ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2020

Vyhlásené: 18. 12. 2020 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

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 „navrhovatelia“).
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 jednotlivec 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 jednotlivec 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 dôvodia, 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 neospravedlniteľný. 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 obidvoch pilieroch dôchodkového zabezpečenia) na právo toho istého občana na minimálny dôchodok v nezníženej výške.“*.

11. V závere návrhu navrhovatelia 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.“

18. K tvrdeniu navrhovateľov o porušovaní zásady rovnosti konštatoval, že zavedenie minimálneho dôchodku je zárukou príjmu pre všetkých, ktorí majú nárok na poberanie starobného, resp. invalidného dôchodku, *„Tým, že ide o dôchodkovú dávku, podmienky nároku na ňu musia vychádzať z obdobných kritérií, aké platia pre vznik nároku na dôchodok.“*.

19. Pokiaľ navrhovatelia uvádzajú, že doplatok (suma medzi minimálnym dôchodkom a dôchodkom, na ktorý vznikol poistencovi nárok) je uhrádzaný z prostriedkov štátneho rozpočtu, a nie z fondov Sociálnej poisťovne, predseda národnej rady považoval túto skutočnosť za irelevantnú, pričom poukázal na zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého aj fondy Sociálnej poisťovne sú súčasťou verejných financií.

20. K argumentu navrhovateľov o charaktere doplatku do sumy minimálneho dôchodku ako štátnej sociálnej dávky predseda národnej rady vo vyjadrení uviedol: *„... štátna sociálna dávka je jej poberateľovi vyplácaná z dôvodu existencie určitého stavu u tohto poberateľa, kým dôchodok je vyplácaný až po splnení zákonných podmienok. Cieľom doplatku starobného dôchodku, resp. invalidného dôchodku do výšky minimálneho dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku nie je plošne chrániť životnú úroveň všetkých dôchodcov, čo potvrdzuje aj jednoznačná podmienka podľa § 82b ods. 3 písm. a) zákona o sociálnom poistení, teda získanie minimálne 30 (kvalifikovaných) rokov obdobia dôchodkového poistenia poistenca a úhrn jeho dôchodkových príjmov nepresiahne hranicu na priznanie minimálneho dôchodku.“*

Predseda národnej rady poznamenal, že minimálny dôchodok má jeho poberateľovi zabezpečiť príjem nad hranicou životného minima a aj jeho valorizácia je previazaná so zvyšovaním hranice životného minima.

21. V závere vyjadrenia zdôraznil podmienku vzniku nároku na minimálny dôchodok, a to získanie 30 kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia *(„Započítava sa teda obdobie dôchodkového poistenia, kedy osobný dôchodkový bod poistenca za príslušný kalendárny rok dosiahol hodnotu najmenej 0,241. Podľa § 82b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení sa následne zvyšuje suma minimálneho dôchodku o 2 %, resp. 3 % za každý ďalší rok obdobia dôchodkového poistenia.“),* čím podľa názoru predsedu národnej rady je zohľadnený princíp zásluhovosti v mechanizme minimálneho dôchodku.

III.2 Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky

22. Podaním doručeným ústavnému súdu 13. novembra 2018 (ďalej len „stanovisko vlády“) sa k návrhu navrhovateľov vyjadrila vláda v zastúpení Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky ako vedľajší účastník v zmysle § 37 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. a súhlasila s upustením od ústneho pojednávania. Podľa názoru vlády je návrh navrhovateľov nedôvodný.

23. V úvode svojho stanoviska vláda vysvetlila svoj postoj k inštitútu minimálneho dôchodku vo vzťahu k základnému právu na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti vláda uviedla: *„... zavedenie minimálneho dôchodku nie je naplnením práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu alebo pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Jeho zmyslom vo všeobecnosti je predchádzanie situácii, aby sa fyzická osoba, ktorá po celý život pracovala, ocitla v starobe v hmotnej núdzi. Nemožno teda hovoriť o tom, že účelom minimálneho dôchodku je zabezpečenie primeraného hmotného zabezpečenia v starobe v zmysle čl. 39 ods. 1 ústavy. Máme za to, že toto právo je (a bolo už pred prijatím predmetnej novely zákona o sociálnom poistení) garantované dôchodkom plynúcim z dvojpilierového dôchodkového systému, v ktorom dôchodkový príjem takéhoto dôchodcu primerane reflektuje obdobie dôchodkového poistenia a dosahované príjmy, z ktorých sa platilo poistné na dôchodkové poistenie, vrátane povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie.*

Z uvedeného vyplýva, že primerané hmotné zabezpečenie v starobe nemusí nevyhnutne dosahovať štátom garantovanú minimálnu príjmovú úroveň, umožňujúcu zabezpečenie základných životných podmienok. Poskytnutie pomoci nevyhnutnej na zabezpečenie základných životných podmienok fyzickej osoby, ktorá sa ocitne v hmotnej núdzi, je predmetom ďalšieho základného práva (čl. 39 ods. 2 ústavy) pôsobiaceho nezávisle od práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“

Vláda ako podporný argument vo vzťahu k sledovanému cieľu minimálneho dôchodku uviedla práve spôsob jeho financovania. Zdôraznila skutočnosť, že minimálny dôchodok financovaný výlučne zo štátneho rozpočtu len podčiarkuje fakt, že nie je nástrojom na dosiahnutie primeranosti hmotného zabezpečenia v starobe.

Podľa názoru vlády *„... je možné v právnom poriadku Slovenskej republiky zakotviť aj také právne normy práva sociálneho zabezpečenia, ktoré nevyhnutne neslúžia na vykonanie ústavou garantovaných práv uvedených v čl. 39 ústavy. Naopak, štát môže v záujme sledovania iného legitímneho cieľa, než aký sleduje ústavná garancia, ustanoviť právne normy, ktoré neodporujú ústave, avšak ani nemajú ambíciu vykonávať práva v nej garantované. Takým prípadom sú aj právne normy zakotvujúce inštitút minimálneho dôchodku.“*.

24. V ďalšej časti stanoviska vláda pripúšťa *„fikciu, že právny výklad navrhovateľov je správny, a že teda právo na zvýšenie sumy starobného dôchodku... na sumu minimálneho dôchodku je súčasťou práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy“*, analyzuje návrh navrhovateľov a udáva argumenty na podporu svojich postojov.

25. Vláda v stanovisku uviedla, že z dodatočných analýz vyplynulo, že v prípade nižšej príjmovej skupiny poistencov – sporiteľov by po zavedení minimálneho dôchodku v podobe predloženej do národnej rady mohlo dôjsť k takému stavu, keď by z dôvodu vplyvov investičných rozhodnutí sporiteľa a/alebo portfólia manažérov spravujúcich dôchodkové fondy v rámci 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 I. a II. piliera vyšší dôchodok, než by mal, ak by do II. piliera nevstúpil, a zároveň vyšší než minimálny garantovaný dôchodok). Vláda uviedla, že na zamedzenie vzniku takého stavu bol prijatý pozmeňujúci návrh, podľa ktorého *„... suma minimálneho dôchodku poistencovi - sporiteľovi zníži podľa rovnakých zásad ako sa mu znižuje starobný dôchodok z I. piliera za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení (t. j. v II. pilieri). Skutočnosť, že dôvodom na krátenie dôchodku z I. piliera je to, že bolo odvedené nižšie poistné do I. piliera z dôvodu účasti v II. pilieri, je v tomto prípade irelevantná.“*.

26. Zákonodarcom použité prostriedky považuje vláda aj za primerané, a to z týchto dôvodov:

«1. rozhodnutie vstúpiť do II. piliera (a počas otvorenia aj vystúpiť) je výlučne na vôli poistenca,

2. napadnutým ustanovením nestrácajú poistenci sporitelia nárok na minimálny dôchodok ako taký, naopak, ich nárok zodpovedá ich „účasti“ v I. pilieri,

3. dôchodkový príjem z II. piliera sa nezapočítava do úhrnu príjmov relevantných pre vznik nároku na minimálny dôchodok (s výnimkou pozostalostných dôchodkov),

4. spôsob krátenia sumy zvýšenia sumy starobného dôchodku do sumy minimálneho dôchodku je nastavený principiálne rovnako, ako je nastavený spôsob krátenia samotného základného I. pilierového starobného dôchodku,

5. ak by sa poistenci – sporitelia ocitli v hmotnej núdzi, ich základné životné podmienky budú zabezpečené v zásade rovnako, akoby boli zabezpečené, ak by neboli v II. pilieri (rovnako to platí pre poistencov, ktorí nespĺňajú podmienku získania aspoň 30 kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia).»

27. Argument navrhovateľov o zdroji financovania minimálneho dôchodku považuje vláda za irelevantný. Rovnako nesúhlasí s tvrdením, že doplatok do sumy minimálneho dôchodku má charakter štátnej sociálnej dávky. Cieľom zavedenia inštitútu zvýšenia sumy starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku do sumy minimálneho dôchodku nebolo plošne chrániť životnú úroveň všetkých dôchodcov, čo potvrdzuje aj návrh úpravy minimálneho dôchodku predložený do národnej rady (napr. vzhľadom na podmienku dosiahnutia aspoň 30 kvalifikovaných rokov dôchodkového poistenia), a preto nemožno akceptovať snahu navrhovateľov asociovať charakter takéhoto zvýšenia sumy základného dôchodku s charakterom štátnych sociálnych dávok. Na druhej strane, ani štátne sociálne dávky nemusia byť vyplácané iba na základe solidarity bez akýchkoľvek podmienok, ktoré vytvárajú rôzne skupiny poberateľov týchto dávok. Zo zavedeného a uplatňovaného dvojpilierového dôchodkového systému (I. pilier – dávkovo definovaný, II. pilier – príspevkovo definovaný)

vyplýva aj odlišný mechanizmus určovania dôchodkov v I. a II. pilieri (vrátane garantovania väčšej solidarity v I. pilieri), a tým aj odlišné postavenie poistencov – sporiteľov a poistencov – nesporiteľov. Ak si fyzická osoba uplatní právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe prostredníctvom voľby sporenia v II. pilieri, nie je podľa názoru vlády možné považovať za ujmu (diskrimináciu) jej odlišné postavenie v porovnaní s fyzickou osobou, ktorá si nezvolila II. pilier a ktorej právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe sa realizuje výlučne prostredníctvom I. piliera.

28. Vláda vo svojom stanovisku zdôraznila, že v rámci pozmeňovacieho návrhu boli schválené vyvažujúce podmienky poistencov – sporiteľov. Za najdôležitejšiu vyvažujúcu podmienku vláda považuje úpravu úhrnu dôchodkových príjmov, ktorý je jednou z podmienok ovplyvňujúcich nárok na zvýšenie sumy starobného dôchodku a sumy invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku na sumu minimálneho dôchodku. Do tohto úhrnu sa totiž nezahŕňa starobný dôchodok a predčasný starobný dôchodok zo systému starobného dôchodkového sporenia, čo spôsobuje, že pri určitom vývoji výnosov v II. pilieri môže byť platná právna úprava minimálneho dôchodku dokonca výhodnejšia ako pôvodná právna úprava predložená do národnej rady.

Vláda tiež zdôraznila, že poistenci – sporitelia neprichádzajú o nárok na zvýšenie sumy starobného dôchodku a sumy invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku na sumu minimálneho dôchodku, táto sa im za obdobie účasti v systéme starobného dôchodkového sporenia len znižuje.

29. Vláda sa vo svojom stanovisku tiež stručne vyjadrila aj k argumentom navrhovateľov, ktorými posudzovali legitimitu sledovaného cieľa napadnutého ustanovenia. Vláda tvrdí, že pojem *„morálny hazard“* je pojmom politickým, a nie právnym. V tejto súvislosti vláda podrobila návrh kritike tak, že z jej pohľadu návrhu chýba relevantná právna argumentácia zbavená tieňa politiky.

V závere stanoviska vláda kritizovala výsledok diskriminačného testu, najmä v časti vyčlenenia porovnateľnej skupiny jednotlivcov, a uviedla, že *„... na jednej strane považuje za vyčlenenú porovnateľnú skupinu všetkých sporiteľov, keďže kvalifikačným kritériom tejto skupiny je voľba medzi piliermi. Na druhej strane sám uznáva... že minimálny dôchodok ovplyvní takto definovanú skupinu sporiteľov diferencovane, pričom právne účinky budú, pozitívne, negatívne aj neutrálne. Nesprávne definovanie vyčlenenej porovnateľnej skupiny spôsobuje, že ďalšie roviny diskriminačného testu majú nesprávny základ a z toho vyplývajúci nesprávny výsledok.“*.

III.3 Vyjadrenie navrhovateľov

30. Navrhovatelia elektronickým podaním doručili 30. januára 2019 vyjadrenie k stanovisku národnej rady z 15. októbra 2018 a zároveň k stanovisku vlády zo 7. novembra 2018. Vo vyjadrení zotrvali na podanom návrhu, ako aj na vykonaní verejného ústneho pojednávania.

Prípisom, ktorý bol ústavnému súdu doručený 29. októbra 2020, právny zástupca navrhovateľov oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní.

31. Navrhovatelia nesúhlasia s názorom národnej rady, že zníženie minimálneho dôchodku je ospravedlniteľné pripodobnením k zásluhovosti dôchodkového systému. Navrhovatelia tvrdia, že každý, kto prispieval na dôchodkové poistenie predpísaný počet kvalifikovaných rokov, má nárok na minimálny dôchodok bez ohľadu na sumu, akú do systému dôchodkového poistenia odviedol. V uvedenom navrhovatelia vidia absenciu princípu zásluhovosti.

Podľa názoru navrhovateľov je dôležité, z akých zdrojov sa minimálny dôchodok financuje, a preto považujú argument národnej rady (*„vo vzťahu k ustanoveniu minimálneho dôchodku, jeho výšky, ako i k samotnému doplatku irelevantná, nakoľko aj fondy Sociálnej poisťovne sú súčasťou verejných financií podľa zákona č. 523/2004 Z. z.“*) za *„absurdný“*. Navrhovatelia uviedli: *„Na jednej strane NR SR tvrdí, že dôchodca – sporiteľ má mať nižší minimálny dôchodok práve preto, že odviedol menej (menšie percento) peňazí do fondov Sociálnej poisťovne. Na druhej strane NR SR*

tvrdí, že je bezpredmetné, že minimálny dôchodok sa nehradí z fondov Sociálnej poisťovne, ale zo štátneho rozpočtu. Do štátneho rozpočtu, ktorý je zdrojom financovania minimálneho dôchodku, však každý dôchodca prispieval rovnakou mierou.“

32. Navrhovatelia napriek postoju národnej rady tvrdia, že *„doplatok“* má charakter štátnej sociálnej dávky, pokiaľ je síce viazaný na odpracovanie určitej doby, resp. kvalifikovaných rokov, avšak suma odvedených príspevkov do systému dôchodkového poistenia nehrá žiadnu úlohu, a teda je irelevantné, či poistenec platil počas kvalifikovaných rokov minimálne alebo maximálne odvody. Navrhovatelia poukázali na to, že aj preto, že minimálny dôchodok má *„charakter dávky“*, absentuje pri nej princíp zásluhovosti podľa odvedených prostriedkov na dôchodkové poistenie.

33. Ako reakciu na stanovisko národnej rady navrhovatelia tiež uviedli: *„Protiústavnosť Napadnutého ustanovenia nespočíva v samotnom diferencovanom prístupe k poistencom, ale v tom, že na takýto diferencovaný prístup (rozdielne zaobchádzanie medzi sporiteľmi a nesporiteľmi) v prístupe k právu na minimálny dôchodok neexistuje žiaden legitímny a ospravedlniteľný dôvod, nesleduje sa ním žiaden rozumne odôvodnený legitímny cieľ a takýto prístup je navyše v neprekonateľnom rozpore s princípmi logiky...“*

34. Vo vzťahu k stanovisku vlády navrhovatelia na úvod predniesli nesúhlas s argumentom vlády o tom, že právo na minimálny dôchodok nemožno zahrnúť pod základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Navrhovatelia argumentujú, že pokiaľ čl. 39 ods. 3 ústavy stanovuje, že podrobnosti o práve na primerané hmotné zabezpečenie ustanoví zákon a týmto zákonom je zákon o sociálnom poistení, ktorého súčasťou je právo na minimálny dôchodok, potom je aj právo na minimálny dôchodok súčasťou základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy.

Navrhovatelia zopakovali, že rozpor napadnutého ustanovenia s čl. 39 ods. 1 ústavy nenamietajú izolovane, ale v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

Navrhovatelia kritizovali postoj vlády, ktorá v stanovisku uviedla, že cieľom zavedenia inštitútu minimálneho dôchodku nebolo naplnenie základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, a poukázali na protirečivosť tohto tvrdenia s dôvodovou správou, ako aj so stanoviskom národnej rady. Navrhovatelia zároveň načrtli pochybnosť o existencii *„dodatočných analýz“*, na ktoré sa vo svojom stanovisku odvolávala vláda.

35. K argumentácii vlády o nutnosti zavedenia mechanizmu zníženia doplatku k minimálnemu dôchodku (vo vzťahu k dôchodcovi – sporiteľovi), ktorý je obdobný mechanizmu zníženia starobného dôchodku z dôvodu účasti v II. pilieri, navrhovatelia uviedli: *„Znižovanie starobného dôchodku u dôchodcu – sporiteľa je legitímne a odôvodnené, lebo starobný dôchodok sa financuje z fondu Sociálnej poisťovne, do ktorého dôchodca – sporiteľ vzhľadom na svoju účasť v II. pilieri prispieval menej. Kompenzáciou za tento výpadok by mu mal byť práve dôchodok z II. piliera.*

Naproti tomu znižovanie doplatku do výšky minimálneho dôchodku pre dôchodcu – sporiteľa nemožno takto odôvodniť, pretože tento doplatok sa financuje zo štátneho rozpočtu, na tvorbe ktorého sa dôchodca – sporiteľ podieľal podľa rovnakých pravidiel ako dôchodca – nesporiteľ (najmä platením daní a poplatkov) a účasť dôchodcu – sporiteľa v II. pilieri nijakým spôsobom neznižuje mieru jeho participácie na tvorbe zdrojov financovania minimálneho dôchodku. Okrem toho, na rozdiel od starobného dôchodku výpadok na doplatku do výšky minimálnom dôchodku nebude kompenzovaný dôchodkom z II. piliera, pretože doplatok do výšky minimálneho dôchodku sa vypláca až vtedy, keď celkový nárok na starobný dôchodok (z I. a II. piliera) nedosahuje zákonodarcom stanovenú výšku minimálneho dôchodku.“

36. Navrhovatelia, reagujúc na stanovisko vlády, zdôraznili negatívny politický postoj vlády k II.

pilieru a zopakovali, že ani vláda, ani národná rada rozumne neodôvodnili, že legitímny cieľ sa dosiahne práve napadnutým ustanovením.

37. V závere vyjadrenia navrhovatelia uviedli: *„Právna úprava zníženia minimálneho dôchodku obsiahnutá v Napadnutom ustanovení je s uvedeným názorom Ústavného súdu v priamom rozpore pretože:*

(a) zohľadňuje predošlé uplatnenie základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky určitým spôsobom (jedným z dvoch rovnocenných a právom aprobovaných spôsobov);

(b) premieta túto skutočnosť do nadobúdania a uplatňovania práva na minimálny dôchodok, pričom to robí takým spôsobom, že právna úprava nadobúdania a uplatňovania práva na minimálny dôchodok (v jeho nezníženej výške) je odlišná (menej priaznivá) pre osoby, ktoré si uplatnili základné právo podľa 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky účasťou v obidvoch pilieroch dôchodkového zabezpečenia než pre osoby, ktoré si toto základné právo uplatnili účasťou len v I. pilieri dôchodkového zabezpečenia.

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 určitým spôsobom (účasťou v obidvoch pilieroch dôchodkového zabezpečenia) na právo toho istého občana na minimálny dôchodok v nezníženej výške.“

III.4 Stanovisko ministerstva

38. Ústavný súd si podľa § 86 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal aj stanovisko ministerstva ako orgánu výkonnej moci, do pôsobnosti ktorého patrí aj dôchodkové zabezpečenie, k návrhu, ako aj k vyjadreniu vlády.

Ministerstvo doručilo ústavnému súdu svoje stanovisko 29. júna 2020.

39. Ministerstvo predovšetkým zdôraznilo, že podaním stanoviska nemá ambíciu prezentovať postoj, či napadnuté ustanovenie je alebo nie v súlade s označenými článkami ústavy, ale prezentuje vývin právnej úpravy minimálneho dôchodku v nadväznosti na sledované ciele.

Zavedenie inštitútu minimálneho dôchodku bolo prijaté ako sociálno-ekonomické opatrenie. Podľa ministerstva cieľ prijatia úpravy minimálneho dôchodku bol iný ako naplnenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a tomu zodpovedal aj spôsob financovania minimálneho dôchodku. Vo vzťahu k nerovnakému prístupu fyzických osôb k minimálnemu dôchodku ministerstvo uviedlo: *„... pri koncipovaní právnej úpravy obsahujúcej nerovnaký prístup fyzických osôb k minimálnemu dôchodku Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky vychádzalo z predpokladu, že existuje širší priestor pre realizáciu sociálno-ekonomickej politiky štátu súvisiacej s motiváciou poistencov vstupovať do systému starobného dôchodkového sporenia, ako by to bolo pri realizácii sociálneho práva patriaceho do II. generácie základných práv garantovaných ústavou.“* Účelom napadnutého ustanovenia bolo teda vytvoriť právne prostredie, ktoré by zachovalo princípy II. piliera a zároveň vytvorilo motivačný tlak na to, aby v II. pilieri boli takí sporitelia, ktorí sa o svoje úspory aktívne zaujímajú a pre ktorých je to výhodné.

40. V ďalšej časti stanoviska ministerstvo poukázalo na zákon č. 382/2019 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „prvá novela“), a zákon č. 467/2019 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 (spolu ďalej aj „novely“).

V súvislosti s uvedenými novelami ministerstvo poukázalo na to, že ich prijatím došlo k úplnému popretiu východísk minimálneho dôchodku z roku 2015. Novelami bola podmienka

získania tzv. kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia (30 rokov dôchodkového poistenia, keď osobný mzdový bod poistenca za príslušný kalendárny rok dosiahol hodnotu najmenej 0,241) odstránená.

Posudzovanie hranice zárobku – kvalifikovaného obdobia dôchodkového poistenia – bolo administratívnou prekážkou pre rýchle prepočítanie a vyplatenie dôchodkov v kontexte prijatého zvýšenia minimálneho dôchodku podľa prvej novely. Ministerstvo uvádza: *„Uvedené zmeny právnej úpravy minimálneho dôchodku jednoznačne destabilizovali východiská, na ktorých bol tento inštitút postavený v roku 2015. Extrémny rozsah príjmovej úrovne dôchodcov, ktorým vznikne nárok na minimálny dôchodok, a to tak na spodnej ako aj na hornej hranici, zakladá tak významnú prevalenciu princípu solidarity nad princípom zásluhovosti dôchodkového zabezpečenia v I. pilieri, že je otázne, či možno naďalej považovať systém 1. piliera za poistný systém.“*

III.5 Vyjadrenie navrhovateľov k stanovisku ministerstva

41. Na stanovisko ministerstva reagoval právny zástupca navrhovateľov vyjadrením doručeným ústavnému súdu 27. júla 2020. Navrhovatelia vo vyjadrení zotrvali na postojoch uvedených v návrhu a zopakovali, že neexistuje žiadny oprávnený dôvod, aby suma minimálneho dôchodku bola rozdielna pre osoby, ktoré toto právo realizujú len prostredníctvom I. piliera, v porovnaní s osobami, ktoré ho realizujú prostredníctvom oboch pilierov. Navrhovatelia zároveň zdôraznili, že napriek úprave podmienok pre vznik nároku na minimálny dôchodok stále platí napadnuté ustanovenie, na základe ktorého sa *„bez primeraného a ústavne akceptovateľného dôvodu zaobchádza rozdielne (diskriminuje) medzi fyzickými osobami podľa toho, ktorým z dvoch zákonom aprobovaných a rovnocenných spôsobov sa rozhodli realizovať svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“*.

IV.
Relevantná právna úprava

42. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.
43. 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.
44. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v pléne. Plénum ústavného súdu sa uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.
45. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

Do 28. februára 2019 upravoval konanie pred ústavným súdom zákon č. 38/1993 Z. z. S účinnosťou od 1. marca 2019 je týmto zákonom zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z.

46. Podľa § 246 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak nie je ďalej ustanovené inak, použije sa tento zákon aj na konania začaté do 28. februára 2019.

Podľa § 246 ods. 2 zákona o ústavnom súde právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

47. Podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde v konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd rozhoduje v pléne. Podľa § 7 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum rozhoduje v konaní o súlade právnych predpisov na základe návrhu rozhodnutia predloženého sudcom spravodajcom.
48. Podľa § 88 ods. 2 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd zistí nesúlad preskúmavaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia

s predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, vysloví tento nesúlad nálezom, v ktorom uvedie, s ktorými ustanoveniami právneho predpisu vyššej právnej sily alebo medzinárodnej zmluvy nie je preskúmavaný predpis nižšej právnej sily, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia v súlade.

Referenčné právne normy

49. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.
50. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.
51. Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.
52. Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

Navrhovateľmi napadnutá právna úprava

53. Podľa § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení 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.
54. Pre úplnosť ústavný súd uvádza, že od podania návrhu navrhovateľov (2. marca 2018) boli východiská právnej úpravy minimálneho dôchodku z roku 2015 zmenené dvoma novelami, a to zákonom č. 382/2019 Z. z. a zákonom č. 467/2019 Z. z., ktorými sa menil a dopĺňal zákon o sociálnom poistení. Uvedenými novelami sa nanovo upravili podmienky nároku na minimálny dôchodok a upravila sa jeho suma. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy (platnej a účinnej v čase podania návrhu, kde suma minimálneho dôchodku bola počítaná ako 136 % sumy životného minima) sa v súčasnosti suma minimálneho dôchodku odvíja od priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky (základ tvorí 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy v hospodárstve).

Napadnuté ustanovenie novelami nebolo dotknuté, je stále platné a účinné, a teda podstata argumentácie navrhovateľov je aktuálna, a to aj napriek zmenám, ktoré sa dotkli § 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení. Ústavný súd preto pristúpil k prieskumu súladu napadnutého ustanovenia s označenými článkami ústavy.

V.

Vlastný meritórny prieskum ústavného súdu

55. Ťažiskom námietok navrhovateľov je, že napadnuté ustanovenie spôsobuje rozdielny prístup k dôchodcom – sporiteľom a dôchodcom – nesporiteľom, čo v konečnom dôsledku v prístupe k právu na primerané hmotné zabezpečenie (čl. 39 ods. 1 ústavy) znamená porušenie zákazu diskriminácie (čl. 12 ods. 2 ústavy). Navrhovatelia v návrhu tiež zdôraznili, že voľba občanov zabezpečiť si príjem v starobe prostredníctvom dôchodkového sporenia je možnosť daná štátom, a pokiaľ štát túto voľbu pri posudzovaní sumy minimálneho dôchodku znevýhodňuje, dopúšťa sa porušenia zásady rovnosti (čl. 12 ods. 1 ústavy) a spôsobuje ujmu tej časti dôchodcov, ktorí sa rozhodli toto právo využiť (čl. 12 ods. 4 ústavy). Navrhovatelia kládli dôraz na spôsob financovania doplatku do sumy minimálneho dôchodku zo štátneho rozpočtu, čo podľa ich názoru len podčiarkuje rozdielny prístup k dôchodcom – sporiteľom a dôchodcom – nesporiteľom.

56. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane uvádza, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody „sú práva 2. generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu“ (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014), a je pre ne podstatné, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými základnými právami a slobodami) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať.

V tejto súvislosti však už ústavný súd vyslovil právny názor, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni. Tieto základné práva už svojou povahou síce nabádajú na právnu úpravu zo strany štátu (ktorá naplní jeho obsah), ten však nesmie zasiahnuť samotnú podstatu týchto práv ani sa dotknúť iných práv zakotvených v ústave a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd môže v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti vysloviť nesúlad len v prípadoch, ak dotknutá právna norma nerešpektuje konkrétne ústavné garancie niektorého zo základných práv, na ktoré odkazuje čl. 51 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 11/2013).

57. Navrhovatelia predovšetkým napadli spôsob výpočtu doplatku do sumy minimálneho dôchodku, resp. iba tú časť výpočtu týkajúcu sa krátenia doplatku tých dôchodcov, ktorí sú okrem poberania prvopilierového dôchodku aj poberateľmi dôchodku z II. piliera. Ústavný súd považuje za potrebné uviesť, že ide o rovnakú schému krátenia, aká je zároveň uplatňovaná pri výpočte starobného dôchodku v zmysle § 66 ods. 6 zákona o sociálnom zabezpečení.

Pokiaľ zákonodarca zaviedol inštitút minimálneho dôchodku ako jeden z nástrojov sociálneho zabezpečenia, bolo nevyhnutné, aby zároveň určil jeho ciele a podmienky. V súlade s koncepciou sociálnej politiky štátu cieľom minimálneho dôchodku je, aby sa dôchodcovia nedostali s príjmom do sumy životného minima, ale, naopak, aby sa v starobe neocitli v stave hmotnej núdze. Napriek uvedenému cieľu je nevyhnutné v záujme zachovania zásad určovania dôchodkov zohľadniť všetky okolnosti vplývajúce na sumu príjmu v starobe. Jednou z týchto okolností je bezpochyby aj možnosť každého jednotlivca ovplyvniť sumu svojho príjmu v starobe prostredníctvom II. piliera.

58. Do účinnosti zákona č. 140/2015 Z. z., teda do zavedenia inštitútu minimálneho dôchodku do nášho právneho poriadku, mohol spôsob výpočtu starobného dôchodku u individuálneho žiadateľa viesť k výslednej sume, kvôli ktorej sa tento žiadateľ dostal do stavu hmotnej núdze relevantnej z hľadiska zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“). Starobný dôchodok sa v tom čase, rovnako ako v súčasnosti vypočítaval ako súčin priemerného osobného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku na starobný dôchodok a aktuálnej dôchodkovej hodnoty.

59. Spôsob výpočtu starobného dôchodku odráža výrazné, presvedčivé, konzekventné a adresné uplatňovanie zásluhovosti u konkrétneho žiadateľa o priznanie nároku na starobný dôchodok. Popísané kvality získava práve vďaka činiteľu priemerného osobného mzdového bodu, do výpočtu ktorého vstupujú vymeriavacie základy individuálnej fyzickej osoby odrážajúce jej zárobkové pomery, teda ohodnotenie hospodárskej aktivity, ktorou prispela k úrovni výkonnosti národného hospodárstva.

60. Zákon o sociálnom poistení zohľadňuje predchádzajúcu účasť poberateľa starobného dôchodku v systéme starobného dôchodkového sporenia tým, že starobný dôchodok vypočítaný ako súčin priemerného osobného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku na starobný dôchodok a aktuálnej dôchodkovej hodnoty sa zníži podľa § 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení. Zníženie starobného dôchodku vyplácaného z I. piliera dôchodkového zabezpečenia je odôvodnené nižšími príspevkami do tohto priebežného systému v ekonomicky aktívnej fáze života, ako aj očakávaním, že zníženie bude kompenzované starobným dôchodkom vyplácaným z II. piliera (§ 2 zákona o starobnom dôchodkovom sporení).

61. Zavedením kategórie minimálneho dôchodku pomáha zákonodarca žiadateľom o starobný dôchodok, ktorým je kvôli nízkym zárobkovým pomerom počas ekonomicky aktívnej fázy života priznaný nárok na starobný dôchodok v takej nízkej sume, že sa ocitnú v hmotnej núdzi. Poberateľov starobných dôchodkov, ktorí boli dôchodkovo poistení (a tým v zásade aj zárobkovo činní) aspoň 30 rokov, zákonodarca nepovažoval za správne ponechať len na pomoc v hmotnej núdzi a garantovať im prostredníctvom štátneho sociálneho systému mesačný príjem kladúci ich na roveň tým, ktorí k úrovni národného hospodárstva prispievali nižšou mierou alebo neprispievali vôbec. Podľa zákonodarcu ak individuálna zásluhovosť nezabezpečí únik poberateľa starobného dôchodku, ktorý bol 30 rokov dôchodkovo poistený z hmotnej núdze, potom práve tridsaťročná ekonomická aktivita odôvodňuje posilnenie solidarity spoločnosti, a to tak, že prostredníctvom štátneho rozpočtu sa poberateľovi zvýši suma vypočítaného starobného dôchodku na úroveň 136 % sumy životného minima, resp. po novelách 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve.

62. Zároveň so zavedením minimálneho dôchodku zákonodarca zohľadnil pri určovaní jeho sumy (teda takej sumy, ktorá sa prostredníctvom zvýšenia nízkeho starobného dôchodku má dosiahnuť) skutočnosť, že poberateľ starobného dôchodku je alebo bol sporiteľom v II. pilieri.

63. Uplatňovaním účinnej právnej úpravy minimálneho dôchodku sa sformovali štyri skupiny dôchodcov, ktorí boli účastní II. piliera. Porovnanie poberateľov starobných dôchodkov patriacich do jednej z týchto skupín s poberateľmi starobného dôchodku, ktorí neboli sporiteľmi podľa zákona o starobnom dôchodkovom sporení, je základom pre rozhodnutie o návrhu navrhovateľov.

64. Prvú skupinu tvoria poberatelia starobného dôchodku, ktorí z I. piliera výpočtom podľa § 66 ods. 1 a 6 zákona o sociálnom poistení získajú starobný dôchodok v sume dosahujúcej alebo prekračujúcej úroveň vypočítanú podľa § 82b ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení. Teda ich starobný dôchodok znížený z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení) dosiahne alebo presiahne úroveň minimálneho dôchodku znížený z rovnakého dôvodu (§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení). Týmto poberateľom nevznikne nárok na zvýšenie starobného dôchodku podľa § 82b zákona o sociálnom poistení. Navyše budú poberať aj starobný dôchodok z II. piliera, ktorého suma zabezpečí, že ich celkový mesačný dôchodkový príjem dosiahne úroveň minimálneho dôchodku, ktorú štát garantuje dôchodcom – nesporiteľom (136 % sumy životného minima, resp. 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy).

65. Druhú skupinu predstavujú dôchodcovia, ktorým (rovnako ako prvej skupine) nevznikne nárok na zvýšenie starobného dôchodku z I. piliera, a to vďaka jeho sume dosahujúcej alebo presahujúcej úroveň minimálneho dôchodku znížený z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení). Aj táto skupina dôchodcov bude poberať starobný dôchodok z II. piliera, ale v sume, ktorá bude mať za následok, že ich celkový mesačný príjem nedosiahne 136 % sumy životného minima, resp. 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve, na ktorú majú nárok dôchodcovia v minulosti účastní len v I. pilieri.

66. Treťou skupinou sú poberatelia, ktorí z I. piliera výpočtom podľa § 66 ods. 1 a 6 zákona o sociálnom poistení získajú starobný dôchodok v sume nedosahujúcej úroveň vypočítanú podľa § 82b ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení. Ich starobný dôchodok znížený z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení) nedosiahne úroveň minimálneho dôchodku znížený z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení), a preto im Sociálna poisťovňa z prostriedkov poskytnutých jej zo štátneho rozpočtu zvýši starobný dôchodok na úroveň minimálneho dôchodku zníženého podľa § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení. Títo poberatelia budú okrem toho poberať starobný dôchodok z II. piliera v takej sume, ktorá spolu s minimálnym dôchodkom presiahne 136 % sumy životného minima, resp. 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve. Ide tu teda o poberateľov starobného dôchodku, ktorým síce štát z dôvodu ich účasti v II. pilieri garantuje nižšiu úroveň minimálneho dôchodku, ale po pripočítaní starobného dôchodku vyplácaného im z II. piliera bude ich celkový mesačný dôchodkový príjem presahovať úroveň minimálneho dôchodku, ktorú štát garantuje dôchodcom – nesporiteľom (136 % sumy životného minima, resp. 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve).

67. Napokon štvrtá skupina je tvorená poberateľmi, ktorí z I. piliera výpočtom podľa § 66 ods. 1 a 6 zákona o sociálnom poistení získajú starobný dôchodok v sume nedosahujúcej úroveň vypočítanú podľa § 82b ods. 1 a 2 zákona sociálnom poistení. Ich starobný dôchodok znížený z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení) nedosiahne úroveň minimálneho dôchodku zníženú z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení). Sociálna poisťovňa im z prostriedkov zo štátneho rozpočtu zvýši starobný dôchodok znížený podľa § 66 ods. 6 zákona o sociálnom poistení na úroveň minimálneho dôchodku zníženého podľa § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení. Títo poberatelia budú okrem toho poberať starobný dôchodok z II. piliera v takej sume, ktorá spolu s minimálnym dôchodkom nedosiahne 136 % sumy životného minima, resp. 33 % priemernej mesačnej nominálnej mzdy zamestnanca v hospodárstve. Ich celkový mesačný dôchodkový príjem tak bude nižší ako suma minimálneho dôchodku garantovaného štátom pre dôchodcu – nesporiteľa.

68. Analýza relevantnej právnej úpravy teda vedie k záveru, že § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení spôsobuje druhej skupine a štvrtej skupine poberateľov starobného dôchodku zníženie sumy mesačne vyplácaného starobného dôchodku (z I. piliera aj II. piliera) oproti sume vyplácanej poberateľom, ktorí boli dôchodkovo poistení len v I. pilieri.

V.1 Aplikovateľnosť čl. 39 ods. 1 ústavy

69. V rámci priestoru, ktorým zákonodarca disponuje pri regulácii zákonnej matérie stelesňujúcej tzv. sociálne práva, nemožno považovať predstavu o „primeranosti“ podľa čl. 39 ods. 1 ústavy za konštantnú veličinu a determinant relevantnej zákonnej právnej úpravy. Ak je primerané hmotné zabezpečenie v starobe stelesnené do podoby inštitútu ústavného „rangu“, potom je zákonodarca v záujme reálnosti povinný jeho zákonné stvárnenie priebežne modelovať v závislosti od ekonomickej kondície spoločnosti a z nej plynúceho očakávania „primeraného“ sociálneho statusu jednotlivca, ktorý sa na celospoločenskej ekonomickej prosperite svojou hospodárskou aktivitou dosiaľ podieľal, no v dôsledku uznanej sociálnej udalosti sa možnosti jeho aktívneho postoja obmedzili, resp. zanikli.

70. Na porovnanie, čl. 39 ods. 2 ústavy je konkretizovaný v zákone o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý na posúdenie schopnosti fyzickej osoby zabezpečovať si základné životné podmienky berie do úvahy aj pomery členov domácnosti (§ 3 zákona o pomoci v hmotnej núdzi). Naproti tomu starobný dôchodok ako dôchodková dávka má osobný charakter. Skúma teda výlučne kvalifikované pomery dotknutej osoby. Ak je účelom minimálneho dôchodku zaistiť, aby sa osoba, ktorá splnila podmienky vzniku nároku naň, nestala odkázanou na pomoc v hmotnej núdzi, nemôže byť minimálny dôchodok inkorporovaný do tej úrovne sociálneho systému, ktorá zabezpečuje základné životné podmienky osobám v hmotnej núdzi. Minimálny dôchodok je nerozlučne previazaný s právnym inštitútom starobného dôchodku. Platí to nielen z hľadiska legislatívnej techniky a právneho jazyka (minimálny dôchodok po právno-technickej stránke spočíva len vo zvýšení sumy starobného dôchodku), ale aj z nich rezultujúceho zámeru, ktorý zákonodarca zavedením minimálneho dôchodku sledoval.

71. Právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe v zmysle čl. 39 ústavy zabezpečuje dôchodkový systém, ktorý predstavuje súbor cieľov, nástrojov a metód, prostredníctvom ktorých štát zabezpečuje príjem ekonomicky neaktívneho obyvateľstva. V roku 2003 prešiel dôchodkový systém Slovenskej republiky rozsiahlou reformou, po ktorej sa jednopilierový systém priebežného financovania s medzigeneračným prerozdelením zmenil na systém postavený na troch samostatných pilieroch.

Dôchodkový systém založený na sociálnom poistení (I. pilier) sa spravuje všeobecnými zásadami, ktorými sú poistný princíp, osobná participácia poistenca, zohľadnenie tzv. zásluhovosti, princíp solidarity a garancia štátu.

Oproti tomu v starobnom dôchodkovom sporení (II. pilier) ide o vytváranie úspor ukladajúcich sa na osobnom dôchodkovom účte, ktorého cieľom je spolu s dôchodkovým poistením zabezpečiť relevantný príjem v starobe a pre prípad smrti.

72. Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z predpokladu, že právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe upravuje predovšetkým § 60 zákona o sociálnom zabezpečení (v okolnostiach posúdenia napadnutého ustanovenia aj časť zákona o sociálnom zabezpečení upravujúcu invalidný dôchodok). Inštitút minimálneho dôchodku ako riešenie sociálnej situácie prichádza do úvahy až po akomsi „zlyhaní“ primárnych nástrojov na zabezpečenie dôstojnej staroby.

Ústavný súd súhlasí s tvrdením navrhovateľov, že právo na minimálny dôchodok z hľadiska jeho vymedzenia a legislatívneho začlenenia sa stalo súčasťou základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy), i keď nie je primárnym nástrojom na dosiahnutie tohto cieľa, keďže nárok na minimálny dôchodok vzniká až po splnení podmienok na priznanie starobného dôchodku, ako aj ďalších „nadstavbových“ podmienok.

73. Z uvedených dôvodov však možno uzavrieť, že právny inštitút zvýšenia sumy starobného dôchodku a sumy invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku na sumu minimálneho dôchodku podľa § 82b zákona o sociálnom poistení predstavuje legálny nástroj, ktorým zákonodarca modeluje podrobnosti o základnom práve na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ako aj pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 ústavy.

V.2 Nesúlad § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy

74. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

75. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

76. V posudzovanom prípade nemožno interpretovať a uplatniť čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktorý je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz – zákaz diskriminácie (PL. ÚS 16/08).

77. Prvou vetou čl. 12 ods. 2 ústavy sa určujú dôvody, pre ktoré nemožno diskriminovať (pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie). Ide o jasné, presne vymedziteľné dôvody, avšak zároveň treba dodať, že taxatívny výpočet prvej vety čl. 12 ods. 2 ústavy sa premieňa na demonštratívny výpočet *de facto*, a to z dôvodu abstraktnosti zákazu diskriminácie pre „iné zmýšľanie“ a pre „iné postavenie“. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí a na ktoré sa viaže zákaz diskriminácie, sú tak upravené napríklad v ústave a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný (porovnaj PL. ÚS 37/95).

78. V zásade pre všetky práva tzv. druhej generácie je podstatné, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno „domáhať... len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, v akej kvalite a za akých podmienok bude garantovať hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody. V tejto súvislosti ústavný súd zároveň zdôrazňuje, že priestor pre voľnú úvahu poskytnutý ústavou zákonodarcovi pri prijímaní týchto zákonov nemožno chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších

hodnôt, na ktorých je ústava založená a ktoré chráni (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 12/2014). Ústavným princípom, ktorý predstavuje nespochybniteľný limit voľnosti zákonodarcu aj pri úprave sociálnych práv (a teda aj základného práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy), je princíp rovnosti zakotvený na všeobecnej úrovni práve v čl. 12 ústavy.

79. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov vymenovaných v tomto ustanovení. Ústavný súd sa vo svojej judikatúre (PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 13/09) priklonil k rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva, v ktorej sa postupom času ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie. Test nachádza odpovede na tento okruh otázok:

a) či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny, hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,

b) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu,

c) či vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a

d) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

Testovanie týchto otázok pritom nemusí byť striktne kaskádovité ako pri klasickom teste proporcionality (kladené zodpovedanie jednej otázky nie je striktne predpokladom na položenie ďalšej otázky, PL. ÚS 16/09), pretože sa tu značne prelínajú jednotlivé parametre, napr. porovnateľnosť s otázkou statusu, kvalifikovaného kritéria (PL. ÚS 17/2014).

80. Kritizovaná úprava obsiahnutá v § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení v množine všetkých poberateľov starobného dôchodku, ktorí získali obdobie dôchodkového poistenia v rozsahu najmenej 30 rokov, formálne kreuje podmnožinu poberateľov, ktorí zároveň sú alebo boli sporiteľmi v systéme starobného dôchodkového sporenia. Aj títo poberatelia starobného dôchodku mali v produktívnom veku postavenie poistencov vykonávajúcich zárobkovú činnosť. Spĺňajú preto predstavu zákonodarcu o účele minimálneho dôchodku. Suma zvýšenia starobného dôchodku však u jednej skupiny osôb napĺňajúcich účel minimálneho dôchodku bude odlišná. Kritériom odlíšenia je pritom jedna z dvoch právom aprobovaných foriem prispievania na budúci starobný dôchodok. Tým došlo k vyčleneniu porovnateľnej skupiny jednotlivcov v spojitosti s výkonom základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

81. Aj keď sociálne práva patria do tzv. druhej generácie ľudských práv so všetkými z toho plynúcimi dôsledkami, nemožno prehliadať ich silné prepojenie na ústavou chránenú hodnotu ľudskej dôstojnosti. Tá by sa bez náležitých zábezpek sociálneho statusu zo strany štátu stala iluzórnou. Kategória ľudskej dôstojnosti preto má vykazovať zásadný interpretačný význam pri stanovovaní minimálneho štandardu konkrétneho základného sociálneho práva (WINTR, J. Komentář k čl. 30 Listiny. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 629.).

82. Starobným dôchodkom, ktorý predstavuje dávku dôchodkového zabezpečenia, zákonodarca aktívne vytvaroval hmotné zabezpečenie občana v starobe. Starobný dôchodok takto prispieva k zachovaniu dôstojnosti jednotlivca, ktorý v ekonomicky aktívnom období svojho života napomáhal dosahovanie istej úrovne spoločenského bohatstva aj tým, že sám solidárne prispieval na starobné dôchodky iných a postupne kládol základy budúceho právneho nároku na svoj vlastný starobný dôchodok. Teda sám aktívne a pre budúcnosť chránil svoju ľudskú dôstojnosť. Po ukončení hospodársky produktívnej etapy svojho života sa stáva odkázaným na systém, do ktorého ekonomicky prispieval. Ak sa mu v tej chvíli štát otočí chrbtom, bude priamo atakovať jeho ľudskú dôstojnosť, lebo za realizáciu svojich základných ľudských práv (práv prvej generácie) nebude môcť prevziať náležitú zodpovednosť a materiálne ich sám

garantovať.

83. Evidentná súvislosť medzi postojom ekonomicky produktívnej fyzickej osoby k zodpovednosti za svoju budúcnosť v období, keď bude odkázaná, a úrovňou dôstojnosti jej bytia v tomto období je podľa názoru ústavného súdu dostatočný dôvod, pre ktorý je potrebné pod ústavný pojem „iné postavenie“ podľa čl. 12 ods. 2 ústavy zaradiť aj postavenie občana v systéme dôchodkového zabezpečenia v období jeho ekonomicky aktívneho života, a to z hľadiska toho, či sa na základe legálne aprobovanej voľby rozhodol len pre poistný pilier alebo využil aj možnosť starobného dôchodkového sporenia (pilier sporivý). Inými slovami, ak fyzická osoba v produktívnej etape života využila legálne uznanú voľbu spôsobu prispievania na svoj budúci starobný dôchodok, má ústavne zaručené právo na to, aby došlo k testovaniu legitimity a primeranosti takého zaobchádzania s ňou, ktoré je odlišné oproti zaobchádzaniu s osobou, ktorá v produktívnej etape života využila inú (tiež dovolenú) voľbu.

84. Aj druhý krok diskriminačného testu je v posudzovanej veci naplnený. K odlišnému zaobchádzaniu so skupinou poberateľov starobného dôchodku, ktorí boli sporiteľmi v systéme starobného dôchodkového sporenia, dochádza na základe kvalifikovaného kritéria, a to kritéria „iného postavenia“ podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

85. Tretia úroveň diskriminačného testu sa zakladá na skúmaní, či posudzované vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine.

86. Právna norma obsiahnutá v § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení vyčleňuje skupinu poberateľov starobných dôchodkov, ktorí boli sporiteľmi v II. pilieri, z množiny všetkých poberateľov starobných dôchodkov. Zo štyroch skupín poberateľov starobného dôchodku vymedzených v bodoch 64 až 67 odôvodnenia ide o druhú skupinu (bod 65) a štvrtú skupinu (bod 67). Poberateľom starobného dôchodku spadajúcim do týchto dvoch skupín totiž nevznikne nárok na zvýšenie starobného dôchodku do sumy ustanovenej v § 82b ods. 1 zákona o sociálnom poistení napriek tomu, že súčet starobného dôchodku z I. piliera a starobného dôchodku z II. piliera bude nižší ako suma podľa § 82b ods. 1 zákona o sociálnom poistení. Niet pochýb, že navrhovateľmi napadnuté ustanovenie je analyzovaným dvom skupinám poberateľov starobného dôchodku na príťaž. Štát totiž v ich prípade vyhodnotí ako primeranú (čl. 39 ods. 1 ústavy) nižšiu úroveň hmotného zabezpečenia v starobe, kým pri poberateľoch, ktorí prispievali len do I. piliera, štát garantuje vyššiu úroveň primeranosti hmotného zabezpečenia v starobe.

87. Napokon, posledná etapa diskriminačného testu sa koncentruje na ospravedlniteľnosť odlišného zaobchádzania. Ide o to, či je ospravedlniteľný (legitímny) dôvod odlišnosti v zaobchádzaní, a ak áno, či je odlišné zaobchádzanie primerané.

88. Podľa názoru ústavného súdu stanovením v podstate akéhokoľvek rozlišovacieho kritéria dochádza k vytváraniu skupín subjektov s rozdielnymi oprávneniami a povinnosťami či rozdielnym postavením. Úlohou ústavného súdu pri ich prieskume je rozlíšiť, či ide o ústavne ospravedlniteľné a základným ústavným princípom zodpovedajúce odlišnosti alebo o arbitrárnu nerovnosť a diskrimináciu určitej skupiny osôb.

89. Zavedenie inštitútu minimálneho dôchodku je v dôvodovej správe odôvodnené cieľom *„zabezpečiť poistencovi, ktorý počas väčšiny svojho pracovného života vykonával zárobkovú činnosť, dôchodkový príjem na takej úrovni, aby nebol ako jednotlivec odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi“*, pričom však modifikácia tohto inštitútu v napadnutom § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení sa do zákona doplnila v snahe vylúčiť *„možnosť vzniku morálneho hazardu“ spočívajúceho v tom, že sporitelia v II. pilieri by sa o svoju investičnú stratégiu nestarali kvôli istote minimálneho dôchodku a zákonodarca potom „považuje za amorálne, aby sa v prípade zlého zhodnotenia úspor sporiteľov, skladali takýmto dôchodcom ostatní daňovníci na minimálny dôchodok v nekrátenej sume“*.

90. Spojením oboch citovaných zdôvodnení možno uzavrieť, že v účinnej právnej úprave

zákonodarca vyjadril odlišnú predstavu o minimálnej úrovni dôchodkového príjmu u dvoch skupín poberateľov starobného dôchodku, ktorí *„počas väčšiny svojho pracovného života vykonávali zárobkovú činnosť“*, ale jeden z nich bol a druhý nebol sporiteľom v II. pilieri.

91. Zákonodarcom zamýšľaný cieľ napadnutej právnej úpravy je nelegitímny a ako základ pre odlišné zaobchádzanie analyzovaných dvoch skupín poberateľov starobných dôchodkov neospravedlniteľný. 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 zákona o sociálnom poistení je úplne iluzórna. Preskúmavaná právna úprava 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.

92. Jedna vec je morálka, ústavný súd však musí prísne zotrvať na pozíciách skúmania predmetu prieskumu v rovine uplatňovania princípov, ktoré pozitívna právna úprava vyjadruje a na ktorých je právna regulácia dôchodkového zabezpečenia postavená. Ide o princípy zásluhovosti a solidarity. V prelínaní a dopĺňaní sa týchto dvoch kategórií sa realizuje predstava zákonodarcu (štátu) o spravodlivosti pri garantovaní primeraného hmotného zabezpečenia v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy).

93. Ústavne nesúladným spôsobom sú pri minimálnom dôchodku diferencovaní tí, ktorí boli dôchodkovo poistení v I. pilieri, a tí, ktorí využili právo priznané zákonodarcom a zvolili si okrem I. piliera aj sporivý pilier. Miera ich zásluh len vďaka uvedenej voľbe nie je odlišná. Ak občan pracoval pre spoločnosť, nemožno jeho prácu, z ktorej platil povinné poistné do I. piliera, ale aj do II. piliera, považovať za menej cennú v porovnaní s rovnakou prácou iného občana, ktorý z nej platil povinné poistné len do I. piliera. Výsledkom je potom vyčleňovanie znižujúce dôstojnosť človeka, ktoré je morálne nevyhovujúce (BOBEK, M. Komentář k čl. 3 Listiny. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 101.).

V.3 Nesúlad § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 4 ústavy

94. Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

95. Ústavný súd judikoval (PL. ÚS 18/97), že čl. 12 ods. 4 ústavy vo všeobecnosti vylučuje možný dôsledok (dopad) využívania základných práv alebo slobôd fyzickými osobami alebo právnickými osobami na ich ďalšie práva. Ústavná norma v ňom obsiahnutá je adresovaná všetkým orgánom štátu (vrátane jeho zákonodarného orgánu) a ostatne menovanému rovnako ukladá, aby pri právnej úprave takýchto práv vylúčil vznik akejkoľvek ujmy, ktorú by ich „nositelia“ mohli utrpieť v dôsledku toho, že si predtým uplatnili (uplatňovali) niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd. Prvá a základná požiadavka, ktorá z uvedeného ustanovenia pre zákonodarcu vyplýva, je, aby konkrétna právna úprava práva (práv) nespájala, či dokonca nepodmieňovala ich nadobudnutie alebo využívanie s predošlým uplatnením alebo neuplatnením niektorého zo základných práv alebo slobôd.

96. Voľba, či byť dôchodkovo poistený iba v I. pilieri alebo si aj sporiť v II. pilieri, predstavuje uplatnenie základného práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Z hľadiska ústavnej podstaty uplatňovania čl. 39 ods. 1 ústavy sú obe tieto formy rovnocenné, lebo ich zákon vytvoril podľa predpisu obsiahnutého v čl. 51 ods. 1 ústavy.

97. Napriek konštatovanej rovnocennosti sa však zákonodarca po tom, ako ekonomicky aktívna osoba vstúpi do ústavne predpokladaného obdobia staroby, na ňu pozerá prostredníctvom

§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení odlišne, a to len v závislosti od piliera dôchodkového zabezpečenia, ktorý si v produktívnom období života zvolila. Ak využila priebežný pilier aj sporivý pilier, dostane sa jej napriek rovnakým zásluhám nižšej garancie minimálnej úrovne dôchodkového zabezpečenia v porovnaní so subjektom, ktorý využil iba priebežný pilier. Nižšia úroveň minimálneho dôchodku u poberateľov starobného dôchodku uvedených v § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení pritom nepredstavuje ani prirodzený dôsledok slobodnej voľby jedného z popísaných dvoch spôsobov dôchodkového zabezpečenia (m. m. rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. II. ÚS 1749/08). Na práve na starobný dôchodok je preto u tejto skupiny subjektov spôsobená ujma, ktorá podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nie je dovolená.

98. Na základe uvedených záverov ústavný súd konštatuje, že § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení nie je v súlade s požiadavkou rovnosti (čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy) pri zabezpečovaní primeraného hmotného zabezpečenia v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy.

VI.
Vyhlásenie a účinky nálezu ústavného súdu

99. 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, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

100. 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.

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. 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 § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení do súladu s čl. 39 ods. 1 a čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

V tomto prípade je však náprava (uvedenie do súladu s ústavou) dosiahnutá samotnými účinkami vyhlásenia nálezu ústavného súdu bez potreby ďalšieho legislatívneho zásahu. Náprava totiž spočíva v redukcii znenia zákona o napadnuté ústavne nesúladné ustanovenie.

105. Napadnuté ustanovenie zákona o sociálnom poistení, ktorého nesúlad s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil, stráca 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. Znamená to, že obmedzenie vyjadrené v napadnutom ustanovení zaniká (pre nasledujúce obdobie) dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 4. novembra 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
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.