



## PREHLAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie september 2013

Plénium

### Nález:

spisová značka	PL. ÚS 13/2012
sudca spravodajca	Lajos Mészáros
druh konania	čl. 125 písm. a) ústavy konanie o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (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)
druh rozhodnutia a spôsob vybavenia	nález –v časti vyhovené –v časti nevyhovené
dátum rozhodnutia	19. júna 2013
dotknuté články ústavy, ústavných zákonov a medzinárodných zmlúv	čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd
skutkový stav a základné fakty	<p>Podstatou návrhu je tvrdenie generálneho prokurátora, že Národnou radou Slovenskej republiky prijatý napadnutý zákon je nesúlady 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.</p> <p>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 sestram iba iluzórnymi.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Napokon napadnutý zákon má byť nesúlady s princípom právneho štátu, pretože podľa názoru navrhovateľa náhle zasiahol do právnych pozícií účastníkov pracovnoprávných vzťahov.</p> <p>Generálny prokurátor v úvode svojho návrhu cituje všetky ustanovenia napadnutého zákona vrátane prílohy, následne uvádza skutkový stav danej veci a rozvíja svoju argumentáciu.</p> <p>Generálny prokurátor <u>navrhuje vysloviť nesúlad celého zákona č. 62/2012 Z. z. s ústavou</u> 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.</p>

ratio decidendi

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

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.

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.

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.).

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 verejné 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**

Právo určite nesmie požadovať nemožné. Zákaz požadovať od subjektov práva nemožné je klasickou zložkou právneho štátu.

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.

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 a ktorú ústavný súd zohľadňuje aj vo svojej rozhodovacej činnosti.

Predmetná otázka sa však netýka nákladov na uplatňovanie slobôd. Ústavný súd tak odmieta považovať domnelú ekonomickú nepodloženú napadnutého zákona za validný ústavnoprávny argument, a to zvlášť, ak sa týka štátnych poskytovateľov ako zamestnávateľov, kde chýba ochrana slobodnej majetkovej sféry.

Národná rada argumentuje 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.

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.

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 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**

Ústavný súd považuje námietku protiústavného zásahu do majetku neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti za ťažisko prerokovanej 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.

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.

Ústavný súd konštatuje, že predmetná vec sa týka slobody podnikania a sprostredkovane aj práva na ochranu majetku. Sloboda podnikania chráni podnikateľskú iniciatívu – slobodu ziskávať dobrá pričom právo na pokojné užívanie majetku chráni existenciu podniku ako materiálneho základu podnikania.

Sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to seberealizáciu 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).

Neštátne subjekty, ktoré zvažujú vstup do daného typu podnikania 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.

Vzhľadom na skutočnosť, že preskúvaná povinnosť je v uvedenom zmysle zásahom do majetkovej sféry zamestnávateľov, je metodicky nutné aplikovať test proporcionality.

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, samoúčelné, 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.

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.

V cieľi právnej úpravy ústavný súd nenachádza nič ústavne dramatické, a teda uvedený cieľ, zvýšenie plátov sestier, považuje jednoznačne za ústavne akceptovateľný. Ústavný súd taktiež nevidí za právnou úpravou nejaký skrytý, nelegitímny cieľ.

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.

Medzi preskúvanou 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 plátov sestier nad rámec minima, ktoré požaduje čl. 36 písm. a) ústavy, možno dané ustanovenie vnímať ako imanentné obmedzenie práva na ochranu majetku.

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.

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 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.

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.

Napadnutý zákon môže mať pre niektorých poskytovateľov vytesňujúci efekt, s dôsledkami aj pre zamestnanosť sestier. Čl. 20 ústavy chráni aj podnik, širšiu majetkovú slobodu a taktiež zvláštnosťou (ne)trhového prostredia zdravotníctva.

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 právnú 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.

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.

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.

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

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.

Ústavný súd rozhodol tak, 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.

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

#### **Účinky tohto nálezu**

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.

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

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, 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.

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.

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

#### **Odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošikovej**

S nálezom pléna ústavného súdu som nemohla súhlasiť, pretože je založený na iných ústavnoprávnych a systémových východiskách/základoch, než ktoré boli relevantné pre posúdenie napadnutej právnej úpravy, smerujúcich k iným ústavnoprávnym záverom,

a preto som hlasovala proti jeho schváleniu (v navrhutej podobe). Nielenže som hlasovala proti jeho schváleniu, ale môj právny názor, ktorý bol dôvodom na moje odlišné hlasovanie a v danom prípade patril k menšinovým, vyjadrujem aj týmto odlišným stanoviskom.

Na rozdiel od väčšiny pléna ústavného súdu som nemohla súhlasiť s tým, že plénum ústavného súdu sa pri rozhodovaní o návrhu navrhovateľa dôsledne nepridržiavalo návrhu na rozhodnutie obsiahnutého v ním formulovanom petite na rozhodnutie, ale si ho z hľadiska svojho rozhodovania „prispôbilo“.

Rovnako som nemohla súhlasiť s tým, že väčšina pléna sa priklonila k právnemu názoru, že dominantným ústavnoprávnym problémom je posúdenie súladu napadnutého zákona s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu, ktoré označila za „ťažisko prerokovanej veci“. Tento svoj prístup „posilnila“ aj tým, že v zásade neanalyzovala súlad napadnutého zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy samostatne, t. j. v ničom neobmedzenom rozsahu, ale sústredila sa len na analýzu vzťahu medzi princípom právneho štátu zakotveným v čl. 1 ods. 1 ústavy a ekonomickou nerealizovateľnosťou napadnutej právnej úpravy bez zaujatia záveru o súlade/nesúlade zákona č. 62/2012 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy samostatne, teda len s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy ako kľúčovými ustanoveniami ústavy, s ktorými je napadnutá právna úprava v nesúlade.

Súhlasím s tou časťou odôvodnenia nálezu, v ktorej sa poukazuje na zdravotníctvo ako ekonomicky zložito štruktúrovaný a regulovaný systém stabilne poznačený zdrojovou nedostatočnosťou, obsahujúci „solidárny“ systém verejného zdravotného poistenia, čo má za následok, že sa v ňom prelínajú verejnoprávne a súkromnoprávne prvky. Tomuto konštatovaniu však chýba ústavnoprávne vyhodnotenie z hľadiska posúdenia ústavnosti napadnutého zákona zamerané na posúdenie ústavnosti napadnutého zákona.

V odôvodnení prijatého nálezu sú naznačené smery úvah pléna ústavného súdu o posúdení napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy, avšak bez meritórneho záveru relevantného pre zákonodarcu, ktorého povinnosťou bude podľa čl. 125 ods. 3 ústavy uviesť nález ústavného súdu do šiestich mesiacov od jeho vyhlásenia do súladu s ústavou, inak po uplynutí šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu stratí svoju platnosť.

Dominantná časť odôvodnenia je venovaná dôslednému vykonaniu a vyhodnoteniu testu proporcionality, ktorý nespochybňujem, ale považujem ho len za parciálny, a nie za kľúčový moment posúdenia ústavnosti napadnutej právnej úpravy.

Za prioritnú otázku, ku ktorej bolo potrebné podľa môjho názoru zaujať stanovisko, bola otázka ústavnoprávneho vyhodnotenia podstaty/charakteru minimálnych mzdových nárokov ustanovených zákonom č. 62/2012 Z. z. Zákon č. 62/2012 Z. z. nie je lex specialis k zákonu č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 663/2007 Z. z.“) a rovnako ho nemožno porovnávať s dohovormi Medzinárodnej organizácie práce upravujúcimi metodológiu určenia minimálnej mzdy, resp. minimálnu mzdu v jednotlivých odvetviach hospodárstva ako minimálne štandardy, pretože svojou podstatou ide o celkom iný právny inštitút.

Právna úprava minimálnych mzdových nárokov sestier a pôrodných asistentiek bez ohľadu na to, kto je ich zamestnávateľom, vychádza z rešpektovania minimálnej mzdy ustanovenej zákonom č. 663/2007 Z. z., avšak sadzby minimálnych mzdových nárokov ustanovené zákonom č. 62/2012 Z. z. sa približujú zo systémového hľadiska k minimálnym mzdovým nárokom ustanoveným Zákonníkom práce, ale predovšetkým k príslušnými zákonmi ustanoveným platovým tarifám štátnych zamestnancov, ako aj zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Terminologická príbuznosť označenia minimálnej mzdy, minimálnych mzdových nárokov podľa Zákonníka práce a minimálnych mzdových nárokov podľa zákona č. 62/2012 Z. z. je v tomto prípade značne „zavádzajúca“.

Podľa môjho názoru bolo úlohou pléna ústavného súdu vyhodnotiť túto špecifickú právnu úpravu vzťahujúcu sa „generálne“ na všetky sestry a pôrodné asistentky bez ohľadu na ich pracovný vzťah, v ktorom realizujú výkon svojej práce, a bez ohľadu na diferenciáciu zamestnávateľa, s ktorým sú v pracovnom vzťahu, vymykajúcu sa však z generality platových právnych úprav nielen v zdravotníctve.

Až na základe vyriešenia otázky, či zákonom ustanovené minimálne mzdové nároky sestier a pôrodných asistentiek (v zásade systémovo, nie kvantitatívne

porovnateľné s platovými tarifami štátnych zamestnancov, resp. zamestnancov vo verejnom záujme, t. j. zamestnancov vo verejnej sfére) sú akceptovateľné z ústavnoprávneho hľadiska tak na sestry a pôrodné asistentky vo verejnoprávnej, ako aj v súkromnoprávnej sfére, by bolo potom náležité považovať posúdenie právnej úpravy z hľadiska jej súladu s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu nie za ťažisko posudzovaného súladu, ale za relevantnú súčasť posúdenia jej ústavnosti. V opačnom prípade považujem posúdenie súladu napadnutej právnej úpravy za neprimerane zúžené.

Zastávam teda názor, že v prvom rade bolo potrebné posúdiť napadnutú právnu úpravu z hľadiska jej súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy a až následne posúdiť jej súlad s ďalšími (navrhovateľom označenými) článkami ústavy. Opomenutie komplexného posúdenia napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy (výrazne prekračujúce limity jej ekonomickej nerealizovateľnosti) bolo dôvodom môjho nesúhlasu s väčšinovým názorom pléna ústavného súdu.

#### **Odlíšné stanovisko sudcu Petra Brňáka**

Pripájam odlíšné stanovisko k rozhodnutiu (bodu 1 jeho výroku) pléna ústavného súdu, ktorým bol vyslovený nesúlad (celého) napadnutého zákona o zvýšení miezd sestier s označenými článkami Ústavy Slovenskej republiky a Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd napriek tomu, že ústavný súd v skutočnosti zistil protiústavnosť len parciálnu, t. j. iba v súvislosti so zvýšením miezd sestier zamestnaných u neštátnych poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti.

Keďže vo vzťahu k zvýšeniu miezd sestram zamestnaným u štátnych poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti ústavný súd rozpor s ústavou ani dodatkovým protokolom nezistil, mal v tejto časti návrhu nevyhovieť a zvýšenú mzdu podľa napadnutého zákona týmto (štátnym, pozn.) sestram zachovať.

Pokiaľ štát (zákonodarca) zvýši mzdu sestričkám štátnych nemocníc, je to jeho vec a jeho zodpovednosť. Ústavno-právne je bez významu, v akom stave sa nachádza štátna pokladnica, resp. či ide iba o populistický krok relevantných aktérov zákonodárneho procesu. Ústavný súd musí byť preto v takýchto prípadoch zdržanlivý a v predchádzajúcej vete uvedené musí (malo by) determinovať jeho ústavno-právny prieskum nastoleného problému. V tomto ohľade preto súhlasím s právnymi závermi ústavného súdu, že v prípade zvýšenia miezd sestričiek zamestnaných u štátnych poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti nesúlad napadnutého zákona s ústavou a dodatkovým protokolom zistený nebol. Uvedený právny záver sa ale neprejavil vo výroku tohto nálezu.

Dôvody, pre ktoré nebolo možné vysloviť porušenie čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy iba vo vzťahu k neštátnym poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, podľa môjho názoru neobstoja. Sestry zamestnané u štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, voči ktorým ústavný súd porušenie práv nezistil, sa preto právom môžu cítiť byť týmto rozhodnutím diskriminované, pretože aj keď v ich prípade nebol napadnutý zákon protiústavný, bola im týmto rozhodnutím odňatá zákonom zvýšená mzda.

V posudzovanom prípade je možné považovať (bez zjavnej námahy) tak zvýšenie miezd sestier u štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (A), ako aj zvýšenie miezd sestier u neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (B) za samostatný materiálno-právny celok s určitým zrejším zmyslom. Z uvedeného potom vyplýva, že ak zistím (iba) nesúlad B, nemôžem vysloviť nesúlad aj A, iba ak by ma k tomu viedli iné závažné – ústavno-právne významné – okolnosti, ktoré však z odôvodnenia dotknutého nálezu nevyplývajú.

Je síce pravda, že v poslednej vete bodu 130 odôvodnenia tohto rozhodnutia ústavný súd zdôvodňuje potrebu vyslovenia nesúladu celého zákona (A aj B) princípom právnej istoty a možnosťou upraviť zákonodarcom mzdu celému stavu sestier, avšak bližšie nekonkretizuje a nevysvetľuje, akú úlohu tu princíp právnej istoty zohráva [dúfam, že nie v zmysle príslovia, že keď zdochla koza mne (B), nech zdochne aj tebe (A)], resp. ústavným súdom zákonodarcovi ponúknutá možnosť (upraviť mzdu celému stavu sestier) nemá ústavno-právny rozmer.

#### **Odlíšné stanovisko sudcu Milana Čalíka**

Podľa môjho názoru existoval celý rad dôvodov na zachovanie maximálnej miery zdržanlivosti ústavného súdu pri realizácii svojej právomoci pristúpiť k vyhláseniu

protiústavnosti napadnutého zákona s tým, že predkladanie najvhodnejších spôsobov naplňania sociálnych (mzdových) práv podľa druhej hlavy piateho oddielu ústavy je úlohou politických strán opierajúcich sa o mandát získaný od voličov; týmto rozhodnutím tak bol opustený princíp minimalizácie zásahov ústavného súdu do zákonodarnej činnosti parlamentu (čl. 2 ods. 2 ústavy).

Posudzovanie právnej úpravy z hľadiska jej „ideálnosti“, resp. že mohla byť „lepšia“ či „správnejšia“, eventuálne sociálne vyvázenejšia a citlivejšia aj vo vzťahu k iným skupinám zdravotníckych zamestnancov, je požiadavka výlučne pre zákonodarcu; ako kritérium ústavnoprávneho prieskumu pre ústavný súd vôbec nemôže postačovať.

Princíp právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) znamená, že štát nemôže hrať hru s občanmi vytváraním iluzórnych zákonných nárokov; ak prijme právnu úpravu s nedostatočným finančným krytím tohto nároku, tak v zmysle dôvery občanov v platné právo a ich legitímnych očakávaní je štát zodpovedný za tento stav.

Odôvodnením nálezu argumentom o všeobecnej rovnosti ústavný súd skrýva vlastné (svojvoľné) predstavy o úlohe tohto orgánu ochrany ústavnosti, čím zreteľne zasahuje do problematiky zverenej ústavou moci zákonodarnej podľa čl. 2 ods. 2; všetci zamestnanci v zdravotníckych zariadeniach nie sú relevantným komparátorom. Zásada rovnosti totiž neznamená absolútnu rovnosť, či ju chápať len ako abstraktnú kategóriu. Pripúšťa sa aj zákonom založená nerovnosť z ústavne akceptovateľných dôvodov.

Podľa môjho názoru aj test proporcionality zostal metodologicky neukončený, najmä z hľadiska nevyhnutnosti predmetnej zákonnej úpravy. Som toho názoru, že porovnanie medzi záťažou pre verejných poskytovateľov a platmi „sestier“ malo dôjsť až v treťom kroku (test proporcionality v užšom význame); v dôsledku tohto bol test nevyhnutnosti a test proporcionality v užšom význame zmiešaný. Okrem toho nemôže prísť k vyvažovaniu medzi sociálnym právom (plat sestier) a vlastníckym právom (záťaž pre poskytovateľov), pretože vlastnícke právo je silnejšie než právo sociálne.

Pri postupovaní podľa testu racionality (rozumnosti) malo podľa môjho názoru plénum ústavného súdu reflektovať na jednej strane nutnosť rešpektovať pomerne širokú diskreciu zákonodarcu na úpravu (zvýšenie) plátov zdravotných sestier pracujúcich vo verejných zdravotníckych zariadeniach a súčasne na strane druhej malo vylúčiť z uvedeného právneho vzťahu súkromných poskytovateľov zdravotníckej starostlivosti, proti ktorým bol zákon zásahom do vlastníckych práv (majetku).

Z uvedených dôvodov som nehlasoval za väčšinové rozhodnutie pléna.

#### **Odlišné stanovisko sudcu Rudolfa Tkáčika**

Nesúhlasím s týmto rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu, a to najmä z pohľadu jeho odôvodnenia.

V širších súvislostiach sa zhodujem s analytickou časťou odôvodnenia, z ktorej (v stručnosti) vyplýva, že napadnutý zákon je v prvom rade nesystémovým legislatívnym opatrením, ktorý sa však vyznačuje aj celkovou nekvalitou, čím vyvoláva najmä interpretačné a aplikačné otázky, a to tak v rovine právnej, ako aj ekonomickej.

Za uvedených okolností je potom postup ústavného súdu poznačený hraničným rozhodovaním medzi zdržanlivosťou na jednej strane a aktívnym hľadaním argumentov (poukazujem na postupné obsahové zmeny v návrhu a vývoj diskusie, ako boli prezentované pri čiastkových rokovaníach pléna ústavného súdu o tomto návrhu) vyúsťujúcim do vyslovenia nesúladu napadnutého zákona s ústavou na strane druhej, k čomu sa v danom prípade priklonila väčšina pléna ústavného súdu.

Zastávam názor, že v tomto prípade bola namieste práve naznačená zdržanlivosť, pokiaľ, pravda, by nedošlo k väčšinovej zhode pléna ústavného súdu na tom, že neuralgickým bodom z hľadiska ústavnosti napadnutého zákona je porušenie princípu právnej istoty a všeobecného princípu rovnosti, čo by zodpovedalo môjmu postoju k celej veci.

Výsledné rozhodnutie akcentujúce zásah do vlastníckeho práva určitej skupiny neštátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti je poznačené podľa môjho názoru nie celkom dostatočným zohľadnením, a tým aj vyvážením medzi (ne)legitimitou zásahu do tohto základného práva (čl. 20 ods. 1 ústavy) a verejným záujmom spočívajúcim v očakávaní právnych záruk poskytovania zdravotnej starostlivosti v porovnateľnej kvalite bez ohľadu na právnu formu jej poskytovania.

Z uvedených dôvodov som za predmetný nález nemohol hlasovať.



použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov	Ústavný súd: PL. ÚS 113/2011, PL. ÚS 6/09, PL. ÚS 95/2011, PL. ÚS 67/07, PL. ÚS 109/2011, PL. ÚS 11/2010, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 17/00 ESLP: Airey v. Írsko, sťažnosť č. 6289/73, rozsudok ESLP z 9. októbra 1979
--	--

**Spracovala: JUDr. Gabriela Lacková**

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*