



## **Odborné stanovisko**

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

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej len „Stredisko“) vydáva z vlastnej iniciatívy nasledujúce odborné stanovisko vo veci tzv. štartovacej minimálnej mzdy.

### **Právny stav**

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVaR SR“) predložilo do medzirezortného pripomienkového konania návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“). Cieľom návrhu zákona je o. i. zaviesť samostatnú sumu tzv. štartovacej minimálnej mzdy pre zamestnancov, ktorí boli najmenej 12 mesiacov vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Aktuálne je v evidencii úradov práce, sociálnych vecí a rodiny približne 62 600 takýchto uchádzačov o zamestnanie.

MPSVaR SR v dôvodovej správe uvádza, že pre účely uľahčenia prístupu k zamestnaniu navrhuje ustanoviť tzv. štartovaciu minimálnu mzdu (75 % z minimálnej mzdy) pre zamestnanca, ktorý bezprostredne pred vznikom pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu bol znevýhodneným uchádzačom o zamestnanie vedeným v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej 12 po sebe nasledujúcich mesiacov (ďalej len „dlhodobo nezamestnaný zamestnanec“) podľa § 8 ods. 1 písm. c) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, pokiaľ bude zamestnaný v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu (napr. štátnozamestnanecký pomer). Zároveň navrhuje ustanoviť, že ak ide o tohto zamestnanca, možno tzv. štartovaciu minimálnu mzdu použiť najviac počas dvanástich mesiacov od vzniku pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu.

### **Navrhovaná právna úprava v kontexte súladu s ľudskými právami**

Všeobecný princíp rovnosti, ako aj antidiskriminačný normatív, sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) v čl. 12 ods. 1 (všeobecný princíp rovnosti) a v čl. 12 ods. 2 (normatív zákazu diskriminácie). Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave

SR. Relevantným v posudzovanom prípade je čl. 36 Ústavy SR<sup>1</sup> s čl. 7 Medzinárodného paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.<sup>2</sup>

Na rozdiel od odmeny za prácu, ktorá podľa Medzinárodného paktu OSN o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach má atribúty obsiahnuté v čl. 7, odmena za prácu podľa čl. 36 ods. 1 Ústavy SR má byť „dostatočná na to, aby ... umožnila dôstojnú životnú úroveň.“ V danom prípade je teda nespochybniteľná príčinná súvislosť medzi odmenou za vykonanú prácu a umožnením dôstojnej životnej úrovne. „V Slovenskej republike právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby umožnila zamestnancom dôstojnú životnú úroveň, by malo byť realizované úpravou minimálnej mzdy.“<sup>3</sup>

Ústavným zákonom č. 99/2019 Z. z. sa Ústava SR doplnila o nový odsek priznávajúci každému zamestnancovi právo, aby jeho odmena nebola nižšia ako minimálna mzda. Ustanovenie čl. 36 ods. 2 dopĺňa čl. 36 ods. 1 písm. a) požiadavkou, aby odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Ustanovenie odseku 2 *de facto* chráni pred odmenami za vykonanú prácu, ktoré poklesnú pod úroveň minimálnej mzdy. Ide o základný nástroj zabezpečenia, aby zamestnanec mal garantovanú najnižšiu úroveň odmeny za vykonanú prácu v súvislosti s jeho právom na odmenu, ktorá mu zabezpečí dôstojnú životnú úroveň.<sup>4</sup>

Mzdu, minimálnu mzdu a mzdové podmienky upravuje zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“). V zmysle § 119 ods. 1 Zákonníka práce mzda nesmie byť nižšia ako minimálna mzda ustanovená v nadväznosti na zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o minimálnej mzde“). Zákon o minimálnej mzde (oproti predchádzajúcemu zákonu č. 90/1996 Z.z.) odstránil osobitné znížené sadzby minimálnej mzdy z dôvodu, že takáto právna úprava bola diskriminačná voči zamestnancom so zdravotným postihnutím a mladistvým zamestnancom, a aj v rozpore so zákonom 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). Je preto paradoxné, že zákonodarca v roku 2020 navrhuje tzv. štartovaciu minimálnu mzdu, ktorá zavádza osobitnú zníženú sadzbu minimálnej mzdy pre určitú kategóriu zamestnancov.

<sup>1</sup> Čl.36

(1) Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky. Zákon im zabezpečuje najmä

a) právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň,

b) ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní,

c) ochranu bezpečnosti a zdravia pri práci,

d) najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času,

e) primeraný odpočinok po práci,

f) najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie,

g) právo na kolektívne vyjednávanie.

(2) Každý zamestnanec má právo, aby jeho odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Podrobnosti o úprave minimálnej mzdy ustanoví zákon.

<sup>2</sup> Slovenská republika má napr. Ratifikovaný aj Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o vytváraní mechanizmu určovania minimálnej mzdy č. 26 z roku 1928.

<sup>3</sup> Schronk, R. K čl. 36. In: Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Žilina: Eurokódex, 2012.

<sup>4</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

Minimálna mzda predstavuje najnižšie peňažné plnenie, ktoré je zamestnávateľ povinný poskytovať zamestnancom, vo väčšine prípadov v zamestnaniach najnižšej výkonnosti a kvalifikácie. Je to najnižšia cena práce zamestnanca a práve prostredníctvom minimálnej mzdy sa zabezpečuje životná úroveň na spoločensky minimálne uznanej, ale ľudsky dôstojnej hranici. Právo na odmenu za vykonanú prácu predstavuje jednu zo základných charakteristík pracovnoprávneho vzťahu, ktorou je jeho odplatnosť, resp. majetková stránka. To znamená, že zamestnávateľ je povinný zamestnancovi platiť za vykonanú prácu - poskytovať mzdu alebo plat. Ide o základné formy odmeny za prácu. Treba zdôrazniť, že majetková, odplatná stránka pracovnoprávneho vzťahu je zároveň regulátorom miery spotreby práce a súčasne mierou ocenenia individuálnych výsledkov práce jednotlivých zamestnancov.<sup>5</sup>

Zákony, a teda aj návrhy zákonov, musia rešpektovať princíp rovnosti – k rovnakým situáciám musia pristupovať rovnako a k odlišným odlišne a zaručovať rovnosť s ohľadom na akékoľvek dôvody prípadnej diskriminácie. Zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z tohto dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi takýmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti - proporcionality.<sup>6</sup> Zákonodarca je v rámci svojej normotvornej činnosti výrazne limitovaný, a to práve obsahom ľudských práv, pričom má povinnosť zaistiť súlad právnej úpravy s ľudskými právami tak, ako sú vymedzené v záväzných vnútroštátnych a medzinárodných prameňoch práva. Princíp proporcionality však nedisponuje absolútnou povahou, len aproximatívnu. V konkrétnom individuálnom prípade je tak úlohou súdov kolizujúce princípy vyvažovať.

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

1. došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
2. a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
3. pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
4. uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.<sup>7</sup>

Prvým kritériom je identifikácia komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Z pohľadu navrhovanej právnej úpravy sú zamestnanci v kontexte odmeňovania rozdelení na dve skupiny. Prvú skupinu predstavujú

<sup>5</sup> Macková, Z. Inštitút minimálnej mzdy a minimálnych mzdových nárokov v práve sociálneho zabezpečenia a v pracovnom práve - prežitok alebo nevyhnutnosť 3. tisícročia? In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXVII, Univerzita Komenského v Bratislave, Bratislava 2009.

<sup>6</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.

<sup>7</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

zamestnanci, ktorí boli najmenej 12 mesiacov vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie, tzv. znevýhodnení uchádzači o zamestnanie. Druhú skupinu tvoria zamestnanci, ktorí boli menej ako 12 mesiacov vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie, prípadne ani neboli vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Je potrebné poznamenať, že v zmysle Zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov je znevýhodneným uchádzačom o zamestnanie aj:

- občan mladší ako 26 rokov veku, ktorý ukončil príslušným stupňom vzdelania sústavnú prípravu na povolanie v dennej forme štúdia pred menej ako dvomi rokmi a od jej ukončenia nemal pravidelne platené zamestnanie,
- občan starší ako 50 rokov veku,
- občan, ktorý dosiahol vzdelanie nižšie ako stredné odborné vzdelanie podľa osobitného predpisu,
- občan, ktorý najmenej 12 po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie nemal pravidelne platené zamestnanie,
- štátny príslušník tretej krajiny, ktorému bol udelený azyl alebo ktorému bola poskytnutá doplnková ochrana,
- občan, ktorý žije ako osamelá dospelá osoba s jednou alebo viacerými osobami odkázanými na jeho starostlivosť alebo starajúca sa aspoň o jedno dieťa pred skončením povinnej školskej dochádzky,
- občan so zdravotným postihnutím.

Návrh zákona o tzv. štartovacej minimálnej mzde sa však týka len občanov vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie najmenej 12 po sebe nasledujúcich mesiacov. Zákonodarca v dôvodovej správe k návrhu zákona neuvádza, z akého dôvodu sa rozhodol pre tzv. štartovaciu minimálnu mzdu len pre jednu vybranú skupinu znevýhodnených uchádzačov. Všetci zamestnanci bez rozdielu majú v zmysle čl. 36 ods. 1 Ústavy SR právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň. Súčasne v zmysle čl. 36 ods. 2 Ústavy SR majú právo, aby ich odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Spojitosť s výkonom základných práv a slobôd tak možno vidieť práve vo väzbe na čl. 36 Ústavy SR. Okrem, na prvý pohľad zjavnej skutočnosti, že tzv. štartovacia minimálna mzda je nižšia ako minimálna mzda, zároveň táto nemusí umožniť dôstojnú životnú úroveň, ak sa pojem dôstojná životná úroveň interpretuje materiálne.

Z pohľadu druhého kritéria, chráneného dôvodu diskriminácie, návrh zákona znevýhodňuje skupinu osôb z dôvodu dĺžky ich vedenia v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Tento dôvod je možné subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia. Podradiť pod motív iného postavenia možno rozlišovacie kritériá tak objektívnej, ako aj subjektívnej povahy, ktoré sú buď priamo povahou spojené s explicitne vymedzenými chránenými dôvodmi, alebo predstavujú taký dôvod, na základe ktorého nemožno dospieť k racionálnemu záveru o zákonnosti menej priaznivého zaobchádzania.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Pozri napríklad rozhodnutie vo veci *Clift* alebo *Kiyutin*.

Napriek tomu, že zotrvanie v evidencii uchádzačov o zamestnanie, nie je spojené s vrodenu vlastnosťou človeka, možno ju považovať za následok osobnej voľby jednotlivca.<sup>9</sup>

Tretím kritériom testu proporcionality je posúdenie vzniku ujmy, a teda či je jednotlivcovi alebo skupine osôb posudzovaný návrh zákona na príťaž. Je nespochybniteľnou skutočnosťou, že tzv. štartovacia minimálna mzda môže zapríčiniť majetkovú ujmu, keďže predstavuje 75 % z minimálnej mzdy. Štartovacia mesačná minimálna mzda by, podľa návrhu zákona, mala byť od 1. januára 2021 vo výške 465 eur, a teda o 155 eur nižšia ako štandardná minimálna mzda. Hodinová štartovacia minimálna mzda vo výške 2,672 eur, a teda o 0,891 eur nižšia ako štandardná hodinová minimálna mzda.

*„Európska sociálna charta (revidovaná) v čl. 4 časti I. a II. ustanovuje, že všetci pracovníci majú právo na primeranú odmenu, ktorá im, ako aj ich rodinám postačí na zabezpečenie dôstojnej životnej úrovne.“<sup>10</sup>* Tým sa vraciame k otázke, či odmena, ktorá je nižšia ako minimálna mzda dokáže zamestnancom zabezpečiť dôstojnú životnú úroveň.

Predmetom štvrtého bodu testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca, prípadne skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností ako inej skupine osôb iba v prípade, ak je to odôvodnené verejnými hodnotami a ak pri ustanovení práv a povinností zákonodarca nepostupoval so zjavnou svojvôľou.<sup>11</sup> Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.<sup>12</sup>

Pri navrhovanej právnej úprave je teda potrebné sledovať legitímny cieľ. Nestačí však tento cieľ sledovať, ale zvolená úprava musí objektívne smerovať aj k realizácii cieľa. Stanovenie nižšej minimálnej mzdy pre určitú skupinu znevýhodnených uchádzačov však nemá žiadne opodstatnenie a nie je zrejmý žiaden legitímny cieľ, ktorý by túto diferenciáciu odôvodňoval. Práve naopak, tzv. štartovacia minimálna mzda môže spôsobiť, že dvaja ľudia, vykonávajúci tú istú prácu, môžu dostávať rozdielnu mzdu – jeden štartovaciú, pretože bol viac ako 12 mesiacov v evidencii uchádzačov o prácu a druhý bežnú minimálnu mzdu, pretože mohol byť v evidencii uchádzačov o prácu o jeden jediný deň kratšie. Tzv. štartovaciú minimálnu mzdu nie je možné považovať ani za nástroj na tvorbu pracovných miest. V praxi sa totiž môže stať, že zamestnávateľ uprednostní zamestnanca s nižšími nákladmi a nevytvorí nové pracovné miesto.

<sup>9</sup> Pozri napríklad rozhodnutie *Engel a ďalší*. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti uviedol, že dôvody diskriminácie sú vymedzené iba demonštratívne, čo vyplýva zo slovného spojenia „na akomkoľvek dôvode“ („any ground such as“).

<sup>10</sup> Schronk, R. K čl. 36. In: Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Žilina: Eurokódex, 2012.

<sup>11</sup> Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019.

<sup>12</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000.



## **Záver**

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva v odbornom stanovisku primárne posudzovalo návrh zákona, ktorý má zaviesť tzv. štartovaciu minimálnu mzdu vo výške 75 % minimálnej mzdy pre zamestnancov, ktorí boli najmenej 12 mesiacov vedení v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Navrhovaná právna úprava oprávnene vyvolala nesúhlas v kruhoch odbornej verejnosti, odborárskych organizácií, ako aj zamestnancov.

Stredisko na základe vyššie uvedenej argumentácie konštatuje, že ustanovenie návrhu zákona je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky a predstavuje porušenie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 36 Ústavy SR. Návrh zákona je v rozpore s ústavnou garanciou zamestnanca na odmenu, ktorá nebude nižšia ako minimálna mzda.