



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 41/2015-103

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 15. februára 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošikovej, Milana Lalíka, Sergeja Kohuta, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika (sudca spravodajca) vo veci návrhu skupiny 66 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. Petrom Kubinom, advokátska kancelária, 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 takto

### **r o z h o d o l :**

Návrh skupiny 66 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **z a m i e t a.**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Predmet návrhu a priebeh konania**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 1. júla 2015 doručený návrh skupiny 66 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 ods. 1 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 o ústavnom súde“). Navrhovatelia ústavnému súdu navrhli rozhodnúť o nesúlade § 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 (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení“), s čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

2. Navrhovatelia uviedli, že 1. júla 2015 nadobudol účinnosť zákon 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 (ďalej aj „zákon č. 140/2015 Z. z.“ alebo „Novela ZoSP“). Do zákona o sociálnom poistení sa ním 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 jednotliviec odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi. Za tým účelom 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. Podľa navrhovateľov bolo napadnuté ustanovenie doplnené do novely ZoSP na základe pozmeňujúceho návrhu z dôvodu, že (podľa spoločnej správy výborov) sporiteľ

za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení (ďalej aj „II. pilier“) *«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, ktorý je naďalej z hľadiska druhového členenia dôchodkových dávok, starobným dôchodkom... Predloženým pozmeňujúcim návrhom sa reaguje na možnosť vzniku morálneho hazardu v súvislosti so zavedením minimálneho dôchodku pri skupine poistencov – sporiteľov. V prípade nižšej 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 I. a II. piliera vyšší dôchodok než by mal, ak by do II. piliera nevstúpil a zároveň vyšší než minimálny garantovaný dôchodok).».*

4. Kritizované ustanovenie podľa navrhovateľov diskriminuje občanov z dôvodu ich postavenia ako sporiteľov v systéme starobného dôchodkového sporenia (v II. pilieri) a je v rozpore so zásadou rovnosti v právach a zásadou nediskriminácie pri uplatňovaní základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, pretože vytvára nerovnosť medzi občanmi uplatňujúcimi svoje základné právo.

5. Podľa navrhovateľov zníženie minimálneho dôchodku z dôvodu účasti na starobnom dôchodkovom sporení nesleduje ústavne nevyhnutný, rozumne odôvodnený, legitímny cieľ, resp. legitímny a ospravedlniteľný dôvod na odlišné zaobchádzanie, pretože:

*„(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 postenia, nárok na minimálny dôchodok a jeho výška nezávisí od výšky príjmov, resp. zaplatených odvodov poistenca. “.*

6. Argument uvedený v bode „(a)“ navrhovatelia vysvetlili skutočnosťou, že doplatok, ako rozdiel medzi minimálnym dôchodkom a dôchodkom, na ktorý vznikol poistencovi nárok podľa zákona o sociálnom poistení, nie je financovaný z fondu starobného poistenia, ale zo štátneho rozpočtu, na tvorbe ktorého sa každý občan podieľa platením daní a poplatkov. Na povinnosť občana platiť dane a poplatky pritom nemá žiaden vplyv skutočnosť, či je alebo nie je sporiteľom podľa zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o starobnom dôchodkovom sporení“ alebo „ZoSDS“). 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.

7. K dôvodu uvedenému v bode „(b)“ navrhovatelia uviedli, že podstatou minimálneho dôchodku je zabezpečiť určitú minimálnu príjmovú hranicu pre všetky osoby bez rozdielu a bez ohľadu na ich príjmy a mieru, ktorou sa podieľali na financovaní štátu. Ak bolo účelom zavedenia minimálneho dôchodku dosiahnutie stavu, aby žiaden dôchodca, ktorý splnil všeobecné podmienky pre vznik nároku na minimálny dôchodok, nebol odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi, potom je podľa navrhovateľov napadnuté ustanovenie v rozpore s týmto účelom a práve ono bráni jeho dosiahnutiu, resp. zvyšuje riziko jeho nedosiahnutia.

8. K argumentu uvedenému v bode „(c)“ navrhovatelia uviedli, že pri inštitúte minimálneho dôchodku absentuje princíp zásluhovosti. Nárok na minimálny dôchodok (resp. jeho doplatok) a jeho výška nijako nezávisia od výšky odvodov na dôchodkové poistenie zaplatených poistencom, pokiaľ poistenec dosiahol potrebný počet rokov trvania starobného dôchodkového poistenia.

9. Poukazujúc na čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy navrhovatelia zdôraznili, že podľa platnej právnej úpravy je starobné dôchodkové sporenie podľa zákona o starobnom dôchodkovom sporení oficiálnym a zákonom aprobovaným systémom hmotného zabezpečenia v starobe rovnocenným s dôchodkovým poistením podľa zákona o sociálnom poistení. Ak sa fyzická osoba rozhodne, že svoje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe uplatní aj účasťou v systéme starobného dôchodkového sporenia, za toto rozhodnutie jej podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nesmie byť spôsobená ujma na právach. Napadnuté ustanovenie však práve takúto ujmu spôsobuje. Osobe, ktorá sa (slobodne a využívajúc svoju zákonnú možnosť) rozhodla byť sporiteľom v II. pilieri, garantuje nižšiu sumu minimálneho dôchodku než osobe, ktorá sa (rovnako slobodne a využívajúc svoju zákonnú možnosť) rozhodla zostať výlučne poistencom Sociálnej poisťovne.

10. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania dospel ústavný súd k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie veci, ktoré sú ustanovené v ústave a v zákone 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 o ústavnom súde“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 41/2015-19 z 9. septembra 2015 prijal tento návrh na ďalšie konanie. Označeným uznesením ústavný súd zároveň zamietol návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu obsiahnutý v návrhu na začatie konania.

11. Ústavný súd požiadal 23. novembra 2015 podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu.

12. Národná rada vo svojom stanovisku č. PREDS-873/2015 doručenom ústavnému súdu 19. mája 2016 zdôraznila, že sociálne poistenie je ako systém založený na poistnom princípe - osobnej participácii premietajúcej sa do zohľadňovania „zásluhovosti“ pri výpočte dôchodkovej dávky a na sociálnej solidarite a garancii štátu. Starobné dôchodkové sporenie je sporením upraveným zákonom. Jeho účelom je síce spolu s dôchodkovým poistením zabezpečiť príjem sporiteľovi v starobe a pozostalým pre prípad

jeho smrti, avšak ako z odvodeného gramatického tvaru „sporit“ vyplýva, ide o vytváranie, zhromažďovanie, či odkladanie úspor, prostriedkov, ktoré si sporiteľ ukladá vo vybranej dôchodcovej správcovej spoločnosti. Diferencované zabezpečenie základných životných podmienok v príslušných zákonoch neznamená automaticky nesúlad s čl. 39 ústavy. Vzhľadom na skutočnosť, že ústava nedefinuje základné životné podmienky, umožňuje zákonodarcovi zvážiť, akým spôsobom zabezpečenie základného práva na primerané hmotné zabezpečenie zrealizuje. Tak mu to umožňuje čl. 39 ods. 3 ústavy. Porušenie princípu rovnosti nemožno posudzovať len z kvantitatívneho hľadiska diferencovaného určenia súm. Rovnosť v právach podľa čl. 12 ods. 2 ústavy neznamená kvantitatívne vyjadrenú rovnosť, ale takú rovnosť v právach, ktorá musí mať svoj ďalší, kvalitatívny rozmer.

13. Vo vzťahu k čl. 39 ods. 1 ústavy národná rada zároveň uviedla, že zavedenie minimálneho dôchodku je naplnením uvedeného základného sociálneho práva zaručeného ústavou, keďže zaručuje príjem v určenej výške pre všetkých, ktorí majú nárok na starobný alebo invalidný dôchodok. Keďže ide o dôchodkovú dávku, stanovenie jej podmienok musí vychádzať z obdobných kritérií, aké platia pre nárok na dôchodok.

14. S poukazom na vybrané ustanovenia revidovanej Európskej sociálnej charty Rady Európy (čl. 12 a čl. 23) národná rada uviedla, že zabezpečenie primeraných zdrojov v starobe nie je výlučne povinnosťou štátu, ale môžu a majú sa na ňom podieľať aj súkromné organizácie – v tomto prípade dôchodcovské správcové spoločnosti. Nimi poskytovaný dôchodok je preto práve v záujme rovnosti potrebné zohľadniť, čo však v niektorých prípadoch môže viesť aj k zníženiu doplatku k dôchodku.

15. Zdroj financovania minimálneho dôchodku, ako argument použitý navrhovateľmi, nie je podľa národnej rady relevantný na ustanovenie minimálneho dôchodku a určenie jeho výšky, pretože aj fondy Sociálnej poisťovne sú súčasťou verejných financií, takže je bezpredmetné, z akých finančných prostriedkov je vyplácaný. Taktiež sa nemožno stotožniť s tvrdením navrhovateľa, že minimálny dôchodok, resp. príplatok k dôchodku do jeho dosiahnutia, má charakter štátnej sociálnej dávky. Tá je totiž vyplácaná ustanoveným osobám z dôvodu existencie určitého stavu u nich. Dôchodok, na rozdiel

od štátnej sociálnej dávky, je však „osobnou dávkou“, nakoľko je viazaný na odpracovanú dobu a zaplatené príspevky.

16. Národná rada zároveň súhlasila s upustením od ústneho pojednávania vo veci samej.

17. Vláda v zastúpení Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku č. 50312/2015/160 doručenom ústavnému súdu 8. februára 2016 vyslovila súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci. K veci samej uviedla, že návrh novely ZoSP ustanovoval rovnakú hranicu minimálneho dôchodku, pod ktorú by sa 30 rokov pracujúca osoba nemala dostať bez ohľadu na to, či išlo alebo nešlo o poistenca – sporiteľa. Na základe dodatočných analýz sa ukázalo, že v prípade nižšie príjmovej skupiny poistencov, ktorí sú zároveň sporiteľmi, by po zavedení minimálneho dôchodku v podobe predloženej do národnej rady mohlo dôjsť k takému stavu, kedy by prípadné straty vyplývajúce z investičných rozhodnutí sporiteľa a/alebo portfólio manažérov spravujúcich dôchodkové fondy v rámci II. piliera boli „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).

Na elimináciu takéhoto stavu bol prijatý pozmeňujúci návrh, podľa ktorého sa 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 v II. pilieri.

Z makroekonomického pohľadu je potrebné uviesť, že zo samotného charakteru nastavenia II. piliera vyplýva, že má ísť o samofinancovateľný, a teda dlhodobo udržateľný systém, pretože ak by to tak nebolo, II. pilier stráca opodstatnenosť. Štátom garantované by malo byť len vhodne regulované prostredie, v ktorom sa sporenie a následná výplata v II. pilieri realizuje. Zvádzaním akýchkoľvek garancií výšky dôchodku by totiž štát na seba preberal opäť riziká, ktoré sa pri zavádzaní II. piliera snažil preniesť na súkromný sektor. V prípade, ak by sa minimálny dôchodok vzťahoval aj na druhopilierové dôchodky, naštrbil by sa tým samotný charakter a účel sporenia v II. pilieri, t. j. aby si ľudia sami sporeli na svoje budúce dôchodky a aby sa tým odbremenil štát od financovania časti

dôchodkových príjmov svojich občanov, a to predovšetkým z dôvodu zabezpečenia dlhodobej finančnej udržateľnosti dôchodkového systému.

Z mikroekonomického pohľadu štát nemá záujem, aby rozhodnutie poistenca vstúpiť do II. piliera bolo, okrem iných opodstatnených faktorov, akými sú napríklad vek, príjmové podmienky poistenca a trendy výnosnosti II. piliera, ovplyvnené aj neželaným determinantom, a to zárukou, že dôsledok prípadného zlého rozhodnutia prevezme na seba štát formou garancie minimálneho dôchodkového príjmu. Uvedené podporuje aj skutočnosť, že jedným z nosných princípov II. piliera je zásluhovosť. Účelom pozmeňujúceho návrhu bolo teda vytvoriť právne prostredie, ktoré by zachovávalo základné princípy II. piliera, ktorými sú samofinancovateľnosť a zásluhovosť a vytvorilo motivačný tlak na to, aby v II. pilieri boli predovšetkým takí sporitelia, ktorí sa o svoje úspory dokážu a chcú zaujímať, a pre ktorých je to výhodné, a motivačný tlak aj na dôchodkové správčovské spoločnosti, aby čo najlepšie zhodnocovali úspory sporiteľov pri dodržaní pravidiel obozretného podnikania. Tento cieľ možno považovať za legitímny.

18. 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).»*

19. Argument navrhovateľov o zdroji financovania minimálneho dôchodku považuje vláda za irelevantný. Rovnako nesúhlasí s tvrdením, že doplatok do výšky 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). 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. Dôvodom zavedenia dvojpilierového základného povinného dôchodkového systému bola vzhľadom na spoločenské, ekonomické a demografické zmeny žiaduca diverzifikácia nástrojov slúžiacich na plnenie úloh štátu súvisiacich so systémom sociálneho zabezpečenia. Z odlišného charakteru oboch systémov (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.

20. Vláda navrhla nevyhovieť návrhu navrhovateľov.

21. Stanovisko národnej rady i vlády zaslal ústavný súd 1. júna 2016 navrhovateľom s možnosťou reagovať na ne. Zároveň požiadal o vyjadrenie k otázke upustenia od ústneho pojednávania vo veci.

22. Navrhovatelia prostredníctvom svojho právneho zástupcu doručili 3. augusta 2016 ústavnému súdu svoje stanovisko. Súhlasili s upustením od ústneho pojednávania vo veci samej. Zároveň namietli, že vyjadrenie národnej rady podpísal Béla Bugár,

podpredseda národnej rady, ktorý bol v danom konaní „zároveň jedným zo 66 navrhovateľov a vzhľadom na špecifický charakter konania o súlade právnych predpisov... sa tohto svojho postavenia nemôže zbaviť.“. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti bolo podľa názoru navrhovateľov stanovisko národnej rady podané neoprávnenou osobou, a preto by naň ústavný súd nemal vôbec prihliadať.

23. K samotnému obsahu vyjadrenia národnej rady navrhovateľa uviedli, že dôchodkové poistenie ako celok (či už s účasťou v II. pilieri alebo bez nej) sa vyznačuje princípom zásluhovosti. Pri minimálnom dôchodku však zásluhovosť absentuje. Na minimálny dôchodok má nárok každý, kto prispieva na dôchodkové poistenie po predpísaný počet kvalifikovaných rokov, a to bez ohľadu na to, akú celkovú sumu do systému dôchodkového poistenia odvedie. Nižší nárok dôchodcov – sporiteľov na dávku financovanú zo zdrojov, na ktorých tvorbe sa podieľajú v miere neovplyvnenej a neovplyvniteľnej ich účasťou na II. pilieri dôchodkového zabezpečenia, nie je možné legitímne odôvodniť ich nižšou mierou prispievania na tvorbu zdrojov, z ktorých sa táto dávka vôbec nefinancuje. Minimálny dôchodok je financovaný zo zdrojov, na ktorých tvorbe sa všetci podieľajú bez toho, aby na to mala vplyv skutočnosť, že sú alebo nie sú sporiteľmi v II. pilieri. Minimálny dôchodok môže štát neskôr zákonom aj celkom zrušiť a bude to z ústavného hľadiska v poriadku. Ak sa ale štát už rozhodol (dobrovoľne, na základe politického programu vlády) ho občanom poskytovať, potom im ho musí poskytovať bez diskriminácie.

24. Navrhovateľa zotrvali na podanom návrhu na začatie konania.

25. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami k opodstatnenosti návrhu dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

## II.

### Procesné otázky

26. Navrhovatelia doručili 7. júna 2016 ústavnému súdu podanie označené ako „*Námietka predpojatosti*“, v ktorom podľa § 28 ods. 1 zákona o ústavnom súde odmietli sudkyňu ústavného súdu Ivettu Macejkovú pre jej predpojatosť, a to „*so zreteľom na jej pomer k právnenému zástupcovi navrhovateľov – advokátovi JUDr. Petrovi Kubinovi*“. V odôvodnení podania poukázali na vyjadrenia namietanej sudkyne v médiách i na webovej stránke ústavného súdu a navrhli, aby ústavný súd menovanú sudkyňu vylúčil z výkonu sudcovskej funkcie vo veci sp. zn. PL. ÚS 41/2015.

27. Plénum ústavného súdu v súlade s § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí uznesením č. k. PL. ÚS 41/2015-90 z 15. februára 2017 rozhodlo, že sudkyňa ústavného súdu Ivetta Macejková nie je vylúčená z výkonu sudcovskej funkcie vo veci sp. zn. PL. ÚS 41/2015.

28. Druhá procesná otázka, ktorú musel ústavný súd vyriešiť pred meritórnym prerokovaním návrhu, bola námietka navrhovateľov, aby neprihliadal na vyjadrenie národnej rady ako odporcu, doručené ústavnému súdu 19. mája 2016, keďže ho podpísal podpredseda národnej rady pán Béla Bugár, ktorý bol v danom konaní „*zároveň jedným z Navrhovateľov*“.

29. Vznesená námietka podľa ústavného súdu neprihliada na skutočnosť, že menovaného podpredsedu národnej rady, ktorý v čase podávania predmetného návrhu na začatie konania túto funkciu ešte nevykonával a bol poslancom národnej rady, nemožno stotožňovať so subjektom aktívne legitimovaným na podanie návrhu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy.

30. Vyjadrenie odporcu je procesným podaním kolektívneho orgánu, celého zákonodarného zboru, nie vyjadrením funkcionára národnej rady oprávneného procesné podanie podpísať. Okrem toho, posudzovanie tejto otázky optikou navrhovateľov by znamenalo, že v situácii, keď by súčasťou osobného substrátu navrhovateľa podľa čl. 130

ods. 1 písm. a) ústavy boli súčasne predseda národnej rady i jej podpredsedovia, národná rada ako odporca by vzhľadom na § 43 ods. 2 písm. g) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov prakticky nemohla realizovať svoje právo vyjadriť sa, pretože jej vyjadrenie by nemal kto podpísať.

31. Z uvedených dôvodov vyhodnotil ústavný súd predmetnú námietku navrhovateľov ako neopodstatnenú (irelevantnú).

### **III.**

#### **Východiská pre rozhodnutie a právne závery vo veci samej – návrh sudcu spravodajcu**

32. Po oboznámení sa s obsahom podkladov, ktoré ústavný súd na účel rozhodnutia vo veci samej zaobstaral, sudca spravodajca predložil plénu ústavného súdu návrh nálezu, ktorého podstatný obsah je stručne rekapitulovaný v nasledujúcej časti odôvodnenia (v bodoch 33 až 72).

33. 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, vďaka 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.

34. 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.

35. 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, 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).

36. 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. Týchto poberateľov starobných dôchodkov, ktorí boli dôchodkovo poistení (a tým v zásade aj zárobkovo činní) aspoň 30 rokov, nie je 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. Zákonodarca si povedal, že 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.

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

38. 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.

39. 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 zníženú 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 výška zabezpečí, že ich celkový mesačný dôchodkový príjem dosiahne úroveň minimálneho dôchodku, ktorú štát garantuje dôchodcom – nesporeiteľom (136 % sumy životného minima).

40. Druhú skupinu predstavujú dôchodcovia, ktorým (rovnako ako prvej skupine) nevznikne nárok na zvýšenie starobného dôchodku z I. piliera, a to vďaka jeho výške dosahujúcej alebo presahujúcej úroveň minimálneho dôchodku zníženú 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, na ktorú majú nárok dôchodcovia v minulosti účastní len v I. pilieri.

41. 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 zníženú z dôvodu účasti v II. pilieri (§ 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení). 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. 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).

42. 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 o 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. Ich celkový mesačný dôchodkový príjem tak bude nižší ako suma minimálneho dôchodku garantovaného štátom pre dôchodcu – nesporiteľa.

43. 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 i II. piliera) oproti sume vyplácanej poberateľom, ktorí boli dôchodkovo poistení len v I. pilieri.

### **Aplikovateľnosť čl. 39 ods. 1 ústavy**

44. 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 jeho 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 dosiať podieľal, no v dôsledku uznanej sociálnej udalosti sa možnosti jeho aktívneho postoja obmedzili, resp. zanikli.

45. Pre porovnanie, článok 39 ods. 2 ústavy je konkretizovaný v zákone o pomoci v hmotnej núdzi, ktorý pre 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.

46. Z uvedených dôvodov 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.

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

47. 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.

48. 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, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

49. V konkrétnom 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).

50. 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 v ústave príkladmo a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvyhodňovaný alebo znevýhodňovaný (porovnaj PL. ÚS 37/95).

51. V zásade pre všetky práva tzv. druhej generácie je podstatné to, 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, 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.

52. 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 ESLP, 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 neospravedliteľného dôvodu,

c) pričom 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.

53. Kritizovaná právna norma 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

naplňajúcich účel minimálneho dôchodku bude odlišná. Kritériom odlišenia 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.

54. 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).

55. 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 dosahovaniu 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.

56. 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 – to 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 legitimacy a primeranosti takého zaobchádzania s ňou, ktoré je odlišné oproti zaobchádzaniu s osobou, ktorá v produktívnej etape života využila inú (tiež dovolenú) voľbu.

57. 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.

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

59. 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 39 až 42 odôvodnenia ide o druhú skupinu (bod 40.) a štvrtú skupinu (bod 42.). 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 pochyb, 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.

60. Napokon, posledná etapa diskriminačného testu sa koncentruje na ospravedlniteľnosť odlišného zaobchádzania. Ide o to, či je tu ospravedlniteľný

(legitímny) dôvod odlišnosti v zaobchádzaní, a ak áno, či je odlišné zaobchádzanie primerané.

61. 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 jednotliviec 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“.

62. Spojením oboch citovaných zdôvodnení možno uzavrieť, že v účinnej právnej úprave zákonodarca vyjadril odlišnú predstavu o minimálnej úrovni dôchodkového príjmu u dvoch poberateľov starobného dôchodku, ktorí „počas väčšiny svojho pracovného života vykonávali zárobkovú činnosť“, ale jeden z nich bol a druhý nebol sporiteľom v II. pilieri.

63. 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 arobované 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. Preskúmaná 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.

64. 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).

65. Miera zásluhovosti u poberateľov starobného dôchodku – sporiteľov nemôže byť vyhodnotená ako nižšia len vďaka skutočnosti, že v produktívnom období života svoje poistné platby poukazovali sčasti do priebežného systému dôchodkového zabezpečenia (poistenie) a sčasti do kapitalizačného, individuálne orientovaného systému (sporenie). Miera zásluhovosti sa musí merať celkovou sumou, ktorú dôchodkovo poistená osoba do systému dôchodkového zabezpečenia každý mesiac v produktívnom období svojho života odvieďla. Zásluhovosť nemožno merať rozdelením tejto sumy do každého z dvoch zákonom dovolených systémov dôchodkového zabezpečenia.

66. Právna úprava minimálneho dôchodku ústavne súladným spôsobom diferencuje medzi tými, ktorí boli dôchodkovo poistení menej ako 30 rokov, a tými, ktorí boli dôchodkovo poistení aspoň 30 rokov. Ústavne súladným spôsobom sú diferencovaní aj tí, ktorí v jednotlivých kalendárnych rokoch dôchodkového poistenia dosahovali osobný mzdový bod 0,241, a tí, ktorí takúto hodnotu osobného mzdového bodu nedosiahli. Ústavný súlad je daný tým, že uvedené diferenciačné kritériá zodpovedajú spravodlivosti pri zabezpečovaní primeraného hmotného zabezpečenia občanov v starobe, ktorá spočíva v odzrkadlení zásluhovosti nielen vo výpočte celkovej sumy starobného dôchodku (starobný dôchodok podľa § 66 zákona o sociálnom poistení), ale aj v miere solidarity, ktorú od spoločnosti môže poberateľ starobného dôchodku očakávať (minimálny dôchodok podľa § 82b ods. 2 zákona o sociálnom poistení).

67. Ústavne nesúladným spôsobom sú však 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. Komentár k čl. 3 Listiny. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 101).

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

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

69. 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 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.

70. 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.

71. 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. Preto § 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.

72. Na základe uvedenej argumentácie predložil sudca spravodajca plénu ústavného súdu návrh na rozhodnutie vo veci samej v tomto znení:

„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, n i e j e v súlade s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

#### IV.

73. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje v pléne vo veciach uvedených v čl. 105 ods. 2, čl. 107, čl. 125 ods. 1 písm. a) a b), čl. 125a ods. 1, čl. 125b ods. 1, čl. 128, čl. 129 ods. 2 až 7, čl. 129a, čl. 136 ods. 2 a 3, čl. 138 ods. 2 písm. b) a c), o zjednocovaní právnych názorov senátov, o úprave svojich vnútorných pomerov a o návrhu rozpočtu ústavného súdu. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne. Ak sa ústavný súd vo veci podľa čl. 129a neuznesie nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov, konanie sa zastaví.

74. Podľa čl. 134 ods. 1 ústavy sa ústavný súd skladá z trinástich sudcov.

75. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Podľa § 4 ods. 2 zákona

o ústavnom súde je ústavný súd spôsobilý v pléne konať a uznávať sa, ak je na rokovaní a rozhodovaní prítomných aspoň sedem sudcov. Podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

76. V danom prípade boli na rokovaní a rozhodovaní pléna ústavného súdu prítomní desiaty sudcovia. Za návrh malo hlasovať minimálne 7 sudcov, inak dochádza k zamietnutiu návrhu (čl. 131 ods. 1 ústavy, § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde).

77. Pri hlasovaní o návrhu nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov. Vzhľadom na uvedené bol návrh podľa čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy a § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde zamietnutý z procesných dôvodov.

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

V Košiciach 15. februára 2017