ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 20. 5. 2020 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

124

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

sp. zn. PL. ÚS 16/2018-104 z 2. apríla 2020

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 2. apríla 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv podľa čl. 151a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. g) Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

o súlade § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a

o súlade § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2, čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.
2. Ustanovenie § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

O d ô v o d n e n i e :

I. Predmet konania a odôvodnenie návrhu verejnej ochrankyne práv

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. septembra 2018 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej len „navrhovateľka“) podľa čl. 151a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy a podľa v tom čase platného a účinného § 37 a nasl. 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 „predchádzajúci zákon o ústavnom súde“); teraz § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov ďalej len „zákon o ústavnom súde“) účinného od 1. marca 2019, ktorý sa použije i na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované (§ 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde)], o súlade § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej aj „pakt“), s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a o súlade § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, s čl. 5 ods. 1 a 2, čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 1 dodatkového protokolu.

2. Navrhovateľka svoj návrh na začatie konania odôvodňuje tým, že «Napádané ustanovenia § 22 ods. 2 a § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch obmedzujú možnosť priznať peňažný príspevok na osobnú asistenciu, resp. priznať peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla tak, že príspevky majú možnosť získať len ťažko zdravotne postihnuté osoby (ďalej len „ŤZP osoby“), ktoré podali žiadosť vo veku menej ako 65 rokov alebo minimálne vo veku 6 rokov (v prípade osobnej asistencie). Uvedená právna úprava teda zasahuje do oprávnenia osôb so zdravotným postihnutím získať potrebný príspevok, pokiaľ sú mladšie alebo staršie ako stanovená veková hranica. Právo osôb so zdravotným postihnutím na poskytnutie pomoci pritom korešponduje s povinnosťou štátu túto pomoc poskytnúť a je zakotvené explicitne vo viacerých medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná. Tieto medzinárodné zmluvy majú na základe čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi a ich dôsledné dodržiavanie je preto obzvlášť významné v predmetnej otázke, pretože obsahujú viaceré základné práva zdravotne postihnutých osôb, ktoré nie sú priamo reflektované v ustanoveniach druhého až siedmeho oddielu druhej hlavy ústavy.».

3. Podľa verejnej ochrankyne práv napadnuté ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia „... odporujú najmä povinnostiam vyplývajúcim pre Slovenskú republiku zo znenia Paktu o hospodárskych právach, Dohovoru o právach zdravotne postihnutých a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

4. K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s paktom navrhovateľka v návrhu uvádza: «Podľa Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, právo na sociálne zabezpečenie v sebe zahŕňa právo získať a poberať sociálne dávky a príspevky. Zároveň je kľúčovým najmä pre zabezpečenie ľudskej dôstojnosti osôb, ktoré sú v situácii, v ktorej nemajú možnosť plne realizovať práva garantované Paktom o hospodárskych právach.

Právo na sociálne zabezpečenie preto hrá dôležitú úlohu pri bránení vylúčeniu osôb zo spoločnosti a napomáha spoločenskej inklúzii. Pakt o hospodárskych právach zahŕňa povinnosť osobitne chrániť zdravotne postihnuté osoby, ktoré utrpeli na výške svojho príjmu, alebo na schopnostiach pracovať. Pre tieto osoby je obzvlášť dôležité také sociálne zabezpečenie, ktoré im umožní zachovať si primeranú kvalitu života, ako aj právo na nezávislý spôsob života a začlenenie sa do spoločnosti.

Podľa čl. 2 ods. 2 Paktu o hospodárskych právach sa štáty zaväzujú uplatňovať tieto práva bez diskriminácie (priamej, či nepriamej) na základe rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného a sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. Podľa Výboru pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva patrí ako vek, tak aj zdravotné postihnutie, pod túto generálnu klauzulu ako diskriminačný dôvod.

Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva považuje za diskrimináciu aj odopretie tzv. primeraných úprav, t. j. odopretie nevyhnutných a adekvátnych zmien v prospech zdravotne postihnutých osôb s cieľom zabezpečiť takýmto osobám rovnaký základ uplatňovania základných práv v porovnaní s ostatnými. Bez takýchto úprav totiž následne nemôžu osoby so zdravotným postihnutím naplno užívať svoje základné práva.

V kontexte súčasnej právnej úpravy môžu osoby so zdravotným postihnutím požadovať vyplácanie príspevkov na kompenzáciu svojho zdravotného postihnutia len od a do dosiahnutia určitého veku. Ide teda o situáciu obdobnú odopretiu primeraných úprav, čo Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva považuje za diskrimináciu. Rozlišovaním na základe veku totiž dochádza k situácii, kedy je zdravotne postihnutým osobám nad 65 rokov a pod 6 rokov, bez akéhokoľvek legitímneho dôvodu, odopretý nevyhnutný a adekvátny sociálny príspevok na osobného asistenta, alebo na kúpu motorového vozidla.

Právna úprava pritom vôbec nezohľadňuje, že práve z dôvodu ich vyššieho veku by mala byť, kvôli ich integrácii do spoločnosti, takýmto ľuďom poskytovaná ešte vyššia a nie nižšia miera pomoci. Právna úprava rovnako nezohľadňuje, že zdravotne postihnuté osoby vyššieho veku sú často odkázané iba na dôchodok bez iných zdrojov príjmu, a preto si aj vzhľadom na ich zdravotný stav nemajú možnosť financovať tieto služby z vlastných prostriedkov. Súčasne však môže ísť o aktívnych ľudí, ktorých možnosť začleniť sa do spoločnosti a žiť plnohodnotný život je takýmto spôsobom značne obmedzovaná.

Obdobne, pri osobách mladších ako 6 rokov, právna úprava nezohľadňuje mieru finančnej záťaže, ktorú prináša samotná výchova dieťaťa s ťažkým zdravotným postihnutím, ako aj nárast nákladov v dôsledku liečby zdravotného postihnutia. Podľa Zákonníka práce je síce zamestnávateľ povinný, ak ide o dlhodobo nepriaznivý zdravotný stav dieťaťa vyžadujúci osobitnú starostlivosť, poskytnúť žene alebo mužovi, ktorí o to požiadajú, rodičovskú dovolenku až do dňa, v ktorom dieťa dovŕši šesť rokov veku, ale výška tohto rodičovského príspevku, na ktorý má žena alebo muž nárok počas rodičovskej dovolenky, však nikdy nepokryje všetky náklady spojené so starostlivosťou o dieťa s ťažkým zdravotným postihnutím. Návrat do práce tak býva často nevyhnutný, pričom v prípade, keď sa o ťažko zdravotne postihnuté dieťa stará iba jedna osoba (napr. slobodná matka) môže byť doslova otázkou existenčnou. Ak sa však osoba starajúca sa o dieťa s ťažkým zdravotným postihnutím vráti do práce predtým, ako jej dieťa dovŕši 6. rok života, nemá - podľa súčasnej právnej úpravy - nárok na poskytnutie finančného príspevku na osobnú asistenciu pre svoje dieťa.

Prečo sa zákonodarca rozhodol poskytovanie finančného príspevku na osobnú asistenciu a na kúpu osobného motorového vozidla podmieniť dosiahnutím 6. rokov, resp. neprekročením 65. rokov, nevyplýva ani z dôvodovej správy k zákonu o peňažných príspevkoch (ďalej len „dôvodová správa“). K finančnému príspevku na osobnú asistenciu dôvodová správa uvádza iba

toto konštatovanie: „Ustanovuje sa dolná a horná veková hranica fyzickej osohy s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorej je možné poskytnúť peňažný príspevok na osobnú asistenciu.“

V prípade peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla je dôvodová správa rovnako stručná a uvádza: „Aj naďalej sa navrhuje obmedziť poskytovanie peňažného príspevku do konca kalendárneho roka, v ktorom fyzická osoba dovŕši 65 rokov veku.“

Vzhľadom na uvedené skutočnosti som dospela k záveru, že následkom súčasnej právnej úpravy dochádza k poškodzovaniu práva osôb so zdravotným postihnutím na sociálne zabezpečenie, čo nie je v súlade s čl. 9 a čl. 2 ods. 2 Paktu o hospodárskych právach.»

5. K namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím navrhovateľka uvádza: „Okrem Paktu o hospodárskych právach je Slovenská republika viazaná aj Dohovorom o právach zdravotne postihnutých, ktorý pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 25. júna 2010.

Podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých je Slovenská republiky povinná zaručiť ŤZP osobám právo na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti, čo zahŕňa povinnosť členských štátov zabezpečiť prístup k podporným službám nevyhnutným pre nezávislý život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej.

Dohovor o právach zdravotne postihnutých pod tieto podporné služby výslovne zahŕňa aj osobnú asistenciu. Účelom osobnej asistencie a ďalších inštitútov podľa čl. 19 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých je nielen zabezpečiť internú zložku nezávislého života - teda možnosť sebarealizácie bez odopierania prístupu a príležitostí, ale aj externú zložku sebarealizácie prostredníctvom začlenenia do spoločnosti - teda vytvárania inkluzívnych prostredí. Tieto práva musia byť zároveň poskytované osobám bez ohľadu na ich vek a podobné osobné charakteristiky a vylúčenie takých skupín z poskytovania podporných služieb čl. 19 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých zakazuje. Práva osôb so zdravotným postihnutím nedovoľujú vylúčenie ŤZP osôb z poskytovania podporných služieb, a to ani z dôvodu potreby veľkého rozsahu alebo výnimočného charakteru požadovaných služieb. Preto argument, že osoby vyššieho veku predstavujú neprimeranú záťaž s ohľadom na obsah alebo rozsah požadovanej starostlivosti, nie je možné považovať za dostatočný na ospravedlnenie zaobchádzania, pri ktorom týmto osobám príspevok na osobnú asistenciu vôbec nie je poskytnutý. Práve naopak, osobná asistencia sa má uhrádzať ŤZP osobám na základe personalizovaných kritérií a analýzy potrieb konkrétneho jednotlivca.

Z tohto dôvodu je paušálne vylúčenie osôb nad 65 rokov a pod 6 rokov z poskytovania príspevku na osobnú asistenciu v rozpore s právom na nezávislý spôsob života a začlenenie sa do spoločnosti. Štát totiž naopak, musí zohľadňovať situáciu marginalizovaných skupín spomedzi osôb so zdravotným postihnutím, ako napríklad postavenie žien, detí, mentálne postihnutých, alebo osôb vyššieho veku. Politika štátu musí inkluzívne reagovať aj na potreby týchto marginalizovaných skupín. Takejto potrebe nezodpovedá úprava, v ktorej sú staršie osoby a maloletí pod 6 rokov so zdravotným postihnutím automaticky vylúčení z poskytovania príspevku na osobnú asistenciu, pretože iné dávky, ako napr. dôchodky, alebo príspevky na starostlivosť o dieťa, nedostatočne reagujú na potreby Špecifické pre ich zdravotné postihnutie.

Na základe uvedených konštatácií som preto toho názoru, že ustanovenie § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch nie je v súlade s čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.“

6. K namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím navrhovateľka v návrhu uvádza: «Z obdobných dôvodov porušuje ustanovenie § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch čl. 20

písm. a) a b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých, ktoré zaručujú ŤZP osobám právo na osobnú mobilitu a prístup ku pomôckam na mobilitu. Je treba poukázať na to, že právo na osobnú mobilitu ako takú, je zamerané na výsledok, t. j. možnosť osoby so zdravotným postihnutím túto mobilitu využívať (čl. 20 písm. a) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých). Právo na prístup k pomôckam na mobilitu je naopak zamerané na prostriedky, t. j. povinnosť zodpovedných orgánov pomôcť zdravotne postihnutým osobám v realizácií spomenutého výsledku tak, že im poskytnú vhodné prostriedky a pomôcky na realizáciu tohto práva (čl. 20 písm. b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých). Povinnosť poskytnúť takéto prostriedky teda neexistuje v právnom poriadku izolovane, ale musí zároveň viesť ku efektívnej realizácii samotnej osobnej mobility.

Ako bolo spomenuté, právna úprava aplikovaná na poskytnutie príspevku na kúpu osobného motorového vozidla je takmer totožná s príspevkom na osobnú asistenciu, lebo taktiež paušálne - na základe veku - vylučuje určitú skupinu ŤZP osôb z možnosti získať príspevok. Je nutné poznamenať, že príspevok na kúpu osobného motorového vozidla predstavuje, podľa ustanovenia § 34 ods. 7 a nasledujúcich ustanovení zákona o peňažných príspevkoch, sumu dosahujúcu výšku tisícok eur, ktoré osoba v podobnom zdravotnom stave a podobného veku takmer určite nedokáže získať sama. Zároveň sa tento príspevok poskytuje podľa ustanovenia § 34 ods. 1 len osobám, ktoré sú na individuálnu prepravu osobným automobilom celkom odkázané.

Pretože práve s pribúdajúcim vekom zdravotne postihnutých osôb je pravdepodobnejšie, že sa stanú na individuálnu automobilovú prepravu odkázané, je paušálne odňatie práva zdravotne postihnutých osôb starších ako 65 rokov získať príspevok na kúpu automobilu v rozpore s ich právami. Keďže bez príspevku je možnosť týchto osôb kúpiť si automobil značne obmedzená, zlyháva štát pri plnení povinnosti podľa čl. 20 písm. b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých in fine poskytnúť vhodné pomôcky' „zabezpečením ich finančnej dostupnosti".

Zároveň, keďže ustanovenie § 34 ods. 3 zákona o peňažných prostriedkoch zasiahne do práv osôb starších ako 65 rokov, ktoré by inak mali na tento príspevok nárok, pôjde o opatrenie, ktoré sa dotkne zdravotne postihnutých spĺňajúcich podmienku nároku podľa ustanovenia § 34 ods. 1 zákona o peňažných prostriedkoch, t. j. zasiahne špecificky ľudí, ktorí sú na individuálnu prepravu absolútne odkázaní. Týmto teda predmetné ustanovenie porušuje nielen pozitívny záväzok štátu zabezpečiť vhodné pomôcky pre zdravotne postihnutých ľudí, ale aj ich samotnú možnosť užívať svoje právo na osobnú mobilitu podľa čl. 20 písm. a) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých, lebo pre takto závažne postihnuté osoby bude toto právo bez príspevku na kúpu osobného automobilu prakticky iluzórne.

Osobná mobilita zaručená v čl. 20 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých je navyše nevyhnutnou predispozíciou na to, aby mohla osoba s ťažkým zdravotným postihnutím žiť nezávislým spôsobom života a bola začlenená do spoločnosti v súlade s čl. 19 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.

Túto skutočnosť ostatne uznáva aj dôvodová správa, ktorá k ustanoveniu § 34 zákona o peňažných príspevkoch uvádza: „S cieľom výrazne podporiť tie fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré sú aktívne, sa umožňuje poskytnúť peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla aj vtedy, ak fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím preukáže, že bude zamestnaná alebo bude navštevovať školské zariadenie alebo domov sociálnych služieb alebo špecializované zariadenie alebo denný stacionár."

Preto obmedzovanie osobnej mobility o to väčšmi zasahuje aj do práva na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti. Porušovanie práva na nezávislý spôsob života bolo popísané už vyššie, v kontexte poskytovania príspevku na osobnú asistenciu.

Na základe uvedených skutočností zastávam názor, že ustanovenie § 34 ods. 3 zákona

o peňažných príspevkoch nie je v súlade s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.»

7. K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím navrhovateľka uvádza: «Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých majú zdravotne postihnuté osoby „nárok na rovnakú ochranu zo zákona bez akejkoľvek diskriminácie“. Koncept takejto ochrany stanovuje, že členské štáty sa musia zdržať tvorby a aplikácie takých noriem, ktoré by diskriminovali zdravotne postihnuté osoby.

Túto povinnosť nediskriminácie zosilňuje čl. 5 ods. 2 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých keď stanovuje, že zdravotne postihnutým osobám patrí ochrana „pred diskrimináciou z akýchkoľvek dôvodov“. V praxi to znamená, že nielen odlišné zaobchádzanie z dôvodu zdravotného postihnutia je diskriminačné ako také, ale ochrana zdravotne postihnutých osôb musí byť poskytovaná aj pred diskrimináciou z iných zakázaných dôvodov, ako napríklad vek, prípadne pred akoukoľvek kombináciou týchto dôvodov.

Naplnenie diskriminačných znakov (1. odlišné zaobchádzanie; 2. spôsobujúce ujmu na právach; 3. zo zakázaného dôvodu; 4. osobám v porovnateľnej situácii) je samo o sebe v zmysle Dohovoru o právach zdravotne postihnutých dostatočné na porušenie zákazu diskriminácie aj bez toho, že by boli dotknuté ďalšie práva zasiahnutých osôb. Právo nebyť vystavený diskriminácií má totiž, na základe čl. 5 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých na rozdiel od iných medzinárodných zmlúv o ľudských právach, autonómnu a nie akcesorickú povahu, t. j. samotné právo nebyť diskriminovaný sa aplikuje na každú oblasť regulovanú orgánmi verejnej moci bez ohľadu na to, aké ďalšie práva sú diskriminačným zaobchádzaním dotknuté.

Preto príspevok na osobnú asistenciu a kúpu osobného motorového vozidla musí byť poskytovaný za rovnakých podmienok bez ohľadu na to, či jeho diskriminačným odopretím dochádza k zásahu do iných práv. Ak by aj namietaná právna úprava nebola v rozpore s čl. 19 a čl. 20 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých, bude aj naďalej predstavovať diskrimináciu ťažko zdravotne postihnutých osôb na základe veku, a bude preto v rozpore s čl. 5 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.

V tejto súvislosti považujem za potrebné zdôrazniť, že Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím, ako aj samotný Výbor pre práva osôb so zdravotným postihnutím kladú osobitý dôraz na zákaz viacnásobnej, tzv. intersekčnej diskriminácie.

K intersekčnej diskriminácii dochádza v prípadoch, keď vzájomným pôsobením dvoch diskriminačných dôvodov dôjde k znevýhodneniu, ktoré nenastane v prípade iných osôb, ktoré vykazujú len jeden z nich. V konkrétnom prípade osoba so zdravotným postihnutím (kritérium na aplikáciu zákona), ktorá je zároveň staršia ako 65 rokov, resp. mladšia ako 6 rokov (diskriminačný dôvod na základe veku), nemá právo uchádzať sa o dané príspevky, hoci ich v jej individuálnom prípade môže objektívne potrebovať na zabezpečenie plného rozsahu základných práv. Napádaná právna úprava teda predstavuje prípad takejto intersekčnej diskriminácie, lebo je s jednotlivcom diskriminačné zaobchádzané z viacerých zakázaných dôvodov, pretože vek sám o sebe, ani zdravotné postihnutie samo o sebe, prima facie nevedie ku diskriminácii, lebo operujú v konkrétnom prípade neoddeliteľne.

V konkrétnych podmienkach predmetného prípadu teda

1. poškodená osoba je osobou, na ktorú sa aplikuje zákon o peňažných príspevkoch, ide teda o osobu s ťažkým zdravotným postihnutím, a zároveň;
2. ide o osobu staršiu ako 65 rokov (resp. mladšiu ako 6 rokov), v dôsledku čoho na niektoré príspevky nemá nárok.

Z uvedeného rozboru vyplýva, že pri posudzovaní diskriminácie nemôže ako komparátor slúžiť osoba staršia ako 65 rokov bez zdravotného postihnutia, pretože táto je vyňatá spod pôsobnosti zákona o peňažných príspevkoch, nejde teda o diskrimináciu z dôvodu zdravotného postihnutia v pravom slova zmysle.

Rovnako komparátorom nemôže byť ktorákoľvek osoba bez zdravotného postihnutia mladšia ako 65 rokov (resp. staršia ako 6 rokov), lebo postavenie zdravotne postihnutej osoby je rozhodujúce pri získaní nároku na príspevok, obdobne ako vek.

Pravým komparátorom situácie osôb poškodených napádanou právnou úpravou je teda osoba so zdravotným postihnutím, ktorá je mladšia ako 65 rokov, teda má nárok na predmetné príspevky v zmysle ustanovenia § 22 ods. 2 a ustanovenia § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch.

Osoba nad 65 rokov (resp. pod 6 rokov) veku so zdravotným postihnutím nedokáže voči komparátorovi preukázať prima facie diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia, pretože osoby s rovnakým zdravotným postihnutím mladšie ako ona, môžu získať oba predmetné peňažné príspevky, postihnutá osoba teda nie je vystavená rozdielnemu zaobchádzaniu z dôvodu veku.

Obdobne tak nemôže argumentovať, že je diskriminovaná výhradne na základe zdravotného postihnutia, lebo neexistuje osoba bez zdravotného postihnutia v porovnateľnej situácii, t. j. staršia ako 65 rokov, ktorá by poberala spomínané príspevky (zákon sa vzťahuje špecificky len na zdravotne postihnuté osoby, iné osoby nemajú na peňažné príspevky nárok). Komparátor teda v danom prípade, naopak, vôbec neexistuje a osoba nedokáže preukázať prima facie diskrimináciu ani na základe zdravotného poistenia.

Uvedené konštatovania kompenzuje Výbor pre práva osôb so zdravotným postihnutím práve uvedeným konceptom viacnásobnej diskriminácie, ktorú je teda možné preukázať len tým, že sa pri vyberaní skupiny komparátorov zohľadnia oba diskriminačné dôvody kumulatívne.

Pri posúdení oboch napádaných ustanovení je teda zjavné, že ich aplikáciou dochádza k odlišnému zaobchádzaniu (v podobe nepriznania príspevku osobám TZP nad 65 alebo pod 6 rokov veku), ktoré spôsobuje týmto osobám ujmu (bez priznania príspevku sú značne obmedzené ich možnosti zaobstarať si osobného asistenta, resp. motorové vozidlo na nevyhnutnú osobnú prepravu).

Zároveň je odlišnosť v zaobchádzaní odôvodnená zakázanými kritériami, ktoré na seba vzájomne pôsobia (zdravotné postihnutie a vek) a s ďalšími osobami v podobnej situácii sa pri nenaplnení kritéria veku zaobchádza odlišne (komparátor - osoby TZP, ktoré nedovŕšili vek 65 rokov). Uvedená právna úprava teda napĺňa všetky pojmové znaky diskriminácie podľa čl. 5 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.

Diskriminácia v danom prípade zároveň nie je dostatočne objektívne odôvodniteľná ani ospravedlniteľná. Keďže je zákaz diskriminácie podľa Dohovoru o právach zdravotne postihnutých právo autonómne a nie akcesorické ku hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam druhej generácie, nepodlieha progresívnej realizácii na základe dostupných zdrojov, ale naopak, štát je povinný diskriminačné praktiky odstraňovať bezodkladne.24 Odôvodnenie s cieľom lepšie prerozdeliť v súčasnosti dostupné zdroje v duchu progresívnej realizácie sociálnych práv teda nemôže obstáť vo svetle povinnosti štátu bezodkladne odstrániť diskrimináciu.

Diskrimináciou v oblasti poskytovania príspevkov na osobnú asistenciu a na kúpu motorového vozidla teda dochádza k nesúladu medzi ustanovením § 22 ods. 2 a ustanovením

§ 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch s čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach zdravotne postihnutých.»

8. K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy navrhovateľka v návrhu uvádza: „Rozpor napádanej právnej úpravy s vymedzenými medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi, odôvodňuje vyhlásenie napádaných ustanovení za nesúladné, podľa čl. 125 ods. 3 ústavy. Právna úprava v rozpore s medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zároveň týmto odporuje čl. 1 ods. 2 ústavy, pretože nerešpektuje medzinárodné právo, ktorým je Slovenská republika viazaná a je nadradené zákonu.

Rozpor napádaných ustanovení s uvedenými medzinárodnými zmluvami je navyše dôvodom na vyhlásenie nesúladu predmetných ustanovení s princípom ľudskej dôstojnosti a rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 ústavy. Toto ustanovenie, ako východiskový bod ochrany základných práv, chráni princípy, ktoré v medzinárodnom práve zaručujú konkrétnymi opatreniami inter alia práve už spomenuté medzinárodné zmluvy. Nesúlad s konkrétnymi povinnosťami vyplývajúcimi z týchto zmlúv preto ohrozuje aj samotné hodnoty v čl. 12 ods. 1 ústavy, hoci tento ich zaručuje len abstraktným spôsobom a nie konkrétnymi záväzkami štátu.

V súhrne preto nesúlad napádaných ustanovení zákona o peňažných príspevkoch s ústavou, ako aj s medzinárodnými zmluvami odporuje princípom zvrchovaného, demokratického a právneho štátu, ako ho vymedzuje čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy.“

9. S poukazom na všetky uvedené právne skutočnosti navrhovateľka navrhuje, aby ústavný súd rozhodol nálezom takto: «I. Ustanovenie čl. 22 ods. 2 prvá veta v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhá veta zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 1 ods. 2.čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky; s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach; s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 19 písm. b) Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 1 Protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

II. Ustanovenie § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvá veta, čl. 1 ods. 2., čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky; s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach; s čl. 5 ods. 1 a 2, čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a), b) Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím a s čl. 1 Protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

II. Priebeh konania

10. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh navrhovateľky na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s označenými ustanoveniami ústavy, paktu, Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a dodatkového protokolu na neverejnom zasadnutí pléna 14. novembra 2018 a uznesením č. k. PL. ÚS 16/2018-15 ho prijal v časti namietajúcej nesúlad § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 paktu a s čl. 5 ods. 1 a 2 a čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a nesúlad § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 a čl. 9 paktu a s čl. 5 ods. 1 a 2, čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím na ďalšie konanie. Vo zvyšnej časti (v časti namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1

dodatkového protokolu) návrh navrhovateľky odmietol ako zjavne neopodstatnený.

11. Po prijatí návrhu navrhovateľky na ďalšie konanie uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 16/2018-15 z 13. novembra 2018 si ústavný súd prípisom z 12. decembra 2018 podľa § 39 ods. 1 predchádzajúceho zákona o ústavnom súde (teraz § 86 ods. 1 zákona o ústavnom súde) vyžiadal písomné stanovisko k návrhu navrhovateľky od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 30 ods. 2 predchádzajúceho zákona o ústavnom súde (teraz § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde) účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu.

12. Navrhovateľka listom č. 1681/2018/VOP, doručeným ústavnému súdu 5. februára 2019, oznámila, že v predmetnej veci netrvá na ústnom pojednávaní.

13. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti predložila svoje stanovisko k návrhu navrhovateľky podaním č. 01887/2019/120 doručeným ústavnému súdu 20. februára 2019, v ktorom ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

14. Navrhovateľka sa k stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti vyjadrila vo svojom podaní č. 1681/2018/VOP doručenom ústavnému súdu 23. júla 2019.

15. Národná rada sa k návrhu navrhovateľky vyjadrila podaním č. PREDS-655/2018, PREDS-661/2019 z 23. januára 2020, doručeným ústavnému súdu 31. januára 2020, v ktorom ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania o prijatom návrhu. V prílohe národná rada ústavnému súdu zaslala návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou a prepis rozpravy z 28. schôdze národnej rady 28. októbra 2008.

III. Stanovisko vlády, národnej rady a vyjadrenie verejnej ochrankyne práv

III.1 Stanovisko vlády k návrhu verejnej ochrankyne práv

16. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti posudzovanie súladu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 možno považovať za irelevantné. Odvoláva sa pritom na judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej uvedené články ústavy neupravujú základné práva, ktorých ochrany by bolo možné sa samostatne domáhať, ale sú vstupnou bránou do ústavnej úpravy základných práv a slobôd a ako také majú charakter všeobecného ústavného princípu. Podľa vlády „Regulácia kompenzovania sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia prostredníctvom poskytovania peňažných príspevkov nemá svoj právny základ v druhej hlave ústavy, nemožno ju preto označiť za realizáciu základného ľudského práva alebo slobody.“.

17. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku uvádza: „Ustanovenia namietané navrhovateľkou spadajú pod oblasť práva sociálneho zabezpečenia, ktorého súčasťou je aj sociálna pomoc. Právo sociálneho zabezpečenia predstavuje súbor právnych noriem regulujúcich právne vzťahy pri poskytovaní plnení, ak nastane právom uznaná sociálna udalosť. Právo sociálneho zabezpečenia v sebe zahŕňa komplex inštitútov majúcich formu finančných plnení alebo inej pomoci (napr. poskytnutie služby), prostredníctvom ktorých štát, s cieľom zmierniť alebo prekonať negatívne dôsledky sociálnej udalosti, realizuje časť sociálnych a hospodárskych práv občanov. V konkrétnosti v sebe zahŕňa okrem dávok a služieb sociálnej pomoci aj dávky štátnej sociálnej podpory a sociálneho poistenia.

Osobitne v rámci systému sociálnej pomoci sa do inštitútov sociálnej pomoci premieta princíp individualizácie spočívajúci v princípe potrebnosti, tzn. tieto inštitúty smerujú k cieľu zmierniť alebo prekonať negatívne dôsledky sociálnej udalosti za aktívnej účasti občana a špecificky v prípade fyzických osôb s ťažkým zdravotným postihnutím aj v princípe spoločenskej integrácie, s cieľom pomoci pri vyrovnaní východiskového postavenia a prekonania dôsledkov zdravotného postihnutia. Súčasne je však systém sociálnej pomoci, tvoriaci podskupinu systému sociálneho zabezpečenia, limitovaný princípmi spoločnými pre celú oblasť práva sociálneho zabezpečenia, a to princípom solidarity úzko spätým s princípom ekonomickej únosnosti, ktoré majú svoj logický základ práve v charaktere oblasti sociálneho

zabezpečenia.

Cieľom poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti (§ 1 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu). Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu však súčasne v § 2 ods. 1 vymedzuje, že zmiernenie alebo prekonanie sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia je možné kompenzovať, okrem poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu podľa zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu, aj poskytovaním sociálnych služieb podľa 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 tejto súvislosti je teda potrebné zdôrazniť, že sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia je možné, v rámci zákonmi ponúkaného spektra finančných plnení alebo služieb, kompenzovať rôznymi druhmi peňažných príspevkov, ale aj sociálnymi službami, prípadne ich kombináciou, ako aj poskytovaním dávok štátnej sociálnej podpory v širšom ponímaní systému sociálneho zabezpečenia.“

18. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku ďalej poukazuje na skutočnosť, že zákaz diskriminácie nie je absolútny. Podľa vlády „... právne rozdelenie osôb na rôzne skupiny môže byť akceptovateľné, ak nie je svojvoľné, ale sleduje sa ním legitímny cieľ“. Odvolávajúc sa aj na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vláda uvádza: „... diskriminácia z dôvodu veku v niektorých prípadoch je primeraná a nevyhnutná.“ Pre zavedenie nerovnakého postavenia musia podľa vlády existovať legitímne dôvody.

19. Podľa vlády „... je nerovnaké postavenie osôb s ťažkým zdravotným postihnutím prípustné, samozrejme za splnenia podmienky legitimity, pričom materiálny obsah pojmu legitímne dôvody vníma najmä v opise osobitostí spoločenských vzťahov, do akých sa nerovnaké postavenie zavádza, historických, ekonomických a sociologických špecifík spoločenských vzťahov existujúcich v oblasti, ktorú relevantné právne normy upravujú a samozrejme motivácií a cieľov, ktoré chce zákonodarca právnou úpravou presadzovať.

Do slovenského právneho poriadku sa veková hranica na vznik nároku na poskytovanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, resp. peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, dostali už pred niekoľkými desaťročiami ako súčasť prelomových zmien v sociálnej pomoci, ktoré boli inšpirované tzv. švédskym modelom sociálnej politiky.“.

20. K spodnej hranici (6 rokov) pre priznanie nároku na peňažný príspevok na osobnú asistenciu vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku uvádza: «Spodná hranica (6 rokov) pre získanie nároku na peňažný príspevok na osobnú asistenciu bola v slovenskom právnom poriadku prvýkrát ustanovená zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci, teda priamo so zavedením inštitútu osobnej asistencie v slovenskom právnom poriadku.

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o sociálnej pomoci (tlač č. 949) okrem iného uvádza, že „Navrhuje sa ako jedna z foriem kompenzácie poskytovať peňažný príspevok na osobnú asistenciu. Tento možno poskytnúť občanovi najskôr od siedmeho roku veku dieťaťa. Ustanovuje sa však, že osobným asistentom dieťaťa do dosiahnutia plnoletosti nemôže byť rodič dieťaťa ani osoba, ktorá toto dieťa prevzala do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov. Peňažný príspevok na osobnú asistenciu je určený na poskytnutie odmeny pre osobného asistenta, t. j. pre osobu, ktorá pomáha zabezpečovať občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím jeho životné potreby v oblasti nevyhnutných životných úkonov a nevyhnutných prác v domácnosti, pohybu, orientácie a dorozumievania, ktorá nie je jeho opatrovateľom, ale asistentom. Aj keď občan s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaný na pomoc inej osoby, umožňuje sa, aby sám rozhodol a vybral si osobu, ktorá mu túto pomoc poskytne. V rámci takto koncipovanej osobnej asistencie vidíme záruku toho, že občan s ťažkým zdravotným postihnutím prestáva byť v pozícii opatrovaného, ale stáva sa aktívnym subjektom riešenia svojej životnej situácie.“.

Pôvodne navrhovaná hranica siedmich rokov veku bola pozmeňujúcim návrhom vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky znížená na šesť rokov veku, s nasledujúcim odôvodnením: „Ide o zmenu vekovej hranice v nadväznosti na rodičovský príspevok. ...“.

Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu prevzal dovtedajšiu právnu úpravu a ponechal spodnú hranicu pri peňažnom príspevku na osobnú asistenciu na úrovni šiestich rokov.

Z uvedeného vyplýva, že primárnym účelom osobnej asistencie je podpora nezávislosti fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím s cieľom vymaniť ju z pozície „opatrovaného“. Tento cieľ potvrdzuje aj znenie § 20 ods. 2 prvej vety zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu: „Účelom osobnej asistencie je aktivizácia, podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a podpora jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít.“. Osobitne dávame do pozornosti, že aktivizácia a podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím nie je vymedzená ako oddelený a samostatný cieľ, ale ide o prvok celkového cieľa, ktorý sa sleduje dosiahnuť a ktorým je aktivizácia a podpora sociálneho začlenenia s vyššou kvalitou spočívajúcou v nezávislosti pri rozhodovaní sa a ovplyvňovaní toho ako má prebiehať.

V tomto kontexte možno vo všeobecnosti konštatovať, že naplnenie účelu poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu u dieťaťa do šiestich rokov jeho veku je pre určujúcu väčšinu nesplniteľné a z tohto dôvodu sa ako účelnejšie javí také nastavenie pomoci štátu, ktorým sa predĺži podpora starostlivosti o dieťa s ťažkým zdravotným postihnutím až do šiestich rokov veku dieťaťa. S tým korešponduje predĺžené poskytovanie rodičovského príspevku až do šiestich rokov veku dieťaťa, ak má dieťa nepriaznivý zdravotný stav (zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Rovnaké podporné obdobie sa uplatňuje aj v prípade poskytovania príspevku na starostlivosť o dieťa s dlhodobo nepriaznivým zdravotným stavom až do šiestich rokov veku dieťaťa podľa zákona č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ďalšou formou podpory zo strany štátu je zaradenie osôb, ktoré sa starajú dieťa do šiestich rokov veku, medzi tzv. poistencov štátu. Cieľom je „neukrátenie“ osôb, ktoré z dôvodu osobnej starostlivosti o dieťa do šiestich rokov veku, nemôžu vykonávať zárobkovú činnosť, na budúcich dôchodkových dávkach. To znamená, že tieto osoby sú za obdobie starostlivosti o dieťa povinne dôchodkovo poistené a poistné za ne platí štát.

V tejto súvislosti poznamenávame, že rovnaké motivácie viedli štát k ustanoveniu hranice šesť rokov veku opatrovanej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím aj na vznik nároku na peňažný príspevok na opatrovanie, ktorého cieľom je obdobne, ako pri osobnej asistencii, kompenzovať odkázanosť fyzickej osoby na pomoc inej osoby. Vekovú hranicu pri tomto príspevku však navrhovateľka v návrhu nenapáda.»

21. K hornej vekovej hranici (65 rokov) pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza: «Horná veková hranica (65 rokov) pri peňažnom príspevku na osobnú asistenciu sa stala súčasťou podmienok na vznik nároku na príspevok na osobnú asistenciu až na základe zákona č. 450/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov. Dôvodová správa k tomu uvádza: „Navrhuje sa zúžiť okruh občanov s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorým je možné poskytovať peňažný príspevok na osobnú asistenciu tak, že sa určuje horná veková hranica na 65 rokov veku. Neobmedzením hornej vekovej hranice dochádzalo k situáciám, že sa poskytoval tento peňažný príspevok aj starším občanom, pričom cieľ osobnej asistencie (podpora nezávislosti a spoločenskej integrácie občana) sa tým nedosiahol. Finančné prostriedky získané z tohto peňažného príspevku riešili

skôr ekonomickú situáciu v rodine, než zmenu kvality života starších občanov. Navrhovaná veková hranica bola stanovená v súlade s Rezolúciou VZ OSN č. 37/51 z roku 1982.

Zákonom č. 721/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa v čl. III novelizoval aj zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci. Touto novelou sa upravili podmienky nároku na príspevok na osobnú asistenciu takto: „(20) Peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno poskytovať občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím po dovŕšení 65. roku veku, len ak je tento občan zamestnaný.

Citovaná úprava bola do predmetného návrhu zákona (tlač 887) doplnená pozmeňujúcim návrhom vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky s týmto odôvodnením: „Navrhovaná zmena predstavuje podporu aktívneho života občanov s ťažkým zdravotným postihnutím tým, že vytvorí podmienky umožňujúce zotrvať v pracovnom procese, resp. opätovne sa zamestnať aj občanom s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorí sú starší ako 65 rokov a sú odkázaní na osobnú asistenciu. Predpokladáme, že navrhovaná zmena nebude mať výrazný finančný dopad.“.

Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu prevzal dovtedajšiu právnu úpravu, čo sa týka obmedzenia nároku na poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu do veku 65 rokov, avšak zaviedol dve zmeny. Prvou bolo upustenie od výnimky, že príspevok možno poskytovať aj po 65. roku veku, ak je fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím zamestnaná. Druhá zmena naopak zavádzala výnimku, podľa ktorej „Po dovŕšení 65. roku veku možno tento príspevok poskytovať, len ak bol fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku.“.

Pri tvorbe zákona sa vychádzalo zo švédskeho modelu pomoci osobám s ťažkým zdravotným postihnutím (LSS - Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade), ktorý na Slovensko priniesol vtedajší riaditeľ Inštitútu Nezávislého života v Štokholme Adolf Ratzka. Podľa švédskeho modelu je možné peňažný príspevok na osobnú asistenciu poskytovať osobám nad 65 rokov iba v prípade, ak tieto osoby príspevok poberali aj pred dosiahnutím hranice 65 rokov.

Horná veková hranica pri peňažnom príspevku na osobnú asistenciu (65 rokov) je v rámci systematiky práva sociálneho zabezpečenia zosúladená s medzinárodným právom (Dohovor MOP č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia), ktoré definuje produktívny vek do 65 rokov a reflektuje na hranicu staroby, ktorá podľa teórie práva sociálneho zabezpečenia nastáva vo veku 60 - 65 rokov. Veková hranica 65 rokov vychádza z demografickej teórie ekonomickej aktivity obyvateľstva a predstavuje všeobecnú vekovú hranicu, do ktorej je intenzita ekonomickej aktivity najvyššia.»

22. K hornej vekovej hranici (65 rokov) pre priznanie peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza: «Horná veková hranica pri peňažnom príspevku na kúpu osobného motorového vozidla (65 rokov) bola v právnom poriadku Slovenskej republiky zavedená zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci. V roku 1999 bola hranica prechodne zvýšená na 68 rokov a následne zákonom č. 450/2000 Z. z. vrátená na pôvodných 65 rokov s nasledujúcim odôvodnením: „Znižuje so veková hranica na poskytovanie peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla na 65 rokov veku občana tak, aby sa dôslednejšie odlíšili sociálne dôsledky v oblasti mobility súvisiace s jeho ťažkým zdravotným postihnutím a nie s vekom (vychádzalo sa z Rezolúcie VZ OSN č. 37/51 z roku 1982).

Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu prevzal dovtedajšiu právnu úpravu, pričom ustanovenie hornej vekovej hranice odôvodňoval rovnako, ako pri príspevku na osobnú asistenciu.»

23. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti «S cieľom poukázať na legitimitu

ustanovenia vekových hraníc, ako podmienok pre splnenie nároku na poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, resp. peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, je nevyhnutné určiť kritériá, ktorými je možné mieru legitimity zhodnotiť. Najobjektívnejšou cestou sa zdá odôvodnenie legitimity samotných príspevkov. Objektívne možno konštatovať, že príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia spĺňajú cieľ, pre ktorý boli ustanovené, ak sú primerané. Takéto príspevky možno potom označiť za legitímne. Na neurčitý pojem „primeranosť“ možno analogicky použiť vyjadrenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v odôvodnení rozsudku č. 9So/20/2010 zo dňa 26. januára 2011 k primeranosti hmotného zabezpečenia v starobe uviedol: „Úroveň hmotného zabezpečenia musí byť v intenciách článku 39 ods. 1 Ústavy primeraná

1. tak vo vzťahu k predchádzajúcej úrovni hmotného zabezpečenia, ktorú mal občan pred vznikom sociálnej udalosti, ktorou je v danom prípade dovŕšenie dôchodkového veku (princíp zásluhovosti)
2. ako aj vo vzťahu k priemernej úrovni hmotného zabezpečenia občanov (princíp solidarity)
3. a napokon aj vo vzťahu k ekonomickým možnostiam zabezpečenia určitej úrovne hmotného zabezpečenia štátom (princíp ekonomickej únosnosti).

Princíp zásluhovosti v právnej úprave sociálnej pomoci nemožno, vychádzajúc z jej filozofickej podstaty, uplatniť. ...ustanovenia namietané navrhovateľkou spadajú pod oblasť práva sociálneho zabezpečenia, ktorého súčasťou je aj systém sociálnej pomoci - systém, ktorý je vzhľadom na jeho účel, a to poskytnúť pomoc pri prekonaní alebo zmiernení negatívnych dôsledkov sociálnej udalosti, ktoré nie je občan schopný riešiť svojimi vlastnými silami, zákonite ovplyvňovaný princípom celospoločenskej solidarity, princípom individualizácie, ale aj princípom ekonomickej únosnosti. Pre ďalšiu argumentáciu možno teda princíp zásluhovosti nahradiť princípom individualizácie. Kritériá pre primeranosť v sociálnej pomoci by tak mohli tvoriť princíp individualizácie, princíp solidarity a princíp ekonomickej únosnosti.».

24. K princípu individualizácie vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku uvádza: «Právne predpisy v oblasti sociálnej pomoci sledujú vždy konkrétny cieľ vo vzťahu k danej skupine príjemcov. V prípade poskytovania peňažných príspevkov na kompenzáciu je to podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti. Poskytnutím peňažných príspevkov sa kompenzujú sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia, podporuje sa sociálna integrácia, samostatný - nezávislý život, podporujú sa rovnaké príležitosti, ich poskytovaním sa tiež prispieva k podpore štúdia a zamestnanosti fyzických osôb so zdravotným postihnutím. Rovnaké sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia je však možné, v rámci systému sociálnej pomoci, kompenzovať rôznymi druhmi finančných plnení alebo služieb.

Nemožno preto súhlasiť so smerovaním argumentácie navrhovateľky, že vzhľadom na to, že „zdravotne postihnuté osoby vyššieho veku sú často odkázané iba na dôchodok bez iných zdrojov príjmu, a preto si aj vzhľadom na ich zdravotný stav nemajú možnosť financovať tieto služby z vlastných prostriedkov“, by týmto osobám bola odopretá akákoľvek ďalšia pomoc pri kompenzácii sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia...

V tejto súvislosti má svoj právny význam posúdenie účelu príspevku na osobnú asistenciu a príspevku na kúpu osobného motorového vozidla v kombinácii s posúdením účelu ďalších foriem kompenzácií sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia.

Peňažný príspevok na osobnú asistenciu kompenzuje náklady súvisiace so zabezpečením osobnej asistencie, ktorej účelom „je aktivizácia, podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a podpora jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných rolí, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít“. Úprava osobnej asistencie zdôrazňuje primárne princíp sebamanažmentu v živote človeka. Osobná asistencia je oproti peňažnému príspevku na opatrovanie, ktorého účelom je „zabezpečiť každodenne pomoc fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím pri úkonoch sebaobsluhy, pri úkonoch starostlivosti o domácnosť

a pri realizovaní sociálnych aktivít s cieľom zotrvať v prirodzenom domácom prostredí“, zameraná na osoby v aktívnom a produktívnom veku. Zákonodarca súčasne ponechal možnosť poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu osobám v „postproduktívnom“ veku, ak im tento príspevok bol poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku. Účelom bolo najmä zohľadnenie pokračovania v pracovných aktivitách u týchto osôb. Aj vzhľadom na tieto skutočnosti sa nové posúdenie vykonáva minimálne raz za tri roky, t. j. aj u osôb starších ako 65 rokov sa skúma, či je osobná asistencia stále vhodnou formou kompenzácie.

Peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla je využívaný na účely podpory sociálnej integrácie/inklúzie človeka, ktorá sa primárne spája s aktivitami v oblasti vzdelávania, zamestnania a poskytovania sociálnych služieb (§ 34 ods. 6 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu). V porovnaní s účelom peňažného príspevku na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich so zabezpečením prevádzky osobného motorového vozidla a peňažného príspevku na prepravu (§ 38 ods. 9 a § 36 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu), ktoré sú zamerané na podporu väčšieho spektra aktivít (okrem pracovných a vzdelávacích aktivít sú to aj rodinné aktivity a občianske aktivity), je peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla určený primárne na podporu tých aktivít, ktoré majú charakter kontinuálne sa opakujúcich a z časového hľadiska dlhodobo trvajúcich aktivít.

Pri ustanovení vekovej hranice 65 rokov je nevyhnutné zdôrazniť, že svojou povahou boli peňažné príspevky na kompenzáciu adresované vždy vo vzťahu k fyzickým osobám vo vekovej kategórii, od ktorej spomenuté aktivity možno spravodlivo predpokladať a požadovať. V súčasnosti sú peňažné príspevky nastavené tak, aby sa poskytovali najmä osobám, ktoré vykonávajú pravidelné integračné aktivity, s čím súvisí aj vek danej osoby (najmä vzdelávanie od 6. roku veku a vykonávanie zamestnania v produktívnom veku). V tomto kontexte nie je, podľa názoru ministerstva, ustanovenie hornej vekovej hranice pre vznik nároku v rozpore s antidiskriminačným právom. Povaha a charakter peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla a peňažného príspevku na osobnú asistenciu (posilnenie aktívnej sebarealizácie) odôvodňujú legitímne rozlišovanie, resp. zužovanie okruhu oprávnených fyzických osôb z dôvodu veku. Tieto peňažné príspevky majú za cieľ vyrovnať nevýhody (kompenzovať sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia v oblasti mobility a sebaobsluhy), vyplývajúce fyzickým osobám z ich zdravotného znevýhodnenia v produktívnom ekonomicky aktívnom veku, a to so súvisiacou potrebou podpory ich zamestnania a zamestnateľnosti. Legitímnym cieľom je požiadavka na zapojenie fyzických osôb s ťažkým zdravotným postihnutím v ekonomicky aktívnom veku do života spoločnosti na rovnoprávnom základe.

Vymedzenie hranice produktívneho veku hranicou 65 rokov veku vychádza z Dohovoru MOP č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia a z demografickej teórie ekonomickej aktivity obyvateľstva, ktorá určuje vekovú hranicu 65 rokov ako všeobecnú vekovú hranicu, do ktorej je intenzita ekonomickej aktivity najvyššia.»

25. K princípu solidarity a princípu ekonomickej únosnosti vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku uvádza: «Pri kompenzácii sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia má štát, pri zohľadnení princípu ekonomickej únosnosti, ambíciu zabezpečiť prostredníctvom zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu iba čiastočnú kompenzáciu sociálnych udalostí na základe princípu solidarity. Podľa § 2 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu sa definuje sociálny dôsledok ťažkého zdravotného postihnutia ako „znevýhodnenie, ktoré má fyzická osoba z dôvodu jej ťažkého zdravotného postihnutia v porovnaní s fyzickou osobou bez zdravotného postihnutia rovnakého veku, pohlavia a za rovnakých podmienok a ktoré nie je schopná z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia prekonať sama“. Dotknuté peňažné príspevky podľa zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu nie sú teda určené na samoúčelné zvyšovanie peňažného príjmu fyzických osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ale sú principiálne určené na krytie

nákladov spojených s prekonávaním prekážok začlenenia sa do spoločnosti definovaných týmto zákonom.

V tomto kontexte preto nie je možné súhlasiť s úvahami, že prostredníctvom peňažných príspevkov na kompenzáciu má byť zabezpečené zvýšenie príjmu k dôchodkovej dávke, resp. rodičovskému príspevku. Takéto nahliadanie koliduje s účelom, na ktorý sú peňažné príspevky na kompenzáciu poskytované.

Princíp solidarity sa prejavuje aj v tom, že práva súvisiace s integráciou osôb so zdravotným postihnutím, ktoré sa Slovenská republika zaviazala napĺňať, nie sú realizované jedným opatrením. Naopak, ide o portfólio služieb financovaných z verejných zdrojov, ktorými sa štát snaží zabezpečiť na báze solidarity a finančnej udržateľnosti dôstojný život osobám so zdravotným postihnutím. V prípade, že fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím nemá pravidelné sociálne aktivity, ktoré zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu alebo kúpu osobného motorového vozidla predpokladá, je možné jej odkázanosť na pomoc inej osoby, ako aj odkázanosť na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom, riešiť ďalšími peňažnými príspevkami alebo sociálnymi službami, prípadne ich kombináciou. Kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia v oblasti sebaobsluhy je možné realizovať napríklad peňažným príspevkom na opatrovanie, sociálnymi službami, konkrétne domácou opatrovateľskou službou, denným stacionárom alebo inými formami sociálnych služieb podmienenými odkázanosťou na danú službu. Oblasť mobility je kompenzovaná napríklad peňažným príspevkom na prepravu, peňažným príspevkom na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich so zabezpečením prevádzky motorového vozidla, prepravnou službou, či prepravou v oblasti zdravotníctva (dopravná zdravotná služba). Z uvedeného vyplýva, že fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím nebolo odňaté právo na sociálnu pomoc v prípade jej odkázanosti na pomoc inej osoby, resp. odkázanosti na individuálnu prepravu, nástroje a forma, akou sa táto pomoc poskytuje, sú však nastavené aj z hľadiska ich účelnosti a adresnosti. Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu teda garantuje právo fyzických osôb s ťažkým zdravotným postihnutím na sociálnu pomoc, s dôrazom na efektivitu a účelnosť kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia pri zachovaní ľudskej dôstojnosti týchto osôb...

Pre úplnosť uvádzame, že okrem opatrení zameraných na zlepšovanie života osôb so zdravotným postihnutím v systéme sociálneho zabezpečenia, sú v právnom poriadku Slovenskej republiky zavedené ďalšie podporné opatrenia, majúce formu najmä výhod a zliav (napr. odpustenie koncesionárskych poplatkov, zľavy v miestnej hromadnej doprave, zľavy na miestnych daniach a poplatkoch atď.).

Peňažné príspevky na kompenzáciu sú hradené výlučne zo štátneho rozpočtu bez toho, aby ich poskytovanie bolo podmieňované povinným poistením fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím (princíp solidarity). Súčasne sa však ich výška odvíja od sociálnoekonomickej situácie krajiny (princíp ekonomickej únosnosti). V tejto súvislosti má svoje opodstatnenie upriamenie pozornosti na skutočnosť, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla patria k peňažným príspevkom s najvyšším finančným dopadom na štátny rozpočet. V roku 2018 sa na účely vyplácania peňažného príspevku na osobnú asistenciu vynaložilo spolu 55 045 675.- € a na peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla 9 516 086.- € (zdroj: Inštitút sociálnej politiky).

Z historického exkurzu vývoja právnej úpravy peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla možno vyvodiť snahu zákonodarcu o nastavenie takej právnej úpravy, ktorá by popri zachovaní princípu individualizácie našla rovnováhu medzi princípom solidarity a princípom ekonomickej únosnosti v kontexte sociálnych, ekonomických a politických podmienok. Je zrejmé, že pri existencii obmedzených ekonomických možností bolo nevyhnutné brať do úvahy najmä dva

faktory vplývajúce na dlhodobú udržateľnosť tohto systému. Prvým faktorom bola výška príspevkov a druhým osobný rozsah subjektov, ktorým by sa mali príspevky vyplácať. Rozširovaním osobného rozsahu sa pri konštantnej sume celkových finančných zdrojov, znižuje výška vyplácaných príspevkov. Vzhľadom na to, že účel peňažných prostriedkov môže byť reálne splnený len pri dosahovaní relevantnej výšky príspevkov, bolo nevyhnutné, a teda legitímne, zúžiť osobný rozsah ustanovením vekových hraníc pri jednotlivých príspevkoch...»

26. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s označenými medzinárodnými zmluvami vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku uvádza: «V máji 2012 predložila Slovenská republika Výboru OSN pre osoby so zdravotným postihnutím komplexnú správu o opatreniach prijatých na účel plnenia záväzkov vyplývajúcich z dohovoru a o pokroku, ktorý v tomto smere dosiahla. Výbor OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím posúdil (aj za účasti delegácie Slovenskej republiky) Východiskovú správu Slovenskej republiky na svojom zasadnutí v dňoch 4. - 5. apríla 2016. Vo svojich záverečných odporúčaniach (zo dňa 18. apríla 2016) však nenamietal žiadne porušenie čl. 19 a čl. 20 dohovoru, resp. nedospel k záveru, že stanovenie akejkoľvek vekovej hranice je v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie.

V júli 2015 bola Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím predložená aj alternatívna správa, ktorá informovala o implementácii dohovoru z pohľadu organizácií osôb so zdravotným postihnutím. Správa bola vypracovaná predstaviteľmi členských organizácií Národnej rady občanov so zdravotným postihnutím v Slovenskej republike a medzinárodnej organizácie Mental Disability Advocacy Center. Alternatívna správa popisovala nielen aktuálnu situáciu v Slovenskej republike, ale súčasne vysvetľovala, v ktorých oblastiach legislatíva a prax porušujú konkrétne články dohovoru. V bode 26 (k čl. 19 dohovoru) spracovatelia alternatívnej správy uviedli, že ustanovenie týkajúce sa peňažného príspevku na osobnú asistenciu považujú vzhľadom na stanovenie hornej vekovej hranice (65 rokov veku) pre fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím za diskriminačné, avšak Výbor OSN pre osoby so zdravotným postihnutím sa s ich tvrdením nestotožnil a pri posudzovaní Východiskovej správy Slovenskej republiky nepovažoval za potrebné sa ním zaoberať.

Prijatím Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ktorý bol ratifikovaný v roku 1976 (sukcesia Slovenskou republikou v roku 1993), sa Slovenská republika zaviazala o rozvoj a dodržiavanie práv obsiahnutých v medzinárodnom pakte, pričom ide o tzv. mäkké právo, ktoré zmluvné strany realizujú postupne podľa svojich materiálnych, finančných a ľudských možností.

Navrhovateľka namieta rozpor čl. 2 ods. 2 a čl. 9 medzinárodného paktu s § 22 ods. 2 a § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu. Podľa čl. 2 medzinárodného paktu sa každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, zaväzuje, pokiaľ tak už neustanovujú existujúce zákonodarné alebo iné opatrenia, že podnikne nevyhnutné kroky v súlade so svojimi ústavnými postupmi a ustanoveniami tohto paktu, aby schválil také zákonodarné alebo iné opatrenia potrebné na to, aby sa uplatnili práva uznané v pakte. Čl. 2 ods. 2 ukladá zmluvným štátom povinnosť zaručiť nediskriminačný prístup pri uplatňovaní každého jedného hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho práva, ktoré je v pakte upravené a možno ho uplatňovať len v spojení s týmito právami.

Vo svojom Všeobecnom komentári č. 5 Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva definoval diskrimináciu osôb so zdravotným postihnutím ako „akékoľvek rozdiely, výnimky, obmedzenia alebo výhody, alebo odopretie primeraných úprav z dôvodu zdravotného postihnutia, ktorého dôsledkom je zrušenie alebo znemožnenie priznania, požívania alebo výkonu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.“ Odopretie primeraných úprav by malo byť v národnom právnom poriadku zaradené medzi zakázané formy diskriminácie na základe zdravotného postihnutia. Medzinárodný pakt zaraďuje medzi zakázané dôvody diskriminácie aj vek. Ako už bolo uvedené, zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu umožňuje

v prípade odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej osoby alebo v prípade odkázanosti na individuálnu prepravu kompenzovať sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia niekoľkými formami kompenzácie, ako aj formou poskytovania sociálnych služieb a poskytovaním štátnej sociálnej podpory, ktoré sa logicky dopĺňajú a na seba nadväzujú. Z tohto dôvodu nie je možné hovoriť o odopretí práva na sociálnu pomoc z dôvodu veku, nakoľko v zákone o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ide výlučne o vnútroštátnu legislatívnu úpravu podmienok priznávania vhodných foriem kompenzácie na základe individuálneho posúdenia.

Dohovor OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím vo svojom čl. 1 deklaruje cieľ jeho prijatia, ktorým je presadzovať, chrániť a zabezpečovať plné a rovnaké využívanie všetkých ľudských práv a základných slobôd všetkými osobami so zdravotným postihnutím a podporovať úctu k ich prirodzenej dôstojnosti. Avšak nástroje, ktorými štát tento cieľ zabezpečí, je ponechaný na úvahu každého štátu. Rovnaké využívanie ľudských práv a základných slobôd, vrátane práva na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, nie je možné vykladať a aplikovať totožne, keďže účelom zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu nie je kompenzovať každú fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím totožným spôsobom, ale čo najvhodnejším a najprimeranejším spôsobom, s prihliadnutím na jej osobitné vlastnosti asociálnu situáciu. Peňažné príspevky na kompenzáciu sú dávkami sociálnej pomoci, nárok na ne je posudzovaný na základe individuálneho a diskrečného posudzovania osobných potrieb žiadateľov o peňažný príspevok na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia. Tieto dávky, vyplácané z finančných prostriedkov štátneho rozpočtu, sú úzko prepojené na hospodársku a sociálnu situáciu štátu. Štát je oprávnený legitímne upraviť pravidlá a podmienky vyplácania týchto dávok a tým zabezpečiť adresné poskytovanie sociálnej pomoci. Uplatňované kritériá sú objektívne a zákonom špecifikované a v prípade, že sú splnené, priznávajú nárok na dávku. S uvedeným konštatovaním sa stotožňuje aj Súdny dvor EÚ v rozsudku Súdneho dvora zo dňa 16. septembra 2015 C-433/13 Komisia/Slovensko, ECLI:EU:C:2015:602.

Ustanovenia čl. 19 a čl. 20 dohovoru deklarujú rovnaké právo všetkých osôb so zdravotným postihnutím na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti so slobodou voľby a kontroly vlastného života a právo na osobnú mobilitu. Predmetné ustanovenia dohovoru však dávajú zmluvným stranám pomerne široký priestor na voľbu nástrojov na presadzovanie a garantovanie týchto práv. Podľa čl. 19 písm. b) dohovoru: „Zmluvné strany ... zabezpečia, aby .... osoby so zdravotným postihnutím mali prístup k celému spektru podporných služieb, či už domácich alebo pobytových a ďalších komunitných podporných služieb vrátane osobnej asistencie, ktoré sú nevyhnutné pre nezávislý život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej a ktoré zabraňujú izolácii a segregácii v spoločnosti“. Podľa čl. 20 dohovoru zmluvné strany príjmu účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility a to aj tým, že
- uľahčia osobnú mobilitu osôb so zdravotným postihnutím takým spôsobom a v takom čase, aký si zvolia ony samy, a to za prijateľné ceny;
- uľahčia prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kvalitným pomôckam na mobilitu, k zariadeniam, k podporným technológiám, k rôznym formám živej asistencie a k sprostredkovateľom, a to aj zabezpečením ich finančnej dostupnosti;“.

Zákon o peňažných príspevkoch na kompenzáciu zabezpečuje presadzovanie a garantovanie týchto práv prostredníctvom rôznych opatrení, čím rešpektuje základné zásady dohovoru (čl. 3), a to predovšetkým rešpektovanie prirodzenej dôstojnosti, autonómie a nezávislosti jednotlivca [(čl. 3 písm. a)], ako aj plné a účinné zapojenie a začlenenie do spoločnosti [(čl. 3 písm. c)] a skutočnosť, že sú základom práva na nezávislý život a začlenenie sa do spoločnosti.

Ako už bolo uvedené, Výbor OSN pre osoby so zdravotným postihnutím vo svojich záverečných odporúčaniach k Východiskovej správe Slovenskej republiky v roku 2016 neprijal záver, že určenie akejkoľvek vekovej hranice je v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie.

Výhrady k vekovým hraniciam neboli napadnuté v procese ratifikácie dohovoru ani v Záverečných odporúčaniach Výboru OSN pre práva osôb so zdravotným postihnutím, ktorému boli tieto vekové hranice známe.

Podľa všeobecných záväzkov dohovoru v čl. 4 ods. 2, ak ide o hospodárske, sociálne a kultúrne práva, každý štát, ktorý je zmluvnou stranou tohto dohovoru, sa zaväzuje prijať opatrenia v maximálnom rozsahu svojich prostriedkov a v prípade potreby aj v rámci medzinárodnej spolupráce s cieľom postupne dosiahnuť plnú realizáciu týchto práv bez toho, aby to malo vplyv na záväzky obsiahnuté v tomto dohovore, ktoré sú v súlade s medzinárodným právom bezprostredne uplatniteľné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (viď. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3So 70/2005 z 3. novembra 2005, viď. aj uznesenie ústavného súdu II. ÚS 588/2017 zo dňa 6. októbra 2017) v nadväznosti na čl. 7 ods. 5 ústavy konštatoval, že ratifikovaný právny dokument nezakladá práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb tak, aby úprava obsiahnutá v tomto dokumente mohla mať výlučnú prednosť pred zákonom bez možnosti vnútroštátnej úpravy. Práva a povinnosti v ňom upravené (napríklad Dohovor o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ďalšie) nie sú stanovené jednoznačne a dostatočne konkrétne. Zároveň uviedol, že vnútroštátne právne predpisy môžu ustanoviť osobitné podmienky priznania dávok poskytovaných štátom, predovšetkým v rámci sociálneho zabezpečenia jedincov. Vzhľadom na uvedené je možné konštatovať, že osobitné podmienky priznania peňažných príspevkov na kompenzáciu sú tou zákonnou úpravou, ktorú dohovor predpokladá a je jeho konkrétnym naplnením.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 1Sdo 8/2006 zo dňa 28. novembra 2006 uviedol, že dohovor je všeobecnou deklaráciou, ktorá však oprávňuje každú krajinu upraviť vnútroštátny zákon na svoje vlastné podmienky. Všeobecná deklarácia nie je záväzná, pokiaľ jej obsah je zapracovaný v konkrétnom právnom predpise. Na základe toho konštatoval, že Slovenská republika akceptovala dohovor, na konkrétne podmienky upravila možnosť riešenia otázok sociálneho zabezpečenia, tým pádom aj riešenie otázky priznávania peňažných príspevkov na kompenzáciu. Sprísnenie vyplácania sociálnych dávok v krajine ešte neznamená, že tieto sa priznávajú, resp. nepriznávajú v rozpore s dohovorom. Konkrétnosť právneho predpisu záleží nielen na otázkach všeobecného charakteru, ale aj na ekonomických a iných podmienkach tej - ktorej krajiny a na filozofii vyplácania sociálnych dávok. Z uznesenia ústavného súdu II. ÚS 588/2017 zo dňa 6. októbra 2017 vyplýva, že pokiaľ zákonodarca aplikoval takúto možnosť ustanovenia podmienky vzniku nároku na sporné sociálne dávky, v zmysle vyššie uvedeného nepostupoval v rozpore s dohovorom.»

27. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti napokon vo svojom stanovisku dodáva: „Vláda zastáva názor, že nerovnaké postavenie v prístupe k časti sociálnej pomoci nemôže spočívať v osobitných podmienkach ustanovených právnou normou, ak tieto podmienky korešpondujú legitímnemu účelu v rámci regulácie tejto časti právnych vzťahov. Inými slovami, pri neopomenutí sledovania účelu jednotlivých inštitútov právnej regulácie kompenzácie sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, nie je možné pod pojem znevýhodnenie subsumovať priznanie inej vhodnejšej a účelnejšej pomoci. Navrhovateľkou napadnuté ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu objektívne určujú obmedzenia súvisiace s vekom, ktoré diskvalifikujú osobu pri prístupe ku konkrétnemu právu a jeho realizácii, avšak súčasne je štátom garantované poskytnutie a realizácia iného primeraného práva v rámci systému sociálnej pomoci, a to vo vzťahu ku všetkým vekovým skupinám obyvateľstva, rešpektujúc pritom princípy individualizácie, solidarity a ekonomickej únosnosti. Princíp rovnosti by bol narušený, ak by prijatá právna úprava neplatila pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky rovnako.

Pri posudzovaní rovnakého postavenia je rovnako nevyhnutné zamerať sa na rovnosť materiálnu. Výlučne formálna rovnosť nie je garantom pre naplnenie práva na rovnaké

zaobchádzanie z akéhokoľvek dôvodu. Do zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu je premietnutá rovnosť spočívajúca v rovnosti príležitostí, rovnosti výsledku a rovnosti vo svojej plnej ľudskej dôstojnosti.

V súvislosti s vývojom právnej úpravy osobnej asistencie, opatrovania, ako aj poskytovania ďalších peňažných príspevkov na kompenzáciu, vývojom prístupu k postproduktívnej skupine obyvateľstva (aktívne starnutie, deinštitucionalizácia, predlžovanie veku dožitia) a adresnosti poskytovania sociálnej podpory a pomoci, je zo systémového hľadiska možné podrobiť potrebu existencie vekových hraníc pri vzniku nároku na predmetné peňažné príspevky na kompenzáciu, resp. optimalizovanie ich úrovne, odbornej analýze. Súčasne je však potrebné dodať, že v súčasnom mechanizme právnej úpravy by jednoduché zrušenie vekových hraníc predstavovalo dramatický zásah do systému sociálnej pomoci (napr. koexistencia osobnej asistencie a opatrovania), ale najmä do finančnej udržateľnosti systému sociálnej pomoci (predbežný vplyv cca 197 mil. €/rok).

Je preto nevyhnutné, aby prípadné zmeny vekovej hranice 65 rokov resp. 6 rokov, boli sprevádzané systémovými zmenami poskytovania dotknutých peňažných príspevkov na kompenzáciu pri zohľadnení princípu individualizácie, princípu solidarity a princípu ekonomickej únosnosti.“

28. S ohľadom na už uvedenú argumentáciu sa vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti domnieva, že navrhovateľkou napadnutá právna úprava je v súlade s označenými ustanoveniami ústavy, paktu a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, a preto navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že návrhu navrhovateľky nevyhovuje.

III.2 Vyjadrenie verejnej ochrankyne práv k stanovisku vlády

29. Navrhovateľka vo svojom vyjadrení k stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti uvádza: „Stručne zhrňujúc svoj návrh vidím nesúlad vyššie uvedených právnych predpisov v troch zásadných smeroch, a to:
- v porušení pozitívnych záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z čl. 9 paktu, čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) dohovoru v kontexte napádanej zákonnej právnej úpravy v spojení s čl. 1 ods. 1, 2 a 13 ods. 4 ústavy,
- v porušení princípu rovnosti v dôstojnosti a v právach a zákazu diskriminácie samostatne (čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 ústavy a čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru) a
- v porušení princípu rovnosti v dôstojnosti a v právach a zákazu diskriminácie (čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 ústavy, čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru a čl. 2 ods. 2 paktu) v spojení s právami osôb so zdravotným postihnutím na sociálne zabezpečenie (podľa čl. 9 paktu a čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) dohovoru).“

30. Podľa navrhovateľky „... Dôsledkom aktuálneho právneho stavu je faktické vyčlenenie časti ohrozenej skupiny zdravotne postihnutých osôb z aktívnej spoločnosti a ich vytlačenie na okraj spoločenského záujmu. Takýto stav je podľa môjho názoru z hľadiska ústavného a medzinárodného práva neúnosný a nemožno ho ďalej akceptovať...“.

31. K porušeniu pozitívnych záväzkov Slovenskej republiky v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím navrhovateľka uvádza: «Sociálne práva sú typické tým, že pre ich naplnenie je vyžadovaná aktívna činnosť štátu, sú preto spravidla formulované ako pozitívne povinnosti. „Naznačený pohľad vychádza z teórie o zaistení autonómneho a slobodného rozhodovania jednotlivca. Ak je najvyšším postulátom spoločnosti autonómne rozhodovanie jednotlivca, tak v situácii, ak sa ocitne v stave bez možnosti voľby, tak spoločnosť musí vyvinúť primeranú aktivitu na prekonanie tohto stavu jednotlivca. Následne potenciálny nedostatok autonómie vytvára záujem štátu na konštituovaní a realizácii sociálnych práv, ktorý je v ústavách právnych sociálnych štátov formulovaný ako aktívny záväzok zaistiť prostredníctvom distribúcie spoločenských statkov odstraňovanie neodôvodnenej faktickej nerovnosti (ale aj prirodzenej nerovnosti pri určitých skupinách osôb), t. j. takej nerovnosti medzi ľuďmi, ktorej nevyrovnávanie by mohlo viesť k neodôvodnenej tvrdosti voči určitým skupinám.“

Vychádzajúc z čl. 19 písm. b) dohovoru je právom všetkých osôb zo zdravotným postihnutím žiť v spoločenstve s rovnakými možnosťami voľby na rovnoprávnom základe s ostatnými,

z čoho vyplýva tiež povinnosť štátu Slovenskej republiky prijať účinné a primerané opatrenia, aby „osoby so zdravotným postihnutím mali prístup k celému spektru podporných služieb, či už domácich alebo pobytových a ďalších komunitných podporných služieb vrátane asistencie, ktoré sú nevyhnutné pre nezávislý život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej a ktoré zabraňujú izolácii a segregácii v spoločnosti."

Pozitívnou povinnosťou štátu nie je vytvoriť len jeden druh príspevku či služby, ale celé spektrum opatrení, ktoré majú byť zdravotne postihnutej osobe k dispozícii na základe vlastnej voľby, pričom musia byť zodpovedajúce jej zdravotnému stavu. Tieto opatrenia musia dotknutej osobe umožniť nezávislý život v spoločnosti, jej začlenenie do spoločnosti a brániť jej segregácii, izolácii či vyčleneniu na okraj spoločnosti. Jednou z explicitne vymenovaných služieb, ktoré štát musí osobám so zdravotným postihnutím garantovať, je osobná asistencia. Čl. 19 písm. b) dohovoru nerobí rozdiel medzi zdravotne postihnutými ľuďmi na základe veku, preto ide o právo a korešpondujúcu pozitívnu povinnosť štátu vzťahujúcu sa na všetky osoby so zdravotným postihnutím bez ohľadu na vek.

Na území Slovenskej republiky je táto pozitívna povinnosť štátu realizovaná prostredníctvom peňažného príspevku na osobnú asistenciu. Z jeho poskytovania sú však vylúčené osoby, ktoré nedovŕšili 6. rok veku alebo presiahli 65. rok veku (okrem výnimky podľa § 22 ods. 2 druhá veta zákona o peňažných príspevkoch). Vláda vo svojom stanovisku v zásade argumentuje, že nemôže ísť o porušenie tohto záväzku, keďže právny poriadok osobám vylúčeným z aplikácie ustanovenia § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch poskytuje iné formy podporných dávok. Uvádza najmä rodičovský príspevok, príspevok na starostlivosť o dieťa a u osôb po prekročení 65. roku života má ísť o príspevok na opatrovanie. Vláda súčasne uvádza, že účelom peňažného príspevku na osobnú asistenciu je podpora osôb zo zdravotným postihnutím v produktívnom veku, čo vylúčené skupiny osôb nie sú. Som toho názoru, že vyššie uvedená argumentácia neobstojí.»

32. Podľa navrhovateľky «Osobná asistencia je poskytovaná len v limitovanom počte hodín, pričom príspevok na osobnú asistenciu je priamym nárokom fyzickej osoby so zdravotným postihnutím, ktorý nemožno poskytovať, ak osobnú asistenciu vykonáva rodič, manžel prípadne iná zákonom vymedzená osoba (ustanovenie § 22 ods. 4 zákona o peňažných príspevkoch s výnimkou prípadov uvedených v § 22 ods. 5).

Takto vymedzenému účelu nezodpovedá žiadna iná sociálna dávka/príspevok v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Príspevok na starostlivosť o dieťa je právnym nárokom rodiča dieťaťa, ktorého účelom je finančne podporiť starostlivosť o dieťa v jeho rodinnom prostredí, prípadne v špecializovanom prostredí (ustanovenie § 2 ods. 2 a ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Rodičovský príspevok patrí rodičom dieťaťa a jeho účelom je finančné zabezpečenie alebo podpora všeobecnej starostlivosti o dieťa (ustanovenie § 1 ods. 2 a § 3 ods. 1 zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Rovnako nemožno účel peňažného príspevku na osobnú asistenciu naplniť ani poskytnutím peňažného príspevku na opatrovanie. Účelom príspevku na opatrovanie je finančné zabezpečenie opatrovania ako každodennej pomoci fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím pri úkonoch sebaobsluhy, pri úkonoch starostlivosti o domácnosť a pri realizovaní sociálnych aktivít s cieľom zotrvať v prirodzenom domácom prostredí, ktorá je poskytovaná osobami, za ktorých opateru nemožno priznať peňažný príspevok na osobnú asistenciu (ustanovenie § 39 ods. 2 a § 40 ods. 3 a 4 zákona o peňažných príspevkoch). Zákon o peňažných príspevkoch v prípade opatrovania (na rozdiel od osobnej asistencie) stanovuje, že ho má vykonávať osoba blízka osobe s ťažkým zdravotným postihnutím (manžel, manželka, rodič, dieťa, vnuk a ďalší), prípadne iná fyzická osoba, ktorá však s touto osobou býva.

Skutočnosť, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na opatrovanie nemožno vnímať ako dávky rovnakého charakteru potvrdil aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v stanovisku správneho kolégia, sp. zn. Snj 37/2016)...“

Z vyššie uvedeného možno vyvodiť, že inklúzia, spoločenské začlenenie a podpora samostatnosti, nezávislosti ako skutočný účel osobnej asistencie a jej finančného zabezpečenia prostredníctvom príspevku na osobnú asistenciu, nie je naplnená v podstatne obdobnej alebo rovnakej miere žiadnym iným z opatrení sociálneho zabezpečenia, na ktoré sa odvoláva vláda, vrátane sociálnych služieb, na ktoré poukazuje vláda. Sama vláda konštatuje, že tieto formy podpory sa logicky dopĺňajú a na seba nadväzujú, teda neplnia totožnú funkciu.».

33. Navrhovateľka ďalej uvádza: «Rovnako z čl. 20 písm. a) a b) dohovoru vyplýva pozitívna povinnosť štátu prijať účinné opatrenia, ktoré „uľahčia osobnú mobilitu osôb so zdravotným postihnutím takým spôsobom a v takom čase, aký si zvolia ony sami, a to za prijateľné ceny“ a povinnosť prijať účinné opatrenia, ktoré „uľahčia prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kvalitným pomôckam na mobilitu, k zariadeniam..., a to aj zabezpečením ich finančnej dostupnosti.“ Naplneniu tejto povinnosti, najmä v časti týkajúcej sa zabezpečenia finančnej dostupnosti zariadenia zabezpečujúceho mobilitu (v tomto prípade automobilu) rešpektujúc slobodnú voľbu zdravotne postihnutej osoby, zodpovedá v právnom poriadku Slovenskej republiky ustanovenie § 34 zákona o peňažných príspevkoch. Tomuto príspevku, ktorého cieľom je finančná pomoc štátu zdravotne postihnutej osobe pri zabezpečení finančne nákladného prostriedku prepravy — automobilu, na ktorý je odkázaná, svojím účelom nezodpovedá žiadna iná dávka či príspevok v právnom poriadku Slovenskej republiky. Generálne vylúčenie osôb so zdravotným postihnutím starších ako 65 rokov odkázaných na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom spod peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla má vo vzťahu k tejto skupine osôb charakter porušenia pozitívnej povinnosti vyplývajúcej z čl. 20 písm. a) a b) dohovoru. Popísané vylúčenie osôb je o to absurdnejšie, že právna úprava Slovenskej republiky nevylučuje osoby staršie ako 65 rokov z možnosti udelenia vodičského oprávnenia (ustanovenie § 78 ods. 1 a nasl. zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov), a súčasne im umožňuje požiadať si o príspevok na úpravu osobného motorového vozidla vo svojom vlastníctve (ustanovenie § 35 a nasl. zákona o peňažných príspevkoch). Neumožňuje im však z dôvodu veku požiadať o príspevok na zakúpenie takéhoto vozidla (napádané ustanovenie § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch).»

34. Podľa navrhovateľky „... neobstojí argumentácia vlády spočívajúca v tom, že predmetné príspevky je možné priznať len aktívnej časti populácie (obyvateľstvu v produktívnom veku). Ich účelom totiž nie je len zabezpečenie prístupu k práci, ale celková inklúzia, začlenenie zdravotne postihnutých osôb do spoločnosti - teda aj zabezpečenie prístupu k vzdelaniu či voľnočasovým aktivitám. V tomto smere nepochybne aj detí do dovŕšenia 6. roku veku života môžu chodiť do materskej školy, ktorá spadá pod pojem vzdelanie a pri ktorej je pre inklúziu týchto detí nevyhnutná napr. osobná asistencia pri ceste do materskej školy či pri iných aktivitách podporujúcich inklúziu a začlenenie dieťaťa.

Rovnako pri osobách zo zdravotným postihnutím po dovŕšení 65. roku života platí, že môžu byť odkázané na osobnú asistenciu, ktorá im umožňuje byť aktívnou súčasťou spoločnosti. K takýmto osobám nemožno pristupovať tak, že po dosiahnutí 65. roku života už nemôžu aktívne participovať na spoločenskom živote. Túto situáciu reflektuje čiastočne aj zákon o peňažných príspevkoch, keď umožňuje aj osobám zo zdravotným postihnutím po dovŕšení 65. roku veku poberať príspevok na osobnú asistenciu za predpokladu, že ho poberali pred dovŕšením tohto veku (ustanovenie § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch). Až absurdne potom vyznie vylúčenie osôb, ktorých zdravotný stav odôvodňoval požiadať o tento príspevok až po dosiahnutí 65. roku života.“.

35. Navrhovateľka vo svojom vyjadrení ďalej uvádza, že „Obdobne to platí aj v prípade peňažného príspevku na kúpu motorového vozidla, kde zákon výslovne požaduje splnenie podmienky, že takto zakúpené osobné vozidlo bude používané na cestu do špecializovaného zaradenia alebo denného stacionára (ustanovenie § 34 ods. 6 zákona o peňažných príspevkoch), pričom

sociálna služba takéhoto charakteru sa poskytuje aj osobám so zdravotným postihnutím starším ako 65 rokov (ustanovenie § 39 a § 40 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov). Považujem za potrebné zdôrazniť, že veková hranica 65 rokov podľa č1. 26 ods. 1 Dohovoru MOP o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia (č. 102) je vekovou hranicou starobného dôchodku, nie je hranicou poskytovania sociálnej pomoci osobám so zdravotným postihnutím pri spoločenskej inklúzii, začlenení do spoločnosti, pri zabezpečení nezávislosti a ľudskej dôstojnosti.“.

36. Podľa navrhovateľky „Generálne vylúčenie skupiny osôb do dovŕšenia 6. roku života a po dovŕšení 65. roku života spod poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného vozidla je tiež v rozpore s princípom individualizácie v sociálnych službách. Zákonodarca totiž generalizuje, paušalizuje vlastnosti osôb so zdravotným postihnutím daného veku a znemožňuje im nastaviť systém podpory tak, aby zodpovedal ich individuálnym potrebám a požiadavkám zodpovedajúcim čo možno najširšiemu začleneniu do spoločnosti. Vláda v stanovisku uvádza, že veková hranica 65 rokov pre poskytnutie peňažných príspevkov na osobnú asistenciu a kúpu motorového vozidla bola nastavená tak, aby ich mohli poberať ľudia, u ktorých možno spravodlivo očakávať, že budú vykonávať aktivity, ktoré sú predpokladom pre priznanie uvedených príspevkov. Zároveň však uvádza, že nárok na peňažné príspevky na kompenzáciu je posudzovaný na základe individuálneho diskrečného posudzovania osobných potrieb žiadateľov. Paušálne nastavenie vekovej hranice teda nemá svoje opodstatnenie, nakoľko právna úprava priznávania peňažných príspevkov na kompenzáciu je ako celok nastavená tak, aby u každého jednotlivca mohli byť v procese rozhodovania zohľadnené jeho individuálne potreby a aby ten ktorý príspevok bol priznaný iba v prípade, že u konkrétnej osoby skutočne naplní svoj účel.“.

37. Podľa navrhovateľky „... je mimoriadne potrebné podporovať inklúziu a nezávislosť osôb so zdravotným postihnutím práve v tých skupinách, ktoré sú na segregáciu a izoláciu najnáchylnejšie. Teda v prípadoch maloletých detí, kde je osobitná starostlivosť potrebná na ich začlenenie do spoločnosti v procese socializácie (prípadne nedostatky v takomto procese sa totiž s maloletým dieťaťom môžu niesť po celý život) a tiež v prípadoch starších osôb, u ktorých je zvýšené riziko ich sociálneho vylúčenia...“.

38. Navrhovateľka je toho názoru, že „Vládou tvrdená ekonomická náročnosť zabezpečenia príspevku na osobnú asistenciu a príspevku na kúpu motorového vozidla pre všetky vekové skupiny osôb so zdravotným postihnutím ... zostala v rovine nepodloženej hypotézy. Domnievam sa, že pokiaľ vláda žiada zohľadniť značnú ekonomickú náročnosť nejakého opatrenia či rozhodnutia je povinná túto náročnosť aj primerane preukázať... K značnej ekonomickej náročnosti vláda vo svojom stanovisku uvádza, že dôsledkom kumulácie sociálnych opatrení po zrušení vekových hraníc (konkrétne v prípade koexistencie osobnej asistencie a opatrovania) by išlo o predbežný ekonomicky vplyv cca 197 mil. eur/rok. Vláda však bližšie neuvádza, ako tieto náklady odhadla. Argumentácia vlády podľa môjho názoru neobstojí, keďže zákonodarca explicitne vylučuje kumuláciu sociálnych opatrení uvádzaných vládou (napr. § 40 ods. 23 zákona o peňažných príspevkoch, § 41 ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z.).“.

39. K porušeniu princípu rovnosti v dôstojnosti a právach a zákazu diskriminácie v spojení s právami osôb so zdravotným postihnutím na sociálne zabezpečenie navrhovateľka uvádza: „Z čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. l ústavy vychádza generálny princíp alebo požiadavka rovnosti osôb v právach. Osobitne je táto požiadavka upravená aj v čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru a čl. 2 ods. 2 paktu, ktoré okrem iného garantujú zákaz diskriminačného zaobchádzania s osobami odkázanými na sociálne zabezpečenie, konkrétne s osobami so zdravotným postihnutím pri prístupe k sociálnym opatreniam. ...požiadavky zákazu nerovnakého a diskriminačného zaobchádzania boli... porušené napádanou právnou úpravou ustanovením § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch vo vzťahu k právam korešpondujúcim čl. 9 paktu a čl. 19 písm. b) dohovoru (prístup k peňažnému príspevku na osobnú asistenciu) a napádanou právnou úpravou ustanovením § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch vo vzťahu k právam korešpondujúcim čl. 9 paktu a čl. 20 písm. a) a b) dohovoru (prístup k peňažnému príspevku na kúpu motorového vozidla).“

40. Podľa navrhovateľky „V posudzovanom prípade... došlo k vyčleneniu skupiny osôb so zdravotným postihnutím, do ktorej spadajú osoby mladšie ako 6 rokov ... a staršie ako 65

rokov... Komparátorom tejto vyčlenenej skupiny môžu byť osoby zdravotne postihnuté, ktoré však majú viac ako 6 rokov a menej ako 65 rokov veku...

Dôvodom vyčlenenia je vek osôb so zdravotným postihnutím. Vek považujem za neospravedlniteľný diskriminačný dôvod, keďže ide o vlastnosť nezávislú od vôle jednotlivca...

Vyčlenená skupina nemá nárok na konkrétne príspevky..., pričom k týmto príspevkom neexistuje v právnom poriadku relevantný ekvivalent... Diskriminácia má preto charakter odopretia výhody, ktorú právny poriadok priznáva iným osobám v obdobnom postavení ako vyčlenená skupina osôb.

... diskriminácia v tomto prípade nie je legitímne ospravedlniteľná, a súčasne ide o celkom zjavne neprimeraný zásah do práv jednotlivca.“.

41. Navrhovateľka vo svojom vyjadrení dodáva: „Historicky argument vlády je postavený na tom, že vekové hranice sú v zásade pozostatkom predchádzajúcej právnej úpravy z roku 1996, resp. 1998. Tento argument však... nezakladá legitimitu diskriminačného zaobchádzania s porovnateľnými skupinami. Inými slovami to, že právna úprava dlhodobo diskriminuje časť osôb so zdravotným postihnutím ešte neznamená, že takáto právna úprava je ústavná alebo v súlade s medzinárodným právom. Nad rámec vyššie uvedeného považujem za potrebné zdôrazniť, že pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť dňa 25. júna 2010 Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. Keďže ide o prednostnú medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, bolo povinnosťou Slovenskej republiky upraviť ustanovenia zákonov dohovoru odporujúce tak, aby sa dostali do súladu. Skutočnosť, že niečo bolo v minulosti upravené inak, Slovenskú republiku tejto zodpovednosti nezbavuje. Rozhodnutia ústavného súdu a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, na ktoré odkazuje vláda, sa na tento prípad nevzťahujú...

... Podľa môjho názoru účelom týchto príspevkov nie je výlučne len zabezpečenie dochádzky do zamestnania (a z toho vyplývajúce naviazanie na produktívny vek), ale celkové zabezpečenie nezávislosti, mobility a spoločenskej inklúzie osoby so zdravotným postihnutím. Potreba napĺňovania účelov nezávislosti, mobility a spoločenskej inklúzie osoby so zdravotným postihnutím môže byť v nižšom veku (do 6. roku života) oveľa vyššia (v súvislosti so začlenením do kolektívu a spoločnosti pri dochádzke do materskej školy a v súvislosti so začatím procesu socializácie) ako v neskoršom veku a rovnako pri osobách starších ako 65 rokov ide o osoby z dôvodu svojho veku a zdravotného postihnutia väčšmi ohrozené izoláciou a spoločenským vylúčením než mladšie osoby. Z týchto predpokladov vychádza aj čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) dohovoru a čl. 9 paktu, keď priznávajú tam uvedené nároky všetkým osobám so zdravotným postihnutím bez ohľadu na ich vek... Nie je ... prípustná argumentácia vlády vo vzťahu k vekovému limitu 65 rokov pre priznanie príspevku na kúpu motorového automobilu založená na predpoklade, že osoba so zdravotným postihnutím majúca viac ako 65 rokov už nie je spoločensky aktívna, prípadne jej spoločenská aktivita už nemôže vyžadovať na presuny osobné motorové vozidlo (napriek tomu, že právna úprava Slovenskej republiky takejto osobe umožňuje udeliť vodičské oprávnenie a priznáva jej aj právo na príspevok na úpravu osobného motorového vozidla v jej vlastníctve)...

Som tiež toho názoru, že vláda musela pri pristúpení k dohovoru, aj s ohľadom na obsiahnuté záväzky, počítať s primeranou finančnou záťažou. Reflektujúc argument ekonomickej záťaže však naďalej nepovažujem za primerané svojvoľné diskriminačné vyčlenenie skupiny ohrozených osôb na základe veku. Ekonomickú udržateľnosť môže zákonodarca docieliť legislatívnym zákazom kumulácie vybraných príspevkov, úpravou ich výšky, prípadne inými legitímnymi opatreniami.“

42. K porušeniu princípu rovnosti v dôstojnosti a v právach a zákazu diskriminácie samostatne navrhovateľka uvádza: „... som toho názoru, že z čl. 12 ods. 1 ústavy a čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru možno vyvodiť zákaz nerovnakého zaobchádzania, ktorý nemá akcesorický charakter, ale je samostatne stojacim princípom. K jeho porušeniu dochádza v prípade, ak ide

o svojvoľné nerovnaké zaobchádzanie...“

43. Vzhľadom na uvedenú argumentáciu navrhovateľka v závere svojho vyjadrenia uvádza, že v plnom rozsahu zotrváva na podanom návrhu.

III.3 Stanovisko národnej rady k návrhu verejnej ochrankyne práv

44. Národná rada vo svojom stanovisku k návrhu navrhovateľky uvádza: «Zákon č. 447/2008 Z. z. upravuje právne vzťahy pri poskytovaní peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, právne vzťahy pri vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím so sprievodcom, parkovacieho preukazu pre fyzickú osobu so zdravotným postihnutím a právne vzťahy na účely posudzovania potreby osobitnej starostlivosti poskytovanej podľa zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Cieľom úpravy vyššie uvedených právnych vzťahov je podľa § 1 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti pri zachovaní jej ľudskej dôstojnosti za podmienok a v oblastiach ustanovených týmto zákonom. Uvedený právny predpis súčasne v § 2 ods. 1 uvádza, že zmiernenie alebo prekonanie sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia je možné kompenzovať tak peňažnými príspevkami na kompenzáciu podľa zákona č. 447/2008 Z. z., ako aj poskytovaním sociálnych služieb podľa 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. Samotná kompenzácia tak nie je obmedzená iba výlučne na peňažné príspevky podľa zákona č. 447/2008 Z. z...

Z hľadiska vývoja navrhovateľkou napadnutej právnej úpravy uvádzame, že dolná veková hranica 6 rokov na získanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu bola do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedená zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1998. Dôvodová správa k uvedenému návrhu zákona, ktorý pôvodne obsahoval dolnú hranicu na úrovni 7 rokov veku, pričom táto bola počas prerokúvania návrhu zákona v Národnej rade Slovenskej republiky pozmeňovacím návrhom znížená na hranicu 6 rokov veku, uvádza, že „Aj keď občan s ťažkým zdravotným postihnutím je odkázaný na pomoc inej osoby, umožňuje sa, aby sám rozhodol a vybral si osobu, ktorá mu túto pomoc poskytne. V rámci takto koncipovanej osobnej asistencie vidíme záruku toho, že občan s ťažkým zdravotným postihnutím prestáva byť v pozícii opatrovaného, ale stáva sa aktívnym subjektom riešenia svojej životnej situácie. V roku 2008 prijatý zákon č. 447/2008 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2009 prakticky len prevzal právnu úpravu predchádzajúceho právneho predpisu, týkajúcu sa dolnej hranice na poskytovanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu.

Pokiaľ ide o ďalšiu navrhovateľkou napadnutú právnu skutočnosť, a teda hornú vekovú hranicu 65 rokov na získanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, táto bola ako jedna z podmienok vzniku nároku na uvedený peňažný príspevok doplnená do zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov jeho novelou, a to konkrétne zákonom č. 450/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2001. Ako uvádza dôvodová správa k stanoveniu hornej vekovej hranice, „Navrhuje sa zúžiť okruh občanov s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorým je možné poskytovať peňažný príspevok na osobnú asistenciu tak, že sa určuje horná veková hranica na 65 rokov veku. Neobmedzením hornej vekovej hranice dochádzalo k situáciám, že sa poskytoval tento peňažný príspevok aj starším občanom, pričom cieľ osobnej asistencie (podpora nezávislosti a spoločenskej integrácie občana) sa tým nedosiahol. Finančné prostriedky získané z tohto peňažného príspevku riešili skôr ekonomickú situáciu v rodine, než zmenu kvality života starších občanov. Dôvodová správa taktiež uvádza, že táto veková hranica bola stanovená v súlade s Rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 37/51 z roku

1982.

Podmienky nároku na príspevok na osobnú asistenciu boli následne upravené zákonom č. 721/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Uvedený právny predpis s účinnosťou od 1. januára 2005 novelizoval zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov, pričom pozmeňujúcim návrhom bola do uvedeného zákona doplnená úprava, podľa ktorej Peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno poskytovať občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím po dovŕšení 65. roku veku, len ak je tento občan zamestnaný.“. Cieľom uvedenej zmeny bola podľa odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu podpora aktívneho života občanov s ťažkým zdravotným postihnutím tým, že vytvorila podmienky umožňujúce zotrvať v pracovnom procese, resp. opätovne sa zamestnať aj občanom s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorí sú starší ako 65 rokov a sú odkázaní na osobnú asistenciu.

Prijatím zákona č. 447/2008 Z. z. bola prevzatá dovtedajšia právna úprava nároku na príspevok na osobnú asistenciu, avšak s tým, že tento príspevok možno poskytovať aj po 65. roku veku za podmienky, že ťažko zdravotne postihnutá fyzická osoba je zamestnaná. Navyše, zákonodarca zaviedol do právnej úpravy aj výnimku, podľa ktorej po tom. ako fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím dovŕši 65. rok veku, možno jej tento príspevok poskytovať len v tom prípade, ak jej bol uvedený príspevok poskytovaný pred dovŕšením 65. roku veku.

Rovnako aj horná veková hranica 65 rokov pri peňažnom príspevku na kúpu osobného motorového vozidla bola do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedená zákonom č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov. Zákonom č. 155/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení zákona č. 389/1998 Z. z., bola táto hranica zvýšená na 68 rokov, a následne zákonom č. 450/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov, bola vrátená na pôvodnú hranicu 65 rokov. Následne novoprijatý zákon č. 447/2008 Z. z. uvedenú podmienku len prevzal.».

45. Podľa národnej rady „Peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia podľa zákona č. 447/2008 Z. z. sú dávkami sociálnej pomoci. Potreba ich pridelenia konkrétnemu žiadateľovi je posudzovaná výlučne individuálne na základe jeho potrieb, adresnosti dávky a možnosti jej efektívneho využitia potenciálnym prijímateľom, teda tak, aby jej pridelenie splnilo svoj účel. Práve dosiahnutie legitímneho cieľa vyplácaním peňažných príspevkov, ktorých sa dotýka podanie navrhovateľky, považujeme za kľúčové pre posúdenie stanovenia vyššie uvedených vekových hraníc.“.

46. K vekovému obmedzeniu pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu národná rada vo svojom stanovisku uvádza: «Podmienky poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu upravuje § 22 zákona č. 447/2008 Z. z. Podľa § 20 ods. 1 uvedeného zákona je osobnou asistenciou pomoc fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím, a to pri činnostiach, ktoré sú uvedené v prílohe č. 4 zákona č. 447/2008 Z. z. Osobnú asistenciu vykonáva osobný asistent a jej účelom je podľa § 20 ods. 2 uvedeného zákona „aktivizácia, podpora sociálneho začlenenia fyzickej osohy s ťažkým zdravotným postihnutím a podpora jej nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie rodinných roli, vykonávanie pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít a voľnočasových aktivít.“.

Peňažný príspevok na osobnú asistenciu je teda finančným nástrojom, ktorý má kompenzovať náklady súvisiace so zabezpečením osobnej asistencie príjemcu tohto príspevku, pričom ako vyplýva aj z činností, pri ktorých príjemcovi peňažného príspevku asistuje osobný asistent, osobná asistencia je zameraná na osoby v produktívnom veku. V nadväznosti na vyššie uvedený cieľ osobnej asistencie je nutné sa zamyslieť, či je možné ho dosiahnuť aj v prípade dieťaťa, ktoré má menej ako 6 rokov. Domnievame sa, že dosiahnutie tohto cieľa je u tejto skupiny fyzických osôb prakticky nesplniteľné, v nadväznosti na čo je upravená aj

dolná veková hranica pre poskytovanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu. Slovenská republika však v období, kým dieťa nedosiahne 6 rokov veku, ponúka iné formy podpory. Ide napr. o tzv. predĺžený rodičovský príspevok podľa zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý je v prípade, ak má dieťa dlhodobo nepriaznivý zdravotný stav, vyplácaný do šiestich rokov veku dieťaťa. Rovnako do tohto veku dieťaťa, ktoré má dlhodobo nepriaznivý zdravotný stav, je vyplácaný aj príspevok na starostlivosť o dieťa podľa zákona č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosti o dieťa o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Navyše, štát za fyzické osoby, ktoré sa riadne starajú o takéto dieťa, a teda popri tejto starostlivosti nemôžu vykonávať zárobkovú činnosť, platí poistné na dôchodkové poistenie.

Pokiaľ ide o hornú vekovú hranicu 65 rokov pri vyplácaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu, Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia definuje produktívny vek do 65 rokov, kedy je aj v zmysle demografickej teórie ekonomickej aktivity obyvateľstva ekonomická aktivita najvyššia.»

47. K vekovému obmedzeniu pri poskytovaní peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla národná rada vo svojom stanovisku uvádza: „Podmienky poskytovania peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla upravuje § 34 zákona č. 447/2008 Z. z., pričom jeho účelom je najmä podpora príjemcu tohto príspevku v jeho plnohodnotnej integrácii v súvislosti s jeho pracovnými a vzdelávacími aktivitami alebo v súvislosti s prijímaním sociálnych služieb. Ide teda o dlhodobé a pravidelne sa opakujúce aktivity.

Pokiaľ ide o hornú vekovú hranicu 65 rokov pri nároku na peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, je nutné opätovne zdôrazniť, že tento príspevok je potrebné vyplácať tak, aby bol dosiahnutý jeho účel. Ustanovenie hornej hranice je motivované stanovením veku, do dosiahnutia ktorého je možné predpokladať vykonávanie vyššie uvedených dlhodobých a pravidelne sa opakujúcich aktivít, súvisiacich najmä s pracovnými a vzdelávacími aktivitami príjemcu peňažného príspevku, a teda jeho plnohodnotnú integráciu. Ide teda najmä o fyzické osoby pripravujúce sa na svoje budúce povolanie a fyzické osoby v produktívnom veku vykonávajúce zárobkovú činnosť. Práve uvedené aktivity vo vzťahu k osobám vekovo nad ustanovenú hornú hranicu, sú dostatočným odôvodnením pre rozlišovanie týchto okruhov fyzických osôb na základe ich veku.“

48. Podľa národnej rady „... účelom peňažných príspevkov na kompenzáciu nemá byť zabezpečenie zvýšenia príjmu k dôchodkovej dávke. Tieto dávky majú napomáhať zdravotne znevýhodneným fyzickým osobám kompenzovať sociálny dôsledok ich ťažkého zdravotného postihnutia, podporovať a uľahčovať ich integráciu do spoločnosti. V prípade, ak osoba nespĺňa podmienky na poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu, resp. príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, je možné odkázanosť takejto osoby riešiť niektorými z ďalších peňažných príspevkov, sociálnymi službami alebo ich kombináciou.“.

49. Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami paktu národná rada vo svojom stanovisku uvádza: „V tejto súvislosti je potrebné upriamiť pozornosť na ustanovenie čl. 2 ods. 1 tohto dokumentu, podľa ktorého každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, včítane prijatia zákonodarných opatrení. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach má povahu tzv. soft law, teda noriem, ktoré môžu byť najmä inšpiračným zdrojom pre právnu úpravu v národných legislatívach jednotlivých zmluvných strán Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a ktoré zmluvné strany realizujú postupne na základe svojich aktuálnych možností a zdrojov, ako o tom hovorí aj vyššie citované ustanovenie. Pokiaľ teda navrhovateľka argumentuje diskrimináciou na základe veku a v tej súvislosti odopretím nevyhnutého a adekvátneho sociálneho príspevku ťažko zdravotne postihnutej fyzickej osobe, je potrebné poukázať na skutočnosť, že súčasná právna úprava poskytuje takýmto fyzickým osobám, ktoré sú odkázané na pomoc inej osoby alebo na individuálnu prepravu, a to bez

ohľadu na vek danej osoby, niektoré ďalšie formy kompenzácie, štátnej sociálnej podpory, ale aj sociálnych služieb. Ide napríklad o peňažný príspevok na opatrovanie, denný stacionár, domácu opatrovateľskú službu, peňažný príspevok na prepravu či peňažný príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich so zabezpečením prevádzky motorového vozidla. Ťažko zdravotne postihnuté fyzické osoby teda majú právnym poriadkom garantovanú sociálnu pomoc, ktorá však musí byť poskytovaná a následne využívaná účelne a efektívne."

50. Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím národná rada vo svojom stanovisku uvádza: «Cieľom Dohovoru je podľa jeho čl. 1 „presadzovať, chrániť a zabezpečovať plné a rovnaké využívanie všetkých ľudských práv a základných slobôd všetkými osobami so zdravotným postihnutím a podporovať úctu k ich prirodzenej dôstojnosti.". Zo samotného znenia normatívneho textu Dohovoru, ako aj zo samotných formulácií povinností pre jeho zmluvné strany je zrejmé, že sú to práve štáty, ktorým je ponechaná voľnosť zvoliť primerané nástroje a metódy na dosiahnutie cieľov stanovených Dohovorom. Uvedené potvrdzuje aj čl. 4 ods. 2 Dohovoru, podľa ktorého „Pokiaľ ide o hospodárske, sociálne a kultúrne práva, každý štát, ktorý je zmluvnou stranou tohto dohovoru sa zaväzuje prijať opatrenia v maximálnom rozsahu svojich prostriedkov a v prípade potreby aj v rámci medzinárodnej spolupráce s cieľom postupne dosiahnuť plnú realizáciu týchto práv bez toho, aby to malo vplyv na záväzky obsiahnuté v tomto dohovore, ktoré sú v súlade s medzinárodným právom bezprostredne uplatniteľné.". Teda je výlučne v kompetencii štátu, aby zvolil prostriedky a opatrenia na postupné dosiahnutie okrem iného aj sociálnych práv vyplývajúcich z Dohovoru. Tieto opatrenia musia byť takého rozsahu, aký si štát vzhľadom na svoje možnosti môže maximálne dovoliť, čo však neznamená, že musí ísť o také opatrenia, ktoré bezprostredne a ihneď naplnia všetky ciele Dohovoru.

Základnými zásadami Dohovoru sú podľa jeho čl. 3 ,,a) rešpektovanie prirodzenej dôstojnosti, osobnej nezávislosti vrátane slobody voľby a samostatnosti osôb; b) nediskriminácia; c) plné a účinné zapojenie sa a začlenenie do spoločnosti; d) rešpektovanie odlišnosti a prijímanie osôb so zdravotným postihnutím ako súčasti ľudskej rozmanitosti a prirodzenosti; e) rovnosť príležitosti; f) prístupnosť; g) rovnosť medzi mužmi a ženami; h) rešpektovanie rozvíjajúcich sa schopnosti deti so zdravotným postihnutím a rešpektovanie práva deti so zdravotným postihnutím na zachovaní vlastnej identity.". Zákon č. 447/2008 Z. z. rešpektuje vyššie uvedené základné zásady Dohovoru, a to najmä opatreniami pre fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, čím podporuje ich plnohodnotné začlenenie sa do spoločnosti, nezávislý spôsob života a osobnú mobilitu.

Podľa argumentácie navrhovateľky je ustanovenie § 22 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z. z. v rozpore aj s čl. 19 písm. b) Dohovoru... Ako vyplýva z formulácie citovaného ustanovenia, zmluvné strany majú zabezpečiť prístup ťažko zdravotne postihnutých osôb k podporným službám, pričom cieľom týchto opatrení je plné začlenenie a zapojenie sa týchto osôb do spoločnosti. Aj v tomto prípade je voľba nástrojov na zabezpečenie Dohovorom sledovaného cieľa výlučne na zmluvných stranách Dohovoru.»

51. Podľa národnej rady „V prípade, ak ani Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, ani Dohovor nestanovujú konkrétne nástroje a opatrenia, ale iba cieľ, ku ktorému sa majú zmluvné strany približovať vlastnou voľbou svojich opatrení na vnútroštátnej úrovni pri maximálnom využití svojich aktuálnych možností, je akékoľvek porovnanie normatívneho textu zákona č. 447/2008 Z. z. s vyššie uvedenými dokumentmi a následné tvrdenie o ich vzájomnom rozpore, minimálne sporné.".

52. Navrhovateľka k stanovisku národnej rady, ktoré jej bolo doručené 6. februára 2020, už ďalšie vyjadrenie nepodala.

IV. Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy, paktu a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím

53. Podľa § 22 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného

postihnutia peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno poskytovať najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Po dovŕšení 65. roku veku možno tento príspevok poskytovať, len ak bol fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku.

54. Podľa § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla možno poskytnúť, ak fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím požiada o poskytnutie tohto peňažného príspevku najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku.

55. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

55.1 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.

56. 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.

57. 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.

58. Podľa čl. 2 ods. 2 paktu štáty, zmluvné strany paktu, sa zaväzujú, že zaručia, že práva formulované v tomto pakte sa budú uskutočňovať bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania národnostného a sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

59. Podľa čl. 9 paktu štáty, zmluvné strany paktu, uznávajú právo každého na sociálne zabezpečenie, zahŕňajúc do toho právo na sociálne poistenie.

60. Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany uznávajú, že všetky osoby sú si rovné pred zákonom a podľa zákona a majú nárok na rovnakú ochranu a na rovnaký úžitok zo zákona bez akejkoľvek diskriminácie.

61. Podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany zakazujú akúkoľvek diskrimináciu na základe zdravotného postihnutia a zaručujú osobám so zdravotným postihnutím rovnakú a účinnú právnu ochranu pred diskrimináciou z akýchkoľvek dôvodov.

62. Podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany uznávajú rovnaké právo všetkých osôb so zdravotným postihnutím žiť v spoločenstve s rovnakými možnosťami voľby na rovnoprávnom základe s ostatnými, prijmú účinné a primerané opatrenia, ktoré umožnia plné využívanie tohto práva osobami so zdravotným postihnutím a ich plné začlenenie a zapojenie do spoločnosti a zabezpečia, aby osoby so zdravotným postihnutím mali prístup k celému spektru podporných služieb, či už domácich alebo pobytových a ďalších komunitných podporných služieb vrátane osobnej asistencie, ktoré sú nevyhnutné pre nezávislý život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej a ktoré zabraňujú izolácii a segregácii v spoločnosti.

63. Podľa čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím zmluvné strany prijmú účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility s najväčšou možnou nezávislosťou pre osoby so zdravotným postihnutím, a to aj tým, že a) uľahčia osobnú mobilitu osôb so zdravotným postihnutím takým spôsobom a v takom čase, aký si zvolia ony samy, a to za prijateľné ceny; b) uľahčia prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kvalitným pomôckam na mobilitu, k zariadeniam, k podporným technológiám, k rôznym formám živej asistencie a k sprostredkovateľom, a to aj zabezpečením ich finančnej dostupnosti.

V. Východiská a právne závery rozhodnutia ústavného súdu

64. Navrhovateľka namieta ústavnoprávnu a medzinárodnoprávnu konformitu napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia, podľa ktorých peňažný príspevok na osobnú asistenciu možno poskytovať

najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, pričom po dovŕšení 65. roku veku možno tento príspevok poskytovať, len ak bol fyzickej osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla možno poskytnúť, ak fyzická osoba s ťažkým zdravotným postihnutím požiada o poskytnutie tohto peňažného príspevku najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku.

65. Navrhovateľka namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, záväzkom Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky podľa čl. 1 ods. 2 ústavy, ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, zákazom diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 paktu v spojení s právom každého na sociálne zabezpečenie, zahŕňajúc do toho právo na sociálne poistenie podľa čl. 9 paktu, právom na rovnosť pred zákonom a nárokom na rovnakú ochranu a na rovnaký úžitok zo zákona bez akejkoľvek diskriminácie podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, zákazom diskriminácie na základe zdravotného postihnutia a právom osôb so zdravotným postihnutím na rovnakú a účinnú právnu ochranu pred diskrimináciou z akýchkoľvek dôvodov podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím v spojení s právom všetkých osôb so zdravotným postihnutím žiť v spoločenstve s rovnakými možnosťami voľby na rovnoprávnom základe s ostatnými a záväzkom zmluvných strán prijať účinné a primerané opatrenia, ktoré umožnia plné využívanie tohto práva osobami so zdravotným postihnutím a ich plné začlenenie a zapojenie do spoločnosti a zabezpečiť, aby osoby so zdravotným postihnutím mali prístup k celému spektru podporných služieb, či už domácich alebo pobytových a ďalších komunitných podporných služieb vrátane osobnej asistencie, ktoré sú nevyhnutné pre nezávislý život v spoločnosti a pre začlenenie sa do nej a ktoré zabraňujú izolácii a segregácii v spoločnosti (právom osôb so zdravotným postihnutím na prístup k celému spektru podporných služieb) podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Nesúlad napadnutého ustanovenia § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia navrhovateľka namieta aj so záväzkom zmluvných štátov prijať účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility s najväčšou možnou nezávislosťou pre osoby so zdravotným postihnutím, a to aj tým, že uľahčia osobnú mobilitu osôb so zdravotným postihnutím takým spôsobom a v takom čase, aký si zvolia ony samy, a to za prijateľné ceny a uľahčia prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kvalitným pomôckam na mobilitu, k zariadeniam, k podporným technológiám, k rôznym formám živej asistencie a k sprostredkovateľom, a to aj zabezpečením ich finančnej dostupnosti (právom osôb so zdravotným postihnutím na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility) podľa čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

V.1 K postaveniu v návrhu označených medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky

66. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Z citovaného textu ústavy vyplýva, že právomoc ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy sa vzťahuje aj na medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [to isté platí aj o právomoci podľa čl. 125 ods. 1 písm. b), c) a d) ústavy, pozn.].

67. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach bol prijatý rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov 16. decembra 1966. Federálne zhromaždenie Československej socialistickej republiky s ním vyslovilo súhlas 11. novembra 1975 a pre Československú socialistickú republiku nadobudol platnosť 23. marca 1976. V zbierke zákonov bol uverejnený pod č. 120/1976 Zb. vyhláškou ministra zahraničných vecí z 10. mája 1976 o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. V dôsledku sukcesie sa pre Slovenskú republiku stal platným od 1. januára 1993.

68. S Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím vyslovila národná rada súhlas uznesením č. 2048 z 9. marca 2010 a rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Tento dohovor prezident Slovenskej republiky ratifikoval 28. apríla 2010 a pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 25. júna 2010 v súlade s jeho článkom 45 ods. 2. V zbierke zákonov Slovenskej republiky bol uverejnený pod č. 317/2010 Z. z. oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky.

69. Zmluvnou stranou Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím je aj Európska únia (ďalej len „EÚ“). V mene Európskeho spoločenstva (právneho predchodcu EÚ podľa čl. 1 ods. 3 Zmluvy o EÚ. Ú. v. EÚ C 202, 7. 6. 2016) bol Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím podpísaný 30. marca 2007 a schválený rozhodnutím Rady z 26. novembra 2009 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím Európskym spoločenstvom (Ú. v. EÚ L 23, 27. 1. 2010, s. 35 – 36).

70. Podľa článku 216 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ (Ú. v. ES C 202, 7. 6. 2016) sú medzinárodné zmluvy uzavreté Úniou záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty. V prípade, ak sa EÚ stane zmluvnou stranou medzinárodnej zmluvy, takáto zmluva sa stáva integrálnou súčasťou jej právneho poriadku (pozri napr. rozsudok z 30. 4. 1974, Haegeman, 181/73, Zb. s. 449, bod 5 alebo rozsudok z 21. 12. 2011, Air Transport Association of America a iní proti Secretary of State for Energy and Climate Change, C-366/10, EU:C:2011:864, bod 73, alebo priamo vo vzťahu k Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, rozsudok z 11. 4. 2013, HK Danmark, ktorá koná za Jettu Ringovú proti Dansk almennyttigt Boligselskab (C335/11) a HK Danmark, ktorá koná za Lonu Skouboeovú Wergeovú proti Dansk Arbejdsgiverforening, ktorá koná za Pro Display A/S v konkurze (C337/11), spojené veci C335/11 a C337/11, EU:C:2013:222, bod 30). Zmluvám, ktoré uzavrela Únia, a teda aj Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím je preto v právnom poriadku Slovenskej republiky potrebné priznať postavenie, aké má právo EÚ. Vzhľadom na skutočnosť, že Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím predstavuje tzv. zmiešanú medzinárodnú zmluvu, t. j. medzinárodnú zmluvu, ktorá sa týka oblastí, v ktorých má právomoci EÚ, ako aj jej členské štáty, a preto aj zmluvnými stranami tohto dohovoru sú EÚ a jej členské štáty, postavenie práva EÚ možno priznať len tým ustanoveniam tohto dohovoru, ktoré sa vzťahujú na oblasti, v ktorých má právomoci EÚ, resp. upravujú záležitosti, v súvislosti s ktorými členské štáty preniesli na EÚ svoje právomoci.

71. Postavenie sekundárneho práva EÚ (právne záväzných aktov Európskej únie, t. j. aktov prijatých inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami EÚ) v právnom poriadku Slovenskej republiky upravuje čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorý právne záväzným aktom Európskych spoločenstiev a EÚ priznáva prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Postavenie primárneho práva EÚ (zmlúv, na ktorých je EÚ založená, t. j. Zmluvy o EÚ a Zmluvy o fungovaní EÚ, ako aj im na roveň postaveným iným prameňom primárneho práva EÚ, napr. protokolov a príloh k týmto zmluvám) upravuje čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorý v tomto ustanovení vymenovaným kategóriám medzinárodných zmlúv, do ktorých možno zaradiť aj primárne právo EÚ, priznáva rovnako prednosť pred zákonmi (PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 2/2016). Postavenie medzinárodných zmlúv, ktoré uzavrela EÚ a ktorých zmluvnou stranou nie je aj Slovenská republika, t. z. iných ako tzv. zmiešaných medzinárodných zmlúv, v právnom poriadku Slovenskej republiky nemožno vyvodiť ani z čl. 7 ods. 2 ústavy, keďže medzinárodné zmluvy uzavreté EÚ nemožno považovať za právne záväzné akty EÚ, aj keď ich v mene EÚ schvaľuje/uzaviera Rada EÚ vo forme rozhodnutia a nemožno ho vyvodiť ani z čl. 7 ods. 5 ústavy, keďže tieto medzinárodné zmluvy nespĺňajú podmienku ratifikácie a vyhlásenia spôsobom ustanoveným zákonom. Viazanosť Slovenskej republiky medzinárodnými zmluvami, ktoré uzavrela EÚ a ktorých zmluvnou stranou nie je aj Slovenská republika, t. j. iných ako tzv. zmiešaných medzinárodných zmlúv možno vyvodiť z ústavného záväzku Slovenskej republiky obsiahnutom v čl. 1 ods. 2 ústavy uznávať a dodržiavať medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná (konkrétne, čl. 216 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý požaduje, aby medzinárodné zmluvy uzavreté EÚ boli záväzné pre členské štáty). Postavenie medzinárodných zmlúv uzavretých EÚ, iných ako tzv. zmiešaných medzinárodných zmlúv, v právnom poriadku Slovenskej republiky ústava výslovne neupravuje. Z článku 1 ods. 2 ústavy, ktorý požaduje, aby Slovenská republika okrem

všeobecných pravidiel medzinárodného práva dodržiavala medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, vyplýva napokon aj záväzok Slovenskej republiky dodržiavať právo EÚ ako také, a teda nie len medzinárodné zmluvy, ktoré uzavrela EÚ, ako aj iné medzinárodné záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (v okolnostiach posudzovanej veci Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach). Napokon, za medzinárodný záväzok Slovenskej republiky podľa čl. 1 ods. 2 ústavy možno považovať aj záväzok rešpektovať rozhodnutia medzinárodných súdnych orgánov, ktorých rozhodnutia sú podľa medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, záväzné pre Slovenskú republiku, v okolnostiach posudzovanej veci najmä rozhodnutia Súdneho dvora.

72. Povinnosť Slovenskej republiky vykladať a uplatňovať vnútroštátne právo vrátane príslušných ustanovení ústavy v zmysle a duchu práva EÚ vyplýva aj zo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ, ktorá inter alia požaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich z práva EÚ (PL. ÚS 10/2014, bod 75; PL. ÚS 2/2016, bod 54, PL. ÚS 8/2016, bod 102).

73. Napadnuté ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia priznávajúce peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla možno považovať sa ustanovenia, ktoré vykonávajú právo uznané čl. 9 paktu (právo na sociálne zabezpečenie) a práva uznané čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (právo na prístup k celému spektru podporných služieb a právo na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility, vo vzťahu k peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla).

74. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

75. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd uznaných ústavou aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru vzťahujúcu sa k nim (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

V.2 K právam osôb so zdravotným postihnutím podľa v návrhu označených ustanovení Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

76. Článok 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím uznáva rovnaké právo všetkých osôb so zdravotným postihnutím na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti so slobodou voľby a kontroly vlastného života. Toto ustanovenie vychádza zo základného princípu o ľudských právach, že všetky ľudské bytosti sa rodia rovnaké, čo sa týka ich dôstojnosti a práv a každý život je rovnako hodnotný. Základom práva osôb so zdravotným postihnutím na nezávislý život a začlenenie do spoločnosti so slobodou voľby a kontroly vlastného života sú všeobecné zásady Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (čl. 3), najmä rešpektovanie prirodzenej dôstojnosti, autonómie a nezávislosti jednotlivca (čl. 3 písm. a), a plné a účinné zapojenie a začlenenie do spoločnosti (čl. 3 písm. c). Článok 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím je preto potrebné interpretovať a uplatňovať s ohľadom na tieto ako aj ostatné zásady tohto dohovoru.

77. Pre nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti osôb so zdravotným postihnutím je potrebné zavádzať posilňujúce formy podpory, ako napríklad osobná asistencia. Článok 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím požaduje od zmluvných štátov mať na

pamäti aj to, že všetky podporné služby sa musia navrhnúť a poskytovať tak, aby podporovali celkový účel danej normy: plné, individualizované, samostatne zvolené a účinné začlenenie a zapojenie do spoločnosti a nezávislý spôsob života.

78. Právo na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti možno považovať za rešpektované len vtedy, ak osoby so zdravotným postihnutím môžu plne využívať všetky občianske, politické, hospodárske, sociálne a kultúrne práva garantované Dohovorom o právach osôb so zdravotným postihnutím. Článok 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím vychádza z občianskych a politických práv, napr. práva na slobodu pohybu a slobodu voľby bydliska (čl. 12 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach), ako aj hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, napr. práva na primeranú životnú úroveň, vrátane dostatočnej výživy, oblečenia a bývania (čl. 11 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach) a základných komunikačných práv, ktoré sú základom práva na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti. Právo na primeranú životnú úroveň zahŕňa nielen rovnocenný prístup k dostatočnej výžive, prístupnému bývaniu a iným základným materiálnym požiadavkám, ale aj dostupnosť podporných služieb, kompenzačných pomôcok a technológií, ktoré plne rešpektujú ľudské práva osôb so zdravotným postihnutím [Všeobecný komentár č. 5 (2017) k nezávislému spôsobu života a začlenení do spoločnosti z 27. októbra 2017 prijatý Výborom pre práva osôb so zdravotným postihnutím].

79. Povinnosti vyplývajúce pre zmluvné štáty z čl. 19 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím musia odrážať povahu práv priznaných týmto článkom osobám so zdravotným postihnutím. Práva, ktoré uvedený článok Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím priznáva osobám so zdravotným postihnutím, sú buď absolútne a okamžite uplatniteľné (občianske a politické práva), alebo progresívne uplatniteľné (hospodárske, sociálne a kultúrne práva). Zatiaľ čo napríklad právo zvoliť si bydlisko a kde, ako a s kým spolunažívať [článok 19 písm. a) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím] je okamžite uplatniteľné, keďže ide o občianske a politické právo, právo na prístup k individualizovaným hodnoteným podporným službám [článok 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím] je hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právom. Postupná realizácia hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv znamená povinnosť navrhnúť a prijať konkrétne stratégie, akčné plány a zdroje na rozvoj podporných služieb a zároveň sprístupňovať osobám so zdravotným postihnutím existujúce aj nové všeobecné služby.

80. V záujme dosiahnutia postupného uplatňovania hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv musia zmluvné štáty podniknúť kroky na maximálne využitie svojich dostupných zdrojov (čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 4 ods. 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím).

81. V záujme dosiahnutia nezávislého spôsobu života a začlenenia do spoločnosti všetkých osôb so zdravotným postihnutím je pri získavaní prístupu k podporným službám a ich prijímaní dôležitá nediskriminácia (čl. 5 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím). Zmluvné štáty by mali definovať kritériá a postupy oprávnenosti prístupu k podporným službám nediskriminačným a objektívnym spôsobom a sústrediť sa skôr na požiadavky danej osoby ako na jej zdravotné postihnutie pri zaujímaní postoja zlučiteľného s ľudskými právami. Vytvorenie špecifických služieb pre osoby so zdravotným postihnutím pri zohľadnení ich osobitej situácie a v súlade s ich požiadavkami, ako napríklad služby pre deti, študentov, zamestnancov a staršie osoby so zdravotným postihnutím, by sa nemalo považovať za diskriminačné porušenie dohovoru, ale skôr za spravodlivú a právne dostupnú pozitívnu diskrimináciu. Osoby so zdravotným postihnutím, ktoré čelia diskriminácii v súvislosti s čl. 19, musia mať k dispozícii účinné a cenovo dostupné opravné prostriedky.

82. V záujme odstraňovania prekážok nezávislého spôsobu života osôb so zdravotným postihnutím v spoločnosti je dôležitá aj podpora osobnej mobility. Článok 20 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím preto požaduje uľahčiť prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kvalitným pomôckam na mobilitu, k zariadeniam, k podporným technológiám, k rôznym formám živej asistencie a k sprostredkovateľom, a to aj zabezpečením ich finančnej dostupnosti. Podpora osobnej mobility osôb so zdravotným postihnutím je nevyhnutným predpokladom plného začlenenia a zapojenia osôb so zdravotným postihnutím do jednotlivých komunít.

83. Podľa všeobecného komentára č. 19 Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva k právu na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, prijatého 23. novembra 2007, aj keď právo na sociálne zabezpečenie patrí každému, zmluvné štáty majú osobitnú pozornosť venovať tým jednotlivcom a skupinám, ktoré tradične čelia ťažkostiam pri výkone tohto práva, predovšetkým, inter alia, osobám so zdravotným postihnutím [Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, všeobecný komentár č. 19: Právo na sociálne zabezpečenie (čl. 9 paktu), publikovaný 4. 2. 2008, E/C.12/GC/19, bod 31]. Podľa Výboru OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva zmluvné štáty majú základnú povinnosť zabezpečiť uspokojenie aspoň minimálnej nevyhnutnej úrovne každého práva uznaného Medzinárodným paktom o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, čo okrem iného požaduje, aby zmluvné štáty zabezpečili právo na prístup k systémom alebo schémam sociálneho zabezpečenia na nediskriminačnom základe, osobitne pre znevýhodnených a marginalizovaných jednotlivcov a skupiny [Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, všeobecný komentár č. 19: Právo na sociálne zabezpečenie (čl. 9 paktu), publikovaný 4. 2. 2008, E/C.12/GC/19, bod 59, písm. b)]. Aj keď Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach má zabezpečiť progresívnu realizáciu práv, ktoré uznáva a pripúšťa obmedzenia ich výkonu z dôvodu ohraničenosti dostupných zdrojov, rovnako však ukladá zmluvným štátom rozličné povinnosti, ktoré majú okamžitý účinok. Zmluvné štáty majú okamžité povinnosti vo vzťahu k právu na sociálne zabezpečenie, ako napríklad povinnosť garantovať, že toto právo bude vykonávané bez akejkoľvek diskriminácie [Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, všeobecný komentár č. 19: Právo na sociálne zabezpečenie (čl. 9 paktu), publikovaný 4. 2. 2008, E/C.12/GC/19, body 29, 31 a 40].

V.3 K namietanému zásahu do ústavného princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím

84. Povinnosť zmluvných štátov zabezpečiť, že právo na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach je užívané bez diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, preniká všetkými povinnosťami zmluvných štátov podľa časti III Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach preto zakazuje akúkoľvek diskrimináciu, či už formálnu alebo faktickú, priamu alebo nepriamu, na základe rasy, farby pleti, pohlavia, veku, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, fyzického alebo duševného postihnutia, zdravia, sexuálnej orientácie, občianskeho, politického, sociálneho alebo iného statusu, ktorých účinkom je úplne znemožnenie alebo značné sťaženie rovnakého užívania alebo výkonu práva na sociálne zabezpečenie [Výbor OSN pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva, všeobecný komentár č. 19: Právo na sociálne zabezpečenie (čl. 9 paktu), publikovaný 4. 2. 2008, E/C.12/GC/19, bod 29].

85. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím garantuje právo na nezávislý spôsob života a začlenenie do spoločnosti všetkým osobám so zdravotným postihnutím bez ohľadu na rasu, farbu pleti, pôvod, pohlavie, graviditu a materstvo, občiansku, rodinnú alebo opatrovateľskú situáciu, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné presvedčenie, národnostný, etnický, domorodý alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, ekonomickú alebo majetkovú situáciu, zdravotný stav, genetickú alebo inú predispozíciu na ochorenie, vek, alebo akýkoľvek iný status (všeobecný komentár č. 5 (2017) k nezávislému spôsobu života a začlenení do spoločnosti z 27. októbra 2017 prijatý Výborom pre práva osôb so zdravotným postihnutím).

86. Nesúlad napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia s označenými ustanoveniami ústavy, paktu a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím navrhovateľka odôvodňuje tým, že napadnutá právna úprava zavádza diskrimináciu medzi osobami s ťažkým zdravotným postihnutím na základe

veku, keďže príslušné peňažné príspevky, ktoré zavádza (príspevok na osobnú asistenciu a príspevok na kúpu osobného motorového vozidla), možno poskytovať len osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú požadovaný vek (pri peňažnom príspevku na osobnú asistenciu od 6. do 65. roku veku, po dovŕšení 65. roku veku ho možno poskytnúť, len ak bol osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku, a pri peňažnom príspevku na kúpu osobného motorového vozidla do 65. rokov veku).

87. Podľa navrhovateľky napadnuté ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia predstavujú neprípustné obmedzenie: (i) ústavného princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, (ii) zákazu diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 paktu, a to samostatne alebo v spojení s právom každého na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 paktu, (iii) zákazu diskriminácie podľa čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, a to samostatne alebo v spojení s právom osôb so zdravotným postihnutím na prístup k celému spektru podporných služieb podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a, v prípade napadnutého ustanovenia § 34 ods. 3 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia (priznávajúceho peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla), aj v spojení s právom osôb so zdravotným postihnutím na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility podľa čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

88. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu ustanovenie čl. 12 ods. 1 ústavy má charakter všeobecného ústavného princípu; ide o všeobecné pravidlo rovnosti, ktoré slúži na generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých subjektov práva pred zákonom, pričom v tomto zmysle je adresované všetkým orgánom verejnej moci, ktoré musia vo vzťahu ku všetkým subjektom práva, k ich základným právam a slobodám z hľadiska ich uskutočňovania a uplatňovania pristupovať rovnako, bez ohľadu na okolnosti predpokladané čl. 12 ods. 2 ústavy [pohlavie, rasu, farbu pleti... (m. m. PL. ÚS 16/08)]. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných (III. ÚS 39/01, II. ÚS 5/03). Vychádzajúc z modelu materiálneho chápania rovnosti ústavný súd zdôrazňuje, že nie je dôležité, aké rozdiely medzi ľuďmi existujú, pretože ľudia majú rovnakú hodnotu, a preto zasluhujú rovnakú starostlivosť a rešpekt (čl. 12 ods. 1 ústavy). Vyplýva to zo všeobecných hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého indivídua, ktoré tvoria základ pre zákaz nespravodlivej diskriminácie ľudských bytostí bez ohľadu na ich postavenie v spoločnosti (PL. ÚS 8/04).

89. Za diskriminačnú úpravu, resp. úpravu porušujúcu rovnosť v právach (čl. 12 ods. 1 ústavy), možno považovať takú právnu úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické/porovnateľné situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04). Tento základný princíp je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie (II. ÚS 5/03).

90. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu (napr. PL. ÚS 13/09, I. ÚS 17/99) k porušeniu ústavného princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach, resp. zákazu diskriminácie, vyjadreného v čl. 12 ods. 1 ústavy môže dôjsť v zásade len v spojení s porušením určitého konkrétneho základného práva alebo slobody, t. j. jeho porušenia sa v zásade možno dovolávať len v súvislosti s porušením určitého základného práva a slobody, alebo ľudského práva alebo základnej slobody vyplývajúcej z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách (m. m. pozri napr. PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99, PL. ÚS 10/04). Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre (napr. PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 18/97, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 3/08, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 11/2013) preferuje akcesorický prístup k preskúmavaniu namietaného porušenia ústavného princípu rovnosti, pričom zdôrazňuje, že: „Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené samy osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody“ (PL. ÚS 13/09).

91. Navrhovateľka v návrhu a vo svojom vyjadrení k stanovisku vlády z 23. júla 2019 uvádza, že nesúlad napadnutých ustanovení zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého

zdravotného postihnutia s ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a zákazu diskriminácie podľa čl. 2 ods. 2 paktu a čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím vidí (aj) v spojení s právami osôb so zdravotným postihnutím podľa čl. 9 paktu (právom každého na sociálne zabezpečenie, zahŕňajúc do toho právo na sociálne poistenie) a podľa čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (právom na prístup k celému spektru podporných služieb a právom na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility). Napadnuté ustanovenia zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia zavádzajúce peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla možno považovať sa ustanovenia vykonávajúce čl. 9 paktu a čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím. Podstata návrhu navrhovateľky preto spočíva v namietaní porušenia zákazu diskriminácie na základe veku pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla podľa napadnutej právnej úpravy, t. j. pri uplatňovaní práv osôb so zdravotným postihnutím podľa označených ustanovení Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

92. O priamu diskrimináciu ide vtedy, ak sa z niektorého z dôvodov, v okolnostiach posudzovanej veci z dôvodu veku, zaobchádza s jednou osobou nepriaznivejšie ako s inou osobou, ktorá sa nachádza v rovnakej alebo porovnateľnej situácii.

93. V tomto kontexte je potrebné v prvom rade zistiť, či z napadnutej právnej úpravy vyplýva rozdielne zaobchádzanie medzi osobami s ťažkým zdravotným postihnutím na základe ich veku.

94. Je potrebné zdôrazniť, že napadnutá právna úprava priznáva nárok na peňažný príspevok na osobnú asistenciu len osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú od 6 do 65 rokov veku, po dovŕšení 65. roku veku ho priznáva, len ak bol osobe s ťažkým zdravotným postihnutím poskytovaný pred dovŕšením 65 rokov veku, a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla len osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú do 65 rokov veku. Uplatniť si nárok na uvedené peňažné príspevky môže osoba s ťažkým zdravotným postihnutím, len ak má uvedený požadovaný vek.

95. Napadnutá právna úprava teda zavádza rozdielne zaobchádzanie, ktoré je priamo založené na veku osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Kritérium diferenciácie, na ktoré odkazuje, totiž vychádza priamo z veku osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

96. Je preto potrebné následne preskúmať, či sa uvedené rozdielne zaobchádzanie týka kategórií osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré sa nachádzajú v porovnateľných situáciách. Požiadavka týkajúca sa porovnateľnej povahy situácií na účely určenia existencie porušenia zásady rovnosti zaobchádzania sa musí posúdiť z hľadiska všetkých prvkov, ktoré ich charakterizujú, a najmä s ohľadom na predmet a cieľ právnej úpravy, ktorou sa zavádza predmetné rozlišovanie [pozri v tomto zmysle napr. rozsudok Súdneho dvora zo 16. júla 2015, ČEZ Razpredelenie Bălgarija, C 83/14, EU:C:2015:480, bod 89, rozsudok z 26. 6. 2018, MB, C 451/16, EU:C:2018:492, bod 42, alebo rozsudok z 22. 1. 2019, Cresco Investigation GmbH, C-193/17, EU:C:2019:43, bod 42]. Zároveň je potrebné dodať, že jednak sa nevyžaduje, aby boli situácie identické, ale iba porovnateľné, a jednak skúmanie tejto porovnateľnosti sa musí uskutočniť nie globálne a abstraktne, ale špecificky a konkrétne so zreteľom na dotknuté plnenie (rozsudok z 19. 7. 2017, Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, EU:C:2017:566, bod 25 a tam citovaná judikatúra).

97. V posudzovanej veci napadnutá právna úprava priznáva peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla iba tým osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorý majú napadnutou právnou úpravou požadovaný vek. Napadnutá právna úprava tak vytvára rozdielne zaobchádzanie, pokiaľ ide o priznanie uvedených peňažných príspevkov, medzi osobami s ťažkým zdravotným postihnutím majúcimi požadovaný vek a osobami s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré požadovaný vek nemajú.

98. Cieľom poskytovania predmetných peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti (§ 1 ods. 2 zákona

o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia).

99. Priznanie predmetných peňažných príspevkov osobe s ťažkým zdravotným postihnutím je podmienené, okrem potreby sociálneho začlenenia tejto osoby do spoločnosti za jej aktívnej účasti, splnením formálnej požiadavky dovŕšenia určitého veku. Takáto osoba s ťažkým zdravotným postihnutím (ktorá dovŕšila požadovaný vek), môže využívať podporu (peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla) smerujúcu k jej začleneniu do spoločnosti za jej aktívnej účasti.

100. Situácia osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorá dovŕšila vek požadovaný napadnutou právnou úpravou, sa v tomto ohľade nijako nelíši od situácie osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú požadovaný vek a ktoré rovnako v záujme podpory ich sociálneho začlenenia do spoločnosti za ich aktívnej účasti by chceli mať k dispozícii peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, pričom však na ich poskytnutie nemajú nárok. Pokiaľ ide o priznanie predmetných peňažných príspevkov, situácia osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú požadovaný vek, je porovnateľná so situáciou osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré požadovaný vek nemajú bez ohľadu na to, aký vek majú. Obe skupiny osôb s ťažkým zdravotným postihnutím potrebujú podporu ich aktivizácie, sociálneho začlenenia, nezávislosti a možnosti rozhodovať sa a ovplyvňovať plnenie svojich rolí, vykonávania pracovných aktivít, vzdelávacích aktivít alebo voľnočasových aktivít.

101. Z uvedeného vyplýva, že účinkom napadnutej právnej úpravy je, že s porovnateľnými situáciami sa v závislosti od veku zaobchádza rozdielne. Napadnutá právna úprava tým zavádza priamu diskrimináciu na základe veku.

102. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava pôsobí diskriminačne, keďže zaobchádza s jednou skupinou osôb, a to s osobami s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú požadovaný vek v porovnaní s inou skupinou osôb, a to s osobami s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú požadovaný vek inak, a to tak, že zatiaľ čo osobám patriacim do prvej skupiny priznáva nárok na peňažný príspevok na osobnú asistenciu, resp. peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, osobám patriacim do druhej skupiny uvedené peňažné príspevky nepriznáva, pričom obe skupiny osôb s ťažkým zdravotným postihnutím sa nachádzajú v rovnakej, resp. porovnateľnej situácii. Medzi situáciami oboch skupín osôb s ťažkým zdravotným postihnutím nie sú rozdiely takého charakteru a takej závažnosti, ktoré by požadovali nerovnaké zaobchádzanie s nimi.

V.4 K ústavnej a medzinárodnoprávnej prípustnosti obmedzenia výkonu práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie napadnutou právnou úpravou

103. Aj keď je princíp rovnosti, resp. zákaz diskriminácie v moderných demokraciách a podľa ústavy fundamentálnym princípom, napriek tomu neznamená absolútnu rovnosť, totiž absolútne rovnaké zaobchádzanie s každým a v každej situácii. Právo na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákaz diskriminácie je, rovnako ako viaceré iné ústavou a medzinárodnými zmluvami garantované základné práva a slobody, obmedziteľné, a to za podmienok stanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy a/vrátane rešpektovania princípu proporcionality. Pri každom zákonnom obmedzení základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ spočívajúci v ochrane dôležitého verejného záujmu, pričom zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Na každé obmedzenie základných práv a slobôd sa vzťahuje zásada (test) proporcionality.

104. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (conduciveness)], teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit). Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness) k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proporcionality in the strict sense, proporcionate effect; not overly onerous), ktorého obsah

tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

105. Uvedený test proporcionality je testom určeným pre prvú generáciu ľudských práv (občianske a politické práva). Pre testovanie druhej generácie ľudských práv (hospodárske, sociálne a kultúrne práva), kam spadajú aj právo každého na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 paktu a práva osôb so zdravotným postihnutím podľa čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, existuje modifikovaný test proporcionality (PL ÚS 12/2014, PL ÚS 14/2014). Je vylúčené, aby metodológia prieskumu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv bola totožná s metodológiou prieskumu využívanou vo vzťahu k občianskym a politickým právam. Test proporcionality je, vychádzajúc z povahy sociálnych práv, príliš „prísny“, pretože výrazne obmedzuje zákonodarcu pri prijímaní právnej úpravy majúcej za cieľ regulovať túto oblasť spoločenských vzťahov (PL. ÚS 14/2014, obdobne aj Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

106. Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach už konštatoval, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014). Hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Otvára sa tak široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Právna úprava obmedzujúca hospodárske, sociálne a kultúrne práva nemusí byť striktne/prísne proporcionálna k cieľu, ktorý sleduje, t. j. nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako je to pri právnej úprave obmedzujúcej občianske a politické práva. V teste proporcionality pri hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach obstojí aj taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie nejakého legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie, hoci nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší. Požiadavka primeranosti (proporcionality) pri obmedzovaní hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním občianskych a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam konkrétny obsah (PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 14/2014).

107. Pri skúmaní proporcionality právnej úpravy obmedzujúcej hospodárske, sociálne a kultúrne práva ústavný súd nie je povolaný posudzovať ekonomické aspekty potrebnosti a nevyhnutnosti, napr. rôznych úprav týkajúcich sa peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia. Voľba nástrojov pomoci osobám so zdravotným postihnutím a miera ich uplatnenia je primárne úlohou zákonodarcu, ktorý za rozpoznanie problémov, ktoré si vyžadujú reguláciu, voľbu nástrojov a ich účinky, ktoré niekedy môžu byť aj negatívne, nesie politickú zodpovednosť. Ústavný súd však môže do jeho zákonodarnej činnosti zasiahnuť, a to vtedy, ak v nej odhalí protiústavnosť (PL. ÚS 14/2014, obdobne aj Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Právnu úpravu možno považovať za protiústavnú kvôli rozporu s hospodárskymi, sociálnymi a kultúrnymi právami predovšetkým, ak je v rozpore so zákazom diskriminácie, resp. predstavuje ústavne neprípustné obmedzenie výkonu práva na rovnaké zaobchádzanie.

108. V posudzovanej veci napadnutá právna úprava zasahuje do sociálnych práv osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný pre priznanie nároku na peňažné príspevky, ktoré zavádza, konkrétne práva na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 paktu, práva na prístup k celému spektru podporných služieb podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a práva na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility podľa čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, avšak z dôvodu, že pri vykonávaní uvedených práv zavádza diskrimináciu na základe veku. Pri posudzovaní ústavnoprávnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutej právnej úpravy je tak optikou testu proporcionality potrebné preskúmať obmedzenie základného práva napadnutou právnou úpravou dotknutých osôb (t. j. osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný pre priznanie nároku na peňažné príspevky, ktoré napadnutá právna úprava zavádza) na rovnaké zaobchádzanie, ktoré vychádza z ústavného princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach (čl. 12 ods. 1 ústavy) a ktoré patrí

do prvej generácie ľudských práv. Napadnutú právnu úpravu je tak potrebné podrobiť „prísnemu“ testu proporcionality, testu proporcionality, ktorý sa uplatňuje v rámci prvej generácie ľudských práv.

109. V rámci všetkých už uvádzaných skutočností ústavný súd pristúpil k preskúmaniu splnenia podmienok ústavne a medzinárodnoprávne konformného obmedzenia výkonu napadnutou právnou úpravou dotknutého základného práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie podľa príslušných ustanovení v návrhu označených medzinárodných zmlúv, napĺňajúceho ústavný princíp rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.

110. V prvom rade je potrebné uviesť, že v posudzovanej veci je nesporné, že predmetné obmedzenie výkonu základného práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie pri uplatňovaní v návrhu označených sociálnych práv podľa Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, zavedené napadnutou právnou úpravou je v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy ustanovené zákonom. Napádaná právna úprava spĺňa podmienku zákonnej úpravy medzí základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 2 ústavy, ak obmedzenie základných práv a slobôd, ktoré zavádza, je ustanovené vo forme zákona. Pre splnenie podmienky legality podľa čl. 13 ods. 2 ústavy sa okrem toho, aby obmedzenie základných práv a slobôd malo svoj právny základ v zákone, tiež požaduje, aby zákonné obmedzenie základných práv a slobôd bolo prístupné a dostatočne jasné, presné a predvídateľné v záujme zabrániť verejnej moci v arbitrárnom konaní a umožniť jednotlivcom náležite oboznámiť sa s obsahom príslušnej právnej úpravy (PL. ÚS 19/09). Účelom čl. 13 ods. 2 ústavy je chrániť adresátov práva pred takými technikami právnej regulácie, ktoré sú typické pre tzv. policajné štáty; ide najmä o širokú diskrečnú právomoc exekutívy, vrátane jej možnosti upravovať kľúčové súradnice vzťahu medzi občanmi a mocou podzákonnými opatreniami. Predmetné ustanovenie tak slúži predovšetkým na to, aby iné orgány ako parlament nemohli výkon základných práv a slobôd podrobiť akýmkoľvek obmedzeniam idúcim nad rámec zákona (PL. ÚS 16/05). Napadnutá právna úprava spĺňa všetky uvedené podmienky legality podľa čl. 13 ods. 2 ústavy.

111. Z údajov, ktorými disponuje ústavný súd, nevyplýva a navyše ani účastníci konania pred ústavným súdom nepredniesli žiadne relevantné dôvody, ktoré by nasvedčovali tomu, že zákonné obmedzenia základného práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie, stanovené napadnutou právnou úpravou, nerešpektujú podstatu tohto základného práva. Napadnutou právnou úpravou nedochádza k úplnému odopretiu práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie osôb so zdravotným postihnutím, ktoré nemajú napadnutou právnou úpravou požadovaný vek pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, ale „len“ k obmedzeniu výkonu tohto ich práva, a to počas doby, keď nemajú napadnutou právnou úpravou požadovaný vek. Napadnutá právna úprava „iba“ zužuje možnosť/spôsobilosť realizácie základného práva na rovnaké zaobchádzanie pri uplatňovaní v návrhu označených sociálnych práv podľa Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím u uvedených osôb bez toho, aby zasahovala do zmyslu a rozsahu, resp. obsahu tohto základného práva.

112. Pokiaľ ide o cieľ sledovaný napadnutou právnou úpravou, dôvodová správa k napadnutej právnej úprave uvádza hlavne dôvody a okolnosti zavedenia a poskytovania peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla osobám s ťažkým zdravotným postihnutím. Na dôvody zavedenia vekových obmedzení pri poskytovaní uvedených peňažných príspevkov poukazuje predovšetkým vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku k návrhu navrhovateľky. Z vyjadrenia vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti vyplýva, že dôvodom pre zavedenie vekového obmedzenia pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu (možnosti jeho poskytnutia až od 6. rokov veku) je skutočnosť, že predmetný peňažný príspevok slúži na podporu nezávislosti fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím s cieľom vymaniť ju z pozície opatrovaného. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti je naplnenie tohto účelu u dieťaťa do 6. rokov veku pre väčšinu detí nesplniteľné. S touto skutočnosťou má korešpondovať predĺženie poskytovania rodičovského príspevku až do 6. rokov veku dieťaťa, ak má dieťa nepriaznivý zdravotný stav [podľa zákona č. 571/2009

Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 571/2009 Z. z.“)] alebo poskytovanie príspevku na starostlivosť o dieťa s dlhodobo nepriaznivým zdravotným stavom až do 6 rokov veku dieťaťa [podľa zákona č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 561/2008 Z. z.“)]. Rovnako aj podľa národnej rady dosiahnutie cieľa osobnej asistencie (podľa § 20 ods. 2 zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia) je u osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré majú menej ako 6 rokov, prakticky nesplniteľné. Tieto osoby majú aj podľa národnej rady preto k dispozícii iné formy podpory, napr. predĺžený rodičovský príspevok podľa zákona č. 571/2009 Z. z. alebo príspevok na starostlivosť o dieťa podľa zákona č. 561/2008 Z. z. Podľa národnej rady štát za fyzické osoby, ktoré sa riadne starajú o takéto dieťa, a teda popri tejto starostlivosti nemôžu vykonávať zárobkovú činnosť, platí poistné na dôchodkové poistenie. Dôvodom zavedenia hornej vekovej hranice (65 rokov) pre poskytovanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu má byť podľa dôvodovej správy k napadnutej právnej úprave skutočnosť, že neobmedzením hornej vekovej hranice dochádzalo k situáciám, že sa tento peňažný príspevok poskytoval aj starším občanom, pričom cieľ osobnej asistencie (podpora nezávislosti a spoločenskej integrácie občana) sa tým nedosiahol. Podľa dôvodovej správy finančné prostriedky získané z tohto peňažného príspevku riešili skôr ekonomickú situáciu v rodine než zmenu kvality života starších občanov. Vo vzťahu k hornej vekovej hranici vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza, že hranica 65 rokov veku je zosúladená s medzinárodným právom (Dohovorom Medzinárodnej organizácie práce č. 102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia), ktoré definuje produktívny vek do 65 rokov veku a reflektuje tiež hranicu staroby, ktorá podľa teórie práva sociálneho zabezpečenia nastáva vo veku 60 – 65 rokov. Aj národná rada pri stanovení hornej vekovej hranice 65 rokov pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu odkazuje na definíciu produktívneho veku ako veku do 65 rokov, keď má byť v zmysle demografickej teórie ekonomickej aktivity obyvateľstva ekonomická aktivita najvyššia. Ustanovenie hornej vekovej hranice 65 rokov veku pre priznanie nároku na peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla dôvodová správa k napadnutej právnej úprave odôvodňuje rovnako ako pri príspevku na osobnú asistenciu. Podľa národnej rady ustanovenie hornej vekovej hranice pre priznanie nároku na peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla je motivované stanovením veku, do dosiahnutia ktorého je možné predpokladať vykonávanie dlhodobých a pravidelne sa opakujúcich aktivít (najmä pracovných a vzdelávacích aktivít). Podľa národnej rady sú uvedené aktivity vo vzťahu k osobám, ktoré majú vek nad ustanovenú hornú hranicu, dostatočným odôvodnením pre rozlišovanie týchto okruhov fyzických osôb na základe ich veku.

113. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom vyjadrení k návrhu navrhovateľky uvádza, že legitimita vekových hraníc ako podmienok pre priznanie nároku na poskytnutie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla by sa mala zhodnotiť kritériami/princípmi individualizácie, solidarity a ekonomickej únosnosti. Týmito kritériami/princípmi však možno zhodnotiť len určenie konkrétnej výšky predmetných peňažných príspevok, nie stanovenie vekových obmedzení pri priznaní nároku na ich poskytovanie. To napokon uvádza aj vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti, keď pri poukázaní na určenie kritérií, ktorými je možné zhodnotiť mieru legitimity napadnutej právnej úpravy, uvádza: „Najobjektívnejšou cestou sa zdá odôvodnenie legitimity samotných príspevkov.“

114. Z pomedzi vládou zastúpenej ministerstvom spravodlivosti uvádzaných kritérií/princípov, ktorými by sa mala posúdiť legitimita napadnutej právnej úpravy, sa z pohľadu vlády ako najrelevantnejší javí princíp ekonomickej únosnosti. Uplatnenie vládou uvádzaného princípu individualizácie a princípu solidarity na napadnutú právnu úpravu nie je spôsobilé zodpovedať otázku zavedenia príslušných vekových hraníc pre poskytovanie predmetných peňažných príspevkov. Ani požiadavka, aby právne predpisy v oblasti sociálnej pomoci sledovali vždy konkrétny cieľ vo vzťahu k danej skupine príjemcov (v posudzovanom prípade podporu sociálneho začlenenia osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti, pri príspevku na osobnú asistenciu, a podporu sociálnej integrácie/inklúzie, ktorá sa primárne spája s aktivitami v oblasti vzdelávania, zamestnania a poskytovania sociálnych služieb, pri príspevku na kúpu osobného motorového vozidla), s čím vláda spája

princíp individualizácie, a ani požiadavka, aby štát kompenzoval negatívne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia, a to bez toho, aby ich kompenzácia bola podmienená povinným poistením fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, s čím vláda spája princíp solidarity, neodôvodňuje, prečo by pre vznik nároku na poskytnutie predmetných peňažných príspevkov mal byť rozhodujúci vek osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Ciele sledované poskytovaním predmetných peňažných príspevkov možno u osôb s ťažkým zdravotným postihnutím dosiahnuť bez ohľadu na ich vek a od veku osôb s ťažkým zdravotným postihnutím nezávisí ani solidárnosť pri ich poskytovaní.

115. Peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla podľa vyjadrenia vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti patria k peňažným príspevkom štátu s najvyšším dopadom na štátny rozpočet. Pri obmedzených ekonomických možnostiach štátu je podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti nevyhnutné brať do úvahy výšku príspevkov a rozsah subjektov, ktorým by sa mali príspevky vyplácať. Keďže účel poskytovania peňažných príspevkov môže byť reálne splnený len pri ich určitej výške, bolo podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti nevyhnutné, a teda aj legitímne zúžiť osobný rozsah predmetných peňažných príspevkov ustanovením príslušných vekových hraníc.

116. Vzhľadom na už uvedené tak za primárny cieľ obmedzenia poskytovania peňažných príspevkov osobám s ťažkým zdravotným postihnutím podľa napadnutej právnej úpravy dovŕšením požadovaného veku možno považovať šetrenie peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu. Aj keď pri hospodárskych sociálnych a kultúrnych právach, ľudských právach druhej generácie, platí, že zákonodarca má širšiu mieru voľnej úvahy pri prijímaní legislatívnych opatrení určených na ich vykonanie, a tým aj pri určení konkrétnej výšky predmetných peňažných príspevkov, pri skúmaní podmienok ústavne prípustného obmedzenia výkonu ľudských práv prvej generácie, v posudzovanej veci základného práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie, je ekonomický faktor neprípustný. Za ústavne akceptovateľný dôvod obmedzenia ľudských práv prvej generácie, v posudzovanej veci základného práva na rovnaké zaobchádzanie, resp. zákazu diskriminácie, nemožno považovať šetrenie prostriedkov štátneho rozpočtu. Zákonodarcom zavedená sociálna pomoc osobám s ťažkým zdravotným postihnutím prostredníctvom predmetných peňažných príspevkov vo výške určenej na základe širokej miery voľnej úvahy zákonodarcu odzrkadľujúcej aj finančné možnosti štátu nesmie byť poskytovaná diskriminačne na základe ľubovôle zákonodarcu v záujme šetrenia finančných prostriedkov štátneho rozpočtu. Štát musí garantovať rovnosť v zaobchádzaní s osobami nachádzajúcimi sa v rovnakých, resp. porovnateľných situáciách bez ohľadu na jeho finančnú situáciu.

117. Napadnutú právnu úpravu, ktorá obmedzuje základné právo na rovnosť v zaobchádzaní, resp. zákaz diskriminácie, tým, že umožňuje priznať nárok na poberanie predmetných peňažných príspevkov len osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré dovŕšili požadovaný vek, tak nemožno v prvom rade považovať za opatrenie, ktoré sleduje legitímny cieľ (za legitímny možno považovať len cieľ samotného poskytovania predmetných peňažných príspevkov, ktorým je podpora nezávislosti a spoločenskej integrácie osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, nie však cieľ spočívajúci v šetrení finančných prostriedkov štátu), a ani za opatrenie, ktoré je vhodné pre dosiahnutie, samotným poskytovaním predmetných peňažných príspevkov, sledovaného legitímneho cieľa (podpory nezávislosti a spoločenskej integrácie osôb s ťažkým zdravotným postihnutím). Nezávislosť a spoločenskú integráciu osôb s ťažkým zdravotným postihnutím prostredníctvom predmetných peňažných príspevkov možno dosiahnuť aj u osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú napadnutou právnou úpravou požadovaný vek.

118. Vzhľadom na to, že primárny cieľ napadnutej právnej úpravy (šetrenie finančných prostriedkov štátu) nemožno považovať za legitímny (vo význame ústavne akceptovateľný pri obmedzení ľudského práva prvej generácie), a na to, že napadnutú právnu úpravu nemožno považovať ani za vhodnú pre dosiahnutie sekundárneho cieľa, ktorý však sleduje samotné poskytovanie predmetných peňažných príspevkov, a nie samotná napadnutá právna úprava, nie je potrebné napadnutú právnu úpravu podrobiť aj testu nevyhnutnosti, resp. potrebnosti, spočívajúcemu v preskúmaní, či dosiahnutie napadnutou právnou úpravou sledovaných legitímnych cieľov nie je možné prostredníctvom opatrení, ktoré základné práva a slobody neobmedzujú vôbec alebo ich obmedzujú v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava,

keďže ak napadnutá právna úprava neprejde testom vhodnosti, t. j. testom existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a testom racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným legitímnym cieľom, t. j. testom vhodnosti, nie je potrebné preskúmať ju hľadiskom/testom nevyhnutnosti.

119. Jedným z hlavných argumentov vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti v prospech legitimity napadnutej právnej úpravy, resp. jej ústavnoprávnej akceptovateľnosti je, že napadnutá právna úprava predstavuje len jednu z foriem kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia a osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný pre priznanie nároku na peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, majú možnosť žiadať o poskytnutie iných peňažných príspevkov od štátu (vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom vyjadrení k návrhu navrhovateľky výslovne uvádza príspevok na opatrovanie, rodičovský príspevok a príspevok na starostlivosť o dieťa s dlhodobo nepriaznivým zdravotným stavom ako príspevky alternatívne k peňažnému príspevku na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich so zabezpečením prevádzky osobného motorového vozidla a peňažný príspevok na prepravu ako príspevky alternatívne k peňažnému príspevku na kúpu osobného motorového vozidla). Aj podľa národnej rady v prípade, ak osoba s ťažkým zdravotným postihnutím nespĺňa podmienku veku pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu alebo peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, odkázanosť takejto osoby na pomoc štátu je možné riešiť prostredníctvom ďalších foriem kompenzácie, štátnej sociálnej podpory, sociálnymi službami alebo ich kombináciou, napr. peňažným príspevkom na opatrovanie, denným stacionárom, domácou opatrovateľskou službou, peňažným príspevkom na prepravu alebo peňažným príspevkom na kompenzáciu zvýšených výdavkov súvisiacich so zabezpečením prevádzky motorového vozidla.

120. Ústavný súd sa však vo vzťahu k tomu argumentu prikláňa k názoru navrhovateľky prezentovanému v jej vyjadrení ku stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, že peňažné príspevky, ktoré vláda uvádza ako príspevky, ktoré možno poskytnúť osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nespĺňajú podmienku veku pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, nemožno vnímať ako príspevky rovnakého charakteru, ako sú príspevok na osobnú asistenciu a príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, a to jednak preto, lebo adresátmi tých príspevkov sú iné subjekty ako samotné osoby s ťažkým zdravotným postihnutím (napr. opatrovatelia alebo rodičia) a tiež preto, lebo tieto iné príspevky slúžia na dosiahnutie iných cieľov, ako sú ciele, ktoré sleduje poskytovanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, resp. sú určené na podporu iných aktivít osôb s ťažkým zdravotným postihnutím.

121. Systém podpory osôb s ťažkým zdravotným postihnutím zavedený zákonodarcom kvôli uplatňovaniu napadnutej právnej úpravy nezodpovedá individuálnym potrebám a požiadavkám týchto osôb, pretože zatiaľ čo jednej skupine osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, a to tej, ktorá spĺňa vekovú požiadavku pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, umožňuje uchádzať sa okrem iných druhov sociálnej podpory aj o peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla, osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, umožňuje uchádzať sa len o iné druhy sociálnej podpory.

122. Samotný vek osoby s ťažkým zdravotným postihnutím nemusí ovplyvňovať ani jej fyzické a psychické vlastnosti a schopnosti a ani mieru jej úsilia o nezávislosť a spoločenskú integráciu.

123. Nie je dôvodné domnievať sa, že peňažný príspevok na osobnú asistenciu a peňažný príspevok na kúpu osobného motorového vozidla nie sú spôsobilé dosiahnuť ciele, ktoré sa ich poskytovaním sledujú (nezávislosť a spoločenskú integráciu osôb s ťažkým zdravotným postihnutím) v prípade, ak sa poskytnú osobám s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný napadnutou právnou úpravou.

124. Vzhľadom na uvedené napadnutá právna úprava predstavuje ústavne a medzinárodnoprávne neprípustné obmedzenie princípu rovnakého zaobchádzania, resp. zákazu diskriminácie na

základe veku, vyplývajúceho z čl. 12 ods. 1 ústavy a uznaného čl. 2 ods. 2 paktu a čl. 5 ods. 1 a 2 Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím, osôb s ťažkým zdravotným postihnutím, ktoré nemajú vek požadovaný napadnutou právnou úpravou pre priznanie peňažného príspevku na osobnú asistenciu a peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla, pri výkone ich práva na sociálne zabezpečenie podľa čl. 9 paktu, práva na prístup k celému spektru podporných služieb podľa čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a práva na účinné opatrenia na zabezpečenie osobnej mobility podľa čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím (vo vzťahu k peňažného príspevku na kúpu osobného motorového vozidla). Keďže zákonodarca sa napadnutou právnou úpravou dopustil porušenia uvedených ustanovení Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím porušil zároveň záväzok Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná podľa čl. 1 ods. 2 ústavy.

125. Ústavný súd preto dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie § 22 ods. 2 prvej vety v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhej vety zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia nie je v súlade s čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a napadnuté ustanovenie § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia nie je v súlade s čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

V.5 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy

126. Pokiaľ ide o namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd konštatuje, že medzi základné úlohy právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd (PL. ÚS 8/2016). V prípade, ak sa uplatňovanie základných práv a slobôd dotknutých osôb má realizovať prostredníctvom osobitnej právnej úpravy prijatej na ich vykonanie, úloha štátu spočíva v prijatí a uplatňovaní takej právnej úpravy, ktorá bude platiť rovnako pre všetky osoby nachádzajúce sa v rovnakej alebo porovnateľnej situácii a nebude zavádzať diskrimináciu na základe ľubovôle zákonodarcu.

127. Ústavný súd konštantne judikuje, že čl. 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu toho princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarca uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 8/2016).

128. Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie § 22 ods. 2 prvá veta v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhá veta a § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

VI.

Vyhlásenie a účinky nálezu ústavného súdu

129. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou,

ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

130. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

131. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklad ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v zbierke zákonov v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

132. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.

133. Podľa § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci, ktorý má uviesť právny predpis do súladu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu. Ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov neuvedie právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, stráca právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, platnosť.

134. Vychádzajúc z uvedených ustanovení ústavy a zákona o ústavnom súde, úlohou národnej rady bude do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť ustanovenie § 22 ods. 2 prvú vetu v časti „najskôr od 6. roku veku do dovŕšenia 65. roku veku“ a druhú vetu zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia do súladu s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 paktu a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím a napadnuté ustanovenie § 34 ods. 3 v časti „najneskôr do konca kalendárneho roka, v ktorom dovŕši 65 rokov veku“ zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia do súladu s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 2 ods. 2 v spojení s čl. 9 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a s čl. 5 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 19 písm. b) a čl. 20 písm. a) a b) Dohovoru o právach osôb so zdravotným postihnutím.

135. Príslušné časti ustanovení preskúmavaného právneho predpisu, ktorých nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil, strácajú podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Z hľadiska obsahu predmetného zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia sú z textu dotknutých ustanovení uvedeného preskúmavaného zákona derogačnými účinkami tohto nálezu odstránené dôvodne namietané nesúladné časti dotknutých ustanovení, a to už účinkami vyhlásenia tohto nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

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

V Košiciach 2. apríla 2020

Ivan Fiačan v. r.
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Župné námestie 13, 813 11 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.