**Dôvodová správa**

I. Všeobecná časť

Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v aktuálnom znení už vo svojich úvodných zásadách deklaruje, že rodina je základnou bunkou spoločnosti (čl. 2). Ochranu rodiny garantuje v čl. 41 i Ústava Slovenskej republiky. Najdôležitejším spoločenským záujmom, ktorý v tejto súvislosti náš právny poriadok sleduje, je záujem na zdravom vývoji spoločnosti. Tento záujem vychádza z presvedčenia, že spoločnosť sa môže vyvíjať dobre iba vtedy, ak budú zdravé jej základné bunky, teda rodiny. Preto úloha podporovať podmienky života rodín, ktorú požaduje ústava, je zásadným záujmom spoločnosti a štátu.

Zdravý vývoj akéhokoľvek spoločenstva ľudí nie je mysliteľný bez toho, aby si jeho členovia vzájomne pomáhali. Vzťahy, ktoré sa medzi ľuďmi v modernej spoločnosti utvárajú, sú pre ich život nevyhnutné. Nikto v spoločnosti nemôže žiť bez akýchkoľvek vzťahov s inými ľuďmi. Kresťanstvo prinieslo do života ľudí dve základné prikázania: jedno je príkazom lásky k Bohu, druhé je príkazom lásky k blížnemu. To prvé nie je predmetom politického usporiadania spoločnosti, ale to druhé je, z hľadiska kresťanského pohľadu na človeka a jeho spoločnosť, i pre politické usporiadanie spoločnosti celkom zásadné. Politickým vyjadrením príkazu lásky k blížnemu je solidarita. Solidarita zahŕňa vedomie spolupatričnosti s ľuďmi, ktorí s nami v spoločnosti žijú, a zahŕňa i povinnosť, ktorú zakladá príkaz lásky k blížnemu. Je nepochybne zložitou úlohou praktickej politiky hľadať a nachádzať odpovede na riešenie paradoxu medzi povinnosťou a slobodným rozhodnutím, ktoré je predpokladom skutočnej lásky k blížnemu. Láska má vychádzať zo srdca človeka a je vždy darom, ktorý človek slobodným rozhodnutím venuje druhému človeku. Príkaz lásky však naznačuje, že človek je povinný takéto slobodné rozhodnutia vo svojom živote prijímať. Z tohto príkazu vyplýva zodpovednosť človeka i za životy iných ľudí. Politické spoločenstvo sa už po stáročia usiluje túto dilemu riešiť pravidlami upravujúcimi ľudskú solidaritu, v niektorých prípadoch až za hranicu slobodného rozhodovania. Bez povinnej solidarity si v našich podmienkach už systémy sociálnej a zdravotnej starostlivosti predstaviť ani nevieme. Aby však solidarita neviedla k postupnému obmedzovaniu a zužovaniu priestoru slobody človeka, je dôležité robiť všetko preto, aby základom solidarity bola skutočná starosť človeka o svojho blížneho. Aby bola dobrovoľná. Ak bude štát vytvárať podmienky, aby takáto dobrovoľná solidarita zahŕňala stále viac vzťahov, do ktorých ľudia v spoločnosti vstupujú tak, aby sa im to aj „oplatilo“, bude to nielen lacnejšie, ale predovšetkým, ľuďom sa bude v spoločnosti žiť lepšie.

Prvým a najprirodzenejším spoločenstvom, v ktorom sa človek môže učiť solidarite, tam, kde by solidarita mala vyrastať z bezprostredných vzťahov medzi jeho členmi, je rodina. Ak chceme i pre budúcnosť rátať s tým, že ľudia v spoločnosti budú mať zmysel pre solidaritu so svojimi blížnymi, musíme začínať v jej základných bunkách, teda v rodinách. Rodiny by nemali byť iba reprodukčnými jednotkami, čo splodia príslušníkov ďalšej generácie, a tak zabezpečia fyzickú reprodukciu spoločnosti. Mali by byť zároveň aj školou spoločenských vzťahov, a medzi nimi na prvom mieste školou solidarity, a to predovšetkým medzi členmi viacerých generácií. Ak táto medzigeneračná solidarita, vychádzajúca z prirodzeného základu, nebude jestvovať rodinách, bolo by ilúziou očakávať, že ju bude potom možné vnútiť celej spoločnosti.

Zámerom predloženej právnej úpravy je podnecovať túto medzigeneračnú solidaritu v rodinách. I keď by ona mala predovšetkým vychádzať zo srdca, je dobre, ak bude štát vytvárať pre ňu priaznivé podmienky. Návrh zákona o podpore viacgeneračnej solidarity v rodinách je prvým pokusom o komplexnú úpravu tohto zásadného spoločenského záujmu. Predložený návrh zákona je koncipovaný tak, aby ho i v budúcnosti bolo možné rozširovať o ďalšie formy podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách.

Návrh zákona podporuje viacgeneračnú solidaritu predovšetkým v tradičných rodinách založených manželstvom. Pod generáciami má na mysli hlavne predkov a potomkov, teda deti, rodičov, starých rodičov a vnúčatá. Koncepcia návrhu zákona však zahŕňa i ďalšie blízke osoby, ako ich vymedzuje Občiansky zákonník. V prvom rade to budú súrodenci a vzťahy, ktoré zo súrodeneckých vzťahov vznikajú medzi viacerými generáciami.

Ťažiskom navrhovanej právnej úpravy sú formy podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách. Návrh v súčasnej podobe počíta s troma formami tejto podpory. Je to jednak podpora viacgeneračného spolužitia, jednak daňový bonus Prvý groš a napokon dávka Tretí groš.

Aby bola solidarita medzi generáciami v rodinách fyzicky možná, je potrebné vytvoriť čo najpriaznivejšie podmienky na to, aby mohli príslušníci viacerých generácií v rodinách bývať spolu. A to nielen v období, keď majú manželia malé deti, ale aj keď dospejú, aj v prípade spolužitia i viacerých, ako dvoch generácií. Aj keď takéto spolužitie kladie pri dnešnom spôsobe života na členov viacgeneračnej rodiny zvýšené nároky, ak ho bude štát podporovať, prispeje k prehlbovaniu zmyslu pre solidaritu priamo v základných bunkách spoločnosti. Zároveň tým však ušetrí spoločenské zdroje, ktoré sú potrebné vynaložiť na starostlivosť o ľudí, čo sa už, alebo ešte, postarať o seba sami nedokážu, a musí sa o nich postarať štát. V rodine môže byť takáto starostlivosť ľudsky lepšia a i spoločensky lacnejšia.

Daňový bonus Prvý groš vychádza zo starej ľudovej múdrosti príbehu o troch grošoch. Z tohto príbehu vyplýva, že generácia, ktorá je aktuálne najviac pri sile, by si mala svoje príjmy rozložiť tak, aby myslela i na generáciu, ktorú je povinná vychovať, a pamätať i na tú, ktorá vychovala ju. Daňový bonus by mal podporovať výchovu rodičov tak, aby sa usilovali o ďalšie zvyšovanie kvalifikácie svojich detí, nad rámec povinnej školskej dochádzky. Žijeme v dobe, keď je investícia do vzdelania azda najvýznamnejšou investíciou, a preto záujem na takejto forme medzigeneračnej solidarity, je jedným zo zásadných záujmov modernej spoločnosti a jej budúcnosti.

Z vyššie uvedenej ľudovej múdrosti vychádza i tretia navrhovaná forma viacgeneračnej solidarity v rodinách – dávka Tretí groš. Ide o príspevok k dôchodku ľuďom, ktorí vychovali deti, čo prispievajú do dôchodkového systému. Je v záujme spoločnosti a štátu, aby podporoval rozhodovanie mať deti. A rodičia, ktorí majú viac detí, majú samozrejme viac starostí a nákladov spojených s ich výchovou. Je preto spravodlivé, aby jestvoval nejaký model, v ktorom im tieto náklady ďalšia generácia, keď začne pracovať, aspoň čiastočne a symbolicky nahradí.

Legislatívno-technicky je návrh zákona koncipovaný tak, aby nedochádzalo k tzv. nepriamej novelizácii iných právnych predpisov. Samotný text základného zákona o podpore viacgeneračnej solidarity v rodinách deklaruje účel zákona, vymedzuje jeho predmet a základné pojmy a ustanovuje formy podpory. Konkrétna úprava jednotlivých foriem podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách sa potom navrhuje novelizáciou zákonov, obsahujúcich vecnú úpravu príslušnej problematiky. Pokiaľ ide o viacgeneračné spolužitie, úprava sa premieta do zákona č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania, návrh daňového bonusu Prvý groš sa premieta do novely zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a napokon návrh dávky Tretí groš do zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Takáto štruktúra zákona umožňuje i do budúcnosti ustanoviť ďalšie možné formy podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách bez komplikovaných a neorganických zásahov do nášho právneho poriadku.

Navrhovaná úprava predstavuje rozšírenie právneho priestoru pre ochranu rodiny, ktorú požaduje článok 41 Ústavy Slovenskej republiky. Navrhovaný zákon je preto v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Návrh zákona nebude mať žiaden vplyv na životné prostredie ani na zamestnanosť.

Navrhované formy podpory viacgeneračnej solidarity budú mať vplyv na bezprostrednú tvorbu a i výdaje štátneho rozpočtu a rozpočtu Sociálnej poisťovne. Na druhej strane z dlhodobého hľadiska podpora viacgeneračnej solidarity v rodinách povedie k úsporám spoločenských zdrojov, ktoré sú potrebné na zabezpečenie starostlivosti o ľudí, o ktorých sa bez takejto podpory inak musí napokon postarať štát. Podľa odhadov našich odborníkov bude takto v strednodobom horizonte návrh zákona rozpočtovo neutrálny, a v dlhodobom horizonte bude predstavovať úsporu rozpočtových zdrojov.

II. Osobitná časť

**K čl. I:**

**Preambula**: V návrhu zákona sa navrhuje stručná preambula charakterizujúca východiská, ktorý sleduje navrhovaná právna úprava. Zdôrazňuje, že rodina je prirodzenou základnou bunkou spoločnosti a štát má preto záujem na tom, aby v rodinách podporoval ich súdržnosť a vnútornú solidaritu.

**K § 1:** Ustanovenie stručne charakterizuje účel navrhovanej právnej úpravy ako podporu viacgeneračnej solidarity v rodinách.

**K § 2**: Ustanovenie vymedzuje predmet zákona ako úpravu foriem podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách a povinnosti orgánov štátu a ostatných orgánov verejnej moci.

**K § 3**: Ustanovenia predstavujú vymedzenie základných pojmov, ktoré zákon používa. Vymedzenie pojmu rodina preberá zo zákona o rodine, ďalej vymedzuje pojmy generácia, viacgeneračné spolužitie v rodine a pojem viacgeneračná solidarita v rodine.

**K § 4**: Ustanovenie rámcovo upravuje podporu viacgeneračného spolužitia v rodinách ako výstavbu, rekonštrukciu alebo kúpu bytu na účely viacgeneračného spolužitia v rodinách. Na podrobnejšiu úpravu odkazuje na osobitný zákon č. 150/2013 Z. z.

**K § 5**: Ustanovenie rámcovo upravuje ďalší dve formy podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách, daňový bonus Prvý groš a dávku Tretí groš. Daňový bonus Prvý groš má motivovať rodičov, aby podporovali štúdium svojich detí aj po ukončení povinnej školskej dochádzky a dávka Tretí groš je opatrením, ktoré by malo motivovať rodičov k tomu, aby vychovali viac detí, ktoré keď sa stanú platiteľmi odvodov do systému sociálneho poistenia, budú mať možnosť prispieť k starobnému dôchodku svojich rodičov. Ustanovenie tiež odkazuje na podrobnú úpravu v príslušných zákonch č. 595/2003 Z. z. a 461/2003 Z. z. v ich aktuálnych zneniach.

**K čl. II:**

Navrhovaná úprava sa premieta do zákona č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania tak, že sa rozširuje rozsah účelu podpory vymedzeného v § 6 o podporu viacgeneračného spolužitia v rodinách, v § 8 sa ustanovuje forma a výška tejto podpory a v novom § 14a sa ustanovujú podmienky jej poskytnutia. Nová úprava sa v zákone premieta i do ustanovení § 16 ods. 2 a § 18 ods. 2.

**K čl. III:**

Návrh bonusu Prvý groš ako jednej z ďalších navrhovaných foriem podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách sa premieta i do zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Konkrétnu úpravu obsahuje nový § 33a.

**K čl. IV:**

Návrh dávky Tretí groš ako ďalšej z navrhovaných foriem podpory viacgeneračnej solidarity v rodinách sa premieta i do zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Konkrétnu úpravu obsahuje nový § 82b.

**K čl. V:**

Ide o ustanovenie o účinnosti. Navrhuje sa účinnosť od 1. januára 2015.

Ján Hudacký

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

Ján Figeľ

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

Július Brocka

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky