásah je zmiernený tým, že povinnosť nevyplýva priamo zo zákona, ale až po individuálnom rozhodnutí deklarovat' rešpekt ku kolektívnym zmluvám v záujme získania kontraktu. Uvedený cieľ, verejný záujem dostatočne justifikuje aj nerovnosť medzi kontraktormi a kontraktormi, ktorí sa neuchádzajú o verejné zákazky (z pohľadu európskeho práva porov. vec C-346/06 – Dirk Ruffert v. Land Niedersachsen).

108. Slovenská republika je signatárom viacerých Dohovorov Medzinárodnej organizácie práce (ďalej aj „MOP“), ktoré stanovujú minimálnu mzdu (Dohovor č. 26, Dohovor o zavedení metód určenia minimálnych miezd, uverejnený pod č. 439/1990 Zb.) vrátane rozlišovania medzi jednotlivými profesiami (Dohovor č. 99, Dohovor o metódach určenia minimálnych miezd v poľnohospodárstve, uverejnený pod č. 470/1990 Zb.) Znamená to, že aj na úrovni Dohovorov MOP sa rozlišujú jednotlivé profesie, ale napriek tomu je zmyslom týchto Dohovorov zachovanie elementárnej sociálnej dôstojnosti zamestnanca ako pri všeobecnej úprave minimálnej mzdy. Predmetná vec je však špecifická tým, že vzhľadom na pomer medzi vládou stanovenou minimálnou mzdou a minimálnymi mzdovými nárokmi podľa napadnutého zákona možno skôr hovoriť o garantovanej mzde

a uvedené aj vnímať pri posudzovaní veci. Zmyslom minimálnej mzdy je zachovanie elementárnej sociálnej dôstojnosti zamestnanca, čo nie je funkciou napadnutého zákona. Napadnutý zákon však sleduje adekvátnosť mzdy sestier, elimináciu tradície nízkych príjmov sestier, na ktoré sú kladené náročné pracovné úlohy a taktiež stále vyššie expertné nároky.

109. Z hľadiska pracovnoprávneho je potrebné uviesť, že pojmom minimálne mzdové nároky sa zhodou okolností, označuje aj úprava v § 120 Zákonníka práce, podľa ktorej zamestnávateľ, u ktorého nie je odmeňovanie zamestnancov dohodnuté v kolektívnej zmluve, je povinný zamestnancovi poskytnúť mzdu najmenej v sume minimálneho mzdového nároku určeného pre jeden zo šiestich stupňov náročnosti práce príslušného pracovného miesta.

### **Predmet konania**

110. Predmetom konania je posúdenie tvrdenia navrhovateľa, že národnou radou prijatý a navrhovateľom napadnutý zákon je nesúladný s čl. 36 písm. a) v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy tým, že bez legitímneho cieľa a bez vhodnosti prostriedku upravuje právo na odmenu za vykonanú prácu stanovením minimálnych mzdových nárokov. Taktiež napadnutý zákon podstatným zvýšením mzdovej úrovne pre sestry a pôrodné asistentky porušuje princíp právneho štátu zakotveného v čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože je ekonomicky nerealizovateľný, čím sa stávajú práva priznané sestrám iba iluzórnymi (bod 30). Navrhovateľ ďalej tvrdí, že napadnutý zákon je v nesúlade s právom na ochranu majetku podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, pretože nad ústavne únosnú mieru zasahuje do majetkovej sféry poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí sú zamestnávateľmi sestier. Okrem toho podľa navrhovateľa napadnutý zákon je v nesúlade s princípom rovnosti a nediskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy, pretože zvýhodnil jednu skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov. Napokon napadnutý zákon má byť nesúladný s princípom právneho štátu, pretože podľa názoru navrhovateľa náhle zasiahol do právnych pozícií účastníkov pracovnoprávných vzťahov.

**Aplikovateľnosť čl. 36 písm. a) ústavy, práva na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby zamestnancom umožnila dôstojnú životnú úroveň**

111. Právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby zamestnancom umožnila dôstojnú životnú úroveň, patrí do kategórie sociálnych práv. Domáhať sa ho možno, ako uvádza čl. 51 ods. 1 ústavy, len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Okrem toho, priamo čl. 36 písm. a) ústavy stanovuje, že *zákon* zabezpečuje zamestnancom právo na odmenu za vykonanú prácu. Uvedené právo je jedno z nemnohých ustanovení II. hlavy ústavy, ktoré sa líši od textu Listiny základných práv a slobôd. Slovenský ústavodarca prevzal v roku 1992 jeho vlastný, pôvodný návrh znenia čl. 28 Listiny (federálne zhromaždenie, tlač 330/VI. volebné obdobie), ktorý nebol v pôvodnom rozsahu akceptovaný Federálnym zhromaždením ČSFR. Obsahom čl. 36 písm. a) ústavy je v prvom rade záruka poskytovania minimálneho, subsidiárneho štandardu odmeňovania v pracovnoprávných vzťahoch a v súlade so zmyslom ústavného zakotvenia sociálnych práv nemá vyjadrovať právo na optimálnu odmenu za vykonanú prácu. To je priestor na autonómiu vôle strán. Ustanovenie má medzinárodnoprávny náprotivok v čl. 7 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (*Štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého človeka na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky, ktoré zabezpečujú najmä odmenu, ktorá poskytuje ako minimum všetkým pracovníkom spravodlivú mzdu a rovnakú odmenu za prácu rovnakej hodnoty bez akéhokoľvek rozlišovania, pričom najmä ženám sú zaručené pracovné podmienky nie horšie než aké majú muži, s rovnakou odmenou za rovnakú prácu*) a čl. 4 ods. 1 Európskej sociálnej charty (uverejnenej pod č. 279/2009 Z. z.; *Na zabezpečenie účinného výkonu práva na primeranú odmenu sa zmluvné strany zaväzujú priznať pracovníkom právo na odmenu, ktorá zabezpečí im a ich rodinám dôstojnú životnú úroveň*). Kontrolné orgány (Výbor pre ľudské práva a Európsky výbor pre sociálne práva), ktoré dohliadajú nad dodržiavaním práv štúdiom správ jednotlivých štátov, sa v súvislosti s týmito článkami sústreďujú na úpravu minimálnej mzdy, a nie je dôvod v inom svetle vnímať aj čl. 36 písm. a) ústavy. Preskúmaný zákon stanovuje mzdovú úroveň značne nad minimálnu mzdu, a teda nejde bezo zvyšku o konkretizáciu čl. 36 písm. a) ústavy.

112. Podľa navrhovateľa nie je legitímnym cieľom právnej úpravy zabrániť odchodu sestier do zahraničia, iba ak by takáto hrozba bola podložená naliehavou potrebou ochrany verejného zdravia. Ústavný súd konštatuje, že zvýšenie miezd sestier nemôže byť v nesúlade s právom na odmenu za vykonanú prácu sestier. Subjektom práva na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň, sú priamo podľa textu čl. 36 ústavy zamestnanci. Napadnutý zákon sa týka sestier a pôrodných asistentiek v pozícii *zamestnankýň štátnych a neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti* (porov. tiež § 3 ods. 4 zákona č. 578/2004 Z. z.), a nie sestier, ktoré vykonávajú zdravotnícke povolanie na základe licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe. V posudzovanej veci sú teda nositeľom práva podľa čl. 36 písm. a) ústavy sestry a pôrodné asistentky, zamestnankyne. Otázka nesúladnosti by mohla vzniknúť, ak by sa zhoršila napadnutým predpisom právna pozícia sestier týkajúca sa ich mzdy. V posudzovanej veci je však presný opak pravdou. Nemôže byť ústavne problematické z hľadiska práv zamestnancov, že sú zlepšené ich vlastné práva. To je, akoby bolo zníženie daní zásahom do vlastníckeho práva daňovníkov. Základné práva sa vyvažujú vrátane určenia cieľa právnej úpravy voči iným základným právam alebo verejným záujmom. Nemôžu sa vyvažovať voči ich vlastným nositeľom. To je nekonzistentné. Namietaná úprava teda nespadá do rozsahu čl. 36 písm. a) ústavy v uvedenom zmysle, a teda nemôže dôjsť k nesúladu s ním. Podobne nemôže dôjsť k porušeniu čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, ktoré majú akcesorickú povahu a navrhovateľ ich viaže k čl. 36 písm. a) ústavy. V čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy ide o normy, ktoré sú akoby vybraté pred zátvorku, pričom v zátvorke sú normy zaručujúce základné slobody (nepatria tam však normy – absolútne práva, ktoré nemôžu byť obmedzené, pozn.).

113. Ústavný súd pri vyvažovaní s právom na ochranu majetku a pri teste rovnosti bude vnímať predmetný zákon ako výraz verejného záujmu na dôstojnom a adekvátnom ohodnotení sestier, pretože právo podľa čl. 36 písm. a) ústavy je užšie, nie je priamo na základe ústavy nárokovateľné verejným subjektívne, ústavne zaručené právo, ale je ochranou pred zásahom do esencie daného práva, a tiež je to skôr inštitucionálna záruka.

**Namietané porušenie princípu právneho štátu v čl. 1 ods. 1 ústavy ekonomickou nerealizovateľnosťou právnej úpravy**

114. Právo určite nesmie požadovať nemožné. Zákaz požadovať od subjektov práva nemožné je klasickou zložkou právneho štátu [Fuller, L. Morálka práva. Praha: Oikoymenh, 1998, s. 69 a nasl.; Exupéry, A. Malý princ. Mlade letá, 1986, kapitola 10 (kráľ na asteroide 325), s. 43], a nie je náhoda, že už z romanistiky pochádza maxima *Impossibilium nulla obligatio est*. Ústavný súd už mal príležitosť vysloviť za ústavne nesúladnú požiadavku, ktorú nebolo možno splniť (PL. ÚS 67/07 – *autoškoly*). Nie je ale nemožnosť ako nemožnosť. Určite je neprípustná nemožnosť fyzická a nemožnosť právna. Nemožnosť ekonomická, ktorou argumentuje navrhovateľ, je však relatívnejšia. Podstatou ekonómie je rozdelenie obmedzených zdrojov vo vzťahu k neobmedzeným potrebám. Ekonomickú nemožnosť však nemôžeme triviálne redukovat' na aktuálny nedostatok finančných prostriedkov, na nutnosť vyrovnaného hospodárenia. (Prerokúvanú vec je nutné odlišovať od otázok tzv. finančnej ústavy stanovujúcej ústavné obmedzenia pre rozpočet štátu; porov. ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a nemecký koncept dlhovej brzdy, *Schuldenbremse*). Zamýšľanie sa nad nedostatkom verejných zdrojov, na reálnosti jeho politického a expertného riešenia z makroekonomického hľadiska je v zásade mimo kompetencie ústavného súdu. Odlišnou otázkou je nákladová stránka uplatniteľnosti základných práv a slobôd, na ktorú mieri navrhovateľmi spomínaná teória neiluzórnych práv (klasicky *Airey v. Írsko, sťažnosť č. 6289/73, rozsudok ESLP z 9. októbra 1979, tiež Hogg, P.W.: Constitutional Law of Canada, Carswell. Toronto: Student Edition 2001, s. 752 a nasl.*) a ktorú ústavný súd zohľadňuje aj vo svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 109/2011 – *súdny poplatok za námietky exekúcie*). Predmetná otázka sa však netýka nákladov na uplatňovanie slobôd. Ústavný súd tak odmieta považovať domnelú ekonomickú nepodloženosť napadnutého zákona za validný ústavnoprávny argument, a to zvlášť, ak sa týka štátnych poskytovateľov ako zamestnávateľov, kde chýba ochrana slobodnej majetkovej sféry. Možno tu súhlasiť s komorou (bod 91). Národná rada argumentuje (bod 78) v prospech zákona tým, že aj vo verejnej sfére sú zákonom určené mzdy, a preto namietaný zákon nie je zásadným vybočením. Ústavný súd k tomu uvádza, že nemožno argumentovať verejnou sférou, pretože štát sám seba môže viazať podľa svojej vôle bez toho, aby to malo ústavné dôsledky.

115. Ústavný súd zastáva názor, že pre predmetnú vec je dôležité rozlíšiť medzi povinnými subjektmi, ktoré odmeňujú sestry mzdou v pracovnom pomere, teda medzi zamestnávateľmi sestier. Napadnutý zákon hovorí o zdravotníckych zariadeniach, zariadeniach sociálnych služieb, zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Druhy zdravotníckych zariadení z hľadiska medicínskeho, odborného, počnúc ambulanciami a končiac univerzitnými nemocnicami, sú upravené v § 7 zákona č. 578/2004 Z. z. Právne formy naznačuje ustanovenie § 4 – poskytovateľ zdravotnej starostlivosti (porov. bod 50). Tam uvedené fyzické a právnické osoby majú v praxi veľmi zložitú a rozmanitú podobu. Nemocnice majú formu rozpočtovej organizácie, príspevkových organizácií, akciových spoločností v 100 % vlastníctve štátu, neziskových organizácií, akciových spoločností v súkromných rukách alebo sú tiež dlhodobo prenajaté (porov. štatistický register organizácií na [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk); zdravotnícke zariadenia na <http://www.health.gov.sk/?zdravotnicke-zariadenia>). Menší poskytovatelia vykonávajú činnosť napríklad vo forme SZČO či spoločnosti s ručeným obmedzeným. Napriek tejto rozmanitosti a niekedy zložitým vlastníckym štruktúram je ústavný súd presvedčený, že v predmetnej veci má zásadný význam rozlišovanie poskytovateľov na štátnych a neštátnych, aj keď je skôr ideálne (abstraktné) a argumentačné, než reálne.

116. Delenie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na štátnych a neštátnych má ten zásadný význam, že štát môže jeho poskytovateľom uložiť akúkoľvek povinnosť ekonomického charakteru bez toho, aby to malo ústavnoprávny význam z hľadiska ochrany ekonomických slobôd alebo právnej istoty. Z uvedeného vyplýva, že v ďalšom sa bude ústavný súd zaoberať súladnosťou napadnutého zákona vo vzťahu k ekonomickým slobodám neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Možno doplniť, že v súlade s nálezom sp. zn. PL. ÚS 11/2010 na účely predmetnej veci sa neziskové organizácie poskytujúce verejné služby považujú za neštátneho poskytovateľa.

### **Právo na ochranu majetku – čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu**

117. Ústavný súd považuje námietku protiústavného zásahu do majetku neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti za ťažisko prerokúvanej veci. Právna úprava je

špecifická tým, že ekonomickú záťaž garantovaných mzdových nárokov sestier presúva mocensky, zákonom na neštátnych poskytovateľov. Tým zasahuje aj do zmluvnej slobody medzi zamestnávateľmi a sestrami, medzi subjektmi v horizontálnom vzťahu, ktorý je ovládaný zásadou slobodnej vôle. Z údajov NZCI vyplýva, že nemalá časť ambulancií sa v dôsledku aplikácie zákona môže dostať do prevádzkovej straty. Ústavný súd musí preskúmať, či sú takéto účinky zákona protiústavné. Už bolo uvedené, že väčšina ambulancií musí mať sestru, pričom ústavný súd ponecháva bokom úvahy o právnych možnostiach „optimalizácie“ v tomto smere.

118. Navrhovateľ tvrdí, že napadnutý zákon je v nesúlade s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Vychádzajúc z kritérií uvedených v náleze sp. zn. PL. ÚS 23/06 ústavný súd konštatuje, že čl. 20 ods. 4 ústavy týkajúci sa vyvlastnenia a núteného obmedzenia vlastníckeho práva sa v predmetnej veci neaplikuje.

119. Ústavný súd konštatuje, že predmetná vec sa týka slobody podnikania a sprostredkovane aj práva na ochranu majetku. Sloboda podnikania chráni podnikateľskú iniciatívu – slobodu získať dobrá [Ossenbühl, F. Economic and Occupational Rights, In: Kirchhof, P., Kommers, D., P. (eds.), Germany and Its Basic Law, Baden-Baden 1993, s. 252], pričom právo na pokojné užívanie majetku chráni existenciu podniku ako materiálneho základu podnikania (PL. ÚS 23/06). Sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to sebarealizáciu cez podnikateľskú činnosť. Aj keď je sloboda podnikania liberálnou slobodou, možno sa jej domáhať len prostredníctvom zákona, prikazuje to čl. 51 ods. 1 ústavy a tiež čl. 35 ods. 2 ústavy. Ústavodarca tak zdôraznil význam demokratickej vôle zákonodarcu pri formovaní obsahu práva na podnikanie. V konaní o súlade z toho vyplýva, že neústavná môže byť len právna úprava rozporná s podstatou práva na podnikanie, ak to vyplynie z testu proporcionality (extrémnej disproporcionality). V náleze sp. zn. PL. ÚS 37/99 (*lekárne*) to ústavný súd vyjadril, tým spôsobom, že musí ísť o nadmerne zaťažujúcu úpravu (*„Právo podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zaručuje rovnaké podmienky pre fyzické osoby farmaceutov aj nefarmaceutov vo verejných, ako aj nemocničných lekárňach. Rovnaké podmienky platia aj pre slobodu výkonu povolania, ktorú možno obmedziť v tej miere, v akej to rozumná úvaha o všeobecnom prospechu pripúšťa za účelné. (...) Ochrana*

*základných práv sa preto obmedzuje na odmietnutie protiústavných, nadmerne zaťažujúcich úprav.“*). Sloboda podnikania však nie je navrhovateľom namietaná. V predmetnej veci je nutné rozlišovať medzi neštátnymi subjektmi, ktoré už sú na trhu, a subjektmi, ktoré zvažujú vstup do daného typu podnikania. Druhé uvedené subjekty sa slobodne môžu rozhodnúť, či príjmu nové, náročnejšie podmienky podnikania. U subjektov, ktoré už poskytujú zdravotnú starostlivosť, je však potrebné zvážiť aj zásah do ich majetku, do ich podniku, zvlášť v kontexte prípadnej náhlosti napadnutej právnej úpravy (*„Strata možnosti poskytovať lekárenskú starostlivosť vo verejných lekárňach a ich pobočkách právnickou osobou na základe zmeny právnej úpravy znamená aj obmedzenie jej vlastníckeho práva“*; PL. ÚS 37/99 – lekárne).

120. Vzhľadom na skutočnosť, že preskúvaná povinnosť je v uvedenom zmysle zásahom do majetkovej sféry zamestnávateľov, je metodicky nutné aplikovať test proporcionality (porov. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 67/07, II. ÚS 152/08 bod 38 a tam citovanú literatúru; PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 113/2011; Bröstl, A. O činnosti Ústavného súdu Spolkovej republiky Nemecko. Teória právnych princípov a prax. Justičná revue č. 8-9/1992, s. 67 a nasl.; z novších textov Ondřejek, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges. 2012, s. 94 a nasl.; Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 97 a nasl.; Kukliš, L. Test proporcionality a štruktúrne aspekty kolízie základných práv. Právny obzor 1/2013, s. 50 a nasl.). Už bolo uvedené, že namietaná úprava spadá do rozsahu základného práva na ochranu majetku. Predmetom ochrany je majetok neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, podnik (porov. PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 23/06). Okrem toho je nutné zistiť, či obmedzenie základného práva sa deje zákonom (*„... nebráni právu štátov prijímať zákony...“* čl. 1 dodatkového protokolu, čl. 13 ods. 2 ústavy). Táto podmienka je v predmetnej veci abstraktnej kontroly ustanovenia zákona riadne splnená (opačne PL. ÚS 19/09). Ďalej je princíp proporcionality klasicky založený na nasledujúcich troch krokoch. Prvým krokom je jednak test ústavne nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy (conduciveness), teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit). V štrasburskej tradícii sa obidve

podzložky prvého kroku nazývajú test legitimacy. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických, šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness). Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous).

121. (1) Obsahom prvého kroku je posudzovanie právnej normy z hľadiska ústavnosti samotného cieľa a taktiež možného naplnenia sledovaného účelu (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Inými slovami, samoučelné, zbytočné obmedzenie základného práva je ústavne neprípustné. Zákonná norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu.

122. Účelom, cieľom napadnutého zákona je podľa dôvodovej správy upraviť minimálne mzdové nároky tých sestier, ktoré sú odmeňované mzdou v pracovnom pomere. Minister zdravotníctva v parlamente pri predkladaní zákona uviedol, že predmetný zákon pomáha stabilizovať nedostatkový zdravotnícky personál a motivuje skvalitňovať poskytnutú zdravotnícku starostlivosť. Podľa ústavného súdu je teda cieľom napadnutého zákona zvýšiť dlhodobu nízku príjmovú úroveň sestier. Cieľom napadnutého zákona je eliminácia tradície nízkych príjmov sestier, na ktoré sú kladené náročné pracovné úlohy a taktiež stále vyššie expertné nároky. Navrhovateľ pri argumentácii vo vzťahu k čl. 36 písm. a) ústavy spochybnil legitímnosť cieľa, zabráneniu odchodu sestier do zahraničia, pretože sa domnieva, že taká hrozba nie je prítomná, a tiež spochybnil dosažiteľnosť cieľa z hľadiska finančného pokrytia (body 14 – 29). Vo vzťahu k legitímnosti cieľa zásahu do majetku odkazuje na túto argumentáciu (bod 54). Právo na ochranu majetku neobsahuje takú limitačnú klauzulu (okrem špecifického čl. 20 ods. 5 ústavy), ktorá by explicitne zužovala legitímne dôvody obmedzenia, a tak dáva zákonodarcovi relatívne široký priestor na diskreciu (porov. bod 82 nálezu PL. ÚS 19/09 – *dial'nice*). Ústavný súd uvádza, že konštatovanie nelegitímneho cieľa býva vo všeobecnosti v konštitucionalistike pomerne raritné (klasickým príkladom je rozhodnutie Kanadského najvyššieho súdu *R. v. Big M Drug Mart Ltd.* z roku 1985), čo vyjadruje istú umiernenosť k činnosti demokratickej

legislatívy, resp. zdržanlivosť k súdnemu spochybňovaniu jej cieľov. V cielei právnej úpravy ústavný súd nenachádza nič ústavne dramatické, a teda uvedený cieľ, zvýšenie platov sestier, považuje jednoznačne za ústavne akceptovateľný. Ústavný súd taktiež nevidí za právnou úpravou nejaký skrytý, nelegitímny cieľ.

123. Ústavný súd považuje určitú normu za vhodnú, ak s jej pomocou možno dosiahnuť stanovený cieľ. Môže ísť aj o čiastočné splnenie cieľa a postačuje aj možnosť dosiahnutia cieľa. Testom ústavnosti by neprešla norma, ktorá by bola úplne nevhodná (porov. BVerfGE 19, 306, Mitfahrzentrale). Medzi preskúmanou právnou normou a jej cieľom nechýba racionálna väzba, pretože zákon by nepochybne zlepšil platové náležitosti sestier. V predmetnej veci je nutné vychádzať z (dobrej) vôle zákonodarcu, že chce zlepšiť postavenie sestier, napríklad aj z dôvodu hrozby ich odchodu do zahraničia, a nie je úlohou ústavného súdu dokazovať, či odchod sestier naozaj hrozí. Ústavný súd teda vyvažuje medzi majetkom, ekonomickou slobodou neštátnych zamestnávateľov, poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na jednej strane a verejným záujmom na adekvátnom ohodnotení sestier na strane druhej, pretože právo podľa čl. 36 písm. a) ústavy nie je priamo na základe ústavy nárokovateľné verejné subjektívne, ústavne zaručené právo, ale je ochranou pred zásahom do esencie daného práva, a tiež je to skôr inštitucionálna záruka. Aj keď ide o zvýšenie platov sestier nad rámec minima, ktoré požaduje čl. 36 písm. a) ústavy, možno dané ustanovenie vnímať ako imanentné obmedzenie práva na ochranu majetku (verfassungsimanente Schranke).

124. (2) Test nevyhnutnosti má preveriť, či zákonné obmedzenie danej preskúvanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Myšlienka testu nevyhnutnosti spočíva v tom, že právna norma nemá obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, alebo inak, že právna norma má dosahovať cieľ najmenej ľudskoprávne drastickým spôsobom.

125. Pri zásahu do majetku existuje spravidla miernejší prostriedok, a to presun záťaže na iné subjekty [porov. Grimm, D. Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. University of Toronto Law Journal, Volume 57, Number 2,

Spring 2007, s. 390: „ak zásah spočíva vo finančnej záťaži na občana (čo sa často deje pri zákonoch regulujúcich ekonomiku a ovplyvňujúcich tak právo na ochranu majetku a slobodu podnikania), možno vždy nájsť menej zaťažujúcu úpravu; zaplatí to niekto iný alebo štát uvoľní peniaze z rozpočtu. V týchto prípadoch test nevyhnutnosti nevylúči nič. Nastoľuje sa otázka adekvátnosti zásahu, ktorá sa rozhoduje v treťom kroku.“]. V prostredí súkromného práva, v horizontálnom vzťahu (v danom prípade v pracovnoprávnom vzťahu) zvlášť platí, že ochrana jedného práva je realizovaná obmedzením práva druhého. Otázka z testu nevyhnutnosti či obmedzenie chráneného práva nezašlo príďaleko, nemôže byť pri horizontálnom vzťahu zodpovedaná bez otázky, či ochrana daná druhej strane je dostatočná. To je úloha tretieho bodu. Základom prvých dvoch bodov testu proporcionality je uvažovanie prostriedky – ciele. V treťom bode testu sa základ porovnávania mení a rozsah analýzy sa rozširuje. V treťom bode sa porovnáva strata práva či slobody na jednej strane so ziskom straty práva, slobody či verejného dobra na strane druhej, avšak nie abstraktne, ale kontextuálne (PL. ÚS 19/09). Priradzuje sa závažnosť jednotlivým právam a verejným záujmom v režime vážiacej formuly (II. ÚS 152/08), prípadne sa zvažuje systematický, empirický, kontextový a hodnotový argument (PL. ÚS 16/09 – *príplatok za výkon funkcie sudcu*, PL. ÚS 11/2011 – *exekučná imunita*). Znovu možno uviesť, že test nevyhnutnosti má v predmetnej veci obmedzenú vypovedaciu hodnotu, a preto je vyvažovanie potrebné uchopiť v širšom kontexte a štruktúrovanejšie (porov. PL. ÚS 23/06 – *financovanie odpočívania*, nález špecifický silným akcentom na rolu štátu pri zabezpečovaní práva a poriadku). V predmetnej veci teda ide o vyvažovanie podstaty podnikateľského majetku zamestnávateľov chráneného proti neprimeranému zaťaženiu na jednej strane a verejného záujmu na adekvátnom ohodnotení sestier, a teda na riadnom poskytovaní zdravotnej starostlivosti na strane druhej, pričom prenesene ide o finančnú situáciu zamestnávateľov a sestier. Presúvanie finančného a sociálneho bremena z jednej skupiny na druhú je ústavnoprávne citlivá téma. Ústavný súd sa obdobnou otázkou zaoberal napríklad vo veci záhradkárskeho osád (PL. ÚS 17/00), preferujúc nájomcov, pričom ESLP vnímal vec presne opačne, akcentujúc ochranu vlastníkov. V obdobných veciach, vo veciach regulovaného nájomného sa ESLP opäť priklonil na stranu vlastníkov. V uvádzaných veciach však išlo o statickejší, ľahšie oceníteľný nehnuteľný majetok a nezanedbateľnú rolu zohrala tranzitívna spravodlivosť.

126. Sektor zdravotníctva je ekonomicky veľmi zložito štruktúrovaný, neprehľadný a silne regulovaný (porov. bod 115). Verejnoprávne a súkromnoprávne prvky sú v ňom prepletené na nerozlíšenie (povinné odvody, platby štátu za svojich poistencov, kapitácia, minimálna sieť, hodnota bodu). Nedostatok zdrojov na výstupe je možné saturovať navýšením zdrojov na vstupe. Zásah do majetku zamestnávateľov je z tohto pohľadu veľmi zložité pomerovať *ceteris paribus* (z lat. *pri rovnakom ostatnom* alebo *pričom ostatné je nezmenené*: V ekonómii a v spoločenských vedách, kde je množstvo nezávislých premenných, je pri skúmaní vplyvu určitej premennej veľmi dôležité dôkladne vylúčiť vplyvy všetkých ostatných). Právny filozof Lon Fuller tu hovorí o rozhodovaní o tzv. polycentrických problémoch, ktoré si treba predstaviť ako sieť, kde potiahnutím za jedno vlákno dôjde k rozchýbaniu celej štruktúry [Fuller, L. The Forms and Limits of Adjudication. In: Harvard Law Review, Vol. 92, No. 2 (Dec., 1978), s. 394 a nasl.; Ondřejek, P. cit dielo, s 82 a nasl.; v širšom kontexte porovnaj Rittel, H., Webber, M. Dilemmas in a General Theory of Planning, pp. 155–169, Policy Sciences, Vol. 4, Elsevier Scientific Publishing Company, Inc., Amsterdam, 1973]. Polycentrické problémy podľa Fullera nie je vzhľadom na ich charakter optimálne riešiť súdnym rozhodovaním, avšak je nutné dodať, že sa tomu niekedy nemožno vyhnúť. Špecifikom prerokúvanej veci je skutočnosť, že pri skúmaní napadnutého zákona sa prelína verejnoprávna perspektíva solidarity, kde má ústavný súd zúžený priestor, so súkromnoprávnou perspektívou horizontálneho pracovnoprávneho vzťahu.

127. Vedomý si zložitosti sektoru zdravotníctva a širokej diskrecie zákonodarcu a vlastných expertných a demokratických limitov, ústavný súd však nemôže nevidieť mieru a časový kontext zvýšenia nákladov pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Z predložených dokumentov, ktoré síce boli predložené navrhovateľom, ale možno ich považovať za dôveryhodné (časť IV, body 60 – 76), vyplýva, že poskytovatelia mali v priebehu dvoch mesiacov významne zvýšiť mzdy sestram. Napríklad pre malé ambulancie, kde pracuje jeden lekár s jednou staršou zdravotnou sestrou, tak môžu vznikáť značné ekonomické problémy s úvahami o zmysluplnosti ďalšej činnosti. Pri tomto posudzovaní je nanajvýš dôležité, že nejde o klasické trhové prostredie, kde by poskytovateľ mohol kompenzovať zvýšené náklady zvýšením ceny. Napadnutý zákon tak

môže mať pre niektorých poskytovateľov vytesňujúci efekt, s dôsledkami aj pre zamestnanosť sestier. Na argumenty komory (bod 86, 88 a 89) možno reagovať jednak tým, že čl. 20 ústavy chráni aj podnik, širšiu majetkovú slobodu a taktiež zvláštnosťou (ne)trhového prostredia zdravotníctva.

128. Ústavný súd už vo svojej rozhodovacej činnosti testoval, a dokonca derogačne zareagoval na situáciu, keď právna úprava príliš náhle zasiahla do ústavnoprávnej pozície jednotlivcov či súkromných entít ako nositeľov základných slobôd (PL. ÚS 38/03, PL. ÚS 10/04 – *odpredaj štátnych bytov*, PL. ÚS 3/09 – *zákaz zisku*). Umocnil tak dôležitosť právnej istoty ako zložky právneho štátu, hodnotu stálosti práva v čase ako súčasť vnútornej morálky práva (Fuller, L. *Morálka práva*, , Praha: Oikoymenh, 1998, s. 78 a nasl.). Právna istota, teoreticky považovaná za zložku formálneho právneho štátu, ak je vnímaná ako istý prejav férovosti medzi mocou a spoločnosťou, sa posúva do roviny princípu materiálneho právneho štátu, a tak ju aj ústavný súd vo svojej judikatúre vníma (porov. Tamanaha, B. *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004, s. 91 a nasl.). Napadnutý zákon sa stal účinný dva mesiace po uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Legisvakačnú lehotu v tejto dĺžke nemožno určite považovať za ideálnu vzhľadom na rozsiahle a závažné následky zákona v tisíckach zmluvných vzťahov. Sama osebe by však nespôsobila neústavnosť právnej úpravy. V danej veci ústavný súd vníma právnu istotu značne previazane a akcesoricky vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy, a preto ju uvádza vo výroku za a „v spojení“ s čl. 20 ods. 1 ústavy.

129. Závaž by bola ústavne akceptovateľnejšia, ak by zvýšenie bolo miernejšie, alebo by bolo kompenzované vstupmi do systému, a ak by prípadne bolo rozložené na dlhšie časové obdobie. Vychádzajúc z tretieho kroku testu proporcionality ústavný súd konštatuje, že verejný záujem na mzdách sestier je v danej úprave príliš zaťažujúci vo vzťahu k majetku poskytovateľov. Verejný záujem na zvýšení plátov sestier je, vnímané staticky (tak ako sa teraz veci právne a ekonomicky majú), vykúpený neprimeranou a náhlou záťažou do majetku neštátnych poskytovateľov, čo znamená, že právna úprava vykazuje neproporcionalitu, právna úprava jednostrannejšie sleduje len jednu ústavnú hodnotu. Dochádza tak k nesúladu nie podstaty, ale kvantitatívnych parametrov namietanej úpravy

vyjadrených hlavne v Prílohe I napadnutého zákona s čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vyslovenie nesúladu voči čl. 1 dodatkového protokolu by bolo redundantné.

130. Z hľadiska miery záťaže je ťažké rozlišovať medzi veľkými neštátnymi nemocnicami a malými ambulanciami. Ústavný súd teda vníma, že napadnutá úprava je zásahom do majetkovej sféry všetkých neštátnych poskytovateľov. Ústavný súd zvažoval, či možno pri nesúlade rozlišovať interpretatívnym výrokom medzi štátnymi a neštátnymi poskytovateľmi (porov. uznesenie č. k. PL. ÚS 103/2011-16, nález sp. zn. PL. ÚS 6/94, nález Ústavného súdu ČSFR Pl. ÚS 78/92) nasledujúcim spôsobom: „*Zákon 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 vo vzťahu k neštátnym poskytovateľom zdravotnej starostlivosti nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky*“. Napriek tomu, že v celej veci ústavný súd akcentoval rozlišovanie medzi štátnymi a neštátnymi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, pri samotnom vyslovení nesúladu je presvedčený, že nie je možné s dostatočnou presnosťou definovať, ktorých poskytovateľov považovať za štátnych a ktorých nie. Z dôvodu právnej istoty a kvôli možnosti opätovne upraviť mzdy celému stavu sestier, sa ústavný súd rozhodol vysloviť nesúlad bez uvedeného rozlišovania. Zákonodarca má tak priestor komplexne upraviť danú materiu.

131. Nad rámec možno ešte uviesť, že aj keď ústavný súd konštatuje v rozhodnutí ústavný nesúlad namietanej úpravy, tak stále platí, že exekutíva a sprostredkované legislatíva sú oveľa disponovanejšie na posúdenie ekonomických možností v zdravotníctve a na realizáciu s tým súvisiacich operatívnych aj koncepcných zmien vrátane zmien zákonných (porov. poľské a nemecké rozhodnutie, bod 105 – 107). Za to nesú politickú aj ústavnoprávnu zodpovednosť (Hirschl, R. Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism. Harvard University Press, 2007, s. 211). V rozhodovacej činnosti ústavných súdov sa prelínajú rôzne teórie ľudských práv – liberálna, demokratická, sociálna, inštitucionálna (porov. Wagnerová, E. Pluralita hodnot a pluralita interpretácií. In: Příbáň, J., Holländer, P. et al. Právo a dobro v ústavní demokracii – polemické a kritické úvahy. Praha: Slon, 2011, s. 214 a nasl.). V rôznych prípadoch môže

byť podľa kontextu akcentovaná vo väčšej miere než ostatné jedna z týchto teórií. Demokratický prvok v sebe zahŕňa jednak nutnosť podpory demokratických procesov zo strany ústavného súdu a taktiež ponechanie riešenia fiškálnych a sociálnych otázok na zákonodarcovi. V predmetnej veci ústavný súd stále zdôrazňuje demokratický komponent ochrany ústavnosti. Ten je previazaný nielen s už spomenutou úlohou exekutívy a legislatívy, ale aj s výraznou legitimitou, ktorou bol prijatý napadnutý zákon. Napokon neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti nemožno považovať za tak zraniteľnú skupinu, aby táto nemohla vyvinúť demokratický tlak na zmenu ekonomických parametrov, ktoré ju zaťažujú. V tomto smere je nutné uviesť, že ústavný súd nepovažuje za ústavne nesúladnú podstatu, samotnú ideu napadnutého zákona, ale kombináciu konkrétneho ekonomického a časového tlaku, ktorý v súčasnom modeli zdravotníctva pôsobí na niektorých neštátnych poskytovateľov.

**Námietka nesúladu napadnutého zákona s čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy – zákaz diskriminácie**

132. Navrhovateľ vo svojom návrhu taktiež namieta, že zákonodarca napadnutým zákonom zvýhodnil jednu skupinu z celej množiny zdravotníckych pracovníkov, resp. neodôvodnene vytvoril dve skupiny osôb – sestry a ostatní nelekárski zdravotnícki pracovníci (porov. tiež rozpravu k návrhu zákona, 28. schôdza národnej rady, V. volebné obdobie, 31. január 2012). Tým malo byť porušené ustanovenie čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 36 písm. a) ústavy. Diskriminácia môže podľa navrhovateľa vznikáť tak u štátnych, ako aj u neštátnych poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

133. Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria. Ústavný súd hodnotí v abstraktnej kontrole porušenie rovnosti v zásade v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody [rovnosť pridružená, akcesorická; PL. ÚS 13/09 – *zákon o sociálnych službách*; porov. Šuta, P. Sociálne práva v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky. In. Wintr, J., Antoň, M. (eds.): *Sociální práva*. Praha: Leges 2011, s. 75 a nasl.]. Naznačuje to text ústavy v čl. 12 ods. 2: „Základné práva a slobody sa

zaručujú... bez ohľadu na...“ a vyplýva to z dôležitosti ochrany slobody pred štátom. Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody. Takúto akcesoritu so základným právom je nutné odlišovať od akcesority s právom podústavným (porov. Protokol č. 12).

134. Ústavný súd aplikoval na diskrimináciu tento ústavnoprávny test (PL. ÚS 10/04 – *zmena odpredaja štátnych bytov*, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 13/09 – *zákon o sociálnych službách*), teda nachádzal odpovede na túto množinu otázok:

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

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

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine

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

K otázkam je nutné doplniť, že ich testovanie nemusí byť striktné kaskádovité ako pri klasickom teste proporcionality (kladné zodpovedanie jednej otázky nie je striktné predpokladom na položenie ďalšej otázky, PL. ÚS 16/09), pretože sa tu značne prelínajú jednotlivé parametre (napr. porovnateľnosť s otázkou statusu, kvalifikovaného kritéria; porov. test podľa PL. ÚS 10/04, resp. *Rovnostní dozvuky*, *Jiné právo* 12. apríl 2008 na jednej strane a test ESLP na strane druhej – Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1214 a nasl).

135. (bod 1 testu – *porovnateľnosť*) Napadnutým zákonom skutočne došlo k vyčleneniu dvoch skupín osôb. Ak by malo ísť o diskrimináciu, muselo by byť s rôznymi skupinami osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, zaobchádzané rozdielnym spôsobom, a to na základe kvalifikovaného kritéria (zakázaného dôvodu), pričom pre takéto rozdielne zaobchádzanie neexistuje objektívny alebo rozumný dôvod. Na zistenie diskriminácie je v prvom rade nutné určiť porovnateľnosť – komparátor (spoločný menovateľ), zmyslupnosť spoločných prvkov porovnávaných osôb alebo skupín osôb. V predmetnej veci by mohlo byť komparátorom postavenie nelekárskeho zamestnanca

poskytovateľa zdravotnej starostlivosti. Ústavný súd musel zistiť, či nová skupina je neústavne diskriminovaná voči týmto skupinám [porovnaj: Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.) Rovnosť a diskriminácia. Praha: C. H. Beck, 2007; Fredman, S. Antidiskriminační právo. Praha: Multikulturní centrum, 2007]. Už na tomto mieste možno zapochybovať, či možno so sestrami porovnávať nelekárskych zamestnancov zdravotníckych zariadení vzhľadom na isté tradične špecifické postavenie sestier.

136. (bod 1 testu – *akcesorita*) Mzdové nároky nie je jednoduché klasifikovať z hľadiska základných práv. V časti týkajúcej sa ochrany majetku ústavný súd uviedol, že mzdy sestier vníma ako verejný záujem, než ako subjektívne právo. Minimálna mzda by mohla byť chránená právom na dôstojnosť, ale to nie je prípad garantovanej mzdy, o ktorú ide v predmetnej veci. Akcesorita je teda veľmi oslabená, ba vylúčená. Nedošlo teda k vytvoreniu dvoch skupín osôb v spojitosti s výkonom niektorého základného práva alebo slobody.

137. (bod 2 testu – *kvalifikované kritérium*) Zákonodarca taktiež nerozlišoval novú skupinu voči uvedeným porovnateľným skupinám na základe kvalifikovaného kritéria, teda na základe pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetok a rod alebo podobného statusu. (Možno priznať, že ústavný súd spravidla vykladá kvalifikované kritérium voľnejšie, a tým sprísňuje kritéria pre zákonodarcu.) Status iného než zamestnanca – sestry, nie je striktne vzaté takým podobným statusom, ktorý by mohol byť považovaný za kvalifikované kritérium.

138. V nadväznosti na predchádzajúcu časť testu ústavný súd uvádza, že v predmetnom prípade ústavný súd aplikoval ako východiskový klasický prístup k diskriminácii, ktorý je založený na komponentoch akcesority (PL. ÚS 33/95 – *povinnosť obcí akceptovať dlhopisy za odpredaj bytov*, čl. 12 a 20 ústavy; PL. ÚS 36/95 – *odvod za drobenie pozemkov*, čl. 12 a 20 ústavy, PL. ÚS 37/95 – *Agrokomplex*, čl. 12 a 20 ústavy; PL. ÚS 38/95 – „*zlaté*“ *akcie*, čl. 12 a 20 ústavy; PL. ÚS 43/95 – *vstup prokurátora do civilného konania*, čl. 12 a 46 ústavy; PL. ÚS 12/97 – *vylúka správneho súdneho prieskumu priestupkov do 2 000 Sk*, čl. 12 a 46 ústavy; PL. ÚS 18/97 – *zbrojný preukaz odopieračov*,

čl. 12 a 25 ods. 2 ústavy, PL. ÚS 4/00 – *matičný majetok* čl. 12 a 20 ústavy, PL. ÚS 21/00 – *exekučná imunita zdravotných poisťovní a exekučné privilegovanie bánk*, čl. 46 a 12 ústavy; PL. ÚS 15/03 – *prieskum rozhodnutí NBÚ*, čl. 12 a 46 ústavy; PL. ÚS 38/03 – *zniženie poplatku z omeškania v zdravotníctve*, čl. 12 a 20 ústavy; PL. ÚS 15/06 – *zbrane a strelivo*, čl. 12 a 35 ústavy; PL. ÚS 3/08 – *vysokoškolský zákon II*, čl. 12 a 42 ústavy; PL. ÚS 11/08 – *reforma dôchodkovej reformy*, čl. 12 a 39 ústavy; PL. ÚS 13/09 – *obce a sociálne služby*, čl. 12 a 35 ústavy; PL. ÚS 19/09 – *dial'nice*, čl. 12 a 20 ústavy; PL. ÚS 11/2011 – *exekučná imunita štátu* čl. 12 a 20 ústavy) a kvalifikovaného kritéria (PL. ÚS 8/04 – *antidiskriminačný zákon/smernica*, čl. 12 ústavy).

139. Európska konštitucionalistika vrátane ESĽP modifikujú tieto východiskové pozície a súdy ústavného typu aktivistickejšie preskúmavajú aj skutočnosť, či nedošlo k porušeniu rovnosti bez vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo skôr v širšom vecnom rámci základného práva a zvlášť či nedošlo k porušeniu rovnosti na základe iného, než kvalifikovaného kritéria, na základe podobného statusu (napr. povolanie). Súdy sa tak do určitej miery približujú prieskumu odôvodnenosti, takmer koncepcnosti danej právnej úpravy, v kontexte princípu rovnosti. Preto je tu na vyslovenie protiústavnosti nutná vyššia intenzita zásahu. (Možno priznať, že rozmanitosť života a zložitnosť spoločnosti robí mnohé prípady silne závislými na konkrétnych okolnostiach.) V predmetnej veci by mohlo byť kvázi akcesorickým právom právo (nárok) na mzdu porovnateľnú s tou, akú majú garantované sestry. Iným postavením, statusom by mohlo byť postavenie v skupine nelekárskych zdravotníckych zamestnancov, ktorá je však podstatne rozptýlenejšia z hľadiska rozmanitosti profesií. Napadnuté ustanovenie by však prešlo aj takýmto prísnejším testom (z pohľadu nárokov na zákonodarcu) rovnosti, pretože vznik novej skupiny voči porovnáwanej skupine nebol arbitrárny – bol odôvodnený, a to verejným záujmom na adekvátnom a dôstojnom odmeňovaní sestier (*Zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z tohto dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. V oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia v hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné, aby sa odstránili prirodzené nerovnosti medzi rôznymi skupinami ľudí.* – PL. ÚS 10/02 – *brigády študentov*). Navrhovateľ, odvolávajúc sa (bod 41) na rozhodnutie

ESLP Evans v. Spojené kráľovstvo, tvrdí, že na rozlišovanie nebol legitímny cieľ, pričom uvádza, že napadnutý zákon narúša „*systemové a koncepčné riešenie pracovnoprávných vzťahov*“ zdravotníckych pracovníkov. V tejto súvislosti možno odkázať na bod 122 a 123, kde sa ústavný súd už vyjadruje k legitímnosti cieľa a zároveň dodať, že „*systemové a koncepčné riešenie pracovnoprávných vzťahov*“ je otázkou skôr vecnej správnosti, než ústavnosti (bod 98). V súlade s akcentom na demokratický komponent ústavnosti ústavný súd uvádza, že v kontexte danej veci sa v aktuálnom kontexte veci necíti povolaný rozhodovať o mzdových úrovniach jednotlivých zdravotníckych pracovníkov, pričom taktiež nelekárski zdravotníci zamestnanci majú rovnako ako sestry právne a sociálne nástroje ako v demokratickej spoločnosti presadzovať svoju predstavu o mzdovom ohodnotení.

Okrem už uvedeného ústavný súd nad rámec veci pripomína, že mu neunikol rodový kontext napadnutej právnej úpravy. Ten sa napokon odzrkadľuje už v názvoch povolání, ktorých mzdové nároky sa upravili – sestry a pôrodné asistentky. V tomto kontexte, však napadnutá právna úprava nenarúša ústavný princíp rovnosti, skôr naopak, a to zvlášť vo vzťahu k platovej úrovni niektorých lekárov (porov. v tomto kontexte návrh zákona tlač 422, bod 102 nálezu). Právna úprava nijako nesmeruje k znevýhodneniu mužov ani ako pohlavia, ani ako rodu [porov. Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.) *Rovnost a diskriminace*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 246; Havelková, B.: *Rovnost v odměňování žen a mužů*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2007].

Ústavný súd konštatuje, že z hľadiska námietky diskriminácie voči nelekárskym zamestnancom je namietané ustanovenie ústavne súladné, a nie je ústavne vyrušujúce ani v širšom zmysle vnímaného princípu rovnosti a to vo vzťahu k lekárom.

140. Na základe uvedených skutočností ústavný súd dospel k záveru, že zákon 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 nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a preto rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

### **Účinky tohto nálezu**

141. Ústavný súd ešte v záujme právnej istoty dopĺňa, že predmetný nález nie je titulom na žiadne kompenzácie medzi zamestnávateľmi a sestrami v dobe pozastavenia účinnosti napadnutého zákona (PL. ÚS 109/2011, bod 65).

142. Uverejnením tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zanikajú účinky pozastavenia účinnosti napadnutého zákona (čl. 125 ods. 5 a 6 ústavy).

143. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

144. Vychádzajúc z citovaného bude úlohou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť zákon 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 do súladu s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Ak tak národná rada v tejto lehote neurobí, stratí označený zákon po uplynutí tejto lehoty platnosť.

145. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripájajú odlišné stanoviská sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcov Petra Brňáka, Milana Ľalíka a Rudolfa Tkáčika.

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

V Košiciach 19. júna 2013