

PREDKLADACIA SPRÁVA

Na základe ustanovenia § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a podľa článku 31 odseku 4 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo spravodlivosti“) predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky *Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 1015)* (ďalej len „poslanecký návrh“).

Ministerstvo spravodlivosti k poslaneckému návrhu uvádza nasledovné:

Všeobecne

Poslaneckým návrhom sa vykonávajú novelizačné zmeny v piatom oddiele druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sú vo všeobecnosti obsiahnuté hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Zámerom navrhovaných zmien je v základnom zákone štátu:

- ústavne garantovať právo zamestnanca na odmenu, ktorá nebude nižšia ako minimálna mzda,
- ústavne garantovať základný právny rámec pre primerané hmotné zabezpečenie v starobe s cieľom dosiahnuť, aby nedochádzalo k postupnému oslabeniu práv občanov na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a k znižovaniu udržateľnosti systému dôchodkového zabezpečenia ako celku,
- explicitne určiť najvyššiu hranicu dôchodkového veku. Teda veku, po dosiahnutí ktorého štát garantuje hmotné zabezpečenie na primeranej úrovni. Na tento účel sa ustanovuje, že „vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov.“

V osobitnej časti dôvodovej správy k poslaneckému návrhu, ktorá predstavuje formu autentického výkladu právnej normy, sa konštatuje, že „Z dôvodu prehĺbenia a posilnenia hospodárskych a sociálnych práv zamestnancov v Slovenskej republiky sa navrhuje priamo v Ústave Slovenskej republiky zakotviť, že zamestnanci majú právo na odmenu za vykonanú prácu najmenej vo výške minimálnej mzdy ustanovenej zákonom.....Navrhuje sa starobné dôchodkové sporenie ukotviť aj ústavne, a tým deklarovať jeho nezrušiteľnosť a odlišnosť od priebežne financovaného dôchodkového systému.....V neposlednom rade, aj s prihliadnutím na už ústavne zakotvené právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, návrh reflektuje potrebu ústavného vyjadrenia garantovanej vekovej hranice na jeho používanie.....“

Medzirezortné pripomienkové konanie

Poslanecký návrh bol predmetom medzirezortného pripomienkového konania.

Zásadné pripomienky vzniesli Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Konfederácia odborových zväzov Slovenskej republiky, Národná banka Slovenska a Rada pre rozpočtovú zodpovednosť.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky v rámci prvej všeobecnej zásadnej pripomienky žiada doplniť do predkladacej správy tento text: *„Vzhľadom na to, že návrh ústavného zákona neustanovuje konkrétne podmienky a rozsah zníženia stropu dôchodkového veku na účely podpory rodiny a rodičovstva, je nevyhnutné upozorniť na dôsledky alternatív zníženia, pri ktorom by dôchodkový vek osôb, ktoré vychovali deti, bol ustanovený nižšie, ako aktuálne ustanovený dôchodkový vek. Účinnosť v takomto prípade nie je vhodné stanoviť v priebehu roka (napríklad 1. septembra 2019), nakoľko by mohla nastať situácia, že v priebehu jedného roka (napr. 2019) by bol pre poistencov narodených v roku 1957 stanovený rozdielny dôchodkový vek. Napríklad, poistenec narodený 1. januára 1957 by dosiahol dôchodkový vek 62 rokov a 6 mesiacov (ustanovený ostatnou novelou zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení schválenou Národnou radou Slovenskej republiky 13. septembra 2018) pred účinnosťou novely zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktorou by sa explicitne ustanovilo zníženie dôchodkového veku, a poistenec narodený napr. 10. marca 1957, by už mal ustanovený nový dôchodkový vek 62 rokov. Porušila by sa tým zásada, že pre jeden ročník poistencov je v tom istom roku ustanovený rovnaký dôchodkový vek. V takomto prípade bude tiež potrebné venovať osobitnú pozornosť nárokom špecificky dotknutých poistencov. Napr. v prípade poistenca, ktorý ku dňu účinnosti novej právnej úpravy (napr. 1. januára 2020) dosiahol vek 62 rokov a 4 mesiace (teda nedosiahol dôchodkový vek v roku 2019 - 62 rokov a 6 mesiacov), pričom podľa novej právnej úpravy by mal strop dôchodkového veku znížený na 62 rokov, bude potrebné vyriešiť otázku prípadného „spätného“ dosiahnutia dôchodkového veku, teda otázku, či jeho dôchodkový vek bude 62 rokov a 4 mesiace (dosiahnutie dôchodkového veku dňom účinnosti nového zákona) alebo bol 62 rokov. Domnievam sa, že v prípade, ak by dôchodkový vek nebol ustanovený „spätné“ (v príklade na 62 rokov) právna úprava by zakladala rôzne disproporcie. Prípadné „spätné“ ustanovenie dôchodkového veku by predstavovalo pravú retroaktivitu a zakladalo aj súvisiace nároky poistenca (na spätné priznanie starobného dôchodku a prípadne s tým súvisiace vrátenie poistného, zhodnotenie obdobia dôchodkového poistenia po dosiahnutí dôchodkového veku pri určení starobného dôchodku). Zároveň by bolo potrebné riešiť aj napr. otázku spätného prepočtu výšky predčasného starobného dôchodku, nakoľko spätným ustanovením dôchodkového veku sa pomerne skráti doba poberania predčasného starobného dôchodku do dovŕšenia dôchodkového veku, na základe čoho by sa mala upraviť aj miera krátenia (0,5 % za mesiac).“* V rámci druhej zásadnej pripomienky k Čl. I bodu 2 (§ 39 ods. 3) rezort práce, sociálnych vecí a rodiny žiada upraviť znenie článku 39 ods. 3 druhá veta nasledovne: *„Štát podporuje rodinu a rodičovstvo primeraným znížením maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“*

V tretej zásadnej pripomienke k článku II rezort práce, sociálnych vecí a rodiny uvádza, že je potrebné „nahradiť pripomienku k Čl. II (účinnosť) týmto znením: „V Čl. II je potrebné ustanoviť dátum, kedy má ústavný zákon nadobudnúť účinnosť, a to najskôr na 1. júla 2019.“ A zároveň žiadajú doplniť text odôvodnenia k článku II konkrétne navrhovaným textom.

Konfederácia odborových zväzov zásadne žiada, aby sa do poslaneckého návrhu explicitne doplnil text v tom duchu, že u žien sa zohľadní počet vychovaných detí.

Národná banka Slovenska zásadne nesúhlasí s tým, aby sa v Ústave Slovenskej republiky upravil dôchodkový vek; v odôvodnení okrem iného uvádza, že takúto úpravu považuje „za nesystémovú, nesprávnú až škodlivú.“

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť zásadne žiada „doplniť kvantifikáciu vplyvov na dlhodobú udržateľnosť verejných financií, resp. hospodárenie Sociálnej poisťovne v dlhodobom horizonte z dôvodu stanovenia najvyššej hranice dôchodkového veku.“ V svojej druhej zásadnej pripomienke Rada pre rozpočtovú zodpovednosť uvádza, že „stanovenie pevnej hranice staroby na úrovni 64 rokov (alebo na akejkoľvek inej úrovni) nebude odrážať meniacu sa spoločenskú situáciu v dlhodobom horizonte, a preto nie je jej zavedenie z pohľadu cieľov Ústavy Slovenskej republiky vhodné.“

Z ministerstiev ako pripomienkujúcich subjektov si obyčajné pripomienky uplatnilo:

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky: v pripomienke k doložke vplyvov poukázalo na to, že „materiál nebol predložený do medzirezortného pripomienkového konania úplný, pretože neobsahuje doložku vybraných vplyvov predloženú do Národnej rady Slovenskej republiky. Hodnotenie sociálnych vplyvov predkladateľom, Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, je neúplné, keďže neprevzal hodnotenie sociálnych vplyvov, ktoré je súčasťou predkladaného návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a ktoré je uvedené v doložke vybraných vplyvov predloženej do Národnej rady Slovenskej republiky.“

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky: v prvej formulačnej pripomienke k Čl. I bodu 1 bodu 2 (čl. 39 ods. 2 prvá veta) navrhuje spojku „a“ v prvej vete nahradiť spojkou „alebo“. V druhej formulačnej pripomienke k Čl. I bodu 1 bodu 2 (čl. 39 ods. 3) odporúča nasledovnú úpravu odseku 3: „Vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov. Každý, kto vychoval dieťa, má právo na primerané zníženie veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“ V ďalších odporúčacích pripomienkach rezort pôdohospodárstva a rozvoja vidieka odporúča upraviť doložku vplyvov nakoľko, „účinnok navrhnutých ustanovení bude mať nepochybne pozitívny sociálny vplyv a zároveň bude mať nepochybne negatívny vplyv na štátny

rozpočet z dôvodu zvýšenia počtu občanov poberajúcich starobný dôchodok. Je pravdepodobné, že návrh bude mať aj vplyv na podnikateľskú sféru, keďže sa zrejme prejaví zvýšením počtu zamestnancov odchádzajúcich do starobného dôchodku.“ A upraviť aj osobitnú časť dôvodovej správy k Čl. I bodu 2 (čl. 39 ods. 3): „.....podrobnejšie vyjadriť, aké parametre má mať zamýšľané primerané znižovanie veku potrebného na vznik nároku na starobný dôchodok, t. j. podľa akých kvalitatívnych a kvantitatívnych kritérií a pravidiel sa bude vek odchodu do dôchodku znižovať. Zároveň je potrebné v dôvodovej správe podrobnejšie opísať, aký obsah bude mať definícia výchovy dieťaťa na účely splnenia podmienok pre zníženie hornej hranice dôchodkového veku, ktorú navrhovatelia deklarujú ako plánovanú zákonnú úpravu, hoci sám text návrhu ústavného zákona s tým nepočíta.....“

Ministerstvo financií Slovenskej republiky: v prvej všeobecnej pripomienke poukazuje na to, že „v doložke vybraných vplyvov je uvedené, že návrh nemá vplyv na rozpočet verejnej správy. Upozorňujem, že prípadné vplyvy na rozpočet verejnej správy bude potrebné zabezpečiť v rámci schválených limitov dotknutej kapitoly na príslušný rozpočtový rok.“ V druhej všeobecnej pripomienke rezort financií konštatuje, že „zavedenie stropu na dôchodkový vek má významný vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a preto by mal byť doplnený mechanizmus, ktorý umožní strop dôchodkového veku za určitých podmienok upraviť.“

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky v odporúčacej pripomienke k Čl. I bodu 2 (čl. 39 ods. 3 druhá veta) navrhuje zvážiť nasledovnú formuláciu druhej vety v článku 39 ods. 3: „Na účel podpory rodiny a rodičovstva zo strany štátu má každý, kto vychoval dieťa, právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“

Stanovisko

Ministerstvo spravodlivosti zaujíma k poslaneckému návrhu nasledovné stanovisko:

1. K návrhu ústavného zákona, k ČL. I bodu 1 [čl. 36 ods. 2]

V Čl. I bode 1 navrhujeme preformulovať navrhované znenie čl. 36 ods. 2 nasledovne:

„(2) Zamestnanci majú právo, aby ich odmena za vykonanú prácu nebola nižšia ako minimálna mzda. Podrobnosti o minimálnej mzde ustanoví zákon.“

Odôvodnenie:

Dikcia v článku 36 odseku 1 platnom znení je vyjadrená v množnom čísle: „Zamestnanci majú právo na spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky.“ Navrhované znenie odseku 2 je preto z gramatického hľadiska potrebné zosúladiť s platnou dikciou v odseku 1.

2. K návrhu ústavného zákona, k Čl. I bodu 2 [čl. 39 ods. 3]

V Čl. I bode 2 navrhujeme upraviť znenie čl. 39 ods. 3 nasledovne:

„(3) Vek potrebný na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe nesmie presiahnuť 64 rokov. Na účel podpory rodiny a rodičovstva každý, kto zabezpečoval starostlivosť o dieťa a o jeho výchovu, má právo na primerané zníženie maximálneho veku potrebného na vznik nároku na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.“

Odôvodnenie:

V článku 39 ods. 3 prvej vete za slovami „v starobe“ je potrebné vypustiť čiarku z dôvodu nadbytočnosti.

V článku 39 ods. 3 druhej vete odporúčame upraviť slová „Za účelom“ do tvaru „Na účel“ s cieľom zosúladiť navrhovanú dikciu s platným znením Ústavy Slovenskej republiky /porov. napríklad článok 119 písm. o)/. Slovo „materstvo“ odporúčame nahradiť slovom „rodičovstvo“ z dôvodu zjednotenia navrhovaného znenia s platným textom v článku 41 ods. 1 tretia veta Ústavy Slovenskej republiky a za slovom „každý“ je potrebné vložiť čiarku. V platnom znení článku 41 ods. 4 prvej vete Ústavy Slovenskej republiky sa uvádza, že „*Starostlivosť o deti a ich výchova je právom rodičov; deti majú právo na rodičovskú výchovu a starostlivosť.*“ Z tohto dôvodu odporúčame upraviť v článku 39 ods. 3 druhej vete slová „každý, kto vychoval dieťa“ do tvaru „každý, kto zabezpečoval starostlivosť o dieťa a o jeho výchovu“.

3. K návrhu ústavného zákona, k Čl. II (účinnosť)

V Čl. II je potrebné doplniť dátum, kedy má ústavný zákon nadobudnúť účinnosť.

Odôvodnenie:

Podľa článku 8 ods. 7 a 8 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky: „*V ustanovení o účinnosti zákona sa uvádza deň, keď má zákon nadobudnúť účinnosť. Pri navrhovaní účinnosti zákona je potrebné rátať s lehotou potrebnou na prerokovanie návrhu zákona a s prípadným vrátením zákona prezidentom Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie v národnej rade. Súčasne je potrebné rátať s lehotou na vyhlásenie zákona. Pri ustanovení účinnosti zákona je potrebné rátať aj s legisvakanciou tak, aby sa so zákonom ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti mohli oboznámiť všetci, ktorým je určený. Výnimočné ustanovenie účinnosti dňom vyhlásenia treba obmedziť len na prípady, v ktorých je to skutočne nevyhnutné, čo treba odôvodniť.*“

4. K osobitnej časti dôvodovej správy k poslaneckému návrhu

V osobitnej časti dôvodovej správy k čl. I bodu 2 navrhovatelia prehľadne a explicitne rozčleňujú odôvodnenie k článku 39 ods. 2 a k článku 39 ods. 3.

Z dôvodu prehľadnosti odporúčame obdobne doplniť v dôvodovej správe za slovami „K bodu 1“

slová „(Čl. I, článok 36 ods. 2)“ a za slovami „K bodu 3“ slová „(Čl. II, účinnosť).“

V osobitnej časti dôvodovej správy k Čl. II je potrebné - v nadväznosti na pripomienku vznesenú k Čl. II návrhu ústavného zákona – uviesť do odôvodnenia konkrétny dátum, kedy má ústavný zákon nadobudnúť účinnosť.

Záver

Na základe vyššie uvedeného Ministerstvo spravodlivosti odporúča vláde Slovenskej republiky prerokovať predložený poslanecký návrh.