

18. Odpoveď ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky J. Richtera na interpeláciu podpredsedníčky Národnej rady Slovenskej republiky E. Jurinovej podanú 29. októbra 2013 vo veci vyplácania starobných dôchodkov pre bývalých vojakov a policajtov

Ján Richter

minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

SEKRETARIÁT PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY		
Dátum zaevidovania: 02 -12- 2013		
Číslo spisu: 2125- 405/2013		
Listy: 1/6	Prílohy:	
RZ	ZH	LU

Bratislava 22. novembra 2013
Číslo: 4920/2013-M_OPVA-43018

Vážená pani podpredsedníčka,

na Vašu interpeláciu vo veci vyplácania starobných dôchodkov pre bývalých vojakov a policajtov v rozpore so zákonom si dovoľujem uviesť nasledovné:

Meritom problému, ktorého sa Vaša interpelácia týka, je nárok na dôchodkovú dávku zo všeobecného systému sociálneho poistenia (ďalej len „všeobecný systém“) príslušníka Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície, Hasičského a záchranného zboru, Horskej a záchrannej služby, colníka, profesionálneho vojaka ozbrojených síl, vojaka mimoriadnej služby (ďalej len „policajt a vojak“), ktorý získal obdobie výkonu služby policajta a vojaka (ďalej len „obdobie služby“) v rozsahu zakladajúcom nárok na výsluhový dôchodok podľa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „osobitný predpis“) a ktorý súčasne získal obdobie dôchodkového poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia v dĺžke kratšej ako 10, resp. 15 rokov. Okrem toho vo svojej interpelácii tvrdíte, že Sociálna poisťovňa v konaní a rozhodovaní o nároku na dôchodkovú dávku uvedených poistencov koná nezákonne.

Úvodom považujem za potrebné zdôrazniť, že ide o právne komplikovaný problém spočívajúci najmä v ústavnom výklade príslušných právnych predpisov, ktorý logicky zvyšuje finančné náklady na výplatu dôchodkových dávok.

Podľa § 250l v súvislosti s ustanovením § 250j zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (OSP) je Sociálna poisťovňa viazaná právnym názorom súdu. V zmysle tohto priznáva starobné dôchodky poistencom, ktorí získali obdobie služby výkonom zamestnania zaradenom do I. alebo do II. kategórie funkcií, ak za tieto obdobia služby už získali, alebo by získali nárok na dávky podľa osobitného zákona v osobitnom systéme aj vtedy, ak získali menej ako 15, resp. 10 rokov obdobia dôchodkového poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia. Splnenie tejto podmienky (minimálny počet rokov na nárok na starobný dôchodok) zo všeobecného systému sociálneho poistenia možno dosiahnuť len **započítaním obdobia služby ako obdobia dôchodkového poistenia**.

Podľa gramatického výkladu príslušných ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov sa ako obdobie dôchodkového poistenia hodnotí obdobie služby, ktorú nezískal policajt a profesionálny vojak v rozsahu zakladajúcom nárok na výsluhový dôchodok.

Vychádzajúc zo znenia článku 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a článku 33 Dohovoru č. 128 o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach (uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 416/1991 Zb.) a berúc do úvahy dikciu § 274 zákona o sociálnom poistení si súdy osvojili názor, podľa ktorého **právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe** (článok 39 ods. 1 Ústavy) **predstavuje právo na hmotné zabezpečenie reprezentované nárokom na dôchodok vyplývajúcim zo zhodnotenia celkového počtu rokov dôchodkového poistenia získaného v systéme sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky. Do obdobia sociálneho poistenia vo všeobecnom systéme spadá aj zhodnotenie doby sociálneho poistenia a sociálneho zabezpečenia vojakov a policajtov. Absolútne vylúčenie zhodnotenia obdobia služby zo systému dôchodkového poistenia poistencom, ktorí získali dávky v inom systéme sociálneho poistenia než vo všeobecnom systéme, by znamenalo horšie zaobchádzanie ako s poistencami, ktorí sú poistení v zahraničných systémoch dôchodkového poistenia.** Ako príklad sa uvádza, že na splnenie podmienky minimálneho počtu rokov na vznik nároku na starobný dôchodok (10, resp. 15 rokov) podľa zákona o sociálnom poistení sa v súlade s príslušnými koordinačnými predpismi EÚ alebo dvojstrannými medzinárodnými zmluvami o sociálnom zabezpečení zohľadní aj obdobie dôchodkového poistenia získané v cudzine. Suma dôchodku je v týchto prípadoch určená len s prihliadnutím na obdobie dôchodkového poistenia získaného podľa predpisov Slovenskej republiky. Ak teda vojak alebo policajt získa menej ako 10, resp. 15 rokov dôchodkového poistenia, na nárok na starobný dôchodok sa mu zohľadní aj doba služby, a to aj vtedy, ak mu za toto obdobie patrí výsluhový dôchodok. Suma starobného dôchodku zo všeobecného systému sa však určí len v závislosti od obdobia dôchodkového poistenia vo všeobecnom systéme.

Z rovnakých zásad vychádzajú súdy aj pri posudzovaní nároku uvedených poistencov na znížený dôchodkový vek (55 rokov) pri rozhodovaní o nároku na starobný dôchodok, ak obdobie služby a obdobie dôchodkového poistenia trvali spolu aspoň 25 rokov a obdobie služby, ktorá sa podľa § 14 ods. 4 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení hodnotí ako zamestnanie I. pracovnej kategórie, trvalo stanovený počet rokov (15, 20, príp. i menej). V týchto prípadoch sa vychádza z § 274 zákona o sociálnom poistení, podľa ktorého sa nároky vyplývajúce zo zaradenia zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie priznávajú do 31. decembra 2023. Zachovaným nárokom sa na tieto účely rozumie znížený dôchodkový vek, ktorý nie je relevantný na nárok na výsluhový dôchodok a výhodnejší spôsob určenia sumy dôchodkovej dávky v porovnaní s poistencom, ktorý nevykonával zamestnanie zaradené do zvýhodnenej pracovnej kategórie.

Právoplatný rozsudok súdu ako individuálny právny akt sa vzťahuje (je záväzný) len na konkrétne prejednávajúcu vec a nemá všeobecnú záväznosť. Analogicky však vychádzajúc zo zásad uplatňovaných vo všeobecných predpisoch správneho konania, **správne orgány sú povinné dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely a rovnako dbajú o to, aby konanie bolo hospodárne bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.**

Napriek skutočnosti, že zákonodarcu vylúčil aplikáciu všeobecných predpisov správneho konania v konaní vo veciach sociálneho poistenia, ak zákon o sociálnom poistení neobsahuje dostatočnú vlastnú procesnú reguláciu, je dôvodné, aby orgán verejnej správy (v danom prípade Sociálna poisťovňa) v konaní uplatňoval pravidlá a právne princípy všeobecných predpisov správneho konania. V opačnom prípade hrozí riziko vzniku rozporu rozhodovania Sociálnej poisťovne s článkom 2 ods. 2 Ústavy. Konkrétne to znamená, že Sociálna poisťovňa by mala, rešpektujúc princíp materiálneho právneho štátu, princíp rovnakého postavenia občanov pri posudzovaní ich práv a povinností, princíp právnej istoty a predvídateľnosti rozhodnutí orgánu verejnej správy o nárokoch na dôchodky pri rovnakom skutkovom stave rozhodovať rovnako a podľa rovnakých zásad. V danej situácii to znamená akceptovať výklad právneho predpisu súdom v konaní a v rozhodovaní.

V uvedených súvislostiach vydal len Najvyšší súd viac ako 70 rozsudkov, ktorými zrušil rozhodnutia Sociálnej poisťovne o zamietnutí žiadostí o dôchodkovú dávku a zaviazal ju v ďalšom konaní svojim právnym názorom. Na základe toho musela Sociálna poisťovňa, riadiac sa právnym názorom Najvyššieho súdu, svojim rozhodnutím priznať dôchodkovú dávku a určiť jej sumu. Navyše musela zaplatiť aj súdne trovy. Vzhľadom na

význam a početnosť súdnych sporov o nároku na dôchodkovú dávku, Najvyšší súd zverejnil v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky v čiastke 5/2011, 7/2011 6/2013 v predmetných veciach doteraz sedem judikátov, s cieľom zjednotiť a ustáliť justičnú prax v posudzovaní predmetných nárokov na dôchodkové dávky vojakov a policajtov. Vzhľadom na uvedené nie je možné, vážená pani podpredsedníčka, súhlasiť s Vaším tvrdením, že rozsudky Najvyššieho súdu nie sú v tejto otázke jednotné a že Sociálna poisťovňa svojim postupom prekračuje svoje kompetencie, pretože svojvoľne zovšeobecňuje nejednotnú súdnu prax. Naopak, ak by Sociálna poisťovňa ignorovala ustálenú justičnú prax, mohlo by sa to považovať za svojvôľu správneho orgánu. V rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky by totiž v rovnakých skutkových podmienkach rozhodovala rôzne, čím by sa s určitosťou enormne zvyšoval počet vopred prehratých súdnych sporov (podľa počtu doteraz podaných žiadostí by ich bolo cca 7 tisíc) a nárast s tým súvisiacich finančných nákladov na tieto spory (súdne trovy), nehovoriac o flagrantom porušovaní princípu právnej istoty, princípu predvídateľnosti rozhodnutí orgánu verejnej správy, princípu rovnakého postavenia občanov pri posudzovaní ich práv a povinností. Tento postup by bol v priamom rozpore s článkom 1 ods. 1, s článkom 2 ods. 2 a s článkom 12 ods. 1 Ústavy. V tejto súvislosti považujem za potrebné ešte raz zdôrazniť, že Sociálna poisťovňa v súlade s príslušnými už uvedenými právnymi predpismi a v súlade s už uvedenými ústavnými princípmi akceptuje ustálenú justičnú prax všeobecných súdov Slovenskej republiky pri rozhodovaní o nárokoch vojakov a policajtov na dôchodkové dávky.

Záverom k stručnej analýze právnych a vecných aspektov posudzovania nároku poistencov, ktorí získali obdobie služby v rozsahu zakladajúcom nárok na výsluhový dôchodok, na dôchodkovú dávku, vyplývajúcich z ustálenej justičnej praxe sa žiada dodať, že ak niekto tvrdí, že Sociálna poisťovňa akceptujúc ustálenú justičnú prax a z nej vyplývajúci výklad príslušných právnych predpisov Najvyšším súdom rozhoduje o nároku na dôchodkové dávky v rozpore so zákonom, potom tvrdí, že Najvyšší súd rozhoduje v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky a že ustálil justičnú prax, ktorá je tiež v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

Odpovede na otázky

1. Prečo k dnešnému dňu Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR nepripravilo legislatívnu zmenu na vyriešenie tohto protiprávneho stavu, keďže Sociálna poisťovňa koná pravdepodobne v rozpore s platným znením § 60 ods. 2 a § 255 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov?

Odpoveď

Príslušné odborné útvary Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vykonali popri plnení svojich ostatných legislatívnych úloh súvisiacich s prípravou právnych predpisov v oblasti sociálneho poistenia a dôchodkového sporenia vecnú a právnu analýzu daného problému. Zo záverov tejto analýzy vyplýva, že neexistuje legálne riešenie, ktoré by ústavne konformným spôsobom mohlo spochybniť už vzniknuté nároky na dôchodkové dávky bez ohľadu na ich uplatnenie u tých poistencov, ktorí získali obdobie služby v rozsahu zakladajúcom nárok na výsluhový dôchodok podľa účinného znenia príslušných právnych predpisov tak, ako ich vykladá Najvyšší súd a ako ich aplikuje ustálená justičná prax. Inak povedané, odstránenie Vami deklarovanej protiprávnosti by mohlo spočívať len v úprave gramatickej dikcie príslušných predpisov tak, aby bola súladná s ustálenou justičnou praxou. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že nie vždy je pri výklade a aplikácii právnych predpisov ako je to zrejmé z nálezov Ústavného súdu SR (III. ÚS 341/07) a z judikatúry Najvyššieho súdu, rozhodujúce ich doslovné znenie (gramatický výklad).

2. Ako chce Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR vyriešiť túto situáciu do budúcnosti, keďže celý postup Sociálnej poisťovne nemá oporu v zákone č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov?

Odpoveď

Ako už bolo uvedené v odpovedi na predchádzajúcu otázku, riešením nesúladu gramatického znenia normatívneho textu príslušných právnych predpisov s jeho výkladom Najvyšším súdom a s ustálenou justičnou praxou, spôsobom súladným s právnym poriadkom Slovenskej republiky, je zosúladiť gramatické znenie s ustálenou justičnou praxou. Judikáty Najvyššieho súdu a ustálená justičná prax vychádzajú zo zásady, že úhrn dôchodkov poistenca, ktorý získal počas svojho ekonomicky aktívneho života v dôchodkovom systéme SR obdobia poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia a v systéme výsluhového zabezpečenia, nesmie byť nižší, ako by bol dôchodok, ktorý by tomuto poistencovi patril, ak by celé obdobie dôchodkového poistenia získal len vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia.

Vychádzajúc z tejto zásady sa v prvom rade musí na splnenie podmienky minimálnej dĺžky obdobia dôchodkového poistenia na nárok na starobný dôchodok 10, resp. 15 rokov zohľadniť poistencovi aj obdobie služby. Následne sa musí určiť suma starobného dôchodku nasledovne:

- a) určí sa suma teoretického starobného dôchodku zodpovedajúca celej dĺžke dôchodkového poistenia získaného v dôchodkovom systéme SR tak, ako keby bolo získané len v systéme sociálneho poistenia,
- b) z tejto sumy sa určí suma čiastkového starobného dôchodku, ktorá zodpovedá len dĺžke obdobia služby, a to vynásobením sumy teoretického dôchodku osobitným koeficientom, ktorý zodpovedá pomeru dĺžky obdobia služby k celej dĺžke obdobia dôchodkového poistenia získaného v dôchodkovom systéme SR,
- c) určí sa suma čiastkového starobného dôchodku zodpovedajúca len obdobiu dôchodkového poistenia získaného vo všeobecnom systéme, ktorou je rozdiel medzi sumou teoretického starobného dôchodku a čiastkového starobného dôchodku určenou podľa bodu b).

Ak ide o starobný dôchodok vojaka a policajta, ktorý získal minimálne jeden rok služby v I. alebo II. kategórii funkcií, ktorá sa za zákonom č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom zabezpečení“) stanovených podmienok považuje za zamestnanie zaradené do I. alebo II. pracovnej kategórie, musí sa suma starobného dôchodku určiť podľa § 274 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktorý garantuje zachovanie nárokov získaných v I. alebo II. pracovnej kategórii do roku 2023. Z uvedeného vyplýva, že sa musí určiť suma starobného dôchodku aj podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov ale aj podľa zákona o sociálnom zabezpečení, pretože len tak je možné určiť sumu starobného dôchodku, v ktorej sa zohľadnia nároky získané vo zvýhodnených pracovných kategóriách.

Zo zásady, z ktorej vychádza ustálená justičná prax a judikatúra Najvyššieho súdu jednoznačne logicky vyplýva, že pri výpočte teoretického dôchodku, aký by poistencovi patril, ak by celé obdobie dôchodkového poistenia získal len vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia, sa musia zohľadniť i všetky vymeriavacie základy (zárobky), ako keby ich získal len vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia (aj zárobky dosiahnuté za výkon služby), inak by totiž sumu teoretického dôchodku nebolo možné určiť. Suma teoretického dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku je vlastne suma dôchodku, aká by vojakovi a policajtovi patrila, ak by osobitný systém sociálneho zabezpečenia vojakov a policajtov neexistoval a stanovila by sa mu suma dôchodku podľa zákona o sociálnom poistení tak ako ostatným poistencom.

V súčasnosti ústredné orgány štátnej správy, ktorých sa uvedená problematika dotýka, skúmajú jednotlivé možnosti a návrhy riešenia problému do budúcnosti. O záveroch riešenia tohto problému budeme informovať.

3. Aký finančný dopad na rozpočet Sociálnej poisťovne – a teda na štátny rozpočet – bude mať aplikácia Metodického usmernenia Sociálnej poisťovne č. 16/2013 zo dňa 20. mája 2013?

Odpoveď

Odhady celkových finančných nákladov sú závislé od celkového počtu policajtov a vojakov, ktorí splnia podmienky nároku na dôchodok v budúcich rokoch postupne ako budú dovŕšovať dôchodkový vek. Odhady týchto nákladov predloží Sociálna poisťovňa na najbližšie rokovanie dozornej rady 10. decembra 2013.

4. Koľko stála aplikácia tohto Metodického usmernenia k dnešnému dňu Sociálnu poisťovňu, vrátane vyplácania odškodného spätne za tri roky?

Odpoveď

Na najbližšie zasadnutie dozornej rady Sociálnej poisťovne bude predložená analytická informácia, ktorá bude obsahovať aj presnú informáciu o finančných nákladoch na výplatu dôchodkov policajtom a vojakom.

5. Ako hodnotíte postup generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, ktorý v rozpore so zákonom a bez zjednocujúceho stanoviska Najvyššieho súdu SR vydal toto Metodické usmernenie? Nechystáte sa predložiť návrh na vládu Slovenskej republiky na jeho odvolanie, keďže jeho konanie bolo protizákonné, bol rozpor so zákonom a Dohovorom o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach upozorňovaný dokonca aj vlastnými zamestnancami, z ktorých vyše 90 sa podpísalo pod negatívne právne stanovisko voči takému postupu?

Odpoveď

Problematika posudzovania nároku policajtov a vojakov na dôchodkové dávky bola už prerokúvaná na ostatnom zasadnutí dozornej rady Sociálnej poisťovne 14. októbra 2013. S prihladením na diskusiu súvisiacu s touto problematikou ako i na nedostatok objektívnych relevantných informácií, uložil predseda dozornej rady vypracovať odbornú analytickú informáciu o nárokoch policajtov a vojakov na dôchodkové dávky a o právnom stave, ktorý vznikol po uverejnení s vecou súvisiacich judikátov v Zbierke rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v roku 2011 a 2012. Táto informácia bude prerokovaná na najbližšom zasadnutí dozornej rady Sociálnej poisťovne v decembri 2013. Považujem preto za predčasné v tejto chvíli vyslovovať akékoľvek závery k predmetnej problematike.

6. Informovali ste Ministerstvo financií SR o tomto postupe Sociálnej poisťovne, ktoré sa veľmi negatívne dotkne rozpočtu verejnej správy?

Odpoveď

Ministerstvo financií SR je o situácii informované. Zástupca tohto ministerstva sa zúčastňoval na konzultovaní záverov z priebežnej analýzy praktických dôsledkov ustálenej justičnej praxe posudzovania nárokov na dôchodkové dávky vojakov a policajtov.

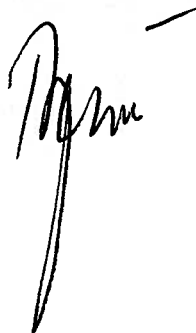
7. Ústav pamäti národa predložil pred nedávnom návrh vládne SMERU-SD, ktorého ste súčasťou aj Vy, podľa ktorého by sa mali dodatočne zdaň výsluhové dôchodky príslušníkom komunistickej Štátnej bezpečnosti a tieto prostriedky následne prerozdeliť medzi politických väzňov. Čo sa však v skutočnosti stalo, Sociálna poisťovňa v rozpore s platným právnym stavom aj týmto osobám začala dodatočne

vypočítavať starobné dôchodky a dokonca im spätne vypláca 3-ročné odškodné. Považujete toto konanie za morálne? Nemyslíte si, že týmto prístupom ste dali politickým väzňom morálnu facku?

Odpoveď

Právna úprava výsluhových dôchodkov patrí do vecnej pôsobnosti príslušných ústredných orgánov štátnej správy. Napriek tomu si však dovoľím uviesť, že inštitút dodatočného (to znamená aj spätného) zdaňovania výsluhových dôchodkov Vami uvedenej skupine poberateľov výsluhových dôchodkov, ktorí sú riadnymi občanmi Slovenskej republiky a toto právne postavenie im nebolo žiadnym legálnym spôsobom upravené vo vzťahu k ich ústavou garantovaným základným ľudským právam a slobodám, a nedá sa inak povedať ako z politických dôvodov, by bola v priamom rozpore s článkom 1 ods. 1 a s článkom 12 ods. 1 Ústavy ako i so zákonom č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Odôvodnenú spoločenskú objednávku na ďalšie zvýhodnenie alebo odškodnenie politických väzňov treba riešiť štandardným spôsobom a nie obmedzením práv v dôchodkovom zabezpečení inej skupine občanov. Navrhovaný postup by bolo možné považovať za revanš a vychádzal by z princípu kolektívnej viny.

S úctou



Vážená pani
Erika Jurinová
podpredsedníčka
Národnej rady
Slovenskej republiky
Bratislava