



Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo: - 4 - 11 - 2020	(8)
Číslo záznamu 44897	Číslo spisu 2529/2020
Prílohy: 2v.	Vybavuje:

Bratislava 4. novembra 2020

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľka:

prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.

verejná ochrankyňa práv

Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky

Námestie Alexandra Dubčeka 1, 812 80

Bratislava

Napadnutý právny predpis:

§ 10 ods. 11 zákona č. 328/2002 Z. z.
o sociálnom zabezpečení policajtov
a vojakov a o zmene a doplnení niektorých
zákonov,

§ 10 ods. 18 zákona č. 328/2002 Z. z.
o sociálnom zabezpečení policajtov
a vojakov a o zmene a doplnení niektorých
zákonov.

**Články Ústavy Slovenskej republiky,
s ktorými je napadnutý predpis v
nesúlade:**

čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3
samostatne ako aj v spojení s čl. 1 ods. 1, čl.
39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej
republiky.

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy na začatie konania o súlade § 10 ods. 11 a ods. 18 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom zabezpečení policajtov“) s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 samostatne ako aj v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy.

I.

Aktívna legitímácia verejného ochrancu práv

Verejný ochranca práv je v zmysle čl. 151a ods. 1 Ústavy zriadený ako nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorého úlohou je v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chrániť základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 Ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy.

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane venoval aktívnej vecnej legitímácii verejného ochrancu práv pre konanie o súlade právnych predpisov, pričom pripodobniac jeho povahu k súdu dospel k právnemu názoru, že podmienkou aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv je predovšetkým preukázanie jeho vzťahu ku konkrétnej veci.¹ Ústavný súd za takýto vzťah nepovažoval vzťah založený anonymným podnetom, ktorý sa verejný ochranca práv rozhodol v intenciách svojej zákonnej úvahy preskúmať [§ 13 ods. 8 v spojení s § 15 ods. 2 písm. b) zákona o verejnom ochrancovi práv].² Vo svojej ostatnej rozhodovacej činnosti ústavný súd upustil od požiadavky, aby išlo o vec právoplatne a definitívne skončenú (vrátane správneho súdneho konania).³

Hoci popísaný prístup ústavného súdu rešpektujem, dovoľujem si požiadať o jeho prehodnotenie, keďže striktné vymedzenie týchto podmienok mi bráni v napĺňaní mojej ústavnej úlohy, skutočnej a efektívnej ochrany základných práv a slobôd fyzických

¹ Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/2014 zo dňa 5. marca 2014, sp. zn. PL. ÚS 40/2014 zo dňa 17. decembra 2014.

² Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 36/2015 zo dňa 10. júna 2015.

³ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 16/2018-15 zo dňa 14. novembra 2018.

a právnických osôb v prípadoch, keď tieto sú ohrozované alebo porušované uplatňovaním všeobecne záväzných právnych predpisov. Zastávam tiež názor, že tento prístup nezodpovedá vymedzeniu a postaveniu verejného ochrancu práv v systéme ústavných orgánov.

Pôsobenie verejného ochrancu práv je neformálne, na rozdiel od pôsobenia iných štátnych orgánov a inštitúcií, a to nielen čo sa týka iniciácie konania [koná nielen na základe podnetu konkrétnej osoby, ale môže konať aj z vlastnej iniciatívy či na základe anonymného podnetu – § 13 ods. 1 a 8, § 15 ods. 2 písm. d) zákona o verejnom ochrancovi práv], ale aj výsledkov jeho konania (reflexia, ktorú poskytuje príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci, vyúsťuje do odporúčaní, s ktorými sa majú príslušné orgány povinnosť vyrovnávať, nemusia ich však akceptovať – absentuje nariaďovací prvok – § 19 zákona o verejnom ochrancovi práv). Verejný ochranca práv je teda orgánom „soft power“, ktorý chráni základné práva a slobody fyzických a právnických osôb tým, že nastavuje príslušným orgánom verejnej správy a iným orgánom verejnej moci „zrkadlo“. Jeho najvýznamnejším oprávnením je práve možnosť iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy ak zistí, že uplatňovanie konkrétneho právneho predpisu môže ohroziť alebo porušuje základné práva a slobody.

Keďže v právnom poriadku Slovenskej republiky, ako v jednom z mála európskych právnych systémov, absentuje nárokovateľné prepojenie konania o ústavnej sťažnosti fyzickej či právnickej osoby podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy s konaním o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, tieto sa nemôžu svojimi ústavnými sťažnosťami alebo inými podaniami domáhať konštatovania o porušení ich základných práv a slobôd všeobecne záväzným právnym predpisom. V tomto kontexte kompetencia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov predstavuje v istom zmysle „most“ medzi ústavným súdom a fyzickými a právnickými osobami, ktorých práva môžu byť porušované alebo ohrozované, či už priamo alebo sprostredkované aj všeobecne záväznými právnymi predpismi. Keďže verejný ochranca práv nedisponuje nariaďovacou právomocou a nie je oprávnený meniť či rušiť právoplatné rozhodnutia (neopomínajúc fakt, že aj rozhodnutia ústavného súdu o prípadnom nesúlade právnych predpisov s Ústavou nie sú bez ďalšieho dôvodom obnovy právoplatne skončeného správneho či súdneho konania), táto kompetencia má zo strany verejného ochrancu práv najväčší význam práve vtedy, ak je využitá na základe vlastnej iniciatívy alebo podnetu abstraktne (bez ohľadu na to, či je preukázaná jej aplikácia v konkrétnej veci podávateľa riešenej verejným ochrancom práv) alebo v prípade, ak konanie vo veci podávateľa ešte nie je ukončené.⁴ Iba vtedy môže verejný ochranca práv fakticky zabrániť porušeniu práv konkrétnych fyzických a právnických osôb, ktoré sú ohrozené platným a účinným právnym predpisom. Nemožno opomíňať, že už samotná existencia právneho predpisu, ktorý je v rozpore so základnými právami (pokiaľ nie je obsolétny), bez ohľadu na identifikáciu konkrétneho prípadu, vždy ohrozuje základné práva

⁴ K tomu pozri odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 5/2014-27, s. 10, bod. 7.3 a argumentáciu v ňom obsiahnutú.

a slobody fyzických osôb a právnických osôb. Tieto totiž kedykoľvek môžu naplniť hypotézu namietanej právnej normy a privodiť si tak negatívny následok. Prípadná iniciácia takéhoto konania verejným ochrancom práv po právoplatnom skončení veci už nemôže podávateľom, ktorí sa naň obrátili, pomôcť a zabezpečiť im ochranu práv v konkrétnych veciach.

Možnosť verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov je preto aj v čl. 130 ods. 1 písm. g), čl. 151a ods. 2 Ústavy viazaná len na preukázanie skutočnosti, že uplatňovanie namietaného právneho predpisu môže ohroziť základné práva a slobody, nie na previazanie s konkrétnym preskúmaným prípadom, ako je to napr. v prípade súdu – čl. 144 ods. 2 Ústavy. Hoci ide o osobitné oprávnenie verejného ochrancu práv (ktorého účel je prepojený so zmyslom existencie tohto orgánu - chrániť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb), najväčšmi ho možno pripodobniť obdobnej právomoci generálneho prokurátora [tu plní účel nielen ochrany základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, ale aj ochrany záujmov štátu – čl. 149 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy]. Aktívnu legitimáciu verejného ochrancu práv však nemožno pripodobňovať oprávneniu súdu, ktorého zmyslom je právoplatné a záväzné rozhodnutie konkrétného sporu, na ktorý by nemala byť aplikovaná neústavná právna úprava (čl. 144 ods. 2 Ústavy). Možnosťou právoplatne rozhodnúť spor verejný ochrana práv nedisponuje. Takémuto rozlíšeniu nasvedčuje aj zaradenie verejného ochrancu práv do ôsmej hlavy Ústavy (spolu s prokuratúrou), nie do siedmej hlavy Ústavy (do súdnej moci).

Zastávam však názor, že v predmetnej veci sú splnené podmienky aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv na základe oboch prístupov.

Vzťah k veci

Dňa 28. februára 2019 mi bol doručený podnet č. 2156/2019/VOP odborovej organizácie príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky - Nový odborový zväz polície, sídlom Kuzmányho 8, 040 01 Košice, IČO: 42 409 021 v zastúpení jeho podpredsedu [REDAKOVANÉ] (ďalej len „podávateľ“). Podávateľ svojím podnetom namietal možné porušenie základných práv a slobôd mužov – príslušníkov Policajného zboru, ktorým nie je umožnené v prípade prevzatia dieťaťa do osobnej starostlivosti po dohode s matkou dieťaťa čerpať materské zo systému povinného nemocenského zabezpečenia na rozdiel od ostatných otcov, zamestnancov (resp. poistencov) patriacich do všeobecného systému sociálneho zabezpečenia [§ 49 ods. 1 a 2 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení; ďalej len „zákon o sociálnom poistení“]. Namietaný stav vníma podávateľ ako diskriminačný v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy. Preskúmaním podnetu podávateľa som zistila, že ním popisovaný problém sa týka ustanovenia § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, ktorým sa na účely predmetného zákona taxatívne vymedzuje pojem policajt alebo profesionálny vojak, ktorý prevzal dieťa do osobnej starostlivosti, pričom v tomto vymedzení absentuje prevzatie dieťaťa do osobnej starostlivosti po dohode s matkou dieťaťa.

Dňa 18. februára 2020 mi bol doručený ďalší podnet podávateľa, ktorým namietal možné porušenie základných práv a slobôd príslušníkov a príslušníčok Policajného zboru

pri priznávaní a vyplácaní dávky – materské. Podávateľ upozorňuje, že príslušníci a príslušníčky Policajného zboru, ktorým je priznané materské, sú v horšom postavení v porovnaní s inými rovnako zarábajúcimi zamestnancami a zamestnankyňami, ktorým je vyplácané materské vo vyššej sume. Namietaný stav vníma podávateľ ako diskriminačný v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy. Preskúmaním podnetu podávateľa som zistila, že ním popisovaný problém sa týka § 10 ods. 18 v spojení s § 8 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, ktorým je upravený osobitný spôsob výpočtu materského pre príslušníkov a príslušníčky Policajného zboru.

V oboch prípadoch je podávateľom odborová organizácia, ktorá upozorňuje na konkrétne nedostatky sociálneho zabezpečenia príslušníkov a príslušníčok Policajného zboru. Podľa § 225 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe príslušníkov“) v spojení s čl. 37 ods. 1 a 2 Ústavy je prítom odborová organizácia oprávnená vystupovať v mene reprezentovaných zamestnancov na ochranu ich práv a oprávnených hospodárskych a sociálnych záujmov. Je preto oprávnená aj podať podnet verejnému ochrancovi práv, ktorým upriami pozornosť na prípadné porušovanie základných práv a slobôd v rozsahu jej pôsobenia a môže tým vyvolať aj iniciovanie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy zo strany verejného ochrancu práv.

Preskúmajúc podnety podávateľa som dospela k právnomu názoru, že tieto sú dôvodné a ustanovenia § 10 ods. 11 a § 10 ods. 18 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov môžu byť v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy. Preto som v súlade s § 21 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv podala Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky podnet na iniciovanie zmeny príslušných ustanovení zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, resp. na ich zosúladenie s Ústavou.

Dňa 30. marca 2020 mi bolo doručené stanovisko Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. SPOU-OSZ-2020/000036-033, ktorým odmietlo môj podnet na zmenu právnej úpravy.

V tejto súvislosti som sa obrátila aj na ministra vnútra Slovenskej republiky, ktorého som osobným listom doručeným dňa 12. mája 2020 požiadala o prehodnotenie stanoviska Ministerstva vnútra Slovenskej republiky k predmetnej problematike a k možnému porušovaniu základných práv a slobôd príslušníkov a príslušníčok Policajného zboru namietanými ustanoveniami zákona o sociálnom zabezpečení policajtov.

Dňa 1. júla 2020 mi bolo doručené stanovisko ministra vnútra č. KM-OPVA-2020/005109 zo dňa 25. júla 2020, ktorým opätovne odmietol môj podnet na zmenu právnej úpravy v časti týkajúcej sa § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a v časti týkajúcej sa § 10 ods. 18 v spojení s § 8 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov deklaroval len potenciálnu možnosť zmeny bez naznačenia jej bližších kontúr alebo časových horizontov, v rámci ktorých by malo k zmene príslušných

právnych predpisov dôjsť. Minister vnútra neakceptoval ani moju ponuku na osobné stretnutie za účelom prerokovania už uvedených zistení. Postoj Ministerstva vnútra Slovenskej republiky som preto vyhodnotila ako odmietnutie môjho podnetu na zmenu právnej úpravy.

Po zohľadnení postoja Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a explicitného textu namietaných ustanovení zákona o sociálnom zabezpečení policajtov možno uzavrieť, že ústavnokonformný výklad dotknutých ustanovení v predmetnom prípade nie je možný.

S ohľadom na vyššie uvedené som toho názoru, že doručené podnety podávateľa, ako odborovej organizácie, ktorá zo zákona a Ústavy vystupuje v mene združených príslušníkov Policajného zboru v otázkach sociálneho zabezpečenia a pracovnoprávnych otázkach, predstavujú postačujúce, kvalifikované podnety pre iniciovanie konania podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy zo strany verejného ochrancu práv v tejto veci. Oblasť sociálneho zabezpečenia príslušníkov Policajného zboru a osobitne aj oblasť rozhodovania o dávke materské spadá do rozsahu rozhodovania vo veciach verejnej správy (§ 83 ods. 2 písm. d) v spojení s § 84 ods. 1 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov), i keď sa v nesporných prípadoch nevydávajú formálne rozhodnutia (§ 19 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov). Ide teda o oblasti právnej úpravy, ktoré štandardne patria do pôsobnosti verejného ochrancu práv (§ 1 písm. a) v spojení s § 3 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv). Zastávam preto názor, že v tomto prípade je na základe podnetov č. 2156/2019/VOP a č. 2166/2020/VOP založený vzťah verejného ochrancu práv ku konkrétnej veci, v rámci riešenia ktorej iniciuje konanie o súlade právnych predpisov a je preto daná aj moja aktívna legitímácia. Elektronické kópie predmetných spisov Vám predkladám v prílohe tohto návrhu. V prípade potreby som pripravená na základe výzvy Ústavného súdu Slovenskej republiky predložiť aj ich písomné originály.

Považujem za potrebné dodať, že namietané ustanovenia zákona o sociálnom zabezpečení policajtov sú predmetom aj ďalších podnetov fyzických a právnických osôb (napr. č. 2811/2018/VOP, č. 2181/2019/VOP a iné), ktoré mi boli v období ostatných dvoch rokov doručené a na ktoré sa namietaná právna úprava v rôznej miere vzťahuje. V prípade potreby som pripravená, na základe výzvy Ústavného súdu Slovenskej republiky, predložiť aj tieto ďalšie podnety za účelom preukázania naplnenia podmienok aktívnej legitímácie verejného ochrancu práv na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy, ak už predložené podnety nebudú postačujúce.

III.

Odôvodnenie návrhu

III.1

K namietanej právnej úprave § 10 ods. 11 a § 10 ods. 18 zákona o ochrane verejného zdravia

Zákon o sociálnom zabezpečení policajtov predstavuje osobitný predpis upravujúci osobitný systém sociálneho zabezpečenia príslušníkov Policajného zboru,

Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, ozbrojených príslušníkov finančnej správy a profesionálnych vojakov (§ 1 ods. 1, 2 a 3 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, ďalej len „policajť“). V rámci tohto osobitného systému sociálneho zabezpečenia je realizovaných viacero ústavných práv vymedzených skupín obyvateľstva, najmä však právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa (čl. 39 ods. 1 Ústavy), právo na primerané hmotné zabezpečenie občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu vykonávať prácu na prácu (čl. 35 ods. 1 Ústavy), právo na pomoc štátu rodičom pri starostlivosti o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy) a iné sociálne benefity. Pri realizácii každého z týchto základných práv je pritom zákonodarca viazaný ústavným princípom rovnosti a zákazu diskriminácie (čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 3 Ústavy), inými slovami zákonodarca musí pri ich realizácii zamedziť vzniku neodôvodnených a diskriminačných rozdielov medzi porovnateľnými adresátmi týchto práv.

Ustanovenie § 10 ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov priznáva nárok na materské hradené zo systému povinného nemocenského zabezpečenia prioritne policajtky – matke, ak v dôsledku tehotenstva alebo osobnej starostlivosti o narodené dieťa nevykonáva štátnu službu, z ktorej je nemocensky zabezpečená a spĺňa ďalšie zákonné podmienky. Podľa § 10 ods. 10 písm. a) a b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov môže vzniknúť nárok na materské policajtom a policajtkám s iným rodinným vzťahom k dieťaťu za predpokladu, že prevzali dieťa do osobnej starostlivosti a spĺňajú ďalšie zákonné podmienky. Prevzatie dieťaťa do osobnej starostlivosti zo strany policajta – otca sa pritom neposudzuje materiálne, ale je legislatívne definované v § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov. Z tohto dôvodu sa za prevzatie dieťaťa do osobnej starostlivosti zo strany policajta považujú napr. situácie, keď matka dieťaťa nie je z rôznych dôvodov schopná starať sa o dieťa (z dôvodu smrti, zdravotného stavu, rozhodnutia o zverení dieťaťa). Policajtovi – otcovi však § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení nepriznáva nárok na dávku materské v prípade, ak sa dohodne s matkou dieťaťa na tom, že po pôrode prevezme dieťa do osobnej starostlivosti. Na rozdiel od policajtov – otcov, ostatným zamestnancom či už v súkromnej sfére alebo štátnym zamestnancom – otcom (resp. všetkým ostatným povinne nemocensky zabezpečeným/poisteným otcom) zákonodarca priznáva nárok na materské aj vtedy, ak prevzali dieťa do osobnej starostlivosti po dohode s matkou dieťaťa za splnenia ďalších podmienok [§ 49 ods. 1 a 2 písm. d) zákona o sociálnom poistení].

Druhým namietaným ustanovením je § 10 ods. 18 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, ktorý upravuje spôsob výpočtu materského v prípade policajtov a policajtiiek. Podľa § 10 ods. 18 v spojení s § 8 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov sa materské určuje vo výške 70 % čistého denného služobného platu. V prípade ostatných súkromných zamestnancov a štátnych zamestnancov (resp. všetkých ostatných povinne nemocensky poistených osôb) sa výška materského v súlade s § 53 zákona o sociálnom poistení určuje odlišne, a to vo výške 75 % denného vymeriavacieho základu podľa § 55 zákona o sociálnom poistení (podiel súčtu

vymeriavacích základov, z ktorých poistenec zaplatil poistné na nemocenské poistenie v rozhodujúcom období a počtu dní rozhodujúceho obdobia, resp. hrubej mzdy), resp. pravdepodobného vymeriavacieho základu (§ 57 zákona o sociálnom poistení). Denný vymeriavací základ pritom nesmie byť vyšší ako denný vymeriavací základ určený z 2-násobku všeobecného vymeriavacieho základu platného v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom vznikol dôvodu na poskytnutie nemocenskej dávky.

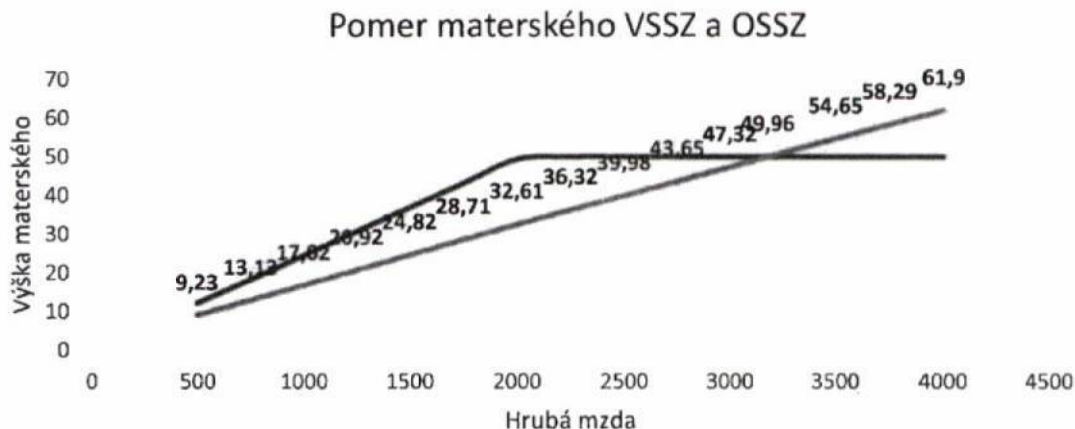
Vyššie uvedenú právnu úpravu som aplikovala na výpočet materského v prípade hypotetickej osoby, ktorá mala v roku 2019 jediný príjem, a to konštantný služobný plat, pričom k 2. januáru 2020 jej vznikol nárok na výplatu materského. Tabuľka a graf znázorňujú rozdiel medzi dennou výškou materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov (v grafe znázornené oranžovou farbou, v tabuľke „materské OSSZ“) a vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia (v grafe znázornené modrou farbou, „materské VSSZ“).

Tabuľka č. 15

Plat brutto	500	750	1000	1250	1500	1750	2000	2250	2500	2750	3000	3180	3500
Materské VSSZ	12,33	18,5	24,66	30,83	36,99	43,16	49,32	49,96	49,96	49,96	49,96	49,96	49,96
Materské OSSZ	9,23	13,13	17,02	20,92	24,82	28,71	32,61	36,32	39,98	43,65	47,32	49,96	54,65
Čistý príjem	400,92	570,21	739,5	908,79	1078,1	1247,4	1416,7	1577,8	1737,1	1896,5	2055,9	2170,6	2374,6

⁵ Pri výpočte materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov som zohľadnila odvody podľa § 97 ods. 4 písm. a) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, poistné na zdravotné poistenie podľa § 12 ods. 1 písm. a) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení ako aj daň z príjmov fyzických osôb vrátane nezdanieľnej časti základu dane (zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu). Pri výpočte materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia som zohľadnila aj limit podľa § 55 ods. 2 zákona o sociálnom poistení.

Graf č. 1



Na základe tohto orientačného prepočtu som zistila, že rozdiel medzi dennou výškou materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov a vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia pri rovnako zarábajúcich osobách predstavuje rozdiel od približne 6 % do 33 %. Najvýznamnejšie sú pritom rozdiely medzi nízkopríjmovými osobami a strednou vrstvou z hľadiska príjmu. Do vyrovnaného, prípadne lepšieho postavenia sa policajti môžu dostať až v prípade, že ich hrubý príjem presahuje 3180,- €. V tejto súvislosti považujem za potrebné doplniť, že priemerná hrubá mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za rok 2018 bola vo výške 1 013,- € a v sektore verejnej správy a obrany 1 311,- €. ⁶ V 3. kvartáli roku 2019 bola priemerná hrubá mzda v hospodárstve Slovenskej republiky 1 068,- € a v sektore verejnej správy a obrany 1 446,- €. ⁷ Javí sa preto ako nepravdepodobné, že by väčšina (alebo aspoň priemer) policajtov bola schopná dosiahnuť mesačný služobný plat v sume vyššej ako 3 180,- € *brutto*. A to aj po zohľadnení skutočnosti, že ich príjmy sú limitované zákonom stanoveným rozsahom a spôsobom výpočtu (§ 85, § 86 a § 87 zákona o štátnej službe príslušníkov).

⁶ Informácie zo Štatistického úradu Slovenskej republiky dostupné [online] dňa 4. februára 2020 na [http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22\)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=truer&cv.header=false&ui.backURL=/cognosext/cps4/portlets/common/close.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=truer&cv.header=false&ui.backURL=/cognosext/cps4/portlets/common/close.html&run.outputLocale=sk).

⁷ Informácie zo Štatistického úradu Slovenskej republiky dostupné [online] dňa 4. februára 2020 na [http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22\)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=truer&cv.header=false&ui.backURL=/cognosext/cps4/portlets/common/close.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22i2F54CEABC9464EB6B9D47D7B63C86C2B%22)&ui.name=Priemern%C3%A1%20mesa%C4%8Dn%C3%A1%20mzda%20pod%C4%BEa%20odvetv%C3%AD%20%5Bpr0205qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=truer&cv.header=false&ui.backURL=/cognosext/cps4/portlets/common/close.html&run.outputLocale=sk).

Podstatné rozdiely medzi výškou priznávaného materského aj možnosťou vzniku nároku na materské pre otcov medzi oboma systémami existujú napriek tomu, že ďalšie podmienky vzniku nároku na materské sú v oboch systémoch sociálneho zabezpečenia z ekonomického hľadiska v podstatnom obdobné. Nárok vzniká osobám, ktoré sú tehotné alebo sa osobne starajú o dieťa a z toho dôvodu nevykonávajú svoje zamestnanie,⁸ ak v posledných dvoch rokoch pred pôrodom/prevzatím dieťaťa do osobnej starostlivosti boli nemocensky poistené/zabezpečené najmenej 270 kalendárnych dní.⁹ Sadzba poistného na nemocenské poistenie/zabezpečenie, z ktorého sa táto dávka financuje, je pritom v oboch systémoch sociálneho zabezpečenia rovnaká - 1,4 % vymeriavacieho základu na strane zamestnanca a zamestnávateľa.¹⁰ Maximálna dĺžka poberania materského je tiež štandardne 34 týždňov od vzniku nároku na materské¹¹ a pre mužov, otcov, resp. iných poistencov 28 týždňov od vzniku nároku na materské.¹²

Z vyššie uvedeného zhrnutia právneho stavu vyplývajú aj ústavnoprávne otázky, ktoré som v predmetnej veci považovala za také závažné, že som sa rozhodla iniciovať pred Ústavným súdom Slovenskej republiky konanie o súlade namietaných ustanovení s Ústavou. Na jednej strane je to otázka rovnosti mužov a žien v ich prístupe k podpore štátu v prípade, ak sa osobne starajú o narodené dieťa a na druhej strane je to otázka odlišného zaobchádzania so zamestnancami pri prístupe k sociálnemu zabezpečeniu, resp. hraníc ústavnoprávnej akceptovateľnosti existencie osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov.

III.2

K nesúlade § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy

Materské je v súlade s § 10 ods. 1 písm. a) a ods. 10 písm. a) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov dávkou primeraného hmotného zabezpečenia v prípade, ak osoba v dôsledku tehotenstva alebo osobnej starostlivosti o narodené dieťa nevykonáva (nemôže vykonávať) svoju prácu, resp. štátnu službu. Má preto charakter dávky podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy, ak je nespôsobilosť na prácu spôsobená tehotenstvom alebo potrebou zabezpečenia osobnej starostlivosti o dieťa v období krátko po narodení, ale súčasne má charakter aj dávky pomoci štátu rodičom, ktorí sa osobne starajú o svoje dieťa v období krátko po pôrode (čl. 41 ods. 5 Ústavy). Práve z tohto dôvodu sa výplata

⁸ § 10 ods. 1 písm. a), § 10 ods. 10 písm. a) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

⁹ § 10 ods. 1 písm. b), § 10 ods. 10 písm. b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

¹⁰ § 97 ods. 4 písm. a) bod 1., písm. b) bod 1. zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 130 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení.

¹¹ § 10 ods. 3 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 2 zákona o sociálnom poistení.

¹² § 10 ods. 10 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

materského vylučuje s paralelným vyplácaním rodičovského príspevku a ak je rodičovský príspevok vyšší ako materské, tak jeho výplata má prednosť.¹³

Zvýhodnenie žien počas tehotenstva má charakter pozitívnej diskriminácie vychádzajúcej zo snahy vyrovnať znevýhodnenie žien v pracovných pomeroch, ktoré je dané na základe biologických dôvodov v období tehotenstva. Takýto stav je nepochybne žiadúci a akceptovaný aj Ústavou (čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 2 Ústavy).

Na rozdiel od tehotenstva, ktoré je dané biologickými danosťami ženy (matky) a na ktoré sú preto viazané výhody, ktoré možno priznať v zásade len ženám, starostlivosť o dieťa po pôrode prešla postupným vývojom, pričom sa dlhodobo upúšťa od stereotypného pohľadu, že výchova detí a starostlivosť o ne je výsostnou úlohou ženy – matky. V modernej spoločnosti chápeme postavenie otca a matky pri výchove spoločných detí ako rovnocenné a konsenzuálne. Rodičia sa preto dohodnú, kto z nich dvoch sa bude po pôrode starať o dieťa, pričom starostlivosť ktoréhokolvek z rodičov o dieťa sa chápe ako rovnocenná. Odrazom spoločenského vývoja je aj Ústava, ktorá po narodení dieťaťa rešpektuje rovnaké, rovnocenné právo oboch rodičov na starostlivosť oň a jeho výchovu (čl. 41 ods. 4 Ústavy), ako aj právo na pomoc štátu pre oboch rodičov (bez ohľadu na ich pohlavie) pri výchove a starostlivosti o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy).

Na takto definovaný ústavný stav reaguje aj zákon o štátnej službe príslušníkov. Ten v súvislosti s pôrodom a starostlivosťou o dieťa priznáva policajtky – matke dovolenku po dobu 34 týždňov (§ 152 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov), z čoho spravidla 6 týždňov pripadá na obdobie pred pôrodom (§ 153 ods. 3 zákona o štátnej službe príslušníkov) a zvyšok na obdobie po pôrode. Sám zákonodarca predpokladá, že po pôrode je pre policajtku – matku potrebný na zotavenie čas v zásade 6 týždňov (§ 152 ods. 5 zákona o štátnej službe príslušníkov). Po vyčerpaní časti materskej dovolenky vzťahujúcej sa na pôrod a zotavenie je na rozhodnutí policajtky – matky, či ďalej zostane na materskej dovolenke (resp. jej časti pripadajúcej na starostlivosť o dieťa), alebo sa vráti do výkonu služby a starostlivosť o dieťa prenechá otcovi. Zákon o štátnej službe príslušníkov tiež stanovuje, že rodičovská dovolenka patrí aj otcovi (policajtovi), pokiaľ sa osobne stará o narodené dieťa, a to v rovnakom rozsahu ako matke (policajtky) materská dovolenka (§ 152 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov). V podstatnom rovnaké podmienky platia pre materskú, resp. rodičovskú dovolenku všetkých zamestnancov v Slovenskej republike (§ 166 a § 169 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce) ako aj pre štátnu službu profesionálnych vojakov (pokiaľ zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov neupravuje inak – § 1 ods. 2 a § 131 predmetného zákona).

Napriek tomu, že zákon o štátnej službe príslušníkov umožňuje policajtovi – otcovi čerpať rodičovskú dovolenku v rozsahu materskej dovolenky policajtky – matky ak po dohode s matkou dieťaťa prevezme dieťa do osobnej starostlivosti,

¹³ § 3 ods. 8 písm. a) zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov; ďalej len „zákon o rodičovskom príspevku“.

zákon o sociálnom zabezpečení policajtov neumožňuje takémuto policajtovi - otcovi vyplácať materské (zo systému povinného nemocenského zabezpečenia). Môže mu byť vyplácaná v zásade len nižšia štátna sociálna dávka - rodičovský príspevok, i keď splnil zákonnú požiadavku dĺžky nemocenského zabezpečenia potrebnú pre vyplácanie materského. Pritom **policajtku - matku, ktorá sa rozhodne ďalej pokračovať v osobnej starostlivosti o dieťa a čerpať materskú dovolenku aj po narodení dieťaťa** (resp. po dočerpaní povinných 6 týždňov materskej dovolenky), **je vyplácané za rovnakú starostlivosť o dieťa počas rovnakého obdobia materské zo systému povinného nemocenského zabezpečenia, ktoré je spravidla vo vyššej sume ako rodičovský príspevok.**

Rovnako je potrebné uviesť, že zatiaľ čo policajtovi - otcovi, ktorý po dohode s matkou dieťaťa prevzal dieťa do osobnej starostlivosti, nevzniká nárok na materské (§ 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov), iní zamestnanci – otcovia za splnenia rovnakých podmienok majú nárok na vyplácanie materského zo systému povinného nemocenského poistenia, ako dávky sociálneho zabezpečenia vyššej ako rodičovský príspevok.

Svojím návrhom žiadam o preskúmanie ústavnej udržateľnosti tohto stavu. Nespochybnujem pritom skutočnosť, že práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy a čl. 41 ods. 5 Ústavy (do ktorých rozsahu patrí aj dávka materské) majú charakter sociálnych práv, teda takých práv, pri ktorých sa vyžaduje pozitívne plnenie štátu a tento má preto širokú mieru voľnej úvahy ako realizáciu týchto práv v praxi nastaviť.¹⁴ Už uvedené však nemožno chápať tak, že úvaha zákonodarcu o úprave hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv je neobmedzená, prípadne hraničiaca so svojvoľou. Aj pri vymedzovaní obsahu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nesmie zákonodarcu siahnuť do ich podstaty (čl. 13 ods. 4 Ústavy) a musí rešpektovať aj ďalšie ústavné imperatívy a princípy (princíp právneho štátu – čl. 1 ods. 1 Ústavy, princíp rovnosti v dôstojnosti a právach – čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3 Ústavy, zákaz diskriminácie – čl. 12 ods. 2 Ústavy a pod.).¹⁵ Zastávam názor, že namietaná právna úprava prekročila práve tieto medze.

Ústavný súd už vo svojej judikatúre, nadväzujúcej na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a reflektujúcej rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Českej republiky, vyjadril, že z hľadiska obsahu vníma rozdiel medzi čl. 12 ods. 1 (princípom rovnosti) a čl. 12 ods. 2 Ústavy (zákazom diskriminácie). Čl. 12 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy garantuje všeobecnú rovnosť, pričom túto rovnosť nemožno vnímať len ako požiadavku zabezpečenia rovnakých účinkov zákona, ale aj ako zaistenie rovnosti jednotlivca v zákone. Ide teda o „*zákaz ľubovôle zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv. Základnou črtou ľubovôle (svojvôle) je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého*

¹⁴ *Mutatis mutandis* rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 23/2018 zo dňa 23. januára 2018, sp. zn. PL. ÚS 11/2013 zo dňa 22. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 19/2008 zo dňa 18. mája 2010 a iné. Ako aj čl. 39 ods. 5, čl. 41 ods. 6 Ústavy a čl. 51 ods. 1 Ústavy.

¹⁵ Napr. rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/04 zo dňa 6. júna 2006.

regulatívneho nástroja.“¹⁶ Čl. 12 ods. 2 Ústavy na druhej strane vyjadruje osobitný zákaz diskriminácie (odlišného zaobchádzania) s osobami pri úprave, aplikácii a realizácii základných práv a slobôd z tzv. podozrivých, Ústavou vymedzených, dôvodov.

Dôležitosť vyššie uvedených rozdielov medzi čl. 12 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 Ústavy sa prejavuje najmä v rozsahu a prísnosti ústavného prieskumu:

„48. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Ústavného súdu, rozlišovanie vyúsťujúce k porušeniu princípu rovnosti je nepripustné v dvoch pohľadoch: môže pôsobiť jednak ako akcesorický princíp, ktorý zakazuje diskriminovať osoby pri výkone ich základných práv, a jednak ako neakcesorický princíp zakotvený v čl. 1 Listiny, ktorý spočíva vo vylúčení ľubovôle zákonodarcu pri rozlišovaní práv určitých skupín subjektov. Inými slovami, v druhom prípade ide o princíp rovnosti pred zákonom, ktorý je skrz čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach súčasťou českého ústavného poriadku [viď napr. nález sp. zn. Pl. ÚS 22/09 zo dňa 7.9.2010 (N 186/58 SbNU 633, 309/2010 Sb.), bod 32 a nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 zo dňa 21.4.2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) bod 56]...“

52. Neznamená to však, že zákonodarcu môže v týchto situáciách ľubovoľne (svojvoľne, pozn. autora) rozlišovať. Rovnosť chránená čl. 1 Listiny totiž takéto obmedzenie nemá a dopadá na všetky rozlišovacie dôvody [porovnaj napr. nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 zo dňa 30.10.2002 (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), či uznesenie sp. zn. I. ÚS 2006/12 zo dňa 15.1.2014, bod 17]. Je však ustálenou judikatúra Ústavného súdu, že táto rovnosť podľa čl. 1 Listiny môže byť porušená iba v prípade, kedy ide o extrémnu nerovnosť, prípadne takú nerovnosť, ktorej chýba akýkoľvek účel a zmysel a ide o ľubovôľu (svojvôľu, pozn. autora) [viď nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 zo dňa 25.6.2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)].“¹⁷

Ústavný súd štandardne posudzuje porušenie zákazu diskriminácie prostredníctvom štvorkrokového testu, v rámci ktorého skúma, či (i) došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd, (ii) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu, (iii) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a (iv) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, lebo buď absentuje dôvod ospravedlnenia alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.¹⁸ Ak ústavný súd posudzuje potenciálnu možnosť porušenia všeobecného princípu rovnosti

¹⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 3. júla 2013 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 3/2013, obdobne tiež rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2013 zo dňa 25. júna 2014, sp. zn. PL. ÚS 98/2011 zo dňa 3. decembra 2014, PL. ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009, rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 3271/13 zo dňa 6. februára 2012 a iné.

¹⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 3271/13 zo dňa 6. februára 2012, podobne a iné.

¹⁸ Napr. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2014 zo dňa 27. mája 2015 a iné. Rovnako aj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: C.H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN: 978-80-89603-74-9. Str. 384 – 385.

podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy porušením zákazu svojvôle, tak sa zameriava najmä na to, či (i) došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny, (ii) pričom toto vyčlenenie im je na príťaž a (iii) nie je racionálne zdôvodniteľné.¹⁹ V rámci tretieho kroku je pritom ústavný súd spravdla benevolentnejší ako v prípade štvrtého kroku tzv. antidiskriminačného testu. Vyššie uvedeným testom som podrobila aj namietanú právnu úpravu.

***Porušenie zákazu diskriminácie v prístupe k materskému policajtov – otcov
v porovnaní s policajtkami – matkami***

Zastávam právny názor, že z hľadiska potreby finančného zabezpečenia rodiča a jeho dieťaťa v čase, keď pre osobnú starostlivosť o dieťa rodič nemôže vykonávať prácu v období krátko po pôrode, ako spoločného komparátora, sú tak policajti – otcovia ako aj policajtky – matky z rovnakých zárobkových skupín v obdobnom, rovnakom postavení.

Namietaná právna úprava však zo skupiny policajtov – rodičov osobne sa starajúcich o dieťa v období krátko po pôrode vyčlenila policajtov – otcov, ktorým napriek tomu, že po dohode s matkou dieťaťa prevzali dieťa do osobnej starostlivosti a nemohli pokračovať vo výkone svojho zamestnania, nepriznáva rovnakú úroveň sociálneho zabezpečenia prostredníctvom materského vyplácaného zo systému povinného nemocenského zabezpečenia ako policajtkám – matkám v obdobnej situácii. Toto vyčlenenie sa pritom deje v spojitosti s výkonom základných práv – s právom na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu (čl. 39 ods. 1 Ústavy) a s právom rodičov na pomoc štátu pri starostlivosti o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy).

Dôvodom vyčlenenia v rámci skupiny policajtov pri prístupe k materskému je podľa môjho názoru pohlavie rodiča dieťaťa, ktorý sa o dieťa v období po pôrode stará. V súlade s čl. 12 ods. 2 Ústavy ide o jeden z výslovne zakázaných dôvodov.

Vyčlenenie policajtov – otcov bolo podľa môjho názoru týmto otcom na príťaž, keďže im bol odňatý prístup k materskému, čiže k potenciálne vyššej úrovni sociálneho zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy a k vyššej úrovni pomoci rodičovi osobne sa starajúcemu o dieťa podľa čl. 41 ods. 5 Ústavy, ako poskytuje rodičovský príspevok.

Vo vzťahu k pohlaviu ako dôvodu vyčlenenia policajtov – otcov v porovnaní s policajtkami – matkami uvádzam, že pre takéto vyčlenenie nenachádzam legitímne a rozumné ospravedlnenie. Ak je totiž krátko po narodení dieťaťa schopný zabezpečiť nevyhnutnú osobnú starostlivosť o dieťa aj jeho otec (napr. po dohode s matkou dieťaťa), pričom táto starostlivosť predstavuje relevantnú a zákonom akceptovanú prekážku vo výkone povolania (§ 152 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov), nie je zrejmé, prečo by rovnaká (rovnocenná) osobná starostlivosť matky o dieťa mala byť štátom preferovaná a podporovaná viac, vo forme vyššej sociálnej dávky, a to ešte v situácii,

¹⁹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 3. júla 2013, sp. zn. PL. ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009 a iné.

ak je táto dávka uhrádzaná zo systému povinného nemocenského zabezpečenia, do ktorého v rovnakej miere ako policajtká - matka prispieva aj policajt - otec dieťaťa.

Som toho názoru, že neobstojí ani argumentácia, že priznanie nároku na materské aj policajtom – otcom, nielen policajtkám – matkám, môže ohroziť bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky. Nie je totiž zrejmé, ako by mohlo ohroziť plnenie úloh policajtov, ak by policajtom – otcom po prevzatí dieťaťa do osobnej starostlivosti na základe dohody s matkou vznikol nárok na potenciálne vyššiu dávku materské, než len nárok na nižší rodičovský príspevok. Ohroziť plnenie úloh Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Zboru väzenskej a justičnej polície a iných zborov by v teoretickej rovine mohlo čerpanie materskej či rodičovskej dovolenky (teda dlhodobá neprítomnosť v zamestnaní), avšak toto už aj súčasný právny stav policajtom – otcom osobne sa starajúcim o dieťa umožňuje (§ 152 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov). Diskriminácia sa teda v tomto prípade týka výlučne len výšky materského - dávky sociálneho zabezpečenia, resp. pomoci rodičom pri osobnej starostlivosti o dieťa, ktorá je vyplácaná policajtkám – matkám a príspevku/dávky, ktorý môže byť vyplácaný policajtom – otcom za rovnakú starostlivosť poskytovanú dieťaťu po narodení v rovnakom období.

Nemožno tiež opomenúť, že zákonodarca umožňuje, aby boli policajtami nielen muži, ale aj ženy. Konštatovanie, že vyplácanie materského policajtom – otcom môže ohroziť plnenie úloh Policajného zboru, by si vyžadovalo podrobnú analýzu počtu policajtov a policajtiiek, ako aj toho, koľkých z nich by sa priznanie materského mohlo dotknúť. Takáto analýza mi nebola predložená a ani nie je dostupná. Dodávam, že ak vyplácanie materského policajtkám – matkám počas materskej dovolenky do dnešného dňa neohrozilo plnenie úloh Policajného zboru, tak nemožno predpokladať, že krátkodobé (spravidla 28 týždňov) vyplácanie materského policajtom – otcom, ak po dohode s matkou prevezmú dieťa v období krátko po pôrode do osobnej starostlivosti, tieto úlohy ohrozí.

Vzniknutý stav diskriminácie nie je schopný podľa môjho názoru kompenzovať ani prístup policajtov – otcov k možnosti dobrovoľného nemocenského poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia spolu s následným prístupom k dávke materské vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia. Je tomu tak preto, že uzatvorenie dobrovoľného nemocenského poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia (§ 14 ods. 2 zákon o sociálnom poistení) sa nevylučuje s ďalším trvaním povinného nemocenského zabezpečenia v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia. Pokiaľ teda chce policajt – otec dosiahnuť materské prostredníctvom všeobecného systému sociálneho zabezpečenia vo výške prislúchajúcej jeho platu, resp. vo výške, ktorá by bola priznaná policajtké – matke s rovnakým platom, musí uhrádzať mnohonásobne vyššie sociálne odvody:

- 1,4 % vymeriavacieho základu hradeného na nemocenské zabezpečenie v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia,²⁰

²⁰ § 97 ods. 4 písm. a) bod. 1. a písm. b) bod 1. zákona o sociálnom zabezpečení policajtov.

- 4,4 % zo zvoleného vymeriavacieho základu hradeného policajtom na dobrovoľné nemocenské poistenie vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia,²¹
- 18 % zo zvoleného vymeriavacieho základu hradeného policajtom na dobrovoľné starobné poistenie,
- 6 % zo zvoleného vymeriavacieho základu hradeného policajtom na dobrovoľné invalidné poistenie vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia, keďže dobrovoľné nemocenské a dôchodkové poistenie sú vzájomne podmienené.²²

Nehovoriac o tom, že možnosť dobrovoľného poistenia policajtov vo všeobecnom systéme je skôr otázkou aktuálnej praxe a výkladu zákona o sociálnom poistení, keďže dobrovoľné nemocenské poistenie sa v zásade vylučuje s povinným nemocenským poistením podľa § 14 ods. 2 zákona o sociálnom poistení (prax Sociálnej poisťovne v súčasnosti nepovažuje za povinné nemocenské poistenie aj povinné nemocenské zabezpečenie v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia). Zastávam tiež názor, že nie je v súlade s požiadavkou ochrany legitímnych očakávaní a dôvery občanov v právo a štát vyžadovať od adresátov právnej normy vo veciach sociálneho zabezpečenia, aby tak povediac „s kalkulačkou v ruke“ prepočítavali svoje možnosti v snahe dosiahnuť primerané, dôstojné sociálne zabezpečenie kombináciou rôznych fakultatívnych poistení v situácii, ak si uhrádzajú povinné zákonom ustanovené poistenie, z ktorého je takýto typ sociálneho zabezpečenia poskytovaný iným osobám v rovnakom postavení s obdobnými príjmami.

S ohľadom na vyššie uvedené som toho právneho názoru, že § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov je v rozpore s čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 39 ods. 1 a 41 ods. 5 Ústavy.

Porušenie zákazu diskriminácie a princípu rovnosti v prístupe k materskému v porovnaní policajtov – otcov a iných zamestnancov – otcov

K vyčleneniu policajtov – otcov vo vzťahu k potrebe finančného zabezpečenia rodiča a jeho dieťaťa v čase, keď pre osobnú starostlivosť o dieťa tento nemôže vykonávať prácu v období krátko po narodení dieťaťa došlo aj z celkovej skupiny všetkých ostatných zamestnancov (mužov a žien), ktorým zákonodarca umožňuje prístup k dávke materské²³ hradenej na základe nižších odvodov povinného nemocenského poistenia²⁴ bez potreby ďalšieho dobrovoľného nemocenského poistenia. Osobitne závažné je toto vyčlenenie v porovnaní s inými zamestnancami – otcami, ktorým je takýto prístup k dávke materské garantovaný aj za predpokladu, že po dohode s matkou dieťaťa prevzmu osobnú starostlivosť o dieťa a z tohto dôvodu nemôžu ďalej pokračovať vo výkone zamestnania.²⁵ Vyčlenenie je pritom nepochybne

²¹ § 130 písm. d) zákona o sociálnom poistení.

²² § 14 ods. 2 písm. c) v spojení s § 131 ods. 1 písm. d) a § 132 písm. d) zákona o sociálnom poistení.

²³ § 48 ods. 1 a § 49 ods. 2 písm. d) zákona o sociálnom poistení.

²⁴ § 49 ods. 1 v spojení s § 130 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení.

²⁵ § 49 ods. 1 písm. d) zákona o sociálnom poistení.

na úkor policajtov – otcov, ktorým nevzniká nárok na materské z povinného nemocenského poistenia/zabezpečenia, ale len nárok na nižší rodičovský príspevok. Toto vyčlenenie sa pritom deje v spojitosti s výkonom základných práv – s právom na primerané zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu (čl. 39 ods. 1 Ústavy) a s právom rodičov na pomoc štátu pri starostlivosti o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy).

Vo vzťahu k celkovej skupine zamestnancov – rodičov došlo k vyčleneniu policajtov – otcov z dôvodu ich povolania. Hoci povolanie nie je výslovne v čl. 12 ods. 2 Ústavy uvedeným diskriminačným dôvodom, zastávam právny názor, že vo vzťahu k prístupu k sociálnemu zabezpečeniu ide o nezmeniteľnú charakteristiku, ktorá má charakter iného postavenia. Neodôvodnené rozlišovanie zamestnancov pri prístupe k sociálnemu zabezpečeniu len na základe povolania, pokiaľ to nie je odôvodnené objektívnymi okolnosťami ako je výška príjmu či osobitné špecifiká povolania, prispieva k neprípustnému „kastovaniu“ spoločnosti na základe príslušnosti k povolaniu (vytváranie sociálne významnejších a menej významných vrstiev na základe povolania bez ohľadu na objektívne okolnosti) a môže v nej vytvárať legitímny pocit nespravodlivosti, protiprávnosti a krivdy, ktorý nemožno v právnom štáte akceptovať. Nie je totiž zrejmé, prečo by napr. kuchár/kuchárka mali mať horší prístup k sociálnemu zabezpečeniu (alebo horšiu úroveň sociálneho zabezpečenia) ako firemný právnik/právnička, ak sú ich príjmy porovnateľné, obdobné. Ak by sa ústavný súd s touto argumentáciou nestotožnil pri posudzovaní možného porušenia zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy pri vyčlenení policajtov – otcov pri prístupe k materskému v porovnaní s prístupom ostatných zamestnancov – otcov navrhujem, aby v ďalšom prieskume posudzoval súlad tohto vyčlenenia so všeobecným princípom rovnosti občanov pred zákonom a v zákone podľa čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy.

S ohľadom na vyššie uvedené je podľa môjho názoru pri posudzovaní ústavnosti namietaného ustanovenia rozhodujúce to, či existujú rozumné dôvody odlišného zaobchádzania s policajtami – otcami než s inými zamestnancami – otcami v ich prístupe k materskému.

Nespochybnujem právo zákonodarcu vyčleniť a vytvoriť osobitný systém sociálneho zabezpečenia (či už čiastočný alebo úplný) a osobitné podmienky prístupu k sociálnemu zabezpečeniu pre určité povolania, pokiaľ na to existujú legitímne dôvody dané v povahe tohto povolania či vychádzajúce z iných ústavou chránených hodnôt. Zákonodarca si však pri kreácii takýchto systémov musí uvedomiť skutočnosť, že systém sociálneho zabezpečenia realizuje napĺňanie viacerých základných práv a slobôd garantovaných ústavou (právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu, pri nemožnosti vykonávať prácu na prácu, právo na pomoc rodičov vychovávajúcich dieťa a pod.), pričom na každé z týchto práv samostatne sa vzťahuje požiadavka dodržiavania princípu rovnosti, nezrušiteľnosti a neodňateľnosti týchto práv ako aj zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy a čl. 12 ods. 2 Ústavy. **Ak sa preto zákonodarca rozhodne vytvoriť dva rozdielne komplexné systémy sociálneho zabezpečenia pre rôzne povolania, musí dbať na to, aby dôvod vyčlenenia tohto systému ako ospravedlnenie odlišného zaobchádzania**

bol naplnený vo vzťahu ku každému jednotlivému základnému právu, ktoré je prostredníctvom takéhoto systému zabezpečované.

Aplikujúc vyššie uvedené na preskúmaný prípad nepopieram skutočnosť, že systém sociálneho zabezpečenia policajtov bol vyčlenený a v súčasnosti funguje ako relatívne samostatný systém sociálneho zabezpečenia. V rámci akceptovateľnosti a ústavnej udržateľnosti takéhoto vyčlenenia sociálneho zabezpečenia z pohľadu čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy či čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 2 a 3 Ústavy je však vždy potrebné skúmať dôvody, prečo došlo k vyčleneniu tohto systému sociálneho zabezpečenia.

Z dôvodovej správy k zákonu o sociálnom zabezpečení policajtov vyplýva, že začlenenie sociálneho zabezpečenia policajtov do všeobecného systému sociálneho zabezpečenia by „*nezodpovedalo záujmom štátu na personálnom zabezpečení policajtov a personálnom zabezpečení profesionálnej služby v ozbrojených silách, diskriminovalo by policajtov a profesionálnych vojakov v porovnaní s inými občanmi... a zhoršilo by doterajšiu úroveň sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov.*“ Osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov tak mal vytvárať „*základné motivačné, stimulačné a garančné faktory výkonu služby*“. Vyčlenenie policajtov bolo odôvodnené zvýšenými nárokmi na „*ich psychickú odolnosť, fyzickú zdatnosť, profesionálnu odbornosť, bezúhonnosť a takmer permanentnú pripravenosť plniť povinnosti ustanovené zákonom pri ochrane života osôb, bezpečnosti majetku... V tejto súvislosti sa žiada zdôrazniť, že na rozdiel od iných profesií v štátnej správe sú práve policajti zo zákona povinní aj v čase mimo služby vykonať služobný zákrok, úkon, alebo aj inú povinnosť, aby zamedzili ohrozeniu alebo poškodeniu zákonom chránených záujmov. Na príslušníkov Policajného zboru sú kladené i spoločensky očakávané vysoké nároky, pričom pri výkone služby sa nepredpokladá zlyhanie ľudského faktora, a to ani v osobitne záťažových situáciách, napríklad pri ohrození života alebo zdravia ich samých.*“

Zhrňujúc už uvedené skutočnosti konštatujem, že **účelom vytvorenia osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov bolo reagovať na osobitne závažné podmienky spojené so sťaženým výkonom ich povolania a potrebu zvýšenia atraktivity tohto povolania pre potenciálnych uchádzačov.** V tomto systéme mali byť policajti primeraným spôsobom zvýhodnení oproti iným účastníkom všeobecného systému sociálneho zabezpečenia.

K takémuto chápaniu sa opakovane prihlásil aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý v rade rozhodnutí zdôraznil, že účelom zákona o sociálnom zabezpečení policajtov bolo zabezpečiť policajtom vyššiu úroveň sociálneho zabezpečenia, a preto nemožno akceptovať taký stav a výklad právnych predpisov, ktorý by príslušníkov dostal do horšieho postavenia, než by dosiahli, ak by sa nachádzali vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia.²⁶

²⁶ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžso 78/2008 zo dňa 27. januára 2010, sp. zn. 4So 11/2009 zo dňa 27. januára 2010 a iné.

S ohľadom na už uvedené je zrejmé, že **charakter povolania v prípade policajtov môže odôvodňovať ich zvýhodnenie a pozitívnu diskrimináciu, avšak nie ich znevýhodnenie oproti porovnateľným subjektom zaradeným do všeobecného systému sociálneho zabezpečenia**. Preto v už popísanej situácii nenachádzam žiadne logické argumenty, ktoré by odôvodňovali aktuálny právny stav, keď príslušník – otec môže čerpať rodičovskú dovolenku (v rozsahu materskej dovolenky matky) za účelom prevzatia narodeného dieťaťa do osobnej starostlivosti po dohode s matkou, ale za túto starostlivosť mu zákonodarca nepriznáva materské hradené z povinného nemocenského zabezpečenia (vypláca len nižší rodičovský príspevok alebo materské zo všeobecného systému sociálneho zabezpečenia v prípade, ak si tento otec hradí násobne vyššie poistné ako iní zamestnanci), pričom iným zamestnancom – otcom v rovnakej/porovnateľnej situácii takúto nemocenskú dávku priznáva.

Rovnako vo vzťahu k argumentu ohrozenia bezpečnosti v prípade nastavenia rovnakých podmienok sociálneho zabezpečenia policajtov - otcov ako iných zamestnancov – otcov uznávam, že špecifiká výkonu zamestnania policajta môžu odôvodňovať s ohľadom na potenciálne ohrozenie bezpečnosti štátu spojené s nezabezpečením funkčnosti a akcieschopnosti silových zložiek určité odchýlky v porovnaní so sociálnym zabezpečením iných zamestnancov. Opätovne však zastávam názor, že nemôže ísť o generálny princíp ospravedlňujúci akékoľvek neprimerané či nespravodlivé zaobchádzanie s policajtami v prístupe k sociálnemu zabezpečeniu, ale je potrebné vo vzťahu k jednotlivým právam realizovaným prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia skúmať, či takýto dôvod odchýlenia sa od všeobecného systému sociálneho zabezpečenia je naozaj daný.

V tomto prípade však tomu tak podľa môjho názoru nie je. Ako som už uviedla, pokiaľ zákonodarca umožňuje policajtovi – otcovi čerpať na základe prevzatia dieťaťa do osobnej starostlivosti po dohode s matkou dieťaťa rodičovskú dovolenku v rozsahu materskej dovolenky a z tohto dôvodu dočasne prerušiť výkon služby (pričom tento stav zákonodarca nepovažuje za ohrozenie bezpečnosti štátu) nie je zrejmé, na základe čoho by malo byť za ohrozenie bezpečnosti štátu považované vyváženie sociálneho zabezpečenia policajta počas doby prerušenia výkonu služby formou dávky materského hradenej na základe povinného nemocenského zabezpečenia tak, ako je tomu v prípade iných zamestnancov – mužov alebo policajtiiek – matiek.

Uvedomujem si, že ak došlo k vyčleneniu osobitného systému sociálneho zabezpečenia pre niektoré povolania nemožno jeho porovnávanie so všeobecným systémom sociálneho zabezpečenia vykonávať len čisto mechanicky. Je totiž faktom, že možné znevýhodnenie v rámci jednej dávky sociálneho zabezpečenia môže byť kompenzované existenciou inej dávky alebo benefitu realizujúceho to isté základné právo, resp. pokrývajúceho tú istú sociálnu udalosť. Zákonodarca by však mal stále dbať o to, aby išlo o vyvážené a porovnateľné systémy bez neodôvodnených rozdielov.

Avšak ani v tomto smere podľa môjho názoru nebol zákonodarca dôsledný. V rámci realizácie práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu z dôvodu tehotenstva či nevyhnutnej osobnej starostlivosti o novonarodené dieťa (čl. 39

ods. 1 Ústavy) či práva na podporu a pomoc rodičom osobne sa starajúcim o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy) v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia nejestvuje žiadny iný benefit, ktorý by vyrovnal nemožnosť policajtov – otcov prijímať dávku materské hradenú zo systému povinného nemocenského zabezpečenia v porovnaní s policajtkami – matkami a inými zamestnancami – otcami, ktorým je prístup k materskému garantovaný. Takýmto benefitom nemôže byť ani Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky akcentovaná možnosť dobrovoľného nemocenského poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia, keďže v takom prípade sú policajti – otcovia povinní za rovnakú úroveň sociálneho zabezpečenia ako majú iní zamestnanci – otcovia či policajtky – matky uhrádzať násobne vyššie poistné (ako som už bližšie rozobrala v predchádzajúcich častiach tohto podania).

Som preto toho názoru, že nerovnaké zaobchádzanie s policajtami – otcami v porovnaní s inými zamestnancami – otcami v prístupe k materskému nie je rozumne odôvodniteľné, resp. ho možno považovať za svojvoľné. Z tohto dôvodu považujem § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov za nesúladný aj s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy.

III.3

K nesúladu § 10 ods. 18 s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy

V tejto časti podania predkladám ústavnému súdu na posúdenie problematiku rozdielnej (podstatne nižšej) sumy dávky materské vo vzťahu k policajtom a policajtkám v porovnaní s inými rovnako zarábajúcimi zamestnancami, obyvateľmi Slovenskej republiky.

Podľa § 10 ods. 18 v spojení s § 8 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov je ich materské vo výške 70 % z čistého denného služobného platu. Na rozdiel od policajtov, v prípade iných zamestnancov je suma materského vypočítaná podľa § 53 zákona o sociálnom poistení ako 75 % denného vymeriavacieho základu. Denný vymeriavací základ však nesmie byť vyšší ako denný vymeriavací základ určený z dvojnásobku všeobecného vymeriavacieho základu v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom vznikol dôvod na poskytnutie nemocenskej dávky (§ 55 ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení).

Z uvedeného je zrejmé, že oba systémy vypočítavajú materské rozdielnym spôsobom. Zásadné rozdiely sú najmä v tom, že zákon o sociálnom zabezpečení policajtov vychádza z čistého denného služobného platu policajta, zatiaľ čo zákon o sociálnom poistení z vymeriavacieho základu, ktorým je tzv. „hrubý“ plat zamestnanca, pričom ustanovuje horný limit pre výpočet materského (tento nie je v zákone o sociálnom zabezpečení policajtov obsiahnutý).

Ako som už uviedla v časti III.1 tohto podania (tabuľka č. 1 a graf č. 1), tento rozdielny prístup k výpočtu materského spôsobuje, že osoby s rovnakými príjmami majú

nárok na rozdielne materské. Rozdiel v materskom rovnako zarábajúcich policajtov a iných zamestnancov je v rozpätí od 6 % do 33 % sumy dávky. Najvyššie rozdiely sú pritom najmä medzi osobami s nízkymi a strednými príjmami v neprospech policajtov.

Považujem za vhodné opakovane zdôrazniť, že policajti uhrádzajú poistné na nemocenské poistenie/zabezpečenie v rovnakej, resp. obdobnej výške ako iní zamestnanci s rovnakým, či porovnateľným platom,²⁷ na vznik nároku na materské potrebujú rovnakú minimálnu dĺžku nemocenského poistenia/zabezpečenia²⁸ a aj potenciálna doba čerpania materského je obdobná.²⁹

Pri vybavovaní podnetov týkajúcich sa tejto problematiky som sa zaoberala aj dôvodmi vzniku tejto situácie. Musím uviesť, že zákonodarca pôvodne pri prijímaní zákona o sociálnom zabezpečení policajtov reflektoval špecifiká ich povolania a určil materské vo výške 100 % čistého denného služobného platu policajta.³⁰ Novelou zákona o sociálnom zabezpečení policajtov účinnou od 1. januára 2005 (zákon č. 732/2004 Z. z.) došlo k úprave výšky materského policajtov tak, že táto bola s ohľadom aj na výšku materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia znížená na 70 % čistého denného služobného platu policajta. V tomto období bola výška materského policajtov porovnateľná, prípadne vyššia ako vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia. Bolo tomu tak preto, že vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia bola výška materského 55 % denného vymeriavacieho základu podľa § 53 zákona o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2010. Následne však došlo viacerými novelami zákona o sociálnom poistení k postupnému zvyšovaniu materského na 60 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 543/2012 Z. z. účinný od 1. januára 2011), 65 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 521/2011 Z. z. účinný od 1. januára 2012), 70 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 407/2015 Z. z. účinný od 1. januára 2016) až po 75 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 85/2017 Z. z. účinný od 1. mája 2017). Hoci v roku 2011 bol zavedený aj maximálny vymeriavací základ pre výpočet materského (zákon č. 543/2010 Z. z. účinný od 1. januára 2011), tento bol následne v roku 2017 zvýšený (zákon č. 285/2016 Z. z. účinný od 1. januára 2017) a v spojení s rastúcou priemernou mzdou tento limit vo vzťahu k prevažnej časti populácie negatívne neovplyvnil rast výšky materského.

Javí sa preto, že za súčasnú situáciu môže najmä skutočnosť, že napriek opakovanému zvýšeniu materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia toto zvýšenie nebolo nasledované aj primeraným zvýšením či úpravou spôsobu výpočtu výšky materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov. Vo výsledku **sa preto policajti dostali z pôvodne výhodnejšieho, prípadne**

²⁷ § 97 ods. 4 písm. a) bod 1. a písm. b) bod 1. zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v porovnaní s § 130 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení.

²⁸ § 10 ods. 1 písm. b) a § 10 ods. 10 písm. b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v porovnaní s § 48 ods. 1, § 49 ods. 1 a § 49a zákona o sociálnom poistení.

²⁹ § 10 ods. 3 a nasl. zákona o sociálnom zabezpečení príslušníkov v porovnaní s § 48 ods. 2 a nasl. zákona o sociálnom poistení.

³⁰ § 10 ods. 19 v spojení s § 6 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v znení účinnom do 1. júla 2002.

relatívne vyrovnaného/porovnateľného postavenia do horšieho postavenia ako iní zamestnanci vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia.

Ústavnú udržateľnosť namietanej právnej úpravy spochybňujem najmä vo vzťahu k čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy.

Ako som už uviedla v časti III.2 tohto podnetu, som toho názoru, že vo vzťahu k potrebe finančného zabezpečenia matky dieťaťa počas tehotenstva, v čase zotavenia po pôrode a k potrebe finančného zabezpečenia rodiča starajúceho sa o novonarodené dieťa krátko po pôrode (bez ohľadu na to, či ide o otca alebo matku dieťaťa) sú policajti v obdobnom postavení ako iní zamestnanci v hospodárstve Slovenskej republiky s porovnateľným príjmom.

V predmetnom prípade však došlo spomedzi všetkých zamestnancov (s porovnateľným príjmom) na základe povolania k vyčleneniu policajtov a policajtiiek, ktorým zákon o sociálnom zabezpečení policajtov priznáva materské v nižšej sume než iným zamestnancom s porovnateľným príjmom. Ide o rozlišovanie vo vzťahu k právu na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu z dôvodu tehotenstva a rodičovstva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy a právu na pomoc rodičom pri starostlivosti o dieťaťa čl. 41 ods. 5 Ústavy.

Z pohľadu ústavnej udržateľnosti namietanej právnej úpravy by preto mala byť rozhodujúca existencia racionálneho zdôvodnenia, ospravedlnenia nerovnakého zaobchádzania, resp. samotná primeranosť namietanej právnej úpravy.

Opakovane uvádzam, že za legitímne a rozumne zdôvodniteľné rozlišovanie medzi úrovňou sociálneho zabezpečenia na poli rôznych sociálnych a hospodárskych práv z dôvodu povolania možno považovať také rozlišovanie, ktoré je v každom jednotlivom prípade primerane ospravedlniteľné špecifikami spojenými s výkonom takéhoto povolania alebo inými legitímnymi dôvodmi. Ako som však už uviedla, z hľadiska potreby finančného zabezpečenia osoby pri nespôsobilosti vykonávať prácu z dôvodu tehotenstva a osobnej starostlivosti o dieťa krátko po pôrode nevidím žiadny významný rozdiel medzi policajtami, hasičmi, príslušníkmi Zboru väzenskej a justičnej stráže, vojakmi a inými zamestnancami.

Zákonodarca pri vytvorení osobitného systému sociálneho zabezpečenia deklaroval, že legitímnym dôvodom jeho vyčlenenia bolo primerané zvýhodnenie policajtov pred ostatnými zamestnancami reflektujúc jednak osobitnú záťaž, ktorú títo pri výkone svojho povolania podstupujú a na druhej strane vytvoriac motivačné prostredie pre nových uchádzačov o toto povolanie. Takýto, nepochybne legitímny, dôvod vyčlenenia osobitného systému sociálneho zabezpečenia môže na poli dotknutých práv ospravedlniť pozitívnu diskrimináciu policajtov a ich potenciálne zvýhodnenie. Keďže však namietaná právna úprava dostáva policajtov pri realizácii ich práva podľa čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy do horšieho postavenia ako iných zamestnancov s rovnakými príjmami a podmienkami vzniku nároku na materské, vo vzťahu k výške tejto dávky zastávam názor, že predmetná argumentácia nie je spôsobilá ospravedlniť už popísané

nerovnaké zaobchádzanie s policajtami v porovnaní s inými zamestnancami pri ich prístupe k sociálnemu zabezpečeniu.

Uznávam tiež skutočnosť, že v prípade sociálneho zabezpečenia policajtov môžu zohrávať podstatnú úlohu aj bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky. Avšak, ako som už uviedla, pokiaľ právna úprava umožňuje policajtom čerpať rodičovskú a materskú dovolenku pre potreby bezodkladnej starostlivosti o dieťa po pôrode, počas tejto starostlivosti im priznáva materské, nie je zrejmé, v čom by malo spočívať ohrozenie bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky, ak by bola výška materského policajtov (a policajtiiek) rovnaká, resp. porovnateľná ako pri iných zamestnancoch s rovnakými príjmami.

Nespochybňujem ani fakt, že prvky sociálneho zabezpečenia v rámci osobitného a všeobecného systému nemožno porovnávať mechanicky, keďže zvýhodnenie alebo znevýhodnenie v rámci určitého príspevku alebo dávky môže byť kompenzovateľné existenciou iných benefitov. To všetko však len za predpokladu, že účelom aj týchto ďalších benefitov je napĺňanie toho sociálneho práva, ktoré bolo znevýhodnením dotknuté. Tento môj právny názor vychádza najmä z toho, že princíp rovnosti a zákaz diskriminácie sa vzťahujú na všetky základné práva samostatne, pričom všetky základné práva a slobody sú nezrušiteľné a neodňateľné (čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 Ústavy).

V tomto smere som nezistila existenciu žiadnych iných príspevkov či benefitov v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov, ktoré by realizovali základné právo na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu spôsobenej tehotenstvom alebo potrebou nevyhnutnej osobnej starostlivosti o dieťa krátko po pôrode (resp. právo na pomoc rodičom pri osobnej starostlivosti o dieťa) podľa čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy a v prospech policajtov/policajtiiek by kompenzovali nerovnosť, ktorá im v porovnaní s inými zamestnancami vznikla na dávke materské. Absencia racionálneho odôvodnenia nerovnosti medzi policajtami a inými zamestnancami pri výpočte materského je pritom posilnená aj tým, že policajti musia splniť rovnaké podmienky pre vznik nároku na materské a v tejto súvislosti uhrádzajú aj rovnako vysoké poistné v povinnom systéme nemocenského zabezpečenia ako iní zamestnanci s rovnakým príjmom.

Podstatným rozdielom medzi materským vypočítavaným pre iných zamestnancov vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia a materským vypočítavaným policajtom v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia nie je ani maximálny limit vymeriavacieho základu pre materské vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia, ktorý sa v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia príslušníkov nenachádza. Tento limit totiž pozitívne ovplyvňuje postavenie len tých policajtov, ktorých služobný plat presahuje cca 3 180,- € *brutto* mesačne (graf a tabuľka č. 1). Ako som už uviedla, ide o sumu značne presahujúcu priemerné zárobky policajtov, preto táto maximálna hranica vymeriavacieho základu pre materské vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia nemá podľa môjho názoru reálny vplyv na porovnanie policajtov a iných zamestnancov vo vzťahu k výške materského. Práve naopak, tento

limit ešte viac umocňuje legitímny pocit nespravodlivosti nízko a stredne príjmových policajtov, ktorí túto neodôvodnenú nerovnosť pocitujú najviac.

Vzniknutý stav nerovnosti podľa môjho názoru nie je spôsobilý vyvážiť ani prístup policajtov a policajtiiek k dobrovoľnému nemocenskému poisteniu vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia. Ak by totiž policajt, resp. policajtká, chceli preklenúť rozdiel, ktorý vzniká medzi ich výškou materského a materského iného zamestnanca s rovnakým príjmom, prostredníctvom dobrovoľného nemocenského poistenia, museli by uhrádzať značne vyššie poistné (bližšie v časti III.2 tohto návrhu).

Zhrňujúc už uvedené zastávam právny názor, že nerovnosť vo vzťahu k výške materského medzi policajtami a inými zamestnancami s rovnakými príjmami a odvodmi nemá žiadne racionálne odôvodnenie, má charakter svojvôle a je výsledkom dlhodobého legislatívneho opomínania potreby zvyšovania úrovne sociálneho zabezpečenia policajtov pri zvyšovaní celkovej úrovne sociálneho zabezpečenia ostatných zamestnancov. Preto považujem § 10 ods. 18 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov za nesúladný s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy.

IV. Záver

Vážený ústavný súd, na základe podnetov viacerých podávateľov som bola konfrontovaná s dôsledkami existencie dvoch relatívne komplexných systémov sociálneho zabezpečenia – osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov (zákon o sociálnom zabezpečení policajtov) a všeobecného systému sociálneho zabezpečenia (zákon o sociálnom poistení) a ich nerovnomernej novelizácie. Podstatnou otázkou, ktorá z týchto podnetov, mojich zistení, ako aj judikatúry najvyššieho súdu vyplýva, je, či a za akých podmienok možno akceptovať vyčlenenie a nerovnaké zaobchádzanie s porovnateľnými osobami (s rovnakými príjmami, porovnateľným/rovnakým odvodovým zaťažením) v prístupe k ich sociálnemu zabezpečeniu. A to osobitne v prípade, ak potenciálne prvotný legitímny dôvod vyčlenenia už v čase posudzovania neexistuje (v dôsledku ekonomického ale aj právneho vývoja), prípadne sa tento dôvod nevzťahuje na všetky Ústavou garantované základné práva obsiahnuté dotknutým systémom sociálneho zabezpečenia. Citlivými sa tieto otázky stávajú práve v prípadoch, keď je vyčlenenie dotknutým osobám na príťaž napriek tomu, že vo vzťahu k dôvodom vyčlenenia bola deklarovaná a akcentovaná práve snaha o zlepšenie úrovne sociálneho zabezpečenia dotknutej skupiny. Tento problém, ktorý identifikoval aj najvyšší súd v prípade dôchodkového zabezpečenia, resp. primeraného hmotného zabezpečenia v starobe,³¹ som identifikovala aj v posudzovanom prípade materského policajtov (v prístupe k materskému pre policajtov – otcov a výške materského policajtov a policajtiiek). Keďže príslušné orgány po mojom upozornení na potenciálnu

³¹ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžso 78/2008 zo dňa 27. januára 2010, sp. zn. 4So 11/2009 zo dňa 27. januára 2010 a iné.

neprípustnosť vzniknutého stavu odmietli možnosť nápravy, považujúc predmetnú problematiku za podstatnú, rozhodla som sa iniciovať toto konanie o súlade právnych predpisov.

Uvedomujem si, že nedostatkom právnej úpravy je skôr to, čo v nej nie je obsiahnuté, ako to býva veľmi často pri diskriminačných právnych úpravách. Problém sa však koncentruje práve v dvoch mnou namietaných ustanoveniach a v prípade, ak ústavný súd konštatuje ich nesúlad s Ústavou, vzniká zákonodarcovi priestor a povinnosť na ich zosúladenie. Ak by tak neučinil, odstránenie týchto ustanovení z právneho poriadku podľa môjho názoru vytvorí priestor pre ústavnokonformný výklad (slovného spojenia prevzatie dieťaťa policajtom do osobnej starostlivosti a požiadavky určenia výšky materského podľa osobitného systému sociálneho zabezpečenia najmenej v takej výške, ako by osobe patrilo vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia pokiaľ absentuje spôsob jej výpočtu v osobitnom systéme), ktorý odstráni stávajúci neústavný stav. Na základe už uvedeného preto navrhujem, aby ústavný súd

- tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 predmetného zákona vydal

uznesenie:

Návrh verejnej ochrankyne práv prijíma v celom rozsahu na ďalšie konanie;

- následne tomuto návrhu vyhovel a vydal

nález:

Ustanovenie § 10 ods. 11 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 10 ods. 18 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.


prof. JUDr. Mária Patakyová, PhD.
verejná ochrankyňa práv


Prílohy

1. Spisová dokumentácia k podnetu č. 2156/2019/VOP
2. Spisová dokumentácia k podnetu č. 2166/2020/VOP