

15 JAN. 2014

Verejná ochrankyňa práv
Nevädzová 5, P.O. BOX 1820 80 Bratislava 1

Bratislava 15. januára 2014

Spis zn.: 1259/2014/KVOP

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach Detašované pracovisko Bratislava	
Došlo:	15 -01- 2014
Podacie číslo:	6/2014
Číslo spisu:	
Prílohy:	0
Vybavuje:	

Podané osobne

Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. f) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s ustanovením § 18 ods. 1 písm. f) a ustanovením § 37 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, podávam

návrh

na začatie konania o súlade **ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) a ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8 písm. b) a f) zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov** (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“), s ustanovením čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 3, v spojení s čl. 39 ods. 2 a ods. 3, s čl. 19 ods. 1 ústavy, s ustanovením čl. 1, s čl. 3 ods. 1 a s čl. 4 ods. 3, v spojení s čl. 30 ods. 2 a ods. 3 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) (ďalej len „Listina“) a s ustanovením čl. 1 písm. e), s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútej práce č. 105 z roku 1957 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 340/1998 Z. z.), s čl. 2 ods. 1, s čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútej alebo povinnej práci č. 29 (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí 506/1990 Zb.) a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) **a ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b)) zákona o hmotnej núdzi** s ustanovením čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.), s čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.) a s čl. 4 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“), podľa článku 125 ods. 1 písm. a) ústavy a §§ 37 až 41b zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, vydal tento

nález:

Ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) a ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 8 písm. b) a f) zákona o pomoci v hmotnej núdzi, nie sú v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 3, v spojení s čl. 39 ods. 2 a ods. 3, s čl. 19 ods. 1 ústavy, s ustanovením čl. 1, s čl. 3 ods. 1 a s čl. 4 ods. 3, v spojení s čl. 30 ods. 2 a ods. 3 Listiny

a s ustanovením čl. 1 písm. e), s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 z roku 1957 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 340/1998 Z. z.), s čl. 2 ods. 1, s čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí 506/1990 Zb.) a s čl. 13 ods. 1 Európskej sociálnej charty (revidované znenie) (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 273/2009 Z. z.) a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) **a ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b) zákona o pomoci v hmotnej núdzi**, nie je v súlade s ustanovením čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) a s čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.) a s čl. 4 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

O d ô v o d n e n i e

I.

Dňa 1. januára 2014 nadobudli účinnosť ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) a ods. 8 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

V zmysle § 10 ods. 3 písm. a) a b) zákona o pomoci v hmotnej núdzi; „(3) Ak v odsekoch 5 a 6 nie je ustanovené inak, dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti¹ dohodnutom v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne

- a) na vykonávaní menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec,
- b) dobrovoľníckej činnosti,²

.....“

V zmysle § 10 ods. 8 zákona o pomoci v hmotnej núdzi;; “Odsek 3 sa nevzťahuje na člena domácnosti,

- a) ktorý je uvedený v § 7 ods. 2 písm. a) až c) a e) až h),
- b) ktorému vznikol nárok na aktivačný príspevok, príspevok na vykonávanie absolventskej praxe³ alebo na príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby,⁴**
- c) ktorým je rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do troch rokov veku,
- d) ktorým je osamelý rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do šiestich rokov veku,

¹ § 5 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

² Zákon č. 406/2011 Z. z.

³ § 51 zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

⁴ § 52a zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

- e) ktorý vykonáva menšie obecné služby, dobrovoľnícku činnosť alebo práce podľa odseku 3 písm. c) na základe dohody, od ktorej úrad odstúpi podľa odseku 11, alebo
- f) **ktorému vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) nebolo ponúknuté**.

Pre bližšie objasnenie je potrebné uviesť, že ustanovenie Čl. I, § 10 zákona o pomoci v hmotnej núdzi upravuje dávku v hmotnej núdzi (ďalej len „dávka“), ktorá je podľa Čl. I, § 9 ods. 1 a 3 toho istého zákona, jednou z foriem nárokovateľnej pomoci v hmotnej núdzi (popri ochrannom príspevku, aktivačnom príspevku, príspevku na nezaopatrené dieťa a príspevku na bývanie).

V zmysle Čl. I § 10 ods. 1 zákona o pomoci v hmotnej núdzi je dávka je určená na zabezpečenie základných životných podmienok.

Podľa § 2 ods. 1 zákona o pomoci v hmotnej núdzi, hmotná núdza je stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom⁵ a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem a v zmysle ods. 2 toho istého ustanovenia, základné životné podmienky na účely zákona o pomoci v hmotnej núdzi sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie.

Podľa Čl. I, § 10 ods. 2 zákona o pomoci v hmotnej núdzi je dávka

- 61,60 eura mesačne, ak ide o jednotlivca,
- 117,20 eura mesačne, ak ide o jednotlivca s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- 107,10 eura mesačne, ak ide o dvojicu bez detí,
- 160,40 eura mesačne, ak ide o dvojicu s dieťaťom alebo najviac so štyrmi deťmi,
- 171,20 eura mesačne, ak ide o jednotlivca s viac ako štyrmi deťmi,
- 216,10 eura mesačne, ak ide o dvojicu s viac ako štyrmi deťmi.

Vo všeobecnej časti A Dôvodovej správy k predloženému návrhu zákona o hmotnej núdzi (tlač 0648) sa pritom konštatovalo: „V článku I účelom vládneho návrhu zákona je upraviť legislatívny rámec podmienok poskytovania pomoci v hmotnej núdzi, osobitného príspevku a jednorazovej dávky v hmotnej núdzi. Dôraz sa kladie na to, aby bola v rámci systému poskytovania pomoci v hmotnej núdzi zabezpečená adresnosť, zásluhovosť ako aj ochrana tých, ktorí si vlastným pričinením nemôžu alebo nevedia zabezpečiť, alebo zvýšiť príjem vlastnou prácou, pričom sa vychádza z ústavnej garancie zabezpečenia základných životných podmienok, ktoré sa návrhom zákona ustanovujú ako jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie“.

V osobitnej časti B Dôvodovej správy predkladateľ k predmetnému napadnutému ustanoveniu uviedol: „**S cieľom zníženia dlhodobého pasívneho zotrvávania v systéme pomoci v hmotnej núdzi sa navrhuje**, aby za každého plnoletého člena domácnosti sa výška dávky znížila, ktorý sa mesačne v rozsahu minimálne 32 hodín nezúčastní výkonu menších obecných služieb, dobrovoľníckych činností, alebo prác na predchádzanie mimoriadnej situácie, počas vyhlásenia mimoriadnej situácie a na odstraňovaní jej následkov. Mimoriadna situácia sa vyhlasuje napr. v čase živelných pohromy, havárie, katastrofy. Splnenie tejto podmienky sa navrhuje nepožadovať od osôb, ktoré z objektívnych dôvodov takúto činnosť vykonávať nemôžu (§ 7), tiež od rodiča, ktorý sa celodenne a riadne stará o dieťa do troch rokov veku, od tehotnej ženy, od osamelého rodiča, ktorý sa celodenne a riadne stará o dieťa do 6 rokov veku a od osôb, ktoré už zákonom vymedzené aktivity vykonávajú a splnia podmienky nároku na aktivačný príspevok podľa § 12.

⁵ § 2 zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Navrhuje sa však, aby ak sa občanovi neponúkne výkon menších obecných služieb alebo dobrovoľníckych činností, k zníženiu dávky nedôjde. Vzhľadom na dĺžku konania pri podaní žiadosti o pomoc v hmotnej núdzi sa navrhuje, aby podmienka účasti na vyššie uvedených aktivitách skúmala až po uplynutí dvoch mesiacov od mesiaca, za ktorý sa nárok na pomoc v hmotnej núdzi domácnosti priznal a pomoc sa začala poskytovať. **Vzhľadom na súčasnú situáciu v mnohých obciach, predovšetkým v obciach s vysokým podielom osôb v hmotnej núdzi na celkovom počte obyvateľov a vysokú mieru nezamestnanosti sa navrhuje, aby po dohode s obcou alebo organizátorom dobrovoľníckej činnosti sa mohol úrad rozhodnúť pre poskytnutie súčinnosti takejto obci pri riešení hmotnej núdze jej obyvateľov, a to organizovaním a koordinovaním účasti osôb v hmotnej núdzi na vykonávaní menších obecných služieb alebo dobrovoľníckej činnosti.** Navrhuje sa aj obsah dohody, ktorej súčasťou okrem identifikačných údajov účastníkov dohody, časového a obsahového vymedzenia činnosti, záväzkov účastníkov dohody môžu byť aj ďalšie náležitosti ako napr. poskytnutie pracovných a ochranných pomôcok účastníkom“.

V súvislosti s prijímaním zákona o hmotnej núdzi v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) pokladám tiež za potrebné uviesť, že NR SR prvýkrát schválila zákon o hmotnej núdzi dňa 29. októbra 2013.

Prezident Slovenskej republiky sa dňa 14. novembra 2013 rozhodol tento zákon o hmotnej núdzi vrátiť NR SR na opätovné prerokovanie, pretože mal pochybnosti o jeho súlade s ústavou a s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky. O uvedenom kroku informoval NR SR listom zo dňa 14. a 15. novembra 2013 (č. 3011 – 2013-BA).

Prezident Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí pre NR SR okrem iného uviedol: „Problematické je, podľa môjho názoru, zníženie dávky v hmotnej núdzi, ktorá je určená na zabezpečenie základných životných podmienok z hľadiska súladu s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj vykonávanie menších obecných služieb z hľadiska súladu s Dohovorom Medzinárodnej organizácie práce o nútenej alebo povinnej práci č. 29 (ďalej len „dohovor č. 29“) a Dohovorom Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 (ďalej len „dohovor č. 105“)“.

NR SR odmietla pripomienky prezidenta Slovenskej republiky a dňa 26. novembra 2013 opätovne schválila návrh zákona o hmotnej núdzi.

II.

Porovnanie obsahu napadnutých ustanovení (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) a b) a ods. 8 písm. b) a f) zákona o pomoci v hmotnej núdzi) s textom ústavy a medzinárodných zmlúv, ku ktorým pristúpila Slovenská republika, ma vedie k záveru, že tieto ustanovenia nie sú v súlade s nasledujúcimi článkami ústavy a medzinárodných zmlúv:

Podľa čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 1 ods. 2 ústavy Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

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

Podľa čl. 18 ods. 1 ústavy, nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby.

Podľa čl. 18 ods. 2 ústavy, ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na

- a) práce ukladané podľa zákona osobám vo výkone trestu odňatia slobody alebo osobám vykonávajúcim iný trest, nahradzujúci trest odňatia slobody,
- b) vojenskú službu alebo inú službu ustanovenú zákonom namiesto povinnej vojenskej služby,
- c) službu vyžadovanú na základe zákona v prípade živelných pohrôm, nehôd alebo iného nebezpečenstva, ktoré ohrozuje životy, zdravie alebo značné majetkové hodnoty,
- d) konanie uložené zákonom na ochranu života, zdravia alebo práv iných,
- e) menšie obecné služby na základe zákona.

Podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.

Podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.

Podľa čl. 39 ods. 3 ústavy, podrobnosti o právach podľa odsekov 1 a 2 ustanoví zákon.

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy, domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Podľa čl. 1 Listiny, ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 3 ods. 1 Listiny, základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Podľa čl. 4 ods. 3 Listiny, zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

Podľa čl. 30 ods. 2 Listiny, každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, aká je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.

Podľa čl. 30 ods. 3 Listiny, podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa čl. 1 písm. e) Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje potláčať a nepoužívať akúkoľvek formu nútenej alebo povinnej práce: ako prostriedok rasovej, sociálnej, národnej alebo náboženskej diskriminácie.

Podľa čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje prijať účinné opatrenia na zabezpečenie okamžitého a úplného zrušenia nútenej alebo povinnej práce tak, ako ju ustanovuje článok 1 toto dohovoru.

Podľa čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, na účely tohto Dohovoru bude výraz "nútená alebo povinná práca" označovať každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.

Podľa čl. 2 ods. 2, písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, len pre potreby tohto Dohovoru však výraz "nútená alebo povinná práca" nebude zahŕňať: menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.

Podľa čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

- a) od nikoho sa nesmie vyžadovať, aby vykonával nútenú alebo povinnú prácu;
- b) článok 3a) nebráni vykonávať ťažkú prácu v krajinách, kde možno uvaliť trest väzenia s ťažkou prácou za trestný čin, ak takýto rozsudok vyniesol príslušný súd;
- c) na účely tohto odseku termín "nútená alebo povinná práca" nezahŕňa:
 - (i) žiadnu prácu alebo službu, ktoré sa nespomínajú v pododseku b), ktoré sa normálne vyžadujú od osoby, ktorá je vo väzbe v dôsledku právoplatného rozhodnutia súdu, alebo od osoby, ktorá je podmienene prepustená z takej väzby;
 - (ii) žiadnu službu vojenskej povahy a v krajinách, kde sa uznáva odmietnutie vojenskej služby na základe presvedčenia, žiadnu národnú službu, ktorá sa podľa zákona vyžaduje od osôb, ktoré odmietajú vojenskú službu z dôvodov svojho presvedčenia;
 - (iii) žiadnu službu vynútenú v mimoriadnych prípadoch alebo pri pohrome ohrozujúcej život alebo blahobyt spoločenstva;
 - (iv) žiadnu prácu alebo službu, ktorá tvorí súčasť bežných občianskych povinností.

Podľa čl. 4 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, od nikoho sa nebude vyžadovať, aby vykonával nútené alebo povinné práce.

Podľa čl. 4 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd za "nútenú alebo povinnú prácu" sa na účely tohto článku nepovažujú:

- a) práca bežne požadovaná pri výkone trestu uloženého podľa článku 5 tohto Dohovoru alebo v čase podmienenečného prepustenia z tohto trestu;

- b) služba vojenského charakteru alebo v prípade osôb, ktoré odmietajú vojenskú službu z dôvodov svedomia v krajinách, kde sa také odmietnutie vojenskej služby uznáva, iná služba vyžadovaná namiesto povinnej vojenskej služby;
- c) služba vyžadovaná v prípade núdze alebo pohromy, ktorá ohrozuje život alebo blaho spoločenstva;
- d) práca alebo služba, ktorá tvorí súčasť bežných občianskych povinností.

Podľa čl. 14 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

III.

K rozporu napadnutého ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 39 ods. 3, s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy a s článkom 30 ods. 3 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny.

Ako konštantne judikuje Ústavný súd SR; „V čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj "ústava") sú zakotvené ústavné princípy a demokratické hodnoty, ktoré vytvárajú vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu.“ (PL.ÚS 17/08)

Na adresu všetkých štátnych orgánov v tejto súvislosti Ústavný súd SR tiež uviedol, že: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu, čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy), sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané“ (I. ÚS 10/98, I. ÚS 54/02), pričom osobitne na adresu zákonodarcu uviedol, že tento „...pri každom obmedzení základných práv a slobôd musíbrať na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princípov vrátane princípu právnej istoty a princípu proporcionality.“ (PL. ÚS 67/07)

V Komentári k Ústave SR k jej článku 12 ods. 1 sa pritom konštatuje: „Neodňateľnosť vo všeobecnosti znamená, že nikto nemôže nikomu inému tieto práva postúpiť, dať do zálohu na určitý čas a nikoho nemožno týchto práv zbaviť“.⁶

V súvislosti s obsahom čl. 13 ods. 1 ústavy sa možno stotožniť aj s právnym názorom, v zmysle ktorého; „Materiálnou podmienkou, ktorú ústava pri ukladaní povinnosti požaduje, je zachovanie základných práv a slobôd. To znamená, že nie je možné uložiť takú povinnosť, ktorá by vo svojom dôsledku znamenala popretie základného práva alebo slobody alebo by sa dotknuté právo stalo nedostupné alebo nerealizovateľné. Aj v prípade uloženia povinnosti musia byť základné práva zachované nerozlišujúc pritom formu právneho predpisu, ktorým sa povinnosť ukladá.“⁷

⁶ Čic M. a kolektív, Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, Bratislava, str. 85

⁷ Čic M. a kolektív, Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, Bratislava, str. 96

Článok 13 ods. 4 ústavy sa v ústavnom systéme Slovenskej republiky chápe ako interpretačné pravidlo pre tvorbu, výklad a aplikáciu právnych predpisov, ktorých ustanovenia obsahujú obmedzenia základných práv a slobôd. V zmysle jeho prvej vety sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel.

Podstatou a zmyslom základného práva zakotveného v čl. 39 ods. 2 ústavy je právo každého, kto je v hmotnej núdzi na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.

Ústava v čl. 39 ods. 3 pritom konštatuje, že podrobnosti o právach podľa odsekov 1 a 2 ustanoví zákon a v nadväznosti na to v čl. 51 ods. 1 konštatuje tiež, že domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Z uvedených skutočností mi vyplýva, že v súvislosti s právom každého, kto je v hmotnej núdzi na pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, môže zákon upraviť podrobnosti o uplatňovaní takéhoto práva, ale ústavne konformne nemôže ustanoviť iba podmienky, ktoré by toto právo obmedzovali (popierali) takým spôsobom, aby osoby, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi, pri nesplnení týchto podmienok boli vylúčené z pomoci, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie ich základných životných podmienok.

Som preto presvedčená, že napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) zákona o hmotnej núdzi) je v rozpore s obsahom čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 39 ods. 3 ústavy (podrobnosti o právach podľa odsekov 1 a 2 ustanoví zákon), v rozpore s článkom 30 ods. 3 Listiny (podrobnosti ustanoví zákon) a tiež aj s čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 ústavy, pretože toto ustanovenie síce používa slovné spojenie „...dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti...“, ale vzhľadom na skutočnosť, že celková výška dávky na zabezpečenie základných životných podmienok je v zmysle § 10 ods. 2 písm. a) zákona o hmotnej núdzi v prípade jednotlivca práve 61,60 eura mesačne, ide v tomto prípade nie o zníženie, ale o odňatie tejto dávky na zabezpečenie základných životných podmienok (podľa dostupných informácií je takýchto poberateľov okolo 60%).

Napadnuté zákonné ustanovenie, podľa môjho názoru, v rozpore s obsahom čl. 39 ods. 3 ústavy a tiež aj čl. 30 ods. 3 Listiny, „... neberie zreteľ na ústavné príkazy a limity vyplývajúce z týchto ústavných noriem“ (PL. ÚS 67/07), pretože v skutočnosti neupravuje podrobnosti o tomto práve, ale ustanovuje podmienky, za ktorých sa osobám, ktoré sú v hmotnej núdzi odníma táká pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie ich základných životných podmienok.

Tak sa dotknuté ustanovenie, podľa môjho názoru, dostáva do rozporu aj s obsahom čl. 1 ods. 2, a s čl. 13 ods. 1 písm. a) v spojení s čl. 39 ods. 2 a ods. 3 ústavy.

IV.

K rozporu napadnutého ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi s čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy a s článkom 39 ods. 2 ústavy a s čl. 1 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny.

Ústava Slovenskej republiky priznáva každému právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.

Pod pojmom ľudská dôstojnosť zvyčajne rozumieme predstavy o sociálnej hodnote každého človeka. Ľudská dôstojnosť pritom vyjadruje aj vzťah spoločnosti k jednotlivcovi, vzťah jednotlivca k sebe samému, k iným osobám, k skupinám osôb a tiež aj k celej spoločnosti. Uvedomenie si vlastnej dôstojnosti sa následne chápe aj ako forma sebauvedomenia a sebakontroly.

Ľudská dôstojnosť je pritom nielen predstavou a ideou o statuse človeka, ale je to jedno z jeho najdôležitejších práv, ktoré úzko súvisí aj s jeho osobnou slobodou i s právom na život.

Dôstojnosť človeka tak vyjadruje nielen jeho hodnotu, ale aj jeho slobodu, rovnoprávnosť a autonómnosť.

"Uznanie, spochybnenie alebo odmietnutie ľudskej dôstojnosti má nepochybne veľmi vážne osobné, sociálne i politické dôsledky." (Mráz, 2004, www.uski.sk)

Účel ochrany ľudskej dôstojnosti sa v súčasnom slovenskom práve vymedzuje ako ochrana pred zaobchádzaním, ktoré ponizuje dôstojnosť človeka ako ľudskej bytosti (Svoboda, J. a kol.: Slovník slovenského práva. Bratislava, 2000, s. 263).

Právo na minimálny štandard životných podmienok pritom úzko súvisí aj s právom na život (čl. 15 ods. 1 ústavy a čl. 6 Listiny) a hodnotami ľudskej dôstojnosti (čl. 12 ods. 1 a čl. 19 ods. 1 ústavy a čl. 1 Listiny).⁸

Napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi umožňuje, aby sa osobe, ktorá sa nachádza v hmotnej núdzi, teda osobe, ktorej príjem nedosahuje ani životné minimum a nevie si alebo nemôže si zabezpečiť alebo zvýšiť príjem, sa za ustanovených podmienok odňať (znižila!!!) dávka v hmotnej núdzi a teda, aby následne táto osoba ostala bez akýchkoľvek prostriedkov na zabezpečenie svojich základných životných podmienok. Preto toto ustanovenie zákonite vyvoláva aj otázku, akú mal zákonodarcu predstavu o sociálnej hodnote takejto osoby, o jej ľudskej dôstojnosti.

Ústava a ani právny poriadok Slovenskej republiky nedefinujú v úplnosti všetky zaobchádzania, ktoré dokážu znížovať dôstojnosť človeka ako ľudskej bytosti.

Osobne sa však domnievam, že rozhodnutie zákonodarcu, ktoré v rozpore s viacerými ústavnými článkami a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, vytvára podmienky na odňatie tej minimálnej istoty pre zraniteľnú fyzickú osobu (dávky na zabezpečenie základných životných podmienok), možno označiť za rozhodnutie, ktoré znižuje ľudskú dôstojnosť takejto osoby a je v priamom rozpore aj s princípmi sociálneho štátu, ak sú tieto vyjadrené v obsahu ústavy.

Takéto rozhodnutie a jeho následky, voči zraniteľným osobám, ktorých príjem nedosahuje ani životné minimum a nevedia alebo nemôžu si zabezpečiť alebo zvýšiť vlastný príjem, nielen

⁸ Pozri tiež Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol. Listina základných práv a svobod Komentár, Wolters Kluwer a.s. 2012, str. 638

naruší ich vnímanie vlastnej dôstojnosti (lebo sa ocitnú v postavení osôb, ktoré spoločnosť označila za natoľko bezcenné, že si nezaslúžia ani príspevok na zabezpečenie základných životných podmienok), ale môže spôsobiť, že tieto osoby sa ocitnú, obrazne povedané v postavení „nedotknuteľných“⁹ nemajetných osôb, stojacich mimo spoločnosti a jej zaužívaných pravidiel a následne si vytvoria vlastné pravidlá, ktoré budú nevyhnutné na ich prežitie.

Ak platí konštatovanie Ústavného súdu SR, v zmysle ktorého „V čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj "ústava") sú zakotvené ústavné princípy a demokratické hodnoty, ktoré vytvárajú vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu.“ (PL.ÚS 17/08), potom zásah do ľudskej dôstojnosti osôb, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi, ktorý obsahuje napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi, predstavuje popri porušení čl. 39 ods. 2 ústavy zároveň aj porušenie čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy.

Na základe vyššie uvedených dôvodov sa domnievam, že napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi je nielen v rozpore s čl. 39 ods. 2 ústavy, ale aj v rozpore s obsahom čl. 19 ods. 1 ústavy a zasahuje aj do práva na ľudskú dôstojnosť osôb, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi, čím sa dostáva zároveň aj do rozporu s čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy a taktiež s čl. 1 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny.

V.

K rozporu napadnutého ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 1 ods. 2 v spojení s čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 1 písm. e) a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 a s čl. 2 ods. 1 a s čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29.

V zmysle čl. 18 ods. 1 ústavy, nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby. V ods. 2 tohto ustanovenia sa uvádzajú prípustné výnimky, keď ústava konštatuje, že ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na

- a) práce ukladané podľa zákona osobám vo výkone trestu odňatia slobody alebo osobám vykonávajúcim iný trest, nahradzujúci trest odňatia slobody,
- b) vojenskú službu alebo inú službu ustanovenú zákonom namiesto povinnej vojenskej služby,
- c) službu vyžadovanú na základe zákona v prípade živelných pohrôm, nehôd alebo iného nebezpečenstva, ktoré ohrozuje životy, zdravie alebo značné majetkové hodnoty,
- d) konanie uložené zákonom na ochranu života, zdravia alebo práv iných,
- e) **menšie obecné služby na základe zákona.**

Ako príklad zákonnej úpravy výnimiek zo zákazu nútených prác a nútených služieb podľa ďalších ustanovení čl. 18 ods. 2 ústavy možno uviesť zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V zmysle jeho § 3 ods. 3 písm. a) sa obyvateľ obce podieľa na rozvoji

⁹ Dalitovia alebo nedotknuteľní sú najnižšou indickou kastou. Pomenovanie nedotknuteľní vyjadruje ich sociálne postavenie v indickej spoločnosti. Ide o osoby, ktoré vykonávajú práce, ktoré sú považované za rituálne znečisťujúce, a preto zakázané všetkým mimo radov pôvodného obyvateľstva. Sú to osoby stojace mimo rámec kastovej súpravy. Byť mimo kasty značí nepatriť do spoločnosti bežných ľudí a byť diskriminovaný svojim stavom.

a zveľaďovaní obce a poskytuje pomoc orgánom obce. V súvislosti s tým je obyvateľ obce povinný ...vykonávať menšie obecné služby organizované obcou, ktoré sú určené na zlepšenie života, životného prostredia, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok obyvateľov obce a sú vykonávané v záujme obce.

Podobne aj v ustanoveniach § 52 ods. 2 a 3 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa uvádza, že: „Menšie obecné služby pre obec organizované obcou alebo rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, na účely tohto zákona je forma aktívnej činnosti dlhodobo nezamestnaného občana vykonávaním prác, ktoré sú určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti, rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti“ a tiež, že: „Menšie služby pre samosprávny kraj organizované samosprávnym krajom alebo rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zakladateľom alebo zriaďovateľom je samosprávny kraj, na účely tohto zákona je forma aktívnej činnosti dlhodobo nezamestnaného občana vykonávaním prác, ktoré sú určené na tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia a na pomoc pri mimoriadnych udalostiach a odstraňovaní ich následkov. Účasť dlhodobo nezamestnaného občana na vykonávaní menších služieb je dobrovoľná.“

Pokiaľ zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov spája s výkonom menších obecných služieb povinnosť občana obce, zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov konštatuje, že účasť dlhodobo nezamestnaného občana na vykonávaní menších služieb je dobrovoľná.

Ani jeden z uvedených právnych predpisov však nešpecifikuje rozsah hodín, v rámci ktorých sa osoba musí (môže) zúčastňovať na výkone menších obecných služieb spôsobom, ako to robí napadnuté ustanovenie zákona o hmotnej núdzi. Na mieste je preto otázka, či rozsah požadovaných 32 hodín mesačne ešte možno hodnotiť ako výkon menších obecných služieb (bližšie sa budem touto otázkou zaoberať v ďalšom texte).

Za oveľa závažnejšiu však pokladám skutočnosť, že tak z Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, ako aj z Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, vyplývajú pre Slovenskú republiku viaceré záväzky, s ktorými, podľa môjho názoru, nie je v súlade napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi.

V zmysle čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 „...na účely tohto Dohovoru bude výraz "nútená alebo povinná práca" označovať každú prácu alebo službu, ktorá sa od ktorejkoľvek osoby vymáha pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.“

Podľa výboru expertov Medzinárodnej organizácie práce (International Labour Organisation – ILO) by sa pritom táto podmienka mala interpretovať pomerne široko a nezahŕňať len trestné sankcie, ale aj stratu akýchkoľvek práv alebo privilégií.¹⁰

¹⁰ Abolition of forced labour, General Survey of 1979, para. 21; pozri tiež Eradication of forced labour, General Survey of 2007, para. 37.

Ako vidno aj z citovaného stanoviska výboru expertov Medzinárodnej organizácie práce, aj napriek tomu, že napadnuté ustanovenie hovorí v prípade, ak sa dotknutá osoba „...nezúčastní na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní ...menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec.“ o tom, že „...dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti...“, ide v podstate o sankciu, ktorú čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 nepripúšťa.

Práve hroziaca sankcia/trest, ktorou je odňatie (zníženie?!!!) dávky v hmotnej núdzi, umožňuje charakterizovať túto tzv. „menšiu obecnú službu“ ako "nútenú alebo povinnú prácu“, ktorá sa vymáha pod hrozbou trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne, v zmysle Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce.

V zmysle čl. 2 ods. 2, písm. e) tohto istého Dohovoru „...len pre potreby tohto Dohovoru však výraz "nútená alebo povinná práca" nebude zahŕňať: menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme, môžu sa preto považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce, pokiaľ majú členovia obce alebo ich priami zástupcovia právo vyjadriť sa ohľadne potreby takých služieb.“

Aj pri pohľade na takto formulované „výnimky“ z činností, ktoré zahŕňa pojem „nútená alebo povinná práca“ podľa Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 však prichádzam k záveru, že napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi nespĺňa žiadnu z nich.

- a) Som toho názoru, že ustanovený rozsah 32 hodín mesačne presahuje definíciu tzv. „menších“ služieb, ktoré by v zmysle Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 boli akceptovateľnou výnimkou zo zákazu „nútenej alebo povinnej práce“. Vzhľadom na skutočnosť, že zákonodarca nikde nezdôvodnil, na základe akých kritérií dospel k určení 32 hodín, ako požadovaného času na výkon tzv. „menších obecných služieb“, pokladám takéto určenie rozsahu požadovaného výkonu práce nielen za svojvoľné, ale najmä za presahujúce rozsah prípustných tzv. „menších“ služieb. Ak totiž uvedený rozsah porovnáme napr. s ustanovením § 85 ods. 5 zákona č. 311/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov (Zákonník práce), ktoré ustanovuje, že pracovný čas zamestnanca je najviac 40 hodín týždenne, musíme dospieť k záveru, že požadovaný výkon tzv. „menších obecných služieb“ predstavuje 4 pracovné dni po ôsmich (8) hodinách práce. Aj

na základe toho, podľa môjho názoru v tomto ohľade napadnuté ustanovenie presahuje možnosti výnimky v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, ktorá sa vzťahuje na menšie obecné služby, ktoré sa „...môžu...považovať za obvyklé občianske povinnosti pripadajúce na členov obce“.

- b) V zmysle Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 by ďalšiu výnimku mala predstavovať skutočnosť, že ide o „...menšie obecné služby, ktoré sú vykonávané členmi obce v jej priamom záujme...“ Napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi však hovorí o „službách pre obec alebo rozpočtovú organizáciu

alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec“ a navyše, tieto služby by mala realizovať vo väčšine prípadov len časť obyvateľov obce a to, príslušníci marginalizovaných rómskych komunít žijúci v segregovanej alebo separovanej komunite na okraji obce, či v niektorých prípadoch aj mimo jej intravilánu.¹¹ Napadnuté ustanovenie je jedným

z hlavných princípov dokumentu s názvom Rómska reforma – správna cesta.¹² V tejto súvislosti pokladám tiež za potrebné upozorniť na pripomienky viacerých mimovládnych organizácií k návrhu zákona o hmotnej núdzi, ktoré upozorňovali na skutočnú cieľovú skupinu, voči ktorej smeruje napadnuté ustanovenie.¹³ „Aj keď návrh zákona o pomoci v hmotnej núdzi používa navonok neutrálny jazyk, splnomocnenec vlády pre rómske komunity ho komunikuje v súbore opatrení, resp. návrhov s názvom Rómska reforma. Možno sa preto odôvodnene domnievať, že cieľovou skupinou sú primárne obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít žijúci pod hranicou životného minima, ktorí sú odkázaní na štátnu pomoc v hmotnej núdzi, a to z dôvodu diskriminácie na trhu práce a nedostatočnej kvalifikácie (tiež v dôsledku štrukturálnej diskriminácie v oblasti vzdelávania) znásobenej nedostatkami pracovných príležitostí v regiónoch, v ktorých žijú. Aj dostupné dáta napokon potvrdzujú, že cieľovou skupinou súčasného systému tzv. aktivačných prác, a to aj napriek zjavnej neutralite tohto opatrenia, sú najmä obyvatelia marginalizovaných rómskych komunít.“¹⁴ Tých¹⁵ charakterizuje to, že sú vo väčšine prípadov priestorovo, symbolicky aj sociálne vylučovaní zo života obce a tvoria samostatnú separovanú, resp. segregovanú komunitu.“¹⁶ Preto sa domnievam, že takto predpokladanú realizáciu menších obecných služieb v tzv. „nerómskej“ časti obce, nemožno považovať za služby v

¹¹ O tom, kto je skutočne zamýšľanou cieľovou skupinou navrhovaného zákona, t. j. členovia a členky marginalizovaných rómskych komunít, svedčí aj skutočnosť, že navrhovanú úpravu odprezentoval štátny tajomník ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny spoločne so splnomocnencom vlády pre rómske komunity. Pozri napríklad <http://aktualne.atlas.sk/kto-nebude-aktivny-pride-o-castsocialnej-davky/slovensko/spolocnost/>

¹² Princíp č. 1 „Forma a výška sociálnej pomoci štátu, ako aj prístup štátu k občanovi bude výrazne zohľadňovať prístup občana k rodine, spoločnosti a štátu“.

¹³ CVEK spoločne s Nadáciou Milana Šimečku a podporou ďalších 19 mimovládnych organizácií - Krajské centrum pre rómske otázky, OZ Museion, Poradňa pre občianske a ľudské práva, OZ Pre lepší život, OZ Sara, OZ Sila pomoci, OZ Amari bach - Naše šťastie, Nadácia otvorenej spoločnosti – OSF, OZ Rómskych žien – Lucia, Asociácia terénnych sociálnych pracovníkov, Nadácia Dobrá rómska víla Kesaj, Rómsky inštitút, Helsinský výbor pre ľudské práva na Slovensku, Človek v tísni – pobočka Slovensko, Asociácia pre kultúru, vzdelávanie a komunikáciu, Liga za ľudské práva, OZ eduRoma, ETP Slovensko, Iniciatíva Inakosť, ku ktorým sa ako jednotlivci pripojili aj Marek Hojsík a Zuzana Balážová, predložili v júli 2013 v rámci medzirezortného pripomienkového konania zásadné pripomienky k návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

¹⁴ Podľa štúdie UNDP z roku 2010 takmer polovica ekonomicky aktívnej rómskej populácie mala skúsenosť s aktivačnými prácami (46,6 %). V prípade geograficky blízkej populácie to bolo iba 5,1 %. V porovnaní s rokom 2005 podiel Rómov ešte výraznejšie narástol (v roku 2005 to bolo 37,2 % v prípade Rómov a 11,1 % v prípade nerómov). UNDP, Správa o životných podmienkach domácnosti v roku 2010, Bratislava 2012, s. 167

¹⁵ Pozri Atlas rómskych komunít z roku 2004, ako aj najnovšie výsledky, ktoré má už podľa našich informácií k dispozícii Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity.

¹⁶ Pozri bližšie: Pripomienka k návrhu novely zákona o pomoci v hmotnej núdzi – právny argument, In: Menšinová politika na Slovensku, CVEK (Centrum pre výskum etnicity a kultúry), október 2013, str. 4.

prospech komunity, ako ich predpokladá čl. 2 ods. 2, písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29

- c) Tretiu výnimku by v zmysle čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 malo predstavovať **právo pre členov obce alebo pre ich priamych zástupcov, právo vyjadriť sa ohľadne potreby menších obecných služieb**. Napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi však s takouto možnosťou nepočíta a ani nevytvára podmienky pre akúkoľvek formu vyjadrovania sa obyvateľov obce k potrebe vykonať určitú obecnú službu, ktorá by sa mala vykonať iba „...na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech v rozsahu 32 hodín mesačne...“ **Pretože cieľovou skupinou napadnutého ustanovenia sa javí de facto rómska menšina, ktorá často v obci nemá vlastného zástupcu a dlhodobo sa v dostatočnej miere nepodieľa na správe vecí verejných, toto ustanovenie nezodpovedá ani uvedenej požiadavke Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29, po vyjadrovaní sa k potrebe menších obecných služieb dotknutými subjektmi.**

Ak v zmysle čl. 1 písm. e) Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105, „...každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje potláčať a nepoužívať akúkoľvek formu nútenej alebo povinnej práce: ako prostriedok rasovej, sociálnej, národnej alebo náboženskej diskriminácie“ a v zmysle čl. 2 toho istého dohovoru „...každý člen Medzinárodnej organizácie práce, ktorý ratifikuje tento dohovor, sa zaväzuje prijať účinné opatrenia na zabezpečenie okamžitého a úplného zrušenia nútenej alebo povinnej práce tak, ako ju ustanovuje článok 1 toto dohovoru“, som toho názoru, že prijatím napadnutého ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi, sa Slovenská republika dostala aj do rozporu s uvedenými ustanoveniami Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105.

Na základe týchto argumentov som presvedčená, že napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a)) zákona o hmotnej núdzi nie je v súlade s čl. 1 písm. e) a s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútenej práce č. 105 a s čl. 2 ods. 1 a s čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 a ani s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 1 ods. 2 ústavy.

VI.

K namietanému rozporu napadnutého ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b)) zákona o hmotnej núdzi s ustanovením čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

V zmysle Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b) zákona o hmotnej núdzi „Ak v odsekoch 5 a 6 nie je ustanovené inak, dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti¹⁷ dohodnutom v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom

¹⁷ § 5 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní

- a)
- b) **dobrovoľníckej činnosti¹⁸** alebo
- c)

Podľa čl.18 ods. 1 ústavy nikoho nemožno poslať na nútené práce alebo nútené služby a podľa ods. 2 toho istého ustanovenia sa toto nevzťahuje na

- a) práce ukladané podľa zákona osobám vo výkone trestu odňatia slobody alebo osobám vykonávajúcim iný trest, nahradzujúci trest odňatia slobody,
- b) vojenskú službu alebo inú službu ustanovenú zákonom namiesto povinnej vojenskej služby,
- c) službu vyžadovanú na základe zákona v prípade živelných pohrôm, nehôd alebo iného nebezpečenstva, ktoré ohrozuje životy, zdravie alebo značné majetkové hodnoty,
- d) konanie uložené zákonom na ochranu života, zdravia alebo práv iných,
- e) menšie obecné služby na základe zákona.

Z uvedeného je zjavné, že „dobrovoľnícka činnosť“ nie je uvedená medzi prípustnými výnimkami z ústavného zákazu nútených prác alebo služieb. Pri absencii definície pojmu „nútené práce alebo nútené služby“ v slovenskom právnom poriadku pokladám za správne použiť definície, ktoré sa používajú v medzinárodnom práve, podobne ako to urobil Ústavný súd SR napr. vo svojom rozhodnutí PL. ÚS 113/2011.

Európsky súd pre ľudské práva v konaniach o sťažnostiach na porušenie čl. 4 ods. 2 alebo čl. 4 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd využíva definíciu pojmu „nútená práca“ a „povinná práca“ tak, ako sa táto uvádza v dohovoroch Medzinárodnej organizácie práce. Využíva pritom definíciu z čl. 2 Dohovoru č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, podľa ktorej „nútenú prácu“ možno definovať ako „akúkoľvek prácu alebo službu, ktorá sa požaduje od ktoréhokoľvek jednotlivca pod hrozbou akéhokoľvek trestu a na ktorú sa tento jednotlivec dobrovoľne neponúkol“¹⁹ (napr. Case of Van der Musselle proti Belgicku alebo Iversen proti Dánsku).

V napadnutom ustanovení (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b)) zákona o hmotnej núdzi sa konštatuje, že v prípade, ak sa dotknutá osoba „...nezúčastní na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní ... dobrovoľníckej činnosti pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec.....dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti....“. Ide v podstate o sankciu, na základe ktorej je možné charakterizovať túto aktivitu za „nútenú prácu alebo nútenú službu“, ktorá sa vymáha pod hrozbou trestu a na ktorú sa nazývaná osoba neponúkla dobrovoľne.

Napadnuté ustanovenie (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b)) zákona o hmotnej núdzi je preto, podľa

¹⁸ Zákon č. 406/2011 Z. z.

¹⁹ Čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce

môjho názoru, aj v rozpore s ustanovením čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy a tiež aj v rozpore s čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútenej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

VII.

K rozporu napadnutých ustanovení Čl. I, § 10 ods. 8) pís. b) a f) v spojení s ustanovením Čl. I, § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 3 v spojení s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 1, čl. 3 ods. 1 a čl. 4 ods. 3 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny a s článkom 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je všeobecným pravidlom o rovnosti, ktoré predstavuje všeobecnú konkretizáciu prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože prostredníctvom neho sa prirodzeno-právne poňatie rovnosti posúva do roviny právnej. Toto ustanovenie ústavy zabezpečuje generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých ľudí pred zákonom. Čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno interpretovať a uplatniť izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie - čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy). (PL. ÚS 16/08)

„V ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uznáva ako všeobecne akceptovaný prístup k zabezpečeniu rovnosti v právach len také vychýlenie z univerzálneho chápania rovnosti (zákazu diskriminácie), ktoré má výslovný ústavný základ reagujúci na prirodzené nerovnosti medzi ľuďmi (napríklad čl. 38 Ústavy Slovenskej republiky).“ (PL. ÚS 8/04)

Uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania a prostriedky právnej ochrany pri porušení tejto zásady podrobnejšie upravuje zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.

V zmysle § 2a antidiskriminačného zákona aj slovenský právny poriadok rozlišuje medzi priamou diskrimináciou a nepriamou diskrimináciou.

Za priamu diskrimináciu pritom antidiskriminačný zákon označuje konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.

Za nepriamu diskrimináciu tento zákon označuje navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; pričom o nepriamu diskrimináciu nepôjde, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax budú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

K priamej diskriminácii

Podľa § 10 ods. 3 písm. a) zákona o hmotnej núdzi; „Ak v odsekoch 5 a 6 nie je ustanovené inak, dávka podľa odseku 2 sa znižuje o sumu 61,60 eura za každého plnoletého člena domácnosti, ktorý nie je v právnom vzťahu, ktorý zakladá nárok na príjem zo závislej činnosti dohodnutom v rozsahu najmenej 32 hodín mesačne a nezúčastní sa na základe písomnej dohody medzi úradom a obcou,

rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou, ktorej zriaďovateľom je obec, alebo právnickou osobou so sídlom na území Slovenskej republiky, ktorá organizuje alebo sprostredkúva dobrovoľnícku činnosť pre inú osobu s jej súhlasom v jej prospech alebo vo verejný prospech (ďalej len „organizátor dobrovoľníckej činnosti“) v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní

a) menších obecných služieb pre obec alebo rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, ktorej zriaďovateľom je obec,“

V zmysle § 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi; “Odsek 3 sa nevzťahuje na člena domácnosti

a) ktorý je uvedený v § 7 ods. 2 písm. a) až c) a e) až h)²⁰,

b) ktorému vznikol nárok na aktivačný príspevok, príspevok na vykonávanie absolventskej praxe²¹ alebo na príspevok na aktivačnú činnosť formou dobrovoľníckej služby,²²

c) ktorým je rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do troch rokov veku,

d) ktorým je osamelý rodič, ktorý sa osobne, celodenne a riadne stará o dieťa do šiestich rokov veku,

e) ktorý vykonáva menšie obecné služby, dobrovoľnícku činnosť alebo práce podľa odseku 3 písm. c) na základe dohody, od ktorej úrad odstúpi podľa odseku 11, alebo

f) ktorému vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) nebolo ponúknuté.“

Ako vidno z ustanovenia § 10 ods. 8 zákona o hmotnej núdzi, zákonodarca v ňom priznal vymedzeným skupinám osôb oslobodenie od povinnosti zúčastňovať sa v rozsahu 32 hodín mesačne na prácach alebo aktivitách uvedených v ustanovení § 10 ods. 3, ako podmienky pre „nezníženie“ (neodňatie) dávky, určenej na zabezpečenie základných životných podmienok osôb, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi.

Pri pohľade na napadnuté ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 8) písm. b) a f) zákona o hmotnej núdzi, z pohľadu ústavne zakotvenej rovnosti v právach a ústavnej požiadavky, aby zákonné obmedzenia základných práv a slobôd platili rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky (s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 3 v spojení s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 1, čl. 3 ods. 1 a čl. 4 ods. 3 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny), **pokladám za potrebné poukázať na tieto skutočnosti;**

„Prvou vetou Čl. 12 ods. 1 Ústava SR priznáva rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam. V druhej vete sa garantuje všetkým subjektom práva, že základné práva a slobody im nemožno odňať, scudziti, nie sú premlčateľné, ani im ich nemožno zrušiť.“ (PL. ÚS 33/95)

²⁰ Ide o nasledovné kategórie fyzických osôb;

- osoba, ktorá dosiahla vek potrebný na nárok na starobný dôchodok,
- osoba, ktorá je invalidná z dôvodu poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %,
- osoba je nezaopatrené dieťa,
- osoba, ktorá sa osobne, každodenne a riadne stará o fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím odkázanú na opatrovanie,²⁰⁾
- osoba, ktorá sa zúčastňuje na resocializačných programoch v resocializačnom stredisku pobytovou formou, v rámci ktorých si nemôže zabezpečiť príjem vlastnou prácou,
- osoba, ktorá si zvyšuje kvalifikáciu formou denného štúdia a nie je nezaopatrené dieťa,
- osoba, ktorá má nepriaznivý zdravotný stav, za ktorý sa na účely tohto zákona považuje choroba, úraz alebo karanténne opatrenie, pre ktoré je fyzická osoba uznaná ošetrojúcim lekárom za dočasne práceneschopného na viac ako 30 po sebe nasledujúcich dní.

²¹ § 51 zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²² § 52a zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

„Všetky ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava) o rovnosti treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe (Čl. 12 ods. 1 prvá veta, Čl. 12 ods. 2 a Čl. 13 ods. 3 ústavy), keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii... Inými slovami, pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade došlo alebo nedošlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri obmedzení niektorého základného práva alebo slobody bol alebo nebol rešpektovaný príkaz vyjadrený v Čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, t. j. z hľadiska skúmania porušenia princípu rovnosti pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody je nemysliteľná interpretácia a aplikácia ustanovení Čl. 12 ods. 1 prvej vety a Čl. 12 ods. 2 ústavy bez spojenia s Čl. 13 ods. 3 ústavy.“ (PL. ÚS 16/08)

„Ustanovenie Čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave.“ (I. ÚS 17/1999)

Ústava vo svojom čl. 13 ods. 3 ustanovuje aj ďalšie pravidlá, ktoré sa vzťahujú na prípadné obmedzenie základných práv a slobôd zákonom. „Jeho obsah (čl. 13 ods. 3) bezprostredne súvisí so všeobecným pravidlom o rovnosti zakotveným v čl. 12 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „za základné práva a slobody zaručujú všetkým bez rozdielu...“. **Uplatňuje sa tak všeobecná zásada, aby rovné bolo brané rovnako a nerovné s ohľadom na svoju rozdielnosť.** To znamená, že za tých istých podmienok musia platiť pre každého rovnaké obmedzenia ustanovené zákonom. **Rovnako ako pravidlo o rovnosti v právach, aj obmedzenia musia platiť pre každého rovnako** bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické zmýšľanie, národnosť a pod. **Nepripúšťajú sa žiadne výnimky či privilégiá ani opatrenia diskriminačné, a to porušujúce princíp rovnosti...** Je tu teda vyjadrená i zásada zákazu privilégií a diskriminácie obsiahnutá v čl. 12 ods. 2 ústavy. Tento odsek vyjadruje pravidlo, že **rovnaké obmedzenia sa vzťahujú len na prípady, ktoré spĺňajú rovnaké podmienky**.....Nevylučuje sa ani možnosť v prípadoch objektívne existujúcej nerovnosti stanoviť zodpovedajúce opatrenia zmierňujúce, resp. odstraňujúce túto nerovnosť v určitých oblastiach. (Např. v pracovných vzťahoch, v prístupe k vzdelaniu v jazyku menšín a pod.).“²³

Ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8) písm. b) a f) zákona o hmotnej núdzi pokladám za odporujúce ústavnému odmietnutiu „výnimiek, či privilégií“, ktoré porušujú princíp rovnosti a za priamo diskriminujúce.

V týchto ustanoveniach sa totiž pripúšťa, aby sa ustanovenie § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi (zavádzajúce povinnosť zúčastňovať sa v rozsahu 32 hodín mesačne na ustanovených prácach alebo aktivitách, ako podmienky pre „nezníženie“ (neodňatie) dávky, určenej na zabezpečenie základných životných podmienok osôb, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi) **nevzťahovalo okrem iných, ani na fyzickú osobu (člena domácnosti), ktorej vznikol nárok na aktívny príspevok, príspevok na vykonávanie absolventskej praxe²⁴ alebo na príspevok na aktívnu činnosť formou dobrovoľníckej služby,²⁵ (písm. b)), a tiež ani na fyzickú osobu (člena domácnosti), ktorej vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa ods. 3 písm. c), nebolo ponúknuté.**

²³ Čic M. a kolektív, Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Eurokodex 2012, Bratislava, str. 99 - 100

²⁴ § 51 zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²⁵ § 52a zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Pri posudzovaní ústavnosti kategórie fyzických osôb (členov domácnosti), ktorým vznikol nárok na aktivačný príspevok, pokladám za potrebné poukázať na skutočnosť, že nie všetci dlhodobo nezamestnaní uchádzači o zamestnanie sa z dôvodov, ktoré sami nemôžu ovplyvniť, môžu zúčastňovať na aktivačných prácach. Napadnuté ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 8) písm. b) zákona o hmotnej núdzi pritom predpokladá, že tí, ktorí sa majú možnosť zúčastňovať na aktivačných prácach, nebudú mať povinnosť svojou účasťou na menších obecných službách či dobrovoľníckych službách si „odpracovať“ základnú dávku.

Ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 8 písm. b) zákona o hmotnej núdzi preto, podľa môjho názoru, priamo diskriminuje tie osoby v hmotnej núdzi, ktoré bez svojho zavinenia nemajú možnosť zúčastniť sa na aktivačných prácach, voči tým osobám v hmotnej núdzi, ktoré takúto možnosť majú a následne získajú aktivačný príspevok nad rámec základnej dávky bez toho, aby museli odpracovať požadovaných 32 hodín.

V zmysle ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8) písm. f) zákona o hmotnej núdzi sa jeho § 10 ods. 3 nevzťahuje ani na člena domácnosti (fyzickú osobu), ktorému vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) nebolo ponúknuté.

Napriek tomu, že podľa čl. 39 ods. 2 ústavy, každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok, **zákonodarca zaviedol rozdielny prístup k osobám v hmotnej núdzi, ktoré rozdelil do dvoch kategórií. A to:**

1. osoby v hmotnej núdzi, ktorým bude ponúknuté vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) zákona o hmotnej núdzi a ktorým pre to, aby im nebola znížená (odňatá) dávka v hmotnej núdzi **vnikne povinnosť odpracovať 32 hodín mesačne;**
2. osoby v hmotnej núdzi, ktorým nebude ponúknuté vykonávanie menších obecných služieb, dobrovoľníckej činnosti alebo prác podľa odseku 3 písm. c) zákona o hmotnej núdzi a ktorým pre to, aby im nebola znížená (odňatá) dávka v hmotnej núdzi **nevznikne povinnosť odpracovať 32 hodín mesačne.**

Napadnuté ustanovenie teda neobsahuje povinnosť obce (alebo ďalšieho subjektu ustanoveného v § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi) ponúknuť prácu každému poberateľovi dávky v hmotnej núdzi a ani neustanovuje kritériá, podľa ktorých by sa mala obec (alebo ďalší subjekt ustanovený v § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi) rozhodnúť, ktorému poberateľovi dávky v hmotnej núdzi prácu ponúkne a ktorému nie.

Naviac, ako som už skôr uviedla v tomto podaní v súvislosti s obsahom napadnutého ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) zákona o hmotnej núdzi, v právnom poriadku Slovenskej republiky nie je jednoznačne vymedzený ani obsah pojmu „menšie obecné služby“.

V zmysle § 3 ods. 3 písm. a) zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sú **napríklad menšie obecné služby organizované obcou určené na zlepšenie života, životného prostredia, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok obyvateľov obce, zatiaľ čo** napríklad v zmysle § 52 ods. 2 a 3 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú **menšie obecné služby na účely tohto zákona určené na zlepšenie ekonomických podmienok, sociálnych podmienok, kultúrnych podmienok, tvorbu, ochranu, udržiavanie a zlepšovanie životného prostredia obyvateľov obce, starostlivosť o ochranu a zachovanie kultúrneho dedičstva, podporu vzdelávania, rozvoj a poskytovanie sociálnych služieb a ďalších činností v sociálnej oblasti,**

rozvoj a ochranu duchovných a kultúrnych hodnôt, doplnkové vzdelávanie detí a mládeže a na rozvoj a podporu komunitnej činnosti.

Z uvedeného vyplýva, že ak napadnuté ustanovenie § 10 ods. 3 písm. a) zákona o hmotnej núdzi hovorí iba o „menších obecných službách“ bez ďalšieho spresnenia, otvára priestor, aby obec (alebo ďalší subjekt ustanovený v § 10 ods. 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi) ponúkla jednotlivým poberateľom dávky v hmotnej núdzi svojvoľne rozlične náročné práce (od fyzicky náročných výkopových, či stavebných prác až po menej náročné čistiace, či kancelárske práce).

Takýto legislatívny prístup vytvára priestor nielen pre svojvoľné a korupčné rozhodovanie príslušných úradníkov, ale aj pre rozhodovanie, ktoré bude mať diskriminačný charakter.

Zvýhodňovanie alebo znevýhodňovanie jednotlivých osôb, ktoré sa nachádzajú v hmotnej núdzi, ktoré umožňujú napadnuté ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8 pís. b) a f) v spojení s ustanovením Čl. I, § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi pritom nemožno objektívne odôvodniť žiadnym legitímnym cieľom a zákonodarca sa ani nesnažil dosiahnuť svoj cieľ prostriedkami, ktoré by bolo možno označiť za nevyhnutné a ani za primerané.

Podľa stanoviska Ústavného súdu SR: “V ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uznáva ako všeobecne akceptovaný prístup k zabezpečeniu rovnosti v právach len také vychýlenie z univerzálneho chápania rovnosti (zákazu diskriminácie), ktoré má výslovný ústavný základ reagujúci na prirodzené nerovnosti medzi ľuďmi (napríklad čl. 38 Ústavy Slovenskej republiky).“ (PL. ÚS 8/04).

Napadnuté ustanovenie, podľa môjho názoru, v rozpore aj s uvedeným stanoviskom Ústavného súdu SR, rozdielne upravuje postavenie subjektov (osôb v hmotnej núdzi) – umožňuje rozdielne zaobchádzanie so subjektmi, ktoré sa nachádzajú v rovnakej situácii. Takéto rozdielne zaobchádzanie pritom nemá ústavný základ a neexistuje jeho legitímny cieľ a ani jeho objektívne a rozumné ospravedlnenie. Je preto zjavne diskriminujúce.

K nepriamej diskriminácii

Rovnosť v právach sa viaže k všetkým základným právam a slobodám, ktoré sú obsiahnuté v druhej hlave ústavy. Táto rovnosť však pochopiteľne neznamená rovnosť absolútnu a ústava ju konkretizuje pre jednotlivé prípady, situácie a skupiny subjektov. Príklady možno nájsť napríklad v čl. 30 ods. 4, v čl. 35 ods. 1 a tiež aj v čl. 39 ods. 2, v zmysle ktorého **každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.**

Ako som však už upozornila v bode V., zákon o hmotnej núdzi síce používa navonok neutrálny jazyk, no cieľovou skupinou, ktorú neprimerane postihujú najmä napadnuté ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 8) pís. b) a f) v spojení s ustanovením Čl. I, § 10 ods. 3, sú zjavne príslušníci marginalizovaných rómskych komunit, ktorí žijú pod hranicou životného minima a sú odkázaní na štátnu pomoc v hmotnej núdzi, či už z dôvodu diskriminácie na trhu práce, nedostatočnej kvalifikácie, štrukturálnej diskriminácie v oblasti vzdelávania, a tiež aj nedostatku pracovných príležitostí v regiónoch, v ktorých žijú.

Ku konštatovaniu, že cieľovou skupinou je časť poberateľov dávok v hmotnej núdzi z marginalizovanej rómskej komunity ma vedie informácia, že tieto opatrenia, ešte pred tým, ako sa stali súčasťou zákona o hmotnej núdzi, predstavil podpredseda vlády a minister vnútra, Robert Kaliňák, spoločne so splnomocnencom vlády SR pre rómske komunity, Petrom Pollákom, ako súčasť tzv. rómskej reformy. Podľa verejných vyjadrení týchto vládnych predstaviteľov majú práve zmeny v poskytovaní dávok v hmotnej núdzi patriť medzi prvé legislatívne úpravy, ktoré realizujú túto reformu.²⁶

Napriek tomu, že jeden z cieľov zákona, ktorý spočíva v podpore „aktívne účasti občana na riešení vlastnej hmotnej núdze“ nemožno zrejme považovať za nelegitímny, prostriedky, ktoré použil zákonodarcu v napadnutých ustanoveniach Čl. I, § 10 ods. 8) písm. b) a f) v spojení s ustanovením Čl. I, § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi, podľa môjho názoru, nespĺňajú ani podmienku nevyhnutnosti ani primeranosti.

Na základe uvedených dôvodov som presvedčená, že ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8 písm. b) a f) v spojení s ustanovením Čl. I, § 10 ods. 3 zákona o hmotnej núdzi sú v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvá veta, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 3 v spojení s čl. 39 ods. 2 ústavy a s čl. 1, čl. 3 ods. 1 a čl. 4 ods. 3 v spojení s čl. 30 ods. 2 Listiny, a tiež aj s článkom 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

VIII.

Na základe vyššie uvedených dôvodov som presvedčená, že **ustanovenie Čl. I, § 10 ods. 3 písm. a) a ustanovenia Čl. I, § 10 ods. 8 písm. b) a f) zákona o pomoci v hmotnej núdzi** nie sú v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 3, v spojení s čl. 39 ods. 2 a ods. 3, s čl. 19 ods. 1 ústavy, s ustanovením čl. 1, s čl. 3 ods. 1 a s čl. 4 ods. 3, v spojení s článkom 30 ods. 2 a ods. 3 Listiny a s ustanovením čl. 1 písm. e), s čl. 2 Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o zrušení nútej práce č. 105 z roku 1957 (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 340/1998 Z. z.), s čl. 2 ods. 1, s čl. 2 ods. 2 písm. e) Dohovoru o nútej alebo povinnej práci č. 29 (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí 506/1990 Zb.) a s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) **a ustanovenia (Čl. I, § 10 ods. 3 písm. b)) zákona o hmotnej núdzi** nie sú v súlade s ustanovením čl. 18 ods. 1 a 2 ústavy, s čl. 2 ods. 1 Dohovoru o nútej alebo povinnej práci č. 29 Medzinárodnej organizácie práce, s čl. 4 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.), s čl. 8 ods. 3 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.) a s čl. 4 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

JUDr. Jana Dubovcová
verejná ochrankyňa práv

²⁶ Pozri napríklad <http://romovia.sme.sk/c/6842711/pollak-predlozi-prvezakony-chce-zmenu-v-davkach.html>