



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/2018-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 12. septembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Jany Laššákovej, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu § 9 ods. 3, § 10 ods. 8, § 32a ods. 1 a 3 písm. a) a § 32b ods. 1 v časti „*sa poskytuje služba na podporu zosúlad'ovania rodinného života a pracovného života poskytovaním starostlivosti o dieťa do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši tri roky veku, ak sa rodič alebo fyzická osoba, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, pripravuje na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole, pripravuje na trh práce alebo vykonáva zárobkovú činnosť*“ a § 32b ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 40/2017 Z. z. s čl. 12 ods. 2, čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 42 ods. 1, čl. 35 ods. 1, čl. 41 ods. 1 poslednou vetou a čl. 41 ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

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

1. Konanie o návrhu na vyslovenie nesúladu § 32a ods. 3 písm. a) a § 32b ods. 1 v časti „sa poskytuje služba na podporu zosúladzovania rodinného života a pracovného života poskytovaním starostlivosti o dieťa do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši tri roky veku“ zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 40/2017 Z. z. s čl. 41 ods. 1 a čl. 41 ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky **z a s t a v u j e .**

2. Vo zvyšnej časti návrh **o d m i e t a** pre zjavnú neopodstatnenosť.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. apríla 2017 doručený návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

Navrhovatelia žiadali ústavný súd, aby vydal tento nález:

*«Ustanovenie § 32a ods. 1 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... nie je v súlade s čl. 41 ods. 5 Ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.*

*Ustanovenie § 32b ods. 1 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... v časti „ak sa rodič alebo fyzická osoba, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, pripravuje na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole, pripravuje na trh práce alebo vykonáva zárobkovú*

činnosť“ nie je v súlade s čl. 41 ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 32a ods. 3 písm. a) zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... nie je v súlade s čl. 41 ods. 1 posledná veta a ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 32b ods. 1 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... v časti „... sa poskytuje služba na podporu zosúlad'ovania rodinného života a pracovného života poskytovaním starostlivosti o dieťa do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši tri roky veku“ nie je v súlade s čl. 41 ods. 1 posledná veta a ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... nie je v súlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 42 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 32 ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách (v texte návrhu sa hovorí o § 32b ods. 3 zákona..., pozn.)... v znení zákona č. 40/2017 Z. z. ... nie je v súlade s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.»

2. Navrhovatelia okrem všeobecných dôvodov rozdelili dôvody rozporu napadnutých ustanovení zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 40/2017 Z. z. (ďalej len „zákon o sociálnych službách“) do piatich skupín, a to

2.1 „Rozpor obmedzenia užívania služby na ekonomicky aktívnych rodičov (§ 32a ods. 1 a § 32b ods. 1 ZoSS) s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy v spojení s čl. 41 ods. 5 Ústavy“, ktorý odôvodnili okrem iného aj tým, že „[v] § 32a ods. 1 a 32b ods. 1 ZoSS v časti, kde upravuje, ktorým rodičom sa sociálna služba na zosúlad'ovanie rodinného života a pracovného života poskytuje, diskriminuje rodičov, z dôvodu ich iného postavenia. Novela ZoSS v tejto časti rozlišuje medzi rodičmi, ktorí sa pripravujú na trh práce, študujú alebo vykonávajú zárobkovú činnosť na jednej strane a rodičmi, ktorí sú nezamestnaní, invalidní, na materskej alebo rodičovskej dovolenke alebo nepracujú, či neštudujú z iného dôvodu na

*druhej strane pokiaľ ide o prístup k sociálnej službe starostlivosti o dieťa do troch rokov ich veku alebo do šiestich rokov veku dieťaťa, ak ide o dieťa s nepriaznivým zdravotným stavom (pre zrozumiteľnosť textu budeme ďalej používať len „deti do troch rokov ich veku“). Napadnuté ustanovenie je tak v rozpore so zásadou rovnosti v právach a zásadou nediskriminácie pri uplatňovaní základného práva na pomoc od štátu pri starostlivosti o dieťa zaručené čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, pretože vytvára medzi občanmi nerovnosť pri uplatňovaní ich práv.*

*... Deklarovaným cieľom zákonodarcu pri prijímaní napadnutého ustanovenia... je podľa dôvodovej správy zabezpečiť zosúladenie rodinného života a pracovného života a zvýšiť kvalitu a dostupnosť sociálnej služby starostlivosti o dieťa v určitom veku. Podľa názoru navrhovateľov štát napadnutou právnou úpravou neprimerane sledovaným cieľom zasahuje do súkromnoprávných vzťahov medzi rodičmi detí do troch rokov ich veku a poskytovateľmi služieb starostlivosti o tieto deti. Zvolenou právnou reguláciou možno dosahuje zákonodarca stanovené ciele, ale na druhej strane neprimerane zasahuje do aj už existujúcich právnych vzťahov a existuje aj iná právna úprava, ktoré by viac zohľadňovala ústavnoprávne princípy vymedzené v čl. 41 ods. 5 v spojení s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.*

*... Zatiaľ čo je plne s cieľmi zákonodarcu a v súlade s ústavnoprávnym rámcom základného práva definovaného v čl. 41 ods. 5 Ústavy regulovať poskytovanie služieb čo do kvality týchto služieb a čo do spôsobu ich poskytovania, ale zároveň navrhovatelia sú presvedčení, že obmedzenie pre poskytovanie služby len na ekonomicky aktívnych rodičov detí vo veku do troch rokov je v rozpore s Ústavou. Neexistuje dôvod, prečo by prijímateľmi takejto služby mohli byť len takto vymedzení rodičia. Môže sa to zdať legitímne, lebo ide o podporu skupiny ekonomicky aktívnych rodičov, avšak aj ekonomicky neaktívni rodičia môžu mať legitímny záujem umiestniť dieťa do starostlivosti opatrovateľa alebo zariadenia. Samotný fakt, že rodič dieťaťa do troch rokov nepracuje, neštuduje alebo sa nepripravuje na trh práce nepredstavuje podľa navrhovateľov dôvod, pre ktorý mu treba obmedziť prístup k tomu, aby dieťa umiestnil do zariadenia poskytujúceho starostlivosť o deti do troch rokov ich veku alebo využil služby opatrovateľa detí mimo takéhoto zariadenia. Rodičia, ktorí majú deti mladšie ako tri roky, môžu mať záujem dieťa umiestniť do zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov veku, pretože sa napríklad starajú o mladšieho súrodenca, sú invalidní alebo majú zdravotné problémy, starajú sa o inú*

osobu, ktorá potrebuje opateru, vykonávajú inú ako ekonomickú činnosť (napr. dobrovoľníctvo) prípadne majú iné dôvody pre umiestnenie dieťaťa do zariadenia ako napríklad dostatok podnetov pre rozvoj dieťaťa a jeho socializáciu s inými deťmi v jeho veku, príprava na dochádzku do škôlky. Treba tiež zdôrazniť, že deti do troch rokov veku môžu byť v týchto zariadeniach umiestňované aj na kratšiu dobu ako 5 dní v týždni na 8 či 9 hodín denne. Neexistuje legitímny dôvod, prečo by tieto zariadenia mali slúžiť výhradne rodičom, ktorí sú ekonomicky aktívni presne vymedzeným spôsobom. Ako je uvedené vyššie štát už podporuje špecificky rodičov, ktorí sú ekonomicky aktívni pred tým, ako ich deti dovърšia tri roky ich veku a to formou príspevku na starostlivosť o dieťa, ktorí je vyšší ako rodičovský príspevok, ak sú náklady na zariadenie alebo na opatrovateľa detí vyššie ako výška rodičovského príspevku.“.

2.2 „Rozpor obmedzenia uzatvárať dohody o poskytovaní služby s ekonomicky neaktívnymi rodičmi (§ 32a ods. 1 a 32b ods. 1 ZoSS) s čl. 35 ods. 1 Ústavy SR“, ktorý odôvodnili okrem iného aj tým, že „Navrhovatelia sú zároveň presvedčení, že tie isté ustanovenia zamedzujúce využívať sociálne služby ekonomicky neaktívnymi rodičmi je zároveň v rozpore s právom na podnikanie garantované čl. 35 ods. 1 Ústavy, pretože neprimerane zasahuje do slobody podnikania neverejných poskytovateľov opatrovateľských služieb v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov ich veku alebo mimo týchto zariadení. Bez primeraného dôvodu a bez toho, aby štát poskytoval finančnú podporu neverejným poskytovateľom týchto služieb... predmetnou Novelou ZoSS obmedzil ich slobodu podnikania a poskytovania služieb komukoľvek, kto o tieto služby prejaví záujem a je ochotný za nich zaplatiť. Zákonodarca ani v dôvodovej správe nevysvetľuje, prečo pristúpil k takejto právnej úprave a nezvážil iné možnosti. V prípade, že by poskytovateľ takýchto služieb prijal do zariadenia dieťa ekonomicky neaktívneho rodiča, ktorý je ochotný a schopný mu za služby zaplatiť, nedošlo by k ujme na právach dieťaťa ani rodiča ani prevádzkovateľa takéhoto zariadenia. Neexistencia oprávneného dôvodu na obmedzenie poskytovať služby zo strany prevádzkovateľov zariadení detí do troch rokov ich veku je podľa názoru navrhovateľov dôvodom, že táto právna úprava je v rozpore s Ústavou.“.

2.3 „Rozpor obmedzenia poskytovania služby starostlivosti o deti do troch rokov ich veku na koniec kalendárneho roka, v ktorom ich dosiahnu (§ 32a ods. 3 písm. a) a 32b ods. 1 ZoSS) z čl. 12 ods. 2 Ústavy v spojení s čl. 41 ods. 1 posledná veta a ods. 5 Ústavy“, ktorý odôvodnili okrem iného aj tým, že „[v] ustanovení § 32a ods. 3 písm. a) a § 32b ods. 1 ZoSS v znení Novely ZoSS sa zároveň stanovuje, že zariadenie alebo opatrovatel' detí môže poskytovať služby zosúladenia rodinného života a pracovného života rodičovi len do konca kalendárneho roka, v ktorom dieťa dosiahne vek tri roky. Toto ustanovenie má viacero negatívnych dopadov na deti vo veku troch rokov, ako aj na ich rodičov a v končenom dôsledku na zosúladenie rodinného života a pracovného života, ako základný cieľ zákonodarca. Podľa navrhovateľov predstavuje uplatňovanie tohto ustanovenia diskrimináciu na základe veku medzi deťmi, ktorým sa služba poskytuje, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej situácii. Zároveň toto ustanovenie nerešpektuje ústavné princípy špecifickej ochrany detí a mladistvých a právo rodičov na pomoc pri starostlivosti o deti. Podľa názoru navrhovateľov nedosahuje zákonodarca stanovený cieľ a existuje aj také riešenie, ktoré je viac v súlade s Ústavou ako to, stanovené napadnutými ustanoveniami... Na zosúladenie rodinného života a pracovného života, po tom ako sa rodič z materskej/rodičovskej dovolenky vracia do pracovného pomeru, je nevyhnutné, aby bola zabezpečená starostlivosť o dieťa kontinuálne počas celého kalendárneho roka. Avšak vyššie uvedená právna úprava dostáva rodičov detí do troch rokov ich veku umiestnených v zariadení, ktoré poskytuje služby starostlivosti o deti do troch rokov ich veku, do podstatnej neistoty. Týka sa to rodičov detí narodených v čase od septembra do decembra kalendárneho roka. Skutočnosť, že tieto deti 1. 9. príslušného roka nedosahujú vek 3 rokov, čo môže byť prekážkou Ich umiestnenia do materskej školy. Zákonodarca zároveň pre tieto isté deti stanovil v Novele ZoSS, že v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov ich veku sa o ne budú starať len do konca kalendárneho roka, v ktorom dosiahnu vek troch rokov. Napríklad dieťa narodené v októbri 2013 dosiahne vek troch rokov v októbri 2016, do materskej školy v septembri 2016 nemôže začať chodiť, lebo ho neprijali aj pre nízky vek a zároveň zariadenie starostlivosti o deti do troch rokov ich veku mu môže starostlivosť poskytovať len do konca roku 2016. Od januára 2017 do septembra 2017, ak dieťa nenastúpi do materskej Školy, neexistuje zariadenie, kde by mu vedeli poskytovať starostlivosť. Rodič môže len dúfať, že sa v priebehu školského roka v nejakej

*materskej škole uvoľní miesto pre jeho dieťa staršie ako 3 roky. Avšak ak nemá v tomto čase zabezpečenú starostlivosť o dieťa starým rodičom, veľmi pravdepodobne sa z ekonomicky aktívneho rodiča stane ekonomicky neaktívny rodič. Čo je však ešte podstatnejšie, že toto ustanovenie sa veľmi pravdepodobne negatívne nedotkne tých rodičov, ktorých deti sa narodili v čase od januára do augusta kalendárneho roka, u ktorých je pravdepodobný plynulý prechod medzi zariadením starostlivosti o deti do troch rokov ich veku a materskou školou. Zákonodarca teda pri prijímaní napadnutej právnej úpravy nezohľadnil skutočnosť, že do materských škôl prijímajú deti predovšetkým po dosiahnutí veku troch rokov a podľa školských rokov, nie podľa kalendárnych rokov. Vytvoril tým nerovnaké zaobchádzanie medzi osobami (rodičmi a ich deťmi) v porovnateľnej situácii na základe toho, kedy sa narodili. Je teda nevyhnutné skúmať ďalej, či na takéto nerovnaké zaobchádzanie existuje legitímny dôvod a či neexistuje iné primerané riešenie, ktoré by bolo viac v súlade s ústavnými princípmi, ako to, ktoré zvolil zákonodarca.“*

2.4 „Neposkytovanie vzdelávania v zariadeniach starostlivosti o deti do troch rokov ich veku (§ 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 ZoSS) ako základ nerovnakého zaobchádzania v prístupe k vzdelávaniu podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 42 ods. 1 Ústavy.“, ktorý odôvodnili okrem iného aj tým, že „[v] ustanoveniach ZoSS v znení Novely ZoSS (§ 9 ods. 3 ZoSS a § 10 ods. 8) zákonodarca upravil to, aké spôsoby výchovy je možné používať pri starostlivosti o deti do troch rokov veku pri poskytovaní sociálnych služieb, avšak nikde v ZoSS ani v inom právnom predpise nie je upravené vzdelávanie detí do troch rokov ich veku v zariadeniach sociálnych služieb. Na druhej strane školský zákon a nadväzujúce právne predpisy riešia predprimárne vzdelávanie u detí, ktoré navštevujú materskú školu, tj. potenciálne deti od dvoch rokov ich veku. Vzhľadom na túto skutočnosť je zrejmé, že existuje školský vzdelávací program pre deti od dvoch rokov veku. Avšak zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov ich veku podľa ZoSS ani podľa školského zákona nie sú povinné vzdelávanie deťom od dvoch rokov ich veku poskytovať. Podľa zákona o sociálnych službách sa im poskytuje len starostlivosť a výchova... Zákonodarca sa teda síce rozhodol pomerne prísne regulovať poskytovateľov sociálnych služieb starostlivosti o deti do troch rokov ich veku pokiaľ ide o nároky na priestorové usporiadanie a množstvo a vzdelanie zamestnancov, ale opomenul regulovať nároky na vzdelanie poskytované deťom v týchto

*zariadeniach. Podľa názoru navrhovateľov neexistuje legitímny dôvod, pre ktorý by deťom v zariadeniach, ktoré sú určené aj pre deti staršie ako 2 roky, nemalo byť poskytované vzdelávanie. Pričom nie je nevyhnutné, aby tieto boli zaradené do siete materských škôl, ani aby sa toto vzdelávanie realizovalo podľa školského vzdelávacieho programu určeného pre verejné materské školy. Podľa navrhovateľov sa právo na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy týka aj detí v predškolskom veku, ak tak ustanovuje zákon. Ak teda školský zákon stanovuje, že aj deti od dvoch rokov veku pokiaľ navštevujú materskú školu sa zúčastňujú vzdelávania, potom stanovuje, že aj tieto deti majú nárok na vzdelanie a realizujú tak svoje ústavné práva. Zákonodarca teda mal tento ústavný rámec uplatniť minimálne aj na deti od dvoch rokov veku v zariadeniach sociálnych služieb. Podľa názoru navrhovateľov nie je rozhodné, aký druh zariadenia dieťa navštevuje, v každom zariadení by malo mať rovnaké právo na prístup k vzdelaniu v zmysle čl. 42 ods. 1 Ústavy.“.*

*2.5 „Stanovenie maximálneho počtu detí v dennej miestnosti v zariadeniach poskytujúcich starostlivosť o deti do troch rokov ich veku (§ 32b ods. 3 ZoSS) v rozpore s čl. 35 ods. 1 Ústavy.“, ktorý odôvodnili okrem iného aj tým, že «[n]ovelou ZoSS zákonodarca v § 32b ods. 3 stanovil, že v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov ich veku možno poskytovať starostlivosť najviac o 12 detí v jednej dennej miestnosti, ktorá spĺňa funkciu herne a spálne, pričom to isté platí, aj ak je spálňa stavebne oddelená od herne a deti využívajú oba tieto priestory. Počet detí možno zvýšiť najviac o tri deti, ak sa v dennej miestnosti alebo v priestoroch spálne a herne neposkytuje starostlivosť o dieťa do jedného roku veku. Zákonodarca odôvodnil takéto obmedzenie s cieľom umožniť zvýšenie počtu detí, len ak tým nie je ohrozená bezpečnosť a ochrana detí vekovej kategórie, ktorá si vyžaduje zvýšenú ochranu v rámci kolektívnej starostlivosti. Zákonodarca však ďalej neodôvodňuje zavedenie pravidla „maximálne 12 detí na jednu herňu“, aj keď už existuje regulácia počtu detí podľa podlahovej plochy herne.*

*... Novela ZoSS priniesla... reguláciu, ktorá sprísňuje podmienky pre poskytovateľov starostlivosti o deti do troch rokov ich veku tak, že bez ohľadu na veľkosť miestností alebo počet personálu, stanovuje maximálny počet detí v dennej miestnosti, ktorá je herňou a to bez ohľadu na to, či zároveň slúži ako herňa aj ako spálňa alebo nie. Pre poskytovateľov týchto sociálnych služieb v zariadení starostlivosti o deti do troch rokov ich veku to môže*

znamenat' zníženie počtu detí, ktorým v zariadení poskytujú starostlivosť a v konečnom dôsledku zníženie dostupností poskytovanej služby pre rodičov týchto detí.».

3. Po konkrétnom odôvodnení navrhovateľa všeobecne v závere uviedli, že «[p]odstatnou právnou otázkou, ktorú treba zdôrazniť v súlade s rozhodnutiami Ústavného súdu, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody „sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“ (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy SR možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybné väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. V tejto súvislosti však Ústavný súd už vyslovil názor, že „priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať v ústavných princípoch a požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni“. Tieto základné práva už svojou povahou síce napádajú na právu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv a ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a Dohovore o ochrane ľudských práv a slobôd. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak dotknutá právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 Ústavy (PL. ÚS 11/2013). Ústavný súd ďalej vo vzťahu k týmto právam konštatuje napríklad aj vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/96, že „Pozitívnym záväzkom štátu sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu práv, ktoré v ústave priznal občanovi...“ (mimo iného aj v PL. ÚS 17/2008)... Navrhovateľa sú... toho názoru, že zákonodarca vo všetkých nimi napadnutých ustanoveniach prekročil medze voľnej úvahy stanovenej mu v rámci Ústavy a citovaných ústavných práv, pretože zjavne neprimeraným spôsobom zasiahol do slobôd garantovaných citovanými ustanoveniami Ústavy bez legitímneho dôvodu alebo zjavne neprimeraným spôsobom. Zároveň pri všetkých vyššie

*napadnutých ustanoveniach sa nám podarilo definovať spôsob regulácie, ktorý je primeranejší vzhľadom na sledované ciele a zároveň zasahuje do práv rodičov, detí a poskytovateľov starostlivosti od detí do troch ich veku menej významne ako zákonodarcom prijatá právna úprava. Je nevyhnutné podotknúť, že zákonodarca pri realizácii určitých opatrení má vždy na výber z viacerých možností a podľa názoru navrhovateľov by mal vyberať také spôsoby právnej úpravy, ktoré sú čo najviac v súlade s právami garantovanými občanom Ústavou. Navrhovatelia sú presvedčení, že zákonodarca môže regulovať právne vzťahy pri poskytovaní starostlivosti o deti do troch rokov ich veku, ale ním zvolená právna úprava z možností, ktoré mal k dispozícii pri zohľadnení faktických možností verejnej správy poskytovať finančné zabezpečenie pre zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov ich veku, spôsobí významné zásahy do práv a ústavou chránených záujmov detí, ich rodičov ako aj neverejných poskytovateľov služieb starostlivosti o deti do troch rokov ich veku.»*

## II.

4. Ústavný súd v prvom rade uvádza, že návrh sa týka kľúčovo hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv podľa piateho oddielu druhej hlavy ústavy. Navrhovatelia citujú z rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2013, v ktorom ústavný súd vyjadril koncepciu zdržanlivosti vo vzťahu k týmto právam a tento prístup nie je bez právneho významu ani v okolnostiach posudzovaného návrhu.

Základné práva a slobody podľa čl. 35 ods. 1, čl. 41 ods. 1, čl. 41 ods. 5 a čl. 42 ods. 1 ústavy sú právami, na ktoré sa vŕhajúce ústavná výhrada čl. 51 ods. 1 ústavy. Ako aj navrhovatelia uviedli, ide o ústavnú výhradu, „prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody“ (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014). Pri plnom rešpektovaní toho, že nejde o absolútnu možnosť zákonodarcu na voľnú úvahu, ústavný súd pristupuje k prieskumu napadnutej právnej úpravy na základe ústavnej výhrady podľa čl. 51 ods. 1 ústavy zdržanlivo, pretože „... môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak

*dotknutá právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy“ (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014).*

## **K prvému výroku**

5. Po podaní návrhu (29. novembra 2017) Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) prijala zákon č. 331/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela zákona o sociálnych službách“). Podľa čl. II novela zákona o sociálnych službách nadobudla účinnosť 30. decembra 2017 okrem čl. I bodov 1 až 204 a 209 až 218, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2018.

6. V konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy postupuje ústavný súd s ohľadom na ustanovenie čl. 140 ústavy predovšetkým podľa všeobecných ustanovení § 18 až § 36 zákona o ústavnom súde a podľa osobitných ustanovení § 37 až § 41b zákona o ústavnom súde upravujúcich osobitné procesné pravidlá konania o súlade právnych predpisov.

7. V konaní o súlade právnych predpisov je ústavný súd oprávnený posudzovať v zásade len súlad platných predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení s právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo vyplýva z čl. 125 ústavy, ako aj z § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezú ústavného súdu, konanie sa zastaví.

8. Ústavný súd podľa svojej ustálenej judikatúry zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov pri abstraktnej kontrole ústavnosti za dôvod na zastavenie konania (napr. PL. ÚS 42/03, PL. ÚS 17/05, PL. ÚS 12/08, PL. ÚS 13/08, PL. ÚS 6/2010 alebo PL. ÚS 13/2016).

9. Novelizácia zákona znamená zmenu alebo doplnenie platného zákona. Národná rada môže novelizovať zákon, ktorý ešte nenadobudol účinnosť, teda počas plynutia jeho legisvakancie. Podmienkou novelizácie je platnosť zákona. Novelizácia zákona doplnením znamená, že súčasťou zákona sa stávajú ustanovenia, ktoré pôvodne neobsahoval, a to bez toho, aby sa to nevyhnutne dotklo platnosti pôvodnej úpravy v zákone. Novelizácia zákona zmenou znamená, že v platnom zákone sa niektorá jeho časť, prípadne jeho niektoré ustanovenie alebo jeho časť nahrádza spôsobom, ktorý je uvedený v novele.

Novela je samostatným právnym predpisom. Má svoju vlastnú platnosť a účinnosť. Odo dňa svojej účinnosti sa však jej obsah stáva obsahom novelizovaného právneho predpisu. Okamihom účinnosti novelizujúceho predpisu dochádza k splynutiu právnych noriem obsiahnutých v novelizovanom predpise a novelizujúcom predpise, ktoré svojím splynutím vytvoria úplne nový právny predpis. Okamihom splynutia a vznikom nových právnych predpisov pôvodné právne normy zanikajú, a preto nemôžu byť predmetom posudzovania ich súladu s právnou normou vyššej právnej sily.

10. Novela zákona o sociálnych službách v čl. I bode 26 obsahuje nové znenie § 32a ods. 3 písm. a) zákona o sociálnych službách („do 31. augusta bezprostredne nasledujúceho po dovŕšení troch rokov veku dieťaťa alebo šiestich rokov veku dieťaťa, ak je dieťaťom s nepriaznivým zdravotným stavom“). Podľa čl. II novelizačný bod 26 v čl. I nadobudol účinnosť 1. januára 2018. Tým došlo k strate platnosti a účinnosti pôvodného napadnutého znenia § 32a ods. 3 písm. a) zákona o sociálnych službách. Ústavný súd preto rozhodol tak, že v súlade s § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde, prihliadajúc aj na svoju doterajšiu judikatúru v obdobných procesných situáciách, konanie vo vzťahu k tomuto ustanoveniu zákona o sociálnych službách zastavil. Dôvodom takého rozhodnutia je nielen formálna strata platnosti napadnutého ustanovenia zákona o sociálnych službách, ale tiež skutočnosť, že novela zákona o sociálnych službách zmenila ustanovenie § 32a ods. 3 písm. a) spôsobom, ktorý materiálne konvalidoval navrhovateľmi namietaný rozpor s ústavou.

11. Novela zákona o sociálnych službách v čl. I bode 28 nahrádza v § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách slová „konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši tri roky veku“ slovami „troch rokov veku“. Rovnako predmetná novela zákona o sociálnych službách v čl. I bode 30 v § 32b zákona o sociálnych službách za odsek 3 vložila nový odsek 4, ktorý znie: „(4) V zariadení starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa sa sociálna služba poskytuje do 31. augusta bezprostredne nasledujúceho po dovŕšení troch rokov veku dieťaťa.“. Podľa čl. II novelizačný bod 28 v čl. I nadobudol účinnosť 1. januára 2018. Od tohto dňa došlo k zmene napadnutého znenia v § 32b ods. 1 (a doplneniu nového odseku 4, pozn.) zákona o sociálnych službách v časti „sa poskytuje služba na podporu zosúladzovania rodinného života a pracovného života poskytovaním starostlivosti o dieťa do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši tri roky veku“ tak, že toto znie „sa poskytuje služba na podporu zosúladzovania rodinného života a pracovného života poskytovaním starostlivosti o dieťa do troch rokov veku“. Napadnutá časť ustanovenia § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách stratila platnosť a účinnosť a nie je v znení, ako bola uvedená v návrhu súčasťou platného právneho poriadku. Preto aj vo vzťahu k tejto časti návrhu ústavný súd rozhodol o zastavení konania, a to z dôvodu straty jeho platnosti, ako aj z dôvodu materiálnej konvalidácie namietaného nesúladu § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách s ústavou v časti týkajúcej sa veku dieťaťa, a to doplnením zákona o sociálnych službách o nový odsek 4.

### **K druhému výroku**

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

13. Z § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyplýva, že návrh na začatie konania podaný ústavnému súdu musí obsahovať odôvodnenie, ktoré spĺňa dostatočné ústavnoprávne požiadavky (m. m. PL. ÚS 9/2012, PL. ÚS 1/2014, PL. ÚS 7/2014, PL. ÚS 32/2015, PL. ÚS 34/2015 alebo PL. ÚS 3/2017). Dostatočné ústavnoprávne požiadavky odôvodnenia predstavujú najmä dostatočnú argumentáciu navrhovateľa, ktorá preukazuje dostatok dôvodov pre namietaný nesúlads, ktorý by bolo možné vysloviť po prípadnom prijatí návrhu na ďalšie konanie.

14. Vo vzťahu k častiam návrhu, kde nie je možné zastavenie konania, preskúmal ústavný súd odôvodnenie návrhu, a to najmä z hľadiska materiálnej ochrany ústavnosti. V tejto súvislosti sa ústavný súd zamerlal tiež na preskúmanie toho, či nosné dôvody návrhu materiálne zodpovedajú petitu a či je možné prípadné vyhovenie petitu odôvodniť podľa návrhu.

15. Podľa § 32a ods. 1 zákona o sociálnych službách – „(1) Služba na podporu zosúladsovania rodinného života a pracovného života sa poskytuje rodičovi alebo fyzickej osobe, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, v čase

a) prípravy na trh práce alebo v čase vykonávania aktivít spojených so vstupom alebo s návratom na trh práce, poskytovaním starostlivosti o maloleté dieťa,

b) prípravy na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole alebo v čase vykonávania zárobkovej činnosti, poskytovaním starostlivosti o dieťa do troch rokov veku alebo do šiestich rokov veku, ak je dieťaťom s nepriaznivým zdravotným stavom.<sup>23e)</sup>“.

Táto právna úprava je v dôvodovej správe odôvodnená tým, že „V § 32a a 32b a sa definujú dve formy služieb na podporu zosúladsovania rodinného života a pracovného života. Prvá [§ 32a ods. 1 písm. a)] definuje službu na podporu zosúladsovania rodinného života a pracovného života poskytovanú terénnou formou sociálnej služby v domácom prostredí dieťaťa, alebo ambulantnou formou sociálnej služby v inom prostredí, ktorým je domáce prostredie opatrovateľa detí. Táto služba sa poskytuje rodičovi alebo inej fyzickej osobe, ktorá má dieťa zverené do starostlivosti, a to v čase v ktorom sa rodič pripravuje na trh práce a v čase ďalších aktivít spojených so vstupom alebo návratom na trh práce,

*v tomto prípade, ak ide o maloleté dieťa. Ide o podporu rodín kde je rodič napr. dlhodobo nezamestnaný, navštevuje rekvalifikačné kurzy alebo iné kurzy a je v záujme celej rodiny, aby sa v čo najkratšom čase zamestnal. Prostredníctvom poskytnutia tejto služby zameranej na podporu zosúlad'ovania rodinného a pracovného života a poskytnutím starostlivosti o dieťa prostredníctvom opatrovateľky detí sa zabráni sociálnemu vylúčeniu rodiny a zabezpečí sa priestor pre rodiča, aby sa zúčastnil aktivít spojených so vstupom alebo návratom na trh práce.*

*Ďalšia situácia [§ 32a ods. 1 písm. b)] rieši podporu zosúlad'ovania rodinného života a pracovného života rodín s deťmi do troch resp. šiestich rokov veku, ak ide o dieťa s dlhodobo nepriaznivým zdravotným stavom, a to za predpokladu, že sa rodič rozhodne pracovať ešte pred ukončením rodičovskej dovolenky. Rodič si môže vybrať podľa potrieb dieťaťa a celej rodiny, či uprednostní starostlivosť opatrovateľa detí (§ 32a ods. 3), alebo zariadenie starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa (§ 32b). Opatrovateľ detí môže poskytovať starostlivosť o dieťa buď v domácom prostredí dieťaťa, alebo vo svojom domácom prostredí, alebo v pracovnom prostredí rodiča, ak sú na starostlivosť vytvorené podmienky účelovo vyčleneným priestorom. Opatrovateľ detí poskytuje starostlivosť v rovnakom čase maximálne trom deťom, alebo jednej súrodeneckej skupine (napr. v prípade štvorčiat).*

*Opatrovateľ detí poskytuje v neprítomnosti rodiča dieťaťu bežné úkony starostlivosti o dieťa napr. pomoc pri kŕmení a výchove.“.*

16. Podľa navrhovateľov § 32a ods. 1 zákona o sociálnej pomoci nie je v súlade s čl. 41 ods. 5 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy a s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy „(2) 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. 35 ods. 1 ústavy „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“.

Podľa čl. 41 ods. 5 ústavy „(5) Rodičia, ktorí sa starajú o deti, majú právo na pomoc štátu.“.

17. Podľa navrhovateľov „*Napadnuté ustanovenie je... v rozpore so zásadou rovnosti v právach a zásadou nediskriminácie pri uplatňovaní základného práva na pomoc od štátu pri starostlivosti o dieťa zaručené čl. 41 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, pretože vytvára medzi občanmi nerovnosť pri uplatňovaní ich práv.*“.

18. Pomoc štátu, na ktorú majú právo rodičia, ktorí sa starajú o deti, môže mať rozličné formy a úroveň. Môže ísť o priamu, materiálnu pomoc poskytovanú štátom vo forme štátnych sociálnych dávok, ktoré možno považovať za najvýraznejšiu a najvýznamnejšiu formu pomoci rodinám s deťmi. V prípade služby podľa § 32a zákona o sociálnej pomoci ale o takúto formu pomoci nejde. Službu podľa § 32a zákona o sociálnej pomoci neposkytuje štát, ale fyzické osoby a právnické osoby po zápise do registra poskytovateľov sociálnych služieb.

19. Pomoc štátu v tomto prípade predstavuje vytvorenie právnych pravidiel pre možnosť poskytovania a prijímania takejto služby. Rozsah služieb, ktoré v rámci pomoci rodičom, ktorí sa starajú o deti, vytvára štát svojou legislatívnou činnosťou, je daný zákonmi, ktoré prijíma národná rada na základe čl. 41 ods. 6 a čl. 51 ods. 1 ústavy. Namietaný rozpor s čl. 41 ods. 5 ústavy je preto zjavne neopodstatnený, pretože vytvorenie služby podľa § 32a zákona o sociálnej pomoci možno pokladať práve za naplnenie tohto ustanovenia ústavy, teda za vytvorenie pravidiel pre možnosť poskytovania a prijímania takejto služby.

20. Zo zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy nevyplýva, že základné práva a slobody sa zaručujú každej osobe rovnako. Práve naopak, subjekty základných práv a slobôd sa líšia. Napríklad, uvedené právo podľa čl. 41 ods. 5 ústavy sa zaručuje len tomu, kto je rodičom, a aj to iba takému rodičovi, ktorý sa stará o dieťa. To, že toto právo sa nezaručuje iným osobám, nepredstavuje ich diskrimináciu. Podobne napríklad v prípade čl. 36 ústavy, ktorý zaručuje práva, ktorých subjektom je zamestnanec, nepriznanie týchto

práv iným osobám nepredstavuje ich diskrimináciu, pretože nie je naplnený žiaden zo zakázaných diskriminačných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

21. Navrhovatelia vidia rozpor § 32a ods. 1 zákona o sociálnej pomoci s čl. 12 ods. 2 ústavy v diskriminácii rodičov na základe ich postavenia, ktoré predstavuje ekonomickú aktivitu, resp. ekonomickú neaktivitu rodičov dieťaťa. Keďže ekonomická aktivita v čl. 12 ods. 2 ústavy ako diskriminačný dôvod uvedená nie je, navrhovatelia ju pravdepodobne subsumujú pod „iné postavenie“.

«Ústavný súd je toho názoru, že slovné spojenie „iné postavenie“ v čl. 12 ods. 2 ústavy je potrebné vykladať v nadväznosti na predtým vymenované základné diskriminačné dôvody nerozlučne späté s ľudskou jedinečnosťou... Nevyhnutné je preto skúmanie, či uvažovaný diskriminačný dôvod má svojou povahou priamy vzťah k niektorému z vypočítaných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.» (PL. ÚS 1/2012). Ekonomická aktivita alebo ekonomická neaktivita nie je identifikovaná spoločným povahovým základom s niektorým z ústavou zakázaných dôvodov diskriminácie. Žiaden zo zakázaných diskriminačných dôvodov nijako nedeterminuje osobnú voľbu jednotlivca v tom, či je, bude alebo nie je či nebude ekonomicky aktívny, a nepodmieňuje ani jeho schopnosti byť ekonomicky aktívny. Ekonomickú aktivitu preto nie je možné považovať za „iné postavenie“ podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

22. Účelom služby podľa § 32a zákona o sociálnej pomoci je zosúladiť rodinný život a pracovný život. Jej prijímateľom je preto osoba, ktorej rodinný život nie je možné zosúladiť s jej pracovným životom. Pracovným životom je život spojený s prácou. Prácou nie je iba vykonávanie zárobkovej činnosti, ale aj príprava na trh práce, aktivity spojené so vstupom alebo s návratom na trh práce a tiež príprava na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole. V tomto prípade nejde o faktory spojené s ľudskou jedinečnosťou napĺňajúce niektorý zo zakázaných diskriminačných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Namietaný rozpor s čl. 12 ods. 2 ústavy na základe ekonomickej aktivity preto ústavný súd pokladá za zjavne neopodstatnený.

23. Namietaný rozpor § 32a ods. 1 zákona o sociálnej pomoci s čl. 35 ods. 1 ústavy z dôvodu obmedzenia uzatvárania dohody o poskytovaní služby na podporu zosúladiťovania rodinného života a pracovného života (časť D.III návrhu) pokladá ústavný súd za zjavne neopodstatnený z dôvodu, že v bodoch 27 až 29 návrhu navrhovatelia primárne argumentujú zásahom do postavenia prevádzkovateľa zariadenia starostlivosti o deti, ale v podstate vôbec neargumentujú vo vzťahu k terénnej forme sociálnej služby v domácom prostredí, o akú ide v § 32a zákona o sociálnej pomoci. Namietané nosné dôvody týkajúce sa nesúladu s čl. 35 ods. 1 ústavy sa *prima facie* nevzťahujú na napadnutý § 32a ods. 1 zákona o sociálnej pomoci.

24. Novela zákona o sociálnych službách síce formálne nezasiahla do znenia napadnutého ustanovenia § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách v časti „ak sa rodič alebo fyzická osoba, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, pripravuje na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole, pripravuje na trh práce alebo vykonáva zárobkovú činnosť“, ale v čl. I bode 29 doplnila § 32b zákona o sociálnych službách o nový odsek 2. Podľa čl. II novelizačný bod 29 v čl. I nadobudol účinnosť 1. januára 2018.

Podľa čl. I bodu 29 novely zákona o sociálnych službách sa s účinnosťou od 1. januára 2018 zákon o sociálnych službách doplnil v § 32b o nový odsek 2, ktorý znie: „(2) V zariadení starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa sa poskytuje starostlivosť o dieťa do troch rokov veku aj rodičovi alebo fyzickej osobe, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, ak

a) nemôže z dôvodov podľa § 31 ods. 3 zabezpečiť osobnú starostlivosť o dieťa sama alebo s pomocou rodiny a nie sú ďalšie dôvody, pre ktoré je potrebné v záujme dieťaťa postupovať podľa osobitného predpisu,<sup>20)</sup>

b) voľné miesto nemožno obsadiť dieťaťom rodiča alebo fyzickej osoby, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, podľa písmena a) alebo odseku 1.“.

25. Ustanovenie § 32b ods. 2 zákona o sociálnych službách bezprostredne nadväzuje na znenie ustanovenia § 32b ods. 1 upravujúceho, ktorému rodičovi alebo fyzickej osobe sa služba podľa § 32b poskytuje. Rozsah prípadov, kedy je možné rodičovi alebo fyzickej osobe poskytnúť službu podľa § 32b zákona o sociálnych službách, sa ustanovením § 32b ods. 2 rozšíril nad pôvodné vymedzenie v odseku 1 („... sa poskytuje starostlivosť o dieťa do troch rokov veku aj rodičovi alebo fyzickej osobe...“).

26. Rozpor § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách s ústavou odôvodnili navrhovatelia tým, že obmedzuje využívanie služby podľa § 32b iba na ekonomicky aktívnych rodičov, resp. obmedzuje poskytovanie takejto služby pre ekonomicky neaktívnych rodičov. Doplnením § 32b zákona o sociálnych službách o nový odsek 2 s prepojením na životné situácie, ktoré zákon o sociálnych službách upravuje v § 31 ods. 3, sa navrhovateľmi namietaný rozpor § 32b ods. 1 zákona o sociálnych službách v časti „ak sa rodič alebo fyzická osoba, ktorá má dieťa zverené do osobnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu, pripravuje na povolanie štúdiom na strednej škole alebo na vysokej škole, pripravuje na trh práce alebo vykonáva zárobkovú činnosť“ s ústavou fakticky odstránil.

27. Navrhovatelia v úplnom závere podania a jeho petitu uviedli, že napádajú tiež § 32 ods. 3 zákona o sociálnych službách. Z obsahu podania ale možno vyvodiť, že návrh sa netýka § 32 ods. 3 zákona o sociálnych službách, ale § 32b ods. 3 zákona o sociálnych službách v znení zákona č. 40/2017 Z. z. (časť D.VI návrhu). Ustanovenie § 32 zákona o sociálnych službách upravuje zariadenie dočasnej starostlivosti o deti, kým návrh sa týka zariadenia starostlivosti o deti do troch rokov veku.

28. Ustanoveniu § 32b ods. 3 zákona o sociálnych službách v znení zákona č. 40/2017 Z. z. v súčasnosti zodpovedá § 32b ods. 5 zákona o sociálnych službách v znení zákona č. 331/2017 Z. z. Ustanovenie § 32b bolo doplnené o nový odsek 2 a o nový odsek 4, čím došlo k technickému preznačeniu odseku 3 na odsek 5 bez zmeny jeho znenia.

29. Podľa § 32b ods. 3 zákona o sociálnych službách v znení zákona č. 40/2017 Z. z. – „(3) V zariadení starostlivosti o deti do troch rokov veku dieťaťa možno poskytovať starostlivosť najviac o 12 detí v jednej dennej miestnosti, ktorá spĺňa funkciu herne a spálne; to platí, aj ak je spálňa stavebne oddelená od herne a deti užívajú oba tieto priestory. Počet detí podľa prvej vety možno zvýšiť najviac o tri deti, ak sa v dennej miestnosti alebo v priestoroch spálne a herne neposkytuje starostlivosť o dieťa do jedného roku veku.“. K tomu je potrebné tiež vziať do úvahy úpravu v prechodnom ustanovení v § 110z ods. 4 zákona o sociálnych službách v znení zákona č. 40/2017 Z. z.

Táto právna úprava je v dôvodovej správe odôvodnená tým, že *„Poskytovateľ služby je povinný klásť dôraz na individuálny prístup k dieťaťu, poskytovať osobnú starostlivosť, úkony osobnej hygieny, obliekanie, vyzliekanie, prebaľovanie, kŕmenie, socializáciu, stravovanie a pitný režim a zabezpečiť chod zariadenia. V zákone sa upravuje pre zriaďovateľa povinnosť poskytovať starostlivosť v jednej dennej miestnosti, alebo v herni a spálni ak je spálňa stavebne oddelená najviac 12-tim deťom. Zároveň právna úprava pripúšťa zvýšenie tohto počtu najviac o tri deti, a to za podmienky neposkytovania starostlivosti dieťaťu vo veku do jedného roka. Dôvodom takto koncipovanej právnej úpravy je umožniť zvýšenie počtu detí, len ak tým nie je ohrozená bezpečnosť a ochrana detí vekovej kategórie, ktorá si vyžaduje zvýšenú ochranu v rámci kolektívnej starostlivosti. Pod dennou miestnosťou sa pritom rozumie ak herňa slúži súčasne aj ako spálňa.“*.

30. Podľa navrhovateľov ustanovenie § 32b ods. 3 (teraz § 32b ods. 5, pozn.) zákona o sociálnej pomoci v znení zákona č. 40/2017 Z. z. nie je v súlade s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Navrhovatelia konkrétnejšie napádajú zásah do práva na podnikanie. Ústavný súd sa k ústavnej ochrane práva na podnikanie vyjadril opakovane. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 13/2012 k slobode podnikania vyslovil, že táto „... chráni podnikateľskú iniciatívu – slobodu získavať dobrá [Ossenbühl, F. Economic and Occupational Rights, In: Kirchhof, P., Kommers, D., P. (eds.), Germany and Its Basic Law, Baden-Baden 1993, s. 252], pričom právo na pokojné užívanie majetku chráni existenciu podniku ako materiálneho základu podnikania (PL. ÚS 23/06). Sloboda podnikania zaručuje dôležitú stránku utvárania vlastného života rozvoja osobnosti, a to sebarealizáciu cez podnikateľskú činnosť. Aj keď je

sloboda podnikania liberálnou slobodou, možno sa jej domáhať len prostredníctvom zákona, prikazuje to čl. 51 ods. 1 ústavy a tiež čl. 35 ods. 2 ústavy. Ústavodarca tak zdôraznil význam demokratickej vôle zákonodarcu pri formovaní obsahu práva na podnikanie.“.

31. Navrhovatelia síce namietajú rozpor § 32b ods. 3 (teraz § 32b ods. 5, pozn.) zákona o sociálnej pomoci v znení zákona č. 40/2017 Z. z. s čl. 35 ods. 1 ústavy, v časti D.VI svojho návrhu dôvodí skôr technickou stránkou počtu detí v dennej miestnosti, výmerou podlahovej plochy, dostupnosťou služby na podporu zosúladovania rodinného života a pracovného života pre rodičov, potrebou dostatočného personálu pre starostlivosť o deti, ale ústavnoprávnej argumentácii o vlastnom zásahu do práva na podnikanie chráneným čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy sa nevenujú vôbec. Takúto argumentáciu navrhovatelia výslovne neuvádzajú ani neodôvodňujú. V tomto prípade nosné dôvody navrhovateľov podľa ústavného súdu nezodpovedajú ich vyjadreniu v petite návrhu, a preto aj v tejto časti pokladá ústavný súd návrh za zjavne neopodstatnený.

32. Napokon, ústavný súd považuje za zjavne neopodstatnený návrh aj v časti týkajúcej sa § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách. Navrhovatelia vidia ich rozpor s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 42 ods. 1 ústavy.

33. Podľa § 9 ods. 3 zákona o sociálnych službách: „(3) Poskytovateľ sociálnej služby je povinný poskytovať sociálnu službu dieťaťu a poskytovať starostlivosť o dieťa podľa tohto zákona v záujme všestranného fyzického vývinu a psychického vývinu dieťaťa a pri rešpektovaní najlepšieho záujmu dieťaťa.<sup>16b)</sup>“. Poznámka pod čiarou k odkazu 16b znie: „Článok 5 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 175/2015 Z. z.“

Podľa § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách: „(8) Pri poskytovaní sociálnej služby dieťaťu a pri poskytovaní starostlivosti o dieťa podľa tohto zákona je poskytovateľ sociálnej služby povinný dodržiavať zákaz používania všetkých foriem telesných trestov a sankcií a používať len také výchovné prostriedky a metódy, ktoré akýmkoľvek spôsobom dieťa neponižujú, neurážajú, nezanedbávajú, vrátane nedbanlivostného zaobchádzania,

alebo ktoré sa inak nedotýkajú dôstojnosti dieťaťa a neohrozujú jeho život, zdravie, telesný, citový, rozumový a mravný rozvoj.“

Podľa čl. 42 ods. 1 ústavy: „(1) Každý má právo na vzdelanie. Školská dochádzka je povinná. Jej dĺžku po vekovú hranicu ustanoví zákon.“

34. Nosným dôvodom namietaného nesúladu § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 42 ods. 1 ústavy je neposkytovanie vzdelávania v zariadeniach starostlivosti o deti do troch rokov veku ako základ nerovnakého zaobchádzania v prístupe k vzdelávaniu. Navrhovatelia uvádzajú, že „... *nikde v ZoSS ani v inom právnom predpise nie je upravené vzdelávanie detí do troch rokov ich veku v zariadeniach sociálnych služieb...*“ (bod 34 návrhu), resp. „... *Zákonodarca... opomenul regulovať nároky na vzdelanie poskytované deťom v týchto zariadeniach...*“ (bod 35 návrhu).

35. Nosným dôvodom návrhu je v tomto prípade absencia právnej úpravy. Otázkou je, či by tento nosný dôvod odpadol, ak by ústavný súd vyhovel petitu návrhu v časti týkajúcej sa § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách. Na túto otázku nie je možné podľa názoru ústavného súdu odpovedať kladne.

36. Ústavný súd je považovaný za negatívneho zákonodarcu. To znamená, že sám má len veľmi obmedzené možnosti pozitívne určiť, čo má byť. Ani jedna z oprávnených osôb podať návrh na začatie konania [čl. 130 ods. 1 písm. a) až f) ústavy] sa nemôže na ústavnom súde domáhať zavedenia novej právnej normy do právneho poriadku Slovenskej republiky. Bráni tomu nespochybniteľná prekážka, ktorou je neexistencia zákonodarnej právomoci ústavného súdu (PL. ÚS 1/2012).

37. Ak by ústavný súd vyhovel návrhu a vyslovil by nesúlad § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách s ústavou, namietaný nesúlad s ústavou spočívajúci v absencii právnej úpravy vzdelávania pri poskytovaní sociálnej služby dieťaťu a pri poskytovaní starostlivosti o dieťa by nielenže nebol odstránený, ale na základe účinkov rozhodnutia ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy a pri postupe podľa čl. 2 ods. 3 ústavy by sa *ad*

*absurdum* stalo možným konanie, ktoré zákon o sociálnych službách v § 10 ods. 8 zakazuje, a neplatili by ani príkazy podľa § 9 ods. 3. Takýto dôsledok nie je nepochybne ani v záujme navrhovateľov. Ústavný súd preto rozhodol v časti týkajúcej sa § 9 ods. 3 a § 10 ods. 8 zákona o sociálnych službách tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku.

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

V Košiciach 12. septembra 2018