



Odborné vyjadrenie k ústavnosti zákona v kontexte zákazu diskriminácie

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) klientka doručila podnet, v ktorom poukazuje na nerovné zaobchádzanie s poistencami starobného dôchodkového poistenia (ďalej v texte ako „poistenec“) v prípade ich odchodu do predčasného starobného dôchodku. Národná rada Slovenskej republiky dňa 30.10.2003 prijala zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej v texte ako „zákon o SP“). Jeho súčasťou bola od začiatku aj právna úprava predčasného starobného dôchodku. V podnete klientka uviedla, že zákon o SP penalizuje ľudí, ktorí prišli o prácu. Vznikom „nového“ právneho nároku na predčasný starobný dôchodok sa majú diskriminovať ľudia, ktorí predčasne prišli o prácu, pretože je im dôchodok krátený i po dovŕšení dôchodkového veku.

Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd.¹ Na tento účel monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona², poskytuje služby v oblasti ľudských práv, zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie a vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb, ako aj z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania.

Z obsahu podnetu

Zákon o SP zo dňa 30.10.2003 v pôvodnom znení, nadobudol účinnosť dňa 01.01.2004. Už toto pôvodné znenie obsahovalo ustanovenia o predčasnom starobnom dôchodku. Išlo o § 67 a nasl., tak ako je to aj v súčasnom znení. Na vznik nároku na predčasný starobný dôchodok bolo potrebné „získať“ aspoň desať rokov dôchodkového poistenia (v súčasnosti 15 rokov) a suma predčasného starobného dôchodku musela byť vyššia ako 1,2 násobku sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu (platné aj v súčasnosti). Medzičasom zákonodarca „pridal“ podmienku najviac dvoch rokov chýbajúcich poistencovi do dovŕšenia dôchodkového veku. Po splnení týchto podmienok poistencovi vzniká nárok na predčasný starobný dôchodok. Tento nárok si záujemca musí uplatniť podaním žiadosti Sociálnej poisťovni. Priznaný je až na základe rozhodnutia Sociálnej poisťovne, tak ako to vyplýva z § 67 ods. 1 zákona o SP.

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

² Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov.



Zároveň, už v pôvodnom znení § 68, ktorý určuje sumu predčasného starobného dôchodku, poberanie predčasného starobného dôchodku sa v porovnaní so starobným dôchodkom prejavovalo v jeho zníženej sume. Rozsah zníženia o 0,5 % za každých začatých 30 dní skoršieho poberania tohto dôchodku pred dovŕšením dôchodkového veku sa nezmenil ani po viac ako 18 rokoch od prijatia zákona o SP. Nezmenilo sa ani vylúčenie nároku na starobný dôchodok. Poistenec, ktorému sa vypláca predčasný starobný dôchodok, nemá nárok na starobný dôchodok. Po dovŕšení dôchodkového veku sa predčasný starobný dôchodok považuje za „riadny“ starobný dôchodok.

Právne posúdenie

Ústavný princíp rovnosti je zakotvený v zákone č. 460/1992 Zb. Ústave Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústava“), v čl. 12 ods. 2: *„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.“* Toto ustanovenie má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter ľudského práva, či základnej slobody. Princíp rovnosti je porušený v prípade, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem zaobchádza inak v porovnaní s inou skupinou, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, aby odôvodňovali nerovnaké zaobchádzanie.³ Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych ľudských práv a základných slobôd uvedených v Ústave SR, vymedzených v jej druhom oddieli hlavu.

Nerovnosťou dotknutým ľudským právom je v prípade podnetu právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa, ako jedno z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.⁴ Podľa čl. 39 ods. 1 občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa. Podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon. V „právnej úprave dôchodkových dávok“ je to predovšetkým zákon o SP.

³ Z Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 5/03. Dostupné online na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2d0a637e-e0da-43c3-8a56-134e3de6ac1d/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20II.%20%C3%9AS%205_03.pdf.

⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach už konštatoval, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014). Hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy).



Stredisko hodnotí ustanovenia zákona o SP z pohľadu tzv. testu diskriminácie. „Pri právnej identifikácii porušenia zákazu diskriminácie Ústavný súd SR používa test diskriminácie, ktorý sa skladá zo štyroch základných krokov, medzi ktoré patrí porovnateľná skupina či jednotlivec, kvalifikované kritérium, resp. dôvod, ujma na strane jednotlivca alebo skupiny, skúmanie legitimacy a proporcionality.“⁵ Takýto test, ktorý si Ústavný súd Slovenskej republiky osvojil z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“), považuje v danom prípade za relevantný aj Stredisko. Porušenie akcesorického článku 12 ods. 2 Ústavy teda predpokladá, aby:

1. pri výkone základných práv a slobôd došlo k odlišnému zaobchádzaniu s dotknutým jednotlivcom a porovnateľnou skupinou (komparátormi);
2. v dôsledku odlišného zaobchádzania utrpel dotknutý právny subjekt ujmu;
3. k odlišnému zaobchádzaniu došlo na základe zakázaného dôvodu;
4. uvedené nerovné zaobchádzanie nebolo možné ospravedlniť sledovaným cieľom, pričom prostriedky na jeho dosiahnutie musia byť primerané a nevyhnutné.⁶

Prvým krokom je určenie toho, či implementáciou ustanovení zákona o SP predčasným starobným dôchodkom došlo, alebo by mohlo dôjsť k odlišnému zaobchádzaniu s istou skupinou poistencov. Stredisko akcentuje, že po splnení zákonom o SP ustanovených podmienok poistencovi vzniká nárok na predčasný starobný dôchodok. Vznikne mu teda právna možnosť realizovať svoje subjektívne právo na priznanie predčasného starobného dôchodku podaním žiadosti Sociálnej poisťovni. K jeho priznaniu môže dôjsť iba po aktívnom vykonaní úkonu poistenca a následnom rozhodnutí Sociálnej poisťovne. Každý poistenec sa môže rozhodnúť či nárok využije. K priznaniu predčasného starobného dôchodku nemôže dôjsť automaticky zo zákona, ale v dôsledku slobodnej voľby tejto možnosti oprávneným poistencom.

Záver o možnej diskriminácii je podmienený aj identifikáciou komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sú v porovnateľnej situácii vo vzťahu k dotknutej osobe či skupine osôb. Dotknutou skupinou osôb môžu byť poistenci, ktorí splnili podmienky na vznik nároku na predčasný starobný dôchodok, požiadali o jeho priznanie a bol im priznaný. Súčasne sú to poistenci, ktorí v tom čase nespĺňali nárok na priznanie starobného dôchodku, pretože nedovŕšili dôchodkový vek. Druhou označenou skupinou osôb sú poistenci, ktorí nepožiadali o priznanie predčasného starobného dôchodku a ten im nebol priznaný. Ďalej im plynutím času vznikol nárok na priznanie starobného dôchodku, pretože dovŕšili dôchodkový vek. Následne požiadali o priznanie starobného dôchodku a ten im Sociálna poisťovňa priznala.

⁵ BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákoník práce. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2017, s. 8-9.

⁶ Napríklad Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn.: PL. ÚS. 8/2014, dostupný online na: <https://www.ustavnysud.sk/vyhľadavanie-rozhodnuti#!DecisionsSearchResultView>.



Podľa právneho názoru Strediska nemožno tieto skupiny osôb komparovať. Jedna z nich nedovŕšila dôchodkový vek, rozhodla sa požiadať o predčasný starobný dôchodok, ktorý Sociálna poisťovňa týmto osobám priznala. Druhá skupina už dovŕšila dôchodkový vek, rozhodla sa požiadať o starobný dôchodok a jej členom Sociálna poisťovňa priznala inú dôchodkovú dávku. Nenachádzajú sa teda v porovnateľnej situácii, keďže dve rozdielne situácie dvoch skupín poistencov vedú k odlišnému výsledku a zaobchádzaniu v podobe priznania dvoch odlišných dôchodkových dávok. Tak, ako nie sú porovnateľnou skupinou poistenci, ktorým bol priznaný predčasný starobný dôchodok a poistenci, ktorým bol priznaný starobný dôchodok, nie sú porovnateľné ani tieto dve dôchodkové dávky. V tejto súvislosti Ústavný súd SR konštatoval: *„predčasný starobný dôchodok je jednou z dôchodkových dávok, ktoré sa navzájom líšia svojím charakterom, účelom, podmienkami vzniku nároku na tieto dávky a ich výplatu, ako aj spôsobom výpočtu ich výšky. Predčasný starobný dôchodok sa takto od „klasického“ starobného dôchodku zásadne líši a je „inou“ dôchodkovou dávkou, ktorej súbežné poberanie so starobným dôchodkom je vylúčené; z už uvedeného vyplýva, že účelom oboch dávok je zabezpečenie poistenca, ale z dôvodu rozdielných sociálnych udalostí. Na vznik nároku na starobný dôchodok je primárne relevantnou sociálnou udalosťou staroba, ktorá je definovaná zákonom ustanoveného dovŕšenia dôchodkového veku (ktorý však nie je sociálnou udalosťou relevantnou pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok a vznik nároku na jeho výplatu) a je v našom právnom poriadku riešená právnou úpravou vzniku nároku na starobný dôchodok a nároku na jeho výplatu. Účelom predčasného starobného dôchodku nie je kryť sociálnu udalosť – starobu, pretože táto je krytá starobným dôchodkom. Predčasný starobný dôchodok nemá plniť funkciu starobného dôchodku garantovaného v čl. 39 ods. 1 ústavy. Predčasný starobný dôchodok pokrýva inú sociálnu udalosť, ktorou je nespôsobilosť na prácu, resp. nájsť si prácu a zabezpečiť si tak príjem vlastnou zárobkovou činnosťou, pričom táto sociálna udalosť je krytá len u poistencov, ktorí sú v zákonom ustanovenom časovom období pred dovŕšením svojho dôchodkového veku, t. j. nejde o ich hmotné zabezpečenie z dôvodu staroby.“*⁷

V kontexte výkonu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa, nemôže dôjsť k odlišnému zaobchádzaniu s dotknutou skupinou poistencov. Poistenci, ktorí dosiahli zákonom ustanovenú vekovú hranicu na priznanie nároku na výplatu starobného dôchodku a bol im priznaný, nie sú v porovnateľnej situácii s tými poistencami, ktorým Sociálna poisťovňa priznala právo na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Ďalšie kroky testu diskriminácie podmienené nadväzujú na prvý z nich a vychádzajú z predpokladu jeho naplnenia. Stredisko dodáva, že pri porovnaní výšky dôchodkovej dávky je zrejmé, že predčasný starobný dôchodok je finančne menej výhodný ako starobný dôchodok.

⁷ Z Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, spis. zn.: PL. ÚS 96/2011, dostupného online na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/590fab78-70d1-4ca6-9914-0316369c57a0/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%C3%9A%2096_2011.pdf.



Otázku dôchodkového veku pritom možno hodnotiť ako významnú. Slovenský pracovný trh je súčasťou Únijného pracovného trhu, ktorý dominantne saturuje európska populácia. Jej starnutie je relevantným faktorom. Problémy, ktoré tento jav spôsobuje, vyhodnocuje o.i. aj Agentúra Európskej únie pre základné práva.⁸ Očakáva sa, že veková štruktúra obyvateľstva Európskej únie sa v nadchádzajúcich dekádach bude dramaticky meniť z dôvodov zmien v pôrodnosti, predlžovania (aktívneho) veku, či migrácie.⁹ Predpokladá sa mierny nárast vekovej štruktúry, resp. starnutie obyvateľstva.¹⁰ Stredisko eviduje riešenie problému udržateľnosti verejných dôchodkových systémov. Ide o výzvy budúcnosti, ktoré apelujú na opätovné prehodnocovanie pracovných a sociálnych politík. V tejto súvislosti poukazuje na to, že právnou úpravou zákona o SP bola „od roku 2004 zavedená do sociálneho systému primeraná miera zásluhovosti, tzn. postupný prechod od uplatňovania neopodstatnene vysokej miery solidarity k zvýrazneniu zásluhovosti občanov s posilnením individuálnej zodpovednosti za svoju sociálnu situáciu“.¹¹ Základnými princípmi ktorými sa v súčasnosti riadi celý systém sociálneho poistenia vrátane nemocenského poistenia sú princípy zásluhovosti, individuálnej zodpovednosti, osobnej participácie poistenca na tvorbe zdrojov a primeranej miery solidarity.¹² Osobitne k princípu individuálnej zodpovednosti Stredisko uvádza, že o podmienkach priznania a rizikách predčasného starobného dôchodku priebežne po celú dobu jeho existencie mohol každý poistenec získať verejne dostupné informácie.

Záver

Na základe zisteného skutkového stavu Stredisko dospelo k záveru, že namietaná právna úprava predčasného starobného dôchodku v porovnaní s právnou úpravou starobného dôchodku nie je v rozpore s ústavným princípom rovnosti.

⁸ Dostupné online na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-frr-chapter-2-equality_en.pdf.

⁹ European Commission (2015), Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC).

¹⁰ Správa Európskej komisie: The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies for the EU-27 Member States (2007-2060) (European Economy), Brussels, 7th December 2008, Brussels, dostupná online na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/carone.htm>.

¹¹ POLONSKÝ D., PLACHÁ J.: Sociálne poistenie v systéme sociálneho zabezpečenia na Slovensku od roku 1990 po súčasnosť. Trnava. Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave: Fakulta sociálnych vied. 2017, s. 151.

¹² Dostupné online na: <https://www.employment.gov.sk/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/socialne-poistenie/>.