

Odborné stanovisko

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

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej ako „Stredisko“) bolo zriadené zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej ako „Zákon o zriadení Strediska“). V zmysle § 1 ods. 2 Zákona o zriadení Strediska, Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd.

V zmysle § 1 ods. 2 písm. a) Zákona o zriadení Strediska, Stredisko monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa osobitného zákona, ktorým je 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), (ďalej ako „antidiskriminačný zákon“).

V zmysle § 1 ods. 2 písm. f) Zákona o zriadení Strediska, Stredisko vydáva na požiadanie fyzických a právnických osôb, ako aj z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona.

V zmysle § 1 ods. 2 písm. g) Zákona o zriadení Strediska, Stredisko vykonáva nezávislé zisťovania týkajúce sa diskriminácie.

Stredisko, vzhľadom na svoje postavenie národného antidiskriminačného orgánu, kontinuálne venuje pozornosť legislatíve týkajúcej sa, o. i. jednotlivých oblastí diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona. Možné porušenie zákazu diskriminácie v tomto prípade Stredisko identifikovalo prostredníctvom monitorovania aktuálnych legislatívnych procesov a platnej a účinnej legislatívy v oblasti sociálneho zabezpečenia. Indikácia možného porušenia antidiskriminačného normatívu bola sprevádzaná taktiež výkonom kompetencií Strediska podľa § 1 ods. 2 písm. a) Zákona o zriadení Strediska, pri výkone ktorých sa Stredisko oboznámilo s medializovanými informáciami,¹ obsahujúcimi tvrdené porušenie antidiskriminačného normatívu v súvislosti s podmienkami nároku na starobný dôchodok v prípade žien narodených v rokoch 1958 a 1959.

Nadväzujúc na uvedenú indikáciu možného porušenia zákazu diskriminácie, Stredisko pristúpilo k výkonu nezávislého zisťovania podľa § 1 ods. 2 písm. g) Zákona o zriadení Strediska. Stredisko v súlade s § 1 ods. 5 Zákona o zriadení Strediska iniciovalo výkon nezávislého zisťovania

¹ Pozri napr. <https://www.noviny.sk/slovensko/449081-stat-podporuje-zeny-ktore-vychovali-dve-deti-skorsim-odchodom-do-dochodku-pre-dva-rocniky-zien-to-ale-neplati>

zaslaním žiadosti o vyjadrenie sa v danej veci Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Sekcii legislatívy (ďalej ako „MPSVaR SR“), listom zo dňa 19.06. 2019.

MPSVaR SR poskytlo Stredisku súčinnosť pri výkone nezávislého zisťovania a svoje stanovisko k posudzovanej veci vyjadrilo v liste zo dňa 01.07.2019, s. zn.: 15349/2019-M_ODSP 33418/2019.

Posudzovaný stav indikujúci porušenie antidiskriminačného normatívu

Predmetom odborného stanoviska je posúdenie súladu podmienok nároku na starobný dôchodok v prípade žien narodených v rokoch 1958 a 1959 s ústavným normatívom zákazu diskriminácie.

Ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959 sa pri určovaní dôchodkového veku nezohľadňuje výchova dvoch detí. Ženám, ktoré sú narodené v rokoch, ktoré predchádzajú roku 1958 a ženám, narodeným po roku 1959 sa však výchova dvoch detí pri výpočte dôchodkového veku zohľadňuje.

Podľa vyjadrenia MPSVaR SR, jednou zo zásad dôchodkovej reformy zavedenej zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej ako „zákon o sociálnom poistení“) bolo zrovnoprávnenie žien a mužov v otázke určovania dôchodkového veku. Napĺňanie stanoveného cieľa malo za následok postupné zvyšovanie dôchodkového veku žien (tak isto aj nezohľadňovanie počtu detí) tak, aby bol v roku 2024 dôchodkový vek žien a dôchodkový vek mužov rovnaký. MPSVaR SR republiky uviedlo, že zjednotenie dôchodkového veku žien a dôchodkového veku mužov nebolo možné vykonať nárazovo (tzn. k určitému dátumu zrušiť diferenciáciu dôchodkového veku v závislosti od počtu vychovaných detí). Z toho dôvodu v súčasnosti časť žien odchádza do dôchodkového veku ešte na základe zníženého dôchodkového veku za výchovu detí v zmysle § 65 zákona o sociálnom poistení.

Z odpovede MPSVaR SR ďalej vyplýva, že zákonom o sociálnom poistení prvýkrát došlo k zvýšeniu dôchodkového veku, a to na 62 rokov tým ženám, na ktoré sa nevzťahuje § 65 zákona o sociálnom poistení. Týmto sa medzi určitými ročníkmi vytvorili „skoky“ (maximálne 9 mesiacov). K prehlbeniu týchto „skokov“ došlo v priebehu roku 2017 zvyšovaním dôchodkového veku podľa rastu strednej doby dožitia. MPSVaR SR ďalej dodalo, že zvyšovanie dôchodkového veku sa začalo skôr, ako došlo k ukončeniu prechodného obdobia, v ktorom časť žien odchádza do dôchodku ešte na základe zníženého dôchodkového veku za výchovu detí v zmysle § 65 zákona o sociálnom poistení, pričom vo vzťahu k tejto skupine žien, v záujme právnej istoty, bola prijatá zásada zachovania ich nižšieho dôchodkového veku.

MPSVaR SR v odpovedi poukázalo na fakt, že v roku 2019 došlo k schváleniu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Ústava“), ktorým bola zavedená horná hranica (strop) dôchodkového veku, a to na 64 rokov a jej primerané zníženie v závislosti od počtu vychovaných detí (najviac o 18 mesiacov). Po zavedení dôchodkového stropu sa bude poistencom aj naďalej

automaticky zvyšovať dôchodkový vek podľa strednej doby dožitia, až pokiaľ nedosiahne Ústavou garantovanú hranicu 64 rokov veku, v prípade žien v závislosti od počtu vychovaných detí nasledovne: žena, ktorá vychovala jedno dieťa - 63,5 rokov; žena, ktorá vychovala dve deti - 63 rokov a 62,5 rokov – žena, ktorá vychovala tri a viac detí.

V zmysle ďalších vyjadrení uvedených v odpovedi MPSVaR SR, ženy (poistenkyne), ktoré boli narodené v rokoch 1958 a 1959 a vychovali dve deti, sa nachádzajú medzi ženami, ktoré odchádzajú do dôchodku ešte na základe zníženého dôchodkového veku za výchovu detí v zmysle § 65 zákona o sociálnom poistení a mladšími ženami, na ktoré sa vzťahuje uvádzaný dôchodkový strop zohľadňujúci výchovu detí.

MPSVaR SR dodalo, že považuje za nevyhnutné uvedomiť si, že dôchodkový vek žien (poistenkýň), ktoré vychovali dieťa, prípadne viacero detí a ktoré do dôchodku môžu, v dôsledku dôchodkového stropu, odísť vo veku 63,5 roka, 63 rokov a 62,5 rokov nie je nižší a tým pádom výhodnejší, ako dôchodkový vek žien (poistenkýň), ktoré vychovali jedno, prípadne viacero detí a na ktoré sa dôchodkový strop nevzťahuje. MPSVaR SR dodáva, že dôchodkový vek týchto „nedotknutých“ žien určený v zmysle súčasne nastolených pravidiel bude stále nižší ako „zastropovaný“ dôchodkový vek. Dôchodkový strop je v zmysle vyjadrenia MPSVaR SR solidárne opatrenie, ktoré zabezpečuje, aby dôchodkový vek žien, narodených od roku 1960 príp. neskôr a ktoré vychovali dve deti, v dôsledku automatického zvyšovania dôchodkového veku ďalej nerástol.

V závere svojho vyjadrenia MPSVaR SR uviedlo, že predmetnú právnu úpravu nevníma ako takú, ktorou by došlo k porušeniu zákazu diskriminácie. Podľa ďalších vyjadrení však MPSVaR SR analyzuje možnosti, ktorými by mohlo dôjsť k zmierneniu uvádzaných „skokov“ medzi ženami, ktoré odchádzajú do dôchodku ešte podľa § 65 zákona o sociálnom poistení a ženami, na ktoré sa aj naďalej bude vzťahovať zvyšovanie dôchodkového veku a zároveň analyzuje spôsoby, ako zohľadniť výchovu detí aj ženám, ktorých sa tzv. dôchodkový strop nedotkne.²

Relevantná právna úprava

V zmysle čl. 12 ods. 1 Ústavy, sú si ľudia rovní v dôstojnosti i v právach. Čl. 12 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého *„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,*“ je vo vzťahu k čl. 12 ods. 1 Ústavy pozitívnoprávnou konkretizáciou všeobecného a univerzálneho princípu rovnosti.³

² Odpoveď Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, sp. zn.: 15349/2019-M_ODSP 33418/2019, zo dňa 01.07.2019

³ BARANCOVÁ, H., a kol, *Zákonník práce*, Komentár 1. Vydanie, Bratislava: C.H.Beck, 2017, s. 8.

Z čl. 12 ods. 2 Ústavy vyplýva subjektívne právo každého nebyť diskriminovaný vo svojich právach a slobodách z explicitne uvedených chránených dôvodov. Účelom úpravy čl. 12 ods. 2 Ústavy je ochrana pred diskrimináciou.

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“) je rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom, prípadne relevantne podobnom postavení diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, ak nesleduje legitímny cieľ, alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.⁴

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 Ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitie je možné domáhať sa iba v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v Ústave.⁵

V zmysle čl. 39 ods. 1 Ústavy majú občania právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

Dňa 01.07.2019 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 99/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky, ktorým bol do Ústavy vložený do čl. 39 ods. 3 v znení: „*Vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov. Žena má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe o*

- a) šesť mesiacov, ak vychovala jedno dieťa,*
- b) dvanásť mesiacov, ak vychovala dve deti,*
- c) osemnásť mesiacov, ak vychovala tri a viac detí.“*

Čl. 39 Ústavy je ústavnou normou, ktorá garantuje základné práva v spojení s čl. 51 ods. 1 Ústavy. Všetkých základných práv priznaných čl. 39 Ústavy sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré vykonávajú ustanovenia čl. 39 Ústavy.⁶ V zmysle čl. 51 ods. 1 Ústavy, domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

V posudzovanom prípade je zásadnou právnou úpravou ustanovujúca podmienky nároku na starobný dôchodok. V zmysle § 65 ods. 1 zákona o sociálnom poistení má poistenec nárok na starobný dôchodok v prípade, ak bol dôchodkovo poistený najmenej po dobu 15 rokov a dovŕšil dôchodkový vek, výška ktorého je v zmysle § 65 ods. 2 zákona o sociálnom poistení 62 rokov (ak zákon o sociálnom poistení v ods. 4 až 8, § 65a a § 274 neustanovuje inak). Určenie

⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 10. apríla 2007, o sťažnosti 6339/05 vo veci Evans proti Spojenému kráľovstvu, dostupné na <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Evans%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-80046%22%5D%7D>

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 17/1999, zo dňa 22. septembra 1999 Dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/e9e602ec-81fb-4b4a-ac19-6e1f1c087f86/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20I.%20C3%9AS%2017_99.pdf

⁶ DRGONEC, J., *Ústava Slovenskej republiky*, komentár, 2. vydanie, Heuréka 2007, Šamorín, s. 415

dôchodkového veku v prípade žien je zákonnou úpravou diferencované v závislosti od počtu detí, ktoré žena vychovala, ako aj vzhľadom na dovŕšený vek ženy v rámci rozhodného obdobia.⁷

Právne posúdenie

Predmetom právneho posúdenia je prípadný vnútorný rozpor ústavnoprávných noriem, t. j. či je posudzovaná právna úprava v súlade alebo v rozpore s ústavnoprávnym zákazom diskriminácie. Pri posudzovaní porušenia zákazu diskriminácie sa Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre priklonil k rozhodovacej praxi ESĽP, v rámci ktorej sa ustálil test slúžiaci posudzovaniu zákazu diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.⁸ Výsledkom testovania predchádza hľadanie odpovede na niekoľko otázok.⁹

V rámci výkonu testu diskriminácie Stredisko posúdilo súlad čl. 39 ods. 3 Ústavy s čl. 12 ods. 2 Ústavy a následne vykonalo právne posúdenie súladu platnej a účinnej legislatívy týkajúcej sa určenia výšky dôchodkového veku s čl. 12 ods. 2 Ústavy, vo vzťahu k ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959. Stredisko zdôrazňuje, že nesplňuje činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky. K právnemu posúdeniu uvedenej veci pristúpilo v nadväznosti na výkon jeho mandátu hodnotiacej a monitorovacej národnej ľudskoprávnej autority.

Stredisko zdôrazňuje, že pri výkone testu diskriminácie, predmetom ktorého je posúdenie súladu čl. 39 ods. 3 Ústavy s čl. 12 ods. 2 Ústavy, využilo (rešpektujúc vecné zameranie testu diskriminácie) výhradu systematického postupu jeho jednotlivých otázok a k právnej analýze pristúpilo posúdením v poradí druhého bodu, ktorým je identifikácia kvalifikovaného kritéria, alebo iného neospravedliteľného dôvodu, ako jednej z podmienok pre konštatovanie porušenia Ústavou garantovaného antidiskriminačného normatívu.

Posúdenie súladu čl. 39 ods. 3 Ústavy s čl. 12 ods. 2 Ústavy je možné vykonať v dvoch rovinách. V rámci prvej roviny možno posúdiť súlad predmetných dvoch ústavných článkov so zameraním na tzv. „zastropovanie“ dôchodkového veku na 64 rokov. Druhá rovina posúdenia súladu čl. 39 ods. 3 Ústavy s čl. 12 ods. 2 Ústavy súvisí s primeraným znížením maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré je ústavne garantované výlučne pre ženy v prípade, že vychovali určitý počet detí.

V zmysle čl. 39 ods. 3 prvá veta Ústavy, „*vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov.*“ Ústavou ustanovená a tým aj garantovaná výška veku, t. j. 64 rokov, je hornou hranicou, ktorá nesmie byť pri určení dôchodkového veku

⁷ Bližšie pozri § 65, §65a a §258 zákona o sociálnom poistení

⁸ Dostupné na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf

⁹ Konkrétne či: (1) došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd (2) a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu (3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine (4) a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah

prekročená. Takto určená (maximálna) výška dôchodkového veku sa pritom vzťahuje rovnako na mužov, ako aj ženy.¹⁰

Vzhľadom na osobnú pôsobnosť čl. 39 ods. 3 Ústavy v kontexte garancie hornej hranice výšky dôchodkového veku, t. j. 64 rokov, Stredisko konštatuje, že neidentifikovalo žiadne kvalifikované kritérium. V dôsledku absencie existencie kvalifikovaného kritéria nemôže dôjsť ani k splneniu ďalších bodov testu diskriminácie, t. j. k vzniku vyčlenenej skupiny subjektov, vyčlenenie ktorej by bolo osobám radeným do takejto skupiny na príťaž, pričom k vyčleneniu by došlo bez ospravedlniteľného dôvodu (absencia verejného, legitímneho záujmu). Vzhľadom na skutočnosť, že Stredisko pri výkone testu diskriminácie neidentifikovalo splnenie ani jedného z jeho bodov, nemožno dôjsť k záverom o porušení zákazu diskriminácie, ako dôsledku ústavnej garancie hornej hranice výšky dôchodkového veku. Ústavou zakotvené „zastropovanie“ dôchodkového veku vo výške 64 rokov nejaví známky nedodržania zásady rovnakého zaobchádzania.

V zmysle čl. 39 ods. 3 druhá veta Ústavy, „žena má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe...“, o taxatívne stanovený počet mesiacov v závislosti od počtu vychovaných detí.

Podľa pôvodného návrhu ústavného zákona, mal byť čl. 39 ods. 3 Ústavy v nasledujúcom znení: „...za účelom podpory rodiny a materstva zo strany štátu, každý kto vychoval dieťa má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“ Uvedené znenie bolo v dôvodovej správe k návrhu ústavného zákona podložené argumentáciou, podľa ktorej: „Znížením maximálnej hranice na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe osobám, ktoré vychovali deti, sa vyjadruje ústavná podpora výchovy detí ako fundamentálnemu predpokladu pozitívneho demografického vývoja a teda aj predpokladu samotnej udržateľnosti dôchodkového systému. V súlade s čl. 7 ods. 1 písm. b) smernice Rady z 19. decembra 1978 o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením (79/7/EHS) bude toto zníženie uplatniteľné u rodičov a ďalších osôb, ktorým bola výchova o dieťa na základe rozhodnutia príslušných orgánov zverená, bez ohľadu na ich pohlavie.“¹¹ Z vyššie uvedeného vyplýva, že pôvodný návrh znenia ústavného zákona nevymedzoval zohľadnenie výchovy detí výlučne pre ženy. Navrhovaným znením ústavného čl. 39 ods. 3 malo dôjsť ku garancii primeraného zníženia dôchodkového veku vzťahujúcej sa na osoby, ktoré vychovali určitý počet detí, a to bez ohľadu na ich pohlavie. Konečné, platné a účinné, znenie čl. 39 ods. 3 Ústavy však možnosť primeraného zníženia maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe priznáva výlučne ženám.

¹⁰ Tzv. „zastropovanie dôchodkového veku“ sa po novom priamo dotkne žien, ktoré boli narodené najskôr v roku 1960 a mužov, ktorí boli narodení po roku 1966 (vrátane). Pozri aj: FODOR, J., RIZMAN, T., ŠRÁMKOVÁ, L.: *Šedivíme pomalšie, Správa Európskej komisie o starnutí populácie*, Komentár 2018/11, Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Dostupné na: https://www.finance.gov.sk/files/archiv/priloha-stranky/17290/19/AWG_komentar_2018_20180529.pdf

¹¹ Dostupné na: <https://hsr.rokovania.sk/163005/2018-/>

Z vyššie uvedeného dôvodu Stredisko vykonalo druhý test diskriminácie, predmetom ktorého bolo posúdenie súladu medzi čl. 39 ods. 3 Ústavy v kontexte zníženia maximálnej vekovej hranice odchodu do dôchodku pre ženy o taxatívne vymedzený počet mesiacov v závislosti od počtu vychovaných detí s čl. 12 ods. 2 Ústavy.

V súvislosti s identifikáciou kvalifikovaného kritéria, alebo iného neospravedliteľného dôvodu vo formulovanom posúdení ústavných článkov Stredisko konštatuje, že skutočnosť, že pre mužov (ktorí vychovali deti) nie je Ústavou ustanovená možnosť primeraného zníženia maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe o stanovený počet mesiacov v závislosti od počtu vychovaných detí, stavia týchto mužov do nevýhodnej pozície na základe ich pohlavia v porovnaní so ženami, ktorým je predmetné primerané zníženie dôchodkového veku v závislosti od počtu vychovaných detí ústavne garantované.

Pohlavie ako chránený dôvod je explicitne zaradený medzi diskriminačné dôvody uvedené v čl. 12 ods. 2 Ústavy. „*Pojem pohlavie (angl. sex) je biologická danosť človeka, čiže skutočnosť, či je z anatomického hľadiska ženou alebo mužom. Predstavuje súhrn podstatných biologických znakov, ktorými sa odlišujú muži a ženy.*“¹²

Identifikácia kvalifikovaného kritéria prezumuje naplnenie prvého bodu testu diskriminácie, predmetom ktorého je posúdenie, či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca, alebo skupiny, a to najmä vo väzbe, alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd.

Znenie čl. 39 ods. 3 Ústavy explicitne ustanovuje kritéria na primerané zníženie dôchodkového veku vo vzťahu k ženám. Takáto formulácia zakladá existenciu dvoch skupín osôb, tzn. prvú skupinu do ktorej možno zaradiť ženy, ktoré vychovali určitý počet detí a druhú skupinu do ktorej možno zaradiť mužov, ktorí vychovali určitý počet detí (pričom ide o totožný počet vychovaných detí ako u žien zaradených v prvej skupine). Diferenciácia mužov a žien do dvoch skupín je založená výlučne na ich pohlaví, nakoľko skutočnosť výchovy detí je u oboch skupín totožná. Hoci sa môže javiť, že „v súlade“ s rodovými stereotypmi je výchova detí ženami vnímaná ako samozrejmosť, nepopierateľným faktom ostáva, že nie je ničím nezvyčajným, ak výchovu dieťaťa zabezpečuje muž (či už v dôsledku napr. rozvodu, úmrtia ženy a pod.). Nakoľko však táto skutočnosť nie je v čl. 39 ods. 3 Ústavy zohľadnená, je možné konštatovať, že skupina mužov je v zmysle testu diskriminácie tzv. „vyčlenenou skupinou“.

Po identifikácii existencie tzv. vyčlenenej skupiny je dôvodné prejsť na posúdenie splnenia ďalšieho bodu testu diskriminácie, predmetom ktorého je vyhodnotenie, či je vyčlenenie dotknutej skupiny (prípadne jednotlivcovi) na príťaž. Skutočnosť, že sa muž venoval výchove detí rovnako ako žena, avšak jemu táto výchova detí nie je pri výpočte dôchodkového veku zohľadnená, indikuje nerovné zaobchádzanie s mužmi v porovnaní so ženami. Okrajovo a najmä pre doplnenie Stredisko dodáva, že v širšom kontexte posúdenia toho, či je táto skutočnosť (tzn. nepriznanie primeraného

¹² K chránenému dôvodu pohlavie a rod bližšie pozri odborné stanovisko Strediska, dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Odborn%C3%A9_stanovisko_k_chr%C3%A1nen%C3%BDm_d%C3%B4vodom_pohlavie_a_rod.pdf

zníženia dôchodkového veku v závislosti od počtu vychovaných detí) mužom na príťaž aj z ekonomického hľadiska, Stredisko poukazuje na niektoré z vyjadrení uvádzaných v odborných článkoch k danej problematike, podľa ktorých skorší odchod do dôchodku bude mať vplyv napr. na výšku dôchodku, ktorá sa bude znižovať v závislosti od počtu odpracovaných rokov.¹³ Napriek ekonomickým dopadom (z ktorých vyplýva, že neskorší odchod do dôchodku znamená, že výška dôchodku bude vyššia), Stredisko konštatuje naplnenie i tretieho bodu testu diskriminácie.

Predmetom štvrtého bodu testu diskriminácie je posúdenie, či nie je možné vyčlenenie jednotlivca, prípadne skupiny ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.

Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv, prípadne uložiť viac povinností ako inej skupine osôb iba v prípade, ak je to odôvodnené verejnými hodnotami a ak pri ustanovení práv a povinností zákonodarca nepostupoval so zjavnou svojvôľou.¹⁴ *„Zákonná úprava, ktorá „zvýhodňuje“ určitú skupinu osôb, nemôže byť len z toho dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto „zvýhodnenie“, čo je jeho cieľom a medzi takýmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením musí byť vzťah primeranosti. Ústavný súd je toho názoru, že v oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia vo vyššie uvedených hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné, aby sa odstránili prirodzené nerovnosti medzi rôznymi skupinami ľudí. Potvrzuje to aj samotná ústava, ktorá pri niektorých základných právach priamo predpokladá zvýhodnenie niektorých skupín fyzických osôb (žien, mladistvých, zdravotne postihnutých) a tomuto zvýhodneniu týmto dáva ústavný základ.“¹⁵ „Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu...ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“¹⁶*

ESLP vo viacerých prípadoch, ktoré sa týkali sociálnych výhod ospravedlnil odlišné zaobchádzanie na základe pohlavia, konštatujúc, že medzi mužmi a ženami existujú isté rozdiely. Napr. v prípade v prípade *Andrle proti Českej republike* ESLP konštatoval, že čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) nezakazuje odlišné zaobchádzanie s cieľom nápravy faktických nerovností. Poukázal však na to, že za predpokladu, ak štát neprijme opatrenia za účelom nápravy týchto nerovností, môže to viesť k porušeniu čl. 14. V prípade *Andrle proti Českej republike* sťažovateľ – pán Andrle- po rozvode vychovával dve zo svojich štyroch detí. V roku 2003 Česká správa sociálneho zabezpečenia zamietla žiadosť pána Andrleho o starobný dôchodok, ktorú podal vo veku 57 rokov, a to z dôvodu nedosiahnutia dôchodkového veku. Pán Andrle namietal diskrimináciu z dôvodu pohlavia, za ktorú považoval

¹³ Pozri napr. <http://www.azcc.sk/2019/04/co-prinesie-zastropovanie-veku-odchodu-do-dochodku/>

¹⁴ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky, Komentár*, 2. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2007, s. 152

¹⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 10/02 zo dňa 11. decembra 2003, dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/26c84a46-57b8-4fa8-a231-1bca63d43c27/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20prijat%20C3%AD%20PL.%20C3%9AS%2010_02.pdf

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 21/2000 zo dňa 15. novembra 2000, dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/62fed15e-44dc-44e7-b7d8-7b76b9e39e57/Rozhodnutie%20-%20N%20C3%A11ez%20PL.%20C3%9AS%2021_00.pdf

skutočnosť, že ženám, ktoré vychovali dve deti bola výchova zohľadnená pri výpočte výšky dôchodkového veku, zatiaľ čo mužom, ktorí vychovali dve deti sa na ich výchovu pri výpočte výšky dôchodkového veku neprihliadalo. ESLP v danom prípade zdôraznil všeobecnú zásadu podľa ktorej na to, aby bolo odlišné zaobchádzanie založené výlučne na základe pohlavia v súlade s Dohovorom, musia k nemu existovať veľmi závažné dôvody. ESLP posudzoval prípad v rámci širšieho historického kontextu a konštatoval, že právna úprava týkajúca sa dôchodkového veku, ktorá bola pôvodne konštruovaná ako istá kompenzácia za sťažené postavenie žien v spoločnosti, bez pochyb sledovala legitímny cieľ. Taký prístup je potom podľa názoru ESLP rozumne a objektívne ospravedliteľný tak dlho, ako je voči ženám takého „zvláštneho zaobchádzania“ zo spoločenského a ekonomického pohľadu za potreby. Odlišné zaobchádzanie v tomto prípade nebolo ESLP označené za diskriminačné, pokiaľ sociálne a ekonomické zmeny neodstránia potrebu špeciálneho zaobchádzania so ženami. ESLP ďalej uviedol, že štáty majú vysokú mieru voľnej úvahy vo vzťahu k ekonomickým, ako aj sociálnym opatreniam, keďže vnútroštátne orgány sú v lepšej pozícii posúdiť, čo je vo verejnom záujme. ESLP vo všeobecnosti rešpektuje výber štátnej politiky, pokiaľ nie je zjavne bez rozumného základu. ESLP konštatoval, že dané opatrenie sledovalo legitímny cieľ, ktorým bola náprava faktických nerovností medzi mužmi a ženami.¹⁷ Hoci vzhľadom na uvedené Stredisko konštatuje, že k naplneniu štvrtého bodu testu diskriminácie v tomto prípade nedošlo, a teda nemožno dôjsť k záverom o porušení zákazu diskriminácie, Stredisko zdôrazňuje že posúdenie Ústavou ustanovených podmienok (pri zohľadňovaní výchovy detí a jej vplyvu na výšku dôchodkového veku u mužov a žien) v kontexte ich sociálnej a ekonomickej opodstatnenosti by malo byť do budúcnosti predmetom skúmania kompetentných autorít. Stredisko v súvislosti s posudzovanou problematikou navyše dáva do pozornosti v súčasnosti prebiehajúci legislatívny proces týkajúci vykonávacieho predpisu k predmetnému ústavnému článku.¹⁸

Právne posúdenie súladu platnej a účinnej legislatívy týkajúcej sa určenia výšky dôchodkového veku s čl. 12 ods. 2 Ústavy, vo vzťahu k ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959

Na uplatnenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe je v zmysle čl. 39 ods. 5 Ústavy potrebný zákon, ktorý ustanoví podmienky, za ktorých sa bude predmetné právo vykonávať (tento princíp je zakotvený aj v čl. 51 ods. 1 Ústavy). Zákonom, ktorý upravuje podmienky uvedeného práva je zákon o sociálnom poistení. Zákon o sociálnom poistení, o. i. ustanovuje podmienky získania nároku na dôchodkovú dávku, ako aj spôsob určenia sumy dôchodkovej dávky.

¹⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 20. júna 2011, o sťažnosti č. 6268/08, vo veci Andrlé proti Českej republike, [Dostupné na: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Andrlé%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-103548%22%5D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Andrlé%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-103548%22%5D%7D)

¹⁸ Pre komplexnosť informácií je nevyhnutné uviesť, že v súvislosti s ústavnou úpravou výšky dôchodkového veku je v súčasnosti predmetom legislatívneho procesu návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o sociálnom poistení. Predmetný návrh zákona obsahuje vykonávaciu právnu úpravu k ústavou garantovanému právu na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. V návrhu zákona sa, o. i. , navrhuje upraviť subsidiárny nárok muža na zníženie najvyššieho dôchodkového veku nad rámec ústavnej garancie s prihliadnutím na osobitné životné situácie, akými sú napr. výchova detí otcom po smrti matky. Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona, ak dieťa vychovali poistenci (napr. manželia) v tom istom období spolu, jeho výchova sa v súlade s Ústavou zohľadní prednostne žene. Legislatívny proces dostupný na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2019/533>

Napriek konštatovaniu Strediska o tom, že znenie čl. 39 ods. 3 Ústavy, v kontexte ustanovenia maximálnej výšky dôchodkového veku, nevykazuje známky porušenia zákazu diskriminácie a nie je v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy, jeho platnosť a účinnosť v súčinnosti s doposiaľ platnou a účinnou legislatívou týkajúcou sa sociálneho zabezpečenia v rámci určovania výšky dôchodkového veku javí známky nedodržania zásady rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959, ktoré vychovali dve deti a ktorým sa táto skutočnosť pri výpočte výšky dôchodkového veku nezohľadní.

Nerovnosť, ktorá vznikla pri určovaní veku odchodu do dôchodku vyplynula z prelínania dvoch právnych úprav týkajúcich sa určovania výšky dôchodkového veku. Prvá z nich je dôsledkom dôchodkovej reformy z roku 2004. Jedným z jej cieľov bolo zrovnoprávnenie mužov a žien pri určovaní výšky dôchodkového veku. Za týmto účelom dochádzalo k postupnému zvyšovaniu dôchodkového veku žien, pri súčasnom nezohľadňovaní počtu vychovaných detí tak, aby bol dôchodkový vek mužov a dôchodkový vek žien v roku 2024 rovnaký. Dosiahnutie stanoveného cieľa však nebolo možné vykonať „nárazovo“, tzn. k určitému dátumu jednorazovo zrušiť diferenciáciu výšky dôchodkového veku žien v závislosti od počtu vychovaných detí. Z toho dôvodu časť žien v súčasnosti odchádza do dôchodku na základe zníženého dôchodkového veku zohľadňujúc počet vychovaných detí.¹⁹ Druhou avizovanou právnou úpravou je spomínaný tzv. „dôchodkový strop“. V dôsledku týchto dvoch právnych úprav sa ženy, ktoré boli narodené v rokoch 1958 a 1959 a vychovali dve deti, nachádzajú v odlišnom postavení „medzi“ tými ženami, ktoré odchádzajú do dôchodku ešte podľa právnej úpravy § 65 zákona o sociálnom poistení a ženami, na ktoré sa vzťahuje Ústavou zakotvený tzv. „dôchodkový strop“.

Pri právnom posúdení súčasných podmienok plynúcich z platnej a účinnej legislatívy upravujúcej výšku dôchodkového veku žien, ktoré sú výsledkom prelínania sa dvoch právnych úprav je z pohľadu testu diskriminácie možné konštatovať, že podmienka splnenia kvalifikovaného kritéria zakázaného menej priaznivého zaobchádzania bola splnená. Týmto kvalifikovaným kritériom je vek – 61 rokov a 60 rokov, resp. ročník narodenia – roky 1958 a 1959. Vek, ako chránený dôvod nie je v čl. 12 ods. 2 Ústavy explicitne uvedený. Taxatívny výpočet diskriminačných dôvodov sa však *de facto* mení na demonštratívny, nakoľko medzi chránené dôvody v zmysle čl. 12 ods. 2 Ústavy patrí aj „iné zmýšľanie“ a „iné postavenie“.

Chránený dôvod iné postavenie umožňuje zahrnúť do množiny zakázaných diskriminačných dôvodov aj ďalšie dôvody, hoci nie sú v čl. 12 ods. 2 Ústavy výslovne formulované. „*Ústavný súd je toho názoru, že slovné spojenie „iné postavenie“ použité v čl. 12 ods. 2 ústavy je potrebné vykladať v nadväznosti na predtým vymenované zakázané diskriminačné dôvody nerozlučne späté s ľudskou jedinečnosťou. Inými slovami, uvedené slovné spojenie, ktorým čl. 12 ods. 2 ústavy nadobúda demonštratívny charakter, treba vykladať ako „iné postavenie“ obdobné charakteristikám pred ním menovaným, nie ako „iné postavenie“ v zmysle postavenia svojou podstatou odlišného od ostatných explicitne menovaných zakázaných dôvodov. Nevyhnutné je preto skúmanie, či uvažovaný*

¹⁹ Poslanci budú riešiť „skoky“ žien pri odchode do penzie, Zdroj: Pravda, 30.júl 2019.

*diskriminačný dôvod má svojou povahou priamy vzťah k niektorému z vypočítaných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.*²⁰

Stredisko dodáva, že tak na národnej, ako aj na nadnárodnej úrovni neexistuje ustálená rozhodovacia prax súdnych autorít, ktorá by poskytovala ucelený a jednotný výklad obsahu chráneného dôvodu „iné postavenie“. Z toho dôvodu je pri právnej analýze skutkových okolností prípadu možného porušenia zákazu diskriminácie nevyhnutné posudzovať individuálne okolnosti prípadu, a to najmä vo vzťahu k prípadnému podradeniu konkrétnych okolností pod chránený dôvod iné postavenie.²¹

Stredisko konštatuje, že vek ako chránený dôvod je spôsobilý na to, aby bol subsumovaný pod diskriminačný dôvod iné postavenie v zmysle čl. 12 ods. 2 Ústavy. Stredisko hodnotí vek ako dôvod, ktorý je obdobný charakteristikám explicitne uvedeným v čl. 12 ods. 2 Ústavy, nakoľko je priamo spätý s ľudskou jedinečnosťou. Pri posudzovaní toho, či došlo k porušeniu zákazu diskriminácie, Ústavný súd Slovenskej republiky skúma, či existuje, alebo neexistuje porovnateľná skupina, resp. jednotlivci nachádzajúci sa v rovnakej, prípadne v podobnej právnej, alebo faktickej situácii.²²

Identifikácia kvalifikovaného kritéria, veku, opätovne predznamenáva existenciu vyčleneného jednotlivca, alebo skupiny. Zo žien, ktorých výška dôchodkového veku sa vypočíta podľa § 65 zákona o sociálnom poistení, žien, na ktoré sa vzťahuje ústavný „dôchodkový strop“ a žien, ktoré sa ocitli medzi týmito dvomi skupinami, je v končenom dôsledku možné pre účely komparácie vymedziť dve základné skupiny. Do prvej skupiny patria ženy, ktorým sa pri výpočte výšky dôchodkového veku zohľadní počet dvoch vychovaných detí, do druhej skupiny sa radia ženy, ktorým sa pri výpočte výšky dôchodkového veku na skutočnosť, že vychovali dve deti, neprihliada (ročník 1958 a 1959). Vzhľadom na uvedené je dôvodné druhú skupinu žien označiť pre účely výkonu testu diskriminácie za tzv. vyčlenenú skupinu.

Podľa vyjadrenia MPSVaR SR je nevyhnutné brať na zreteľ skutočnosť, že dôchodkový vek žien, na ktoré sa vzťahuje garantovaný „dôchodkový strop“ podľa čl. 39 ods. 3 Ústavy, nie je nižší a tým pádom v konečnom dôsledku výhodnejší ako dôchodkový vek žien, na ktoré sa predmetná ústavná úprava nevzťahuje. Dôchodkový vek žien, na ktoré sa nevzťahuje Ústavou garantovaný „dôchodkový strop“ je stále nižší, ako „zastropovaný“ dôchodkový vek.

Nadväzujúc na argumentáciu MPSVaR SR, však Stredisko zdôrazňuje, že komparácia dvoch špecifikovaných skupín žien nie je vykonávaná v otázke výslednej výšky dôchodkového veku týchto žien narodených v rozdielnych rokoch. Predmetom komparácie je skutočnosť, že ženám narodeným

²⁰ Nález ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013, dostupné na: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/39b3bf92-43fb-45cf-8bf1-1430b6ed891a/%C4%8D.%203%20-%20PL.%20%20C3%9A%201_2012.pdf

²¹ Stredisko pre viac informácií k chránenému dôvodu odporúča publikáciu: CENKNER, M., SABJÁN, N., *Výklad pojmu „iné postavenie“ z pohľadu zákazu diskriminácie v judikatúre súdov*. Wolters Kluwer, 2018.

²² BARANCOVÁ, H., a kol, *Zákonník práce*, Komentár 1. Vydanie, Bratislava: C.H.Beck, 2017, s. 10.

v rokoch 1958 a 1959 nie je zohľadnená výchova dvoch detí, avšak ženám narodeným pred rokom 1958 a po roku 1959 sa pri určení výšky dôchodkového veku na výchovu dvoch detí prihliada ako na kritérium zníženia výslednej výšky dôchodkového veku. Z uvedeného možno konštatovať, že súčasná právna úprava týkajúca sa určovania výšky dôchodkového veku je ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959 na príťaž. Stredisko, na základe vyššie uvedeného, konštatuje splnenie aj tretieho bodu testu diskriminácie.

K poslednému bodu testu diskriminácie, a teda, či uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah, Stredisko konštatuje, že podmienky, ktoré vyplývajú zo súčasnej platnej a účinnej legislatívy týkajúcej sa výšky dôchodkového veku žien nemožno ospravedlniť. Potvrďuje to aj skutočnosť, že MPSVaR SR samo vyvíja iniciatívu na zmenu súčasného právneho stavu. To, že cieľom dôchodkovej reformy je zrovnoprávnenie dôchodkového veku mužov a žien, a následné ústavné „zastropovanie dôchodku“, účelom ktorého je zamedziť kontinuálnemu nárastu dôchodkového veku, nie je dostatočným ospravedlniteľným dôvodom na uvedené nerovné zaobchádzanie so ženami narodenými v rokoch 1958 a 1959, nakoľko podľa ďalších legislatívnych krokov MPSVaR SR je zrejmé, že k avizovaným cieľom možno dôjsť a inými, nediskriminujúcimi postupmi. Nie je totiž možné absolútne nezohľadniť fakt, že dotknuté ženy narodené v rokoch 1958 a 1959 vychovali dve deti, nanajvýš, keď u ostatných ročníkoch k zohľadneniu výchovy detí dochádza.

S ohľadom na súčasné podmienky výpočtu výšky dôchodkového veku žien, ktoré boli vytvorené novoprijatou ústavnou úpravou „zastropovania“ dôchodkového veku v súčinnosti s doposiaľ platnou a účinnou legislatívou obsiahnutou v zákone o sociálnom poistení je možná identifikácia porušenia zákazu diskriminácie vo vzťahu k ženám narodeným v rokoch 1958 a 1959. V dôsledku prelínania sa týchto právnych úprav došlo v rámci legislatívy týkajúcej sa sociálneho zabezpečenia k takému stavu, ktorý znevýhodňuje jednu skupinu žien, t. j. tých, ktoré boli narodené v rokoch 1958 a 1959. Tieto ženy sa v dôsledku legislatívnych zmien ocitli výlučne z dôvodu roku svojho narodenia v akomsi medzistupni, nakoľko ženám narodeným pred rokom 1958 a ženám narodeným po roku 1959 sa výchova dvoch detí pri určení výšky dôchodkového veku zohľadňuje. Stredisko zdôrazňuje, že takýto stav je nerovným zaobchádzaním s dotknutými ženami a predstavuje porušenie antidiskriminačného normatívu v zmysle platnej a účinnej antidiskriminačnej legislatívy, nakoľko odporuje zneniu čl. 12 ods. 2 Ústavy.

Záver

Stredisko v predmetnom odbornom stanovisku primárne posudzovalo stav, zapríčinený prelínaním sa dvoch právnych úprav, v dôsledku ktorých sa ženy narodené v rokoch 1958 a 1959 ocitli v akomsi „medzistupni“, v ktorom nedochádza k zohľadneniu výchovy dvoch detí pri určení výšky dôchodkového veku. Ženám, ktoré sa narodili pred rokom 1958 a po roku 1959 k zohľadneniu tejto významnej skutočnosti, v zmysle platnej a účinnej legislatívy, dochádza. Uvedený právny stav logicky vyvoláva u dotknutej skupiny žien pocit nespravodlivosti. Ide o právny stav, ktorý je



**SLOVENSKÉ NÁRODNÉ STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA**

v rozpore s ústavou garantovaným antidiskriminačným normatívom, ako jedným zo základných predpokladov rovného výkonu ľudských práv.

Mgr. Katarína Szabová
výkonná riaditeľka