



Odborné vyjadrenie

Klientka dňa XXXX Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) doručila podnet vo veci namietania diskriminácie právnej úpravy tehotenského, materského a rodičovského príspevku.

Stredisko v zmysle ustanovenia § 1 ods. (2) písm. e) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov zabezpečuje o. i. právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie. Stredisko zároveň plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd na tento účel monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv.¹ Stredisko vydáva v predmetnej veci nasledovné odborné vyjadrenie.

Z obsahu podnetu

Klientka v podnete namieta diskrimináciu právnej úpravy tehotenského, materského a rodičovského príspevku vo vzťahu k dvom skupinám subjektov:

- 1) tehotným študentkám vysokoškolského štúdia,
- 2) tehotným absolventkám, ktoré po skončení vysokoškolského štúdia začnú pracovať, ale nestihnú splniť podmienku nemocenského poistenia po dobu 270 dní.

Všetky tieto 3 právne úpravy príspevkov budúcim matkám sú podľa názoru klientky diskriminačné voči ženám, ktoré nespĺnia podmienku nemocenského poistenia po dobu 270 dní. Ženy ktoré otehotnejú ako absolventky nemajú ako splniť podmienku nemocenského poistenia, keďže samotné tehotenstvo trvá 9 mesiacov a sú tak podľa názoru klientky vylúčené zo systému ochrany a podpory v materstve.

Momentálna právna úprava nie je podľa názoru klientky v súlade s Ústavou a výrazne znevýhodňuje predmetnú skupinu tehotných žien.

¹ Ustanovenie § 1 ods. 2 písm. a) zákona č.308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného stredisko pre ľudské práva.



Právna úprava a právne posúdenie

Nemocenské poistenie je v zmysle ustanovenia § 2 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej v texte ako „zákon o sociálnom poistení“) definované ako *„poistenie pre prípad straty alebo zníženia príjmu zo zárobkovej činnosti a na zabezpečenie príjmu v dôsledku dočasnej pracovnej neschopnosti, tehotenstva a materstva“*. Zo systému nemocenského poistenia sa vyplácajú okrem iného aj dávky tehotenského a materského.

System nemocenského poistenia rozlišuje 2 typy nemocenského poistenia: povinné nemocenské poistenie a dobrovoľné nemocenské poistenie. Povinne nemocensky poistení sú všetci zamestnanci (s výnimkou zamestnancov ktorí vykonávajú prácu na základe dohody o brigádnickej práci študentov alebo dohody o vykonaní práce) a samostatne zárobkovo činné osoby za určitých podmienok.²

Tehotenský príspevok bol zavedený zákonom 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 v texte ako „zákon ktorým sa zavádza tehotenský príspevok“). V zmysle tohto zákona sa pridalo do zákona o sociálnom poistení nové ustanovenie § 47a v zmysle ktorého *„poistenkyňa, ktorá je tehotná, má nárok na tehotenské, ak v posledných dvoch rokoch pred začiatkom 27. týždňa pred očakávaným dňom pôrodu určeným lekárom bola nemocensky poistená najmenej 270 dní“*.

Účelom zavedenia tohto príspevku je v zmysle dôvodovej správy k zákonu ktorým sa zavádza tehotenský príspevok, zabezpečenie príjmu na úhradu zvýšených výdavkov spojených s tehotenstvom, medzi ktoré patria napr. strava, ošatenie a iné. Podmienkou na priznanie tehotenského príspevku je nemocenské poistenie aspoň po dobu 270 dní v posledných dvoch rokoch pred očakávaným dňom pôrodu. Cieľom tejto podmienky je v zmysle dôvodovej správy predchádzanie účelovým vznikom nemocenského poistenia v záujme získania nároku na tehotenské.

Zákon ktorým sa zavádza tehotenský príspevok taktiež novelizuje svojim znením zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „zákon o vysokých školách“) keď zavádza tehotenské štipendium. Na tehotenské štipendium má nárok tehotná študentka bez ohľadu na formu a stupeň štúdia a účelom tehotenského štipendia je v zmysle pridaného ustanovenia § 96b ods. 1 zákona o vysokých školách pokrytie zvýšených výdavkov spojených so zdravotným stavom študentky, špeciálnymi materiálnymi potrebami a s

² Ustanovenie § 4 a § 5 zákona o sociálnom poistení.



prípravou na narodenie dieťaťa. Tehotenské štipendium svojim účelom predstavuje obdobný príspevok ako tehotenský príspevok pre tehotné ženy, ktoré sú študentkami.

Základné ustanovenia ohľadom priznania materskej dovolenky upravuje § 166 a nasl. zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce (ďalej v texte ako „Zákonník práce“). Konkrétne podmienky nároku na materské vymedzuje § 48 zákona o sociálnom poistení. V zmysle ustanovenia § 48 ods. 1 zákona o sociálnom poistení má nárok na materské tehotná poistenkyňa, alebo poistenkyňa ktorá sa stará o dieťa ak v posledných dvoch rokoch bola aspoň 270 dní nemocensky poistená. Materské nahradilo predchádzajúcu právnu úpravu podľa ktorej bol nárok matky pomenovaný ako „peňažná pomoc v materstve“. Dôvodová správa k zákonu o sociálnom poistení pri tejto podmienke len odkazuje na predchádzajúcu právnu úpravu tým, že „podmienkou nároku na materské aj v novom systéme sociálneho poistenia je získanie aspoň 270 dní nemocenského poistenia v posledných dvoch rokoch pred pôrodom.“

Rodičovský príspevok je upravený v zákone č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte ako „zákon o rodičovskom príspevku“). Podľa tohto zákona má nárok na rodičovský príspevok oprávnená osoba, ktorá zabezpečuje riadnu starostlivosť o dieťa. Na poskytnutie rodičovského príspevku nie je podmienkou žiadna doba nemocenského poistenia.

Novela zákona o rodičovskom príspevku - zákon č. 312/2009 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zmenila sumu rodičovského príspevku na sumu 270 Eur mesačne a sumu 370 Eur mesačne pre oprávnenú osobu, ktorá pred poberaním rodičovského príspevku poberala materské alebo obdobnú dávku v členskom štáte EÚ.

Ústavný princíp rovnosti

Všeobecný princíp rovnosti je zakotvený v čl. 12 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústave Slovenskej Republiky (ďalej v texte ako „Ústava SR“). Normatív zákazu diskriminácie je vymedzený v čl. 12 ods. 2 Ústavy SR podľa ktorého „*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.*“

Ústavný princíp rovnosti nie je možné chápať izolovane ako samostatné ustanovenie. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter



a jeho porušenia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave SR.³

Čl. 41 ods. 2 Ústavy SR upravuje osobitnú ochranu žien počas tehotenstva. Toto ustanovenie zaručuje tehotným ženám osobitnú starostlivosť, ochranu v pracovných vzťahoch a zodpovedajúce pracovné podmienky. Osobitnú starostlivosť vo vzťahu k tehotným ženám treba uplatňovať v spojení s čl. 40, ktorý predstavuje ústavný základ pre starostlivosť o zdravie tehotnej ženy⁴. Jednou z foriem ochrany, ktorá je tehotným ženám v pracovnoprávných vzťahoch v zmysle tohto článku poskytovaná je aj materská dovolenka. Počas doby materskej dovolenky sa poskytuje žene materské, dávka nemocenského poistenia podľa predpisov o sociálnom poistení.⁵

Čl. 41 ods. 5 Ústavy SR obsahuje vymedzenie pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k rodičom detí, v zmysle ktorého rodičia, ktorí sa starajú o deti majú právo na pomoc od štátu.⁶ Právo rodičov na pomoc od štátu je vymedzená v rámci hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

Prípadné porušenie všeobecného princípu rovnosti je možné spojiť s ochranou poskytovanou čl. 41 ods. 2 a čl. 41 ods. 5 Ústavy SR.

Princípy systému sociálneho poistenia

Jednou zo zložiek systému sociálneho poistenia je nemocenské poistenie, ktoré slúži na ochranu obyvateľov v rôznych sociálnych udalostiach akými sú napr. materstvo alebo pracovná neschopnosť. Prostredníctvom systému nemocenského poistenia štát teda realizuje aj svoj záväzok vo vzťahu k rodičom, ktorí sa starajú o deti. Dávky, ktoré sú v systéme sociálneho poistenia rodičom vyplácané sú vyplácané priamo zo systému nemocenského poistenia a preto si vyžadujú participáciu subjektov, na to aby im dávky z tohto systému aj boli vyplatené.

Právnou úpravou zákona o sociálnom poistení bola „od roku 2004 zavedená do sociálneho systému primeraná miera zásluhovosti, tzn. postupný prechod od uplatňovania neopodstatnene vysokej miery solidarity k zvýrazneniu zásluhovosti občanov s posilnením

³ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava. C. H. Beck, 2019, s. 384.

⁴ „Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“

⁵ Číž, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin. Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 300.

⁶ Čl. 41 ods. 6 Ústavy SR vymedzuje, že podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon.



individuálnej zodpovednosti za svoju sociálnu situáciu“.⁷ Základnými princípmi ktorými sa v súčasnosti riadi celý systém sociálneho poistenia vrátane nemocenského poistenia sú: princíp zásluhovosti, princíp individuálnej zodpovednosti a princíp osobnej participácie poistenca na tvorbe zdrojov a primeranej miery solidarity.⁸

Komparátor

Prvým kritériom pre posúdenie porušenia zákazu diskriminácie je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb.

Porušením princípu rovnosti v zmysle čl. 12 ods. 2 Ústavy SR totiž nie je to ak sa preukáže, že s nerovnakými skupinami subjektov sa zaobchádza rozdielne. Také zaobchádzanie nie je možné považovať za diskrimináciu.⁹ O porušení zákazu diskriminácie je z tohto dôvodu možné hovoriť len v prípade, keď dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu s osobami nachádzajúcimi sa v podobných situáciách, a to bez poskytnutia objektívneho a primeraného odôvodnenia.

Do prvej skupiny subjektov voči ktorej klientka namieta diskrimináciu patria tehotné ženy, ktoré sú študentkami vysokej školy. Študentky, ktoré nevykonávajú pracovnú činnosť a teda nie sú ani povinne nemocensky poistené však nie sú v porovnateľnom postavení ako zamestnankyne, ktoré vykonávajú pracovnú činnosť v pracovnoprávnom vzťahu a do systému nemocenského poistenia prispievajú. Na študentov vysokej školy sa vzťahujú odlišné práva a povinnosti¹⁰, od tých ktoré vymedzuje Zákonník práce pre zamestnancov.

Odlišné postavenie voči zamestnancom vyplýva aj z toho, že študenti vysokej školy nie sú povinní platiť nemocenské poistenie a tým ani neprispievajú do systému nemocenského poistenia, z ktorého je dávka tehotenského a materského vyplácaná. Samotnou skutočnosťou, že študentka otehotnie ju preto ešte nie je možné dať do porovnateľného postavenia s tehotnou zamestnankyňou, ktorá do systému nemocenského poistenia prispieva.

⁷ Polonský D. a Plachá J. Sociálne poistenie v systéme sociálneho zabezpečenia na Slovensku od roku 1990 po súčasnosť. Trnava. Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied.2017, s. 151.

⁸ Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/socialne-poistenie/>.

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 12/2014-56 zo dňa 10. júna 2015.

¹⁰ Odlišné práva a povinnosti pre študentov upravuje primárne zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách.



Pri absolventkách vysokých škôl, ktoré vykonávajú prácu v pracovnoprávnom vzťahu a teda prispievajú do systému nemocenského poistenia je možné hovoriť o porovnateľnej situácii ako pri zamestnankyniach, ktoré splnili podmienku nemocenského poistenia po dobu 270 dní. Obidve skupiny subjektov prispievajú do systému nemocenského poistenia avšak prvá skupina subjektov neprispela do systému dostatočne na to aby mala nárok na dávku tehotenského a materského.

Legitímny cieľ a primerané prostriedky

Národná rada Slovenskej republiky je povinná prijímať také zákony, ktoré sú v súlade s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR a nikoho nediskriminujú. Treba však pripustiť, že nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch musí predstavovať diskrimináciu, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti. Za diskriminačnú úpravu však možno označiť takú právnu úpravu, ktorou by zákonodarca rovnaké alebo analogické situácie riešil odchylným spôsobom, pričom takýto postup nie je možné rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.¹¹

Legitímnym cieľom pri materskej dávke je poskytnutie príjmu zamestnankyni v čase zabezpečovania starostlivosti o dieťa, rovnako je cieľom aj zabezpečiť rovnováhu medzi rodinným a pracovným životom ženy po narodení dieťaťa. Pri podmienke 270 dní nemocenského poistenia legitímny cieľ priamo vyjadrený v dôvodovej správe k zákonu o sociálnom poistení nie je a právna úprava len odkazuje na predchádzajúcu právnu úpravu, v ktorej bola táto podmienka rovnaká. V Českej republike je táto právna úprava totožná a základnou podmienkou na priznanie materského je taktiež doba nemocenského poistenia aspoň po dobu 270 dní.¹² Rozdiel v právnej úprave v Českej republike však spočíva v tom, že pokiaľ študentka hneď po skončení školy začne pracovať a nespĺňa povinnú dobu nemocenského poistenia keď otehotnie, tak sa do tejto doby započítava aj štúdium.¹³

Určenie určitej odpracovanej doby na vznik nároku na rodičovskú dovolenku predpokladá samotné právo EÚ. Smernica 2019/1158/EÚ o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a osôb s opatrovateľskými povinnosťami, ktorou sa zrušuje smernica Rady 2010/18/EÚ v čl. 5 ods. 4 explicitne vymedzuje, že členské štáty môžu podmieniť nárok na rodičovskú dovolenku požiadavkou na určité odpracované obdobie alebo určitú dĺžku pracovnoprávneho vzťahu, ktorá nesmie presiahnuť jeden rok.

¹¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

¹² Ustanovenie § 32 ods. 2 zákona č. 186/2006 Sb. o nemocenskom pojištení.

¹³ Dostupné na: <https://www.cssz.cz/web/cz/penezita-pomoc-v-materstvi>.



V zmysle všeobecných ustanovení tejto smernice „členské štáty by mali mať možnosť špecifikovať dĺžku lehoty, v rámci ktorej má pracovník zamestnávateľa informovať o svojej žiadosti o čerpanie rodičovskej dovolenky, a mali by mať možnosť rozhodnúť o tom, či je právo na rodičovskú dovolenku podmienené určitou dĺžkou pracovnoprávneho vzťahu.“

Medzinárodná organizácia práce vo svojej správe pri analyzovaní národných politík vo vzťahu k materskej dovolenke uvádza, že vo viacerých krajinách musí byť žena zamestnaná po určitú dobu aby mala nárok na peňažnú pomoc v materstve počas materskej dovolenky.¹⁴

Správa ďalej uvádza, že viaceré krajiny, kde je peňažná pomoc v materstve poskytovaná cez systém sociálneho poistenia, majú určené minimálne obdobie prispievania do systému sociálneho poistenia pred obdobím materskej dovolenky, na priznanie peňažnej pomoci počas obdobia materskej dovolenky. Napríklad vo Švédsku musí byť rodič minimálne 240 dní pred pôrodom poistený v pracovnoprávnom vzťahu aby mal nárok na peňažnú pomoc.¹⁵

V roku 2004 komisia expertov skúmala podmienku minimálneho obdobia poistenia na priznanie peňažnej pomoci v materstve. Komisia rozhodla, že táto podmienka je akceptovateľná, pokiaľ je minimálne obdobie poistenia stanovené v rozumnej dĺžke, a pokiaľ je ženám, ktoré nemajú nárok na peňažnú pomoc v materstve poskytnutá alternatívna náhrada cez systém sociálnej podpory.¹⁶

Právna úprava tehotenského vychádza z úpravy materského. Podľa dôvodovej správy k zákonu ktorým sa zavádza tehotenské je legitímnym cieľom tejto právnej úpravy zabezpečiť poistenkyni príjem na zvýšené výdavky spojené s tehotenstvom podľa uváženia poistenyne napr. na stravu, oblečenie, bývanie a podobne. Prostriedkom prostredníctvom, ktorého je tento cieľ naplnený je poskytnutie dávky tehotenského tehotným ženám ale len tým ktoré spĺňajú podmienku nemocenského poistenia. Cieľ podmienky nemocenského poistenia je predchádzať účelovým vznikom nemocenského poistenia v záujme získania nároku na tehotenské.

Legitímnym cieľom zvýšenej sumy rodičovského príspevku je v zmysle dôvodovej správy zmierniť stratu príjmu zo zárobkovej činnosti rodičom, ktorí pred narodením dieťaťa

¹⁴ Maternity at work: a review of national legislation. International Labour Office. Conditions of Work and Employment Branch. Druhé vydanie. Ženeva: ILO. 2010, s. 41.

¹⁵ Ibid s. 42.

¹⁶ Ibid. s. 42.



vykonávali zárobkovú činnosť a platili poisťné na nemocenské poistenie, resp. boli nemocensky zabezpečení a z dôvodu starostlivosti o dieťa im bolo poskytované materské.

Prostriedky na dosiahnutie legitímneho cieľa zabezpečenia príjmu zamestnankyniam v čase starostlivosti o dieťa sú v tomto prípade primerané a v súlade s právom EÚ. Napriek tomu, že absolventky, ktoré nedosiahnu dostatočnú dobu nemocenského poistenia sú vylúčené z poskytovania dávky tehotenského, materského a zvýšenej sumy rodičovského príspevku, namietanou právnou úpravou nedochádza k porušeniu ústavného princípu rovnosti.

Pozitívny záväzok štátu

Štát je povinný zabezpečiť v zmysle čl. 41 os. 5 Ústavy SR ochranu všetkým rodičom ktorí sa starajú o deti. Miera ochrany, ktorú je štát povinný rodičom garantovať Ústava SR nevymedzuje. Táto ochrana sa realizuje prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia, v ktorom sú príslušnými právnymi predpismi garantované jednotlivé formy a úroveň pomoci, ktorá sa poskytuje.¹⁷ Preto je nutné poukázať aj na dávky sociálneho zabezpečenia, ktoré sú poskytované aj ženám ktoré nedosiahnu dostatočné obdobie nemocenského poistenia a to najmä: príspevok pri narodení dieťaťa, rodičovský príspevok a príspevok na starostlivosť o dieťa.

„Medzinárodné dokumenty, ktorými je Slovenská republika viazaná, neustanovujú bližšie úroveň pomoci štátu rodinám. Závisí od vnútorných podmienok každého štátu, od jeho záujmu a ekonomických možností, aký rozsah pomoci poskytne rodičom, ktorí majú v starostlivosti deti.“¹⁸

Pozitívny záväzok štátu je v tomto prípade splnený práve poskytovaním iných dávok sociálneho zabezpečenia na ktoré majú aj tehotné ženy, ktoré nie sú dostatočnú dobu nemocensky poistené nárok.

Dôležité je upozorniť aj na to, že systém nemocenského poistenia rozlišuje okrem povinného nemocenského poistenia aj dobrovoľné nemocenské poistenie. Dobrovoľne nemocensky poistená môže byť každá osoba po dovŕšení 16 rokov veku, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt, ak nie je povinne nemocensky poistená. Štát teda umožňuje aj ženám ktoré nie sú povinne nemocensky poistené platiť si dobrovoľné nemocenské poistenie a tým aj

¹⁷ Číž, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin. Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 302.

¹⁸ Ibid. s. 303.



dosiahnuť povinnú dobu nemocenského poistenia na získanie nároku na tehotenskú/matenskú dávku. Štát pri právnej úprave nemocenského poistenia neurčuje žiadne diskriminačné kritérium, v zmysle ktorého by znemožnil určitej skupine subjektov participovať na systéme nemocenského poistenia a tým aj dosiahnuť nárok na výplatu dávok z neho.

Záver

Namietaná právna úprava podmienky 270 dní nemocenského poistenia na dosiahnutie nároku na tehotenské, materské a zvýšenú dávku rodičovského príspevku je v súlade s ústavným princípom rovnosti.

Tehotné študentky, ktoré neprispievajú do systému nemocenského poistenia nie sú v porovnateľnom postavení ako zamestnankyne, ktoré do systému nemocenského poistenia prispievajú. Z dôvodu absencie komparátora teda nie je možné identifikovať porušenie zákazu diskriminácie vo vzťahu k tehotným študentkám.

Absolventky vysokej školy ktoré sú v pracovnoprávnom vzťahu sú v analogickom postavení ako zamestnankyne, ktoré dosiahli 270 dní nemocenského poistenia. Samotnú možnosť určenia odpracovania určitej doby nepresahujúcej 1 rok na vznik nároku na rodičovskú dovolenku však explicitne vymedzuje aj právo EÚ.

Prostriedky na dosiahnutie legitímneho cieľa zabezpečenia príjmu zamestnankyniam v čase starostlivosti o dieťa sú v tomto prípade primerané a v súlade s právom EÚ a preto nebolo možné vo Vami namietanej veci identifikovať porušenie zákazu diskriminácie. Ochrana rodičov detí v zmysle čl. 41 ods. 5 Ústavy je štátom poskytovaná voči tehotným študentkám a absolventkám cez iné dávky sociálneho zabezpečenia a preto je pozitívny záväzok štátu na garanciu ochrany rodičov dodržaný.