**Predkladacia správa**

Na základe § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) ako ústredný orgán štátnej správy pre sociálne poistenie predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (tlač 157) (ďalej len „poslanecký návrh“).

Ministerstvo k predloženému poslaneckému návrhu uvádza:

**Všeobecne**

Poslanecký návrh sa predkladá v nadväznosti na prijatie ústavného zákona č. 99/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela ústavy“), ktorým sa v čl. 39 určil maximálny vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a právo ženy na primerané zníženie tohto veku vzhľadom na počet vychovaných detí.

Zákonom č. 321/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa reflektujúc novelu ústavy upravil vek potrebný na nárok na starobný dôchodok (ďalej len „dôchodkový vek”) poistencov s dôrazom na úpravu dôchodkového veku poistencov, ktorí vychovali deti.

Poslaneckým návrhom sa navrhuje opätovne upraviť dôchodkový vek poistenca, ktorý vychoval deti tak, aby mal znížený dôchodkový vek v porovnaní s dôchodkovým vekom poistenca narodeného v tom istom roku, ktorý nevychoval žiadne dieťa. Dôchodkový vek sa znižuje o 6 mesiacov za každé vychované dieťa, maximálne však v úhrne o 18 mesiacov, ak poistenec vychoval tri a viac detí. Poslaneckým návrhom upravený dôchodkový vek dotknutých poistencov by sa v porovnaní s dôchodkovým vekom podľa zákona č. 321/2019 Z. z. znížil.

**Stanovisko**

Hoci to z dôvodovej správy nevyplýva, možno dôvodne predpokladať, že poslanecký návrh bol predkladateľkami predložený z dôvodu pochybnosti o ústavnosti aktuálnej právnej úpravy dôchodkového veku. V tejto súvislosti podala skupina poslancov na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade účinnej právnej úpravy dôchodkového veku s Ústavou Slovenskej republiky a Chartou základných práv Európskej únie (PL. ÚS 9/2020-32). Predkladatelia poslaneckého návrhu majú za to, že až ich návrh zohľadňuje výchovu detí pri určovaní dôchodkového veku žien v súlade s Ústavou Slovenskej republiky.

Otázka ústavnosti platnej právnej úpravy znižovania dôchodkového veku je podľa názoru ministerstva kľúčová. Poslaneckým návrhom sa totiž zasahuje do viacerých princípov právneho štátu s cieľom odstrániť subjektívne pociťované znevýhodnenie pri určovaní dôchodkového veku skupinou poistenkýň, ktorým sa v súlade so zákonom nezohľadňuje výchova detí.

Skutočnosť, že v priebehu jedného roka sa opätovne navrhuje upraviť dôchodkový vek, samo o sebe neprispieva k právnej istote. V tejto súvislosti treba predovšetkým pripomenúť aspekt **retroaktívnych účinkov,** ktoré poslanecký návrh v aktuálnej podobe prináša. Niektorí z dotknutých poistencov, ktorí podľa účinnej právnej úpravy ešte nedovŕšili dôchodkový vek, by v zmysle navrhovanej právnej úpravy **dovŕšili dôchodkový vek pred momentom nadobudnutia účinnosti** poslaneckého návrhu (konkrétne časť skupiny poistencov, ktorí vychovali jedno alebo dve deti a narodili sa v roku 1958). **Zároveň by sa ešte väčšej skupine dotknutých poistencov** (poistenci ktorí sa narodili v rokoch 1957 a zostávajúca časť skupiny poistencov, ktorí sa narodili v roku 1958, ak vychovali jedno, alebo dve deti) **spätne upravil ich dôchodkový vek, ktorý už podľa účinnej právnej úpravy dovŕšili.** Pravá retroaktivita je v právnom štáte vnímaná ako nežiaduci zásah do princípu právnej istoty, pričom jej prípustnosť by mala byť do značnej miery odôvodnená nevyhnutnosťou takéhoto zásahu. Zákonodarca by sa teda mal primárne vysporiadať s otázkou, či uvedenej právnej úprave prizná retroaktívne účinky a to s dôrazom na ich odôvodniteľnosť a jednoznačný prospech pre poistencov.

V prípade ponechania právnej úpravy v nezmenenej podobe, a teda ustanovenia dôchodkového veku spätne, by:

1. nastala situácia, kedy by niektorým ročníkom (pri rovnakom počte vychovaných detí) **dôchodkový vek medziročníkovo klesal (1955/1956/1957),** čím by bola porušená jedna z doteraz platných zásad, ktorá má svoje logické opodstatnenie predovšetkým v kontexte neustále sa predlžujúcej strednej dĺžky života. Dotknutí mladší poistenci (1957) by tak v zásade vo všeobecnosti poberali dôchodok dlhšie ako starší poistenci (1955 a 1956), ktorí by uvedené mohli **dôvodne považovať za znevýhodnenie.**
2. **spätné ustanovenie dôchodkového veku ovplyvnilo už vzniknuté nároky** (v prípade poistencov, ktorým by sa spätne upravil už dovŕšený dôchodkový vek). Takýto stav by okrem rozporu s princípom právnej istoty priniesol aj **zásadné aplikačné otázky,** ktoré by bolo potrebné legislatívne upraviť. Tieto aplikačné otázky by spočívali v možnosti spätne dodatočne žiadať o dôchodkové dávky (starobný dôchodok a predčasný starobný dôchodok), ako aj stanovenie lehoty pre Sociálnu poisťovňu na prepočet už priznaných dôchodkových dávok (starobných dôchodkov v zmysle § 66 ods. 2 a 3, predčasných starobných dôchodkov v zmysle § 68 ods. 1 a potenciálne vo výnimočných prípadoch aj pozostalostných dôchodkov, ktoré by sa mohli zanedbateľne znížiť). V prípade uplatnenia nároku na starobný dôchodok spätne by prepočítaná suma starobného dôchodku bola mierne nižšia ako vyplácaná suma dôchodku v dôsledku kratšieho obdobia dôchodkového poistenia. Zároveň by bolo potrebné sa vysporiadať s otázkami prípadného zúčtovania vyplatenej dávky v nezamestnanosti, resp. niektorých úrazových dávok, na ktoré by im z titulu spätného priznania starobného dôchodku, resp. dovŕšenia dôchodkového veku, zanikol nárok. V prípade realizácie tejto alternatívy je potrebné, aby sa poslanecký návrh vysporiadal s riešením uvedených aplikačných dôsledkov spätného dovŕšenia dôchodkového veku v rámci prechodných ustanovení. V tejto súvislosti by bolo predovšetkým potrebné vytvoriť časový priestor na implementáciu právnej úpravy Sociálnou poisťovňou tak, aby mohla o vzniknutých nárokoch a povinnostiach poistencov rozhodovať v predĺžených lehotách.

Z pohľadu finančných vplyvov na rozpočet verejnej správy ministerstvo predpokladá, že poslanecký návrh v aktuálnej podobe zakladá zvýšenie výdavkov verejnej správy v roku 2020 na úrovni **cca 85,3 mil. eur,** v roku 2021 na úrovni **cca 51,0 mil. eur**, v roku 2022 na úrovni **cca** **78,6 mil. eur** a v roku 2023 na úrovni cca **79,6** **mil. eur**. Počet dotknutých osôb sa v roku 2020 odhaduje na úrovni cca 44,6 tis. osôb, v roku 2021 na úrovni cca 20,5 tis. osôb, v roku 2022 na úrovni cca 22,3 tis. osôb a v roku 2023 na úrovni cca 20,2 tis. osôb. Celkový počet dotknutých osôb sa odhaduje na úrovni cca 210 tis. osôb. Ako uvádza Ministerstvo financií Slovenskej republiky, v súčasnosti sa v rozpočte verejnej správy, konkrétne v Návrhu rozpočtu Sociálnej poisťovne na rok 2021 a rozpočtovom výhľade na roky 2022 a 2023 s uvedenými zvýšenými výdavkami neuvažuje, preto ide v celom rozsahu o nekrytý finančný vplyv s vplyvom na rozpočet Sociálnej poisťovne.

V prípade, ak by sa dôchodkový vek nemal upravovať spätne, bolo by treba jednoznačne v prechodných ustanoveniach ustanoviť, že dotknutí poistenci, ktorých dôchodkový vek sa má v zmysle predloženej novely upraviť, ho **dovŕšia najskôr dňom účinnosti zákona.** Uvedené by však malo za následok, že

1. poistenci narodení v roku 1958, ktorí vychovali jedno alebo dve deti by mali **množstvo rôznych dôchodkových vekov** v závislosti od konkrétneho dátumu narodenia v danom roku (u časti poistencov uvedeného ročníka by dôchodkový vek bol vek, ktorý dovŕšili ku dňu účinnosti zákona), čím by sa porušila doteraz ustálená zásada, že dôchodkový vek je pre ten istý ročník narodenia rovnaký, pričom uvedené by mohlo predstavovať **porušenie princípu rovnakého zaobchádzania.**
2. **niektorým poistencom z dotknutých ročníkov, ktorí vychovali jedno dieťa by dôchodkový vek medziročníkovo klesal a nie stúpal (1955/1956/1957)**, rovnako ako podľa poslaneckého návrhu. V prípade, ak by dotknutí poistenci dovŕšili dôchodkový vek až účinnosťou zákona, by však k uvedenému efektu došlo **aj v rámci toho istého ročníka poistencov**, ktorí vychovali jedno alebo dve deti (napr. január 1958/október 1958).

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, oba uvedené prístupy (dovŕšenie dôchodkového veku spätne, resp. dovŕšenie dôchodkového veku najskôr dňom účinnosti právnej úpravy) prinášajú problematické dôsledky, s ktorými by sa mal zákonodarca v následnom priebehu legislatívneho procesu vysporiadať v prechodných ustanoveniach a ktoré bude pravdepodobne nevyhnutné podrobiť testu proporcionality vzhľadom na možné neodôvodniteľné založenie nerovnakého postavenia jednotlivých skupín poistencov.

Jednoznačným dôvodom na zmenu aktuálnej právnej úpravy dôchodkového veku by však bolo rozhodnutie ústavného súdu, ktorý vysloví nesúlad tejto úpravy s Ústavou Slovenskej republiky. Vzhľadom na vyššie uvedené dôsledky zmeny dôchodkového veku a vzhľadom na to, že vo vzťahu k aktuálnej právnej úprave dôchodkového veku platí až do rozhodnutia ústavného súdu prezumpcia ústavnosti, ministerstvo odporúča zvážiť možnosť prerušiť legislatívny proces poslaneckého návrhu až do predmetného rozhodnutia ústavného súdu.

**Medzirezortné pripomienkové konanie**

**Sociálna poisťovňa**, ktorá síce nie je povinne pripomienkujúcim subjektom, avšak je orgánom, ktorý bude zabezpečovať aplikáciu navrhovanej zmeny, vo svojich zásadných pripomienkach požaduje doplnenie právnej úpravy, ktorá vyrieši otázky týkajúce sa spätného určovania dôchodkového veku, súvisiace s prepočítaním dôchodkov a vplyvom na ďalšie skutočnosti týkajúce sa sociálneho poistenia. Zároveň upozorňuje, že navrhovaná novela je k 1. novembru 2020 nevykonateľná a z dôvodu zabezpečenia zákonného postupu Sociálnej poisťovne navrhuje ustanoviť špeciálnu lehotu na rozhodnutie, a to v rozsahu 12 mesiacov.

**Legislatívnotechnické pripomienky**

K predloženému zneniu poslaneckého návrhu je, v prípade pokračovania v legislatívnom procese, nevyhnutné uplatniť nasledujúcu legislatívnotechnickú pripomienku:

V čl. I. bode 2 prílohe č. 3a k zákonu č. 461/2003 Z. z. v tabuľke pre rok narodenia poistenca 1963 a ženu, ktorá vychovala 1 dieťa sa slová „63r m“ nahrádzajú slovom „63r“.

*Odôvodnenie:*

*Navrhuje sa z údaju o dôchodkovom veku vypustiť nadbytočné označenie počtu mesiacov, keďže pre danú skupinu poistencov je dôchodkový vek 63 rokov.*

**Záver**

Vzhľadom na uvedené, ministerstvo odporúča vláde Slovenskej republiky k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (tlač 157) odporučiť predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky, aby rokovanie o tomto návrhu v II. a III. čítaní zaradil do programu schôdze Národnej rady Slovenskej republiky až po rozhodnutí ústavného súdu.