

Prezident Slovenskej republiky

Číslo spisu: 3535-2015-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

*o vrátení zákona z 13. mája 2015, 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*

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large 'A' followed by a stylized 'K' and a long horizontal stroke.

Bratislava 28. mája 2015

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 13. mája 2015, 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 len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami, ktoré sú uvedené v časti III.

II

1. Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, 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 len „vládný návrh zákona“) (tlač 1424) sa predkladá vládný návrh zákona „v súlade s Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky na roky 2012 – 2016, ako aj s cieľom Národného programu aktívneho starnutia na roky 2014 – 2020 ustanoviť minimálny dôchodok“.

Ako ďalej všeobecná časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona uvádza, „cieľom minimálneho dôchodku je 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 podmienky, 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“.

Inštitút minimálneho dôchodku je vo všeobecnosti legitímnym nástrojom sociálnej politiky štátu v snahe chrániť životnú úroveň dôchodcov na spoločensky definovanom minime. Je však nevyhnutné poznamenať, že zásluhovo definovaný princíp nároku na minimálny dôchodok tak, ako ho upravuje schválený zákon, v praxi vytvorí viaceré kategórie dôchodcov s nízkymi príjmami. Podmienky na získanie minimálneho dôchodku zvýrazňujú rozdiely medzi skupinami nízkopříjmových dôchodcov, keďže napríklad ľudia

s nepravidelnými príjmami nemusia získať dostatočný počet rokov dôchodkového poistenia s dostatočne vysokým osobným mzdovým bodom, ktoré sú podmienkou priznania nároku na minimálny dôchodok. Tento problém krátenia dôchodkových nárokov je spojený už so samotným spôsobom výpočtu starobného dôchodku, ale schválená konštrukcia minimálneho dôchodku tieto rozdiely medzi dôchodcami zväčšuje.

Niektorí dôchodcovia preto budú mať garantovaný minimálny dôchodok, iní budú mať nárok na znížený minimálny dôchodok a ďalší budú naďalej odkázaní na dávky v hmotnej núdzi. Dôsledkom budú rôzne úrovne minimálneho garantovaného príjmu dôchodcov, ktorých sociálna situácia môže byť podobná.

2. Vládny návrh zákona vychádzal z koncepcie minimálneho dôchodku, na ktorý po splnení všetkých zákonných podmienok bude mať poistenec nárok, bez ohľadu na to, či je zúčastnený na starobnom dôchodkovom sporení (druhý pilier), alebo je poistencom len v prvom pilieri.

Na základe schválenia pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo spoločnej správy výborov Národnej rady Slovenskej republiky k vládnomu návrhu zákona (ďalej len „spoločná správa“) (tlač 1424a) došlo k zásadnej zmene filozofie minimálneho dôchodku oproti pôvodne navrhovanej právnej úprave obsiahnutej vo vládnom návrhu zákona. Došlo k podstatnej úprave podmienok na poberanie zákonom garantovaného minimálneho dôchodku, a to doplnením čl. I trinásteho bodu § 82b vládneho návrhu zákona o nový odsek 2, podľa ktorého „suma minimálneho dôchodku poberateľa starobného dôchodku, ktorý je sporiteľ alebo bol sporiteľ podľa osobitného predpisu, sa znižuje rovnako ako sa znižuje suma starobného dôchodku podľa § 66 ods. 6; do obdobia účasti na starobnom dôchodkovom sporení sa započítava len obdobie podľa odseku 4.“

V odôvodnení tejto úpravy sa uvádza, že „sa navrhuje modifikácia nastavenia vybraných parametrov minimálneho dôchodku. Navrhuje sa, aby sa suma minimálneho dôchodku poberateľovi starobného dôchodku, ktorý si sporil v II. pilieri, znížila a to podľa rovnakých zásad ako sa poistencovi – sporiteľovi znižuje starobný dôchodok z I. piliera za obdobie účasti na starobnom dôchodkovom sporení (t. j. v II. pilieri)“. Hoci odôvodnenie sa bližšie vecnými dôvodmi tejto úpravy nezaobrá, zároveň však uvádza, že dôvodom nerovnakého zaobchádzania je snaha zabrániť morálnemu hazardu. Ak by podľa tohto stanoviska štát pre všetkých sporiteľov garantoval minimálny dôchodok v plnej výške, vytváral by situáciu vedúcu k nezodpovednému správaniu – náklady na zlé „investičné rozhodnutia“ sporiteľa a/alebo správcov dôchodkových fondov majú nie byť verejné financie, kým prípadné zisky majú byť súkromné.

Dôchodcovia, ktorí boli zároveň sporiteľmi v druhom pilieri, nebudú mať nárok na minimálny dôchodok v plnej výške, hoci splnia všetky zákonné podmienky. V ich prípade teda kombinovaný dôchodkový príjem - znížený minimálny dôchodok a príjem z druhého piliera - môže, ale nemusí dosiahnuť definovanú hranicu 136 % sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu.

Podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky 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, znevýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Dôchodcovia, ktorí boli zároveň sporiteľmi v druhom pilieri, sú však znevýhodňovaní len pre iné postavenie, než ktoré majú dôchodcovia, ktorí takými sporiteľmi neboli. Iné postavenie plyní len z toho, že sú aj sporiteľmi v druhom pilieri. Takúto právnu úpravu, podľa môjho názoru, možno považovať za priamu diskrimináciu.

Argument „morálnym hazardom“ a rizikom motivácie k nezodpovednému správaniu sporiteľov v druhom pilieri je možné spochybniť z viacerých dôvodov:

- deklarovaným cieľom inštitútu minimálneho dôchodku je plošne chrániť životnú úroveň dôchodcov na spoločnosťou definovanom minime, keď nemajú možnosť zabezpečiť si krytie svojich životných potrieb z pracovných príjmov. V tejto súvislosti sa v prípade prvého piliera bližšie neskúma, čo je príčinou takejto sociálnej situácie dôchodcu;

- dôchodkové nároky sa odvíjajú od výšky príjmov počas desiatok rokov života poisťovňa, keď sa mu v rôznych obdobiach môže dať lepšie, či horšie. Inak povedané, legitimizovať systematickú penalizáciu sporiteľov v prístupe k minimálnemu dôchodku len na základe aktuálneho stavu (do dôchodkového sporenia vstúpili v minulosti ľudia s príliš nízkymi príjmami, druhý pilier je práve otvorený) je neprimerané, a v rozpore s deklarovaným zámerom solidarity spoločnosti k dôchodcom s nízkymi príjmami;

- zdôrazňovaním rizika morálneho hazardu sa vytvára dojem, akoby hlavnou skupinou adresátov inštitútu minimálneho dôchodku mali byť sporitelia, ktorí „nezodpovedne investovali.“ Skutočným adresátom sú a budú dôchodcovia, ktorí počas svojej profesionálnej kariéry mali nízke príjmy bez ohľadu na dôchodkové piliere a investičné rozhodnutia;

- ignoruje sa faktor, ktorý počas existencie druhého piliera významne ovplyvnil jeho fungovanie – pravidlá, ktoré určuje štát. Výška odvodových sadzieb, motivácie pre správcov a sporiteľov, podmienky investovania a ich

stabilita sú parametre ovplyvňujúce výšku výnosov, na ktoré nemajú individuálne investičné rozhodnutia žiadny vplyv. Naopak, nestabilita a časté zásahy štátu výrazne komplikujú sporiteľovi dlhodobé plánovanie a „zodpovedné“ rozhodovanie sa;

- špeciálny režim pre sporiteľov v druhom pilieri znižuje výšku ich minimálneho dôchodku rovnakým nespravodlivo nastaveným koeficientom, akým znižuje výšku ich starobného dôchodku z prvého piliera. Historicky nastavená miera zníženia starobného dôchodku ignoruje fakt, že ľudia platia poisťné aj do rezervného fondu solidarity, ktorý slúži výlučne na účely dofinancovania dôchodkov z prvého piliera.

3. Schválený zákon ani spoločná správa, podľa môjho názoru, neobsahujú také vážne dôvody, ktoré by mohli ospravedlniť prijatie zákonnej úpravy, ktorá vedie k tomu, že dôchodcovia, ktorí boli zároveň sporiteľmi v druhom pilieri, sú znevýhodňovaní len pre iné postavenie, než ktoré majú dôchodcovia, ktorí takými sporiteľmi neboli. Inak povedané, niet legislatívneho vyjadrenia nevyhnutnosti takej právnej úpravy, ktorá diskriminuje dôchodcov, ktorí boli zároveň sporiteľmi v druhom pilieri.

III

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. V čl. I trinástom bode § 82b ods. 1 úvodnej vete sa za slovom „dôchodku“ vypúšťa čiarka a slová „ak odsek 2 neustanovuje inak,“ a v celom texte § 82b ods. 1 sa slová „odseku 4“ nahrádzajú slovami „odseku 3“.
2. V čl. I trinástom bode § 82b sa vypúšťa odsek 2.
Doterajšie odseky 3 až 5 sa označujú ako odseky 2 až 4.
3. V čl. I trinástom bode § 82b ods. 2 (doterajšom odseku 3) písm. a) sa slová „odseku 4“ nahrádzajú slovami „odseku 3“.
4. V čl. I trinástom bode § 82b ods. 2 (doterajšom odseku 3) písm. b) sa vypúšťajú slová „poberateľ invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku a je“.

5. V čl. I trinástom bode § 82b ods. 2 (doterajšom odseku 3) písm. c) treťom bode sa vypúšťajú slová „ak poistenec je poberateľ invalidného dôchodku vyplácaného po dovŕšení dôchodkového veku“.
6. V čl. I štrnástom bode § 112 doplnenom odseku 11 sa slová „ods. 3“ nahrádzajú slovami „ods. 2“.
7. V čl. I dvadsiatom siedmom bode § 293dl ods. 1 a 2 sa slová „ods. 3“ nahrádzajú slovami „ods. 2“.

Bratislava 28. mája 2015