

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 18. 12. 2020

Časová verzia predpisu účinná od: 18. 12. 2020

Obsah dokumentu je právne záväzný.

388

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 9/2018-125

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. novembra 2020 v pléne zloženom z predsedu pléna Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského prerokoval prijatý návrh skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Petrom Kubinom a advokátom JUDr. Danielom Lipšicom, Štefánikova 15, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 140/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, s čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 140/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, **nie je** v súlade s čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Odôvodnenie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 2. marca 2018 doručený návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Ústavný súd preskúmal návrh a jeho prílohy a zistil, že návrh podala skupina len 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľa“).
2. Navrhovatelia uvádzajú, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) vo svojom 6. volebnom období na 53. schôdzi 16. júna 2015 schválila vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších

predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej aj „novela zákona o sociálnom poistení“ alebo „zákon o sociálnom poistení“). Novela zákona o sociálnom poistení bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 140/2015 Z. z. a nadobudla účinnosť 1. júla 2015. Do zákona o sociálnom poistení sa zaviedol inštitút minimálneho dôchodku, ktorého cieľom je podľa dôvodovej správy zabezpečiť poistencovi, ktorý počas väčšiny svojho pracovného života vykonával zárobkovú činnosť, dôchodkový príjem na takej úrovni, aby nebol ako jednotlivец odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi. Na tento účel sa starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok vyplácaný po dovŕšení dôchodkového veku zvýši poistencovi, ktorý splní zákonom ustanovené predpoklady tak, aby suma tohto dôchodku alebo suma úhrnu dôchodkov, ktoré sa poistencovi vyplácajú alebo na ktoré má nárok, bola vyššia ako suma životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu.

3. Navrhovatelia ďalej argumentujú: *«Na základe spoločnej správy výborov č. CRD-460/2015 (ČPT 1424a) zo dňa 5. mája 2015 o prerokovaní návrhu Novely ZoSP (ďalej len „Spoločná správa výborov“) bolo do Novely ZoSP pozmeňujúcim návrhom vložené Napadnuté ustanovenie (§ 82b ods. 2 ZoSP), podľa ktorého: „Suma minimálneho dôchodku poberateľa starobného dôchodku, ktorý je sporiteľ alebo bol sporiteľ podľa osobitného predpisu sa znižuje rovnako ako sa znižuje suma starobného dôchodku podľa § 66 ods. 6; do obdobia účasti na starobnom dôchodkovom sporení sa započítava len obdobie podľa odseku 4“»*

Navrhovatelia poukázali na odôvodnenie spoločnej správy výborov k napadnutému ustanoveniu, podľa ktorej *«Dôvodom zníženia starobného dôchodku sporiteľa za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení je skutočnosť, že do fondu starobného poistenia neplatí plnú sadzbu starobného poistenia, pretože stanovenú časť platí vo forme príspevkov na starobné sporenie do II. piliera. Rovnaký princíp je dôvodné a opodstatnené uplatniť aj pri stanovení zásad zníženia sumy minimálneho dôchodku, na ktorý sa za stanovených podmienok zvyšuje starobný dôchodok sporiteľa...»*

Predloženým pozmeňujúcim návrhom sa reaguje na možnosť vzniku morálneho hazardu v súvislosti so zavedením minimálneho dôchodku pri skupine poistencov - sporiteľov. V prípade nižšie príjmovej skupiny sporiteľov by totiž po zavedení minimálneho dôchodku v podobe predloženej do NR SR mohlo dôjsť k takému stavu, kedy by z dôvodu dopadov investičných rozhodnutí sporiteľa a/alebo portfólio manažérov spravujúcich fondy II. piliera boli spôsobené straty „sanované“ z prostriedkov daňovníkov (v podobe garancie minimálneho dôchodku) a zisky sprivatizované (v prípade, že by riziková investičná stratégia priniesla sporiteľovi v úhrne z II. piliera vyšší dôchodok než by mal, ak by do II. piliera nevstúpil a zároveň vyšší než minimálny garantovaný dôchodok)...

Navrhované zmeny prispievajú k posilneniu potreby aktívneho prístupu sporiteľa k svojim úsporám v II. pilieri, ako aj k motivácii dôchodkových správcovských spoločností dosahovať také zhodnotenie majetku vo fondoch II. piliera, ktoré by nielen v krátkodobom, ale aj dlhodobom horizonte jasne porážalo úroveň inflácie a prinášalo sporiteľom reálny výnos.».

4. Podľa navrhovateľov právo na minimálny dôchodok sa stalo súčasťou základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, a preto prístup občanov k právu na minimálny dôchodok musí byť garantovaný v súlade so zásadou rovnosti (čl. 12 ods. 1 ústavy), zásadou nediskriminácie (čl. 12 ods. 2 ústavy) a zákazom ujmy na právach pre uplatňovanie základných práv (čl. 12 ods. 4 ústavy).

Podľa názoru navrhovateľov napadnuté ustanovenie „... spôsobuje, že právo na minimálny dôchodok bude občanom prístupné na základe nerovných a diskriminačných podmienok. Okrem toho Napadnuté ustanovenie spôsobí niektorým občanom ujmu na ich práve na minimálny dôchodok iba z tohto dôvodu, že uplatnili svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe jedným zo zákonom aprobovaných spôsobov. Podľa nášho názoru na takéto rozdielne zaobchádzanie s dôchodcami iba preto, že sa rozhodli uplatniť svoje základné právo a nerovnosť však neexistuje žiaden legitímny a ospravedlniteľný dôvod.“

5. Navrhovatelia rozpor napadnutého ustanovenia s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2

ústavy odôvodnili najmä tým, že napadnuté ustanovenie diskriminuje občanov z dôvodu ich postavenia sporiteľa v zmysle zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o starobnom dôchodkovom poistení“ alebo „II. pilier“). Navrhovatelia uviedli, že určujúcim kritériom pre vznik práva na minimálny dôchodok je výlučne platenie zákonných odvodov zo mzdy a iných príjmov na dôchodkové poistenie počas zákonom stanoveného minimálneho obdobia, a to bez ohľadu na sumu týchto odvodov. Navrhovatelia zdôraznili, že na posúdenie súladu napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy je nevyhnutné posúdiť, či napadnuté ustanovenie sleduje nejaký rozumne odôvodniteľný a legitímny cieľ, resp. či na zníženie minimálneho dôchodku z dôvodu účasti v II. pilieri existuje legitímny a ospravedlniteľný dôvod.

6. Dôvody rozporu napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy navrhovatelia konkretizovali takto: „(a) doplatok (čiastka rozdielu medzi minimálnym dôchodkom a dôchodkom, na ktorý vznikol poistencovi nárok) sa financuje zo štátneho rozpočtu a nie z fondov Sociálnej poisťovne;

(b) nárok na minimálny dôchodok závisí od počtu kvalifikovaných rokov trvania dôchodkového poistenia;

(c) ak poistenec dosiahol potrebný počet kvalifikovaných rokov trvania dôchodkového poistenia, nárok na minimálny dôchodok a jeho výška nezávisí od výšky príjmov, resp. zaplatených odvodov poistenca.“

- 6.1 K argumentu v bode „(a)“ navrhovatelia uviedli: „... doplatok nie je financovaný z fondu starobného poistenia, ale zo Štátneho rozpočtu, na tvorbe ktorého sa každý občan platiaci odvody na dôchodkové poistenie podieľa platením daní a poplatkov...“

Povedané inak, na tvorbu zdrojov, z ktorých sa financuje inštitút minimálneho dôchodku (resp. doplatku) nemá vôbec žiaden vplyv to, či príslušný dôchodca platil počas svojho pracovného života odvody len do Sociálnej poisťovne alebo či si na svoj starobný dôchodok sporil aj v II. pilieri podľa ZoSDS...

Keďže teda sporitelia podľa ZoSDS sa na tvorbe zdrojov používaných na financovanie minimálneho dôchodku (resp. doplatku) podieľajú rovnakou mierou ako osoby, ktoré sporiteľmi podľa ZoSDS nie sú, nie je možné s nimi ohľadom výšky ich minimálneho dôchodku zaobchádzať menej priaznivo než s osobami, ktoré sporiteľmi podľa ZoSDS nie sú...

Doplatok do výšky minimálneho dôchodku má teda charakter štátnej sociálnej dávky (podobne ako napríklad prídavky na deti či rodičovské príspevky). Štátne sociálne dávky sú typické tým, že sú priznávané na základe potreby a solidarity a nie na základe zásluhy či miery prispievania poberateľa dávky na sociálne zabezpečenie.“

- 6.2 K dôvodu uvedenému v bode „(b)“ navrhovatelia uviedli, že filozofickou podstatou minimálneho dôchodku je určiť minimálnu príjmovú hranicu pre všetky osoby bez rozdielu. Podľa názoru navrhovateľov „Ak je teda dôvodom a cieľom zavedenia minimálneho dôchodku „zabezpečiť poistencovi, ktorý počas väčšiny svojho pracovného života vykonával zárobkovú činnosť, dôchodkový príjem na takej úrovni, aby nebol ako jednotliviec odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi“ (viď dôvodová správa k Novele ZoSP - všeobecná časť), potom je a musí byť úplne irelevantné, či poistenec zároveň bol alebo nebol sporiteľom podľa ZoSDS...“

Znížená suma minimálneho dôchodku pre sporiteľov podľa ZoSDS totižto vedie aj k situáciám, že pri týchto sporiteľoch súčet dôchodkov z I. piliera a II. piliera nedosahuje úroveň minimálneho dôchodku, a tak základný cieľ Napadnutého ustanovenia... nie je naplnený...“

- 6.3 V bode „(c)“ navrhovatelia dôvodujú, že pokiaľ nárok na minimálny dôchodok nijakým spôsobom nezávisí od sumy zaplatených odvodov poistenca na starobné dôchodkové poistenie, „... potom nemôže byť legitímnym dôvodom zníženia minimálneho dôchodku skutočnosť, že osoba platila časť odvodov na dôchodkové zabezpečenie do II. piliera.“

7. V ďalšej časti návrhu navrhovatelia poukázali na dôvody, na ktorých založil prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) rozhodnutie č. 3535-2015-KPSR z 28. mája 2015,

ktorým vrátil novelu zákona o sociálnom poistení.

Navrhovatelia súhlasne s prezidentom argumentujú, že „deklarovaným cieľom inštitútu minimálneho dôchodku je plošne chrániť životnú úroveň dôchodcov na spoločnom definovanom minime, keď nemajú možnosť zabezpečiť si krytie svojich životných potrieb z pracovných príjmov, pričom v takomto prípade sa u občanov zúčastnených iba na I. pilieri dôchodkového zabezpečenia vôbec bližšie neskúma, čo bolo príčinou takejto sociálnej situácie dôchodcu (do ktorej sa mohol dostať napríklad v dôsledku okolností, ktoré predstavujú omnoho väčší a nielen morálny hazard než zákonom aprobovaná účasť na starobnom dôchodkovom sporení)“. Rovnako uvádzajú, že „dôchodkové nároky sa odvíjajú od výšky príjmov počas desiatok rokov života poistenca, keď sa mu v rôznych obdobiach môže celkovo ekonomicky dariť lepšie či horšie a legitimizovať systematickú penalizáciu sporiteľov v prístupe k minimálnemu dôchodku len na základe aktuálneho stavu (keď sa prejavuje krátkodobý výsledok toho, že do II. piliera v minulosti vstúpili aj občania, pre ktorých to vzhľadom na krátky zostávajúci čas sporenia nebolo výhodné) je neprimerané a v rozpore s deklarovaným zámerom solidarity spoločnosti k dôchodcom s nízkymi príjmami, ktorý je podstatným dôvodom pre zavedenie inštitútu minimálneho dôchodku“.

8. Navrhovatelia ďalej poukázali na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 41/2015 z 15. februára 2017 (ďalej aj „uznesenie ústavného súdu“), podľa ktorého sa uplatňovaním účinnej právnej úpravy minimálneho dôchodku sformovali štyri skupiny dôchodcov, ktorí boli účastní II. piliera. Analýzou právnej úpravy vo vzťahu k uvedeným skupinám dôchodcov dospeli k záveru, že určitej skupine poberateľov starobného dôchodku uplatňovanie napadnutého ustanovenia spôsobí zníženie mesačne vyplácaného starobného dôchodku (z I. piliera aj II. piliera) oproti sume vyplácanej poberateľom, ktorí boli dôchodkovo poistení len v I. pilieri.
9. V súlade s uznesením ústavného súdu podrobili napadnuté ustanovenie tzv. diskriminačnému testu v súvislosti s rozporom napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 2 ústavy (body 53 – 58 návrhu). Napokon navrhovatelia uzavreli časť návrhu, ktorá sa zaoberá rozporom napadnutého ustanovenia s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy tak, že „Zákonodarcom zamýšľaný cieľ napadnutej právnej úpravy je nelegitímny a ako základ pre odlišné zaobchádzanie analyzovaných dvoch skupín poberateľov starobných dôchodkov neospravedlňiteľný. V prvom rade tu možno poukázať na právne ťažko uchopiteľné pojmy, ktorými sa navrhovateľ právnej úpravy snaží legálne aprobované rozhodovanie dôchodkovo poistených fyzických osôb hodnotiť kategóriami morálky. Tá síce (podobne ako právo) predstavuje normatívny systém, ale z hľadiska aplikácie § 82b ods. 2 ZoSP je úplne iluzórna. Napadnuté ustanovenie vôbec nepredstavuje právny základ pre uplatňovanie morálnych hľadísk v procese posudzovania nároku na starobný dôchodok. Naopak, všetkých poberateľov starobného dôchodku, ktorí si sporili v II. pilieri, kladie v spojení s dôvodovou správou do pozície morálnych hazardérov, ktorým sa nebudú ostatní daňovníci skladať na minimálny dôchodok.“.
10. Vo vzťahu k rozporu napadnutého ustanovenia s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 4 ústavy navrhovatelia uviedli: „Podľa platnej právnej úpravy sa občan môže rozhodnúť, či svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe... uplatní tak, že bude iba poistencom Sociálnej poisťovne (I. pilier) alebo tak, že popri účasti v I. pilieri bude aj sporiteľom podľa ZoSDS (II. pilier). Starobné dôchodkové sporenie podľa ZoSDS je oficiálnym a zákonom rozpoznaným systémom hmotného zabezpečenia v starobe rovnocenným s dôchodkovým poistením podľa ZoSP...“.

Ak sa teda občan rozhodne, že svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe... uplatní (popri povinnej účasti v I. pilieri) aj účasťou v systéme starobného dôchodkového sporenia podľa ZoSDS, za toto jeho rozhodnutie mu podľa čl. 12 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky nesmie byť spôsobená ujma na jeho právach.“

Podľa názoru navrhovateľov „Napadnuté ustanovenie teda v rozpore s ústavným zákazom podľa čl. 12 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky zavádza (nepriaznivý) dôsledok (dopad) využitia základného práva občana podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky určitým spôsobom (účasťou v oboch pilieroch dôchodkového zabezpečenia) na právo toho istého občana na minimálny dôchodok v nezníženej výške.“.

11. V závere návrhu navrhovateľa žiadali pozastaviť účinnosť napadnutého ustanovenia a navrhli, aby ústavný súd na podklade uvedených záverov nálezom rozhodol, že napadnuté ustanovenie „nie je v súlade s čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“.

II.

Priebeh konania

12. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 9/2018 zo 6. júna 2018 prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie a zároveň nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia.
13. Napadnuté ustanovenie a jeho súlad s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy už bol predmetom konania pred ústavným súdom. Vzhľadom na to, že plénum ústavného súdu pri hlasovaní o tomto predchádzajúcom návrhu nedosiahlo nadpolovičnú väčšinu, návrh bol uznesením sp. zn. PL. ÚS 41/2015 z 15. februára 2017 zamietnutý [čl. 131 tretia veta ústavy, § 4 ods. 3 v čase podania návrhu platného a účinného 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 „zákon č. 38/1993 Z. z.“)]. Keďže ústavný súd meritórne neskúmal súlad napadnutého ustanovenia s označenými článkami ústavy, predchádzajúce rozhodnutie ústavného súdu nezakladá prekážku rozhodnutej veci.
14. V súlade s § 39 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. si ústavný súd vyžiadal písomné stanovisko od národnej rady, keďže ide o orgán verejnej moci, ktorý vydal zákon o sociálnom poistení obsahujúci napadnuté ustanovenie. Ústavný súd si zároveň vyžiadal písomné stanovisko vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“), ktorá bola v konaní o súlade právnych predpisov podľa § 37 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. vedľajším účastníkom konania pred ústavným súdom, ako aj stanovisko Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“).

III.

Vyjadrenia národnej rady, vlády, ministerstva a navrhovateľov

III.1 Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky

15. Podaním doručeným ústavnému súdu 18. októbra 2018 sa k návrhu skupiny poslancov prostredníctvom svojho predsedu vyjadrila národná rada ako odporca v konaní pred ústavným súdom.

Národná rada súhlasila s upustením od ústneho pojednávania.

16. Predseda národnej rady vo svojom vyjadrení najskôr stručne zrekapituloval konanie pred ústavným súdom o návrhu skupiny poslancov, stručne opísal legislatívny priebeh prijatia novely zákona o sociálnom poistení a s tým súvisiace zavedenie inštitútu minimálneho dôchodku do právneho poriadku Slovenskej republiky. V ďalšej časti sa stručne vyjadril aj k nosným argumentom navrhovateľov.
17. Predseda národnej rady vo svojom vyjadrení uviedol: „*Systém sociálneho poistenia je založený na viacerých všeobecných zásadách, ktorými sú najmä 1) poistný princíp, 2) osobná participácia poistenca, 3) zohľadnenie tzv. zásluhovosti pri výpočte dôchodkovej dávky, 4) sociálna solidarita a 5) garancia štátu.*

Oproti tomu, starobné dôchodkové sporenie, je podľa § 2 zákona o starobnom dôchodkovom sporení sporením, ktorého účelom je spolu s dôchodkovým poistením zabezpečiť príjem sporiteľovi v starobe a pozostalým pre prípad smrti. Ide teda o systém sporenia, teda vytvárania si úspor, ktoré si sporiteľ ukladá na svojom osobnom dôchodkovom účte v dôchodkovej správcovskej spoločnosti.“