



Nezávislé zisťovanie

podľa § 1 ods. (2) písm. g) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len ako „Stredisko“) v rámci monitoringu médií zachytilo článok portálu FINANCE.sk pod názvom „*Nová tehotenská dávka: nie je rovnaká pre všetky ženy, vyplácať sa bude od 1. apríla*¹“, v ktorom autor článku upozornil na zákon č. 426/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj ako „*novela zákona o sociálnom poistení*“), ktorý zavádza poskytovanie tehotenskej dávky pre policajtky a profesionálne vojačky v nižšej sume v porovnaní s inými zamestnankyňami. Stredisko na základe vyššie uvedeného článku vykonalo nezávislé zisťovanie v predmetnej veci.

Skutkový stav

Národná rada Slovenskej republiky v mesiaci december 2020 schválila novelu zákona č. 426/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorou sa od 1. apríla 2021 rozšíri systém nemocenských dávok o novú dávku – tehotenskú. V zmysle všeobecnej časti dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení účelom novej tehotenskej dávky je zabezpečenie príjmu na úhradu zvýšených výdavkov spojených s tehotenstvom podľa uváženia poistenkyne, akými sú napr. strava, ošatenie a iné. Nárok na túto dávku budú mať všetky nemocensky poistené tehotné ženy a tehotné ženy, ktoré majú prerušené povinné poistenie z dôvodu čerpania rodičovskej dovolenky (zamestnankyne) alebo poberania rodičovského príspevku (SZČO). Nárok na dávku vznikne od začiatku 27. týždňa pred očakávaným dňom pôrodu (deň vzniku dôvodu na poskytnutie tehotenského), t. j. od 13. týždňa tehotenstva. Podmienkami nároku na túto dávku budú:

- existencia nemocenského poistenia v deň vzniku dôvodu na poskytnutie dávky, najmenej 270 dní nemocenského poistenia v posledných dvoch rokoch pred vznikom dôvodu na poskytnutie tejto dávky,
- SZČO zaplatenie poisťného na nemocenské poistenie včas a v správnej výške.

¹ Dostupné na: <https://www.finance.sk/184866-tehotenska-davka-podmienky/>



Špecifikom tejto dávky je skutočnosť, že Sociálna poisťovňa ju poskytne aj v období, kedy bude poistenkyňa dosahovať príjem alebo poberať iné dávky. Nárok na tehotenské zanikne dňom skončenia tehotenstva, teda pôrodom.²

Problémom novelizovanej právnej úpravy však je, že tehotenské pre policajtky a profesionálne vojačky má byť v nižšej sume, ako bude patriť ostatným zamestnankyniam. Dokonca v nižšej sume, ako bude minimálne tehotenské pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len ako „zákon o sociálnom poistení“).

Novela zákona o sociálnom poistení

Na základe novely zákona o sociálnom poistení výška tehotenského pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom poistení je upravená v § 47c zákona o sociálnom poistení v nasledovnom znení *„Výška tehotenského je 15 % denného vymeriavacieho základu určeného podľa § 55, pravdepodobného denného vymeriavacieho základu určeného podľa § 57 alebo úhrnu denných vymeriavacích základov určeného podľa § 58. Výška tehotenského určená podľa prvej vety je najmenej 10 % denného vymeriavacieho základu určeného z 2-násobku všeobecného vymeriavacieho základu platného v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom vznikol dôvod na poskytnutie nemocenskej dávky.“*

Osobitná časť dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení k predmetnému ustanoveniu § 47c, vzťahujúceho sa na výšku tehotenskej dávky uvádza: *„Výška tehotenského sa navrhuje určiť na úrovni 15 % denného vymeriavacieho základu na určenie výšky nemocenskej dávky (denný vymeriavací základ). Zároveň sa navrhuje, aby výška tehotenského nebola nižšia ako 10 % maximálneho denného vymeriavacieho základu, čo bude v roku 2021 pri 30-dňovom mesiaci predstavovať sumu 215,50 eura. Minimálna výška platí rovnako bez ohľadu na skutočnosť, či nárok na tehotenské vznikol z jedného poistenia alebo z viacerých poistení. Uvedené sa navrhuje ako minimálny štandard zabezpečenia navýšenia príjmu na úhradu zvýšených výdavkov súvisiacich s tehotenstvom.“*

Výška tehotenskej dávky pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom poistení, sa bude teda odvíjať od dosiahnutých vymeriavacích základov (hrubých príjmov) v rozhodujúcom období, ktorým je spravidla predchádzajúci kalendárny rok. Výška dávky predstavuje 15 % denného vymeriavacieho základu s tým, že nesmie byť nižšia ako dávka určená z 10 % maximálneho denného vymeriavacieho základu a vyššia ako dávka určená

² Dostupné na: <https://www.finance.sk/184866-tehotenska-davka-podmienky/>



z maximálneho vymeriavacieho základu. V praxi to bude znamenať, že ak maximálny denný vymeriavací základ na rok 2021 bude v sume 71,8028 eura, tehotenské v roku 2021 (od 1. apríla 2021) bude nasledovné:

- minimálne tehotenské na kalendárny deň bude v sume 7,18028000 eura, t. j. 215,50 eura pri 30-dňovom kalendárnom mesiaci a 222,60 eura pri 31-dňovom kalendárnom mesiaci,
- maximálne tehotenské na kalendárny deň bude v sume 10,77042 eura, t. j. 323,20 eura pri 30-dňovom kalendárnom mesiaci a 333,90 eur pri 31-dňovom kalendárnom mesiaci.

Nárok na tehotenské vznikne aj tehotným poistenkyniam, ktoré dosiahnu 27. týždeň pred očakávaným dňom pôrodu pred účinnosťou zákona (pred 1. aprílom 2021). Týmto poistenkyniam sa bude tehotenské poskytovať od 1. 4. 2021.³

Zákon o sociálnom poistení v § 6 ods. (3) odkazuje na Antidiskriminačný zákon v nasledovnom znení „*Poistencom patria práva pri výkone sociálneho poistenia rovnako v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v sociálnom zabezpečení ustanovenou osobitným zákonom.*“

Zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov“) v zmysle § 1 ods. (1) upravuje sociálne zabezpečenie policajtov a profesionálnych vojakov. Pre účely presného vymedzenia, na ktoré kategórie poistencov sa predmetný zákon vzťahuje, Stredisko považuje za podstatné uviesť § 1 ods. (2) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, v zmysle ktorého „*Pod pojmom policajt sa na účely tohto zákona rozumie príslušník Policajného zboru, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže a ozbrojený príslušník finančnej správy, ak tento zákon neustanovuje inak.*“ Stredisko zároveň považuje za podstatný uviesť § 1 ods. (3) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, v zmysle ktorého „*Pod pojmom profesionálny vojak sa na účely tohto zákona rozumie aj vojak mimoriadnej služby.*“

Výška tehotenského pre poistenkynu, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov je na základe novely zákona o sociálnom poistení upravená v § 9a ods. (3) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v nasledovnom znení „*Výška tehotenského je 200 eur mesačne.*“ V zmysle dôvodovej správy k novele zákona o sociálnom poistení k predmetnému ustanoveniu § 9a, ktorý stanovuje výšku tehotenskej

³ Dostupné na: <https://www.finance.sk/184866-tehotenska-davka-podmienky/>



dávky pre policajtky a profesionálne vojačky je uvedený: „Jej účelom je, podobne ako v prípade obdobnej dávky podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zabezpečenie príjmu na úhradu zvýšených výdavkov spojených s tehotenstvom, akými sú napr. strava, ošatenie, zdravotná starostlivosť a riešenie problematiky demografického vývoja. Výpočet predpokladaných nákladov na výplatu tehotenského vychádza z priemerného počtu tehotných profesionálnych vojačiek v roku 2019 (105), pričom sa očakáva, že dávku bude profesionálna vojačka poberať 5 ukončených mesiacov.“

Zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v § 113 ods. (5) odkazuje na Antidiskriminačný zákon v nasledovnom znení „Policajtovi, policajtky, profesionálnemu vojakovi alebo profesionálnej vojačke patria práva pri výkone sociálneho zabezpečenia rovnako v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania v sociálnom zabezpečení ustanovenou osobitným zákonom.“

Právne posúdenie

Všeobecný princíp rovnosti, ako aj antidiskriminačný normatív, sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústava SR“) v čl. 12 ods. (1) (všeobecný princíp rovnosti)⁴ a v čl. 12 ods. (2) (normatív zákazu diskriminácie)⁵. Ustanovenie čl. 12 ods. (2) Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitie je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave SR. Relevantným v posudzovanom prípade je čl. 41 ods. (2) Ústavy SR⁶ s čl. 10 Medzinárodného paktu OSN hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach⁷.

⁴ Čl. 12

(1) *Ľudia sú si slobodní a rovní v dôstojnosti a v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*

⁵ Čl. 12

(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, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*

⁶ Čl. 41

(2) *Žene v tehotenstve sa zaručuje osobitná starostlivosť, ochrana v pracovných vzťahoch a zodpovedajúce pracovné podmienky.*

⁷ Čl. 10

2. *Osobitná ochrana by sa mala poskytovať matkám v priebehu primeraného obdobia pred narodením a po narodení dieťaťa. Počas tohto obdobia by sa pracujúcim matkám mala poskytnúť platená dovolenka alebo dovolenka so zodpovedajúcimi požitkami zo sociálneho zabezpečenia.*



Zákony, vrátane ich noviel, musia rešpektovať princíp rovnosti – k rovnakým situáciám musia pristupovať rovnako a k odlišným odlišne a zaručovať rovnosť s ohľadom na akékoľvek dôvody prípadnej diskriminácie. Zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z tohto dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi takýmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti - proporcionality.⁸ Zákonodarca je v rámci svojej normotvornej činnosti výrazne limitovaný, a to práve obsahom ľudských práv, pričom má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva. Princíp proporcionality však nedisponuje absolútnou povahou, len aproximatívnu. V konkrétnom individuálnom prípade je tak úlohou súdov kolizujúce princípy vyvažovať.

Ústavný súd SR sa vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva, v ktorej sa časom ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa č. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Test poskytuje odpovede na nasledovné otázky:

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.⁹

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Z pohľadu novely zákona o sociálnom poistení sú tehotné zamestnankyne v kontexte nároku na poskytnutie tehotenskej dávky rozdelené na dve skupiny. Prvú skupinu predstavujú tehotné zamestnankyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom poistení. Druhú skupinu tvoria tehotné zamestnankyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov.

V zmysle všeobecnej časti dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení účelom schválenia tehotenskej dávky je zabezpečenie príjmu na úhradu zvýšených

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

⁹ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.



výdavkov spojených s tehotenstvom podľa uváženia poistenkyne, akými sú napr. strava, ošatenie a iné. V osobitnej časti dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení sa taktiež uvádza k § 9a, ktorý stanovuje výšku tehotenskej dávky pre policajtky a profesionálne vojačky, že jej účelom je, podobne ako v prípade obdobnej dávky podľa zákona o sociálnom poistení, zabezpečenie príjmu na úhradu zvýšených výdavkov spojených s tehotenstvom, akými sú napr. strava, ošatenie, zdravotná starostlivosť a riešenie problematiky demografického vývoja. Z uvedeného vyplýva, že účel tehotenskej dávky pre tehotné ženy bez ohľadu na to, či sa na konkrétnu poistenkyňu vzťahuje zákon o sociálnom poistení alebo zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, je rovnaký. Na základe uvedeného možno tvrdiť, že tehotné ženy bez ohľadu na to, aké majú zamestnanie sa nachádzajú v porovnateľnej situácii.

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, novelizovaná právna úprava znevýhodňuje dotknutú skupinu tehotných žien z dôvodu ich zamestnania resp. pracovnoprávneho vzťahu. Tento dôvod je možné subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia. Podradiť pod motív iného postavenia možno rozlišovacie kritériá tak objektívnej, ako aj subjektívnej povahy, ktoré sú buď priamo povahou spojené s explicitne vymedzenými chránenými dôvodmi, alebo predstavujú taký dôvod, na základe ktorého nemožno dospieť k racionálnemu záveru o zákonnosti menej priaznivého zaobchádzania.¹⁰ Napriek tomu, že pracovnoprávny vzťah tehotnej ženy, nie je spojené s vrodenu vlastnosťou človeka, možno ju považovať za následok osobnej voľby jednotlivca.¹¹

Tretím kritériom testu proporcionality je posúdenie vzniku ujmy, a teda či je jednotlivcovi alebo skupine osôb novelizovaná právna úprava na príťaž. Je nespochybniteľnou skutočnosťou, že výška tehotenskej dávky pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov je nižšia (stanovená pevnou sumou 200 eur mesačne) v porovnaní s výškou tehotenskej dávky pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom poistení (minimálna výška 215,50 eura pri 30-dňovom kalendárnom mesiaci, pričom môže dosiahnuť sumu v maximálnej výške 323,20 eura pri 30-dňovom kalendárnom mesiaci). Uvedená skutočnosť môže zapríčiniť majetkovú ujmu poistenkyňi, na ktorú sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, keďže rozdiel medzi tehotenskými dávkami predmetných dvoch skupín tehotných zamestnankýň predstavuje minimálne 15,50 eura pri 30-dňovom kalendárnom mesiaci.

Predmetom štvrtého bodu testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca, prípadne skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod

¹⁰ Pozri napríklad rozhodnutie vo veci Clift alebo Kiyutin.

¹¹ Pozri napríklad rozhodnutie Engel a ďalší. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti uviedol, že dôvody diskriminácie sú vymedzené iba demonštratívne, čo vyplýva zo slovného spojenia „na akomkoľvek dôvode“ („any ground such as“).



ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností ako inej skupine osôb iba v prípade, ak je to odôvodnené verejnými hodnotami a ak pri ustanovení práv a povinností zákonodarca nepostupoval so zjavnou svojvôľou.¹² Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.¹³

Pri posudzovanej novelizovanej právnej úprave je teda potrebné sledovať legitímny cieľ. Nestačí však tento cieľ sledovať, ale zvolená úprava musí objektívne smerovať aj k realizácii cieľa. Nižšiu výšku tehotenskej dávky pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov však Stredisko nepovažuje na základe dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení za objektívne odôvodnenú sledovaním oprávneného záujmu. Pri posudzovaní legitímneho cieľa prijatia ustanovenia, ktoré stanovuje nižšiu výšku tehotenskej dávky pre policajtky a vojačky, sa Stredisko zameralo na zodpovedanie otázky, na základe akého dôvodu je výška tehotenskej dávky pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov nižšia v porovnaní s výškou tehotenskej dávky pre poistenkyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom poistení.

Stredisko pri zodpovedaní predmetnej otázky vychádzalo z osobitnej časti dôvodovej správy novely zákona o sociálnom poistení. V čl. III bode 2. dôvodovej správy predmetnej novely, ktorý zavádza tehotenskú dávku pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov je uvedené, že *výpočet predpokladaných nákladov na výplatu tehotenského vychádza z priemerného počtu tehotných profesionálnych vojačiek v roku 2019 (105), pričom sa očakáva, že dávku bude profesionálna vojačka poberať 5 ukončených mesiacov.*

Stredisko zastáva právny názor, že vyššie uvedené odôvodnenie výšky tehotenskej dávky pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov je nedostatočné. Stredisko zastáva názor, že odvodzovať výšku tehotenskej dávky pre predmetnú skupinu žien na základe priemerného počtu tehotných profesionálnych vojačiek v roku 2019 je neopodstatnené a neadekvátne. Stredisko si taktiež dovoľuje poukázať na fakt, že v odôvodnení sa opomína priemerný počet tehotných žien ostatných profesií, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov ako napríklad policajti, hasiči, či príslušníci Zboru väzenskej a justičnej stráže. Na základe

¹² Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.



vyššie uvedeného Stredisko nepovažuje legitímny cieľ prijatia ustanovenia vzťahujúceho sa na výšku tehotenskej dávky pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov za preukázaný.

Záver

Stredisko v nezávislom zisťovaní primárne posudzovalo ustanovenie novely zákona o sociálnom poistení, ktoré zavádza nižšiu výšku tehotenskej dávky pre zamestnankyne, na ktoré sa vzťahuje zákon o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v porovnaní s ostatnými zamestnankyňami. Stredisko na základe vyššie uvedenej argumentácie konštatuje, že ustanovenie novely zákona o sociálnom poistení, ktoré zavádza nižšiu výšku tehotenskej dávky pre poistenkyne podľa zákona o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v porovnaní s ostatnými zamestnankyňami je v rozpore s Ústavou SR a predstavuje porušenie čl. 12 ods. (2) Ústavy SR v spojení s čl. 41 ods. (2) Ústavy SR. Novela zákona o sociálnom poistení je v rozpore s ústavnou garanciou tehotnej ženy na dávku nemocenského poistenia, ktorá nebude nižšia v závislosti od zamestnania dotknutej tehotnej ženy.

S pozdravom

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka