



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/09-22

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 16. septembra 2009 predbežne prerokoval návrh skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených PhDr. Mgr. M. G., PhD., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „*ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „*ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty a takto

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

1. Návrh skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „*ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „*ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych

službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákona) v znení neskorších predpisov n e v y h o v u j e .

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 24. apríla 2009 doručený návrh skupiny 45 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpených PhDr. Mgr. M. G., PhD., poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „*ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „*ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)*“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. (živnostenský zákona) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon „o sociálnych službách“) s čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 2 ústavy samostatne a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.

V návrhu skupiny poslancov sa po citácií príslušných ustanovení zákona o sociálnych službách okrem iného uvádza:

*«... Z uvedeného prehľadu relevantných ustanovení právnej úpravy vyplýva, že okrem obcí a v obmedzenom rozsahu aj vyšších územných celkov, môžu sociálne služby poskytovať aj subjekty súkromného práva, napríklad neziskové organizácie, občianske združenia, obchodné spoločnosti alebo iné korporácie súkromno-právneho charakteru. Tie z týchto subjektov, ktoré zriadi obec alebo vyšší územný celok, však zákonodarca podraduje pod pojem „verejný poskytovateľ“. Na rozdiel od týchto „súkromných“ verejných poskytovateľov, ktorí sú sociálne služby oprávnení poskytovať za rovnakých podmienok ako „verejní“ verejní poskytovatelia (t. j. obec a pri sociálnom poradenstve aj vyšší územný*

celok), prístup neverejných poskytovateľov k poskytovaniu sociálnych služieb je viazaný na osobitné zákonné podmienky.

Platí teda, že

(i) predmet činnosti, ktorým je poskytovanie sociálnych služieb, má rovnaký obsah bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa,

(ii) podmienky, ktoré zákon kladie na výkon tejto činnosti, sú rovnaké bez ohľadu na právnu povahu poskytovateľa,

(iii) súkromno-právne subjekty založené, resp. zriadené obcou alebo vyšším územným celkom, majú v zmysle príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov rovnaké statusové postavenie ako súkromno-právne subjekty, založené inou osobou (môže ísť napríklad o podnikateľov, prevádzkujúcich viazanú živnosť, ktorou je poskytovanie sociálnych služieb alebo o neziskové organizácie),

a napriek uvedenému

(iv) sú tieto „iné osoby“ v prístupe k výkonu tej istej podnikateľskej činnosti bezprostredne znevýhodnené oproti iným podnikateľom, prípadne sú v realizácii svojho základného poslania bezprostredne znevýhodnené subjekty, ktoré sú výsledkom uplatnenia iných práv, ako práva podnikat'.

Zároveň je z tohto prehľadu právnej úpravy zrejmé, že právu fyzickej osoby na výber poskytovateľa a poskytnutie sociálnej služby zodpovedá povinnosť obce a vyššieho územného celku zabezpečiť jednak dostupnosť tejto služby a jednak vôbec realizáciu práva na výber sociálnej služby. Spôsob, akým obec a vyšší územný celok toto zabezpečujú, je definovaný práve v § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z., pričom ide o postup, ktorý obec, resp. vyšší územný celok musia dodržať a nemajú možnosť ani v konkrétnom prípade postupovať inak - ide o ustanovenie nepripúšťajúce odchýlky podľa úvahy orgánu jeho aplikácie. Predmetný postup je v zákone ustanovený ako povinnosť obce, resp. vyššieho územného celku (i) poskytnúť sociálnu službu alebo (ii) zabezpečiť túto službu prostredníctvom iného poskytovateľa, pričom (iii) druhý spôsob (zabezpečenie) nastupuje až v prípade, ak prvý spôsob (poskytnutie) nie je možný.

Pokiaľ ide práve o tento druhý režim, t. j. zabezpečenie poskytnutia namiesto priameho poskytnutia sociálnej služby, zákon predpisuje obci, resp. vyššiemu územnému celku povinnosť zabezpečiť sociálnu službu najskôr (i) právnickou osobou nimi zriadenou či

*založenou, následne, ak to nie je možné, (ii) iným verejným poskytovateľom a ak ani to nie je možné, tak (iii) neverejným poskytovateľom. Inými slovami, v rámci skupiny potenciálnych poskytovateľov má najskôr prednosť poskytovateľ, ktorým je obec, resp. vyšší územný celok, po nich nasledujú iní verejní poskytovatelia a až ak ani jeden z verejných poskytovateľov nie je spôsobilý sociálnu službu poskytnúť, prichádza na rad neverejný poskytovateľ.*

*Zákonodarca tak priamo ako povinnosť ustanovuje prednostný prístup jedného podnikateľa pred iným podnikateľom, a to práve a len v závislosti od právnej povahy osoby, ktorá tohto podnikateľa založila, resp. zriadila. Rovnaké z(ne)výhodnenie sa týka aj situácie, keď ide o poskytovanie sociálnej služby inými, ako podnikateľskými subjektmi. Z týchto dôvodov, podrobne rozvedených nižšie, zastávajú navrhovatelia názor, že napadnuté ustanovenia sú v rozpore s čl. 35 ods. 1 ústavy, v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 13 ods. 4 ústavy...*

*Zákon č 448/2008 Z. z. jednak reguluje obsah sociálnych služieb a podmienky ich poskytovania, a jednak reguluje aj podmienky, za ktorých môže v oblasti podnikania, ktorou je poskytovanie sociálnych služieb ako viazanej živnosti, poskytovateľ týchto služieb vstúpiť na trh a na tomto trhu pôsobiť. Ide o zákon, ktorý vykonáva (aj) čl. 35 ústavy a v medziach ktorého sa možno základného práva na podnikanie domáhať. Obsah základného práva podľa čl. 35 ústavy je neoddeliteľne spojený s účelom tohto práva, ktorým je jednak zabezpečenie obživy jeho adresátov a tiež zabezpečenie rozvoja trhovej ekonomiky a hospodárskej súťaže, ktorej základným prvkom je aj rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Inými slovami, na to, aby malo základné právo podľa čl. 35 ústavy reálny obsah, musí zabezpečovať v druhovo totožnej situácii totožné postavenie jednotlivých jeho adresátov a pravidlá pre ich pôsobenie v danej oblasti, na danom trhu.*

*Podľa zákona č. 448/2008 Z. z. pritom v oblasti poskytovania sociálnych služieb môžu pôsobiť okrem ústavne zakotvených verejnoprávných korporácií (obcí a vyšších územných celkov) aj iní poskytovatelia, pričom niektorí z týchto iných poskytovateľov môžu poskytovať sociálne služby mimo rámca podnikateľskej činnosti a iní naopak práve v rámci výkonu viazanej živnosti ako podnikatelia. Týmito podnikateľmi pritom môžu byť tak (i) osoby založené či zriadené obcou alebo vyšším územným celkom, ako aj (ii) osoby*

súkromného práva, pričom postavenie jedných aj druhých je totožné, ak obaja túto činnosť vykonávajú ako podnikanie. Rozdiel, spočívajúci v osobe zakladateľa týchto podnikateľov, nemá podľa slovenského právneho poriadku a osobitne úpravy práva obchodných spoločností, žiadnu relevanciu - inými slovami, či je zakladateľom obchodnej spoločnosti obec alebo osoba súkromného práva nemá žiaden vplyv na postavenie tejto obchodnej spoločnosti ako samostatnej entity súkromného práva. Rozdiel v ich postavení zakladajú práve napadnuté ustanovenia, ktoré jednu skupinu podnikateľov priamo zvýhodňujú pred inou skupinou v jednom z najzákladnejších aspektov práva na podnikanie podľa čl. 35 ústavy - v podmienkach prístupu a pôsobenia na totožnom trhu.

Napadnuté ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. sa bezprostredne dotýkajú základného práva podľa čl. 35 ústavy a definujú rozsah, v akom ho v medziach zákonnej úpravy môžu realizovať podnikatelia, poskytujúci sociálne služby. Tieto ustanovenia na jednej strane zakotvujú zvýhodnenie podnikateľov, ktorých zakladateľom či zriaďovateľom je obec alebo vyšší územný celok a na druhej strane znamenajú obmedzenie pre podnikateľov, ktorých zakladateľmi sú osoby súkromného práva, pričom ide o znevýhodnenie pri prístupe k základnému právu, ktoré nemá oporu v legitímnom dôvode verejného záujmu a nesleduje žiadnu naliehavú spoločenskú potrebu. Napadnuté ustanovenia tiež vo svojich dôsledkoch predstavujú také obmedzenie základného práva podnikateľ, ktoré zasahuje do samotnej podstaty tohto základného práva a zbavuje toto právo jeho reálneho obsahu.

Zákon č. 448/2008 Z. z. reguluje činnosť poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sú podnikateľmi, vykonávajúcimi podnikateľskú činnosť v druhovo totožnom postavení a vo vzťahu k totožnému predmetu činnosti. Ústavná požiadavka na zachovanie princípu rovnosti v prístupe k základným práva vyžaduje, aby zákonná regulácia pravidiel ich pôsobenia v predmetnej oblasti bola rovnaká pre všetkých týchto podnikateľov. Zákon č. 448/2008 Z. z. síce ustanovuje niektoré rovnaké pravidlá pre vstup týchto podnikateľov na trh (registračný princíp a vydanie živnostenského oprávnenia), avšak podmienky výkonu ich podnikateľskej činnosti upravuje tento zákon odlišne.

*Zákon č. 448/2008 Z. z. ustanovuje ako pendant práva fyzickej osoby - prijímateľa sociálnej služby (na poskytnutie sociálnej služby a na výber tejto služby vrátane jej formy a osoby poskytovateľa) povinnosť obci a vyššiemu územnému celku poskytnúť alebo zabezpečiť poskytnutie sociálnej služby prijímateľovi. Právo výberu poskytovateľa sociálnej služby je explicitne limitované s odkazom na ustanovenia § 8 ods. 2 a 3 tohto zákona. Inými slovami, prijímateľ sociálnej služby realizuje svoje právo na jej poskytnutie a na výber poskytovateľa prostredníctvom obce a vyššieho územného celku, na ktoré sa primárne obracia so svojou žiadosťou o poskytnutie sociálnej služby. Obec a vyšší územný celok na základe takejto žiadosti buď poskytnú sociálnu službu sami, alebo zabezpečia jej poskytnutie spôsobom, resp. postupom podľa § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z.*

*Keďže obec a vyšší územný celok sú tými orgánmi verejnej moci, ktoré v konečnom dôsledku „rozhodujú“, a to tým, že svojim výberom konkrétneho poskytovateľa realizujú právo prijímateľa na poskytnutie sociálnej služby, je z povahy veci zrejmé, že ich rozhodnutie, spočívajúce vo výbere konkrétneho poskytovateľa, má okrem prijímateľa sociálnej služby bezprostredný dopad aj na poskytovateľov tejto služby. Inými slovami, obec a vyšší územný celok sú tými subjektmi, ktorým zákonodarca zveril oprávnenie, ktorého realizácia má v praxi bezprostredný dopad na možnosť podnikateľa - poskytovateľa sociálnych služieb, vykonávať svoj predmet činnosti.*

*Z ustanovení § 8 ods. 2 a 3 zákona č. 448/2008 Z. z. vyplýva, ako uvádzame aj v časti I., že obec a vyšší územný celok sú pri výbere konkrétneho poskytovateľa povinní skôr, než by mohli pristúpiť k výberu neverejného poskytovateľa, vyčerpať všetky možnosti zabezpečiť predmetnú službu verejným poskytovateľom. Keďže v skupine verejných poskytovateľov sa nachádzajú aj podnikatelia, založení obcou či vyšším územným celkom, vytvárajú predmetné ustanovenia taký právny stav, kedy jedna (znevýhodnená) skupina podnikateľov, ktorí poskytujú sociálne služby má možnosť vykonávať svoju činnosť v obmedzenom rozsahu a len vtedy, ak druhá (zvýhodnená) skupina podnikateľov túto činnosť vykonávať nemôže. Arbitrom, ktorý rozhoduje o tom, kedy ešte nemôže a kedy už môže znevýhodnená skupina podnikateľov poskytovať svoje služby ich prijímateľom, je pritom práve a len verejná moc, ktorá pôsobí ako zakladateľ zvýhodnených podnikateľov.*

*Pri prístupe k základnému právu podľa čl. 35 ods. 1 ústavy nesmie byť nikto znevýhodňovaný z dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Aplikujúc uvedené na napadnuté*

*ustanovenia je z dôvodov vyššie uvedených možné konštatovať, že tak, ako sú tieto účinné, nerešpektujú princíp rovnosti podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Kritérium, ktoré zákonodarca uplatnil v napadnutých ustanoveniach a ktoré zakladá predmetnú nerovnosť, nie je zrejmé, a teda ho z povahy veci nie je možné považovať za kritérium legitímne. Rozlišovanie medzi dvomi skupinami podnikateľov, vykonávajúcich totožný predmet činnosti a majúcich totožný právny status, nemá rozumné opodstatnenie. Presvedčivý racionálny základ rozlišovania v prístupe k základným právam je pritom nevyhnutnou podmienkou jeho súladu s ústavným, princípom rovnosti.*

*Navrhovatelia zastávajú názor, že okrem porušenia princípu rovnosti predstavujú napadnuté ustanovenia také obmedzenie základného práva podnikat' ktoré nieje zlučiteľné s požiadavkou formulovanou v čl. 13 ods. 4 ústavy. Požiadavka proporcionality pri obmedzení základného práva je definovaná najmä existenciou legitímneho cieľa, ktorý obmedzenie sleduje a tiež primeranosťou a nevyhnutnosťou prostriedkov, zvolených na jeho dosiahnutie. V prípade napadnutých ustanovení absentuje podľa navrhovateľov legitímny cieľ, ktorý sa má danou úpravou dosiahnuť a teda z povahy veci nie je možné posudzovať ani primeranosť a nevyhnutnú mieru zvolených prostriedkov.*

*Odhladnuc od uvedeného, primeranosť obmedzenia základného práva je ex constitutione vylúčená tam, kde ide o zásah do samej jeho podstaty. Podstatou práva na podnikanie je z hľadiska súkromného záujmu možnosť zabezpečenia si obživy a z hľadiska verejného záujmu v konečnom dôsledku zabezpečenie fungovania trhovej ekonomiky. Základným predpokladom, ktorý je nevyhnutný na to, aby právo na podnikanie mohlo byť reálne naplnené, je zabezpečenie rovnakých pravidiel fungovania na trhu v druhovo totožných situáciách. Zásahom do podstaty práva podnikat' je preto podľa navrhovateľov stav, kedy zákon v napadnutých ustanoveniach vytvára systémové predpoklady pre to, aby určitá skupina subjektov tohto základného práva (zvýhodnení verejní poskytovatelia sociálnych služieb) mohla požívať také postavenie, v dôsledku ktorého by v tej istej oblasti činnosti iná skupina (znevýhodnení neverejní poskytovatelia) mohla byť de facto úplne vylúčená z poskytovania služieb v tejto oblasti. Takáto zákonná úprava vo svojich dôsledkoch totiž môže znamenať to isté, ako úplný zákaz poskytovania sociálnych služieb neverejnými poskytovateľmi.*

*Odhlídnuc od nerovnosti v prístupe k základnému právu podnikat', hranica medzi možnosťou znevýhodnených neverejných poskytovateľov poskytovať sociálne služby v režime podľa § 8 zákona č. 448/2008 Z. z. a ich úplným vylúčením z takehoto poskytovania nie je výsledkom pôsobenia jednotlivých subjektov v tomto segmente trhu, ale je daná výlučne existenciou dostatočného množstva zvýhodnených verejných poskytovateľov, schopných dané služby poskytovať. Napadnuté ustanovenia vytvárajú predpoklad na to, aby dôvodom na faktické vylúčenie určitej skupiny podnikateľov z trhu bolo výlučne pôsobenie inej skupiny podnikateľov na tomto trhu, ktorá je zo zákona preferovaná pri prístupe k sociálnym službám. V skratke, bez ohľadu na to, ako sa budú správať a v akej kvalite, množstve a iných ukazovateľoch budú znevýhodnení poskytovatelia sociálnych služieb tieto služby poskytovať, ich uplatnenie na trhu závisí výlučne od faktoru, ktorý nie sú schopní sami ovplyvniť a týmto faktorom je výlučne existencia ich (zákonom zvýhodnenej) konkurencie.*

*Záver, uvedený v tejto časti, sa mutatis mutandis vzťahujú aj na postavenie tých neverejných poskytovateľov, ktorí sociálne služby poskytujú na tzv. neziskovej báze, či už ako, napríklad, občianske združenia alebo ako neziskové organizácie, prípadne dokonca ako nadácie.*

*V zmysle § 2 ods. 1 zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, nezisková organizácia je právnická osoba založená podľa tohto zákona, ktorá poskytuje všeobecne prospešné služby za vopred určených a pre všetkých používateľov rovnakých podmienok a ktorej zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb. V zmysle § 5 ods. 1 tohto zákona, neziskovú organizáciu môže založiť fyzická osoba, právnická osoba alebo štát, ak to nevyklučuje osobitný zákon.*

*Zákon č. 213/1997 Z. z. v ďalšom neustanovuje ani nepredpokladá žiadne relevantné rozdiely medzi neziskovou organizáciou, založenou obcou a neziskovou organizáciou, založenou súkromnou osobou. Na všetky neziskové organizácie rovnako sa vzťahuje totožný právny režim pokiaľ ide, napríklad, o obmedzenia pri nakladaní s majetkom, rozpočet, účtovníctvo, zrušenie súdom a tak podobne.*

*V skratke,*

(i) *statusové postavenie neziskových organizácií, poskytujúcich sociálne služby, je rovnaké bez ohľadu na osobu ich zakladateľa,*

(ii) *v prístupe k možnosti tieto služby realizovať a za realizáciu týchto služieb získať finančnú náhradu, je však jedna skupina neziskových organizácií priamo znevýhodnená, pričom*

(iii) *toto znevýhodnenie sa neopiera o žiaden legitímny dôvod naliehavého verejného záujmu.*

*Tí neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí majú status obchodnej spoločnosti, sú v porovnaní s obchodnými spoločnosťami, založenými obcou alebo VÚC, bez legitímneho dôvodu priamo znevýhodnení vo výkone svojho práva podnikat'. Tí neverejní poskytovatelia sociálnych služieb, ktorí majú status neziskovej organizácie, sú v porovnaní s neziskovými organizáciami, založenými obcou alebo VÚC, bez legitímneho dôvodu priamo znevýhodnení, a to v dôsledku právnej povahy zakladateľa, t. j. v dôsledku príslušnosti ku kategórii, ktorú ústava v čl. 12 ods. 2 pomenúva ako „iné postavenie“, pričom znevýhodňovanie na základe takéhoto postavenia výslovne zakazuje.*

*Takáto zákonná úprava preto predstavuje rozpor s čl. 12 ods. 1, 2 ústavy a to tak samostatne, ako aj v priamej väzbe na čl. 35 ods. 1 ústavy. Okrem toho tiež odporuje čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty (vyhlásenej v Zbierke zákonov formou oznámenia Ministerstva zahraničných vecí SR č. 328/1998 Z. z.), v zmysle ktorého sa Slovenská republika zaväzuje „podporovať účasť jednotlivcov a dobrovoľných alebo iných organizácií pri zriaďovaní alebo udržiavaní sociálnych služieb“. Zákonodarca zaradením tzv. neverejných poskytovateľov sociálnych služieb, ktorí sa od jednej skupiny tzv. verejných poskytovateľov nelíšia v žiadnom relevantnom aspekte, na samý koniec reťazca prístupu k verejným zdrojom, určeným na financovanie základného práva osôb, odkázaných na sociálne služby, participáciu neverejných poskytovateľov na poskytovaní sociálnych služieb nie že podporuje, ale ju bezprostredne ohrozuje.*

*Nakoľko priame znevýhodnenie neverejných poskytovateľov v porovnaní s ich statusovo rovnakými náprotivkami, líšiacimi sa len v osobe zakladateľa, nie je pri žiadnom výklade možné chápať ako podporu ich účasti na zriaďovaní a udržiavaní sociálnych služieb, zákonodarca napadnutou úpravou porušil záväzok, obsiahnutý v predmetnej medzinárodnej zmluve.*

*To isté konštatovanie sa týka záväzku Slovenskej republiky, obsiahnutého v čl. 13 ods. 3 a 4 Európskej sociálnej charty. V zmysle týchto ustanovení sa Slovenská republika zaväzuje „ustanoviť, aby každý mohol dostať od príslušných verejných alebo súkromných služieb takú radu alebo osobnú pomoc, ktorú možno požadovať na predchádzanie, odstránenie alebo zmiernenie núdze jeho osoby alebo rodiny“ (ods. 3) a zároveň „aplikovať ustanovenia odsekov 1, 2, 3 tohto článku na základe rovnosti vlastných štátnych príslušníkov so štátnymi príslušníkmi ostatných zmluvných strán, ktorí sa zdržiavajú na ich území zákonne, v súlade so záväzkami z Európskeho dohovoru o sociálnej a lekárskej pomoci podpísaného v Paríži 11. decembra 195.“ (ods. 4).*

*Je zrejmé, že (i) nakoľko štátny príslušník inej zmluvnej strany z povahy veci nemôže byť iným, ako neverejným poskytovateľom, (ii) nakoľko neverejní poskytovatelia sú priamo znevýhodnení oproti verejným poskytovateľom, a (iii) nakoľko toto znevýhodnenie sa týka možnosti získať úhradu nákladov na sociálne služby a teda možnosti získať pomoc na odstránenie alebo zmiernenie núdze, napadnutou úpravou zákonodarca porušil predmetný záväzok. Uvedené platí predovšetkým za predpokladu, že zákaz diskriminácie podľa čl. 13 ods. 4 Európskej sociálnej charty sa nevzťahuje iba na príjemcov sociálnych služieb, ale aj na ich poskytovateľov. Podľa názoru navrhovateľa je táto výkladová otázka plne v kompetencii ústavného súdu.»*

Na základe citovanej argumentácie skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd o ňom nálezom takto rozhodol:

*«Ustanovenia čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) v časti „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z. nie sú v súlade s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 14 ods. 2 Európskej sociálnej charty.»*

## II.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o Národnej rade 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“) na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ak sa návrh neodložil alebo neodmietol, prijme sa na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

Ústavný súd návrh skupiny poslancov predbežne prerokoval, a keďže nezistil žiadne dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ho na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

### III.

Skupina poslancov predložila aj návrh, aby ústavný súd súčasne s prijatím ich návrhu na ďalšie konanie podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol o pozastavení účinnosti *«čl. I § 8 ods. 2 písm. d) v časti „ak obec nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ a čl. I § 8 ods. 3 písm. d) a slov „ak vyšší územný celok nemôže poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby podľa písmen a) až c)“ zákona č. 448/2008 Z. z., a to až do rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci samej»* s poukazom na to, že „ich

*d'alšie uplatňovanie ohrozuje základné práva a slobody... a spôsobiť znevýhodneným adresátom napadnutých ustanovení hospodárske škody“.*

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

Podľa § 38 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, môže uznesením pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „základné práva alebo slobody“), ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne ústavný súd bez zbytočného odkladu.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o sociálnych službách skupina poslancov odôvodňuje nasledovne:

*„Dôvody, pre ktoré navrhovatelia zastávajú názor, že napadnuté ustanovenia ústavne neprípustným spôsobom zasahujú do základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy a vytvárajú nerovnosť subjektov, pôsobiacich v totožnej oblasti činnosti, sú podrobne uvedené v predošlých častiach tohto návrhu. Navrhovatelia zároveň zastávajú názor, že dopad tohto znevýhodnenia určitej skupiny osôb v praxi bude mať v prvom rade za následok obmedzenie ich činnosti a tým aj zásadné obmedzenie možností financovania ich činnosti.*

*Inými slovami, toto znevýhodnenie bude pre nich predstavovať hospodársku škodu nielen pokiaľ ide o výpadok na strane príjmov, ale tiež pokiaľ ide o spôsobilosť pokračovať vo vykonávaní ich činnosti v budúcnosti. Sanácia týchto škôd bude nevyhnutne pôsobiť na úkor poskytovania sociálnych služieb a teda v konečnom dôsledku postihne aj osoby, ktorým sú sociálne služby poskytované.*

*Navrhovatelia sú toho názoru, že pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení žiadnym spôsobom neohrozí samotný systém poskytovania sociálnych služieb, ktorý predmetný zákon ustanovuje. Ani predošlé právne úpravy v predmetnej oblasti neobsahovali obdobne znevýhodňujúce ustanovenia a nebolo to na úkor ich aplikácie. Miera zásahu do funkčnosti predmetného zákona, vyvolaná pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení, je minimálna v pomere k miere ohrozenia základných slobôd adresátov práva a škôd, ktoré predmetná právna úprava týmto adresátom môže pri aplikácii spôsobiť. Na strane znevýhodnených adresátov napadnutých ustanovení pritom neexistuje žiaden efektívny nástroj, ktorého využitím by boli schopní chrániť svoje základné právo alebo predísť vzniku škôd do rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej. “*

V súvislosti s rozhodovaním o návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení zákona o sociálnych službách ústavný súd zdôraznil, že k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané a teda opodstatnené. V danom prípade ústavný súd nevyhodnotil dôvody uvádzané navrhovateľmi za také významné, že by zakladali dôvod na uplatnenie tejto „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu, a preto návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti označených ustanovení zákona o sociálnych službách nevyhovел (bod 2 výrokovej časti tohto rozhodnutia).

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

V Košiciach 16. septembra 2009