



Odborné stanovisko

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

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) bola dňa 02.01.2019 doručená Vaša žiadosť o vydanie odborného stanoviska v súvislosti s dodržiavaním zásady rovného zaobchádzania pri rozhodovaní Sociálnej poisťovne (ďalej v texte ako „SP“) o priznaní materskej dávky.

Predmet odborného stanoviska

Vo svojom podnete žiadate Stredisko o posúdenie postupu SP vo veci priznania materskej dávky otcom, a to najmä v takých prípadoch, keď otec dieťaťa počas rodičovskej dovolenky pracuje u zamestnávateľa na plný pracovný úväzok. Vo Vašom podnete je možné identifikovať dva dôvody, pre ktoré, podľa Vášho názoru, došlo k porušeniu normatívu zákazu diskriminácie zo strany SP.

V súvislosti s rozhodovaním SP o materskej dávke sa Vám javí problematickou skutočnosť, že táto mala byť priznaná (až do 1. 10. 2018) aj tým osobám, ktoré počas rodičovskej dovolenky mali so zamestnávateľom uzatvorený pracovnoprávny vzťah na plný úväzok. Tento spôsob rozhodovania SP, resp. jej výklad príslušných ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „zákon o sociálnom poistení“) bol po uvedenom dátume modifikovaný a priamo sa dotkol a zasiahol do práv tých osôb, ktorí požiadali o materskú dávku v období od 1. 10. 2018. Rozdielny postup SP spočíval v tom, že pred uvedeným dátumom priznával túto dávku na základe toho, či určitá osoba naplnila podmienky predpísané relevantnou právnou úpravou, avšak bez ďalšieho skúmania toho, či táto osoba dokázala reálne zabezpečiť starostlivosť o dieťa, čo predstavuje jeden zo základných predpokladov priznania materskej dávky (ustanovenie § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Z tohto potom vyplýva, že postupom SP došlo k menej priaznivému zaobchádzaniu s osobami, ktoré požiadali o materskú dávku v období od 1. 10. 2018 v porovnaní s osobami, ktoré túto žiadosť podali pred týmto dátumom.

Pri rozhodovaní o priznaní materskej dávky malo taktiež dôjsť zo strany SP k porušeniu zákazu diskriminácie z dôvodu pohlavia, keďže SP mala ženám – matkám priznať túto dávku bez ohľadu na to, či mali uzatvorený pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom alebo nie. Inými slovami, Vaše tvrdenie sa zakladá na tom, že SP v týchto prípadoch neskúmala to, či bola skutočne zabezpečená starostlivosť o dieťa alebo išlo len o formálne naplnenie podmienok, ktoré zákon vyžaduje.

V predmetnej veci ste proti rozhodnutiu SP (pobočka Košice) zo dňa 22. 10. 2018 podali odvolanie prostredníctvom Vašej právnej zástupkyne, v ktorom ste namietali nesprávny, resp. protiprávny postup SP z dôvodu nepriznania materskej dávky. Vaše tvrdenie sa opiera o ustanovenie § 49 ods. 1 a 2 písm. d) zákona o sociálnom poistení, ktoré umožňuje prevziať inému poistencovi dieťa do starostlivosti v prípade, ak došlo k uzatvoreniu dohody medzi otcom a matkou dieťaťa o takomto prevzatí, a to najskôr po uplynutí šiestich týždňov odo dňa pôrodu. Zároveň matka dieťaťa nemôže v tomto čase poberať materskú alebo rodičovský príspevok. Ďalej v odvolaní (a taktiež vo Vašom podnete) uvádzate, že žiadny právny predpis nezakazuje otcovi dieťaťa po dobu poberania materského vykonávať závislú prácu. Otec dieťaťa síce nesmie mať príjem z nemocenského poistenia, z ktorého sa posudzoval nárok na materské, avšak zákon o sociálnom

poistení a ani žiadny iný právny predpis nezakazuje mať osobe príjem z iného nemocenského poistenia. Ak aj dôjde k uzatvoreniu nového pracovnoprávneho vzťahu u nového alebo aj pôvodného zamestnávateľa, poistenec si stále môže uplatniť nárok na materské a nový pracovnoprávny vzťah nemá vplyv na vznik tohto nároku, pretože poistenec nemá príjem z nemocenského poistenia, z ktorého si uplatnil nárok na materské.

Vaša právna argumentácia sa v tejto veci ďalej opiera o ustanovenie § 3 ods. 3 zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov a o zmene a doplnení zákona č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte ako „zákon o rodičovskom príspevku“), v ktorom sa pod pojmom riadna starostlivosť rozumie starostlivosť poskytovaná dieťaťu v záujme všestranného fyzického a psychického vývinu dieťaťa, najmä primeraná výchova, výživa a hygiena dieťaťa. Z tohto ustanovenia nevyplýva, že by sa vyžadovala nepretržitá, 24-hodinová starostlivosť o dieťa rodičom, ktorý poberá materské. V odvolaní takisto poukazujete na to, že dohodnutý druh práce v rámci nového pracovnoprávneho vzťahu, uzatvoreného s pôvodným zamestnávateľom, vykonávate v pružnom pracovnom čase a časť práce vykonávate tiež z domu. V prípadoch, kedy starostlivosť o dieťa nebudete vedieť zabezpečiť osobne, a to z pracovných dôvodov, starostlivosť zabezpečí iná osoba, napríklad starí rodičia.

SP (ústredie) zamietla Vaše odvolanie v celom rozsahu, pričom zároveň potvrdila rozhodnutie SP, pobočky Košice, a to z nasledovných dôvodov: SP vo svojom odôvodnení poukazuje na nutnosť splnenia všeobecných a osobitných podmienok na priznanie materskej dávky. Rozhodujúcim kritériom pri rozhodovaní tak v tomto, ako aj v podobných prípadoch, je skutočnosť, či sa o dieťa stará skutočne otec, alebo či starostlivosť poskytuje matka, resp. iná osoba. Ak otec dieťaťa naďalej vykonáva zárobkovú činnosť (a najmä takú, ktorá je vo forme pracovného pomeru na plný úväzok) a starostlivosť dieťaťa sa zabezpečuje matkou alebo inou osobou, v takejto situácii sa podmienka prevzatia dieťaťa do starostlivosti otca nepovažuje za splnenú. Ide iba o formálne naplnenie litery zákona ohľadom dohody rodičov dieťaťa o prevzatí dieťaťa do starostlivosti otca.

SP vo svojom odôvodnení rozlišuje medzi „riadnou starostlivosťou“ v zmysle zákona o rodičovskom príspevku a „starostlivosťou“ v zmysle zákona o sociálnom poistení. Táto diferenciácia je odôvodnená rozdielnym charakterom jednotlivých príspevkov – rodičovský

príspevok nie je nemocenská dávka, ale štátna sociálna dávka a účel tejto dávky sa odlišuje od materskej (porovnaj ustanovenie § 2 ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení s ustanovením § 1 ods. 2 zákona o rodičovskom príspevku). V odôvodnení SP síce uznáva, že zákon o sociálnom poistení (a ani žiadny iný právny predpis) nezakazuje vykonávanie práce na základe iného pracovnoprávneho vzťahu, ako na základe toho, z ktorého bol uplatnený nárok na materské, avšak podmienka prevzatia dieťaťa do starostlivosti musí byť naplnená.

V súvislosti s podmienkou faktického prevzatia dieťaťa do starostlivosti SP poukazuje taktiež na ustanovenie § 51 zákona o sociálnom poistení, ktoré súvisí s prerušením starostlivosti o dieťa, následkom čoho je zánik nároku na materské. K tomuto môže dôjsť v prípade, ak sa poisteneц prestane starať o dieťa. Implicitne je možné vyvodiť z tohto ustanovenia požiadavku faktického prevzatia dieťaťa do starostlivosti a zabezpečenie skutočnej starostlivosti. Pokiaľ by sme dospeli k záveru, že k naplneniu podmienok na priznanie materského postačuje „formálna“ starostlivosť na základe dohody rodičov, uvedené ustanovenie zákona by strácalo akúkoľvek relevanciu.

Na základe týchto a ďalších skutočností, ktoré Stredisko už nepovažuje za potrebné uvádzať za účelom právneho vyhodnotenia tejto veci, dospela SP k záveru, že vo Vašom prípade došlo iba k formálnemu prevzatiu starostlivosti o dieťa. SP skúma a posudzuje každú žiadosť individuálne, a to zistením všetkých relevantných skutočností. Pri rozhodovaní o priznaní materskej sa takisto prihliada na účelné vynakladanie prostriedkov na nemocenské poistenie a SP sa neopiera pri výklade jednotlivých ustanovení zákona výlučne o jeho text, ale berie do úvahy aj zmysel a účel daného právneho predpisu.

Stredisko ste požiadali o vyslovenie právneho názoru na predmetný postup a rozhodovanie SP, a to konkrétne o vyhodnotenie Vašej právnej veci v zmysle platnej a účinnej antidiskriminačnej legislatívy.

Právna analýza

Stredisko vychádza zo skutkového stavu a hodnotiacich súdov, ktoré mu boli poskytnuté ako podklad pre poskytnutie právnej pomoci vo forme vydania odborného stanoviska podľa ustanovenia § 1 ods. 2, písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské

práva v znení neskorších predpisov. Stredisku boli doručené dostatočné podklady k tomu, aby mohlo dospieť k relevantným právnym záverom v požadovanej veci. Stredisko na základe toho vybavilo Vašu žiadosť vydaním odborného stanoviska v nasledujúcom znení.

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovného zaobchádzania, je zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej v texte ako „antidiskriminačný zákon“). Ten určuje podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené na to, aby bolo možné určité správanie, konanie alebo opomenutie, prípadne určitú prax alebo situáciu označiť za diskriminačnú. Týmto podmienkami sú diskriminačný dôvod (§ 2 ods.1), oblasť diskriminácie (§ 3), forma diskriminácie (§ 2a) a komparátor (osoba, respektíve skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie).

Nadväzujúc na uvedené, zákaz diskriminácie poruší ten, kto vo vymedzených, chránených oblastiach právnych vzťahov, medzi ktoré patrí aj oblasť sociálneho zabezpečenia, zaobchádza alebo by mohol zaobchádzať menej priaznivo z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

Antidiskriminačný zákon zároveň taxatívnym spôsobom vymedzuje v § 2a formy diskriminácie, medzi ktoré zaraďuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih.

Ako bolo uvedené vyššie, namietané konanie je nevyhnutné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielného zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobu alebo osobami, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii (tzv. komparátor), pričom prípadnej obeť diskriminácie musela vzniknúť určitá nevýhoda týmto rozdielnym zaobchádzaním.

V súvislosti s namietaným porušením zákazu diskriminácie z dôvodu pohlavia Stredisko uvádza, v zmysle hore uvedeného, nasledovné. Na základe informácií, ktoré Stredisko získalo v predmetnej veci, dospelo k právnemu názoru, že SP neporušila pri rozhodovaní o priznaní

materskej dávky normatív zákazu diskriminácie. Pri priznávaní materskej dávky SP totižto neberie do úvahy skutočnosť, či ide otca alebo matku, t. j. či ide o muža alebo ženu – z vyjadrení SP, ako aj z jej rozhodovacej praxe (od 1. 10. 2018) nevyplýva, že by zaobchádzala nerovným spôsobom na základe pohlavia. Práve naopak, SP viacnásobne zdôraznila (a to aj v rozhodnutí o odvolaní, ktoré ste podali vo Vašej veci), že sa posudzuje každý prípad individuálne a SP sa snaží zistiť skutočný stav veci. Pri rozhodovaní teda neprihliada iba na naplnenie formálnych podmienok, ktoré relevantné právne predpisy požadujú. Podobne postupovala SP vo Vašom prípade (ako aj v iných, podobných prípadoch). Navyše, ako to aj vyplýva zo samotného rozhodnutia SP, nevyhnutným prvkom pri rozhodovaní (a to nie len v prípadoch o priznaní materskej dávky, ale vo všeobecnosti pri akomkoľvek rozhodovaní na to oprávnenými orgánmi), je samotný účel a zmysel právneho predpisu. Je úplne prirodzené a žiaduce, aby príslušný orgán pri rozhodovaní na toto bral ohľad, a to za účelom vydania rozhodnutia, ktoré bude čo v najväčšom rozsahu korešpondovať so zákonnou úpravou. Účelom priznania materského z nemocenského poistenia je, tak ako to uvádza explicitne zákon o sociálnom poistení, kompenzácia straty príjmu zo zárobkovej činnosti, ku ktorej môže dôjsť v rôznych životných situáciách (napríklad tehotenstvo, materstvo alebo práve prevzatie starostlivosti o dieťa do troch rokov jeho veku). Už z tohto ustanovenia pomerne jednoznačne vyplýva, že sa vyžaduje skutočná starostlivosť o dieťa, ktorá nepochybne vedie (ako to aj zákonodarca predpokladá) ku strate príjmu zo zárobkovej činnosti. Výkon pracovnej činnosti na plný úväzok je však priamo v rozpore s uvedeným, a z tohto dôvodu aj SP dospela k záveru, že formálne podmienky na priznanie materskej boli síce naplnené, avšak pri rozhodovaní o priznaní, či nepriznaní materskej dávky, je potrebné zisťovať skutočný stav veci, aby sa tak predišlo prílišnému a častokrát nevítanému formalizmu. Inými slovami, Stredisko považuje rozhodovanie SP z uvedených dôvodov za odôvodnené a legitímne. Nemožno teda dospieť k právnomu záveru o porušení zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačnej legislatívy, keďže v danom prípade absentuje základný definičný znak právom reprobovaného porušenia zákazu diskriminácie. Konkrétne ide o absenciu chráneného dôvodu.

V podnete ste taktiež namietali porušenie zákazu diskriminácie zo strany SP, ktoré malo spočívať v rozdielnom zaobchádzaní pri postupe SP vo veci priznania materskej. Poukazujete konkrétne na to, že SP pri rozhodovaní aplikovala rozdielne kritéria pri osobách, ktoré požiadali o materskú pred 1. 10. 2018 v porovnaní s tými osobami, ktorí túto žiadosť podali v neskoršom období (čo bol aj Váš prípad). Stredisko, prihliadajúc najmä na vyššie uvedené dôvody, dospelo

k tomu, že ani v tomto kontexte nemožno konanie SP kvalifikovať za také, ktoré by bolo v rozpore so zásadou rovného zaobchádzania. Na úvod tejto argumentácie je nutné podotknúť, že rozdielny výklad ustanovení, týkajúcich sa materskej, nie je výsledkom prijatia novej právnej úpravy. Táto otázka, resp. problém úzko súvisí s princípom právnej istoty, ktorý nepochybne patrí medzi základné atribúty právneho štátu. Požiadavku princípu právnej istoty v kontexte aplikácie a interpretácie práva opísal Ústavný súd Slovenskej republiky nasledovne:

„Neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného podľa čl. 1 ústavy je aj princíp právnej istoty. Tento spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať.“ (II. ÚS 48/97. Nález zo 7. januára 1992. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 296)

Napriek tomu, že z princípu právnej istoty pramení aj požiadavka uniformity rozhodovacej praxe na všetkých úrovniach, Stredisko sa domnieva, že nemožno vylúčiť (a bolo by dokonca nerozumné vylúčiť) to, že sa príslušný orgán v niektorých prípadoch dôvodne odkloní od existujúcej rozhodovacej praxe (tak, ako to urobila SP v súvislosti s priznávaním materskej). Tento odklon, podľa názoru Strediska, vychádzal práve z toho, že SP začala vykladať ustanovenia zákona v súlade s účelom a zmyslom zákonného normatívu, ako aj prihliadať na individuálne okolnosti jednotlivých prípadov. Dokonca v danej veci nemožno vylúčiť záver, resp. domnienku o tom, že praktiky súvisiace so žiadosťami o materské predstavujú konanie, ktoré sa približuje k obchádzaniu zákona. S týmto prirodzene súvisí aj nutnosť prihliadať na účelnosť vynakladania prostriedkov na nemocenské poistenie zo strany SP, na ktorú výslovne poukázala vo svojom rozhodnutí.

Na základe vyššie uvedeného dospelo Stredisko k záveru, že rozdielna rozhodovacia prax SP nie je v rozpore so zásadou rovného zaobchádzania – zo strany SP išlo skôr o „nápravu“ predchádzajúceho výkladu, ktorý umožnil existenciu prípadov hraničiacich s obchádzaním zákona, čo v žiadnom prípade nemožno považovať za konanie porušujúce zákaz diskriminácie. Stredisko opätovne konštatuje, že konanie, resp. rozhodovacia prax nenapĺňa znaky diskriminačného konania v zmysle antidiskriminačného zákona, pretože v danej veci nebolo možné identifikovať žiaden z chránených dôvodov, na základe ktorého by dochádzalo k porušeniu zákazu diskriminácie.



Záver

Stredisko vydáva predmetné odborné stanovisko, v ktorom na základe vyššieho uvedeného dospelo ku právnomu záveru o tom, že SP svojim postupom a výkladom ustanovení upravujúcich podmienky priznania materskej v zmysle zákona o sociálnom poistení neporušila normatív zákazu diskriminácie.