

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied

**AKTUÁLNE VÝZVY PRE SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE  
V SÚČASNOM OBDOBÍ**

**Materiály z medzinárodnej vedeckej konferencie,  
ktorá sa mala konať 8. – 9. októbra 2020 v Bratislave  
v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-15-0456  
„Dlhodobé a recentné tendencie vývoja pozitívneho práva  
vo vybraných odvetviach právneho poriadku“**

**SAP**  
SLOVAK ACADEMIC PRESS  
Bratislava 2020

Publikácia vyšla s finančnou podporou programu výskumu a vývoja APVV-15-0456  
„Dlhodobé a recentné tendencie vývoja pozitívneho práva vo vybraných odvetviach  
právneho poriadku“

**Odborná garantka konferencie:** JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

**Zostavovateľka:** JUDr. Ľudmila Gajdošíková, CSc.

**Recenzenti:** prof. JUDr. Oľga Ovečková, DrSc.  
prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc.

Prvé vydanie

Vydal Ústav štátu a práva SAV vo vydavateľstve SAP – Slovak Academic Press, spol. s r. o.,  
Bratislava, v roku 2020, 90 strán.

© Ústav štátu a práva SAV 2020

ISBN 978-80-89607-93-8

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied  
Bratislava 2020

# Obsah

Úvodom.....	5
A couple of introductory words... ..	7
Č a m b á l i k o v á, M.: COVID-19 a jeho vplyv na prácu, sociálne práva a sociálne istoty.....	9
M a t l á k, J.: Aktuálne otázky z hľadiska systémového členenia práva sociálneho zabezpečenia.....	16
M a c k o v á, Z.: Ako ďalej v sociálnom zabezpečení? (systémovosť práva sociálneho zabezpečenia a jeho ústavné limity).....	26
F a b i a n, D.: Osobitný systém sociálneho zabezpečenia – na ceste od odôvodneného zvýhodnenia k diskriminácii.....	44
H o m o ľ a, J.: Problematika výpočtu „starodôchodkov“ pri ich spätnom priznávaní ...	52
H a l í ř o v á, G.: Změny ošetřovného v době epidemie COVID-19 .....	68
V a n č o v á, A., K e č k é š o v á, M.: Aktuálne otázky v nemocenskom poistení súvisiace s ochorením COVID-19.....	73
G a j d o š í k o v á, E.: Systémovosť sociálneho zabezpečenia .....	79



# Úvodom

Sociálne zabezpečenie sprevádza každého človeka (hoci si to neraz neuvedomuje) počas celého života, počnúc narodením, participujúc na riešení relevantných sociálnych udalostí, s ktorými sa počas života stretne, a je jedným z významných nástrojov zabezpečujúcich garanciu tých základných práv, ktoré sú predpokladom vytvorenia dôstojných podmienok na život každého jedinca.

Právo reaguje na zmeny v spoločnosti vo všetkých jeho odvetviach vrátane práva sociálneho zabezpečenia. Spoločensko-politické zmeny v roku 1989 vyvolali nové požiadavky na sociálne zabezpečenie. Tieto skutočnosti boli hlavným impulzom na organizovanie konferencií z oblasti sociálneho zabezpečenia.

Konferencie o sociálnom zabezpečení organizuje Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied v zásade v pravidelných dvojročných intervaloch od roku 1997. Za ostatných 23 rokov sa dosiaľ uskutočnilo 11 konferencií. Impulzom na organizovanie týchto konferencií bolo naštartovanie reformy sociálneho zabezpečenia hneď po roku 1989 a absencia konferencií podobného druhu tematicky orientovaných na sociálne zabezpečenie.

Interdisciplinárny charakter sociálneho zabezpečenia je priestorom na viacúrovňové vnímanie sociálneho zabezpečenia a hľadania komplexných riešení tohto systému. Napriek tomu, že v práve sociálneho zabezpečenia prevládajú verejnoprávne prvky, je konferencia otvorená aj pre súkromnú sféru. Vzhľadom na to, že právo sociálneho zabezpečenia je pozitívnym právnym odvetvím, je konferencia otvorená rovnako odborníkom teoretickej sféry, ako aj odborníkom z praxe. Spoločné východiská a princípy reformy a v zásade porovnateľné problémy vytvorili platformu na výmenu skúseností najmä s kolegami z Českej republiky.

Akademická obec je na konferenciách zastúpená vedeckými pracovníkmi zo Slovenskej akadémie vied (zo spoločenskovedných ústavov – Ústavu štátu a práva, Sociologického ústavu, Ekonomického ústavu) a pedagogicko-vedeckými pracovníkmi z univerzít a vysokých škôl, najmä z právnických fakúlt. Početné zastúpenie majú tradične sudcovia všeobecných súdov ústavného súdu, ale nechýbajú spravidla ani zástupcovia Sociálnej poisťovne, experti na sociálne zabezpečenie z Konfederácie odborových zväzov, zástupcovia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, odborníci na sociálne zabezpečenie z Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky a Kancelárie verejnej ochrankyne práv.

Výsledkami konferencie sú už tradične závery sformulované do desiatich návrhov na zamyslenie a prípadné riešenie de lege ferenda v tejto oblasti, ktoré sú spolu s príspevkami z konferencie a správou z konferencie obsahom zborníkov, ktoré sú zasielané relevantným subjektom participujúcich na určovaní smeru ďalšieho vývoja sociálneho zabezpečenia.

Tohtoročná konferencia plánovaná na jeseň 2020 s tematickým zameraním na Aktuálne výzvy pre sociálne zabezpečenie v súčasnom období (vrátane Vplyvu ochorenia COVID-19 na zmeny v sociálnom zabezpečení) sa z dôvodu nepriaznivej pandemickej situácie napriek všetkým dokončeným prípravám nemohla uskutočniť. Organizátori tejto konferencie sa rozhodli vydať aspoň zborník príspevkov, ktoré mali na tejto konferencii odznieť, hoci to ťažko nahradí už tradične živú diskusiu, ktorú príspevky vždy vyvolávajú.

Sociálne zabezpečenie by malo rešpektovať základné princípy, na ktorých je tento systém založený ako predpoklad jeho funkčnosti a stability. Prijímané zmeny by nemali ovplyvniť jeho systémovosť, ale ani právnu istotu participujúcich osôb v tomto systéme. Tieto závery vyplývajú z empirických skúseností získaných z rozhodovacej činnosti relevantných orgánov verejnej moci, vedeckej obce, ako aj z právotvornej činnosti zákonodarcu, a zdrojom inšpirácie na zabezpečenie funkčnosti celého systému slúžia určite aj poznatky zo zahraničia.

Dynamika spoločensko-ekonomických zmien premietajúcich sa aj do systému sociálneho zabezpečenia je preto trvalým, kontinuálnym tematickým základom a dôvodom na organizovanie konferencií z oblasti sociálneho zabezpečenia aj v budúcnosti.

JUDr. Ľudmila Gaľová, CSc.  
odborná garantka konferencie

## **A couple of introductory words...**

Social security accompanies each of us (although we often do not realize it) throughout our whole lives, starting from our birth, participating in solution of relevant social events that we encounter in our lives, and is one of important instruments guaranteeing fundamental rights that are the prerequisite of creation of dignified conditions for life of each individual.

Law reacts to changes in society, in all its branches, including social security law. The social and political changes in 1989 led to new demands on social security. These factors gave the main impulse to organization of conferences devoted to social security.

Conferences on social security have been organised by the Institute of State and Law of the Slovak Academy of Sciences basically with biennial periodicity since 1997. Eleven conferences were held in the last 23 years. An impulse to organization of these conferences was the launch of a social security reform immediately after 1989 and the absence of similar conferences thematically oriented to social security.

The interdisciplinary nature of social security provides a space for multi-level perception of social security and search for comprehensive solutions of this system. Although public elements prevail in social security law, the conference is opened for the private sector as well. As social security law is a branch of positive law, the conference is opened for both theoreticians and practitioners. The common ground and principles of the reform, as well as basically comparable problems created a platform for an exchange of experiences, especially with colleagues from the Czech Republic.

The academic community is represented in conferences by researchers of the Slovak Academy of Sciences (from institutes of social sciences - the Institute of State and Law, Institute for Sociology, Institute of Economic Research) and pedagogue researchers of universities and colleges, especially of the faculties of law. General courts and the Constitutional Court are traditionally represented by a large number of judges, but among their participants are usually also representatives of the Social Insurance Company, experts in social security of the Confederation of Trade Unions, representatives of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic, experts in social security of the Chancellery of the National Council of the Slovak Republic, Office of the President of the Slovak Republic and the Office of the Public Defender of Rights.

The results of the conference are traditionally conclusions from each conference, formulated in ten proposals for reflection and potential solution *de lege ferenda* on this field. They are summarised, together with contributions and report from the conference, in conference proceedings that are traditionally sent to relevant subjects participating in determination of the direction of further development of social security.

In spite of finalized preparations, this year's conference planned for autumn 2020 and focusing on "Current challenges for social security in the present period" (including "Impact of COVID-19 on changes in social security") could not take place. The organizers decided at least to issue a collection of papers that should have been presented during this conference, although it will hardly replace the lively discussion that is always prompted by the papers.

Social security should respect the basic principles, on which this system is based, as a precondition of its functionality and stability. The adopted changes should affect neither its consistency, nor legal certainty of persons participating in this system. These

conclusions are based on empiric experiences gained from the decision-making activity of relevant public bodies, the academic community, and the law-making activity of the legislator. The foreign knowledge also serves as a source of inspiration for ensuring the functionality of the whole system.

Dynamics of social-economic changes that are reflected in the social security system is therefore the permanent /continuous/ thematic basis and reason for organization of conferences on social security in the future.

JUDr. Ludmila G a j d o š í k o v á, CSc.  
Profesional Guarantor of the Conference



# COVID-19 a jeho vplyv na prácu, sociálne práva a sociálne istoty<sup>1</sup>

ČAMBALÍKOVÁ, M.\*

## Úvod

COVID-19 v ostatných mesiacoch náhle vtrhol do nášho globálneho i privátneho sveta a zdá sa, že ho mení viac ako ktorákoľvek iná zmena. Zhoda v názore, že COVID náš svet zmení, sa nepretavuje do konsenzu o tom, *ako* ho zmení, ani o tom, *ako by ho mal zmeniť*. V praktickom živote sa však čoraz viac ukazuje, že koronavírus konfrontuje s novými výzvami nielen niektoré základné piliere, na ktorých je postavená naša spoločnosť, či Európska únia, ale súčasná globálna spoločnosť a civilizácia vôbec.

V tomto príspevku poukážeme iba na niekoľko vybraných aspektov tohto nového mnohovrstvového a mnohovýznamového fenoménu, ktoré súvisia s prácou a jej širším ekonomickým a spoločenským kontextom, a to s dôrazom na sociálne istoty a sociálne práva.

## COVID-19 a meniaci sa svet práce

Koronakríza viaceré zmeny na trhu práce vyvolala a niektoré urýchlila. Prehĺbila dualizáciu sveta práce a modifikovala kritériá diferenciacie zamestnancov a zamestnaní.

Pandémia nás nezastihla v najlepšej kondícii. Slovensko už od roku 2016 prestalo dobiehať najvyspelejšie ekonomiky EÚ. Pokiaľ výkon ekonomiky meraný v HDP na obyvateľa u nás v roku 2015 predstavoval 78,3 % HDP najvyspelejších štátov EÚ, v tomto roku je to už len 73, 60 %. V roku 2008 bol náš verejný dlh 29 % HDP, čo bolo na úrovni dlhu ČR. Podľa prognóz analytikov nám v roku 2021 dlh narastie z úrovne 48, 5 % (rok 2019) až na 69, 4 % HDP. Slovensko tak bude o 2/3 viac zadlžené ako Česko. Podľa najnovšej analýzy „Moderné a úspešné Slovensko“ patríme medzi päť štátov EÚ s najhorším výberom DPH. Zaostávame v investíciách do infraštruktúry, meškáme s reformami modernizácie verejnej správy, zdravotníctva a školstva. Vízie o ekonomike založenej na poznatkoch (*knowledge-economy*) či princípy Priemyslu 4.0 sa nie v dostatočnej miere premietajú do našej praxe.

Pretrváva obava z prolongovania „modelu lacnej práce“ a „pasce stredných príjmov“ aj v nateraz prosperujúcich odvetviach. Zvyšovanie platov vo verejnej a štátnej správe sa nepredpokladá. Výška priemernej mzda po kontinuálnom raste v minulých rokoch tento rok mierne poklesne. Minimálne penzie na budúci rok neporastú, zmrazia sa na súčasných 334, 30 eura. Zmena zákona, prijatého tesne pred ostatnými parlamentnými voľbami umožní, aby trinásť dôchodky boli vyplatené v nižšom objeme a podľa kritérií tzv. vianočného príspevku. Minimálna mzda v budúcom roku nedosiahne pôvodnú určenú výšku 656 eur mesačne, a bude predstavovať 623 eur.

Slovensko je otvorenou ekonomikou a má najvyšší počet cezhraničných pracovníkov v Európskej únii v pomere k pracovnej sile. V roku 2019 sa u nás vyrobilo viac ako 1,1 milióna áut. Všetkým trom automobilkám (trnavská PSA Slovakia, žilinská Kia Motors, bra-

\* Prof. PhDr. Monika Č a m b á l i k o v á, CSc., Sociologický ústav SAV, Bratislava.

<sup>1</sup> Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA 2/0152/19 Práca kedyysi a v súčasnosti: inštitucionálne, organizačné a interakčné podmienky uskutočňovania povolania.

tlavský Volkswagen Slovakia) rástla produkcia, tržby aj čistý zisk. Automobilky sú zároveň našimi najväčšími exportérmi. Za nimi nasledujú Slovnaft, Samsung a Slovenské elektrárne. K doterajším existujúcim náročným globálnym podmienkam v automobilovom odvetví, ako sú nástup elektromobility, zvyšujúce sa environmentálne štandardy a silnejúci konkurenčný boj, sa pridružila pandémia koronavírusu. Ak by priniesla zníženie voľného pohybu tovarov a služieb, ako aj mobility pracovnej sily, bolo by to pre otvorenú a takto orientovanú ekonomiku vážnym ohrozením.

Podľa údajov Štatistického úradu SR za prvé štyri mesiace tohto roka v porovnaní s rovnakým obdobím roku 2019 klesli tržby v priemysle o 18 percent. Tržby v stavebníctve sa prepadli o 3,7 % a v doprave a skladovaní o 9,4 percenta. Naopak, tržby v informačných a komunikačných činnostiach sa za prvé štyri mesiace medziročne zvýšili o 5,7 percenta.

COVID-19 zatiaľ podľa oficiálnych štatistických údajov v globále nemal na Slovensku výrazný vplyv na rast nezamestnanosti. Od konca marca síce pribudlo takmer 61 tisíc disponibilných uchádzačov o zamestnanie, keď strata pracovných miest súvisela najmä s prijatými reštrikčnými protipandemickými opatreniami v prvej vlne korona krízy. Napriek nastupujúcej druhej vlne pandémie nezamestnanosť v auguste a v septembri podľa údajov z úradov práce však mierne klesla a v septembri bola na úrovni 7,4 percenta. Optimistické hodnotenia sú však nateraz predčasné. Možno sa domnievať, že podobne ako pri predchádzajúcej kríze firmy, najskôr prepustia zahraničných pracovníkov a agentúrnych zamestnancov. Prepúšťanie kmeňových zamestnancov je nateraz stlmené aj požadovanou (niekoľkomesačnou) dobou udržania pracovného miesta ako podmienky získania štátnej podpory.

Firmy, ktoré museli pre koronakrízu zatvoriť prevádzky, obmedziť podnikanie alebo im výrazne poklesli tržby, môžu žiadať o pomoc cez viaceré podporné programy. Kombinovať môžu schému prvej pomoci pre druhú vlnu pandémie, pomoc pre kultúru a cestovný ruch a pomoc s platením nájomného. Kým počas prvej vlny pandémie štát firmám plošne posunul platenie daní a odvodov, v súčasnosti začínajúcej druhej vlne sa postupuje individuálne.

Koronakríza urýchlila digitalizáciu firiem a s tým súvisiace zmeny sa uskutočnili v priebehu niekoľkých týždňov. V prvej vlne bol najväčší záujem o služby pre vzdialenú komunikáciu a spoluprácu, ako je Microsoft Teams. Postupne prišla orientácia na komplexnejšie riešenia a žiadanými sa stali najmä nástroje pre manažment zákazníckej skúsenosti (*customer experience*), marketingové riešenia, *e-commerce*, či softvéry pre manažment ľudských zdrojov. Do digitálneho priestoru sa presunuli spolu s nakupovaním a zábavnými aktivitami aj práca a vzdelávanie (vrátane základného).

Otázka, do akej miery je tento únik do on-line či virtuálneho sveta z núdze nosť a po koronakríze sa znova všetci radšej vrátia k tradičným analógovým a osobným stretnutiam, alebo sa skúsenosť z posledných mesiacov pretaví do zistenia, že aj tento fenomén môže zvýšiť efektivitu práce, znížiť náklady, a preto ju začnú mnohí uprednostňovať, je zatiaľ otvorená.

### ***Home office, share desk a hot desk***

Digitalizácia a automatizácia, on line práca a zvládanie digitálnej transformácie v organizácii procesov či komunikácie sa zo dňa na deň stali realitou či aspoň naliehavou výzvou aj tam, kde dovtedy boli považované za vízu budúcnosti. Zvýšil sa dopyt po pracovníkoch so špecifickou kombináciou zručností. Schopnosť zvládať krízové situácie a adaptovať sa na neustále zmeny sa stáva jedným z podstatných prvkov konkurenčnej schopnosti jednotlivých zamestnancov, ako aj firiem.

*Home office* už nie je zriedkavým zamestnaneckým benefitom, ale stáva sa normou a štandardným ekvivalentom pracovného prostredia všade tam, kde je takáto forma práce možná. Pracovníci sú izolovaní a viazaní na domáce prostredie. Výkon práce sa už nemusí viazať na konkrétne miesto, čo môže prinášať aj zmeny v zodpovednosti za zabezpečovanie vhodných pracovných podmienok a bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

Flexibilnejší pracovný čas a následne aj flexibilnejšie pracovné úväzky začína preferovať čoraz viac zamestnávateľov a začína akceptovať čoraz viac zamestnancov. „*Mnohé firmy rozmýšľajú nad tým, či neprišiel koniec práce na plný úväzok. Častejšie sú pojmy share desk a hot desk,*“ hovorí o súčasných pohyboch na trhu práce zástupkyňa personálnej spoločnosti Amrop Jenewein. A podľa generálnej manažérky personálnej spoločnosti Manpower „*by bolo na mieste, keby na zmeny, ktoré priniesol vývoj, v primeranom čase zareagoval aj Zákonník práce*“ (SME, 29. 10. 2020, s. 6)

Začína sa teda presadzovať delenie či zdieľanie jedného pracovného miesta dvomi či viacerými zamestnancami, ich jednoduchá zameniteľnosť a v súlade s tým prichádza požiadavka na zodpovedajúcu legislatívnu úpravu v oblasti pracovných úväzkov. Je to zjavné volanie po znížení súčasného stavu relatívne vysokej ochrany zamestnanca a znamená to zvýšenie neistoty na trhu práce. Spolu s požiadavkou zníženia daňového zaťaženia takéto požiadavky na zmeny v Zákonníku práce vyjadruje čoraz viac našich zamestnávateľov, ako aj vládnucich politických strán.

Nové technológie menia nielen spôsob komunikácie pri práci, ale priniesli aj doteraz neznámy spôsob jej ukončenia. „*Videokonferencie sa okrem iného stali nástrojom aj pre oddelenia ľudských zdrojov pri prepúšťaní,*“ všima si v tejto súvislosti Marián Biel. Uvádza, že takúto síce racionálnu, ale pomerne chladnú formu si zvolila napríklad veľká sieť amerických fitnesscentier 24 Hour Fitness. Zamestnanci dostali upozornenie na dôležitý skupinový videohovor mailom a na ňom sa potom dozvedeli túto nepríjemnú správu. Podobne cez videohovor ukončil spoluprácu s 3 500 zamestnancami aj Uber. Prepustil tak až 14 percent svojej pracovnej sily. Podobne to bolo s viac než 400 zamestnancov firmy Bird. Iba vopred pripravený zvukový záznam s prečítaným stanoviskom firmy o tom, čo ju k takémuto kroku vedie. (Biel, M., 2020). Ukazuje sa, že súčasné inovácie v oblasti technológií, ako aj nové organizácie práce či riadenia ľudských zdrojov môžu prinášať nielen zníženú ochranu pracovných miest, ale aj samotnej ľudskej dôstojnosti zamestnancov.

Na trhu práce sú ešte viac ako predtým vítaní a konkurencieschopní pracovníci disponujúci technickými, technologickými, digitálnymi zručnosťami, s jazykovou výbavou a tzv. *soft skills*, ako sú kreativita, inovatívnosť, zvládanie stresu a lojalita. Sú to však výzvy a nároky, ktoré nezvládajú všetci. Tí, ktorí mali problém získať kvalitné pracovné miesto či absolvovať požadovanú rekvifikáciu aj pred pandémiou, sú vo zvýšenej miere ohrození nielen aktuálne hroziacou nezamestnanosťou, ale tiež dlhodobou nezamestnanosťou. Nerovnosti, rovnako aj neistota na trhu práce sa v dôsledku pandémie budú zrejme zvyšovať.

### ***Kurzarbeit – dva prístupy***

Skrátený pracovný čas – *kurzarbeit*, ktorý s súčasnosťou v snahe udržať zamestnanosť, predísť krachu firiem a kompenzovať stratu príjmu zamestnancov aktivujú mnohé európske štáty, hodlá legislatívne zakotviť do konca roka aj slovenské ministerstvo práce. Dlh-

dobý kurzarbeit by mal byť u nás zavedený od roku 2022, pričom jeho pripravovaná legislatívna úprava má byť podľa vyjadrení vlády zladená s pripravovanou daňovo-odvodovou a dôchodkovou reformou.

Vo vzťahu k myšlienke, ako aj praktickej realizácii kurzarbeitu sa však ozývajú aj kritické hlasy. Podľa analytika inštitútu INESS Radovana Ďuranu je s ním spojených množstvo negatív. „Zbavuje totiž firmy a zamestnancov zodpovednosti za vlastné zabezpečenie, či už ide o zodpovedné hospodárenie firmy, alebo hotovostné rezervy a získavanie ďalšieho vzdelávania v prípade zamestnancov,“ hovorí. Kurzarbeit podľa analytika „podporuje konzervovanie starých pracovných miest, ktoré by mali byť zrušené.“ (Pravda, 22. 10. 2010, s. 9) Navyše, podľa analytika Finlord.cz Borisa Tomčiaka je od kurzarbeitu veľmi blízko ku garantovanému príjmu a trvalej zamestnanosti. „Ludia a firmy si na istotu zvyknú a nebudú počítať s tým, že môžu pri slabšej výkonnosti prísť o prácu. Tým pádom bude klesať produktivita práce,“ hovorí. (tamže)

Inak k tejto problematike pristupujú napríklad nemecké odbory. Reagujú na to, že kurzarbeit znamená pre mnohých zamestnancov výraznú stratu príjmu. Už niekoľko rokov sa preto snažia navýšiť štátom poskytovaný vyrovnávací príspevok na mzdy pre pracovníkov v režime kurzarbeit pomocou tarifne záväzných doplatkov mzdy. Viaceré tarifné záväzné opatrenia boli vyjednané už aj v priebehu krízy v rokoch 2008 – 2009. „Pandémia koronavírusu ukázala, aké dôležité sú kolektívne zmluvy, ktoré regulujú prácu z domu (home office), zvyšovanie mzdy v režime kurzarbeit, uplatňovanie konta pracovnej doby a pod. V súvislosti s koronakrízou bolo uzavretých množstvo tarifných dohôd určujúcich doplatky mzdy v režime kurzarbeit. Okrem iných v gastronómii, filmovom priemysle, kovopriemysle a elektropriemysle, v chemickom priemysle, vo verejných službách, či v Deutsche Telecom. Tým je možné navýšiť mzdy pre pracovníkov v režime kurzarbeit až na 100 %. (Bernstorf, A., 2020, s. 24-25)

Aj tento príklad potvrdzuje dôležitú úlohu odborov a sociálneho dialógu pri ochrane záujmov, práv a istôt zamestnancov. O to viac zaráža, že práve v období, keď sú tieto ohrozené aj v dôsledku pandémie COVID-19, sociálny dialóg na Slovensku absentuje.

### ***Zníženie zamestnaneckej participácie***

Tripartita je na Slovensku už niekoľko mesiacov nefunkčná. Sociálni partneri nemajú tak možnosť vyjadrovať sa k relevantným legislatívnym návrhom. Chýba hľadanie a nachádzanie širokého spoločenského konsenzu pri prijímaní a realizácii rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú život a prácu ľudí v súčasnosti i v budúcnosti. Vláda nielenže spochybňuje reprezentatívnosť a legitimitu Konfederácie odborových zväzov SR (KOZ) ako doterajšieho monopolného zástupcu zamestnancov v tripartite, ale cez novelu Zákonníka práce hodlá zmeniť zákon o tripartite tak, aby zamestnancov i zamestnávateľov v nej zastupovali najmenej po tri organizácie.

Odbory reprezentované KOZ SR participujú na prijímaní opatrení v boji proti koronavírusu v rámci bilaterálnych rokovaní na podnikovej a odvetvovej úrovni, a dožadujú sa aj spolurozhodovania na centrálnej úrovni, a to jednak v Ústrednom krízovom štábe SR, ako aj cez tripartitné rokovania. Zástupcovia KOZ opakovane vyzývali na stretnutie s vedením vlády, ako aj na zvolanie rokovania Hospodárskej a sociálnej rady SR (tripartity). Na rozdiel od mnohých európskych krajín, vláda neprizvala na žiadne z týchto rokovaní zástupcov zamestnancov.

Posledné riadne rokovanie tripartity bolo 24. augusta 2020 a stroskotalo na (ne)dohode sociálnych partnerov o výške minimálnej mzdy. Minimálna mzda mala od januára 2021 vzrásť o 76 eur a dosiahnuť tak 656 eur mesačne. Minister práce sa so zamestnávateľmi dohodol na novej minimálnej mzde vo výške 623 eur. Toto bilaterálne rokovanie a dohodu vlády a zamestnávateľov odborári považovali za porušenie princípov tripartizmu a zásad sociálneho dialógu a na protest opustili rokovanie tripartity.

Bilaterálne rokovali zástupcovia zamestnávateľov s ministrom hospodárstva a podpredsedom vlády Richardom Sulíkom o niekoľkých desiatkach pripravovaných ekonomických a sociálnych opatrení napríklad aj 26. marca 2020. Mnohé z týchto opatrení pritom vyvolávajú na strane odborov značné znepokojenie, keďže podľa vyjadrení predstaviteľov KOZ predstavujú obmedzenie práv zamestnancov a odborov na pracovisku<sup>2</sup>. „Z pohľadu odborov nejde o opatrenia, ktoré by efektívne a bezprostredne riešili krízovú situáciu, ale o dlhodobú snahu niektorých zástupcov súčasnej politickej reprezentácie a zamestnávateľov eliminovať práva zamestnancov,“ uviedla v tejto súvislosti viceprezidentka KOZ Monika Uhlerová.

Táto reprezentantka slovenských odborárov zároveň v súvislosti s pandemiou kriticky poukazuje na nastavenie legislatívneho rámca na Slovensku, ktorý nie je podľa jej názoru dostatočne pripravený na aktiváciu účinných právnych a finančných nástrojov a následné zvládanie dlhodobej ekonomickej krízy, pretože reflektuje skôr krátkodobé alebo ad hoc situácie, ktoré nepredpokladajú ekonomické alebo sociálne ohrozenie postihnutého zamestnanca alebo zamestnávateľa. „Preto sa legislatíva musí vysporiadať s otázkami, ako sú dlhodobá prekážka na strane zamestnanca (napríklad dlhodobé ošetrovné pre rodičov, ktorí musia zostať doma v dôsledku zatvorenia škôl a školských zariadení), dlhodobá prekážka na strane zamestnávateľa (zatvorenie prevádzky, nariadenie štátneho orgánu a pod.), čo so sebou prináša aj finančné a existenčné súvislosti,“ hovorí. (Uhlerová, M., 2020, s. 2).

Možno sa stotožniť s názorom citovanej viceprezidentky, že účinnosť prijímaných opatrení treba vnímať a hodnotiť cez rôzne dimenzie práce (výška príjmu, istota zamestnania, nároky na sociálne zabezpečenie, pracovný čas, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, pokrytie kolektívnymi zmluvami), ako aj s tým, že cieľom opatrení by malo byť nielen udržanie pracovných miest, ale aj garancia dôstojného príjmu pre všetky typy pracujúcich.

Oslabovanie odborov ako veľkej záujmovej organizácie obhajujúcej práva a istoty zamestnancov a aj ako významného aktéra pri realizácii a rozvíjaní sociálnej dimenzie občianstva tiež zvyšuje nielen faktický stav, ale aj subjektívny pocit ohrozenia a neistoty na trhu práce.

### **Zvyšovanie nerovnosti a neistoty**

V súvislosti s pandemiou viacerí autori si začínajú všimnúť aj nové aspekty či typy nerovností. K jestvujúcim nerovnostiam pribudla nerovná „distribúcia nebezpečenstva“ v rámci spoločnosti, pričom tvrdia, že tu už nejde iba o doterajšiu bežnú nerovnú distribúciu zdrojov a príležitostí typickú pre mobilitu smerom nahor, ale už najmä o mobilitu či

<sup>2</sup> Tieto návrhy a opatrenia sú súčasťou tzv. *Podnikateľského kilečka*, ktoré tvorilo predvolebný program politickej strany Sloboda a Solidarita, ktorá je zástancom neoliberalných ekonomických ideí.

pád smerom nadol, až do hrobu. „Ak sme však naozaj obyvateľmi toho istého sveta, stále to nie je to isté, ako byť obyvateľom zdieľaného alebo spravodlivého sveta,“ tvrdí Ivan Krastev a ako aktuálny príklad nového typu nerovnosti uvádza: „*V bežných časoch majú elity možnosť cestovať. V čase COVID-19 majú možnosť zostať doma.*“ (Krastev, I. 2020, s. 48) Možnosť zámožnej triedy zostať v relatívnom bezpečí doma alebo uniknúť z veľkých mestských sídiel je považovaná za nový typ sociálnej nerovnosti.

Podobnou optikou hodnotí aj testovanie na prítomnosť protilátok v tele, pričom upozorňuje, že „*takéto opatrenie by však zároveň viedlo k rozdeleniu spoločnosti na dve odlišné skupiny: na tých, ktorí sa môžu slobodne pohybovať a pre svoje okolie nepredstavujú nebezpečenstvo, a na tých, ktorí, naopak, predstavujú veľké riziko.*“ (tamže, s. 51)

Niektorí sa domnievajú, že negatívne ekonomické dôsledky pandémie pocíti najmä mladá generácia. Výskumníci v USA začínajú hovoriť o Generácii C ako generácii, ktorú COVID 19 postihne najviac. COVID teda zvyšuje sociálno-ekonomické nerovnosti aj tým, že sa zväčšujú rozdiely v distribúcii jeho negatívnych dosahov. Pri reflexii súčasnej situácie na Slovensku si všimame, že medzi skupiny najviac postihnuté – a súčasne často najmenej odškodňované – patria napríklad ženy – malé podnikateľky a živnostníčky. Ohrozenie ekonomickej samostatnosti a sebestačnosti žien je zároveň sprevádzané rastúcim politickým tlakom na sprísnenie interrupcií. Ukazuje sa, že emancipácia a rovnoprávnosť žien ako civilizačný výdobytok moderných demokratických spoločností sa môže v každodennom živote mnohých žien stať krehkejšim, ako by sme si ešte prednedávnom pripúšťali. Rast domáceho násillia sa potom javí ako jeden z negatívnych sprievodných javov či vedľajších účinkov tohto trendu.

Hľadanie rovnováhy medzi slobodou a istotou (istotou v zmysle zabezpečenia a bezpečia) je dôležitou teoretickou témou a praktickým problémom politických moderných dejín, ale aj aktuálnou výzvou súčasnosti. Za hlavnú hrozbu demokracie sa tradične – a napríklad v období socializmu u nás oprávnene – považovalo upieranie občianskych a politických práv, ergo toho, čo bránilo slobode občana. V súčasnosti však možno rozpoznať aj nebezpečenstvo, ktoré môže prameniť z nedostatku istoty a pocitu bezpečia. V tejto súvislosti Zygmunt Bauman argumentuje: „*Ak nám chýba sloboda, nemôžeme sami seba určovať, odporovať a vynútiť si, aby náš hlas platil. Ak nám chýba bezpečie, strácame odhodlanie nachádzať dôvody na odpor a konať v mene spoločnosti, ktorá by lepšie uspokojila ľudské potreby a túžby. V oboch prípadoch je výsledok podobný: oslabenie demokratickej vízie, úpadok schopnosti politického konania, masívne opustenie politiky a strata zodpovedného občianstva.*“ (Bauman, 2004, s. 71)

Neplnohodnotné zamestnania a rôzne prekérne formy práce vytvárajú spoločenskú skupinu, ktorú vo svojej knihe *Prekariát: Nová nebezpečná trieda* (2018) britský ekonóm Guy Standing popisuje ako rýchlo sa rozrastajúcu sociálnu triedu, ktorá zahŕňa ľudí vystavených ekonomickej neistote, ktorí „*na rozdiel od salariátu majú minimálnu dôveru ku kapitálu či štátu a ktorí nie sú, na rozdiel od proletariátu, viazaní vzťahom spoločenskej zmluvy, ktorá by im výmenou za lojalitu poskytovala určité pracovné istoty, čo bol prípad nepísanej dohody, na ktorej bol založený sociálny štát.*“ (Standing, 2018, s. 25) Prekariát, ako tvrdí Standing, predstavuje zdroj potenciálnej spoločenskej nestability, pretože jeho vnútorná rozpustenosť a nedostatočná participácia v rozhodovaní o veciach verejných ho môže uvrhnúť do náručia politického extrémizmu a podnieť k útokom na sociálne najslabšie a najzraniteľnejšie skupiny.

„Pre súčasný vývoj svetovej ekonomiky je charakteristický najvyšší index neistoty od obdobia po druhej svetovej vojne,“ tvrdí významný slovenský ekonóm Juraj Sipko. Svetová pandémia a s ňou spojený proces svetovej recesie je podľa neho zároveň príležitosťou na riešenie doposiaľ riešiteľných a nevyriešených problémov vo svetovej ekonomike vrátane znižovania chudoby, spravodlivého prerozdelenia príjmov, ochrany najzraniteľnejšej časti populácie a podpory a vytvorenia podmienok pre príležitosti pre všetkých. (Hucáková, M., 2020)

Stotožňujeme sa s tými, ktorí sa domnievajú, že je potrebné v súlade s princípmi univerzalizmu ľudských práv a na ich základe usilovať o univerzálnu a kolektívne zaručovanú istotu (zabezpečenie všetkých občanov). Zároveň považujeme za potrebné upozorňovať na jej dôležitosť tým viac, čím menej je vnímaná ako oprávnený cieľ politiky a čím menej sa cení ako hodnota, ktorú treba obhajovať.

## Záver

Budúcnosť sa mnohým začína javiť ako menej predvídateľná a viac zraniteľná. Rastúca neistota volá po stabilizujúcich opatreniach, znovu ukazuje význam silného sociálneho štátu a dokazuje opodstatnenosť jeho funkcií. Dochádza k najväčším vládnym zásahom do ekonomiky od roku 1989 a domáhajú sa ich aj tí, ktorí ich ešte pred nedávnym kritizovali. Ukazuje sa sila, ako aj potreba spolupatričnosti, kooperácie a solidarity v spoločnosti.

Na rozdiel od občianskych a politických práv sú sociálne práva závislé od zdrojov, nákladovo náročné a zraniteľné najmä v obdobiach ekonomických kríz. COVID-19 opäť ukázal nielen zraniteľnosť sociálnych práv, ale aj to, ako ich previazanosť s občianskymi a politickými právami môže urobiť krehkejšim aj striktné dodržiavanie týchto práv. Súčasná obmedzenia v súvislosti so zhromažďovaním či vyhlasovanie a predlžovanie núdzového stavu môže byť toho príkladom.

## Literatúra

- BAUMAN, Z. *Individualizovaná spoločnosť*. Praha : Mladá fronta, 2004. ISBN 80-204-1195-X
- BERNSTORF, A. Tarifbindung and Tarifpolitik in Deutschland. In: *Sociální dialog v budoucím světě práce*. Sborník zahraničních textů. Praha : ČMKOS, Nakladatelství Soudy, 2020. ISBN 978-80-86809-31-1
- BIEL, M. *Koronakríza priniesla boom videokonferencií*. In TREND, Týždenník o ekonomike a podnikaní, 25. júna 2020
- HUCÁKOVÁ, M. *Svetová vírusová kríza a jej vplyv na svetovú ekonomiku*. [www.sav.sk/news/8862](http://www.sav.sk/news/8862) zo dňa 11. 5. 2020
- KRASTEV, I. *Európa a pandémia*. Bratislava : ABSYNT, 2020. ISBN 978-80-8203-183-9
- STANDING, G. *Trh práce prechádza prestavbou*. SME, 29. 10. 2020 – príloha
- UHLEROVÁ, M. *Koronakríza a odbory na Slovensku*. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2020. ISBN 978-80-89149-78-0

# Aktuálne otázky z hľadiska systémového členenia práva sociálneho zabezpečenia

MATLÁK, J. \*

## Úvod

Tak ako každé právne odvetvie, aj právo sociálneho zabezpečenia sa neustále formuje a prispôsobuje trendu vývoja riešenia sociálnych problémov v danej spoločnosti. Legislatívne zmeny sú podmienené nutnosťou riešenia nepriaznivých sociálnych situácií, ako sú napr. choroba, tehotenstvo, materstvo, potreba ošetrovania fyzickej osoby, úraz, invalidita, staroba, strata zamestnania. Forma a úroveň riešenia nepriaznivých sociálnych situácií závisí od ekonomickej nutnosti a ekonomickej možnosti riešenia daných sociálnych problémov. Z legislatívneho hľadiska sa právo sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike, obdobne ako v ostatných vyspelých európskych krajinách, vyvíja v rámci troch systémov – poisťovací systém, systém štátnej sociálnej podpory a systém sociálnej pomoci.

## 1 Systém sociálnopoisťovacích právnych vzťahov

V práve sociálneho zabezpečenia zaujíma osobitné postavenie poisťovací systém a možno konštatovať, že je jednou z najvýznamnejších častí sociálneho práva. Na poisťovacích vzťahoch je vo väčšine vyspelých krajín, a platí to aj pre Slovenskú republiku, založený celý sociálny systém. Ďalšie časti sociálneho práva tento systém dopĺňajú, resp. vyplňajú „medzery“ v sociálnom zabezpečení.

Sociálnopoisťovací systém, ktorý zahŕňa jednak vzťahy sociálneho poistenia upravené zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o sociálnom poistení), ako aj vzťahy verejného zdravotného poistenia upravené zákonom 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 (ďalej len zákon o zdravotnom poistení) možno charakterizovať určitými znakmi.

Jedným zo znakov sociálnopoisťovacích právnych vzťahov je účasť na poistení, pričom môže ísť aj o viacnásobnú účasť na poistení u jedného subjektu. Vychádzajúc z legislatívnej úpravy sociálnopoisťovacích právnych vzťahov, pokiaľ ide o účasť na poistení, táto môže byť povinná alebo dobrovoľná.

Povinná účasť na poistení predstavuje určitý „poisťovací nátlak“, ktorým sa tento druh poistenia odlišuje od dobrovoľnej účasti na poistení. Povinný poisťovací systém znamená, že pri existencii určitých predpokladov daných zákonom, bez ohľadu na vôľu účastníkov, vznikajú sociálnopoisťovacie právne vzťahy a to priamo zo zákona (ex lege). Na vznik sociálnopoisťovacích právnych vzťahov u niektorých subjektov (napr. u zamestnanca) nie je potrebné splnenie prihlasovacej povinnosti a ani platenie poistného.

Osobitné postavenie v rámci povinných poisťovacích vzťahov a predovšetkým v rámci sociálneho poistenia majú samostatne zárobkovo činné osoby. Pri splnení zákonom ustanovených podmienok<sup>1</sup> u týchto subjektov vzniká povinná účasť na sociálnom poistení

\* Doc. JUDr. Ján Matlák, CSc., Právnická fakulta UK, Bratislava.

<sup>1</sup> Samostatne zárobkovo činná osoba je povinne nemocensky a povinne dôchodkovo poistná, ak jej príjem z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti alebo výnos súvisiaci s podnikaním a s inou samostatnou



a podobne ako u zamestnancov, bez ohľadu na prejav ich vôle. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v právnych systémoch viacerých krajín povinné poistenie samostatne zárobkovo činných osôb vzniká na základe žiadosti týchto osôb. To znamená, že tieto osoby nie sú povinne nemocensky a povinne dôchodkovo poistené, ale príslušná právna úprava im dáva možnosť poistiť sa.

Vychádzajúc z legislatívnej úpravy osobného rozsahu sociálneho poistenia môže byť fyzická osoba účastníčkou sociálneho poistenia jednak z titulu zamestnanca, ako aj z titulu samostatne zárobkovo činnnej osoby, prípadne ak splňa zákonom ustanovené podmienky, môže byť súčasne aj dobrovoľne poistená, napr. ak ide o dobrovoľnú účasť zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnnej osoby na dobrovoľnom dôchodkovom poistení.

Problematika osobného rozsahu sociálneho poistenia legislatívnym vývojom sa postupne upravovala, avšak aj naďalej sú v nej určité problémy vhodné na diskusiu. Problém nie je ani tak u povinne poistených subjektov, ako u dobrovoľnej účasti na poistných vzťahoch sociálneho poistenia. V tomto smere za diskutabilné možno považovať napr. vylúčenie povinne nemocensky poistenej osoby na dobrovoľnom nemocenskom poistení. Dotýka sa to zamestnanca a povinne nemocensky poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby. To znamená, že títo účastníci povinného poistného vzťahu nemocenského poistenia si vo viacerých prípadoch dlhodobo platia poistné na nemocenské poistenie, avšak možnosť dobrovoľne sa nemocensky poistiť, a tým zvýšiť si dávku nemocenského poistenia, je u nich vylúčená. Cieľom tejto legislatívnej úpravy bolo „predísť účelovému zvyšovaniu vymeriavacieho základu na určenie súm nemocenských dávok, napr. pri plánovaných medicínskych zákrokoch vyžadujúcich si dočasnú pracovnú neschopnosť v prípadoch, ak zamestnanec vopred vie o prípadnom ukončení pracovnoprávneho vzťahu“. Domnievame sa, že takáto úprava je neodôvodnená a bráni poistencom ekonomicky činným v účasti na dobrovoľnom nemocenskom poistení.

Rovnako diskutabilné je aj zavedenie tzv. „balíčkov“, t. j. poistenec, ak chce byť dobrovoľne nemocensky poistený, musí byť zároveň dobrovoľne dôchodkovo poistený, alebo ak chce byť dobrovoľne poistený v nezamestnanosti, musí byť dobrovoľne poistený nemocensky, ako aj dôchodkovo. Zavedenie tzv. „balíčkov“ bolo odôvodnené zneužívaním možnosti dobrovoľného poistenia. Domnievame sa, že „zneužívanie“ napr. dávok nemocenského poistenia je potrebné riešiť iným spôsobom, napr. skvalitnením kontroly dočasne práceneschopných poistencov. Platná právna úprava núti poistencov, ktorí si chcú na báze dobrovoľnosti vyriešiť nepriaznivú sociálnu situáciu v najbližšom období, napr. z dôvodu dočasnej pracovnej neschopnosti alebo tehotenstva, aby si „dobrovoľne“ riešili sociálnu situáciu, ktorá nastane azda aj za niekoľko rokov, napr. vznik nároku na starobný dôchodok.

Ďalším znakom sociálnopoišťovacích právnych vzťahov je ich deetizácia, čo predstavuje ich samofinancovanie. Tým, že platí odvodová povinnosť, poišťovací systém je príspevkovým systémom, čo znamená, že taxatívne určené subjekty sú povinné platiť príspevky, resp. za určitých zákonom ustanovených podmienok niektoré subjekty môžu platiť poistné. Ustanovením povinných sociálnopoišťovacích vzťahov je spoločnosť chránená od neustáleho poskytovania dávok z jej strany pri vzniku viac-menej objektívnych rizík, teda rizík, s ktorými nemožno kalkulovať, ako sú dočasná pracovná neschopnosť, in-

---

zárobkovou činnosťou bol vyšší ako 12-násobok minimálneho vymeriavacieho základu (1. 7. 2020 – 30. 6. 2021 suma 6 078 €).

validita, staroba, nezamestnanosť, pracovné úrazy, choroby z povolania a pod. Možno konštatovať, že v poisťovacom systéme sú dávky odvodené z príspevkov financovaných poistencami. Už z toho vyplýva, že poisťovací systém predpokladá okrem vzniku určitých rizík aj osobnú participáciu občana. V rámci tohto systému sa vo väčšine krajín, a platí to aj pre Slovenskú republiku, uplatňuje princíp sociálnej solidarity a garancie štátu.

Poisťovací systém sa viaže na výkon ekonomickej činnosti, ktorá umožňuje fyzickej osobe byť poistencom a teda aj plniť si povinnosti súvisiace s odvodovými povinnosťami pre prípad vzniku sociálnej udalosti, v dôsledku ktorej dochádza k strate výkonu zárobkovej činnosti. To znamená, že účastník poistného vzťahu – poistenec, má nárok na dávku, resp. službu (pri zdravotnom poistení) za predpokladu, že si platí poistné, resp. za neho platí poistné iný subjekt (napr. štát)<sup>2</sup>. V poistnom systéme sa uplatňuje princíp zásluhovosti, ako aj princíp sociálnej solidarity. Pokiaľ ide o princíp zásluhovosti, tento „uprednostňuje priznávať dávku sociálneho poistenia len na základe predchádzajúcej príspevkovej povinnosti (výkon – protivýkon, platenie príspevkov, resp. poistného – výplata dávok)<sup>3</sup>. Aj prostredníctvom týchto princípov sa zabezpečuje sociálna ochrana, pri ktorej by mal byť realizovaný princíp sociálnej spravodlivosti.

Osobitné postavenie v práve sociálneho zabezpečenia má princíp solidarity. Posilnenie tohto princípu v sociálnopoisťovacích vzťahoch vyplýva z opatrení, ktoré sa v rámci legislatívneho procesu prijímajú, resp. navrhujú v súvislosti s maximom vymeriavacieho základu pre odvodové povinnosti v sociálnom, ako aj v zdravotnom poistení. Maximum vymeriavacieho základu sa od 1. januára 2017 upravilo na 7-násobok priemernej mzdy zistejnej v rozhodujúcom období, avšak bez zvýšenia maxima denného vymeriavacieho základu na určenie dávok sociálneho poistenia. K zmene došlo iba pri zvýšení maxima denného vymeriavacieho základu z 1,5-násobku na 2-násobok na účely dávok nemocenského poistenia. Domnievame sa, že takýmto posilnením princípu solidarity sa až priveľmi oslabuje princíp participácie v rámci sociálnopoisťovacích právnych vzťahov.

Splnením materiálnych a formálnych predpokladov vzniká poistencovi nárok na niektorú dávku sociálneho poistenia. Domnievame sa, že dávkovým plnením sú pokryté všetky sociálne situácie, ktoré nastanú v rámci sociálnopoisťovacích právnych vzťahov, a možno konštatovať, že aj na primeranej úrovni. Samozrejme, takmer vo všetkých prípadoch by bola potreba zvýšenia súm jednotlivých dávok.

Ostatné legislatívne úpravy v rámci sociálnopoisťovacích právnych vzťahov sú odrazom snahy riešiť vplyv krízy spôsobenej ochorením COVID-19. V súvislosti s týmito úpravami nastali zásadné zmeny pri poskytovaní nemocenského, a to od 1. apríla 2020. Pozitívum vidieť v tom, že poistenec uznaný za dočasne práceneschopného z dôvodu nariadenia karanténneho opatrenia alebo izolácie má nárok na nemocenské, ktoré mu poskytuje príslušná pobočka Sociálnej poisťovne, a to už od prvého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti.

V súvislosti s poskytovaním nemocenského sa domnievame, že v období uvedenej krízy by bolo opodstatnené, aby u zdravotníckych pracovníkov, resp. aj iných osôb zárobkovo činných, ktorým vznikne dočasná pracovná neschopnosť v súvislosti s koronavírusom, sa upravila výška nemocenského napr. na 80 %, resp. aj na 100 % denného vymeriavacie-

<sup>2</sup> V rámci sociálneho poistenia štát platí poistné iba na dôchodkové poistenie v zmysle § 128 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

<sup>3</sup> KRIPPEL, M. Aktuálne otázky v sociálnom poistení. In *Aktuálne výzvy pre sociálne zabezpečenie v 21. storočí*. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2018, s. 35.

ho základu. Uvedená 80 % sadzba zodpovedá súčtu percentuálnej sadzby úrazového príspevku, na ktorý má nárok zamestnanec, ktorý v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania bol uznaný za dočasne práceneschopného<sup>4</sup> a percentuálnej sadzby nemocenského.

V ostatnom období treba pozitívne hodnotiť úpravu materského ako dávky nemocenského poistenia, u ktorej sa percentuálna sadzba postupne upravila z 55 % na 75 % denného vymeriavacieho základu, resp. pravdepodobného denného vymeriavacieho základu, čo znamená, že touto dávkou je pokrytý takmer 100 % čistý príjem poistienkyne z predchádzajúceho zamestnania. Pozitívne treba hodnotiť nielen percentuálnu sadzbu tejto dávky nemocenského poistenia, ale aj dobu jej poskytovania, ktorá sa viaže na dĺžku materskej dovolenky. Pokiaľ ide o dĺžku materskej dovolenky, táto „v zmysle slovenského právneho poriadku je nadštandardná. Slovenská republika patrí medzi krajiny s najdlhším obdobím nároku na materskú dovolenku, a to nielen v Európe, ale aj vo svete.“<sup>5</sup>

V súvislosti s úpravami materského možno sa zamýšľať nad „otcovským“ počas „otcovskej dovolenky“, pretože táto dávka je legislatívne upravená vo väčšine krajín EÚ a Slovenská republika je jednou z vyspelých krajín, kde takýto inštitút nie je legislatívne upravený<sup>6</sup>. Cieľom tohto peňažného plnenia je vo väčšej miere zapojiť mužov do starostlivosti o dieťa a predovšetkým prehĺbiť pozitívne väzby medzi otcom a dieťaťom, ako aj prehĺbiť vzťah medzi otcom a matkou.

Podľa § 39 ods.1 písm. a) zákona o sociálnom poistení má poistenec nárok na ošetrovné. Vzhľadom na nové trendy v spolunažívaní rodičov detí by bolo žiaduce upraviť vymedzenie okruhu fyzických osôb, pri ktorých ochorení vzniká poistencovi nárok na ošetrovné. Platná právna úprava zabezpečuje poistenca ošetrovným v prípade, ak osobne a celodenne ošetruje choré dieťa, chorého manžela, chorú manželku, chorého rodiča alebo chorého rodiča manžela (manželky), ktorého zdravotný stav podľa potvrdenia príslušného lekára nevyhnutne vyžaduje ošetrovanie inou fyzickou osobou, a to aj bez splnenia podmienky spoločnej domácnosti. To znamená, že z tohto okruhu fyzických osôb je vylúčený rodič dieťaťa, ak nie je s poistencom v manželskom zväzku, a to aj za podmienky, ak žijú v spoločnej domácnosti a majú spoločne viacero detí. Poistenec v prípade starostlivosti o druhého chorého rodiča svojich detí nemá nárok na ošetrovné, pričom „pribýva detí narozených svobodným matkám či nesezdaným párom“<sup>7</sup>.

Nárok na ošetrovné má aj poistenec, ak sa osobne a celodenne stará o dieťa do dovŕšenia jedenásteho roku veku, alebo do dovŕšenia osemnásteho roku veku, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom,<sup>8</sup> a takémuto dieťaťu bolo nariadené karanténne opatrenie alebo izolácia, predškolské zariadenie alebo zariadenie sociálnych služieb, v ktorých sa poskytuje dieťaťu starostlivosť, alebo škola, ktorú dieťa navštevuje, boli rozhodnutím príslušných orgánov uzavreté alebo v nich bolo nariadené karanténne opatrenie podľa osobitného predpisu alebo fyzická osoba, ktorá sa inak o dieťa stará, ochorela, bolo

<sup>4</sup> Paragraf 87 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

<sup>5</sup> TREJOVÁ, S. *Rovnaké zaobchádzanie so ženami a mužmi. Osobitné pracovné podmienky tehotných žien a matiek v pracovnom pomere*, Praha: Leges, 2019, s. 145.

<sup>6</sup> <https://www.oecd.org/policy-briefs/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>.

<sup>7</sup> ŠTANGOVÁ, V. Vývojové tendencie sociálneho zabezpečení v ČR na počátku 21. stololetí. In *Sociálne zabezpečenie – na rúžcestí?* Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, Slovak Academic Press, 2014, s. 49.

<sup>8</sup> Pôvodná veková hranica bola ustanovená do desiatich rokov veku dieťaťa, a to bez ohľadu na to, či išlo o zdravé dieťa alebo dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom.

jej nariadené karanténne opatrenie alebo izolácia alebo bola prijatá do ústavnej starostlivosti zdravotníckeho zariadenia, a preto sa nemôže o dieťa starať.

V rámci prechodných ustanovení zákona o sociálnom poistení sa legislatívne upravil nárok na ošetrovné počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19. Nárok na ošetrovné počas pandémie má poistenec, a to od prvého dňa potreby osobného a celodenného ošetrovania alebo osobnej a celodennej starostlivosti a nárok zaniká dňom skončenia potreby osobného a celodenného ošetrovania alebo osobnej a celodennej starostlivosti, ak poistenec osobne a celodenne ošetruje dieťa do dovŕšenia šestnásteho roku veku, ktorého zdravotný stav podľa potvrdenia príslušného lekára nevyhnutne vyžaduje ošetrovanie inou fyzickou osobou, alebo spĺňa podmienky nároku na ošetrovné podľa zákona o sociálnom poistení. Poistenec má nárok na ošetrovné aj v prípade, ak sa stará osobu, ktorá je inak v zariadení sociálnych služieb, avšak toto zariadenie bolo rozhodnutím príslušných orgánov uzavreté alebo v ňom bolo nariadené karanténne opatrenie. Okruh týchto osôb zákon taxatívne vymedzuje a musí ísť o príbuzného v priamom rade, súrodenca, manžela, manželku alebo rodiča manžela alebo manželky.

Ostatnou novelou zákona o sociálnom poistení s účinnosťou od 23. 9. 2020 sa menia podmienky pre poskytovanie ošetrovného. Nárok na ošetrovné nevzniká vtedy, ak dieťa ktoré je riadne zapísané do predškolského zariadenia, poistenec neumiestni do tohto zariadenia z dôvodu obavy o jeho zdravie<sup>9</sup>. S účinnosťou od 1. 9. 2020 to platí aj v prípade, ak z toho istého dôvodu poistenec neprejaví záujem o účasť dieťaťa na prebiehajúcom výchovno-vzdelávacom procese v škole.

Podobne ako pri ošetrovnom, aj pri vdovskom a vdoveckom dôchodku je potrebné sa zamyslieť u osôb (žena a muž), ktoré žijú bez uzatvorenia manželstva, nad možnosťou priznať vdovský (vdovecký) dôchodok, samozrejme, za určitých zákonom ustanovených podmienok, napr. určitá doba spolužitia, starostlivosť o spoločné deti. Domnievame sa, že tieto problémy treba legislatívne riešiť a uvedomiť si, že v niektorých členských štátoch EÚ možno partnerstvo úradne potvrdiť bez toho, aby sa uzavrelo manželstvo, a to formou civilného zväzku alebo registrovaného partnerstva. Pritom nie je tajomstvom, že civilné zväzky a registrované partnerstvá sa v niektorých krajinách EÚ považujú za rovnocenné alebo porovnateľné s manželstvom.

Samozrejme, v rámci dôchodkového poistenia je ďalší rad problémov, ktorým treba v najbližšom období venovať náležitú pozornosť. Predovšetkým ide o problematiku dôchodkového veku, opodstatnenosť dôchodkového stropu 64 rokov alebo stanoviť individuálny dôchodkový strop závislý nie od veku, ale od počtu odpracovaných rokov. Určite aj v budúcnosti na určenie dôchodkového veku je žiaduce zohľadniť počet vychovaných detí.

S týmto veľmi úzko súvisí snaha o legislatívnu úpravu možnosti, aby deti mohli pripievať zo svojich daní a odvodov na dôchodok svojich rodičov. Aj keď túto snahu možno chápať ako „výraz generačnej solidarity“, problém spravodlivosti je však v danom prípade diskutabilný. V rámci dôchodkového poistenia pozornosť treba venovať aj problematike minimálneho dôchodku a valorizácii dôchodkov, a to buď percentuálnou valorizáciou, alebo pevnou sumou. Domnievame sa, že aj pri valorizácii musí byť proporcionalita medzi mierou solidarity a mierou osobnej participácie, pretože jej narušenie môže viesť k neodô-

<sup>9</sup> Paragraf 293 fe zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

vodnenej nivelizácii dávok dôchodkového poistenia, a tým aj k narušeniu ústavného princípu zabezpečenia primeranosti, ktorá je podmienená aj kritériom zásluhovosti. Určite pre väčšinu poberateľov dôchodkov je výhodnejšia percentuálna valorizácia.

Okrem týchto uvedených otázok sú v sociálnom poistení aj ďalšie problémy, nad ktorými je žiaduce sa zamyslieť v súvislosti s plnením ochrannej funkcie práva sociálneho zabezpečenia.

Pri poistení v nezamestnanosti sa vyskytovala určitá disproporcia medzi čakacou dobou a podpornou dobou pre poskytovanie dávky v nezamestnanosti. Jednou z podmienok vzniku nároku na túto dávku bola skutočnosť, že v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie musela byť osoba poistená v nezamestnanosti najmenej dva roky. Táto požiadavka trvania poistenia najmenej dva roky v posledných troch rokoch mala v mnohých prípadoch nepriaznivý dosah na určité okruhy subjektov a v porovnaní s právnymi úpravami členských krajín Európskej únie išlo o jednu z najtvrdšie formulovaných podmienok vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti. S účinnosťou od 1. januára 2018 základnou podmienkou nároku na dávku v nezamestnanosti je, aby poistenec v posledných štyroch rokoch pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie bol poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky. To znamená, že sa predĺžila o jeden rok doba, počas ktorej fyzická osoba môže splniť zákonom ustanovenú podmienku pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti – najmenej dva roky účasti na poistení v nezamestnanosti. Nárok na dávku v nezamestnanosti vzniká odo dňa zaradenia do evidencie uchádzačov o zamestnanie a zaniká uplynutím podporného obdobia, ktoré je šesť mesiacov.

Počas trvania krízovej situácie (mimoriadna situácia, núdzový stav alebo výnimočný stav vyhlásený v súvislosti v ochorením COVID-19) sa podporná doba na poskytovanie dávky v nezamestnanosti 4-krát predlžovala, a to jedenkrát priamo novelou zákona o sociálnom poistení a trikrát na základe nariadenia vlády SR, a to vždy o jeden mesiac. Predĺžené podporné obdobie na účely dávky v nezamestnanosti sa skončilo 31. augusta 2020.

V súvislosti s osobami so zdravotným postihnutím v rámci sociálnopoisťovacích právnych vzťahov treba pozitívne hodnotiť skutočnosť, že takéto osoby, ako aj zamestnávateľia takýchto osôb, platia v zmysle zákona o zdravotnom poistení poisťné na zdravotné poistenie v polovičnej percentuálnej sadzbe. Domnievame sa, že takéto legislatívna úprava by bola vhodná aj v rámci sociálneho poistenia, pretože „zrušenie takýchto úľav, resp. zrušenie nižších percentuálnych sadzieb odvodov za zamestnancov (ako aj v prípade SZČO – zdravotne postihnutých) do Sociálnej poisťovne, má za následok zdraženie a znevýhodnenie tejto pracovnej sily na trhu práce“.<sup>10</sup>

## 2 Systém štátnej sociálnej podpory

Systém štátnej sociálnej podpory je súčasťou sociálneho zabezpečenia. Ide o systém, ktorý sa zameriava predovšetkým na sociálne udalosti, ktoré sú spojené s rodinným životným cyklom (narodenie dieťaťa, starostlivosť o dieťa, výchova dieťaťa, starostlivosť o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, náhradná starostlivosť). Systém štátnej sociálnej podpory predstavuje systém, v ktorého rámci štát uznáva sociálne situa-

<sup>10</sup> MACKOVÁ, Z. Sociálna ochrana osôb so zdravotným postihnutím v Slovenskej republike – fikcia alebo realita? In *Osoba S.8y so zdravotným postihnutím v práve Slovenskej republiky a Českej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, s. 86, ISBN 978-80-7380-497-8.

cie, pri ktorých poskytuje štátne dávky. Na poskytovanie dávok štátnej sociálnej podpory je potrebná existencia určitých skutkových podstát, avšak na rozdiel od poisťovacieho systému, zo strany oprávnených osôb sa nevyžaduje plnenie odvodovej povinnosti. Nárok na dávku štátnej sociálnej podpory má oprávnená osoba bez ohľadu na to, či patrí alebo nepatrí do osobného rozsahu sociálneho poistenia. Z uvedeného vyplýva, že aj v prípade, ak oprávnená osoba je účastníkom sociálnopoisťovacieho právneho vzťahu, táto skutočnosť nie je vylučujúcim faktorom na vznik nároku na štátnu dávku. Na rozdiel od sociálneho poistenia v systéme štátnej sociálnej podpory neplatí princíp kauzality a na jeho zdôvodnenie nestačí ani skutočnosť, že dávky sa poskytujú z daňových prostriedkov, na ktoré prispievala prevažná časť prijímateľov dávok systému štátnej sociálnej podpory.

Pre štátnu podporu, na rozdiel od sociálnej pomoci, je charakteristické rovnaké zabezpečenie všetkých oprávnených, pričom v jednotlivých prípadoch je možné stanoviť aj podmienku príjmu (príspevok na starostlivosť o dieťa), resp. poskytovanie štátnej dávky podmieniť príjmom alebo absenciou príjmu (rodičovský príspevok). V súčasnom období naša platná právna úprava neurčuje limity príjmov pre žiadnu dávku v rámci systému štátnej sociálnej podpory. V rámci tohto systému, ak ide o starostlivosť o rodinu s deťmi, oprávnená osoba pri splnení zákonom ustanovených podmienok si môže uplatniť nárok na viacero štátnych dávok, ktoré z hľadiska frekvencie ich poskytovania sa delia na jednorazové a opakované.

V rámci systému štátnej sociálnej podpory ide predovšetkým o poskytovanie dávok rodinám s deťmi, a to z titulu narodenia dieťaťa a starostlivosti o dieťa. Jednotlivými štátnymi dávkami štát prispieva na pokrytie výdavkov spojených so starostlivosťou o dieťa, pričom nezohľadňuje hľadisko sociálnej a ekonomickej opodstatnenosti, teda neskúma príjmovú situáciu rodiny. V danom prípade nejde o testované dávky poskytované tým, ktorí to vzhľadom na svoju sociálnu a ekonomickú situáciu potrebujú. Z tohto dôvodu by bolo žiaduce zo strany kompetentných orgánov v rámci systému štátnej sociálnej podpory venovať pozornosť princípu sociálnej solidarity a pri niektorých dávkach tohto systému zaviesť sledovanie príjmu oprávnenej osoby. Domnievame sa, že táto požiadavka je opodstatnená napr. pri prídavku na dieťa. Sme si vedomí, že pri testovaných dávkach je veľkou nevýhodou zníženie počtu oprávnených osôb, ako aj administratívna náročnosť pri sledovaní skutočného príjmu oprávnenej osoby, ako aj osôb spolu s ňou posudzovaných v rozhodujúcom období.

V práve sociálneho zabezpečenia, a teda aj v systéme štátnej sociálnej podpory, v oveľa väčšom rozsahu by sa mala pozornosť venovať občanom so zdravotným postihnutím s dôrazom na deti s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom. Pokiaľ ide o systém štátnej sociálnej podpory, s týmto okruhom detí sa možno stretnúť napr. pri uplatnení nároku na rodičovský príspevok a príspevok na starostlivosť o dieťa. Týmito príspevkami štát prispieva rodičovi alebo fyzickej osobe, ktorej je dieťa zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov, na úhradu výdavkov vynaložených na starostlivosť o dieťa do troch rokov veku dieťaťa alebo do šiestich rokov veku dieťaťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom. Pozitívne treba hodnotiť skutočnosť, že rodičovský príspevok patrí aj na zdravé dieťa, a to do šiestich rokov veku, ktoré je zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov, a to najdlhšie tri roky od právoplatnosti prvého rozhodnutia o zverení dieťaťa do starostlivosti tej istej oprávnenej osobe. Ide o okruh detí, obdobne ako pri poskytovaní rodičovského príspevku.

Dňa 1. januára 2020 nastala zásadná zmena vo výške rodičovského príspevku. Týmto dňom suma rodičovského príspevku sa upravila na 270 € mesačne, resp. 370 € mesačne, ak sa oprávnenej osobe, ktorá o rodičovský príspevok požiadala, pred vznikom nároku na rodičovský príspevok vyplácalo z dôvodu starostlivosti o toto dieťa materské alebo obdobná dávka ako materské. Na poskytovanie vyššej sumy rodičovského príspevku nie je podmienka ekonomickej činnosti, ale výplata materského. Aj keď ide o podstatné zvýšenie sumy rodičovského príspevku a táto právna úprava predstavuje za posledné roky najvyšší nárast, treba sume tejto dávky venovať aj naďalej pozornosť. Cieľom rodičovského príspevku je posilnenie podpory rodín s deťmi v predškolskom veku a zmiernenie rozdielu v strate príjmu zo zárobkovej činnosti rodiča, ktorý poberal materské.

Pokiaľ ide o dávky štátnej sociálnej podpory, je to práve rodičovský príspevok, ktorého poskytovanie sa legislatívne upravilo v dôsledku krízovej situácie. Podľa nariadenia vlády SR č. 102/2020 Z. z. o niektorých opatreniach v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19, rodičovský príspevok patrí oprávnenej osobe aj od kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom zanikol nárok na rodičovský príspevok z dôvodu, že i dieťa dovŕšilo tri roky veku, šesť rokov veku, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom alebo o dieťa, ktoré je zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov, alebo ak uplynuli tri roky od právoplatnosti prvého rozhodnutia o zverení dieťaťa do starostlivosti oprávnenej osoby. Na rozdiel od poskytovania rodičovského príspevku mimo krízovej situácie, v danom prípade u oprávnenej osoby, sa vyžaduje absencia príjmu zo závislej činnosti, príjmu z podnikania alebo z inej samostatnej zárobkovej činnosti. Ďalšou podmienkou je, že oprávnená osoba nie je poberateľom dávky sociálneho poistenia, dôchodku starobného dôchodkového sporenia, dôchodku doplnkového dôchodkového sporenia, dávky sociálneho zabezpečenia alebo peňažného príspevku na opatrovanie na toto dieťa. Rodičovský príspevok sa poskytuje v rovnakej sume, v akej bol poskytovaný, a to najdlhšie do konca krízovej situácie. V prípade, že sa oprávnenej osobe vypláca ošetrovné, alebo ak je oprávnenej osobe poskytnuté služobné voľno s nárokom na služobný plat z dôvodu osobnej a celodennej starostlivosti o dieťa, ktorých suma je nižšia ako suma rodičovského príspevku, rodičovský príspevok sa poskytuje vo výške rozdielu medzi sumou rodičovského príspevku a sumou ošetrovného, resp. služobného platu. Túto úpravu hodnotíme pozitívne, pretože podporuje rodiny, ktoré po zániku nároku na rodičovský príspevok sú v nepriaznivej finančnej situácii a vzhľadom na pandémiu nemajú možnosť zabezpečiť si príjem.

Zásadný rozdiel pri poskytovaní rodičovského príspevku a príspevku na starostlivosť o dieťa je okrem výšky sumy dávky aj v ekonomickej aktivite a pasivite oprávnenej osoby. Kým pre vznik nároku na rodičovský príspevok oprávnená osoba môže byť, ale aj nemusí byť ekonomicky činná, príspevok na starostlivosť o dieťa sa poskytuje rodičovi, keď vykonáva zárobkovú činnosť alebo študuje dennou formou na strednej škole alebo vysokej škole. Samozrejme, počas tejto činnosti, musí byť dieťaťu zabezpečená starostlivosť, a to poskytovateľom starostlivosti o dieťa.<sup>11</sup> Ustanovenie podmienky ekonomickej činnosti môže mať

<sup>11</sup> Poskytovateľ starostlivosti o dieťa je:

- zariadenie zriadené podľa osobitných predpisov (detské jasle, materská škola),
- iná právnická osoba, ktorá poskytuje starostlivosť dieťaťu,
- fyzická osoba, ktorá poskytuje starostlivosť dieťaťu na základe živnostenského oprávnenia,
- iná fyzická osoba, ak nie je osobou vyššie uvedenou a nevypláca sa jej rodičovský príspevok,
- rodič, ktorý vykonáva zárobkovú činnosť a nezabezpečí starostlivosť o svoje dieťa iným poskytovateľom.

v niektorých prípadoch diskriminačný charakter, pretože napr. rodič, ktorý sa stará o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, resp. o dieťa ťažko zdravotne postihnuté, má minimálne predpoklady na výkon zárobkovej činnosti. To isté platí aj v prípade, ak rodič je osobou so zdravotným postihnutím alebo osobou s ťažkým zdravotným postihnutím a má dieťa do troch rokov veku. Vylúčenie tejto osoby z možnosti uplatniť si nárok na príspevok na starostlivosť o dieťa má pre danú rodinu okrem iného aj ekonomický dosah.

Podobne ako pri sociálnom poistení, aj v systéme štátnej sociálnej pomoci problém je, ak ide o nezaopatrené dieťa. S vymedzením tohto pojmu, ako sme už spomenuli, sa stretávame v poisťovacom systéme (sociálne poistenie, zdravotné poistenie), v systéme štátnej sociálnej podpory, ako aj v systéme sociálnej pomoci. To znamená, že ide o systémy, v ktorých sa uplatňuje jednak princíp poisťovací, ako aj princíp zabezpečovací. Nezaopatrenosť dieťaťa je sociálnou udalosťou, ktorá pre jednotlivé systémy je rozdielne časovo obmedzená.

Pokiaľ ide o štátnu sociálnu podporu a sociálnu pomoc z okruhu nezaopatrených detí, je vylúčený ešte širší okruh detí ako v rámci sociálneho poistenia, pretože na tieto účely sa za nezaopatrené dieťa nepovažuje dieťa, ktorému vznikol nárok na invalidný dôchodok, čo znamená, že toto vylúčenie sa vzťahuje aj na deti, ktoré majú pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť pod hranicu 70 %, t. j. ide o deti, ktoré majú pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 40 % do 70 %. Vylúčenie týchto detí z okruhu nezaopatrených detí je pravdepodobne v dôsledku priznania invalidného dôchodku, t. j. v dôsledku príjmu tohto dieťaťa. U ostatných detí sa príjem z akejkolvek zárobkovej činnosti, a to bez ohľadu na jeho výšku, na účely napr. prídavku na dieťa alebo príplatku k prídavku na dieťa nesleduje. Právo Európskej únie pritom vymedzuje šesť hlavných diskriminačných dôvodov, pri ktorých je zabezpečená prísnejšia právna ochrana ako pri ostatných diskriminačných dôvodoch: jedným z týchto dôvodov je práve zdravotné postihnutie, resp. nepriaznivý zdravotný stav.

„V Slovenskej republike sa štátne sociálne dávky poskytujú na základe príslušných parciálnych (samostatných) zákonov, síce s určitými prvkami previazanosti, ale bez znakov jednotného systému.“<sup>12</sup> Vzhľadom na túto skutočnosť a požiadavky aplikačnej praxe v najbližšom období v systéme štátnej sociálnej podpory je žiaduce zjednotiť právnu úpravu dávok poskytovaných rodinám s deťmi a tým vytvoriť ucelený systém, napr. prijatím zákona o štátnej podpore.

### 3 Systém sociálnej pomoci

Systém sociálnej pomoci je oporným systémom sociálneho zabezpečenia pri ťažkých životných situáciách (v hmotnej núdzi), počas ktorých má každého zabezpečiť existenčným minimom a riešiť problematiku rizika chudoby a sociálneho vylúčenia. „Na národnej úrovni je cieľom Slovenskej republiky znížiť riziko chudoby alebo sociálneho vylúčenia, a to vymaniť z rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia aspoň 170 tis. ľudí do roku 2020.“<sup>13</sup>

Systém sociálnej pomoci sa orientuje na sociálny dávkový systém, zohľadňujúci individuálne potreby žiadateľov. Tento systém sociálneho zabezpečenia sa uplatňuje vtedy, keď inú pomoc, predovšetkým z hľadiska vyživovacej povinnosti, nie je možné dosiahnuť.

<sup>12</sup> GAJDOŠÍKOVÁ, L. 25 rokov v sociálnom zabezpečení. In *Sociálne zabezpečenie – na rázcestí?* Bratislava : Ústav štátu a práva SAV. Slovak Academic Press, 2014, s. 27.

<sup>13</sup> MPSVR SR: Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2019. [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/2020/sprava\\_o\\_soc\\_situacii\\_obyvatelstva\\_sr\\_2019.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/2020/sprava_o_soc_situacii_obyvatelstva_sr_2019.pdf).



Cieľom systému sociálnej pomoci je upraviť režimy a systémy práce tak, aby príjemcu sociálnej pomoci a jeho spoločenské prostredie čo možno najviac stimulovali k aktívnemu riešeniu nepriaznivej materiálnej a sociálnej situácie a aby štátu zostali iba činnosti sociálno-právnej ochrany občana a činnosti garantujúce mu pomoc v prípade hmotnej núdze.

Pri zásade subsidiarity to znamená, že sociálna pomoc sa poskytne iba tomu, kto si nevie pomôcť sám alebo nedostáva potrebnú pomoc z inej strany. To znamená, že spoločnosť vstupuje do konania iba vtedy, keď všetky ostatné možnosti pomoci zlyhali.

Zásada individuálnej pomoci zasa znamená, že druh, forma a miera pomoci závisia predovšetkým od individuálnej situácie príjemcu, od druhu jeho potrieb a miestnych pomerov. Dôvod na potrebu poskytnúť sociálnu pomoc nie je podstatný, čo znamená, že je jedno, či núdzový stav nastal vinou žiadateľa alebo bez jeho viny.

Rovnako ako pri štátnej podpore, ani pri sociálnej pomoci neplatí princíp kauzality, ale uplatňuje sa finálny spôsob nazerania.

Systém pomoci v hmotnej núdzi okrem zvýšenia príjmu v domácnosti musí obsahovať aj určité motivačné prvky, ktoré vedú osobu k aktivite a predovšetkým k snahe zvýšiť si tieto príjmy vlastnou prácou. Z tohto pohľadu v slovenskej právnej úprave sú určité medzery a je diskutabilné, či snahy o ich odstránenie sú vždy adekvátne. Ako príklad možno uviesť ostatnú legislatívnu úpravu, t. j. uvedený zákon o sociálnej pomoci, v ktorého zmysle pre vznik nároku na dávku sociálnej pomoci sa vyžaduje výkon určitej činnosti, ktorou sa rozumie výkon menších obecných služieb alebo dobrovoľníckych činností.

Práve ustanovenie tejto podmienky vyvolalo a domnievame sa, že oprávnené, v teoretickej oblasti, ako aj v praktickej činnosti diskusiu o jej opodstatnenosti. Diskutabilné sú niektoré okruhy subjektov, na ktoré sa táto povinnosť nevzťahuje, resp. absencia niektorých okruhov subjektov, ale predovšetkým súlad s Ústavou Slovenskej republiky.

## Záver

Problematike sociálnej ochrany, ktorá sa má realizovať predovšetkým prostredníctvom legislatívnej úpravy, treba neustále venovať náležitú pozornosť. Nástroje sociálnej ochrany musia viesť k upevňovaniu sociálnej dôstojnosti človeka a vytvárať prekážky sociálnemu vylúčeniu.

## Literatúra

- GAJDOŠÍKOVÁ, L. 25 rokov v sociálnom zabezpečení. In *Sociálne zabezpečenie – na rúzcestí?* Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, Slovak Academic Press, 2014
- KRIPPEL, M. Aktuálne otázky v sociálnom poistení. In *Aktuálne výzvy pre sociálne zabezpečenie v 21. storočí*. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2018. ISBN 978-80-89607-72-3
- MACKOVÁ, Z. Sociálna ochrana osôb so zdravotným postihnutím v Slovenskej republike – fikcia alebo realita? In *Osoba S.ŏy so zdravotným postihnutím v práve Slovenskej republiky a Českej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, ISBN 978-80-7380-497-8
- ŠTANGOVÁ, V. Vývojové tendence sociálneho zabezpečení v ČR na počátku 21. stoločí. In *Sociálne zabezpečenie – na rúzcestí?* Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, Slovak Academic Press, 2014
- TRELIOVÁ, S. Rovnaké zaobchádzanie so ženami a mužmi. *Osobitné pracovné podmienky tehotných žien a matiek v pracovnom pomere*. Praha : Leges, 2019

# Ako ďalej v sociálnom zabezpečení?

(systémovosť práva sociálneho zabezpečenia a jeho ústavné limity)

MACKOVÁ, Z.\*

## Úvod – vývoj sociálneho zabezpečenia

Riešenie sociálnych problémov sprevádzajúcich ľudskú spoločnosť od jej počiatkov, ako sú napr. hlad, bieda, nevzdelanosť, chudoba, nezamestnanosť atď., bolo v predkapitalistických formáciách len ojedinelým javom.

Klasické sociálne zabezpečenie sa bezprostredne spája s obdobím kapitalizmu a za jeho kolísku sa považuje Nemecko, kde v rokoch 1883 až 1889 došlo k prijatiu troch zákonov upravujúcich poistenie pre prípad choroby – t. j. zákon o nemocenskom poistení (1883), pracovného úrazu – t. j. zákon o úrazovom poistení (1884), invalidity a staroby – t. j. zákon o starobnom a invalidnom poistení (1889).<sup>1</sup>

Uvedené zákony inšpirovali aj Rakúsko-Uhorsko, avšak prevažne len rakúsku časť vrátane českého územia, kde za vlády predsedu vlády E. F. J. Taaffeho došlo k zavedeniu povinného verejnoprávneho poistenia na základe prijatia zákona o úrazovom poistení robotníkov (1888), zákona o nemocenskom poistení robotníkov (1888) a zákona o bratských pokladniach (1889).<sup>2</sup> Dňa 1. januára 1909 nadobudol účinnosť zákon č. 1 z roku 1907 o penzijnom poistení súkromných zamestnancov, ktorý platil len pre Rakúsko a ktorým bolo zavedené systematické penzijné poistenie pre prípad invalidity, staroby a vdovstva pre súkromných zamestnancov a im na roveň postavených osôb, ako napr. obchodných pomocníkov a štátnych zamestnancov, ktorí nepodliehali tzv. definitívnemu štátnemu penzijnému zaopatreniu.<sup>3</sup>

Po vzniku prvej Československej republiky v roku 1918 došlo k prevzatiu systému sociálneho poistenia z Rakúsko-Uhorska, a to úrazového, nemocenského, banického poistenia a penzijného poistenia súkromných zamestnancov. V tomto období sociálne zabezpečenie pokrývalo približne jednu pätinu obyvateľstva, avšak niektorým skupinám nebolo priznané vôbec. Koncom roka 1920 bol daný návrh na riešenie starobného a invalidného poistenia a pre vtedajšiu Švehlovu vládu sa všeobecná úprava sociálneho poistenia stala nevyhnutnosťou. Došlo k prijatiu zákona č. 221/1924 Zb. o poistení zamestnancov pre prípad choroby, invalidity a staroby, ktorý nadobudol účinnosť až 1. júla 1926 a zákona č. 221/1925 Sb. o nemocenskom poistení štátnych zamestnancov.<sup>4</sup> „Princíp dobrovoľnosti sa ukázal ako nedostatočný z dôvodu malej zodpovednosti niektorých zamestnancov za svoj vlastný osud, a z toho dôvodu, ako aj vzhľadom na rozvoj priemyslu a celkový spoločenský pokrok sa prešlo od dobrovoľného poistenia zamestnancov k povinnému poisteniu zamestnancov.“<sup>5</sup>

Po druhej svetovej vojne na území Československa došlo k závažným politickým i ekonomickým zmenám, ktoré sa zákonite premietli aj do oblasti sociálnej. Dňa 1. októbra 1948

\* JUDr. Zuzana Macková, PhD., Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta UK, Bratislava.

<sup>1</sup> Bližšie pozri: MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 35 – 50.

<sup>2</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 44.

<sup>3</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 45.

<sup>4</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 45 – 46, 55.

<sup>5</sup> TRÖSTER, P. a kolektív. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 3. vyd. Praha : C. H. BECK, 2005, s. 30.

nadobudol účinnosť zákon č. 99 o národnom poistení, na ktorého základe došlo k zjednoteniu rôznych poisťovacích sústav, ako aj poistenia rôznych rizík – pre prípad choroby a materstva (*t. j. nemocenské poistenie*) a pre prípad staroby, invalidity, straty živiteľa v dôsledku smrti a pre prípad úrazu (*t. j. dôchodkové poistenie*). Poistenie sa rozšírilo o ďalšie skupiny obyvateľstva, došlo k zrovnoprávneniu nárokov robotníkov a ostatných zamestnancov, ako aj k rozšíreniu o hospodáriacich roľníkov, a pre všetky pracovné kategórie bola prijatá jednotná právna úprava, v ktorej zmysle platili príspevky spoločne zamestnanci, zamestnávateľa aj štát.<sup>6</sup> V období od roku 1953 sa finančné prostriedky určené na sociálne zabezpečenie začali prerozdeľovať prostredníctvom štátneho rozpočtu. Až do roku 1988 bolo prijatých viacero právnych úprav týkajúcich sa nemocenského poistenia zamestnancov,<sup>7</sup> sociálneho zabezpečenia nielen zamestnancov,<sup>8</sup> ale aj družstevných roľníkov,<sup>9</sup> ako aj zdravia všetkého obyvateľstva<sup>10</sup> a jednotného dôchodkového zabezpečenia a sociálnej starostlivosti všetkých zamestnancov a družstevných roľníkov s výnimkou samostatne hospodáriacich občanov.<sup>11</sup>

Z uvedeného je zrejmé, že vo východnej a strednej Európe vrátane bývalého Československa od druhej svetovej vojny do roku 1989 sa realizoval univerzalistický, resp. kolektivistický model sociálnej politiky založený na princípe štátneho paternalizmu realizovaného prostredníctvom financovania všeobecných (*najmä*) priamych daní a rovnosti šancí s cieľom zabezpečiť každému dobré zdravie, vzdelanie, bývanie a nevyhnutné príjmy pre ľudsky dôstojnú existenciu. V podstate išlo o presadenie princípu faktickej (*materiálnej*) rovnosti smerujúcej k sociálnej rovnosti a spravodlivosti. Za najväčšie negatívum tohto obdobia sa považovala absencia slobody najmä v ekonomickej, ako aj politickej oblasti.<sup>12</sup>

Prechod k trhovej ekonomike po roku 1989 potvrdil nevyhnutnosť uskutočnenia reformy, t. j. zmeny v oblasti sociálneho zabezpečenia. V súvislosti s realizáciou daňovej reformy k 1. januáru 1992<sup>13</sup> sa potvrdila nevyhnutnosť prejsť od systému štátneho sociálneho zabezpečenia, ktoré pozostávalo z nemocenského poistenia, dôchodkového zabezpečenia, zo štátnych sociálnych dávok a systému sociálnej starostlivosti, k verejnoprávnemu sociálnemu poisteniu.<sup>14</sup> Inšpirujúc sa systémami sociálneho zabezpečenia vo vyspelých krajinách Európy bola vypracovaná Konceptia transformácie sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike (1996), v ktorej zmysle bolo cieľom vytvorenie viacpilierovej sústavy sociálneho zabezpečenia pozostávajúcej zo systémov sociálneho poistenia – tzv. 1. piliera (*obsahujúceho nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti*),<sup>15</sup> štátnej sociálnej podpory (*upravujúcou štátne sociálne dávky*), sociálnej pomoci,

<sup>6</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 58.

<sup>7</sup> Bližšie pozri zákon č. 54/1956 Zb. o nemocenskom poistení zamestnancov v znení neskorších predpisov.

<sup>8</sup> Bližšie pozri zákon č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov.

<sup>9</sup> Bližšie pozri zákon č. 103/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení družstevných roľníkov v znení neskorších predpisov.

<sup>10</sup> Bližšie pozri zákon č. 20/1966 Zb. o starostlivosti o zdravie ľudu v znení neskorších predpisov.

<sup>11</sup> Bližšie pozri zákon č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov a zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov.

<sup>12</sup> Bližšie pozri: MACKOVÁ, Z. *Základný princíp práva – sociálna (ne)spravodlivosť*. In Bratislavské právnické fórum 2015, Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. s. 169-183 /CD-ROM/. ISBN 978-80-7160-411-2. /Bratislavské právnické fórum 2015 : Rovnosť a nerovnosť pred zákonom vo vzťahu k slabším subjektom práva : medzinárodná vedecká konferencia. Bratislava, 9. – 10. 10. 2015/

<sup>13</sup> Bližšie pozri zákon č. 286/1992 Zb. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

<sup>14</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 61-63.

<sup>15</sup> Bližšie pozri zákon NR SR č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia, ako aj zákon NR SR č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej

ako aj doplnkového dôchodkového poistenia – tzv. 2. piliera<sup>16</sup> a individuálneho poistenia na komerčnej báze. Po roku 2000 došlo k najväčším zmenám v rámci poistného systému (tzv. 1. piliera), ktorého rozsah sa rozšíril nielen o úrazové poistenie (od 1. 4. 2002),<sup>17</sup> ale aj o poistenie v nezamestnanosti a o garančné poistenie (od 1. 1. 2004.)<sup>18</sup> Systém doplnkového dôchodkového poistenia (tzv. 2. pilier) sa zmenil na doplnkové dôchodkové sporenie (stal sa tzv. 3. pilierom poistného systému)<sup>19</sup> a došlo k zavedeniu starobného dôchodkového sporenia (tzv. 2. piliera).<sup>20</sup>

V nasledujúcich riadkoch sa pokúsime nájsť odpoveď, či je potrebné meniť systémovosť práva sociálneho zabezpečenia, ktorá je v intenciách Ústavy Slovenskej republiky.

## 1 Všeobecne o pojme systém práva

Štát, v ktorom ľudské spoločenstvo našlo svoje završenie, by mal komplexne a účinne garantovať podmienky pre seberealizáciu svojich občanov prostredníctvom právneho systému (*poriadku*). „Ubi societas, ibi ius“, hovorievali už starovekí Rimania, t. j. kde je právo, tam je aj spoločnosť. Vznik právneho poriadku a štátu je bezprostredne spojený s presadzovaním vôle a záujmov vládnucej triedy, ktorá je obsiahnutá v právnom poriadku upravujúcim medziľudské vzťahy. Právna úprava sa týka predovšetkým regulácie správania sa ľudí, ich konania, čo je v podstate prejavom vedomia a vôle ľudí, čo možno zároveň považovať za ich seberealizáciu, zabezpečovanie ich existencie a potrieb v najširšom slova zmysle. Avšak história je dôkazom, že právny poriadok žiadnej triednej spoločnosti nemôže úplne uspokojiť všetky ľudské potreby podľa želania a vôle nespočetného množstva jedincov alebo skupín. Právny poriadok správaniu ľudí vymedzuje iba určité hranice, čo sa nazýva tzv. súkromnou autonómiou a vlastné uspokojovanie ich potrieb ponecháva na samotných jedincov.<sup>21</sup>

Pod pojmom **právo** (*ius*) Rimania rozumeli **právny poriadok**, t. j. súhrn právnych noriem – resp. **tzv. objektívne právo a tzv. subjektívne právo** – t. j. oprávnenie niečo mať, niečo užívať, niečo žiadať. **Objektívne právo** delili na **právo verejné** (*ius publicum*) – zamerané na záujem rímskeho štátu a jeho majetok, a na **právo súkromné** (*ius privatum*) – zamerané na záujem jednotlivcov. Už v tomto období súkromné právo pozostávalo z troch častí, a to z práva občianskeho alebo civilného (*ius civile*), ktoré bolo rozvíjané najmä právnikmi, platilo len pre rímskych občanov a bolo založené na princípe personality, z práva cudzineckého (*ius gentium*) a z práva prirodzeného (*ius naturale*) platného pre všetkých ľudí bez rozdielu, ba dokonca aj pre zvieratá.<sup>22</sup>

Prostredníctvom právneho poriadku vládnuca trieda upravuje širokú oblasť medziľudských vzťahov, na ktorých má eminentný záujem a povýšených na právne vzťahy, ktoré

poisťovní v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 10/1993 Z. z. o Fonde zamestnanosti v znení neskorších predpisov, ako aj zákon NR SR č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

<sup>16</sup> Bližšie pozri zákon NR SR č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 70.

<sup>18</sup> Bližšie pozri zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> Bližšie pozri zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>20</sup> Bližšie pozri zákon č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>21</sup> REBRO, K. *Rímske právo súkromné*. Bratislava : Obzor, 1980, s. 95-96.

<sup>22</sup> REBRO, K. dielo citované v poznámke 21, s.11-12.

v spoločnosti nielen existujú, ale ktoré majú existovať a utvárať sa podľa vôle vládnucej triedy. Cieľom je určiť vzťahy v spoločnosti medzi ľuďmi a vymedziť osobné medziľudské vzťahy, predovšetkým poskytnutie a použitie schopnosti, resp. služieb jedného človeka v prospech človeka druhého. Právnym poriadkom priznaná prednosť využívať určité možnosti poskytované vonkajším svetom na uspokojovanie ľudských potrieb je nesporne výhodou oproti tým príslušníkom spoločnosti, ktorým sa táto výhoda nepriznáva a ktorí sú v dôsledku toho zaviazaní znášať a rešpektovať zvýhodnenie iných. Právnym poriadkom priznané zvýhodnenie alebo priznaná výhoda a prednosť sa nazýva subjektívnym právom a postavenie tých, ktorí sú zaviazaní znášať a rešpektovať výhodu druhého, sa nazýva subjektívna povinnosť. Subjektívne právo a subjektívna povinnosť vyplývajú z práva objektívneho pre určité subjekty ako nositeľov práv a povinností. Vládnuca trieda uvádzala svoje predstavy o usporiadaní spoločenského života prostredníctvom právneho poriadku a donucovacej štátnej moci. Avšak v žiadnej spoločensko-ekonomickej formácii nedošlo k úplnému premietnutiu subjektívnych práv a subjektívnych povinností do reálneho života z dôvodu nerešpektovania subjektívnych práv a nedodržiavania subjektívnych povinností. Vzhľadom k tomu bolo nevyhnutné zabezpečiť ochranu subjektívnych práv, t. j. ochranu postavenia právne zvýhodnených.<sup>23</sup>

Ak sa hovorí o subjektívnych právach, treba mať na zreteli obsah subjektívneho práva (*obsah zvýhodnenia*) i zabezpečenie jeho ochrany. Teória subjektívneho práva bola rozpracovaná najmä prirodzenoprávnou školou v tom zmysle slova, že subjektívne právo ako určité oprávnenie priznávala človeku ako dané od prírody, bez ohľadu na štátne zriadenie a bez ohľadu na priznanie štátnej ochrany. Rimania postupne dospeli ku koncepcii subjektívneho práva ako oprávnenia vyplývajúceho z objektívneho právneho poriadku. Subjektívne právo Rimania delili na absolútne právo a relatívne právo a na rodinné (*osobné*) právo a majetkové právo.

**Absolútnym subjektívnym právom** sa rozumelo také právo, ktoré oprávnenému zabezpečovalo právnu výhodu voči všetkým, t. j. oprávnený nemal byť nikým rušený alebo nerešpektovaný (*erga omnes*). Ostatní členovia spoločnosti boli povinní znášať výhody oprávneného, avšak neboli povinní niečo pozitívne robiť. Absolútny charakter subjektívneho práva spočíval v povinnosti plného rešpektovania absolútne oprávneného. Typickým príkladom bolo právo vlastnícke a tzv. obmedzené vecné práva k cudzej veci, právo dedičské a práva osobné a rodinné vyplývajúce z právnej moci hlavy rodiny, manželskej, poručníckej, opatrovníckej a patrónskej.

**Relatívnym subjektívnym právom** sa rozumelo také právo, ktoré oprávnenému zabezpečovalo výhodu v tom zmysle, že jeden alebo viacerí boli v jeho záujme povinní kladným alebo záporným správaním alebo plnením niečo dať, urobiť, neurobiť atď. Išlo o nárok na plnenie alebo správanie. Právo bolo vždy namierené len proti určitej osobe alebo osobám. Typickým príkladom bolo záväzkové právo.

Na základe uvedeného sa subjektívne práva delili na rodinné (*osobné*), v popredí ktorých boli sociálne a mravné výhody (*záujmy*), a majetkové, v ktorých popredí boli ekonomické (*hospodárske*) záujmy vyjadriteľné v peniazoch.<sup>24</sup>

**Právny poriadok** danej spoločnosti predstavuje **súhrn všetkých právnych noriem a ako celok je odrazom daných sociálno-ekonomických vzťahov**. Každá právna nor-

<sup>23</sup> REBRO, K. dielo citované v poznámke 21, s. 27.

<sup>24</sup> REBRO, K. dielo citované v poznámke 21, s. 28-29.

ma má dvojaký vzťah, a to k realite, ktorú reguluje (*upravuje*), a k ostatným právnym predpisom, pričom musí byť v súlade s oboma, t. j. s realitou i s ostatnými právnymi predpismi. V rámci právneho poriadku sú obsiahnuté relatívne autonómne vzťahy, ako napr. majetkové vzťahy, vzťahy medzi občanom a štátom, rodinné vzťahy atď. Táto autonómnosť umožňuje vyčleniť do zvláštného právneho odvetvia súhrn právnych noriem upravujúcich tieto autonómne vzťahy. Rozhodujúce kritérium predstavuje **predmet právnej úpravy**, t. j. jednotlivé druhy spoločenských vzťahov. Na základe uvedeného možno konštatovať, že **systém práva je určený objektívne**, avšak **samostatnosť jednotlivých právnych odvetví je relatívna**. Systém práva vytvára technické predpoklady pre prehľadnejšie usporiadanie právnych noriem, pre kodifikáciu. Pozitívne právo regulujúce spoločenské vzťahy obsahuje v sebe objektívne určené rozčlenenie, avšak zároveň **relatívnosť autonómnych vzťahov spôsobuje aj ich prelínanie, takže vznikajú normy zasahujúce do dvoch i viac právnych odvetví**.<sup>25</sup>

**Oblasť verejného a súkromného práva sa vzájomne prelínajú a zároveň sú tieto sféry relatívne samostatné.** V podstate ide o ich **vzájomný dialektický vzťah**, pretože **účinná preferencia spoločenských záujmov nie je v zásade ničím iným iba preferenciou oprávnených individuálnych záujmov**.<sup>26</sup>

Pojem verejný záujem vyjadruje ochranu vecí verejných, verejného poriadku, verejných inštitúcií a používa sa ako protiklad k pojmu súkromný záujem. Vychádzajúc aj z historického exkurzu delenia rímskeho práva na verejné a súkromné, sa možno jednoznačne stotožniť s prístupom P. Holländera, ktorý takéto členenie úzko spája s potrebou upraviť vzťah štátu a spoločnosti, fungovanie štátu ako verejnej moci a tovarovo-peňažné vzťahy.<sup>27</sup> Hovorí o vertikálnom systéme práva, ktorý člení podľa druhu tovarovo-peňažných vzťahov a foriem štátno-mocenského riadenia spoločnosti a horizontálnom systéme podľa jednotlivých oblastí spoločenských potrieb, do ktorých prirodzene možno zahrnúť tak tovarovo-peňažné vzťahy, ako aj verejnomocenské vzťahy. Podľa K. Tóthovej štruktúru systému práva (právneho poriadku) môžu tvoriť právne odvetvia, ktoré sú súčasťou buď súkromného, alebo len verejného práva, ale taktiež právne odvetvia, ktoré zahŕňajú právne normy upravujúce verejnoprávne, ako aj súkromnoprávne vzťahy s príslušnou prevalenciou konkrétnych vzťahov.<sup>28</sup>

Dichotómia práva na právo súkromné a verejné úzko súvisí s metódou právnej úpravy (regulácie), pod ktorou Z. Gregorová rozumie špecifický spôsob právneho regulovania, vyjadrujúci povahu a mieru pôsobenia jednotlivých účastníkov právneho vzťahu na vznik a rozvíjanie tohto vzťahu, resp. vyjadrujúci povahu a mieru účasti subjektov právneho vzťahu na formovanie jeho obsahu. Rozlišuje v podstate dve základné metódy právnej úpravy, a to **metódu občianskoprávnu** (*resp. súkromnoprávnu metódu právnej regulácie*) vyjadrujúcu rovnosť subjektov právneho vzťahu, t. j. žiadny z účastníkov právneho vzťahu nemôže o právach a povinnostiach druhého účastníka rozhodovať autoritatívne, proti jeho vôli a **metódu administratívnoprávnu** (*resp. verejnoprávnu metódu právnej regulá-*

<sup>25</sup> ŠAMALÍK, F. *Právo a spoločnosť*. Praha : Academia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1965, s. 145-147.

<sup>26</sup> ŠAMALÍK, F. dielo citované v poznámke 25, s. 151.

<sup>27</sup> HOLLÄNDER, P. *Základy legislatívnej techniky (doktorská dizertačná práca)*. Bratislava : PraF UK, 1991, s. 50.

<sup>28</sup> TÓTHOVÁ, K. a kol. *Základy správneho práva hmotného*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 1992, s. 39.

cie) vyjadrujúcu nadriadenosť a podriadenosť medzi subjektmi právneho vzťahu, pričom poukazuje na to, že možno taktiež hovoriť o metóde súkromnoprávnej v protiklade k metóde verejnoprávnej.<sup>29</sup>

Niektorí teoretici (napr. P. Holländer)<sup>30</sup> za diferenciačné kritérium samostatného právneho odvetvia, ktoré sa zároveň považuje aj za samostatnú vedeckú a pedagogickú disciplínu, považujú predmet právnej úpravy, metódu regulácie a subjekty upravovaných práv a povinností, avšak ďalší (napr. Z. Gregorová, H. Barancová) okrem predmetu a metódy právnej regulácie za významné kritérium považujú aj odvetvové princípy, zásady, ako aj odvetvové právne inštitúty a formu realizácie práva.<sup>31</sup>

Na základe uvedeného vo všeobecnosti pod pojmom **system práva** možno rozumieť vnútorné zjednotenie právnych noriem do jednotného, integrovaného, súladného a usporiadaného celku (t. j. platného právneho poriadku) a zároveň vnútorné členenie pozitívneho (platného) práva na jednotlivé (napr. *sociálnozabezpečovacie*) právne normy a príslušné (napr. *sociálnozabezpečovacie*) právne inštitúty.

## 2 Vymedzenie pojmu právo sociálneho zabezpečenia

Pre Európu je typický kontinentálny systém práva, často nazývaný aj tzv. románsko-germánsky. Ide o systém písaného práva (*lex scripta*), ktoré sa ďalej člení na právo verejné a právo súkromné. Historické korene tohto dualizmu siahajú do rímskeho práva, kde sa rozlišovalo *ius publicum* a *ius privatum*.<sup>32</sup>

Myšlienka samostatnosti súhrnu právnych noriem upravujúcich inštitúty sociálneho zabezpečenia sa v **československej právnej vede** začala presadzovať začiatkom 60. rokov minulého storočia. Začalo sa hovoriť o „**osamostatňovaní**“ či samostatnosti tohto odvetvia práva.<sup>33</sup> Právo sociálneho zabezpečenia ako relatívne samostatné právne odvetvie sa konštituovalo v polovici 70. rokov 20. storočia najmä na princípe solidarity a spoločenských prístupov odkázaných subjektov k tvorbe a prerozdeleniu zdrojov. Do tohto obdobia bolo tzv. pododvetvím pracovného práva, resp. tvorilo súčasť tzv. osobitnej časti správneho práva. Avšak po roku 1989 sa väčšina teoretikov priklonila k názoru, že právo sociálneho zabezpečenia má špecifické črty, ktorými sa odlišuje od ostatných odvetví nášho právneho poriadku.<sup>34</sup>

**Právo sociálneho zabezpečenia je relatívne samostatným právnym odvetvím** upravujúcim samostatný a špecifický okruh spoločenských vzťahov, ktorých hlavnou úlohou je hmotné zabezpečenie prostredníctvom poskytovania dávok a služieb fyzickým osobám v určitých životných situáciách štátom akceptovaných (t. j. *sociálnych udalostiach*). Svojou povahou **patrí do sféry práva verejného** (napr. *system sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci*), v ktorom je jeden subjekt podriadený druhému, ktorý v právnom vzťahu vystupuje ako silnejší (t. j. *platí princíp subordinácie*), avšak vykazuje aj určité črty súkromnoprávnej povahy (t. j. *doplnkové systémy sociálneho zabezpečenia*).

<sup>29</sup> GREGOROVÁ, Z. *K predmetu a princípum pracovného práva*. Právnik, č. 4, 1998, ročník 137, s. 316.

<sup>30</sup> HOLLÄNDER, P. dielo citované v poznámke 27. s. 48-49.

<sup>31</sup> BARANCOVÁ, H. *Niektoré otázky postavenia pracovného práva v právnom poriadku*. Justičná revue, č. 2, 1996, s. 1.

<sup>32</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 1995, 247 s.

<sup>33</sup> PISCA, L. *Sociálne zabezpečenie v socialistickej spoločnosti*. Bratislava, 1964, s. 347 a nasl.

<sup>34</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 105.

pečenia – napr. doplnkové dôchodkové pripoistenie, od 1. 1. 2005 doplnkové dôchodkové sporenie, ako aj starobné dôchodkové sporenie),<sup>46</sup> avšak aj tu sa prejavuje **vplyv štátu**, ktorý tieto formy zvýhodňuje a ponecháva si právo dozoru (*kontroly*) nad ich vykonávaním.<sup>35</sup> Právo sociálneho zabezpečenia je neoddeliteľnou súčasťou celého právneho poriadku a nadväzuje na ďalšie právne odvetvia. Má viac-menej väzby najmä k pracovnému právu, správnenému právu, rodinnému právu, občianskemu právu, ale aj k právu ústavnému, trestnému i medzinárodnému.

Právo sociálneho zabezpečenia predstavuje **súhrn právnych vzťahov obsahujúcich práva a povinnosti, ako aj dobrovoľné plnenia, ktoré vznikajú pri poskytovaní hmotného zabezpečenia alebo inej pomoci inštitúciami sociálneho zabezpečenia občanom, ktorí sa ocitli v sociálnej situácii štátom akceptovanej a ktorí sa nemôžu zúčastňovať pracovného procesu a odmena za prácu im neumožňuje kryť mimoriadne výdavky spojené so vzniknutou sociálnou situáciou.**<sup>36</sup>

V objektívnom zmysle slova právo sociálneho zabezpečenia predstavuje súhrn právnych noriem upravujúcich správanie sa subjektov v spoločenských vzťahoch, ktoré vznikajú pri poskytovaní hmotného zabezpečenia alebo inej pomoci fyzickým osobám, ktoré v dôsledku sociálnych udalostí právom akceptovaných takéto plnenie alebo pomoc potrebujú.<sup>37</sup> „Právo sociálneho zabezpečenia predstavuje súhrn právnych noriem, upravujúcich spoločenské, kolektívne a individuálne vzťahy zabezpečovaných a zabezpečujúcich subjektov.“<sup>38</sup>

**Predmetom** práva sociálneho zabezpečenia je správanie sa jednotlivcov v spoločenských vzťahoch vznikajúcich v sociálnom zabezpečení a pri realizácii sociálnej politiky. Do základného okruhu týchto spoločenských vzťahov môžeme zaradiť vzťahy v zmysle dohovoru Medzinárodnej organizácie práce (*d'alej len MOP*) č. 102 z roku 1952 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia (*tzv. minimálne štandardy*), ktoré vznikajú pri:

- a) poskytovaní preventívnej a liečebnej starostlivosti,
- b) zabezpečení počas dočasnej pracovnej neschopnosti,
- c) zabezpečení počas dlhodobej a trvalej pracovnej neschopnosti, t. j. pri invalidite,
- d) zabezpečení výchovy a výživy detí v rodine,
- e) zabezpečení tehotných žien, matiek a novorodencov,
- f) zabezpečení v starobe,
- g) zabezpečení pri strate živiteľa,
- h) zabezpečení sociálne odkázaných jednotlivcov,
- i) zabezpečení v nezamestnanosti,
- j) zabezpečení pri pracovných úrazoch a chorobách z povolania.<sup>39</sup>

Ide o tzv. sociálnozabezpečovacie právne vzťahy, na ktorých základe vzniká nárok na dávky, ktoré delíme z tzv. vecného rozsahu na:

<sup>35</sup> TRÖSTER, P. a kolektív. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 3. aktualizované a doplnené vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 40.

<sup>36</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 106.

<sup>37</sup> GALVAS, M., GREGOROVÁ, Z. *Úvod do práva sociálneho zabezpečenia*. Brno : Masarykova univerzita, 1992, s. 15.

<sup>38</sup> MATLÁK, J. *Právo sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 1995, s. 10.

<sup>39</sup> GREGOROVÁ, Z., GALVAS, M., KOMENDOVÁ, J., STRÁNSKÝ, J., ČERNÁ, J. *Právo sociálneho zabezpečenia České republiky a Evropské unie*. 1. vyd. Brno : Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2018, s. 33.



- a) dávky a služby verejného zdravotného poistenia (*resp. starostlivosti o zdravie ľuďu*),<sup>40</sup>
- b) dávky nemocenského poistenia (*nemocenské, ošetrovné, materské, vyrovnávacía dávka*),<sup>41</sup>
- c) dávky dôchodkového poistenia (*starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok a dôchodky pozostalých – vdovský, vdovecký a sirotský dôchodok*),<sup>42</sup>
- d) dávky úrazového poistenia (*úrazový príplatok, úrazová renta, jednorazové vyrovnanie, pozostalostná úrazová renta, pracovná rehábilitácia a rehabilitačné, rekvalifikácia a rekvalifikačné, náhrada za bolesť a náhrada za sťaženie spoločenského uplatnenia, náhrada nákladov spojených s liečením, náhrada nákladov spojených s pohrebom*),<sup>43</sup>
- e) dávky poistenia v nezamestnanosti (*dávka v nezamestnanosti*),<sup>44</sup>
- f) štátne sociálne dávky (*napr. prídavok na dieťa, príspevok pri narodení dieťaťa, rodičovský príspevok, príspevok na starostlivosť o dieťa, príspevky pestúnskej starostlivosti, príspevok na pohreb*),<sup>45</sup>
- g) dávky a služby sociálnej pomoci (*napr. vecné dávky, peňažné príspevky na kompenzáciu, výchovná a poradenská činnosť, opatrovateľská činnosť, vyhľadávacia činnosť, poskytovanie stravovanie, atď.*).<sup>46</sup>

Na základe uvedeného možno konštatovať, že právo sociálneho zabezpečenia sprevádza každého človeka od narodenia až po smrť.

### 3 Ústavné limity práva sociálneho zabezpečenia

V podmienkach Slovenskej republiky realizuje hospodárske, sociálne a kultúrne práva občanov v právnej forme právo sociálneho zabezpečenia v intenciách Ústavy Slovenskej republiky.<sup>47</sup>

**„Subjektívne právo na sociálne zabezpečenie patrí medzi sociálne práva, ktoré je štát povinný realizovať tak, aby ich naplnením spoločne s ostatnými základnými ľudskými právami bola zabezpečená ľudská dôstojnosť a slobodný rozvoj osobnosti človeka.“**<sup>48</sup>

<sup>40</sup> Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov.

<sup>41</sup> Pozri § 13 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>42</sup> Pozri § 13 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>43</sup> Pozri § 13 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>44</sup> Pozri § 13 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>45</sup> Pozri napr. zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zákon č. 383/2013 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku v znení neskorších predpisov atď.

<sup>46</sup> Pozri napr. zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (Živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

<sup>47</sup> Pozri čl. 35 až 44 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>48</sup> TRČŠTER, P. a kolektív. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 3. aktualizované a doplnené vydání. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 39.

**Sociálne práva občanov** tvoria významnú súčasť komplexu ľudských práv, ktoré sú predmetom nielen vnútroštátnej právnej regulácie, ale aj medzinárodného práva. Ide o základné ústavné práva úzko späté s ideami právneho a sociálneho štátu, ktoré sa rodili na troskách klasického liberalizmu.

Sociálne práva občanov predstavujú „druhú“ generáciu ľudských práv. Patria medzi najdôležitejšie ľudské práva, zakotvujú nároky vo vzťahu k štátu a vyžadujú jeho aktívne správanie. Na strane druhej by mali zabezpečiť materiálne predpoklady na využitie individuálnej slobody, ako aj vytvárať materiálne predpoklady na zabezpečenie základných existenčných podmienok každého jednotlivca. Sociálne práva na rozdiel od základných ľudských a občianskych práv a slobôd, ktoré sú večnými právami statického charakteru, majú povahu relatívnu a majú charakter dynamický, pretože sú relatívne závislé od stavu spoločnosti, od vývoja spoločnosti, jej politického, ekonomického, technického vývoja, ako aj od demografickej štruktúry obyvateľstva atď.<sup>49</sup>

Východiskom pre ústavné vymedzenie sociálnych a hospodárskych práv občanov sú dokumenty Organizácie Spojených národov (*d'alej len OSN*), ako napr. **Listina základných práv a slobôd** (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.), ktorá **tvorí súčasť ústavného právneho poriadku Slovenskej republiky**.<sup>50</sup> **Uvedené sociálne práva** (*podobne ako všetky ostatné základné ľudské práva*) potvrdzuje Listina základných práv a slobôd **ako nescudziteľné a nezrušiteľné**, pričom zdôrazňuje základnú zásadu slobody, t. j. že žiadny občan nemôže byť slobodný, ak nie je slobodný jeho národ a žiadny národ nemôže byť slobodný, ak bráni v slobode iným národom a svojim občanom. Reálne využívanie sociálnych práv je garantované v čl. 36 listiny, ktorý zaručuje každému možnosť domáhať sa svojho práva stanoveným spôsobom.<sup>51</sup>

Obsah i rozsah práva sociálneho zabezpečenia determinuje najmä rozsah sociálnych práv zakotvených taktiež vo **Všeobecnej deklarácii ľudských práv** prijatej 10. decembra 1948 na III. Valnom zhromaždení OSN,<sup>52</sup> v **Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach** (1966),<sup>53</sup> ako aj v už spomínanom **Dohovore (MOP)**

<sup>49</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 106-107.

<sup>50</sup> Poznámka: Medzi najvýznamnejšie sociálne práva z hľadiska práva sociálneho zabezpečenia patria najmä tieto: právo občana na primerané hmotné zabezpečenie v starobe (čl. 30 ods. 1), právo občana na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu (čl. 30 ods. 1), právo občana na primerané hmotné zabezpečenie pri strate živiteľa (čl. 30 ods. 1), právo každého, kto je v hmotnej núdzi, na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok (čl. 30 ods. 2), právo každého na ochranu zdravia (čl. 31), právo občana na bezplatnú zdravotnícku starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky na základe verejného poistenia za podmienok ustanovených zákonom (čl. 31), právo ženy na zaručenú osobitnú starostlivosť v tehotenstve (čl. 32 ods. 2), právo rodičov, ktorí sa starajú o deti, na pomoc štátu (čl. 32 ods. 5).

<sup>51</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 107-109.

<sup>52</sup> Pozri čl. 22 a 25 Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Čl. 22 zakotvuje, že „každý človek ako člen spoločnosti má právo na sociálne zabezpečenie a nárok na to, aby mu boli prostredníctvom národného úsilia i medzinárodnej spolupráce a v súlade s organizáciou a prostriedkami príslušného štátu, zabezpečené hospodárske, sociálne a kultúrne práva, nevyhnutné pre jeho dôstojnosť a slobodný rozvoj jeho osobnosti“ a článok 25 zakotvuje „právo každého na takú životnú úroveň, ktorá by bola v stave (schopná) zabezpečiť jeho zdravie a blahobyt, i zdravie a blahobyt jeho rodiny, rátajúc do toho najmä výživu, šatstvo, byt a lekársku starostlivosť ako aj nevyhnutné sociálne opatrenia (*t. j. vyjadrenie „ľudskej dôstojnosti“*); právo na zabezpečenie v nezamestnanosti, v chorobe, pri nespôsobilosti pracovať, pri ovdovení, v starobe alebo v ostatných prípadoch straty zárobkových možností, ktoré nastali v dôsledku okolností, nezávislých od jeho vôle“.

<sup>53</sup> Pozri článok 9 a 11. Čl. 9 – právo každého na sociálne zabezpečenie, zahŕňajúc do toho právo na sociálne poistenie a čl. 11 – právo každého jednotlivca na primeranú životnú úroveň pre neho a jeho rodinu.

**o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia č. 102 a ďalších<sup>54</sup> a tiež v Deklarácii o pokroku a rozvoji v sociálnej oblasti (1969).**

V oblasti ochrany sociálnych práv mimoriadne dôležitými sú dokumenty Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ktoré v zmysle článku 7 ods. 2 Ústavy SR majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky a prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykonáva zákonom alebo nariadením vlády podľa článku 120 ods. 2 Ústavy SR. Ide najmä o **Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd**,<sup>55</sup> ktorý upravuje najmä občianske a politické práva, vymedzuje neodňateľné práva a slobody každého jednotlivca a zároveň zaväzuje štáty, aby tieto práva a slobody zaručili všetkým osobám, ktoré podliehajú ich jurisdikcii. V prípade ich porušenia možno podať (len) individuálnu sťažnosť, o ktorej rozhoduje Európsky súd pre ľudské práva v Strasbourgu.

Ďalšími mimoriadne dôležitými dokumentmi v oblasti ochrany sociálnych práv sú **Európska sociálna charta**,<sup>56</sup> **Európska sociálna charta (revidovaná)**<sup>57</sup> reagujúca na zmeny najmä v sociálnej oblasti s cieľom udržiavať systém sociálneho zabezpečenia na uspokojivej úrovni, najmenej však na úrovni Európskeho zákonníka, ktorý má charakter minimálnych štandardov, ktoré sa jednotlivé štáty uchádzajúce sa o členstvo v EÚ zaviazali dodržiavať, ako aj naďalej vyvíjať snahu o zvyšovanie úrovne sociálneho zabezpečenia. Avšak v 21. storočí v EÚ za najvýznamnejší záväzný dokument v oblasti sociálnych práv sa jednoznačne považuje **Charta základných práv Európskej únie**,<sup>58</sup> ktorá plne rešpektuje duchovné a morálne dedičstvo Európy, nedeliteľné a univerzálne hodnoty ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti a solidarity a je založená na zásadách demokracie a právneho štátu. Človeka považuje za stredobod svojej činnosti, ochranu jeho základných práv s cieľom podporovať vyvážený a trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti, sociálny pokrok, vedecký a technický rozvoj so zodpovednosťou vo vzťahu k iným osobám, spoločenstvu ľudí a budúci m generáciám.

Slovenská republika (*d'alej len SR*) sa po roku 1989 prihlásila k **neoliberálnemu modelu sociálnej politiky** predstavujúc om pozíciu stred u, v ktorom sa uplatňujú liberálne a zároveň aj sociálnodemokratické črty sociálnej politiky. Vyjadrenie uvedeného modelu

<sup>54</sup> Bližšie pozri MACKOVÁ, Z. *Repetitóri um práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Vydavateľstvo Iuris Libri, 2016, s. 42.

<sup>55</sup> Poznámka autorky: Rada Európy bola založená ako prvá európska politická organizácia po druhej svetovej vojne 5. mája 1949. Orientuje sa najmä na oblasť ľudských práv s cieľom podporovať hospodársky a sociálny rozvoj členských štátov. Uvedený dohovor bol prijatý 4. novembra 1950 a pre Slovenskú republiku nadobudol účinnosť 1. januára 1993. Pozri oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb.

<sup>56</sup> Poznámka autorky: Bola prijatá 18. októbra 1961 a pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 21. júla 1998. Pozri oznámenie MZV SR č. 329/1998 Zb. Významná je druhá časť Charty, ktorá tvorí tzv. tvrdé jadro, ktoré obsahuje sedem základných sociálnych práv, a to právo na prácu (*čl. 1*), právo organizovať sa (*čl. 5*), právo na kolektívne vyjednávanie (*čl. 6*), právo na sociálne zabezpečenie (*čl. 12*), právo na sociálnu a zdravotnú pomoc (*čl. 13*), právo rodiny na sociálnu, právnu a hospodársku ochranu (*čl. 16*) a právo migrujúcich zamestnancov a ich rodín na ochranu a pomoc (*čl. 19*).

<sup>57</sup> Pozri oznámenie FMZV č. 293/2009 Z. z. – najmä čl. 12.

<sup>58</sup> Pozri konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2010/C 83/02). Do stredobodu svojej činnosti stavia človeka, jeho dôstojnosť (*hlava I., čl. 1 – ľudská dôstojnosť je nedotknuteľná*), slobodu (*hlava II.*), rovnosť (*hlava III. – rovnosť pred zákonom, nediskriminácia*), solidaritu (*hlava IV. – čl. 34 – právo na sociálne zabezpečenie a sociálnu pomoc v prípade materstva, choroby, vysokého veku, nezamestnanosti, boj proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých, ktorí nemajú dostatok prostriedkov* a čl. 35 – právo na prístup k preventívnej zdravotnej starostlivosti a právo využívať lekársku starostlivosť, vysokú úroveň ochrany zdravia, ktoré predstavuje stav úplnej fyzickej, psychickej a sociálnej pohody, ktorý je výsledkom vzájomného pôsobenia organizmu a prostredia), občianstvo (*hlava V.*) a spravodlivosť (*hlava VI.*).

sociálnej politiky je obsiahnuté v článku 55 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorého zmysle „*hospodárstvo SR sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky*“. Z ekonomického hľadiska ide jednoznačne o podporu trhového mechanizmu i procesu privatizácie, avšak zároveň sú akceptované aj obmedzené regulačné zásahy štátu tak do ekonomickej, ako aj sociálnej oblasti. Vo svojej podstate sa prejavuje snaha o zosúladenie dosahovania ekonomickej prosperity a sociálnych potrieb rozvoja spoločnosti, plne rešpektujúc hodnoty slobody, rovnosti a solidarity, s cieľom zvyšovania sociálnej rovnosti a sociálnej spravodlivosti.<sup>59</sup>

Jadro sociálnej politiky tvorí právo sociálneho zabezpečenia, prostredníctvom ktorého sa realizujú hospodárske a sociálne práva občanov a ktoré sú upravené v druhej hlave, piatom oddieli, v čl. 35 až 45 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>60</sup>

### 3 Systém práva sociálneho zabezpečenia

Na základe uvedeného je zrejmé, že právo sociálneho zabezpečenia je veľmi členité a bohato štrukturované. Právna úprava práva sociálneho zabezpečenia je mimoriadne roztrieštená a pozostáva z množstva právnych noriem. Jeho zložitosť a komplikovanosť vypýva z rôznorodých sociálnych udalostí (*životných situácií*)<sup>61</sup> sprevádzajúcich človeka počas celého života, tj. od narodenia až po smrť, s ktorými právo sociálneho zabezpečenia spája nárok na niektorú z dávok alebo služieb z jednotlivých systémových častí práva sociálneho zabezpečenia.<sup>62</sup> Právo sociálneho zabezpečenia je veľmi vnútorne zložené a preto jeho vnútorné členenie vychádza z jednotlivých právom upravených sociálnych udalostí v zmysle už spomínaných medzinárodných dohovorov,<sup>63</sup> najmä dohovoru MOP č. 102.

**Systémom** práva sociálneho zabezpečenia rozumieme vnútornú diferenciaciu odvetvia práva sociálneho zabezpečenia vzhľadom na obsah jednotlivých noriem práva sociálneho zabezpečenia a na osobitosť nimi upravovaných vzťahov. Diferenciácia vedecky vychádza zo zhodných i rozdielných črt právnych noriem. Obdobne ako väčšina ostatných právnych odvetví, aj právo sociálneho zabezpečenia možno členiť na dve základné časti, a to na všeobecnú časť a osobitnú časť.<sup>64</sup>

**Všeobecná časť** upravuje problematiku, ktorá je spoločná pre všetky vzťahy práva sociálneho zabezpečenia. Ide najmä o pojem, úlohu a metódu (*t. j. právom regulované právne vzťahy*) právnej úpravy, postavenie a systém práva sociálneho zabezpečenia, jeho

<sup>59</sup> MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2009, s. 24. ISBN 978-80-89122-53-0.

<sup>60</sup> Pozri zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Medzi základné sociálne práva patrí napr. najmä právo na prácu /čl. 35 ods. 3/, právo na slobodnú voľbu povolania /čl. 35 ods. 1/, právo na odmenu za vykonanú prácu zabezpečujúcu dôstojnú životnú úroveň /čl. 36 písm. a)/, právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky /čl. 36/, právo na bezpečnosť a zdravie pri práci /čl. 36 písm. c)/, právo na kolektívne vyjednávanie, právo slobodne sa združovať na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov /čl. 37/, právo na sociálne zabezpečenie /čl. 39 ods. 1/ - t. j. právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu, pri úraze, invalidite, ako aj pri strate živiteľa, právo na ochranu zdravia /čl. 40/, právo na ochranu žien, detí, mladistvých a zdravotne postihnutých osôb, právo rodiny na sociálnu, právnu a ekonomickú ochranu /čl. 38/.

<sup>61</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 146-149.

<sup>62</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 64-95.

<sup>63</sup> MACKOVÁ, Z. *Repetitórium práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Vydavateľstvo Iuris Libri, 2016, s. 42.

<sup>64</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 136.

pramene vrátane historického vývoja, jeho základné princípy a zásady, ako aj o pojem a druhy právnych vzťahov sociálneho zabezpečenia, subjekty a obsah, právne skutočnosti v práve sociálneho zabezpečenia, vznik, zmenu a zánik právnych vzťahov a služby sociálneho zabezpečenia, vznik, zmenu a zánik nároku na dávky, ako aj o zodpovednostné vzťahy v práve sociálneho zabezpečenia.<sup>65</sup>

**Osobitná časť** obsahuje úpravu jednotlivých inštitútov sociálneho zabezpečenia. Odvetvie práva sociálneho zabezpečenia sa skladá (*okrem všeobecnej časti*) z právnych noriem upravujúcich:

- **liečebno-preventívnu starostlivosť** (*zdravotné poistenie*) – upravuje vzťahy vznikajúce pri poskytovaní starostlivosti o zdravie.
- **nemocenské poistenie (zabezpečenie)** – zahŕňa vzťahy vznikajúce pri poskytovaní hmotného zabezpečenia pri dočasnej pracovnej neschopnosti (*nemocenské, ošetrované pri ošetrovaní manžela, manželky, dieťaťa atď.*), pri zabezpečení tehotných žien, matiek a novorodencov (*vyrovnávacia dávka, materské*). Je zamerané na ekonomicky aktívne obyvateľstvo.
- **dôchodkové poistenie (zabezpečenie)** – zahŕňa vzťahy pri poskytovaní hmotného zabezpečenia pri dlhodobej a trvalej pracovnej neschopnosti (*invalidný dôchodok*), v starobe (*starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok*) a pri strate živiteľa (*vdovský dôchodok, vdovecký dôchodok a sirotsky dôchodok*). Je zamerané najmä na občanov, ktorí sú z ekonomicky aktívneho života už vyradení.
- **štátne sociálne dávky** – prostredníctvom nich sa uľahčuje výchova detí v rodine (*prídavok na dieťa, rodičovský príspevok*), zabezpečuje sa záujem štátu na riešení určitých sociálnych udalostí, napr. pri náhradení starostlivosti o dieťa, atď.
- **sociálnu pomoc** – zahŕňa vzťahy, ktoré vznikajú pri poskytovaní hmotného zabezpečenia alebo iných služieb v prípade hmotnej a sociálnej núdze a je zameraná na všetky fyzické osoby na území Slovenskej republiky, t. j. aj na cudzincov, utečencov, napr. pri nedostatočnom príjme štát prispieva určitou sumou na náklady spojené s bývaním (*príspevok na bývanie*) atď.<sup>66</sup>

Priblíženie sa k viacpilierovej sústave práva sociálneho zabezpečenia pozostávajúcej z jednotlivých systémových častí práva sociálneho zabezpečenia, a to zo systému **sociálneho poistenia, systému štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci** možno hodnotiť jednoznačne pozitívne z dôvodu, že je v intenciách Ústavy Slovenskej republiky, ktorá vymedzuje základné sociálne práva občanov, ktoré právo sociálneho zabezpečenia konkretizuje, inštitucionalizuje a určuje najmä právnu garanciu ich realizácie.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 136.

<sup>66</sup> Op. cit. v pozn. 1, s. 137.

<sup>67</sup> Pozri MACKOVÁ, Z. *Minimálne a maximálne limity dávok v sociálnom zabezpečení – základ sociálnych istôt (realizácie sociálnych práv)*. s. 96-118. In Sociálne zabezpečenie – na rázcestí? Materiály z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 16. – 17. októbra 2014 v Bratislave v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-0340-10 Právo v dynamike spoločenského vývoja a jeho teoretické reflexie. 1. vydanie. Bratislava : Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied. SAP – Slovak Academic Press, 2014, 160 s.

## Z á v e r

Právo sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike pozostáva z troch hlavných systémov, a to sociálneho poistenia,<sup>68</sup> štátnej sociálnej podpory<sup>69</sup> a sociálnej pomoci.<sup>70</sup> Bol vybudovaný v zmysle európskej architektúry s cieľom hmotného zabezpečenia každého jednotlivca počas rôznych etáp života na ľudsky dôstojnej úrovni.

Systém štátneho sociálneho zabezpečenia sa k 1. januáru 1993<sup>71</sup> pretransformoval na systém verejnoprávneho sociálneho poistenia.<sup>72</sup> V právnej rovine bol dominantný princíp participácie prostredníctvom procesu demokratizácie, ktorý sa prejavil v organizácii samosprávnych orgánov Národnej poisťovne fungujúcich na báze tripartizmu<sup>73</sup> a od 1. januára 1995 Sociálnej poisťovne, ktorá sa stala právnym nástupcom Národnej poisťovne.<sup>74</sup> Dňa 1. januára 2004 nadobudol účinnosť nový reformný zákon,<sup>75</sup> ktorým sa zaviedol nový rozsah sociálneho poistenia,<sup>76</sup> ktorý naďalej vykonáva Sociálna poisťovňa. Avšak (nový) zákon

<sup>68</sup> Napr. zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov, atď.

<sup>69</sup> Napr. zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku v znení neskorších predpisov, zákon č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 383/2013 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa a o príspevku na viac súčasne narodených detí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 627/2005 Z. z. o príspevkoch na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa v znení neskorších predpisov, atď.

<sup>70</sup> Napr. zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>71</sup> Zákon č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov.

<sup>72</sup> Zákomom NR SR č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1993 a v zmysle ktorého došlo k zriadeniu verejnoprávnej inštitúcie – Národnej poisťovne na vykonávanie zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia.

<sup>73</sup> Samosprávnymi orgánmi poisťovne boli Zbor zástupcov, ktorý sa skladal z 9 zástupcov poistencov navrhnutých zástupcami odborových organizácií a inými občianskymi združeniami, z 9 zástupcov štátu navrhnutých vládou Slovenskej republiky, z 9 zástupcov zamestnávateľov navrhnutých zamestnávateľskými zväzmi a združeniami Slovenskej republiky, ktorých volila Národná rada Slovenskej republiky z nimi navrhnutých kandidátov. Ďalšími samosprávnymi orgánmi boli správna rada a dozorná rada.

<sup>74</sup> Zákon NR SR č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni v znení neskorších predpisov bol schválený v auguste 1994, na jeho základe bola zriadená Sociálna poisťovňa ako verejnoprávna inštitúcia na vykonávanie nemocenského poistenia (zabezpečenia) a dôchodkového zabezpečenia. Hlavným cieľom bola opätovne inštitucionalizácia a finančné usporiadanie autonómneho systému nemocenského poistenia (zabezpečenia) a dôchodkového zabezpečenia. Samosprávnymi orgánmi Sociálnej poisťovne boli už len správna rada a dozorná rada. Správna rada pozostávala z 21 členov, a to zo 7 zástupcov navrhnutých odborovými zväzmi a záujmovými združeniami občanov, zo 7 zástupcov navrhnutých zamestnávateľskými zväzmi a združeniami, ako aj zo 7 zástupcov navrhnutých vládou Slovenskej republiky. Dozorná rada mala 9 členov, ktorí museli byť odborníkmi z oblasti nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia. Nad vykonávaním nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia Sociálnej poisťovne realizoval dozor štát prostredníctvom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva financií Slovenskej republiky, tj. orgánmi štátneho dozoru, čím sa prejavovala štátna ingerencia v medziach zákona.

<sup>75</sup> Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>76</sup> Sociálne poistenie od 1. 1. 2004 pozostáva z nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia (ktoré sa rozčlenilo na starobné poistenie a na invalidné poistenie), úrazového poistenia, garančného poistenia a poistenia v nezamestnanosti.

o sociálnom poistení podliehal a neustále podlieha permanentnej novelizácii,<sup>77</sup> čo je dôkazom, že tzv. reforma nebola pripravená zodpovedne a komplexne nielen po stránke legislatívnej, ale ani po stránke odbornej a vecnej. Neustále porušovanie a oslabovanie základných princípov právneho štátu, a to nielen princípu demokracie a decentralizácie, ale najmä princípu solidarity a univerzality (*všeobecnosti*), má za následok znižovanie ochrannej sociálnej funkcie poistného systému, čo sa zákonite prejavuje aj v znížení sociálnej ochrany obyvateľstva. Neustále znižovanie zásahov štátu, odklon od štátneho paternalizmu a preferovanie slobody jednotlivca v poistnom systéme sa prejavil zavedením inštitútu dobrovoľného nemocenského poistenia, dobrovoľného dôchodkového poistenia a dobrovoľného poistenia v nezamestnanosti,<sup>78</sup> ako aj veľkým znížením okruhu subjektov, za ktoré štát platil (*a naďalej platí*) poistné na dôchodkové poistenie, t.j. na starobné a invalidné poistenie.<sup>79</sup> Výška jednotlivých dávok najmä pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva (*t. j. s mesačnými príjmami nižšími ako výška priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve*) je neprimerane nízka a v prípade sociálnej udalosti (*napr. choroby, ošetrovania člena rodiny atď.*) neumožňuje zabezpečovať ani základné životné potreby (*stravu, bývanie, ošatenie, elektrickú energiu, vodné a stočné, zdravotnú starostlivosť*) na ľudsky dôstojnej úrovni.<sup>80</sup>

Systém štátnych sociálnych dávok taktiež prešiel viacerými nesystémovými zmenami,<sup>81</sup> v dôsledku ktorých došlo k nárastu tzv. dedičnej a detskej chudoby najmä v rodinách s viacerými nezaopatrenými deťmi.<sup>82</sup>

Systém sociálnej pomoci ako tretia časť práva sociálneho zabezpečenia sa vo svojich počiatkoch koncipoval s cieľom pomáhať ľuďom v hmotnej a sociálnej núdzi, čo sa prejavilo v koncepcii základného inštitútu, a to životného minima.<sup>83</sup> Zásadná zmena nastala od

<sup>77</sup> K 1. 1. 2020 bol už viac ako cca 110-krát novelizovaný.

<sup>78</sup> Pozri § 14 ods. 2 v spojení s ustanovením § 15 ods. 4 a s ustanovením § 19 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov - tieto druhy poistenia môže realizovať každá fyzická osoba po dovŕšení 16 rokov veku, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt podľa § 17 zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov alebo povolenie na trvalý pobyt podľa § 34 cit. zákona.

<sup>79</sup> Pozri § 15 ods. 1 písm. c) až h) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, napr. ide o fyzické osoby, ktoré sa osobne, celodenne a riadne starali o dieťa vo veku do šiestich rokov veku alebo o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom do siedmich rokov jeho veku, avšak neskôr sa predĺžilo obdobie až do 18 roku veku dieťaťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom, atď.

<sup>80</sup> Poznámka autorky: nespĺňa úroveň hmotného zabezpečenia, ktorá v intenciách Ústavy SR musí byť „primeraná“, čo znamená, že nie je plne v súlade s „ratifikovanými“ Dohovormi MOP, napr. Dohovorom MOP č. 130/1969 o lekárskej starostlivosti a o nemocenských dávkach (*zákon č. 537/1990 Zb.*), Dohovorom MOP č. 128/1967 o starobných, invalidných a pozostalostných dávkach (*zákon č. 416/1991 Zb.*).

<sup>81</sup> Poznámka autorky: Ide o dávky, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu. Najmä v prípade prídavku na dieťa došlo od roku 1993 až 2003 k testovaniu príjmovej situácie rodiny, čo malo za následok poskytovanie prídavku len subjektom nezamestnaným, resp. s najnižšími príjmami, avšak nárok na prídavok na dieťa stratili zamestnanci s priemernými a podpriemernými príjmami, čím došlo k pauperizácii najmä strednej vrstvy obyvateľstva Slovenskej republiky. Výška prídavku na dieťa v uvedenom období bola naviazaná na sumy životného minima. Po roku 2004 sa prídavok na dieťa i ostatné štátne sociálne dávky poskytujú už v absolútnej sume, t.j. príjmy rodín sa už netestujú. Bližšie pozri MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Osobitná časť. Štátne sociálne dávky s príkladmi*. Šamorín : Heuréka, 2008, 144 s. ISBN 978-80-89122-52-3, a MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Osobitná časť. Štátne sociálne dávky s príkladmi*. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2015, 175 s. ISBN 978-80-89122-52-3.

<sup>82</sup> Napr. podľa údajov TASR vychádzajúcej zo správy Európskeho inštitútu pre rodovú rovnosť (*EIGE*) zo dňa 30. 11. 2016 na Slovensku je ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením 18 % obyvateľstva, t. j. každý 5. človek, čo predstavuje celkovo 655 000 ľudí a cca 200 000 detí mladších ako 16 rokov.

<sup>83</sup> Pozri zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime v znení neskorších predpisov (*t. j. životné minimum pozostávalo zo sumy na zabezpečenie výživy a ostatných potrieb občana, ktorá bola určená podľa veku*

1. 1. 2004, odkedy suma životného minima pozostáva už len z jednej sumy, ktorou sa určuje hranica biedy a chudoby a prostredníctvom nej sa zisťuje len vznik nároku na pomoc v hmotnej a sociálnej núdzi. Dávky sociálnej pomoci sú určené absolútnou sumou a už sa nedorovnávajú do výšky súm životného minima.<sup>84</sup> Je potrebné pripomenúť, že od výšky súm životného minima sa odvodzuje aj výška peňažných príspevkov,<sup>85</sup> ako aj výška sumy predčasného starobného dôchodku.<sup>86</sup>

Na základe uvedeného možno konštatovať, že prijatím Lisabonskej zmluvy, ako aj Charty základných práv EÚ,<sup>87</sup> ktorá sa stala súčasťou Zmluvy o fungovaní EÚ, sa ľudská dôstojnosť a jej ochrana obsiahnutá v čl. 1 stala nedotknuteľnou a má sa ctíť a chrániť. Uvedené by malo byť zákonite premietnuté aj do vnútroštátnej právnej úpravy Slovenskej republiky týkajúcej sa sociálnej oblasti, čo s poľutovaním v mnohých prípadoch úplne absentuje.<sup>88</sup> Prejavuje sa to nielen v systéme sociálnej pomoci, ale aj v dôchodkovom poistení (*ktorý je súčasťou poisťného systému*).

Základné smerovanie dôchodkovej reformy v Slovenskej republike si malo stanoviť za cieľ, aby sa predovšetkým 1. základný povinný priebežne financovaný dôchodkový poisťný systém priblížil k systémom dôchodkového zabezpečenia krajín Európskej únie a aby realizoval otvorenú metódu koordinácie.<sup>89</sup> Zároveň sa mali využívať skúsenosti Európskej federácie dôchodkového zabezpečenia, ktorá je jediným reprezentantom západoeurópskych penzijných fondov vybudovaných na neziskovom a zamestnávateľskom princípe a predstavuje najvýznamnejšiu formu fondového zabezpečenia dôchodkov v rámci 2. piliera – t. j. doplnkové dôchodkové poistenie (*zabezpečenie – u nás od 1. 1. 2005 – doplnkové dôchodkové sporenie – tzv. tretí pilier*). Trojpilierový model Európskej únie založený na širokej účasti neziskových zamestnávateľských fondoch v rámci 2. piliera (*v našej podobe doplnkové dôchodkové poistenie podľa zákona č. 123/1996 Z. z. a od 1. 1. 2005 – dopln-*

---

*posudzovanej osoby a zo sumy potrebnej na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť podľa počtu osôb žijúcich v domácnosti)* a zákon NR SR č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov.

<sup>84</sup> Pozri MACKOVÁ, Z. *Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia (Jeden krok vpred, dva kroky vzad alebo od sociálneho zabezpečenia cez sociálne poistenie, ba dokonca sporenie opätovne k sociálnemu zabezpečeniu na úrovni životného minima – t. j. k odvodovému bonusu?)*. Právny obzor č. 1/2011, ročník 94, Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, s. 25. 65. ISSN 0032-6984.

<sup>85</sup> Pozri zákon č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*napr. kompenzačné príspevky, príspevky na diétu, hygienu, opotrebovanie šatstva, na prevádzku auta alebo na starostlivosť o špeciálneho psa, príspevok na zaobstaranie pomôcky, príspevok za opatrovanie atď.*).

<sup>86</sup> Paragraf 67 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

<sup>87</sup> Pozri Charta základných práv EÚ (2010/C 83/02).

<sup>88</sup> Pozri napr. zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov – prvé znenie nepodpisal ani prezident SR, zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov atď.

<sup>89</sup> Poznámka autorky: Ide napr. o **adekvátnosť dôchodkov** – aby sa naplnil účel dávky, t. j. aby starší ľudia neboli vystavení nebezpečenstvu chudoby a aby im bola zabezpečená dôstojná životná úroveň. V tejto súvislosti sa uplatňuje **zásada medzigeneračnej solidarity a právo rovného prístupu seniorov ku všetkým formám dôchodkového zabezpečenia**. Ide aj o **finančnú udržateľnosť dôchodkových systémov** – členské štáty EÚ majú uplatňovať stratégiu smerujúcu k finančnej udržateľnosti dôchodkových systémov. Cieľom reformy má byť efektívnosť, prenos dávok a bezpečnosť. Taktiež by malo ísť o **modernizáciu dôchodkových systémov** – vo vzťahu k ekonomike, spoločnosti a jednotlivcov. Súčasťou má byť väčšia spätosť s trhom práce a politikou zamestnanosti, zabezpečenie rovného prístupu samostatne zárobkovo činným osobám, ženám a mužom, ako aj väčšia transparentnosť celého systému.



*kové dôchodkové sporenie v zmysle zákona č. 650/2004 Z. z.*), zachováva národnú identitu penzijných úspor a vykazuje lepšie výsledky z hľadiska záujmov poistenca, čo by malo byť podstatou dôchodkového systému.

Je nesporné, že je potrebné zachovať tak 1. základný povinný pilier dôchodkového zabezpečenia financovaný priebežnou metódou, ďalej rozvíjať 2. pilier dôchodkového zabezpečenia, ktorým je v našich podmienkach doplnkové dôchodkové sporenie (*t. j. 3. pilier*) založené na báze dobrovoľnosti a 3. pilier – kapitalizačný (*t. j. u nás 2. pilier*), by sa mal budovať tiež na báze dobrovoľnosti, pretože má zmysel iba pre veľmi dobre zarábajúce profesie, avšak je bezvýznamný pre ľudí zarabujúcich minimálnu mzdu, resp. pre občanov s priemernými mzdami. A práve tým by sa mala dať kapitalizácia na výber na základe ich „dobrovoľného“ rozhodnutia.

Súkromný kapitálový pilier založený na báze „povinnej účasti“ nie je v súlade s demokratickými princípmi. Vo svete sa k „povonnej účasti“ prikláňajú vo väčšine prípadov krajiny s málo rozvinutou demokraciou, avšak v žiadnom prípade nie krajiny, ktoré majú rozvinuté kapitálové trhy, v účasti ktorých občanov nemusí presvedčať zákon, ale občania sa sami presvedčajú prostredníctvom konkrétnych výsledkov investovania na základe svojho dobrovoľného rozhodnutia. Presadzovanie obchodnej formy penzijných fondov (povinných alebo dobrovoľných) vedie k podriadeniu dôchodkových úspor vlastníckym záujmom zahraničných inštitúcií, je drahé a záujem vlastníka fondu je nad záujmom poistenca. Pri presadzovaní obchodnej formy sa prejavuje sila nadnárodných spoločností, ktoré ovplyvňujú aj legislatívne úpravy a organizujú vytváranie a koncentrovanie jednotlivých „penzijných trhov“. Sme očitými svedkami, že uskutočňovaná tzv. reforma sociálneho systému nie je prestavbou, ale rozkladom sociálneho štátu, pretože jednoznačne dochádza k celkovému posunu práva sociálneho zabezpečenia – verejného práva k právu súkromnému, t. j. k dôchodkovému starobnému sporeniu a k doplnkovému dôchodkovému sporeniu.

Je potrebné uviesť, že tradičný základný „priebežný“ systém nemusí byť menený násilnou cestou. „Priebežný“ systém financovania dôchodkového zabezpečenia vychádza z princípu zásluhovosti, ktorý sa premieta do spôsobu výpočtu jednotlivých dávok. Zásluhovosť sa vo forme poistného princípu považuje za hlavnú zásadu základného dôchodkového systému. Tento princíp však nie je jediným princípom ovládajúcim dôchodkové zabezpečenie, pretože zákonodarca berie do úvahy aj princíp celospoločenskej solidarity, a to najmä „v zabezpečení pozostalých pri strate živiteľa, v zabezpečení invalidných občanov a pri zvyšovaní výmery dôchodkov, ktoré sú jediným zdrojom príjmu dôchodcov a ich rodín“. A práve týmto spôsobom je zabezpečená sociálna ochrana „všetkých“ občanov SR počas celého ich života, t. j. od narodenia po smrť – t. j. ako jedna z vnútorných funkcií štátu.

Zdá sa, že sa zabúda na skutočnosť, že „*Človek zomiera, ale ľudstvo žije*“ (*Sokrates*) a „*že jednotlivec nestačí na to, aby vykonal všetko sám, a preto je človeku dané, aby žil v spoločnosti*“ (*Tomáš Akvinský 1225 – 1274*). Večný zápas za slobodu, rovnosť, spravodlivosť, slušný život atď., t. j. za hodnoty označované aj ako všeobecné dobrá garantujúce existenčnú istotu a spravodlivosť, zabezpečenie mieru, poriadku, ako aj hmotného a kultúrneho blahobytu spoločnosti, ovládania a zachovania životného prostredia sprevádzajú ľudstvo od jeho počiatkovej existencie.<sup>90</sup> Za najvyššie dobro podľa Hesioda sa považuje

<sup>90</sup> MACKOVÁ, Z. *Princíp solidarity v práve sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2001, s. 24, ISBN 80-7160-141-1.

právo,<sup>91</sup> pretože sú v ňom obsiahnuté nielen materiálne hodnoty (*najmä ľudský život, majetok a zdravie*), ale aj hodnoty duchovné (*sloboda, rovnosť, bratstvo – liberté, égalité, fraternité*) vyjadrené neskôr heslami osvietenскеj ideológie a Francúzskej revolúcie. A tieto hodnoty, resp. princípy práva, prípadne všeobecných právnych noriem s dôležitým hodnotovým významom predstavujú tzv. prirodzené právo v objektívnom slova zmysle a v subjektívnom slova zmysle ide o požiadavku možného správania sa založenú na hodnotovom základe. Na základe uvedeného možno vyvodit' záver, že ide o právo, ktoré je jedno, univerzálne, nemenné a večné, spoločné pre všetkých ľudí bez ohľadu na to, v ktorej krajine žijú, ku ktorému etniku patria a aké náboženstvo vyznávajú a jeho významnou súčasťou sú základné myšlienky ako spravodlivosť, solidarita, slušnosť a morálka. Tzv. zlaté pravidlá slušnosti alebo globálne etické normy ako „základný minimálny konsenzus v záväzných hodnotách, nezvratných kritériách a morálnych postojoch“ sú obsiahnuté prakticky ako etická norma v každom náboženskom systéme, t. j. v Novom zákone, u Konfucia, v budhizme, v islamských hadísoch, v náuke džinizmu a ide o normy vyjadrujúce úctu k rodičom, odsudzujúcich týranie detí, zakazujúcich kraďnúť, zabíjať atď., ktoré sú nevyhnutné na normálne fungovanie ľudského rodu<sup>92</sup> a sú obsiahnuté aj v ústavách európskych krajín vrátane Slovenska. Otázne je ich dodržiavanie pri tvorbe zákonov a aj ich realizácia v praktickom živote súčasnej slovenskej spoločnosti, v ktorej sa útočí, dehonestuje, diskredituje, obviňuje, osočuje, a až na poslednom mieste sa vecne a najmä odborne diskutuje.

Vzhľadom na uvedené vyjadrujem názor, že systémovosť práva sociálneho zabezpečenia, pozostávajúca z troch základných systémov, a to zo systému sociálneho poistenia, systému štátnej sociálnej podpory i systému sociálnej pomoci plne reflektuje na sociálne udalosti (právne skutočnosti) sprevádzajúce každého jednotlivca (človeka) počas jeho existencie na tejto zemi, slovami Tomáša Akvinského (*13. stor.*) „**počas púte ľudstva, ktorá je dobrodružstvom a v ktorom treba vykonať ešte veľmi veľa a práve človek predstavuje to najvznešenejšie v celej prírode**“,<sup>93</sup> čím vzdal hold človeku a jeho slobode, ako aj jeho vedomej zodpovednosti, a práve z toho dôvodu je človek hodný úcty a ľudskej dôstojnosti.

## Literatúra

- BARANCOVÁ, H. *Niektoré otázky postavenia pracovného práva v právnom poriadku*. Justičná revue, č. 2, 1996
- BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R. *Pracovné právo*. Bratislava : Sprint, 2006, ISBN 80-89085-52-0, 784 s.
- GALVAS, M., GREGOROVÁ, Z. *Úvod do práva sociálneho zabezpečení*. Brno : Masarykova univerzita, 1992
- GERLOCH, A. *Princíp právni jistoty v soudobém právu*. Právník, 8/1999, s. 781
- GREGOROVÁ, Z. *K předmětu a principům pracovního práva*. Právník, č. 4, rok 1998, ročník 137. s. 316
- HOLLÄNDER, P. *Základy legislativnej techniky (doktorská dizertačná práca)*. Bratislava : PraF UK, 1991

<sup>91</sup> WEILER, R. *Úvod do katolíckej sociálnej náuky*. Graz : Vydavateľstvo Styria, 1991, s. 47.

<sup>92</sup> HYKISCH, A. *Nebojme sa sveta*. Lizard, 2001. ISBN 80-967844-3-9. s. 324.

<sup>93</sup> NOVAK, M. *Filozofia slobody*. Bratislava : Charis, 1996, s. 140.

- HYKISCH, A. *Nebojme sa sveta*. Lizard, 2001. ISBN 80-967844-3-9, s. 324
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 1995, ISBN 80-7179-028-1, 247 s.
- MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2009, ISBN 978-80-89122-53-0. 161 s.
- MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín : Heuréka, 2017, ISBN 978-80-8173-048-1. 184 s.
- Macková, Z. *Základný princíp práva – sociálna (ne)spravodlivosť*. In: Bratislavské právnické fórum 2015, Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. s. 169 – 183 /CD-ROM/. ISBN 978-80-7160-411-2. /Bratislavské právnické fórum 2015 : Rovnosť a nerovnosť pred zákonom vo vzťahu k slabším subjektom práva : medzinárodná vedecká konferencia. Bratislava, 9. – 10. 10. 2015/
- MACKOVÁ, Z. *Minimálne a maximálne limity dávok v sociálnom zabezpečení – základ sociálnych istôt (realizácie sociálnych práv)*. In Sociálne zabezpečenie – na rázcestí? Materiály z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 16. – 17. októbra 2014 v Bratislave v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-0340-10 Právo v dynamike spoločenského vývoja a jeho teoretické reflexie. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV. 1. vydanie, SAP – Slovak Academic Press, 2014, 160 s.
- MACKOVÁ, Z. *Repetitóri um práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Iuris Libri, 2016, ISBN 978-80-89635-26-9. 183 s.
- MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Osobitná časť. Štátne sociálne dávky s príkladmi*. Šamorín : Heuréka, 2008, ISBN 978-80-89122-52-3. 144 s.
- MACKOVÁ, Z. *Právo sociálneho zabezpečenia. Osobitná časť. Štátne sociálne dávky s príkladmi*. 2. vydanie, Bratislava : Heuréka, 2015, ISBN 978-80-89122-52-3. 175 s.
- MACKOVÁ, Z. *Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia (Jeden krok vpred, dva kroky vzad alebo od sociálneho zabezpečenia cez sociálne poistenie, ba dokonca sporenie opätovne k sociálnemu zabezpečeniu na úrovni životného minima – t. j. k odvodovému bonusu?)* Právny obzor č. 1/2011, ročník 94, Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, ISSN 0032-6984
- MACKOVÁ, Z. *Princíp solidarity v práve sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, ISBN 80-7160-141-1, 144 s.
- MATLÁK, J. *Právo sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PaF UK, 1995, s. 10
- REBRO, K. *Latinské právnické výrazy a výroky*. Bratislava : Vydavateľstvo Obzor, 65-025-84, 1984. s. 145
- REBRO, K. *Rímske právo súkromné*. Bratislava : Obzor, 1980
- ŠAMALÍK, F. *Právo a spoločnosť*. Praha Academia, 1965
- TÓTHOVÁ, K. a kol. *Základy správneho práva hmotného*. Bratislava : Vydavateľské oddelenie PraF UK, 1992, 338 s.
- TRÖSTER, P. a kolektív. *Právo sociálneho zabezpečenia*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2005, 380 s.
- WEILER, R. *Úvod do katolíckej sociálnej náuky*. Graz : Vydavateľstvo Styria, 1991, s. 47

# Osobitný systém sociálneho zabezpečenia – na ceste od odôvodneného zvýhodnenia k diskriminácii

FABIAN, D.\*

## 1 Úvod

Zákonom č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o sociálnom zabezpečení policajtov) zákonodarca ešte pred prijatím zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len zákon o sociálnom poistení) vyčlenil problematiku sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov zo všeobecného systému sociálneho zabezpečenia ostatných zamestnancov a vytvoril im osobitný systém sociálneho zabezpečenia. V rámci osobitného systému sociálneho zabezpečenia je realizovaných viacero ústavných práv policajtov a profesionálnych vojakov, najmä však právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa (čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ďalej len Ústava), právo na primerané hmotné zabezpečenie občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu vykonávať právo na prácu (čl. 35 ods. 1 Ústavy), právo na pomoc štátu rodičom pri starostlivosti o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy) a iné sociálne benefity (do dosiahnutia veku staroby je takýmto benefitom najmä osobitné výsluhové zabezpečenie).

Zákonodarcovo ospravedlnenie vytvorenia osobitného systému sociálneho zabezpečenia obsahuje najmä dôvodová správa k zákonu o sociálnom zabezpečení policajtov. Podľa nej začlenenie sociálneho zabezpečenia policajtov do všeobecného systému sociálneho zabezpečenia by „nezodpovedalo záujmom štátu na personálnom zabezpečení policajtov a personálnom zabezpečení profesionálnej služby v ozbrojených silách, diskriminovalo by policajtov a profesionálnych vojakov v porovnaní s inými občanmi... a zhoršilo by doterajšiu úroveň sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov.“ Osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov tak má vytvárať „základné motivačné, stimulačné a garančné faktory výkonu služby“. Vyčlenenie policajtov je odôvodnené najmä zvýšenými nárokmi na „ich psychickú odolnosť, fyzickú zdatnosť, profesionálnu odbornosť, bezúhonnosť a takmer permanentnú pripravenosť plniť povinnosti ustanovené zákonom pri ochrane života osôb, bezpečnosti majetku... V tejto súvislosti sa žiada zdôrazniť, že na rozdiel od iných profesií v štátnej správe sú práve policajti zo zákona povinní aj v čase mimo služby vykonať služobný zákrok, úkon, alebo aj inú povinnosť, aby zamedzili ohrozeniu alebo poškodeniu zákonom chránených záujmov. Na príslušníkov Policajného zboru sú kladené i spoločensky očakávané vysoké nároky, pričom pri výkone služby sa nepredpokladá zlyhanie ľudského faktora, a to ani v osobitne záťažových situáciách, napríklad pri ohrození života alebo zdravia ich samých.“

Dôvodom vyčlenenia osobitného systému sociálneho zabezpečenia sa tak stala v zásade potreba pozitívnej diskriminácie policajtov a vojakov v prístupe k sociálnemu zabezpečeniu. Zákonodarca reflektujúc osobitné podmienky výkonu služby policajtov a profesionálnych vojakov dospel k názoru, že týmto skupinám obyvateľstva je vhodné garantovať vyšší štandard sociálneho zabezpečenia než iným skupinám zamestnancov. Nemalo ísť pritom len o čiastkové zvýhodnenie niektorých aspektov sociálneho zabezpečenia, ale o komplexné zlepšenie a prispôsobenie systému sociálneho zabezpečenia potrebám silo-

\* Mgr. Dominik Fabian, PhD., Kancelária verejného ochrancu práv.

vých zložiek. Takémuto zámeru preto nepostačovala len individuálna úprava odchýlok vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia, ale vznikla potreba vytvorenia samostatného systému sociálneho zabezpečenia.

Osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov samostatne funguje už takmer 18 rokov. Tento príspevok má ambíciu zistiť, či sú dôvody/ospravedlnenie oddelenia osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov ako samostatného komplexného systému sociálneho zabezpečenia naďalej dané. Z dôvodu obmedzeného rozsahu budeme túto tézu dokazovať len vo vzťahu k nemocenskej dávke – materské. Vychádzame pritom z prezumpcie, že ak mal zákonodarca záujem vytvoriť osobitný, komplexný systém sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov, ktorý vo svojej podstate realizuje viaceré základné práva, racionálne dôvody odlišného zaobchádzania s policajtami a vojakmi v porovnaní s inými zamestnancami musia byť dané vo vzťahu k realizácii každého jednotlivého základného práva.

## 2 Materské – podmienky vzniku nároku, dĺžka trvania nároku a spôsob výpočtu

Materské je historicky chápané ako dávka sociálneho zabezpečenia pokrývajúca právo na primerané hmotné zabezpečenie ženy pri nespôsobilosti na prácu z dôvodu tehotenstva a pôrodu, resp. zotavovania po pôrode. V právnom poriadku Slovenskej republiky však táto dávka pokrýva aj primerané hmotné zabezpečenie rodiča v prípade, ak sa v období krátko po narodení o dieťa osobne stará a pre túto osobnú starostlivosť nemôže vykonávať zamestnanie (§ 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení a § 10 ods. 1 písm. a) a ods. 10 písm. a) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov). V podstate materské nenapĺňa len právo na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy, ale súčasne ide aj o dávku pomoci štátu rodičom, ktorí sa osobne starajú o svoje dieťa v období krátko po pôrode (čl. 41 ods. 5 Ústavy). Práve z tohto dôvodu sa výplata materského vylučuje s paralelným vyplácaním rodičovského príspevku a ak je rodičovský príspevok vyšší ako materské, tak jeho výplata má prednosť (§ 3 ods. 8 písm. a) zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov; ďalej len zákon o rodičovskom príspevku). Takéto uchopenie nemocenskej dávky – materského – je v oboch systémoch sociálneho zabezpečenia obdobné.

Za obdobné, resp. rovnaké možno považovať v oboch systémoch sociálneho zabezpečenia aj podmienky vzniku nároku na materské. Nárok vzniká osobe, ktorá je tehotná alebo sa osobne stará o dieťa, a z tohto dôvodu nevykonáva svoje zamestnanie (§ 10 ods. 1 písm. a/, § 10 ods. 10 písm. a/ zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení), ak v posledných dvoch rokoch pred pôrodom/prevzatím dieťaťa do osobnej starostlivosti bola nemocensky poistená (v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov nemocensky zabezpečená) najmenej 270 kalendárnych dní (§ 10 ods. 1 písm. b/, § 10 ods. 10 písm. b/ zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 1 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení). Sadzba poistného na nemocenské poistenie, resp. nemocenské zabezpečenie, z ktorého sa v oboch systémoch sociálneho zabezpečenia materské financuje, je tiež rovnaká – 1,4 % vymeriavacieho základu na strane zamestnanca a zamestnávateľa (§ 97 ods. 4 písm. a/ bod 1., písm. b/ bod 1 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 130 písm. a/ a b/ zákona o sociálnom poistení). Maximálna dĺžka poberania materského je tiež v oboch systémoch štan-

dardne 34 týždňov od vzniku nároku na materské, resp. pre mužov, otcov a iných zamestnancov 28 týždňov od vzniku nároku na materské (§ 10 ods. 3 a 10 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 48 ods. 2 a § 49 ods. 1 zákona o sociálnom poistení).

Napriek tomu, že ekonomické aspekty na vyplácanie materského sú v oboch systémoch rovnaké, osobný rozsah a spôsob výpočtu materského sa odlišujú.

Z hľadiska osobného rozsahu materského možno uviesť, že podľa § 10 ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov má nárok na materské hradené z osobitného systému nemocenského zabezpečenia prioritne policajtká – matka. Policajtom – otcom a policajtkám s iným rodinným vzťahom k dieťaťu vzniká nárok na materské podľa § 10 ods. 10 písm. a) a b) zákona o sociálnom zabezpečení policajtov až po prevzatí dieťaťa do osobnej starostlivosti. Táto sa pritom neposudzuje materiálne, ale je legálne definovaná (v prípade policajtov – otcov) v § 10 ods. 11 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov. Nárok takýmto poistencom vzniká v zásade až subsidiárne v prípade, keď matka dieťaťa nie je z rôznych dôvodov schopná starať sa o dieťa (napr. z dôvodu smrti, zdravotného stavu, rozhodnutia o zverení dieťaťa a pod.). Na rozdiel od všeobecného systému sociálneho zabezpečenia (§ 49 ods. 1 a 2 písm. d) zákona o sociálnom poistení), v osobitnom systéme absentuje ustanovenie, ktoré by umožňovalo policajtom – otcovi prevziať dieťa do starostlivosti na základe dohody s matkou dieťaťa, keď sa táto napr. chce vrátiť do zamestnania. Podstatnej časti policajtov – otcov tak nevznikne nárok na materské, i keď im právna úprava poskytuje nárok na rodičovskú dovolenku pre potrebu zabezpečenia starostlivosti o dieťa (§ 152 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov; ďalej len „zákon o štátnej službe policajtov“). Počas rodičovskej dovolenky sú tak, napriek obligatórnemu nemocenskému zabezpečeniu, odkázaní na len nižšiu dávku rodičovského príspevku.

Rozdiely možno badať aj pri určovaní sumy materského. Vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia sa suma materského vypočítava podľa § 53 zákona o sociálnom poistení vo výške 75 % denného vymeriavacieho základu podľa § 55 zákona o sociálnom poistení (podiel súčtu vymeriavacích základov, z ktorých poistenec zaplatil poistné na nemocenské poistenie v rozhodujúcom období a počtu dní rozhodujúceho obdobia, teda z tzv. „hrubej mzdy“ poistenca), resp. pravdepodobného vymeriavacieho základu (§ 57 zákona o sociálnom poistení). Denný vymeriavací základ pritom nesmie byť vyšší ako denný vymeriavací základ určený z 2-násobku všeobecného vymeriavacieho základu platného v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom vznikol dôvod na poskytnutie nemocenskej dávky.

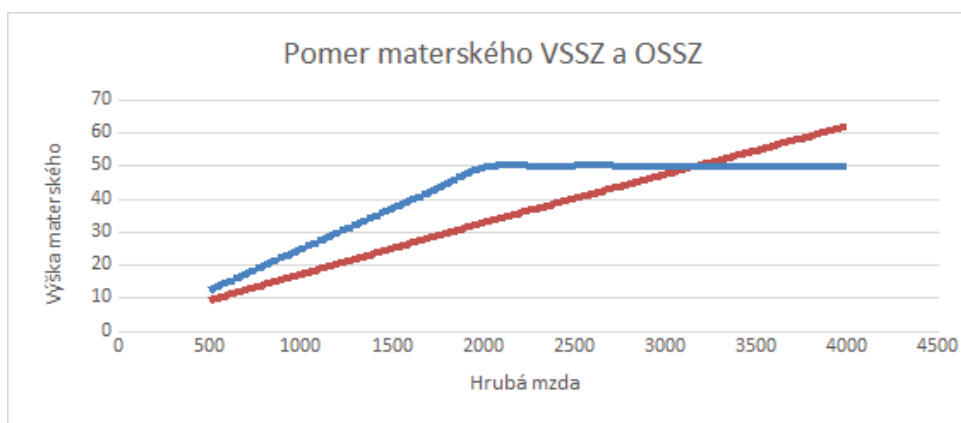
Materské v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov vypočítavame podľa § 10 ods. 18 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v spojení s § 8 tohto zákona. Materské sa určí vo výške 70 % čistého denného služobného platu podľa § 12 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov.

Už z takto vymedzených spôsobov výpočtu materského sa javí (v zásade 75 % priemernej dennej hrubej mzdy poistenca v rozhodnom období vo všeobecnom systéme vs. 70 % priemerného čistého denného služobného platu v osobitnom systéme), že medzi oboma systémami vzniká rozdiel, ktorý je však v neprospech osobitného systému sociálneho zabezpečenia, a to pri osobách s rovnakými mzdami v rozhodnom období. Na znázornenie tohto problému sme aplikovali už uvedený spôsob výpočtu materského na prípad hypotetickej osoby, ktorá mala v roku 2019 jediný príjem, a to konštantnú mzdu/služobný

plat, pričom k 2. januáru 2020 jej vznikol nárok na výplatu materského. Tabuľka a graf znázorňujú rozdiel medzi dennou výškou materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov (v grafe znázornené oranžovou farbou, v tabuľke „materské OSSZ“) a vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia (v grafe znázornené modrou farbou, „materské VSSZ“).

Plat brutto	500	750	1000	1250	1500	1750	2000	2250	2500	2750	3000	3180	3500
Materské VSSZ	12,33	18,5	24,66	30,83	36,99	43,16	49,32	49,96	49,96	49,96	49,96	49,96	49,96
Materské OSSZ	9,23	13,13	17,02	20,92	24,82	28,71	32,61	36,32	39,98	43,65	47,32	49,96	54,65
Čistý príjem	400,92	570,21	739,5	908,79	1078,1	1247,4	1416,7	1577,8	1737,1	1896,5	2055,9	2170,6	2374,6

Tabuľka č. 1 (autor Mgr. Jakub Homola)



Graf č. 1 (autor Mgr. Jakub Homola)

Na základe už uvedeného orientačného prepočtu možno konštatovať, že medzi sumou materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov a vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia pri rovnako zarábajúcich osobách existuje rozdiel približne od 6 % do 33 %. Najvýznamnejšie sú pritom rozdiely medzi osobami s nízkymi a strednými príjmami. Do vyrovnaného, resp. lepšieho postavenia sa poistenci v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia môžu dostať v zásade až v prípade, že ich hrubá mzda/služobný plat presahuje 3 180,- €, keď sa vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia uplatní limit maximálneho vymeriavacieho základu. V tejto súvislosti je však vhodné uviesť, vychádzajúc z údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky, že priemerná hrubá mzda v hospodárstve Slovenskej republiky za rok 2019 bola v sume 1 092,- € a v sektore verejnej správy a obrany 1 523,- €, resp. v ozbrojených silách 1 714,- €. Javí sa preto ako nepravdepodobné, že väčšina (alebo aspoň priemer) poistencov v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia by bol schopný dosiahnuť mesačný služobný plat v sume vyššej ako 3 180,- € brutto. Nemožno pritom opomíňať, že podstatná časť týchto

poistencov má príjmy limitované zákonom stanoveným rozsahom a spôsobom výpočtu (napr. § 85, § 86 a § 87 zákona o štátnej službe policajtov).

Ak chceme pátrať po dôvodoch tohto stavu, je vhodné sa pozrieť na vývoj dotknutej právnej úpravy v širšom kontexte. Zákonodarca pôvodne, pri prijímaní zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, reflektoval špecifiká ich povolania a určil pomerne veľkorysý spôsob výpočtu ich materského – 100 % čistého denného služobného platu policajta (§ 10 ods. 19 v spojení s § 6 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov v znení účinnom od 1. júla 2002). Takáto, v tom čase nadštandardná, úroveň sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov však bola podrobená kritike a následne došlo aj k jej zníženiu novelou zákona o sociálnom zabezpečení policajtov účinnou od 1. januára 2005 (zákon č. 732/2004 Z. z.) na úroveň 70 % čistého denného služobného platu policajta. Takýto postup zákonodarcu bol pochopiteľný, keďže zohľadňoval úroveň sociálneho zabezpečenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia a snažil sa o to, aby medzi všeobecným a osobitným systémom sociálneho zabezpečenia nedošlo k významným disproporciám. Vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia sa totiž až do 31. decembra 2010 určovala suma materského ako 55 % denného vymeriavacieho základu (de facto dennej hrubej mzdy v rozhodnom období). Následne však došlo viacerými novelami zákona o sociálnom poistení k postupnému zvyšovaniu materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia na 60 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 543/20120 Z. z. účinný od 1. januára 2011), 65 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 521/2011 Z. z. účinný od 1. januára 2012), 70 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 407/2015 Z. z. účinný od 1. januára 2016) až po 75 % denného vymeriavacieho základu (zákon č. 85/2017 Z. z. účinný od 1. mája 2017). Hoci v roku 2011 bol zavedený aj maximálny vymeriavací základ pre výpočet materského (zákon č. 543/2010 Z. z. účinný od 1. januára 2011), tento bol následne v roku 2017 zvýšený (zákon č. 285/2016 Z. z. účinný od 1. januára 2017) a v spojení s rastúcou priemernou mzdou tento limit vo vzťahu k prevažnej časti populácie negatívne neovplyvnil rast výšky materského.

Nesystematické zvyšovanie materského vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia však nebolo nasledované primeraným zvyšovaním materského v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia alebo zmenou jeho výpočtu. Pomer materského určeného podľa týchto dvoch systémov sociálneho zabezpečenia preto nezostal zachovaný a poistenci v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia sa postupne dostali z lepšieho postavenia, cez relatívne vyrovnané až do horšieho postavenia ako poistenci vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia.

### **3 Ústavnoprávne limity rozdielného zaobchádzania pri prístupe k sociálnemu zabezpečeniu**

Ako sme už uviedli, jednotlivé systémy sociálneho zabezpečenia realizujú, resp. napĺňajú obsahom rad práv. Ide najmä o práva spadajúce do kategórie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv. Tu možno zahrnúť aj právo na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy a právo na pomoc štátu rodičom pri osobnej starostlivosti o dieťa podľa čl. 41 ods. 5 Ústavy, ktoré sú podľa nášho názoru realizované dávkou materské. Hospodárske, sociálne a kultúrne práva sú špecifické tým, že neobsahujú v sebe len negatívny záväzok štátu (zdržať sa zásahov do práva), ale zahŕňajú najmä pozitívne záväzky štátu (vytvoriť systém, prostredníctvom ktorého bude poskytované nejaké plne-



nie). Plnenie týchto záväzkov je spojené s vysokými finančnými nákladmi a zákonodarca preto disponuje pomerne širokou mierou voľnej úvahy, ako realizáciu týchto práv v praxi nastaví, resp. akým obsahom tieto práva naplní (*mutatis mutandis* rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 23/2018 zo dňa 23. januára 2018, sp. zn. PL. ÚS 11/2013 zo dňa 22. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 19/2008 zo dňa 18. mája 2010 a iné). Hoci je voľná úvaha zákonodarcu v týchto prípadoch širšia, ako pri napr. politických či iných právach, nie je neobmedzená, prípadne hraničiaca so svojvôľou. Aj pri vymedzovaní obsahu hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv nesmie zákonodarca siahnuť do ich podstaty (čl. 13 ods. 4 Ústavy) a musí rešpektovať aj ďalšie ústavné imperatívy a princípy (princíp právneho štátu – čl. 1 ods. 1 Ústavy, princíp rovnosti v dôstojnosti a právach – čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3 Ústavy, zákaz diskriminácie – čl. 12 ods. 2 Ústavy a pod. – napr. rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/04 zo dňa 6. júna 2006).

V kontexte rozoberaného prípadu sa kľúčovými javia limity voľnej úvahy zákonodarcu spočívajúce v princípe rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy a v zákaze diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy. Princíp rovnosti vo svojej podstate nemožno vnímať len ako požiadavku zabezpečenia rovnakých účinkov zákona, ale aj ako zaistenie rovnosti jednotlivca v zákone. Ide teda o „*zákaz ľubovôle zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv. Základnou črtou ľubovôle (svojvôle) je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého regulatívneho nástroja*“ (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 3. júla 2013, obdobne tiež rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 7/2013 zo dňa 25. júna 2014, sp. zn. PL. ÚS 98/2011 zo dňa 3. decembra 2014, PL. ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009 ako aj rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 3271/13 zo dňa 6. februára 2012 a iné). Čl. 12 ods. 2 Ústavy na druhej strane vyjadruje osobitný zákaz diskriminácie (odlišného zaobchádzania) s osobami pri úprave a realizácii ich základných práv a slobôd z tzv. podozrivých, Ústavou vymedzených dôvodov. Rozdiely medzi čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy sa prejavujú najmä v rozsahu a prísnosti požiadaviek, ktoré kladú na zákonodarcu. Princíp rovnosti od zákonodarcu vyžaduje, aby s porovnateľnými subjektmi nikdy nezaobchádzal inak bez racionálnych dôvodov (test racionality). Ide teda vo svojej podstate najmä o požiadavku vylúčenia svojvôle. Na druhej strane zákaz diskriminácie od zákonodarcu vyžaduje, aby v nadväznosti na realizáciu základných práv s porovnateľnými subjektami nezaobchádzal inak, ibaže by to bolo nielen racionálne odôvodniteľné, ale aj primerané bez toho, aby došlo k odňatiu podstaty Ústavou garantovaného práva (rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 3271/13 zo dňa 6. februára 2012, rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2014 zo dňa 27. mája 2015, sp. zn. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 3. júla 2013, sp. zn. PL. ÚS 17/08 zo dňa 20. mája 2009 a iné).

Z hľadiska porovnávania osobitného a všeobecného systému sociálneho zabezpečenia sa javí ako rozhodujúca otázka, či subjekty v týchto systémoch participujúce možno považovať za porovnateľné. Zastávame názor, že pri dávke materské je kľúčovým momentom práve potreba finančného zabezpečenia rodiča a jeho dieťaťa v čase, keď pre nevyhnutnú osobnú starostlivosť o dieťa v období krátko po pôrode rodič nemôže vykonávať prácu. Z tohto pohľadu sú tak policajti, policajtky, vojaci a vojačky v zásade v porovnateľnom postavení ako ostatní zamestnanci. Napriek tomu, sa však s týmito subjektmi zaobchádza inak. Dôvodom odlišného zaobchádzania je povolanie jednotlivých fyzických osôb. Takýto dôvod, hoci nie je výslovne zahrnutý v čl. 12 ods. 2 Ústavy, možno zaradiť pod „*iné postavenie*“. Na účely sociálneho zabezpečenia totiž povolanie má charakter pomerne stabilnej, trvalej črty, ktorá nemôže byť sama o sebe jediným dôvodom odlišného zaobchádzania. Ak totiž takéto odliš-

né zaobchádzanie medzi zástupcami jednotlivých povolání v prístupe k sociálnemu zabezpečeniu nie je odôvodnené objektívnymi okolnosťami ako je výška príjmu či osobitné špecifická povolania, tak prispieva k neprípustnému „kastovaniu“ spoločnosti (vytváranie sociálne významnejších a menej významných vrstiev na základe povolania) a môže v nej vytvárať legitímny pocit nespravodlivosti, protiprávnosti a krivdy, ktorý nemožno v právnom štáte akceptovať. Nie je totiž zrejme, prečo by napr. kuchár/kuchárka mali mať horší prístup k sociálnemu zabezpečeniu (alebo horšiu úroveň sociálneho zabezpečenia) ako firemný právnik/právnicka, ak sú ich príjmy porovnateľné, obdobné.

S ohľadom na uvedené je preto namieste skúmať, či existujú racionálne dôvody, pre ktoré by mal zákonodarca v prístupe a pri určovaní sumy materského pristupovať inak k policajtom, policajtkám, vojakom a vojačkám ako k iným poistencom. Takéto dôvody skutočne možno nájsť (dôležitosť tohto povolania pre bezpečnosť Slovenskej republiky, ohrozenie života a zdravia takýchto osôb či potreba zvýšenia atraktivity takýchto povolání), avšak odôvodňujú len zvýhodnenie policajtov a vojakov oproti účastníkom všeobecného systému sociálneho zabezpečenia, nie však ich znevýhodnenie. Nemožno identifikovať racionálny dôvod, prečo by zákonodarca nemal garantovať aspoň rovnaké, ak nie lepšie podmienky policajtom, policajtkám, vojakom a vojačkám pre prístup k dávke materské a určenie jej sumy ako iným zamestnancom, pokiaľ takýmto osobám garantuje materskú, resp. rodičovskú dovolenku a vyžaduje od nich povinné nemocenské zabezpečenie v rovnakom rozsahu ako od iných zamestnancov.

Porovnávanie všeobecného a osobitného systému sociálneho zabezpečenia vo vzťahu k dávke materské nepochybne nemožno robiť mechanicky. Je totiž faktom, že možné znevýhodnenie v rámci jednej dávky sociálneho zabezpečenia môže byť kompenzované existenciou inej dávky alebo benefitu realizujúceho to isté základné právo, resp. pokrývajúceho tú istú sociálnu udalosť. Zákonodarca by však mal stále dbať o to, aby išlo o vyvážené a porovnateľné systémy bez neodôvodnených rozdielov.

Avšak ani v tomto smere nebol zákonodarca dôsledný. V rámci realizácie práva na primerané hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu z dôvodu tehotenstva či nevyhnutnej osobnej starostlivosti o novonarodené dieťa (čl. 39 ods. 1 Ústavy) či práva na podporu a pomoc rodičom osobne sa starajúcim o dieťa (čl. 41 ods. 5 Ústavy) v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia nejestvuje žiadny iný benefit, ktorý by vyrovnal nižšiu sumu materského ako pri osobách s porovnateľným príjmom vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia či absenciu prístupu policajta, vojaka – otca k materskému v prípade, že po dohode s matkou dieťa prevezme do osobnej starostlivosti a na toto obdobie mu je poskytnutá aj rodičovská dovolenka. Takýmto benefitom nie je ani výsluhové zabezpečenie, vidina priznania ktorého v budúcnosti nedokáže pokryť finančné potreby spojené so zabezpečením osobnej starostlivosti o dieťa po jeho narodení či výpadok príjmu z dôvodu takejto starostlivosti alebo tehotenstva.

Vzniknutý stav nie je schopný kompenzovať ani prístup policajtov, policajtiiek, vojakov a vojačiek k možnosti doplnkového, dobrovoľného nemocenského poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia spolu s následným prístupom k dávke materské vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia. Je to tak preto, že uzatvorenie dobrovoľného nemocenského poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia (§ 14 ods. 2 zákon o sociálnom poistení) sa nevylučuje s ďalším trvaním povinného nemocenského zabezpečenia v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia. Tieto osoby tak musia uhrádzať v záujme získania štandardného sociálneho zabezpečenia prostredníctvom dávky materské podstatne

vyššie odvody ako iní zamestnanci s obdobnými príjmami (§ 97 ods. 4 písm. a/ bod 1 a písm. b/ bod 1 zákona o sociálnom zabezpečení policajtov, § 14 ods. 2 písm. c/ v spojení s § 131 ods. 1 písm. d/ a § 132 písm. d/, § 130 písm. d/ zákona o sociálnom poistení).

Možnosť dobrovoľného poistenia policajtov vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia je pritom v súčasnosti skôr otázkou aktuálnej praxe a výkladu zákona o sociálnom poistení, keďže dobrovoľné nemocenské poistenie sa v zásade vylučuje s povinným nemocenským poistením podľa § 14 ods. 2 zákona o sociálnom poistení (prax Sociálnej poisťovne v súčasnosti nepovažuje za povinné nemocenské poistenie aj povinné nemocenské zabezpečenie v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia). V súlade s požiadavkou ochrany legitímnych očakávaní a dôvery občanov v právo a štát tiež nie je možné vyžadovať od adresátov právnej normy vo veciach sociálneho zabezpečenia, aby aktívne prepočítavali svoje možnosti v snahe dosiahnuť primerané, dôstojné sociálne zabezpečenie kombináciou rôznych fakultatívnych poistení v situácii, ak si uhrádzajú povinné zákonom ustanovené poistenie, z ktorého je takýto typ sociálneho zabezpečenia poskytovaný iným osobám v rovnakom postavení s obdobnými príjmami.

Zohľadňujúc uvedené dospievame k záveru, že nie sú dané žiadne rozumné dôvody na zhoršenie prístupu policajtov a vojakov k materskému či na ich znevýhodnenie pri určovaní výšky materského v porovnaní s rovnako zarábajúcimi osobami. Možno skonštatovať, že policajti sa vo vzťahu k nemocenskej dávke – materské – dostali z pôvodnej pozitívnej diskriminácie k neodôvodnenému znevýhodneniu.

#### 4 Záver

Úlohou predmetného príspevku bolo na podklade nemocenskej dávky – materské – demonštrovať najväčšie slabiny osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov. Racionálne odôvodnenie, ospravedlnenie jeho existencie totiž spočíva v legitímnej požiadavke komplexného zvýšenia štandardu sociálneho zabezpečenia dotknutých povolání. Ak zákonodarca takýto štandard garantovať nevie alebo nemôže, v záujme ospravedlnenia existencie osobitného systému sociálneho zabezpečenia musí udržiavať aspoň primeranú rovnováhu medzi všeobecným a osobitným systémom sociálneho zabezpečenia, aby sa policajti, policajtky, vojaci a vojačky nedostávali bez rozumných dôvodov do horšieho postavenia ako iní rovnako zarábajúci zamestnanci. Udržiavanie tejto rovnováhy pri častých a neprehľadných zmenách vo všeobecnom systéme sociálneho zabezpečenia je zjavne pomerne náročné. Nejde pritom len o izolovaný problém týkajúci sa nemocenskej dávky – materského, ale aj o iné sociálne dávky a práva realizované osobitným systémom sociálneho zabezpečenia. Najvyšší súd Slovenskej republiky ho napríklad identifikoval aj vo veciach dôchodkového zabezpečenia, resp. primeraného hmotného zabezpečenia policajtov, policajtiiek, vojakov a vojačiek v starobe (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžso 78/2008 zo dňa 27. januára 2010, sp. zn. 4So 11/2009 zo dňa 27. januára 2010 a iné).

Uvedené skutočnosti nabádajú na komplexné prehodnotenie dôvodov existencie osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov, policajtiiek, vojakov a vojačiek. Ak má byť totiž jediným benefitom tohto systému výsluhové zabezpečenie, je otázne, či by nebolo vhodnejšie osobitný systém sociálneho zabezpečenia opätovne inkorporovať do všeobecného systému sociálneho zabezpečenia s možnosťou úpravy výsluhového zabezpečenia prislúchajúceho len vymedzeným skupinám obyvateľstva.

# Problematika výpočtu „starodôchodkov“ pri ich spätnom priznávaní

HOMOEA, J.\*

Hoci zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o sociálnom poistení) je účinný už bezmála sedemnást' rokov (od 1. januára 2004), naďalej na fungovanie dôchodkového systému má nezanedbateľný vplyv aj v súčasnosti už zrušený zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o sociálnom zabezpečení). V dôsledku prechodných ustanovení zákona o sociálnom poistení totiž Sociálna poisťovňa nielen vypláca, ale stále aj priznáva starobné dôchodky vypočítané podľa zákona o sociálnom zabezpečení. A to nielen tým osobám, ktorým vznikol nárok na starobný dôchodok pred 1. januárom 2004,<sup>1</sup> ale v určitých prípadoch aj tým poistencom, ktorí podmienky vzniku nároku na starobný dôchodok splnili až po 31. decembri 2003, teda už v čase účinnosti zákona o sociálnom poistení.<sup>2</sup>

Takto konštituované intertemporálne ustanovenia samy osebe nie sú problematické. Napokon, podobným spôsobom bol v oblasti dôchodkových dávok upravený prechod z pôvodnej právnej úpravy na novú právnu úpravu aj v minulosti.<sup>3</sup> Problém však nastáva v dôsledku aplikačnej praxe Sociálnej poisťovne, keďže osobám, ktorým sa vypočítava starobný dôchodok podľa zákona o sociálnom zabezpečení s niekoľkoročným odstupom od vzniku samotného nároku, prizná starobný dôchodok vo výrazne nižšej sume, než akú by k tomuto dňu mali, keby sa im bol dôchodok vyplácal od vzniku nároku. Táto aplikačná prax tak môže viesť k paradoxným situáciám, keď dve osoby, ktorých nárok na starobný dôchodok bol pri ich vzniku totožný, poberajú neskôr dôchodok v značne odlišnej sume, a to len z dôvodu rozdielneho času uplatnenia nároku na tento dôchodok<sup>4</sup>. V tejto súvislosti sú pritom namieste dve otázky s ústavnoprávnym presahom:

- Je takéto rozličné zaobchádzanie ústavne prípustné s ohľadom na princípy rovnosti a zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len Ústava)?
- A nie je súčasne zasiahnuté do podstaty práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy osoby, ktorej je vyplácaný dôchodok v nižšej sume?

K poznatku a zisteniam ohľadom tejto aplikačnej praxe Sociálnej poisťovne dospel verejný ochranca práv v rámci svojej činnosti už pred niekoľkými rokmi. Navzdory viace-

\* Mgr. Jakub Homoea, Kancelária verejného ochrancu práv.

<sup>1</sup> Paragraf 259 ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

<sup>2</sup> Napríklad v prípade uvedených v § 273 ods. 2 zákona o sociálnom poistení alebo v prípade zamestnania v I., resp. II. pracovnej kategórii podľa právnych predpisov účinných pred 1. januárom 2000 (§ 274 ods. 1 zákona o sociálnom poistení).

<sup>3</sup> Pozri napr. § 161 zákona o sociálnom zabezpečení, ktorý upravoval prechod nárokov vzniknutých v čase účinnosti vtedy pôvodného zákona č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, alebo aj § 68 českého zákona č. 155/1995 Sb. o dôchodovom pojištění v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> Uplatnenie nároku na dôchodkovú dávku je podľa § 109 ods. 2 zákona o sociálnom poistení základným predpokladom vzniku nároku na výplatu dávky. V tejto súvislosti treba rozlišovať nárok na samotnú dávku, ktorý vzniká nezávisle od vôle osoby už samotným splnením zákonom stanovených podmienok, a nárok na výplatu dávky, pre ktorý je potrebný vôľový právny úkon osoby, ktorý možno všeobecne nazvať ako uplatnenie nároku (typicky ide o podanie žiadosti).

rým návrhom opatrení či dokonca uvedeniu tejto problematiky vo svojich výročných správach o činnosti<sup>5</sup> však k zmene aplikačnej praxe zo strany Sociálnej poisťovne doposiaľ nedošlo. Pritom na zmenu aplikačnej praxe nie je potrebná ani zmena právnej úpravy, čo sa snaží preukázať aj tento článok.

## 1 Všeobecne o určení sumy starobného dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení

Pre komplexné uchopenie problematiky je na úvod vhodné nasledujúcimi odsekmi všeobecne priblížiť spôsob určenia sumy dôchodku či už podľa zákona o sociálnom zabezpečení, alebo zákona o sociálnom poistení.

### 1.1 Zákon o sociálnom zabezpečení

Suma dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení sa určovala ako percentuálny podiel priemerného mesačného zárobku zisťovaného z rozhodného obdobia, ktorým bolo spravidla päť zárobkovo najlepších kalendárnych rokov z posledných desiatich rokov pred rokom vzniku nároku na dôchodok.<sup>6</sup> Priemerný mesačný zárobok, z ktorého sa určovala suma dôchodku, však bol podľa § 12 ods. 6 zákona o sociálnom zabezpečení upravovaný v troch redukčných pásmach do 2 500 korún (suma sa započítavala v plnej výške), nad 2 500 korún do 6 000 korún (suma sa započítavala v jednej tretine), nad 6 000 korún do 10 000 korún (suma sa započítavala v jednej desatine), pričom na sumu nad 10 000 korún sa neprihliadalo vôbec. Uvedená redukcia tak mala za následok, že pre výšku sumy dôchodku boli rozhodujúce iba príjmy do 10 000 korún, pričom maximálny základ, z ktorého sa určovala suma dôchodku, bol 4 067 korún.

Ďalším podstatným znakom zákona o sociálnom zabezpečení bola absencia valorizačného mechanizmu. Zákon o sociálnom zabezpečení počítal s tým, že osobe bude vyplácaný dôchodok v zhruba rovnakej sume počas celej doby trvania nároku. Hoci táto skutočnosť sa nám zdá teraz ťažko pochopiteľná, je nevyhnutné na ňu nazerať prizmou vtedajšej doby.<sup>7</sup> Medziročný rast životných nákladov a ani miezd, od ktorých sa odvíjali sumy dôchodkových dávok, nebol v tom čase významným faktorom, čo prirodzene znižovalo potrebu pravidelných plošných valorizácií (zvýšení) dôchodkových dávok. K hromadnému zvyšovaniu dôchodkov v tom čase dochádzalo bez vopred ustanovených pravidiel v niekoľkokoročných intervaloch, a to prijímaním osobitných zákonov.<sup>8</sup> Je pravda, že § 160 zákona o sociálnom zabezpečení vo vyhlásenom znení zmocňoval vládu k tomu, aby svojim nariadením upravila „podmienky a spôsob pravidelného zvyšovania dôchodkov so zreteľom na rast miezd a iných pracovných príjmov.“ K využitiu tohto zmocnenia však došlo

<sup>5</sup> Pozri napr. Správu o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie roka 2018. Bratislava : Kancelária verejného ochrancu práv, 2019, s. 48 – 49. ISBN 978-80-973082-3-0. [cit. 29. 10. 2020] Dostupné na: [https://www.vop.gov.sk/files/KVOP\\_Vyroczna\\_sprava\\_SK\\_web.pdf](https://www.vop.gov.sk/files/KVOP_Vyroczna_sprava_SK_web.pdf) alebo Správa o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie roka 2017. Bratislava: Kancelária verejného ochrancu práv, 2018, s. 33. ISBN 978-80-973082-0-9. [cit. 29. 10. 2020] Dostupné na: [https://www.vop.gov.sk/files/vyroczna\\_sprava\\_2017.pdf](https://www.vop.gov.sk/files/vyroczna_sprava_2017.pdf).

<sup>6</sup> Paragraf 12 ods. 3 zákona o sociálnom zabezpečení.

<sup>7</sup> Zákon o sociálnom zabezpečení vstúpil do účinnosti dňa 1. októbra 1988.

<sup>8</sup> Pozri napr. zákon č. 106/1971 Zb., ôsmu časť zákona č. 121/1975 Zb., zákonné opatrenie Predsedníctva FZ ČSSR č. 76/1979 Zb., zákonné opatrenie Predsedníctva FZ ČSSR č. 7/1982 Zb., zákon č. 108/1984 Zb., alebo šiestu časť zákona o sociálnom zabezpečení.

len raz, a to nariadením vlády ČSFR č. 231/1990 Zb.,<sup>9</sup> preto z hľadiska genézy dôchodkového systému toto zmocnenie nie je príliš relevantné.

Ekonomický a spoločenský vývoj po roku 1989 spôsobil, že takto staticky nastavený dôchodkový systém bol z hľadiska naplnenia základných životných potrieb dôchodcov dlhodobo neudržateľný. Prirodzeným vyústením tohto vývoja bolo prijatie zákona č. 46/1991 Z. z. o zvyšovaní dôchodkov (ďalej len zákon č. 46/1991 Z. z.), ktorým sa nielenže plošne zvýšili všetky dôchodkové dávky, ale v druhej časti tohto zákona sa aj zaviedol valorizačný mechanizmus dôchodkových dávok, ktorý bol podmienený rastom životných nákladov aspoň o 10 %, alebo rastom priemernej mzdy aspoň o 5 % od posledného zvyšovania dôchodkov.<sup>10</sup> Išlo teda o legislatívny rámec, ktorým sa ustanovili pravidlá pravidelného zvyšovania dôchodkov. K samotnému zvýšeniu dôchodkov však dochádzalo osobitnými zákonmi. Súčasne zákonom č. 46/1991 Z. z. bola odňatá právomoc vlády zvyšovať dôchodky nariadením.<sup>11</sup>

Na podklade zákona č. 46/1991 Z. z. bolo do konca roka 2003 prijatých dohromady sedemnást' osobitných zákonov, ktorými dochádzalo k zmene súm dôchodkových dávok. Žiaľ, takýto postup nemožno úplne považovať za koncepčný, čo sa s pribúdajúcim časom prejavovalo predovšetkým pri novopriznaných dôchodkoch. Tie sa totiž aj naďalej priznávali postupom ustanoveným zákonom o sociálnom zabezpečení, pričom v dôsledku rýchleho rastu miezd a naďalej platných obmedzení (najmä v súvislosti s redukciou priemerného mesačného zárobku) dochádzalo k vychýľovaniu relácie novopriznaných (a teda nezvyšovaných) dôchodkov k už priznaným (a teda zvyšovaným) dôchodkom.

Na túto skutočnosť zákonodarca mohol reagovať napríklad zmenou spôsobu úpravy priemerného mesačného zárobku, najmä zvýšením redukčných hraníc v § 12 ods. 6 zákona o sociálnom zabezpečení. K tomuto kroku však zákonodarca nepristúpil a pôvodný spôsob úpravy priemerného mesačného zárobku zotrval až do samého konca účinnosti zákona o sociálnom zabezpečení. Zachovanie relácie medzi novopriznanými dôchodkami a už priznanými dôchodkami nakoniec zákonodarca riešil osobitným spôsobom zvyšovania novopriznaných dôchodkových dávok. Samotná realizácia tohto osobitného spôsobu valorizácie však nebola ideálna, keďže zvyšovanie novopriznaných dôchodkov bolo miestami chaotické, čo si uvedomoval aj zákonodarca, ktorý následne musel predchádzať zvyšovania aj revidovať.<sup>12</sup>

Stabilizáciu riešenia tejto situácie priniesol zákon č. 38/1994 Z. z. o úprave dôchodkov priznaných v roku 1994 (ďalej len zákon č. 38/1994 Z. z.), ktorý zaviedol nový terminologický pojem „úprava dôchodku“. Ako vyplýva z dôvodovej správy, dôvodom prijatia takejto právnej úpravy bola „skutočnosť, že dôchodky priznané v roku 1994 budú svojou výškou zaostávať za dôchodkami vyplácanými k 31. decembru 1993; nejde teda o zvyšovanie dôchodkov podľa zákona č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov v znení neskorších predpisov, ale o úpravu dôchodkov už z naznačených dôvodov“. Za úpravu je tak potrebné

<sup>9</sup> Týmto nariadením však nedošlo k plošnému zvýšeniu dôchodkov, ale len k zvýšeniu tých dôchodkov, ktoré boli priznané podľa právnych predpisov účinných pred zákonom o sociálnom zabezpečení.

<sup>10</sup> Paragraf 9 zákona č. 46/1991 Z. z.

<sup>11</sup> Pozri § 12 zákona č. 46/1991 Z. z.

<sup>12</sup> Typickým príkladom revidovania pôvodných zvýšení bolo pásmové zvýšenie dôchodkov priznaných od 1. marca 1993 do 31. decembra 1993 v súlade s § 2 ods. 1 zákona č. 285/1993 Z. z., ktorým sa odstránili negatívne vplyvy zvýšenia najmä nízkych dôchodkov podľa § 1 ods. 2 zákona č. 97/1993 Z. z.

považovať „skokové“ zvýšenie novopriznaných dôchodkov približne na úroveň v minulosti už priznaných dôchodkov, ktoré podliehali postupnému zvyšovaniu.

Riešenie v podobe úpravy novopriznaných dôchodkov sa následne zachovalo až do roku 2002<sup>13</sup> s tým, že spôsob úpravy sa každoročne ustanovoval osobitným zákonom, spravidla spolu so zvýšením (valorizáciou) už priznaných dôchodkových dávok. Účelom úpravy bola pritom absorpcia všetkých predchádzajúcich valorizácií dôchodkov. Keďže k valorizácii dôchodkov dochádzalo každý rok, bolo potrebné každý rok meniť aj spôsob úpravy novopriznaných dôchodkov tak, aby v tejto úprave bola zahrnutá aj valorizácia z predchádzajúceho roka. Na tomto mieste je však potrebné uviesť, že pri naplňovaní tohto účelu nebol zákonodarca vždy dôsledný.

Ak za pomyselný benchmark považujeme úpravu dôchodkov priznaných v roku 1995 podľa zákona č. 195/1994 Z. z., tak možno uviesť, že len v štyroch z ôsmich nasledujúcich úprav (úpravy pre dôchodky priznané v kalendárnych rokoch 1997, 1998, 1999 a 2000) bola kompletne absorbovaná valorizácia z predchádzajúceho roka. Úpravy dôchodkov priznaných v kalendárnych rokoch 2001, 2002 a 2003 valorizácie z kalendárneho roku, ktorý predchádzal roku priznania dôchodku, neabsorbovali kompletne. Pri úprave dôchodkov priznaných v roku 1996 možno konštatovať, že kým percentuálna sadzba úpravy neabsorbovala valorizáciu dôchodkov z roku 1995, tak navýšenie pevnej sumy úpravy bolo vykonané až nad rámec valorizácie z roku 1995.<sup>14</sup> To ako mali vyzeráť úpravy dôchodkov v kalendárnych rokoch 1996 až 2003, aby bola zakaždým zachovaná kompletná absorpcia predchádzajúcich valorizácií, naznačujú posledné dva stĺpce tabuľky č. 1.

Rok priznania dôchodku	Valorizácia v predchádzajúcom kalendárnom roku		Úprava podľa právnych predpisov		Úprava plne zohľadňujúca valorizáciu v predchádzajúcom kalendárnom roku	
	% sadzba	pevná suma	% sadzba	pevná suma	% sadzba	pevná suma
1995			23 %	530 Sk		
1996	8,2 %	---	31 %	610 Sk	33,1 %	574 Sk
1997	12 %	---	46,8 %	683 Sk	49,1 %	643 Sk
1998	10 %	---	61,5 %	751 Sk	64 %	708 Sk
1999	8 %	---	74,4 %	811 Sk	77,1 %	765 Sk
2000	4 %	167 Sk	81,4 %	1 010 Sk	84,2 %	963 Sk
2001	5 %	228 Sk	90,5 %	1 204 Sk	93,4 %	1 240 Sk
2002	7 %	---	103,5 %	1 240 Sk	106,9 %	1 327 Sk
2003	5 %	---	112,1 %	1 270 Sk	117,2 %	1 394 Sk

Tabuľka č. 1

Záver z tejto tabuľky je možné najlepšie ilustrovať na konkrétnom príklade. Ak bol osobe v roku 1995 priznaný dôchodok určený ako 67 % zo sumy 3 500 korún, ktorá pred-

<sup>13</sup> V roku 2002 bol naposledy prijatý osobitný zákon, ktorý určoval spôsob úpravy dôchodkov priznaných od 1. januára 2003 do 31. decembra 2003. V roku 2003 bol prijatý osobitný zákon, ktorý určoval už len spôsob valorizácie už priznaných dôchodkov, keďže na rok 2004 už bola plánovaná účinnosť zákona o sociálnom poistení.

<sup>14</sup> Pevná suma úpravy pre dôchodky priznané v roku 1996 bola oproti pevnej sume úpravy pre dôchodky priznané v roku 1995 navýšená až o 15 %, hoci v roku 1995 sa dôchodky valorizovali „iba“ o 8,2 %.

stavovala jej priemerný mesačný zárobok, tak mesačná suma dôchodku tejto osoby k 1. augustu 2003 činila 6 881 korún. Ak však bol inej osobe priznaný ten istý dôchodok (dôchodok vypočítaný ako 67 % z priemerného mesačného zárobku 3 500 korún) až v roku 2003, tak mesačná suma dôchodku k 1. augustu 2003 v takomto prípade predstavovala iba 6 619 korún, teda o 262 korún menej. A to len z toho dôvodu, že úprava dôchodkov priznaných v roku 2003 neabsorbovala v plnej miere všetky predchádzajúce valorizácie.

## 1.2 Zákon o sociálnom zabezpečení

Dňa 1. januára 2004 nadobudol účinnosť zákon o sociálnom poistení, ktorý zásadným spôsobom zmenil spôsob výpočtu sumy dôchodkových dávok. Namiesto určenia percentuálneho vyjadrenia redukovaného priemerného mesačného zárobku sa suma starobného dôchodku podľa zákona o sociálnom poistení vypočíta ako súčin troch základných veličín – (i.) počtu rokov obdobia dôchodkového poistenia, (ii.) priemerného osobného mzdového bodu (index ročných zárobkov poistenca voči priemerným ročným mzdám v rozhodujúcom období) a (iii.) dôchodkovej hodnoty platnej v roku vzniku nároku na výplatu dôchodku.

Tento spôsob výpočtu do značnej miery odstránil nedostatky, ktorými trpel statický spôsob podľa zákona o sociálnom zabezpečení. Rast nominálnej hodnoty miezd už ďalej nespôsobuje devalváciu novopriznaných dôchodkov, ktoré bolo potrebné riešiť tzv. úpravami dôchodkov. Relácia medzi novopriznanými a v minulosti priznanými dôchodkami je zhruba zachovaná pri akomkoľvek ekonomickom vývoji (rast či pokles nominálnych miezd), a to v dôsledku dôchodkovej hodnoty ako jednej z veličín určujúcich sumu dôchodku. Dôchodková hodnota totiž každoročne podlieha zmene, a to tak, že sa vynásobí indexom medziročnej zmeny priemernej mzdy v tretích kvartáloch rokov, ktoré bezprostredne predchádzajú kalendárnemu roku, pre ktorý je dôchodková hodnota určená.<sup>15</sup> V dôsledku tejto každoročnej úpravy má tak osoba, ktorá získala 40 rokov obdobia dôchodkového poistenia, a ktorá mala každoročne príjmy vo výške priemernej mzdy v hospodárstve, pri priznávaní dôchodku zachovanú 50-percentnú individuálnu mieru náhrady.

Súčasný zákon o sociálnom poistení stanovil valorizačný mechanizmus, ktorý však za šesťnásť rokov účinnosti zákona o sociálnom poistení prešiel viacerými zmenami. V zásade však je možné povedať, že § 82 zákona o sociálnom poistení garantuje každoročne k 1. januáru kalendárneho roka zvýšenie dôchodkových dávok, čo predchádzajúci zákon o sociálnom zabezpečení negarantoval.

U poberateľov starobných dôchodkov priznaných podľa zákona o sociálnom zabezpečení od 1. januára 2004 nedošlo prakticky k žiadnym zmenám. V dôsledku základného prechodného ustanovenia § 260 zákona o sociálnom poistení nedošlo k žiadnemu prepočítaniu ich starobných dôchodkov a aj naďalej týmto osobám ostali dôchodky v pôvodnej výške, ktoré následne boli valorizované už podľa zákona o sociálnom poistení.

## 2 Osobný rozsah

Tento článok sa týka osôb, ktoré síce splnili nárok na starobný dôchodok už dovŕšením dôchodkového veku, no o dôchodok požiadali, a teda sa im začal vyplácať, až o niekoľko rokov neskôr. Na prvý pohľad sa môže zdať, že skupina takýchto poistencov je veľmi úzka. Je

<sup>15</sup> Paragraf 64 ods. 3 zákona o sociálnom poistení.



pravda, že počet takýchto poistencov, ktorí po splnení podmienok vzniku nároku na starobný dôchodok náročky vyčkávali s podaním žiadosti niekoľko rokov,<sup>16</sup> zrejme naozaj nebude vysoký. Nemožno však osobný rozsah redukovať výhradne na takýchto poistencov.

Zrejme najpočetnejšou skupinou v tejto veci sú poberatelia invalidných dôchodkov po dovŕšení dôchodkového veku. Týmto osobám bol totiž aj po dovŕšení dôchodkového veku naďalej vyplácaný invalidný dôchodok, ktorý sa síce v určitých prípadoch prekvalifikoval na starobný dôchodok,<sup>17</sup> avšak toto prekvalifikovanie prakticky nijakým spôsobom neovplyvnilo poberanie ich dôchodkovej dávky. Napriek tomu poberatelia invalidných dôchodkov môžu po dovŕšení dôchodkového veku formálnou žiadosťou spísanou na pobočke Sociálnej poisťovne požiadať o „regulárny“ starobný dôchodok. Dôvodov takéhoto postupu môže byť viac.

V prvom rade, invalidný dôchodok nie je možné (okrem prípadov uvedených v § 293m ods. 2 zákona o sociálnom poistení) prepočítať v prípade získania ďalšieho obdobia dôchodkového poistenia. Ak teda poberateľ invalidného dôchodku je aj naďalej dôchodkovo poistený z dôvodu výkonu závislej činnosti alebo samostatne zárobkovej činnosti, tak sa mu toto obdobie dôchodkového poistenia podľa zákona o sociálnom poistení<sup>18</sup> nijakým spôsobom neprejaví na sume invalidného dôchodku. Naopak, v prípade starobného dôchodku žiadne takéto obmedzenie nie je, a ak by poberateľ invalidného dôchodku chcel, aby sa mu v sume jeho dôchodkovej dávky zohľadnilo obdobie dôchodkového poistenia získané po vzniku nároku na invalidný dôchodok, jedinou jeho možnosťou je uplatnenie nároku na starobný dôchodok.

Druhý dôvod, pre ktorý môže byť poberateľ invalidného dôchodku motivovaný požiadať o starobný dôchodok, súvisí so samotným spôsobom výpočtu dôchodkovej dávky podľa zákona o sociálnom zabezpečení. Zásluhovosť v dôchodkovom systéme podľa zákona o sociálnom zabezpečení bola oproti súčasnej právnej úprave významným spôsobom limitovaná. Prejavovalo sa to predovšetkým pri dôchodkoch vysokoprijmových osôb, ktorých individuálna miera náhrady príjmu dôchodkom<sup>19</sup> oscillovala niekedy len okolo 30 %. V súčasnosti účinný zákon o sociálnom poistení je pritom nastavený tak, aby individuálna miera náhrady bola u poberateľov dôchodku okolo 50 %. Vzhľadom na veľký rozdiel súm dôchodkov u vysokoprijmových osôb v závislosti od toho, či boli vypočítané podľa zákona o sociálnom zabezpečení, alebo zákona o sociálnom poistení, pristúpil zákonodarca v minulosti k dvom prepočtom dôchodkov priznaných podľa zákona o sociálnom zabezpečení (tzv. starodôchodky), ktorými sa mali zotrieť tieto rozdiely vyplývajúce z rôznej právnej úpravy. Problém pri poberateľoch invalidných dôchodkov však je v tom, že ustanovenia § 293k (na základe ktorého sa prepočítavali starodôchodky od splátky splatnej v auguste 2006) a aj § 293ds zákona o sociálnom poistení (na základe ktorého sa prepočítavali starodôchodky od 1. januára 2018) umožňujú prepočet iba starobných dôchodkov. Sociálna poisťovňa tak prepočty invalidných dôchodkov, a ani invalidných dôchodkov, ktoré boli prekvalifikované na starobné dôchodky, nevykonala a poberateľov týchto dô-

<sup>16</sup> Vzhľadom na to, že nárok na výplatu dôchodku zaniká uplynutím troch rokov, tak negatívny dôsledok rozhodovacej praxe Sociálnej poisťovne, ktorému sa tento príspevok venuje, sa prejavuje v tých prípadoch, keď medzi vznikom nároku na starobný dôchodok a uplatnením nároku (podaním žiadosti) uplynú minimálne tri roky.

<sup>17</sup> Pozri § 263 ods. 9, § 263 ods. 16, § 293m ods. 1 alebo § 293ac ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

<sup>18</sup> V tomto je možné badať rozdiel oproti právnej úprave v § 35 zákona o sociálnom zabezpečení, ktorý umožňoval nový prepočet sumy invalidného dôchodku.

<sup>19</sup> Pomer súm prvého priznaného dôchodku k poslednému preddôchodkovému príjmu.

chodkov odkázala na uplatnenie si nároku na starobný dôchodok. Ten však v dôsledku aplikácie praxi Sociálnej poisťovne, o ktorej píše tento článok, spravidla vyšiel poberateľom invalidných dôchodkov značne nižší, čo súčasne znamenalo to, že im aj naďalej ostal vyplácaný invalidný dôchodok, ktorý nie je možné prepočítať.

Vynechať nemožno ani poistencov, ktorí v minulosti vykonávali zamestnania zaradené do zvýhodnených pracovných kategórií. Hoci s účinnosťou od 1. januára 2000 sa už zamestnania na účely starobného dôchodku nezaraďujú do pracovných kategórií, nároky, ktoré z tejto kategorizácie vyplývali, ostávajú v súlade s § 274 ods. 1 zákona o sociálnom poistení zachované. Uvedené ustanovenie sa v praxi vykladá tak, že ak poistenec, ktorý splnil podmienky nároku na starobný dôchodok už za účinnosti zákona o sociálnom poistení, vykonával zamestnanie zaradené do I. alebo II. pracovnej kategórie prakticky v akomkoľvek rozsahu, tak Sociálna poisťovňa pri priznávaní starobného dôchodku vykoná prepočet aj podľa zákona o sociálnom zabezpečení a poistencovi začne vyplácať ten dôchodok, ktorý je ku dňu vzniku nároku vyšší. Pre úplnosť sa patrí dodať, že okrem prepočtu týmto poistencom, samozrejme, ostávajú v súčasnosti aj nároky na znížený dôchodkový vek, ak splnili podmienky ustanovené v § 21 ods. 1 písm. a) až d) zákona o sociálnom zabezpečení, resp. § 174 zákona o sociálnom zabezpečení.

Ďalšou skupinou, ktorej sa týka tento článok, sú dôchodcovia, ktorým bol priznaný starobný dôchodok podľa zákona o sociálnom poistení v domnienke, že im nárok na starobný dôchodok vznikol po 31. decembri 2003. Po čase (niekedy až niekoľkých rokoch) však boli zistené a preukázané nové obdobia dôchodkového poistenia, ktorých zhodnotením títo dôchodcovia „spadli“ do režimu zákona o sociálnom zabezpečení. K takejto situácii mohlo dôjsť napríklad u osoby, ktorá dovŕšila dôchodkový vek pred 1. januárom 2004, ale v čase dovŕšenia dôchodkového veku nemala preukázané splnenie druhej podmienky vzniku nároku na starobný dôchodok (25 rokov doby zamestnania). Dôchodok tak bol tejto osobe priznaný podľa § 273 ods. 5 zákona o sociálnom poistení. Neskôr však mohla táto osoba zdokladovať ďalšie zamestnania, ktoré vykonávala pred dovŕšením dôchodkového veku, pričom zdokladovaním týchto zamestnaní sa rovnako preukázalo aj to, že táto osoba splnila aj druhú podmienku vzniku nároku na starobný dôchodok podľa zákona o sociálnom zabezpečení. Po preukázaní tejto skutočnosti tak Sociálna poisťovňa vypočítala tejto osobe starobný dôchodok nanovo, a to podľa zákona o sociálnom zabezpečení.

Pri výkone svojej činnosti sa verejný ochranca práv stretol aj s ďalším podobným prípadom. Tentoraz síce osoba získala viac než 25 rokov doby zamestnania, ale bola spolu so Sociálnou poisťovňou v domnienke, že dôchodkový vek dovŕšila až v roku 2005, teda za účinnosti zákona o sociálnom poistení. Až v roku 2016 však bolo zistené, že táto osoba odpracovala potrebný počet rokov vo zvýhodnenej I. pracovnej kategórii na znížený dôchodkový vek, čo súčasne znamenalo, že osoba splnila podmienky vzniku nároku na starobný dôchodok ešte v roku 1999, teda za účinnosti zákona o sociálnom zabezpečení. Následne tak Sociálna poisťovňa v roku 2016 vydala nové rozhodnutie, ktorým určila tejto osobe spätne sumu starobného dôchodku podľa vtedajších právnych predpisov.

### **3 Postup Sociálnej poisťovne pri spätnom priznávaní starobného dôchodku**

V prvej časti tohto článku bol v krátkosti vysvetlený spôsob určenia sumy dôchodku v závislosti od toho, či sa suma vypočítavala podľa zákona o sociálnom zabezpečení či

zákona o sociálnom poistení. Tieto postupy je však možné bez ďalšieho vzťahnuť len na prípady, ak o starobný dôchodok požiada osoba v roku vzniku nároku na dôchodok, alebo aspoň do troch rokov od vzniku nároku na dôchodok. Problém však nastáva pri osobách uvedených v druhej časti tohto článku, ktorým je starobný dôchodok z rôznych príčin priznaný s viac než trojročným časovým odstupom, pričom nárok na dôchodok im vznikol ešte podľa zákona o sociálnom zabezpečení. Výpočet sumy dôchodku, tak ako ho praktizuje Sociálna poisťovňa, totiž má za následok, že je týmto osobám vyplácaný značne znížený dôchodok.

Zoberme si príklad osoby, ktorá splnila podmienky vzniku nároku na starobný dôchodok ešte v roku 2000, no o dôchodok požiadala až v roku 2015. Sociálna poisťovňa takejto osobe síce prizná starobný dôchodok – a to dokonca aj tri roky spätne odo dňa uplatnenia nároku,<sup>20</sup> resp. podania žiadosti, za predpokladu, že to v nej uvedie – avšak v oveľa nižšej sume, než v akej by jej bol v roku 2015 vyplácaný, keby si oň požiadala ešte v roku 2000. Sociálna poisťovňa totiž pri tomto spätnom priznaní starobného dôchodku postupuje tak, že **(i.)** najprv určí sumu starobného dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení, **(ii.)** následne k tejto sume pripočíta úpravu dôchodku pre rok 2003 (zákon č. 306/2002 Z. z.), **(iii.)** takto upravenú sumu zvýši o valorizáciu pre rok 2003 (zákon č. 222/2003 Z. z.), **(iv.)** a na záver k tejto zvýšenej sume pripočíta aj jednotlivé valorizácie, avšak len od roku 2012, teda od roku, v ktorom vznikol nárok na výplatu starobného dôchodku.

Už na prvý pohľad je zrejmé, že takýto postup výrazným spôsobom znižuje konečnú sumu dávky. Časť zníženia sumy dôchodku je spôsobená tým, že Sociálna poisťovňa pri spätnom priznávaní dôchodkov vypočítaných podľa zákona o sociálnom zabezpečení upravuje ich sumu automaticky podľa zákona č. 306/2002 Z. z., teda úpravou platnou pre kalendárny rok 2003, a nie úpravou platnou pre kalendárny rok vzniku nároku na dôchodkovú dávku. Ako už bolo vysvetlené v predchádzajúcej časti tohto článku, úprava podľa zákona č. 306/2002 Z. z. v plnej miere neabsorbuje valorizácie z predošlých rokov. Pre poberateľa dávky by tak bolo výhodnejšie, ak by jeho dôchodok bol upravený v súlade so zákonom, ktorý stanovoval úpravu dôchodku v kalendárnom roku vzniku jeho nároku na dôchodok, a následne bol tento dôchodok zvyšovaný každoročnými valorizáciami.

Ešte výraznejší vplyv na výšku sumy dávky však má skutočnosť, že Sociálna poisťovňa pri takomto výpočte nenavýšuje sumu dôchodku o valorizácie platné pre kalendárne roky 2004 až do roku, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom vznikol nárok na výplatu starobného dôchodku. Ako príklad stačí uviesť len to, že medzi rokmi 2004 a 2010 suma jedného dôchodku vzrástla v dôsledku valorizácií až o 52,5 %.

Ilustrujúc uvedený postup na konkrétnych číslach: osobe bol vypočítaný starobný dôchodok ako 67 % z upraveného maximálneho priemerného mesačného zárobku 4 067 korún, čo pri zaokrúhlení na najbližšiu korunu nahor predstavuje 2 725 korún.

$$4\,067 \text{ Sk} \times 67\% \approx 2\,725 \text{ Sk}$$

Túto sumu Sociálna poisťovňa následne navýši v súlade s čl. I § 2 písm. a) a písm. b) prvý bod zákona č. 306/2002 Z. z. o 112,1 % a o pevnú sumu 1 270 korún na medzisúčet 7 050 korún, a tento medzisúčet následne zvýši v súlade s čl. I § 1 zákona č. 222/2003 Z. z. o ďalších 6 % na sumu 7 473 korún, čo po prepočte konverzným kurzom<sup>21</sup> a zaokrúh-

<sup>20</sup> Paragraf 112 ods. 1 zákona o sociálnom poistení.

<sup>21</sup> 1 € = 30,126 Sk.

lení na najbližších desať eurocentov nahor v súlade s § 293ar ods. 1 zákona o sociálnom poistení predstavuje 248,10 eura.

$$2\,725\text{ Sk} \times 212,1\% + 1\,270\text{ Sk} \approx 7\,050\text{ Sk} \times 106\% \approx 7\,473\text{ Sk} \approx 248,10\text{ €}$$

K tejto sume následne Sociálna poisťovňa pripočíta príslušné valorizácie za kalendárne roky 2012 až 2015 (pozri tabuľku č. 2). Suma starobného dôchodku tejto osoby k 1. januáru 2015 tak predstavovala 283,40 eura.

Valorizácia za kalendárny rok	Suma dôchodku pred valorizáciou	Valorizácia (zvýšenie)		Suma dôchodku po valorizácii
		Percentuálna sadzba zvýšenia	Pevná suma zvýšenia	
<b>2012</b>	248,10 €	3,3 %	---	<b>256,30 €</b>
<b>2013</b>	256,30 €	---	11,20 €	<b>267,50 €</b>
<b>2014</b>	267,50 €	---	8,80 €	<b>276,30 €</b>
<b>2015</b>	276,30 €	---	5,20 €	<b>283,40 €</b>

Tabuľka č.2

Ak by však táto osoba požiadala o starobný dôchodok už v roku 2000 (teda v roku vzniku nároku), tak by Sociálna poisťovňa sumu 2 725 korún (67 % z upraveného priemerného mesačného zárobku) upravila podľa iného právneho predpisu, konkrétne podľa čl. I § 2 písm. a) a písm. b) prvý bod zákona č. 107/1999 Z. z. o 81,4 % a o pevnú sumu 1 010 korún na medzisúčet 5 954 korún, a tento medzisúčet by následne zvýšila v súlade s čl. I § 1 písm. a) a b) prvý bod zákona č. 233/2000 Z. z. o ďalších 5 % a pevnú sumu 228 korún na sumu 6 480 korún.

$$2\,725\text{ Sk} \times 181,4\% + 1\,010\text{ Sk} \approx 5\,954\text{ Sk} \times 105\% + 228 \approx 6\,480\text{ Sk}$$

Táto suma by následne podliehala každoročným zvýšeniam dôchodkov (v roku 2004 v súlade s § 293a zákona o sociálnom poistení došlo dokonca k dvom valorizáciám dôchodkov za jeden kalendárny rok), ktorých započítaním by suma tohto dôchodku k 1. januáru 2015 činila 436,30 eura (pozri tabuľku č. 3), teda o bezmála 54 % (153 eur) viac ako v prípade, ak ten istý poistenec o starobný dôchodok požiada v roku 2015.

Valorizácia za kalendárny rok	Suma dôchodku pred valorizáciou	Valorizácia (zvýšenie)		Suma dôchodku po valorizácii
		Percentuálna sadzba zvýšenia	Pevná suma zvýšenia	
<b>2001</b>	6 480 Sk	7 %	---	<b>6 934 Sk</b>
<b>2002</b>	6 934 Sk	5 %	---	<b>7 281 Sk</b>
<b>2003</b>	7 281 Sk	6 %	---	<b>7 718 Sk</b>
<b>2004 (I.)</b>	7 718 Sk	4 %	---	<b>8 027 Sk</b>
<b>2004 (II.)</b>	8 027 Sk	3,4 %	---	<b>8 300 Sk</b>
<b>2005</b>	8 300 Sk	8,85 %	---	<b>9 035 Sk</b>
<b>2006</b>	9 035 Sk	5,95 %	---	<b>9 573 Sk</b>
<b>2007</b>	9 573 Sk	6,25 %	---	<b>10 172 Sk</b>
<b>2008</b>	10 172 Sk	5 %	---	<b>10 681 Sk</b>

Valorizácia za kalendárny rok	Suma dôchodku pred valorizáciou	Valorizácia (zvýšenie)		Suma dôchodku po valorizácii
		Percentuálna sadzba zvýšenia	Pevná suma zvýšenia	
2009	10 681 Sk	6,95 %	---	379,20 €
2010	379,20 €	3,05 %	---	390,80 €
2011	390,80 €	1,8 %	---	397,90 €
2012	397,90 €	3,3 %	---	411,10 €
2013	411,10 €	---	11,20 €	422,30 €
2014	422,30 €	---	8,80 €	431,10 €
2015	431,10 €	---	5,20 €	436,30 €

Tabuľka č. 3

Tento postup má pritom vychádzať z príslušných prechodných ustanovení zákona o sociálnom poistení. Pokiaľ ide o zvyšovanie „základných súm“ starobných dôchodkov o poslednú úpravu, teda úpravu pre dôchodky priznané v roku 2003 podľa zákona č. 306/2002 Z. z., a následne o valorizáciu pre rok 2003 (zákon č. 222/2003 Z. z.), Sociálna poisťovňa uvádza, že jej tento postup vyplýva z analogického použitia ustanovení § 261 ods. 1 a § 273 ods. 2 zákona o sociálnom poistení.

Pri zvyšovaní dôchodkov len za roky, v ktorých osoba mala nárok na výplatu dôchodku, Sociálna poisťovňa poukazuje na § 82 zákona o sociálnom poistení, teda na všeobecné ustanovenie o valorizáciách dôchodkových dávok. Hoci toto ustanovenie medzičasom prešlo viacerými podstatnými zmenami, vo všetkých časových verziách je definované, že sa zvyšujú „dôchodkové dávky vyplácané“ k určitému dňu, z čoho následne Sociálna poisťovňa odvodzuje, že nárok na valorizáciu dôchodkovej dávky majú len tí poberatelia, ktorí súčasne majú splnené podmienky nároku na výplatu dôchodkovej dávky, nielen nároku na samotnú dôchodkovú dávku.

#### 4 Ústavnoprávne presahy

Podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy majú občania „právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate žiteľa.“ Toto základné právo – tak ako aj ostatné sociálne práva uvedené v piatom oddiele druhej hlavy Ústavy – má oproti ostatným základným právam osobitný charakter. Ten je vyjadrený v čl. 51 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého je možné sa týchto práv domáhať „len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú“, čo vo výsledku poskytuje zákonodarcovi širokú mieru diskrecie pri stanovovaní rozsahu a obsahu sociálnych práv (a teda aj základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy). Ani takto veľkoryso vymedzené „teritórium“ však neznamená, že zákonodarcia má pri zákonnej úprave sociálnych práv neobmedzené možnosti. Aj pri týchto právach totiž musí brať na zreteľ ústavné limity stanovené napr. v čl. 12 ods. 1 a 2 (princíp rovnosti a princíp zákazu diskriminácie), alebo čl. 13 ods. 4 Ústavy (princíp šetrenia podstaty a zmyslu základných práv pri ich obmedzovaní).

Článok 39 ods. 1 Ústavy je možné vykladať aj vo väzbe na čl. 39 ods. 4 Ústavy, podľa ktorého „každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok.“ Esenciálny obsah, resp. samotná pod-

stata základného práva pomoci v hmotnej núdzi podľa čl. 39 ods. 4 Ústavy tak spočíva v zabezpečení nevyhnutného minima pre osoby v hmotnej núdzi. Naproti tomu čl. 39 ods. 1 Ústavy hovorí už o primeranosti (vyšší štandard) hmotného zabezpečenia, ktorý však ústavodarca garantuje len pri taxatívne vymedzených sociálnych udalostiach (staroba, nespôsobilosť na prácu a strata žiteľa) a aj to len občanom, na rozdiel od pomoci v hmotnej núdzi, ktorá je garantovaná širšiemu okruhu osôb (každý v čl. 39 ods. 4 Ústavy *versus* občan v čl. 39 ods. 1 Ústavy) pri prakticky akejkolvek sociálnej udalosti, ktorá má za následok hmotnú núdzu. Z uvedeného tak možno odvodiť, že esenciálny obsah základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy tvorí vyšší štandard ako základné právo podľa čl. 39 ods. 4 Ústavy.

Hoci atribút primeranosti hmotného zabezpečenia pri sociálnych udalostiach predpokladaných v čl. 39 ods. 1 Ústavy sa dá hodnotiť ako objektívna kategória, vymedziť samotný obsah tohto pojmu nie je vôbec jednoduché. Komentár k čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, ktorý je obsahovo totožný s čl. 39 ods. 1 Ústavy, a vo všeobecnosti aj doktrína vymedzujú primeranosť v zásade v dvoch aspektoch – jednak ako primeranosť k predchádzajúcim sociálnym pomerom konkrétneho občana, alebo ako primeranosť, ktorá „*eliminuje chudobu a zaisťuje dôstojnú životnú úroveň, pričom ústavne garantovaná úroveň zabezpečenia je v zásade zhodná pre všetkých občanov*“.<sup>22</sup>

Atribút primeranosti je potrebné v rámci vertikálneho vzťahu štát – osoba vnímať obojsmerne. Zákonodarca teda môže naviazať obsah základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy na určité podmienky, ktoré musí splniť adresát tohto základného práva. V dôchodkovom systéme založenom na poistnom princípe, aký je aj na Slovensku, sa takýto význam primeranosti prejavuje v relácii odvedených poistných príspevkov počas ekonomickej aktívneho obdobia života osoby ku následnému protiplneniu v podobe dôchodkovej dávky po tom, čo nastala jedna spomedzi sociálnych udalostí predpokladaných v čl. 39 ods. 1 Ústavy. Uvedené však neznamená, že dôchodkový systém, ktorý by pri určení sumy dôchodkovej dávky nebral do úvahy v minulosti odvedené finančné prostriedky (napr. v podobe poistného alebo daní), by *a priori* nenaplnil podmienku primeranosti. Hmotné zabezpečenie podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy totiž môže byť primerané nielen k predchádzajúcim sociálnym pomerom osoby, ale trebárs aj k dĺžke či náročnosti jej ekonomickej aktívneho života.

Vzhľadom na tému tohto článku je podstatné dodať, že podmienka primeranosti musí byť splnená počas celého trvania sociálnej udalosti. Staroba ako sociálna udalosť uvedená v čl. 39 ods. 1 Ústavy má trvalý charakter, a teda ak už raz človek dosiahne starobu, tak právne následky tejto sociálnej udalosti už nijako nezvráti. To súčasne vytvára predpoklad, že nárok na hmotné zabezpečenie podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy bude trvať aj niekoľko rokov až desaťročí. Zákonodarca má tak povinnosť nastaviť systém hmotného zabezpečenia v starobe tak, aby osobe poskytované hmotné zabezpečenie bolo primerané nielen pri vzniku nároku, ale až do posledného dňa trvania nároku. Táto požiadavka sa naplňuje pravidelnými valorizáciami dôchodkových dávok, ktoré sú reakciou spravidla na zmenu rôznych ekonomických ukazovateľov, ako sú napríklad rast miezd či rast životných nákladov. Valorizácie tak zabezpečujú, aby poskytované hmotné zabezpečenie bolo nepretržité počas jeho poskytovania primerané.

<sup>22</sup> POSPÍŠIL, I., LANGÁŠEK, T., ŠIMÍČEK, V., WAGNEROVÁ, E. *Listina základných práv a svobod. Komentár*. Praha : Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6. In ASPI [právny informačný systém].

Na základe uvedeného je teda možné dospieť k záveru, že právo na hmotné zabezpečenie v starobe implicitne obsahuje aj nárok na pravidelné zvyšovanie nominálnej hodnoty takéhoto hmotného zabezpečenia s cieľom zachovania jeho primeranosti pri neustále sa meniacich životných podmienkach. K tomuto záveru napokon dospel aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd), ktorý valorizáciu dôchodkových dávok posúdil ako integrálnu súčasť systému sociálneho poistenia.<sup>23</sup>

V praxi však nie je úplne bežné, že by právna úprava hmotného zabezpečenia v starobe *en bloc* nenapĺňala atribút primeranosti. Nesúlad so základným právom uvedeným v čl. 39 ods. 1 Ústavy spravidla býva z dvoch ďalších dôvodov – (i.) buď právna úprava predstavuje svojvoľné obmedzenie sociálnych práv, ktoré nesleduje legitímny cieľ, alebo ho sleduje nerozumnými prostriedkami, alebo (ii.) právna úprava zaručuje sociálne práva diskriminačným spôsobom.<sup>24</sup> Tu sa však už dostávame na pomedzie aj iných ustanovení Ústavy – konkrétne čl. 12 ods. 1 (princíp rovnosti) alebo čl. 12 ods. 2 Ústavy (zákaz diskriminácie).<sup>25</sup>

#### 4.1 Aplikácia ústavnoprávnych východísk na právnu úpravu a postup pri spätnom priznávaní starobných dôchodkov

Ako už bolo uvedené, v súčasnosti Sociálna poisťovňa spätne priznáva starobné dôchodky vypočítané podľa zákona o sociálnom zabezpečení v značne nižšej sume, než v akej by sa boli vyplácali, keby boli priznané do troch rokov od vzniku nároku na ne. Ako prvé treba na tomto mieste skúmať, či aj takéto dôchodky naďalej napĺňajú štandard primeranosti vyjadrený v čl. 39 ods. 1 Ústavy, a v prípade, že nie, či tento zásah do štandardu primeranosti prejde prísny testom proporcionality.

Ak si vezmeme modelovaný príklad osoby uvedenej v tretej časti tohto článku, pri spätnom priznaní dôchodku od roku 2012 sa jej vypláca len zhruba 65 % sumy starobného dôchodku, ktorá by sa jej vyplácala, ak by k vyplácaniu došlo od vzniku nároku na dôchodok. Tento rozdiel je značný, no nedá sa *a priori* povedať, že by 65 % tejto sumy už nenapĺňalo štandard primeranosti, kým napríklad 70 % už áno. Hranicu primeranosti netreba vnímať ako prísnu demarkačnú líniu, ktorú keď prekročíme, tak okamžite sa dostávame z režimu primeranosti do režimu neprimeranosti. Mimoriadne náročné je však stanoviť vôbec len rozptyl, pri ktorom sa naráža už na samotný esenciálny obsah primeraného hmotného zabezpečenia v starobe.

Treba však uznať, že s pribúdajúcim časom sa pomyselné nožnice medzi spätne priznanými dôchodkami a dôchodkami vyplácanými od vzniku nároku čoraz viac rozširujú. Inak povedané, s čím väčším časovým odstupom je starobný dôchodok priznaný, tým menší podiel sumy starobného dôchodku (ktorý by sa jej vyplácal, ak by k vyplácaniu došlo od vzniku nároku na dôchodok) je vyplácaný. V určitom čase by tak roztvorenie týchto pomyselných nožníc už dosiahlo neúnosnú mieru, ktorá by zasiahla do samotného esenciálneho obsahu práva na primerané hmotné zabezpečenie podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy.

<sup>23</sup> Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. apríla 2008, sp. zn. PL. ÚS 16/06.

<sup>24</sup> POSPÍŠIL; LANGÁŠEK; ŠIMÍČEK; WAGNEROVÁ, op. cit.

<sup>25</sup> Na tomto mieste je potrebné dodať, že napokon aj samotná primeranosť úzko súvisí s princípom šetrenia podstaty a zmyslu základných práv pri ich obmedzovaní podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy. Keďže primeranosť stanovuje esenciálny obsah základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy, nenaplnením imperatívu primeranosti by súčasne došlo aj k zásahu do podstaty tohto základného práva, a teda aj nesúladu s čl. 13 ods. 4 Ústavy.

Medze (ne)primeranosti hmotného zabezpečenia v starobe sú však do značnej miery ovplyvnené aj tým, ako vnímame esenciálny obsah základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy. Vyššie uvedené závery možno konštatovať väčšmi za predpokladu, že esenciálny obsah tohto práva chápeme ako v zásade rovnaký pre všetky osoby. Ak však tvrdíme, že do esenciálneho obsahu patrí aj zachovanie určitej úrovne individuálnej miery náhrady príjmu dôchodkom – teda, že primeranosť hmotného zabezpečenia je závislá a odvíja sa od predchádzajúcich príjmov danej osoby – tak vzhľadom na silný prvok solidarity v zákone o sociálnom zabezpečení (ktorý je navyše ešte väčšmi umocnený pri spätnom priznávaní dôchodku) by predovšetkým u vysokopríjmových osôb bolo možné už v súčasnosti konštatovať zásah do samotnej podstaty práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy.

Ako vidno, argumentácia zásahom do podstaty práva je relatívne ťažko uchopiteľná, pričom výrazne do nej vstupuje subjektívny faktor chápania atribútu primeranosti v základnom sociálnom práve na hmotné zabezpečenie v starobe. Napokon aj samotná primeranosť sa lepšie ilustruje na príkladoch dvoch porovnateľných osôb. V takom prípade však už nejde len o samotný esenciálny obsah tohto sociálneho práva, ale o otázku princípu rovnosti a princípu zákazu diskriminácie pri stanovení obsahu tohto základného práva.

Princíp zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy možno chápať ako subjektívne právo každého nebyť diskriminovaný na základe kvalifikovaných rozlišovacích kritérií výslovne uvedených v tomto ustanovení – pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera, náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. V prípade spätného priznávania dôchodkov je rozlišovacím kritériom dátum (čas) uplatnenia nároku, ktorý možno považovať nanajvýš za iné postavenie. Vzhľadom na chápanie iného postavenia v judikatúre Ústavného súdu, podľa ktorého musí byť toto iné zmýšľanie „za každých okolností späté s ľudskou jedinečnosťou, čo znamená, že musia byť vopred dané také vlastnosti, ktoré sú imanentne dané človeku ako ľudskej bytosti a ktoré ho odlišujú od iných ľudí,“<sup>26</sup> však zrejme dátum uplatnenia nároku neobstojí ako kvalifikované rozlišovacie kritérium.

Z tohto dôvodu som sa pri posúdení predmetnej právnej úpravy zamerlal predovšetkým na súlad s princípom všeobecnej rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy. Pri posúdení súladu s týmto ustanovením totiž odpadá limit kvalifikovaných rozlišovacích kritérií uvedených v čl. 12 ods. 2 Ústavy. Na druhej strane súlad s čl. 12 ods. 1 Ústavy sa pri sociálnych právach posudzuje menej prísny testom, pri ktorom sa skúma legitímny cieľ sledovaný právnou úpravou a racionálna väzba a vhodnosť použitých prostriedkov k dosiahnutiu legitímneho cieľu.<sup>27</sup> Súčasne však tento základný princíp je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie.<sup>28</sup>

K odlišnému zaobchádzaniu osôb, ktorým bol spätne priznaný starobný dôchodok dochádza jednak tým, že **(i.)** im je priznaná úprava dôchodku na rok 2003 podľa zákona č. 306/2002 Z. z., ktorá je nevýhodnejšia oproti predchádzajúcim úpravám, a súčasne aj tým, že **(ii.)** im nie sú pri priznávaní dôchodku započítané valorizácie, ktorými sa zvyšo-

<sup>26</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 8. júna 2016, sp. zn. PL. ÚS 27/2014.

<sup>27</sup> Porovnaj s bodom 89 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. apríla 2020, sp. zn. PL. ÚS 16/2018.

<sup>28</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. februára 2003, sp. zn. II. ÚS 5/03.



vali dôchodky od roku 2004 až po rok predchádzajúci roku, v ktorom tejto osobe vznikol nárok na výplatu dôchodku.

Pokiaľ ide o samotnú nevýhodnosť úpravy podľa zákona č. 306/2002 Z. z. spôsobenú tým, že kompletne neabsorbovala predošlé zákonné valorizácie dôchodkových dávok, táto sama osebe ešte nezakladá porušenie základného práva podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 Ústavy. Ambícia favorizovať pred mladšími dôchodcami (teda tými, ktorým vznikol nárok na dôchodok neskôr) tých starších, u ktorých je možné vzhľadom na ich pokročilý vek a zdravotný stav predpokladať potrebu vynakladania vyšších životných nákladov, môže byť jedným z prejavov sociálnej politiky štátu. Na tomto mieste treba podotknúť, že práve takéto nastavovanie miery distribúcie finančných prostriedkov dôchodkového systému je predovšetkým politickou otázkou, ktorú má v kompetenciách riešiť demokraticky najväčším legitimovaný orgán, teda zákonodarca.

Tento záver však už trochu pokrívka, v prípadoch, ktorým sa venuje tento článok. V nich sa totiž neporovnávajú osoby, ktorým vznikol v rôznom čase nárok na dôchodok, ale osoby, ktorým vznikol v rôznom čase „iba“ nárok na výplatu dôchodku. Pokojne teda môže dôjsť k situácii, že máme dve totožné osoby, ktoré vykonávali totožné zamestnanie s totožnými príjmami a ich jediným rozlišovacím kritériom, v dôsledku ktorého je ich miera primeraného hmotného zabezpečenia v starobe rozličná, je čas, v ktorom sa rozhodli uplatniť si totožný nárok na dôchodok. Vplyv dátumu uplatnenia nároku je ešte viac ako pri úpravách badateľný pri valorizáciách, keďže od dátumu uplatnenia nároku závisí aj to, ktoré valorizácie Sociálna poisťovňa k predmetnému starobnému dôchodku pripočíta. A ako už bolo spomenuté, s pribúdajúcim časom sa počet „nezapočítaných“ valorizácií zvyšuje, čím sa logicky navyšuje aj rozdiel v sume dôchodku závislý od dátumu uplatnenia nároku naň.

Diferencovaním totožných a v rovnakom čase vzniknutých nárokov len podľa dátumu ich uplatnenia sa dostávame sčasti na pomyselnú „šikmú plochu“. Je pravda, že v priebežne financovanom dôchodkovom systéme môže byť toto diferencovanie ospravedlniteľné s odkazom napr. na demografický vývoj, na potrebu zachovania určitého štandardu hmotného zabezpečenia v starobe pri výpadku príjmov z výberu poistného, alebo aj všeobecne s odkazom na ekonomické záujmy štátu. V takom prípade však absentuje racionálna väzba medzi týmto cieľom a použitými prostriedkami, keďže tieto sa uplatňujú iba voči určitej skupine poberateľov dôchodkov, pričom vymedzenie tejto skupiny rozlišovacím kritériom dátumu uplatnenia nároku na dôchodok sa nejaví ako rozumné. Inak povedané, kritérium dátumu uplatnenia nároku na dôchodok nevytvára medzi osobami, ktorým vznikol nárok na dôchodok v jeden a ten istý rok, také rozdiely, ktoré by odôvodňovali a ospravedlňovali nerovnaké zaobchádzanie spočívajúce v nezapočítavaní valorizácií, ktoré majú za následok rozdielne sumy dôchodkových dávok pri inak totožných dvoch osobách. Na okraj možno ešte poznamenať, že osoby, ktorým sa priznáva dôchodok spätne s niekoľkoročným odstupom už samy osebe majú nižší vplyv na výdavky dôchodkového systému. Týmto osobám sa totiž ich starobný dôchodok začína vyplácať v neskoršom veku, a teda je dôvodný predpoklad, že dĺžka poberania dôchodku bude u týchto osôb kratšia ako vo väčšine populácii, čo zas má za následok to, že úhrn finančných prostriedkov poskytnutých z dôchodkového systému bude nižší. Racionálna väzba k legitímnemu cieľu tak absentuje aj s prihliadnutím na túto skutočnosť.

Vo vzťahu k spätnému priznávaniu dôchodkov je ešte potrebné dodať, že ak sa s odstupom niekoľkých rokov priznáva starobný dôchodok vypočítaný podľa zákona o sociál-

nom poistení, tak sa taktiež k sume dôchodku nepripočítavajú valorizácie za kalendárne roky od vzniku nároku na dôchodok až po kalendárny rok predchádzajúci vzniku nároku na výplatu dôchodku. Tento „výpadok“ valorizácií je však zhojený ustanovením § 64 ods. 6 zákona o sociálnom poistení, podľa ktorého sa do súčtinu určujúceho sumu starobného dôchodku použije ako činiteľ aktuálna dôchodková hodnota platná v kalendárnom roku vzniku nároku na výplatu starobného dôchodku, ktorá do značnej časti konzumuje predchádzajúce valorizácie.<sup>29</sup> Pri spätnom priznávaní starobných dôchodkov vypočítaných podľa zákona o sociálnom zabezpečení však k obdobnému zhojeniu nezohľadňovania valorizácií nedochádza. Ak by sme teda aj pripustili, že diferenciacia poberateľov dôchodkov na základe kritéria dátumu uplatnenia nároku na dávku môže sledovať legitímny cieľ, potom pre zmenu nie je zrejmé, prečo sa tento prostriedok uplatňuje len voči tým osobám, ktorým sa dôchodok vypočítava podľa zákona o sociálnom zabezpečení, a nie aj voči tým osobám, ktorým sa dôchodok vymeriava podľa zákona o sociálnom poistení.

Vzhľadom na uvedené tak takáto právna úprava, ktorá diskvalifikuje poberateľov starobných dôchodkov vypočítaných podľa zákona o sociálnom zabezpečení tým, že im znižuje sumu ich starobného dôchodku v závislosti od toho, kedy si naň uplatnili nárok, by podľa môjho názoru neprešla testom racionality a bola v rozpore s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 39 ods. 1 Ústavy.

#### 4.2 Ústavnokonformný výklad

Pozitívne je, že na riešenie tohto nesúladu nie je podľa môjho názoru nevyhnutná zmena právnej úpravy, či derogačný zásah negatívneho zákonodarcu. S najväčšou pravdepodobnosťou by k odstráneniu nerovnosti pri prístupe k právu na primerané hmotné zabezpečenie mal postačovať aj ústavnokonformný výklad jednotlivých podústavných noriem. Ustanovenie § 82 zákona o sociálnom poistení, a ani jednotlivé osobitné zákony upravujúce valorizáciu a úpravu dôchodkových dávok, ktoré boli prijaté pred 1. januárom 2004, totiž výslovne neviažu nárok na valorizáciu či úpravu dôchodkovej dávky na existenciu nároku na výplatu dôchodkových dávok.

Ako nejednoznačné sa v týchto prípadoch javí použitie termínov „dávky priznané“ (v prípadoch osobitných zákonov o úpravách a valorizáciách dôchodkov spred 1. januára 2004), resp. „dávky vyplácané“ v § 82 zákona o sociálnom poistení ako mätúce a nejednoznačné. Najmä v prípade ustanovenia § 82 zákona o sociálnom poistení postupuje Sociálna poisťovňa značne textualisticky, nezohľadňuje ústavnoprávne presahy, najmä princíp všeobecnej rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy, a bez ďalšieho tieto termíny vykladá prísne gramatickým spôsobom, ktorý však má za následok značný zásah do základných práv poberateľov týchto dávok.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že nárok na starobný dôchodok nevzniká až právoplatným rozhodnutím Sociálnej poisťovne, ale už samotným splnením zákonných podmienok uvedených v § 65 zákona o sociálnom poistení. Rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ktorým sa „uvoľňuje“ realizácia tohto nároku (v podobe faktického poskytovania plnenia), má tak vo vzťahu k samotnému nároku len deklaratórnu povahu. Aj z tohto dôvodu je výklad termínov „dávky priznané“ a „dávky vyplácané“ v úzkej a bezprostrednej väzbe na

<sup>29</sup> Niekedy dôchodková hodnota dokonca ide nad rámec valorizácií, keďže jej indexačný mechanizmus je naviazaný na rast priemernej mzdy, kým valorizácie na iné makroekonomické ukazovatele (napr. na rast cien).

vznik nároku na dávku podmienený splnením zákonom ustanovených podmienok rozhodne možný, o to väčšími, ak práve takýto výklad najlepšie zodpovedá zmyslu a duchu Ústavy a jej ustanovení, najmä teda čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 Ústavy.

Paradoxne, v prípade aplikácie zákona č. 306/2002 Z. z. (úprava pre dôchodky priznané v roku 2003) a zákona č. 222/2003 Z. z. (valorizácia dôchodkov v roku 2003) už Sociálna poisťovňa postupuje aj nad rámec doslovného znenia týchto zákonov, keďže predmetné právne predpisy – hoci sa vzťahujú na „*dôchodky (...) priznané od 1. januára 2003 do 31. decembra 2003,*“ (zákon č. 306/2002 Z. z.), resp. „*dôchodky (...) priznané pred 1. januárom 2004*“ (zákon č. 222/2003 Z. z.) – aplikuje aj na tie starobné dôchodky, u ktorých nárok na ich výplatu vznikol po 31. decembri 2003, s odkazom na analógiu s ustanoveniami § 273 ods. 2 a § 261 ods. 1 zákona o sociálnom poistení. Hoci aj proti takejto analógii je možné mať niekoľko výhrad, je zrejme, že za účelom zachovania určitého štandardu dôchodkových dávok, je Sociálna poisťovňa pri výklade právnych noriem schopná sa odchýliť od doslovného znenia zákona. Škoda len, že v tejto veci akoby ostala na polceste.

## 5 Záver

Je to už bezmála desať rokov, čo sa verejný ochranca práv pri svojej činnosti stretáva s postupom Sociálnej poisťovne opísaným v tomto článku. Napriek viacerým návrhom opatrení Sociálna poisťovňa doposiaľ nezmenila svoju aplikačnú prax tak, aby osobám, ktorých sa tento článok týka, vyplácala starobný dôchodok v rovnakej sume, v akej by sa im vyplácal, keby im bol vyplácaný nepretržite od vzniku nároku. Pritom, ako vyplýva z tohto článku, takýto postup môže zakladať rozpor s ústavným princípom rovnosti v spojení so základným právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

Z vybavovania iných podnetov vyplýva, že najfunkčnejším „katalyzátorom“ zmien pri aplikácii všeobecne záväzných právnych predpisov Sociálnou poisťovňou býva ustálená rozhodovacia prax všeobecných súdov. Paradoxne, rozhodovacia prax všeobecných súdov ešte donedávna v tejto veci prakticky ani nejestvovala. V čase písania tohto článku možno registrovať najmä dva rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len Najvyšší súd). Konkrétne rozsudok zo dňa 9. júna 2011, sp. zn. 7So 78/2010, a rozsudok zo dňa 27. mája 2020, sp. zn. 9Sk 32/2019, ktoré sa oba týkajú práve nezapočítania valorizácií pri spätnom priznávaní starobného dôchodku. Najvyšší súd v odôvodnení týchto rozsudkov uvádza, že „*v prípade, že dôchodková dávka sa vznikom nároku na dávku nevyplácala a na základe žiadosti sa vypláca neskôr s obmedzením troch rokov spätne od uplatnenia nároku na dávku, potom sa vypláca dôchodková dávka vo výške, v ktorej by patrila, ak by bola nepretržite vyplácaná od vzniku nároku na túto dávku.*“ Z toho súčasne vyplýva úloha Sociálnej poisťovne pri určovaní výšky starobného dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení „*prihliadať aj na všetky zákonom stanovené zvyšovania (valorizácie) starobných dôchodkov od vzniku nároku sťažovateľa na starobný dôchodok*“.

Vo výsledku tak aj Najvyšší súd, pokiaľ ide o nezapočítavanie všetkých valorizácií pri spätnom priznávaní starobného dôchodku, dospel k rovnakému záveru. Nateraz ostáva už len dúfať, že túto prax vyjadrenú v predmetných rozsudkoch si Sociálna poisťovňa osvojí nielen v konaniach o starobnom dôchodku žalobcov, ale vo všetkých konaniach o nárokoch na starobné dôchodky, ktoré sa začali vyplácať až s niekoľkoročným odstupom.

# Změny ošetřovného v době epidemie COVID-19

HALÍŘOVÁ, G.\*

## 1 Úvod

Ošetřovné je dávkou nemocenského pojištění náležející pojištěným zaměstnancům, kteří nemohou pracovat, neboť musí ošetřovat či pečovat o člena domácnosti a přicházejí tak o svůj výdělek. Ošetřovné nahrazuje zaměstnanci absenci příjmu ze závislé činnosti. Ještě nedávno bylo ošetřovné celkem „nenápadnou“ sociální dávkou, mnohem více pozornosti bylo ve veřejném prostoru věnováno nemocenskému, jako nejčastěji poskytované dávce nemocenského pojištění, zejména v poslední době v souvislosti se zrušením karenční doby a zavedením e-neschopenek, a peněžité pomoci v mateřství jako základní dávce v mateřství náležející matkám během pokročilého těhotenství a v souvislosti s narozením dítěte.

Situace se změnila po přijetí mimořádných opatření Vlády ČR na ochranu zdraví obyvatel proti epidemii onemocnění COVID-19, jejichž součástí je i uzavření základních, případně mateřských škol. Vyvstala tak otázka hmotného zabezpečení zaměstnaných rodičů malých dětí, které musí zůstat doma.

## 2 Podmínky nároku na ošetřovné

Nárok na ošetřovné vzniká za podmínek stanovených v ust. § 39 zákona o nemocenském pojištění<sup>1</sup> (dále jen ZNP).

Nárok má jen zaměstnanec, který je účasten na nemocenském pojištění. Účast vzniká splněním několika podmínek: zaměstnanec je vymezen v § 5 ZNP, pracuje pro zaměstnavatele se sídlem na území ČR (s určitými výjimkami), dosáhl započitatelného příjmu alespoň 3 000 Kč za kalendářní měsíc (§ 6 odst. 1 a 2 ZNP) a začal pro zaměstnavatele vykonávat práci (§ 10 ZNP).

Někteří zaměstnanci, i když jsou nemocensky pojištěni, však nárok na ošetřovné nemají. Patří sem např. zaměstnanci činní na základě dohody o pracovní činnosti a zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce, domácí zaměstnanci, dobrovolní pracovníci pečovatelské služby, odsouzení ve výkonu trestu odnětí svobody zařazení do práce a osoby ve výkonu zabezpečovací detence zařazené do práce, zaměstnanci účastní pojištění z důvodu výkonu zaměstnání malého rozsahu, zahraniční zaměstnanci (§ 39 odst. 5 ZNP).

Dále zaměstnanec nemůže vykonávat v zaměstnání práci z důvodu ošetřování člena rodiny nebo z důvodu *péče o dítě mladší 10 let* a tvoří s osobou, již ošetřuje nebo o níž pečuje, společnou domácnost, což neplatí pro rodiče a jejich děti (např. rodič po rozvodu manželství nesdílí s dítětem společnou domácnost).

## 3 Péče o dítě

Sociální události, na základě kterých lze čerpat ošetřovné, jsou rozděleny do dvou kategorií – ošetřování o člena rodiny nebo péče o dítě mladší 10 let. Tato právem upravená

\* JUDr. Gabriela Halířová, Ph.D., Právnická fakulta UP, Olomouc.

<sup>1</sup> Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

sociální událost je specifická v tom, že zaměstnanec/zaměstnankyně je zcela zdravá/a, ale nemůže pracovat, neboť u něj vznikla potřeba ošetřovat nebo pečovat o jiného člena domácnosti. Péče o dítě mladší 10 let naznačuje, že dítě je zdravo, ale z důvodu nízkého věku musí zaměstnanec zabezpečit péči o něj, neboť nastala některá ze situací uvedených v § 39 odst. 1 písm. b) ZNP:

- školské zařízení nebo zvláštní dětské zařízení, popřípadě jiné obdobné zařízení pro děti, v jehož denní nebo týdenní péči dítě jinak je, nebo škola, jejímž je žákem, jsou uzavřeny z nařízení příslušného orgánu z důvodu havárie, mimořádného opatření při epidemii nebo jiné nepředvídané události,
- dítě nemůže být pro nařízenou karanténu v péči těchto zařízení, nebo docházet do školy, anebo
- fyzická osoba, která jinak o dítě pečuje, onemocněla, utrpěla úraz, byla hospitalizována, doprovází nezletilé dítě přijaté k hospitalizaci, porodila nebo jí byla nařízena karanténa, a proto nemůže o dítě pečovat. Typicky situace, kdy matka pečuje o 2leté dítě a porodí další dítě, otec může nárokovat ošetřovné z důvodu péče o starší dítě po dobu její hospitalizace v souvislosti s porodem.

Pokud má jiná fyzická osoba z důvodu péče o toto dítě nárok na výplatu peněžité pomoci v mateřství nebo má nárok na rodičovský příspěvek, zaměstnanec nemá nárok na ošetřovné z důvodu ošetřování dítěte nebo péče o ně. Jde o situaci, kdy např. matka dítěte je na mateřské / rodičovské dovolené a pobírá příslušné sociální dávky, toto dítě onemocní a otec by chtěl nárokovat ošetřovné. Výjimky platí pro případy, kdy matka onemocní, je hospitalizována, porodí apod. (viz výše).

Hranice věku 10 let zvolená zákonodárcem je dána jako nejvyšší možná, nad níž již není nutná přítomnost rodiče se zdravým dítětem v domácnosti, neboť není nutné dbát o jeho léčebný režim. Jako každé dosažení určitého věku, s nímž jsou spojeny konkrétní právní účinky, může být i toto vnímáno diskutabilně a vzbuzovat mezi odbornou i laickou veřejností polemiku. V situaci, kdy je nařízeno plošné uzavření školských zařízení z důvodu epidemie, stejně jako většina mateřských škol, a to na dobu neurčitou jako na našem území, se stává toto téma ještě palčivějším. Každé dítě má jiný psychický a fyzický vývoj a ponechat všechny děti ve věku blízském této 10leté hranici bez dozoru dospělé osoby po tak dlouhou dobu je veliký společenský problém. Proto bylo nutné ohledně tohoto aspektu nutné přistoupit ke změnám.

#### 4 Podpůrčí doba

Celková doba poskytování ošetřovného se nazývá podpůrčí doba. Ošetřovné je poskytováno maximálně po dobu 9 kalendářních dnů potřeby péče (ošetřování), u osamělých rodičů, kteří mají v trvalé péči dítě do skončení povinné školní docházky ve věku do 16 let, se jedná o maximálně 16 kalendářních dnů. Osamělým rodičem se rozumí rodič svobodný, rozvedený, ovdovělý nebo z jiných vážných důvodů osamělý, který nežije s druhem (družkou). Mezi jiné vážné důvody osamělosti můžeme řadit např. dlouhodobou nepřítomnost druhého partnera ze zdravotních či pracovních důvodů, z důvodu výkonu vazby apod.

Krátkodobost podpůrčí doby může být problematická v situaci, kdy potřeba ošetřování nebo péče trvá déle. Zaměstnaný rodič má sice nárok na pracovní volno po celou dobu trvání nutnosti ošetřování/péče o dítě do 10 let věku, avšak náhrada ušlého výdělku v podobě so-

ciální dávky mu bude náležet maximálně 9, resp. 16 kalendářních dnů ode dne vzniku potřeby péče. Po zbývající dobu zůstane bez příjmů a jejich náhrady. Je jednoznačné, že toto řešení není východiskem pro rodiče, kteří jsou nuceni pečovat po časově neomezenou dobu o děti, které nemohou navštěvovat mateřské či základní školy uzavřené na celém území.

V této souvislosti je nutné zmínit stěžejní zásadu uplatňující se při čerpání ošetřovaného zakotvenou v § 39 odst. 4 ZNP: „V témže případě ošetřování (péče) náleží ošetřovné jen jednou a jen jednomu z oprávněných nebo postupně dvěma oprávněným, jestliže se v témže případě ošetřování (péče) vystřídají. Vystřídání podle věty první je možné *jen jednou*; u zaměstnance, který takto převzal ošetřování (péči), se podmínky nároku na ošetřovné posuzují ke dni převzetí ošetřování (péče). Změna druhu onemocnění (diagnózy) se nepovažuje za nový případ ošetřování.“

## 5 Změny ošetřovného na jaře 2020

Dne 25. 3. 2020 byl přijat zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020 (dále zákon o úpravách v SocZab). Tato zvláštní právní úprava doplňuje zákon o nemocenském pojištění během platnosti krizových opatření a řeší nejpálčivější problémy, jež vznikly při poskytování ošetřovného zaměstnaným rodičům pečujícím o malé děti, které nemohu navštěvovat předškolní či školská zařízení.

Zákon o úpravách v SocZab se zaměřuje na tři základní otázky, na které jsme poukazovali – věk dětí, o které je pečováno, celková délka poskytování ošetřovného a možnost opakovaného vystřídání zaměstnanců v péči o děti. Právní úprava pamatuje i na další subjekty, o které je nutné z důvodu mimořádných opatření pečovat. Novelou zákona<sup>2</sup> bylo pak dodatečně ošetřovné zvýšeno a rozšířeno i na další pojištěné zaměstnance, kteří jinak nárok na ošetřovné nemají.

Rovněž došlo k upřesnění výčtu zařízení, k jejichž uzavření došlo v souvislosti s přijetím mimořádného opatření ve smyslu § 39 odst. 1 písm. b) bodech 1. a 2. ZNP. Byla doplněna o zařízení, k jejichž uzavření došlo na základě rozhodnutí zřizovatele v přímé souvislosti s mimořádným opatřením při epidemii nebo na základě usnesení vlády. Jedná se o předškolní zařízení a o zařízení určené pro péči o osoby, které jsou závislé na péči jiné osoby alespoň v I. stupni závislosti podle zákona o sociálních službách (denní stacionáře, centra denních služeb, týdenní stacionáře a sociálně terapeutické dílny).

Nárok na ošetřovné byl rozšířen na zaměstnanec, kteří plní podmínky nároku podle § 39 ZNP a nemohou vykonávat v zaměstnání práci z důvodu péče o

- o dítě ve věku od 10 let, které nedovršilo 13 let věku,
- osobu ve věku nad 10 let, která je umístěna v zařízení určené pro péči o osoby, které jsou závislé na péči jiné osoby alespoň v I. stupni závislosti, pokud toto zařízení bylo uzavřeno na základě mimořádného opatření při epidemii (klienti zařízení sociálních služeb, kterým je poskytován příspěvek na péči),
- nezaopatřené dítě bez ohledu na jeho věk (tedy i starší 13 let věku), které je závislé na pomoci jiné osoby alespoň v I. stupni závislosti a nemůže navštěvovat školu z důvodu jejího uzavření na základě mimořádného opatření při epidemii.

<sup>2</sup> Zákon č. 230/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 133/2020 Sb., o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020.

Doba poskytování ošetřovného se prodloužila na celou dobu trvání mimořádných opatření při epidemii (nejpozději do 30. 6. 2020), pokud dítě / klient zařízení sociálních služeb nemohl navštěvovat uvedená zařízení nebo školu z důvodu jejich uzavření. Umožnilo se přitom, aby ošetřovné v tomto rozsahu mohlo být přiznáno i zpětně před účinností tohoto zákona, nejdříve od 11. 3. 2020.

Zaměstnanec měl nárok na ošetřovné i zpětně ovšem pouze za ty kalendářní dny, kdy nebyl v zaměstnání a pečoval doma o dítě mladší 13 let, nebo o další výše specifikované osoby. Nelze tedy nárokovat dávku např. v případech, kdy rodič chodil do zaměstnání a jeho dítě v rozmezí 10 – 13 let věku bylo doma samo, nebo o něj pečovala jiná osoba.

Během celé doby poskytování ošetřovného bylo možné se vícekrát vystřídat. Byla stanovena výjimka z ust. § 39 odst. 4 věty první ZNP, které umožňuje pouze jedno vystřídání při péči o totéž dítě (děti). Zaměstnanci, nejčastěji pravděpodobně rodiče dětí (ale i třeba další členové domácnosti) si tak mohli podle aktuální situace v rodině, v případě nutnosti střídavě chodit do práce a být doma, flexibilně upravit pracovní a soukromé povinnosti. Muselo se jednat pouze o dvě oprávněné osoby.

Dodatečně bylo ošetřovné náležející za každý kalendářní den trvání péče o dítě na období od 1. 4. 2020 do 30. 6. 2020 zvýšeno ze 60 % na 80 % denního vyměřovacího základu. Současně vznikl nárok na ošetřovné ve stejném rozsahu a výši i zaměstnancům činným na základě dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce, a to na období od 11. 3. 2020 do 30. 6. 2020 pro sociální situace vymezené výše ve 4. kapitole a upřesněné v § 2 zákona o úpravách v SocZab za těchto podmínek:

- jednalo se pouze o pojištěné zaměstnance,<sup>3</sup> případně vznikla-li potřeba péče v březnu 2020, za který zaměstnanci již nevzniklo pojištění, avšak v únoru 2020 ještě pojištěn byl,
- potřeba péče vznikla v období od 11. 3. do 30. 6. 2020,
- dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce byla uzavřena před 11. 3. 2020,
- nárok náležel jen po dobu trvání těchto dohod.

## 6 Úpravy ošetřovného na podzim 2020

V době nastoupení tzv. „druhé vlny epidemie“ na podzim 2020 a opětovného plošného uzavření školských zařízení od 14. 10. 2020 bylo nutné znovu přistoupit ke změnám v poskytování ošetřovného, především v těch aspektech, které se již osvědčily na jaře.

Na začátku října byl vládou navržen a ve zkráceném režimu i přijat zákon č. 438/2020 Sb., o úpravách poskytování ošetřovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii a o změně zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti 29. 10. 2020.

Nárok na ošetřovné má stejně jako v období jarních opatření i zaměstnanec, který nemůže vykonávat v zaměstnání práci z důvodu péče o nezaopatřené dítě, které je závislé na pomoci jiné osoby aspoň v I. stupni závislosti a nemůže navštěvovat školu z důvodu mimořádného opatření při epidemii, a o osobu ve věku nad 10 let, která je umístěna ve škol-

<sup>3</sup> U dohody o pracovní činnosti je vedle obecných podmínek vzniku účasti na nemocenském pojištění popsaných výše rozhodující započitatelný příjem ve výši alespoň 3 000 Kč za kalendářní měsíc, u dohody o provedení práce započitatelný příjem vyšší než 10 000 Kč za kalendářní měsíc.

ském zařízení nebo jiném obdobném zařízení pro děti, ale toto zařízení nemůže navštěvovat z důvodu mimořádného opatření při epidemii.

Zaměstnanec činný na základě dohody o provedení práce nebo zaměstnanec činný na základě dohody o pracovní činnosti, která je zaměstnáním malého rozsahu, který není účasten nemocenského pojištění v kalendářním měsíci, v němž vznikla potřeba péče, má nárok na ošetrovné též, pokud byl účasten nemocenského pojištění aspoň ve třech kalendářních měsících bezprostředně předcházejících kalendářnímu měsíci, v němž vznikla potřeba péče.

Podpůrčí doba u ošetrovného se prodlužuje o dobu, po kterou bude uzavření zařízení nebo školy nebo jejich části z důvodu mimořádného opatření při epidemii trvat, a o dobu, po kterou trvá nařízení karantény u dítěte, nejdéle však do 30. 6. 2021.

Ošetrovné se zvýšilo po dobu platnosti opatření na 70 % denního vyměřovacího základu s tím, že u zaměstnance v pracovním nebo služebním poměru bude činit nejméně 400 Kč za kalendářní den.



# Aktuálne otázky v nemocenskom poistení súvisiace s ochorením COVID-19

VANČOVÁ, A., KEČKÉŠOVÁ, M.\*

## Úvod

Pojem kríza je fenomén, s ktorým sa stretávame neustále počas celého historického obdobia. V súvislosti s krízou ako takou sa spájajú špecifické opatrenia s cieľom odstrániť negatívne dôsledky, ktoré sa prejavujú vo všetkých oblastiach v spoločnosti v závislosti od charakteru krízy. Kríza sa spája predovšetkým s hospodárskym rozmachom a ekonomickým fungovaním spoločnosti.

S krízou a jej vznikom a dôsledkami sa stretávame v rôznych časových obdobiach. V roku 1929 a následnom období postihla USA Veľká hospodárska kríza, ktorá spôsobila bankrot podnikateľských subjektov, nezamestnanosť a celkovú nepriaznivú sociálnu situáciu. Kríza v USA mala negatívny dosah i na ďalšie štáty ako Japonsko, Kanadu, ako i štáty súčasnej EÚ. V bývalom Československu vyvrcholila v rokoch 1931 – 1933. Po roku 1989 mala i pre Slovensko nepriaznivý dosah hospodárska kríza v období rokov 2007 – 2008, ktorá bola spojená s vysokou nezamestnanosťou, spôsobenou poklesom hospodárskeho rastu.

Aj v súčasnom období môžeme hovoriť o kríze, ktorá je však vyvolaná iným fenoménom ako hospodárska recesia, ale fenoménom COVID-19, ktorý ovplyvňuje aj hospodárstvo danej krajiny. Krízy ako také postihujú predovšetkým zamestnancov stratou zamestnania a zamestnaneckých výhod, čím vzniká tlak na štát s cieľom riešiť ich nepriaznivú sociálnu situáciu. Pri zabezpečení sociálnych istôt dôležitú rolu zohráva predovšetkým právo sociálneho zabezpečenia. Predstavuje súbor právnych predpisov, ktoré vo formálnom vyjadrení upravujú sociálnozabezpečovacie právne vzťahy, ktoré vznikli na základe konkrétnych sociálnych udalostí.

Systém práva sociálneho zabezpečenia je diferencovaný a jeho jednotlivé súčasti, ktorými sú sociálne poistenie, štátna sociálna podpora a sociálna pomoc sú prostriedky, ktorých prostredníctvom sa riešia dosahy spôsobené krízou. Z nich má významné postavenie sociálne poistenie, ktorého účelom je zabezpečenie poistenca pre rôzne sociálne udalosti, ktoré ho sprevádzajú počas celého života. Možno konštatovať, že poistný systém je najrozšírenejším systémom v oblasti sociálneho zabezpečenia a tvorí základ na riešenie širokého okruhu sociálnych udalostí. Podľa Matláka (2002, s. 33): „V poistení existujú dve veličiny, ktoré si musia navzájom zodpovedať, a to výkon a protivýkon, pričom existuje pomernosť výkonu a protivýkonu.“ Ide o plnenie a jeho rozsah bez ohľadu, akú výšku poistenec plnil. Vstupom do poistného systému samotný poistenec potvrdzuje záujem participovať na riešení sociálnej udalosti, ktorá môže vzniknúť v rôznom časovom období jeho života. Samotná participácia na poistnom vzťahu však vždy nezakladá plnenie, ak nepríde k sociálnej udalosti, ktorú zákon určuje na plnenie. Podľa Lacka (2012) poistná participácia predstavuje mieru ochrany poistencov a je vyjadrená ako v osobnom rozsahu, tak i v obsahu a objeme plnenia.

\* Prof. PaedDr. Alica Vančová, CSc., Pedagogická fakulta UK, Bratislava; JUDr. Marta Kečkéšová, PhD., Pedagogická fakulta UK, Bratislava.

## 1 Poistný systém – plnenie do poistného systému

Výsledkom poslednej etapy transformácie sociálnej sféry v oblasti sociálneho poistenia bolo schválenie zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Uvedená právna úprava i napriek vyjadreniam, že platný zákon sleduje predovšetkým uplatňovanie zásluhového princípu, nemal stabilitu, čo dokumentuje nespočetné množstvo noviel (v počte 148). V rámci predkladania a schvaľovania pripomienok k návrhom noviel sa v predmetnej právnej úprave zachoval i dostatočný princíp solidarity. Zmenami, ktorými bol podrobený zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, sa postupne princíp solidarity viac uplatňoval.

Možno konštatovať, že i v oblasti zamestnanosti sa realizovali zásadné zmeny. Otázkami zamestnanosti sa zaoberal Fond zamestnanosti, ktorý mal kompetenciu financovať trh práce, a Správa služieb zamestnanosti ako štátny orgán. Ak občan nemal možnosť, nie vlastnou vinou, zabezpečiť si príjem vlastnou prácou, mal v súlade s Ústavou Slovenskej republiky právo na hmotné zabezpečenie v súlade so zákonom č. 387/1996 Zb. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov. Následne kompetencie oboch subjektov na základe novej právnej úpravy začal vykonávať Národný úrad práce, ktorý ako verejnoprávna inštitúcia zriadil krajské a okresné úrady práce, ktoré vykonávali všetky kompetencie, ako v oblasti sprostredkovania zamestnania, tak i v oblasti poskytovania podpory v nezamestnanosti. Od roku 2004 bol Národný úrad práce a jeho súčasť zrušený a jeho kompetencie boli rozdelené medzi orgány štátu – novovytvorené úrady práce, sociálnych vecí a rodiny a Sociálnu poisťovňu ako verejnoprávnu inštitúciu. Povinnosťou Sociálnej poisťovne zostal výber poistného na poistenie v nezamestnanosti a výplata dávky v nezamestnanosti, t. j. finančné plnenie. Z predmetných zmien vyplýva, že zmeny sa dotkli i finančných zdrojov, ktoré do uvedenej doby boli zdrojmi verejnoprávnej inštitúcie, ktorá hospodárila s finančnými prostriedkami poistencov. Uvedenou zmenou sa zmenili i podmienky výplaty podpory v nezamestnanosti, a to zmenou podmienok vzniku nároku, ako i podmienka potrebnej doby poistenia 24 mesiacov v posledných troch rokoch poistenia sa upravila na podmienku trvania poistenia najmenej tri roky v posledných štyroch rokoch poistenia. Za jednu z najtvrdších podmienok možno považovať i splnenie podmienky troch rokov poistenia pri opätovnom nároku na podporu v nezamestnanosti. K zmene prišlo i v dĺžke doby poskytovania podpory v nezamestnanosti, ako i jej výšky, ktorá bola 50 % z denného vymeriavacieho základu, a to len po dobu šesť mesiacov. Od uvedenej doby sa zmeny v dĺžke, ako i výške dávky v nezamestnanosti nemenili v prospech poistencov a zostali v pôvodnej výške. V pôvodnej výške zostala i dĺžka poberania predmetnej dávky. K zmene prišlo len v podmienke vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti (Barancová, 2004).

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov zabezpečil v rámci fondového hospodárenia výber príspevkov na sociálne poistenie do jeho jednotlivých fondov, čím je garantované bezproblémové fungovanie poistného systému. Nastavenie odvodového zaťaženia do jednotlivých poistných fondov spôsobovalo a stále spôsobuje neustále negatívne reakcie subjektov povinných plniť si uvedenú povinnosť predovšetkým zo strany zamestnávateľských subjektov a taktiež samostatne zárobkovo činných osôb. Nastavenie odvodovej povinnosti, ako to určil zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, v dôchodkovom poistení bol ustanovený počet 10 rokov poistenia pre nárok na starobný dôchodok. Uvedená dĺžka doby poistenia nebola reálna v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou so zákonom č. 100/1988 Zb. o so-

ciálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. V právnej úprave sociálneho zabezpečenia do účinnosti zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov bola doba poistenia pre nárok na starobný dôchodok 25 rokov. Vzhľadom na skutočnosť, že doba 10 rokov poistenia nebola dostačujúca, aby si poistenec odviezol dostatočný počet finančných zdrojov pre nárok na starobný dôchodok, vstupom do zákona jeho novelou bola uvedená doba určená na pätnásť rokov poistenia. Možno pochybovať, či i uvedená doba poistenia podľa súčasne platného zákona je primeraná vzhľadom na vek dožitia vo vzťahu k dĺžke doby poberania dôchodku.

Plnenie takej krátkej doby do poistného systému, ako i neplnenie odvodovej povinnosti zo strany povinných subjektov sociálneho poistenia u značného počtu povinných subjektov môže spôsobiť problémy pri zabezpečení plnenia samotným poistencom pri uplatnení nároku na plnenie. Problematickým sa javí predovšetkým dôchodkový pilier, ktorý nie je viazaný len na dovŕšenie vekovej hranice, ale i zdravotný stav a u pozostalostných dôchodkov na vznik sociálnej udalosti, ako je smrť poistenca. Poistný systém musí reagovať na situácie, ktoré prináša nepriaznivý zdravotný stav poistencov, ktorí len z poistného systému čerpajú, ale doň už neprispievajú, a systém musí vykryť uvedené zdroje v rámci solidarity. Taktiež pozostalostné dávky z poistného systému môžu byť poskytované dlhšie časové obdobie, čím vzniká tlak na finančné krytie. Možno konštatovať, že nerovnováha finančného krytia medzi jednotlivými fondmi sociálneho poistenia môže spôsobiť poskytovanie plnenia v obmedzenom rozsahu.

## 2 Systém nemocenského poistenia – zodpovednostné vzťahy

Dôležitou súčasťou poistného systému je systém nemocenského poistenia. Účastníkmi poistných vzťahov nemocenského poistenia sú zamestnanci, zamestnávateľa, samostatne zárobkovo činné osoby a dobrovoľne nemocensky poistené osoby, t. j. subjekty participujúce na platení poistného do fondu nemocenského poistenia. Z hľadiska osobného rozsahu nemocensky poistení sú len zamestnanci, samostatne zárobkovo činné osoby a dobrovoľne nemocensky poistené osoby. Vystupovať v poistných vzťahoch nemocenského poistenia právny úkonmi vo svojom mene nadobúdať práva a brať na seba povinnosti vznikne u poistenca dovŕšením 15 roku veku. Ak vstupuje do poistného vzťahu osoba mladšia ako 15 rokov, musí byť zastúpená zákonným zástupcom. Ide o fyzickú osobu, ktorá v súlade s § 11 Zákonníka práce vykonáva ľahké práce pri športových, reklamných alebo kultúrnych podujatiach.

Pri sociálnych udalostiach, ako sú dočasná pracovná neschopnosť, ošetrovanie člena rodiny, tehotenstvo, materstvo a pod., vzniká poistencovi nárok na nemocenskú dávku v prípade splnenia zákonných podmienok. Dávka nemocenského poistenia kompenzuje stratu príjmu alebo jeho zníženie pri vzniknutej sociálnej udalosti, s ktorou platný právny predpis spája plnenie.

Nemožno súhlasiť s tým, že zmeny v nemocenskom poistení podľa súčasnej právnej úpravy boli pozitívne v prospech poistencov. Práve naopak, určením nových pravidiel, ktoré mali negatívny vplyv na poistencov, spôsobilo reakcie, že väčšina poistencov vzhľadom na novú právnu úpravu z dôvodu poklesu príjmu počas dočasnej pracovnej neschopnosti spojenú s chorobou čerpajú dovolenku alebo chodia do práce riskujúc i dôsledky v oblasti poškodenia svojho zdravia (Szabo, 2002). Možno konštatovať, že u zamestnancov dôležitú rolu zohráva i spôsob poskytovania dávky nemocenského poistenia medzi dva subjekty,

a to počas prvých desať dní zamestnávateľom podľa zákona č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a ďalšie dni Sociálnou poisťovňou, vyvoláva u zamestnancov obavu o pracovné miesto, že pri opakovanej pracovnej neschopnosti by mohlo prísť k strate zamestnania. Samotná výška nemocenskej dávky, prvé tri dni 25 % a ďalšie dni 55 %, ktorou je nemocenské, spôsobuje, že zamestnanci sa počas pracovnej neschopnosti dostávajú do nepriaznivej sociálnej situácie, t. j. do stavu hmotnej núdze.

Z nemocenského poistenia poskytuje Sociálna poisťovňa nemocenské dávky, ku ktorým patria:

- nemocenské,
- ošetrovné,
- vyrovnávací dávka,
- materské.

Uvedenými dávkami reaguje poisťný systém na sociálne udalosti spôsobené nepriaznivým zdravotným stavom, ako je nemocenské, ktoré je dávkou počas pracovnej neschopnosti, keď príde u poistenca k strate príjmu z pracovnej činnosti. Ošetrovným sa rieši otázka starostlivosti o rodinného príslušníka, či už ide o dieťa alebo iného člena rodiny určeného zákonom, ktorý podľa vyjadrenia ošetrojúceho lekára je odkázaný na ošetrovanie inou osobou, poprípade ak ide o zákonom určené sociálne udalosti, keď osoba starajúca sa o dieťa alebo iného člena rodiny nemôže starostlivosť vykonávať. Uvedená dávka je však poskytovaná len počas desiatich dní i napriek tomu, že ošetrovanie z hľadiska posúdenia ošetrojúceho lekára naďalej trvá. Vyrovnávací dávka, ako už zo samotného názvu vyplýva, sa poskytuje tehotnej žene alebo matke, ktorá z titulu tehotenstva a materstva nemôže vykonávať pôvodnú pracovnú činnosť a z uvedeného dôvodu jej bol znížený zárobok. Právna konštrukcia uvedenej dávky podľa novej právnej úpravy, t. j. od účinnosti zákona č. 461/2003 Z. z., však nie je v sume rozdielu medzi príjmom pred preradením a po preradení, ale len vo výške 55 % z rozdielu. Ako posledná dávka z dôvodu tehotenstva a materstva je materské, ktoré sa poskytuje poistenkyni na čas určený zákonom pred pôrodom a po pôrode.

Systém nesie zodpovednosť vo vzťahu k poistencom i v neštandardných situáciách, t. j. v situácii, v ktorej sa ocitol poistenec, napr. v súčasnosti v súvislosti s výskytom ochorenia COVID-19. Práve v uvedenom krízovom období zohráva poisťný systém dôležitú rolu. Ide však o neštandardnú situáciu, ktorá si vyžiadala i zmenu platnej právnej úpravy v zákone č. 461/2003 Z. z., a to v prechodných ustanoveniach v § 293 eur a následných. Uvedené ustanovenia upravujú podmienky poskytovania nemocenských dávok, ošetrovného a dávky v nezamestnanosti počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19.

V súlade s uvedenými ustanoveniami zákona prišlo k zmenám, ktoré zákon upravuje tak, že v čase krízovej situácie vyhlásenej vládou vzniká poistencovi nárok na nemocenské z dôvodu dočasnej pracovnej neschopnosti, z dôvodu nariadenia karanténneho opatrenia alebo izolácie od prvého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti. Uvedené ustanovenie § 293er v ods. (2) zákona č. 461/2003 Z. z. opätovne upravuje i nárok na ošetrovné v čase krízovej situácie počas osobného celodenného ošetrovania dieťaťa až do dovŕšenia šestnásteho roku veku, ak si dieťa podľa potvrdenia ošetrojúceho lekára vyžaduje ošetrovanie inou fyzickou osobou. Nárok na ošetrovné je splnený, ak ide o ošetrovanie ďalších osôb príbuzných v priamom rade. Počas obdobia krízovej situácie nie je obmedzená dĺžka pobrania ošetrovného na obdobie desiatich dní.

Podobne i v § 293et zákona č. 461/2003 Z. z. upravuje predĺženie podporného obdobia o jeden mesiac od účinnosti citovaného zákona. Súčasne podľa § 293es ods. (1) zákona č. 461/2003 Z. z. zákonodarca oslobodzuje od povinnosti platiť poisťné pre povinne nemocensky poistenú osobu, povinne dôchodkovo poistenú samostatne zárobkovo činnú osobu, dobrovoľne nemocensky poistenú osobu dobrovoľne dôchodkovo poistenú osobu a dobrovoľne poistenú osobu v nezamestnanosti v čase ošetrovania.

V súvislosti s predmetnou novelou zákona sa načrtá otázka, či náklady na riešenie vzniknutých problémov spojených s výskytom a šírením ochorenia COVID-19 by mali znášať len fond nemocenského poistenia a fond zamestnanosti. V praxi to znamená, že riešenie, ktoré nezavinili samotní poistenci, zostalo na pleciach všetkých poistencov, ktorí do systému prispievajú. Finančné prostriedky uvedených fondov sa v najväčšej miere podieľajú na riešení predmetného problému s ochorením COVID-19 a využívajú sa tak na krytie výdavkov súvisiacich s vyhlásením výnimočného stavu v súvislosti so starostlivosťou o deti a taktiež so zmenami v oblasti poskytovania dávky v nezamestnanosti. Možno preto tvrdiť, že opatrenia spôsobené ochorením COVID-19 sa negatívne dotkli okrem fondu nemocenského poistenia i fondu zamestnanosti.

Niektorí zamestnávateľia volili riešenie situácie v spojitosti so zatvorením prevádzok, ako i predškolských a školských zariadení tak, že žiadali svojich zamestnancov, aby zostali na dávke nemocenského poistenia, a to pandemickej pracovnej neschopnosti alebo na pandemickom ošetrovnom. Finančné zaťaženie tým zostalo na fonde nemocenského poistenia Sociálnej poisťovne. Treba však podotknúť, že zamestnávateľia v uvedenom období odvádzali do fondu len poisťné za zamestnancov, t. j. povinné poisťné, ktoré platili samotní zamestnanci, a neplatili počas prvých desiatich dní ani náhradu mzdy v súlade so zákonom č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré platila Sociálna poisťovňa.

Treba tiež poukázať na poberanie pandemického ošetrovného, kde mnohí poistenci si uplatnili nároky na pandemické ošetrovné počas sobôt a nedieľ i napriek tomu, že vykonávali prácu počas riadneho týždenného pracovného času. Nezanedbateľnou súčasťou čerpania z fondu nemocenského poistenia bola i pandemická karanténa po 27. 3. 2020. Jej dĺžka bola 14 dní. V mnohých prípadoch zamestnávateľia však žiadali od zamestnancov negatívny test na COVID-19, čím sa uvedená doba predĺžila na 21 dní, čo spôsobilo ďalšie čerpania z fondu nemocenského poistenia. Podobné zvýšené čerpania možno potvrdiť i z fondu zamestnanosti, keď z uvedeného dôvodu bola predĺžená doba poberania dávky v nezamestnanosti i napriek uplynutiu zákonnej lehoty, po ktorú mal nezamestnaný občan poberať dávku v nezamestnanosti. Predmetné údaje zvýšeného čerpania z uvedených fondov prezentuje i Ústredie Sociálnej poisťovne v dokumente zo dňa 23. 6. 2020, kde zamestnávateľia mali odložené alebo odpustené poisťné za zamestnávateľa, v dokumente zo dňa 18. 8. 2020 prezentuje nárast počtu poberateľov dávky v nezamestnanosti a v dokumente zo dňa 11. 9. 2020 poukazuje na desaťnásobný medziročný enormný nárast dávok ošetrovného.

## Záver

Možno vysloviť názor, či nadmerné čerpanie tak z fondu nemocenského poistenia, ako i z fondu zamestnanosti, nezaťažujú uvedené fondy do takej miery, že vznikne nerovnováha medzi jednotlivým fondmi, ktorá môže v ďalšom období spôsobiť reštrikcie v predmet-

ných dávkach, ako i reštrikcie dávok iných fondov, prípadne potrebu presunu finančných zdrojov z iných fondov na krytie výdavkov.

Treba sa zaoberať otázkou, či zodpovednosť za riešenie problému v spojitosti s pandémiou COVID-19 by malo zostať len na poistencoch a ich poistných fondoch. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o mimoriadnu situáciu, riešenie by mal štát zabezpečiť príspevkami do uvedených fondov z prostriedkov, ktoré štát získal z EÚ v rámci finančnej pomoci na riešenie vzniknutej situácie v súvislosti s epidémiou COVID-19.

### Literatúra

- BARANCOVÁ, H. 2004. *Reforma sociálneho poistenia Slovenskej republiky v európskom kontexte*. Bratislava : Ústav štátu a práva SAP. s. 15-45. ISBN 80-89104-62-2
- LACKO, M. 2012. *Poistná participácia v sociálnom zabezpečení*. Bratislava : Ústav štátu a práva SAP. s. 38-51. ISBN 978-80-8095-083-5
- MATLÁK, J. 2002. *Sociálnopoist'ovací systém*. Bratislava : Právny obzor Ústav štátu a práva. SAP. s. 33-37. ISSN 0032-6984
- SZABO, M. 2002. *Reforma sociálneho poistenia v Slovenskej republiky – aktuálne otázky*. Bratislava : Právny obzor, Ústav štátu a práva. SAP. s. 13-19. ISSN 0032-6984
- Zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zme-  
ne a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

# Systémovosť sociálneho zabezpečenia

GAJDOŠÍKOVÁ, E.\*

## I Úvod

Z môjho pohľadu by tento príspevok mal byť venovaný najaktuálnejšej téme súčasného obdobia – zmenám v sociálnom zabezpečení vo všeobecnosti, ale osobitne tiež v období pandémie. Zmien je neúrekom. Stovky z nich pritom zasahujú do kľúčových otázok systému sociálneho zabezpečenia. Tieto smerovania bude možné z hľadiska systémovosti sociálneho zabezpečenia, ktoré sa rozbehlo v roku 1990, komplexne posúdiť až po zvládnutí epidémie COVID-19. Možno, že budeme veľmi prekvapení, k akým záverom nezávislé subjekty – odborníci na sociálne zabezpečenie – dôjdu.

Dnešný systém sociálneho zabezpečenia sa začal budovať tesne po revolúcii, a to v apríli 1990, keď v zásade „nový“ zákon o sociálnom zabezpečení č. 100/1988 Zb. (ďalej aj zákon č. 100/1988 Zb.), prijatý ešte v čase existencie československej federácie, ktorý nadobudol platnosť 16. júna 1988 a účinnosť 1. októbra 1988, bol prvýkrát novelizovaný. Po spoločensko-politických zmenách v novembri 1989, počnúc rokom 1990 sa cestou nespočetných novelizácií začala reforma sociálneho zabezpečenia, s ktorou tieto novelizácie súviseli. Prvé koncepcie a prvé kontúry nového systému sociálneho zabezpečenia vznikali ešte v roku 1990.<sup>1</sup>

Do zrušenia zákona č. 100/1988 Zb. zákonom č. 461/2006 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej aj zákon č. 461/2003 Z. z.), ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2004<sup>2</sup>, teda za cca 16 rokov, počet uvedených novelizácií presiahol číslo 50. Napriek uskutočneniu zásadných reformných zmien do 1. januára 2004, nielen v oblasti sociálneho poistenia, ale aj štátnych sociálnych dávok a sociálnej pomoci, keď boli v zásade všetky tri základné piliere sociálneho zabezpečenia vytvorené, napriek tomu, asi aj v dôsledku meniacich sa vládnucich politických zoskupení a možno aj opomenutia predstavy o podstate/základe tohto systému, dochádzalo nielen k doladovaniu systému, ale aj k jeho podstatným kvalitatívnym zmenám, z ktorých mnohé nemajú punc systémovosti. Tieto zmeny sa premietajú do „legislatívy“ sociálneho zabezpečenia, v ktorej navyše absentuje logika a zrozumiteľnosť (pritom práve sociálne zákony by mali byť zrozumiteľné pre všetkých, lebo sociálne zabezpečenie sa týka v zásade nás všetkých). Výsledkom je obrovské množstvo novelizácií týchto predpisov, napr. do dnešného dňa sa do zákona o sociálnom poistení zasiahlo asi 115-krát (za 16 rokov), z toho v roku 2020 osemkrát.

\* JUDr. Eudmila G a j d o š í k o v á, CSc., vedecká pracovníčka Ústavu štátu a práva SAV. Príspevok vyšiel v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-15-0456 „Dlhodobé a recentné tendencie vývoja pozitívneho práva vo vybraných odvetviach právneho poriadku“.

<sup>1</sup> Jednou z ústredných postáv týchto reforiem bol ešte počas existencie československej federácie prof. JUDr. Igor Tomeš, CSc. (1931-2018). Pozri aj: TOMEŠ, I., ŠÁMALOVÁ, K., KOLDINSKÁ, K. Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva 1955 – 2015. Praha : Karolinum, 2020. ISBN 9788024644141

<sup>2</sup> Len pre úplnosť, z legislatívneho hľadiska možno doplniť históriu o pár zaujímavosti: ešte pred prijatím tohto zákona bol prijatý zákon č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení (mal jednu novelu – zákon č. 639/2002 Z. z.), ktorý nadobudol platnosť 26. júla 2002 a dátum nadobudnutia účinnosti bol ustanovený na 1. január 2004. S účinnosťou od 1. januára 2003 bol však zrušený zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení z 30. októbra 2003, ktorý 1. januára nadobudol účinnosť. Ostatným príkladom je zrušenie 13. dôchodku, ktorý bol obsahom platného zákona č. 46/2020 Z. z. z 25. februára 2020, 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, a to zákonom č. 296/2020 Z. z. o 13. dôchodku a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 21. októbra 2020, ktorým bol zavedený nový druh 13. dôchodku. Treba dodať, že obidva prípady súvisia s výmenou vládnucich politických garnitúr.

Mali sme šťastie, teda nielen ja, ale aj ďalší moji kolegovia, ktorí sme boli „pritom“, t. j. pri kladení základov reformy sociálneho zabezpečenia, že sme mali možnosť diskutovať so zástupcami medzinárodných organizácií (napr. Rady Európy, Medzinárodnej organizácie práce, Svetovej banky,) zúčastňovať sa na zasadnutiach ich odborných orgánov, na nimi organizovaných konferenciách a školeniach. Diskutovať na týchto fórach bola tá najlepšia škola sociálneho zabezpečenia.

Naspäť však k „nášmu“ sociálnemu zabezpečeniu.

## II Charakteristika systému sociálneho zabezpečenia

Sociálne zabezpečenie je systém zabezpečujúci občana/fyzickú osobu v čase jeho staroby, choroby, práceneschopnosti, v prípade úmrtia člena rodiny, ale aj v prípade hmotnej a sociálnej núdze, ako aj zabezpečujúci podporu rodinám s nezaopatrenými deťmi. Znamená to, že ide o zabezpečenie občanov (fyzických osôb v prípadoch, ak nastane relevantná sociálna udalosť,<sup>3</sup> ktorá je predpokladom zabezpečenia), pomoci zo systému sociálneho zabezpečenia. Charakter sociálnej udalosti determinuje druh, obsah a rozsah pomoci v rámci jednotlivých podsystémov sociálneho zabezpečenia, a to sociálneho zabezpečenia v užšom slova zmysle, štátnych (sociálnych) dávok a sociálnej pomoci. V zásade platí, a to je aj úlohou sociálneho zabezpečenia a celého sociálneho systému, že v súlade s čl. 19 ods. 1 ústavy každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti... Tam niekde začína, aj končí idea sociálneho štátu.

Nový systém sociálneho zabezpečenia po roku 1989 sa začal kreovať na ústavnom základe garantovania základných práv a slobôd (sociálne práva nevynímajúc) zakotvených jednak v Listine základných práv a slobôd, ktorá bola uvedená ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. a nadobudla účinnosť 8. februára 1991, a neskôr v Ústave Slovenskej republiky uverejnenej pod č. 460/1992 Zb. (ďalej len ústava), ktorá nadobudla účinnosť 1. októbra 1992.

Sociálne zabezpečenie ako celok je vecne aj štrukturálne budované ako trojpilierový systém, ktorý dosiaľ aj po 30 rokoch nikto nespochybnil, akurát sa mi zdá, ako keby viacerým unikala podstata jednotlivých pilierov. Systém sociálneho zabezpečenia je budovaný predovšetkým na troch princípoch, a to na solidarite, zásluhovosti a garancii štátu, v každom pilieri s iným stupňom intenzity.

Tieto skutočnosti treba zdôrazniť najmä preto, lebo nie všetci mali možnosť byť pri kreovaní tohto systému, keď vznikala filozofia tohto systému, ktorá by sa nemala prehliadať. Zatiaľ podstatu tohto systému nikto nespochybnil, aj keď počas 30 rokov prišlo k turbulentným zvratom (zmena poistenia na sporenie, presun jednotlivých dávok z jedného podsystému/piliara do druhého, testovanie/netestovanie príjmov pri štátnych sociálnych dávkach, opakovane meniť mechanizmus zvyšovania dávok, najmä dôchodkových a pod.).

Prvým podsystémom – pilierom sociálneho zabezpečenia – je sociálne zabezpečenie v užšom zmysle slova, ktoré tvorí sociálne poistenie, starobné dôchodkové sporenie a doplnkové dôchodkové sporenie; tie sú obsiahnuté v samostatných právnych úpravách. Ten-

<sup>3</sup> GAJDOŠKOVÁ, L., RUSIŇÁK, P. *Slovník práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1996, ISBN 80-224-0457-8, s. 155



to systém garantuje základné práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, podľa ktorého občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate žiteľa.

Druhý podsystém – pilier sociálneho zabezpečenia – tvoria štátne sociálne dávky upravené v zásade samostatnými právnymi predpismi; tento pilier slúži na podporu zvládnutia sociálnych udalostí, ktoré sú uvedené v týchto zákonoch. K vytvoreniu jednotného/jedného systému štátnej sociálnej podpory napriek zámerom a úsiliu nikdy nedošlo. Treba uviesť, že ide najmä o podporu rodín s nezaopatrenými deťmi (čl. 41 ods. 5 ústavy, podľa ktorého rodičia, ktorí sa starajú o deti, majú právo na pomoc štátu). „Najstaršou“ štátnou sociálnou dávkou je rodičovský príspevok (jeho predchodca bol materský príspevok zavedený zákonom č. 154/1969 Zb.); dnes platí v poradí už tretí, po roku 1990 prijatý zákon č. 571/2009 Z. z., o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý je dnes novelizovaný už 16-krát. Štandardnou štátnou sociálnou dávkou sú prídavky na deti, t. č. upravené v poradí taktiež už tretím zákonom prijatým po roku 1990, a to zákonom č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktorý bol dosiaľ novelizovaný takmer 20-krát. Práve tento podsystém však vytvára priestor na podporu zvládnutia sociálnych udalostí, aj predtým nepoznaných, ktorých riešenie vyvoláva aktuálna spoločenská situácia (ekonomická kríza, pandémia) a záujem a aj povinnosť štátu riešiť niektoré ďalšie sociálne udalosti, ktorých riešenie nezaručujú iné podsystémy.

Tretí podsystém – pilier sociálneho zabezpečenia – tvorí sociálna pomoc, ktorá je tiež upravená parciálnymi právnymi predpismi a v zásade zastrešuje riešenie hmotnej núdze a sociálnej núdze fyzických osôb, pričom pomoc v hmotnej núdzi garantuje čl. 39 ods. 4 ústavy, podľa ktorého každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na zabezpečenie základných životných podmienok. Podľa tretieho v poradí (a zatiaľ ostatného) zákona o životnom minime – zákona č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov – je životné minimum spoločensky uznaná minimálna hranica príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze. V našom právnom poriadku len právne predpisy o sociálnej pomoci definujú hmotnú núdzu, a to ako stav, keď príjem členov domácnosti nedosahuje sumy životného minima ustanovené osobitným predpisom a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem. Za základné životné podmienky na účely ostatného zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (taktiež tretí v poradí a dosiaľ desaťkrát novelizovaný) sú jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Treba však uviesť, že rozsah garancie štátu za riešenie hmotnej núdze sa v priebehu času modifikoval; táto garancia by však mala byť v korelácii s právom každého na zabezpečenie dôstojných podmienok pre život podľa čl. 19 ods. 1 ústavy.

Základom dôchodkového systému je zabezpečenie „slušnej a dôstojnej staroby“ osobám participujúcim na tomto systéme, ktorý, ak má byť funkčný, predpokladá zabezpečenie solventnosti a relatívnej stability jednotlivých jeho pilierov. Doterajší rozsah legislatívnych zmien však tomu vôbec nenasvedčuje a svedčí skôr o nepochopení podstaty dlhodobých dávok. Stabilita a solventnosť dôchodkového systému sú predpokladom na dosiahnutie cieľa tohto systému (zabezpečenie v starobe, chorobe, pri práceneschopnosti a strate žiteľa); pritom závisí od celého radu „premenných“, výrazne aj od demografic-

kej štruktúry obyvateľstva a jej vývoja, ktoré sú inak v odborných kruhoch dobre známe a neopomínané.<sup>4</sup>

Základom nášho dôchodkového zabezpečenia jednotlivca sú jednak dva povinné pilie-re (za zákonom ustanovených podmienok účasti jednotlivca na nich), a to sociálne poistenie na základe zákona č. 461/2003 Z. z. a starobné dôchodkové sporenie [na základe zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 43/2004 Z. z.)] a tretí – dobrovoľný pilier doplnkové dôchodkové sporenie na základe zákona č. 650/2004 z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 650/2004 Z. z.).

Starobné dôchodkové sporenie a doplnkové dôchodkové sporenie, ako zo samotného terminologického označenia vyplýva, sú sporiace systémy založené na individuálnom sporení, a spolu s dôchodkovým poistením tvoria trojpilierový dôchodkový systém. Pritom aj tieto sporiace systémy majú značnú frekvenciu zmien svojich pravidiel. Doplnkové dôchodkové sporenie je dobrovoľné a participuje na ňom za zákonom ustanovených podmienok aj štát. (čl. 39 ods. 3 ústavy).

Za 30 rokov od prvopočiatočných krokov v reforme sociálneho zabezpečenia sa veľa zmenilo. V zásade jediným poistným systémom v dôchodkovom zabezpečení zostal prvý pilier, priebežne financovaný z rozpočtu Sociálnej poisťovne – verejnoprávnej inštitúcie (dnes nie celkom zodpovedajúcej pôvodným predstavám). Ako pozitívum možno hodnotiť skutočnosť, že Sociálna poisťovňa má od polovice 90. rokov vlastný rozpočet, oddelený od štátneho rozpočtu. Toto „osamostatnenie“ bolo považované za jeden z najväčších výdobytkov financovania tejto časti sociálneho zabezpečenia.

V súčasnosti podľa § 157 zákona č. 461/2003 Z. z. hospodári Sociálna poisťovňa s finančnými prostriedkami a s vlastným majetkom. Vlastný majetok Sociálnej poisťovne tvoria hnutelné veci, nehnuteľné veci, finančné prostriedky správneho fondu vrátane z nich plynúcich úrokov, majetok, ktorý Sociálna poisťovňa nadobudla svojou činnosťou, a pohľadávky okrem pohľadávok ustanovených v tomto zákone. Vlastný majetok Sociálnej poisťovne nie sú finančné prostriedky základného fondu nemocenského poistenia, základného fondu starobného poistenia, základného fondu invalidného poistenia, základného fondu úrazového poistenia, základného fondu garančného poistenia, základného fondu poistenia v nezamestnanosti, rezervného fondu solidarity, základného fondu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie vrátane z nich plynúcich úrokov, pohľadávky ustanovené v tomto zákone a pohľadávky na príspevkoch na starobné dôchodkové sporenie. V prípade platobnej neschopnosti niektorého zo základných fondov poskytne štát Sociálnej poisťovni finančnú výpomoc.

Sociálne poistenie pokrýva presne zákonom definované sociálne udalosti poistencov tohto systému, ktorý je založený na zásluhovosti a sociálnej solidarite. Z tohto sociálneho poistenia dlhodobo pretrvávajúce sociálne udalosti (ako je najmä staroba, ale aj invalidita) a potrebu ich dlhodobého zabezpečenia pokrýva predovšetkým dôchodkové poistenie a invalidné poistenie.

Sociálne poistenie „funguje“ na poistno-matematickom modeli výpočtu dávok, ktorý je základom na rozpočtovanie a solventnosť systému sociálneho poistenia podľa zákona č.

4 Napr. LUBYOVÁ, M. *Systém dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike*. Bratislava : Nadácia Friedricha Eberta, apríl 1996.

461/2003 Z. z. Nerešpektovanie uvedeného narúša funkčnosť, solventnosť a stabilitu tohto systému. Do tohto systému prispievajú predovšetkým ekonomicky aktívne osoby a zamestnávateľa formou platenia poisťného, ale aj štát, a to za okruh osôb ustanovený zákonom č. 461/2003 Z. z.

Štát v zákonom ustanovených prípadoch (§ 285 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.) poskytuje finančné prostriedky na osobitný účet Sociálnej poisťovne na úhradu nákladov na tzv. nesystémové dávky sociálneho zabezpečenia.

Starobné dôchodkové sporenie a doplnkové starobné sporenie sú príspevkovo definované systémy, založené na fondovom hospodárení a spravované súkromnými subjektmi.

Na starobnom dôchodkovom sporení – paralelnom povinnom dôchodkovom zabezpečení (popri dôchodkovom poistení) – participujú platením povinných príspevkov v zákonom ustanovených sadzbách [sadzby príspevkov tiež prešli svojím vývojom (§ 20 a nasl. zákona č. 43/2004 Z. z.) a v zákonom ustanovenom čase zákonom ustanovené subjekty (zamestnávateľ za zamestnanca, samostatne zárobkovo činná osoba, dobrovoľne dôchodkovo poistená osoba, štát, Sociálna poisťovňa).

Doplnkové starobné sporenie tiež prešlo vývojom (pozri aj zákon č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov), je založené na platení príspevkov (ktoré platia zamestnanci a zamestnávateľa).

### **III Ostatné zmeny v systéme sociálneho, predovšetkým dôchodkového zabezpečenia**

#### **1 Zvyšovanie dôchodkov**

Inštitút zvyšovania dôchodkov mal aj predchádzajúci zákon, a to zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, a to v § 160, podľa ktorého vláda Československej socialistickej republiky ustanoví nariadením podmienky a spôsob pravidelného zvyšovania dôchodkov so zreteľom na rast miezd a iných pracovných príjmov. Zákonom č. 110/1990, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení a zákon č. 54/1956 Zb. o nemocenskom poistení zamestnancov sa zvyšovací mechanizmus v § 160 upravil tak, že podľa odseku 1 tohto ustanovenia vláda Česko-slovenskej federatívnej republiky ustanoví nariadením spôsob pravidelného zvyšovania dôchodkov so zreteľom na rast miezd a iných pracovných príjmov, úpravy cien a zmeny životných nákladov a podľa odseku 2 vláda Československej federatívnej republiky môže nariadením ustanoviť so zreteľom na skutočnosti obdobné podľa odseku 1 zvýšenie dôchodkov, ktoré sú jediným zdrojom príjmu, ako aj jednorazové zvýšenie vyplácaných dôchodkov.

Systémové každoročné zvyšovanie dôchodkov zaviedol až zákon č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov podľa ustanovených podmienok a spôsobu. Bol účinný od 1. marca 1991 do 1. januára 2004, keď bol zrušený zákonom č. 461/2003 Z. z. (mal 13 noviel). Mechanizmus zvyšovania dôchodkov sa ustanovoval pre každý rok osobitným zákonom a súčasne dochádzalo aj k úpravám dôchodkov.

Zvyšovanie dôchodkov bolo začlenené do komplexného zákona o sociálnom poistení – zákona č. 461/2003 Z. z., účinného od 1. januára 2004. Mechanizmus zvyšovania dôchodkových dávok bol nastavený tak, že sa podľa neho dôchodkové dávky vyplácané k 1. júlu príslušného kalendárneho roka a dôchodkové dávky priznané od 1. júla do 31. decembra príslušného kalendárneho roka zvyšujú o percento určené ako súčet jednej polo-

vice percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky.

Počas 16 rokov účinnosti zákona č. 461/2003 Z. z. prešiel mechanizmus zvyšovania dôchodkov mnohými zmenami, z ktorých asi jedna z najturbulentnejších bola realizovaná zákonom č. 310/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Národná rada Slovenskej republiky sa tu uzniesla na tom, že podľa nového § 82 ods. 10 sa v roku 2006 dôchodkové dávky zvyšujú maximálne na sumu 17 200 Sk. Dôchodky priznané v sume vyššej ako 17 200 Sk sa v roku 2006 nezvyšujú. Táto úprava mala dohru aj na ústavnom súde (sp. zn. PL. ÚS 16/06), keď ústavný súd zaujal pomerne zásadné stanovisko k zmrazeniu zvyšovania dôchodkov od určitej sumy. V tejto súvislosti vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 16/06 uviedol:

*„V dôsledku posunu v nazeraní na ústavné princípy nastal posun aj v smere od formálneho chápania právneho štátu k jeho materiálnemu chápaniu, ku ktorému sa ústavný súd svojou judikatúrou zreteľne prihlásil. Pri formálnom chápaní právneho štátu sa ústavné princípy uplatňujú v limitoch ústavných textov aplikovaných na základe gramatických a formálno-logických metód identifikujúcich obsah právnych predpisov. Takýto prístup znamená, že ak ústavný text napr. výslovne neustanovuje, že určité nároky sú neodňateľné, t. j. sú zaručené akoby „len“ zákonnými zárukami, možno potom „legalizovať“ akékoľvek zásahy štátu. Materiálne chápanie právneho štátu takýto prístup vylučuje. Ústavný súd preskúmal napadnuté zákony z hľadiska ich súladu s označenými článkami ústavy v intenciách materiálneho chápania právneho štátu. Prísne kritéria pri uplatňovaní princípu právneho štátu musia platiť pre obsah právnych predpisov, t. j. predovšetkým tých, ktoré zasahujú do osobitne citlivých oblastí, akou je aj sociálny status fyzických osôb – dôchodcov s dopadom na zabezpečenie podmienok na ich dôstojný život. Zabezpečenie dôchodcov sa realizuje predovšetkým prostredníctvom dôchodkových dávok. Je evidentné, že zákonodarca opakovane vylučoval z uplatňovania systémové riešenie zvyšovania dôchodkových dávok zavedené v sociálnom poistení od 1. januára 2004. Ústavný súd vo vzťahu k spôsobu vylúčenia platného a účinného ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z. z jeho praktickej aplikovateľnosti, resp. vo vzťahu k dlhodobému vylúčeniu jeho účinnosti zavedením „špeciálnych“ ustanovení o zvyšovaní dôchodkových dávok pre jednotlivé kalendárne roky (2004, 2005, 2006) konštatuje, že takýto mechanizmus a spôsob „umelého“ odkladania účinnosti právneho predpisu naruša systémovosť akéhokoľvek vecného riešenia, v danom prípade zvyšovania dôchodkových dávok, a vzbudzuje vážne pochybnosti o ústavnosti takejto legislatívnej úpravy. V kontexte základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, pri nespôsobilosti na prácu a pri strate žiadateľa garantovaného v čl. 39 ods. 1 ústavy a v čl. 30 ods. 1 listiny, s ktorým je podľa návrhovateľa v rozpore aj § 82 ods. 10 zákona č. 461/2004 Z. z. v znení zákona č. 310/2006 Z. z., argumentujúc tým, že vznik nároku na dôchodkovú dávku sa viaže na splnenie zákonných podmienok, pričom zvýšenie dôchodkových dávok, ktorého pravidlá sú ustanovené tiež zákonom, nadväzujú na vznik nároku na dôchodkovú dávku a toto zvýšenie sa zlučuje s dôchodkovou dávkou, pri ktorej toto zvýšenie patrí, posudzoval ústavný súd limitovanie hornej hranice dôchodkovej dávky, do ktorej sa dôchodkové dávky zvyšujú (valorizujú), majú zvyšovať (valorizovať) podľa napadnutého ustanovenia tak z hľadiska čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy, ako aj z hľadiska čl. 39 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 30 ods. 1 listiny. Ústavný súd je toho názoru, že základné právo na primerané hmotné zabezpečenie, ktorého podrobnosti sa majú v súlade s ústavou upraviť zákonom, zahŕňa predovšetkým primerané hmotné zabezpečenie*

v starobe prostredníctvom systému dôchodkového zabezpečenia, v ktorom kľúčovú pozíciu má sociálne poistenie. Sociálne poistenie ako systém založený na poistnom princípe, osobnej participácii premietajúcej sa do zohľadňovania „zásluhovosti“ pri výpočte dôchodkovej dávky, na sociálnej solidarite a na garancii štátu je založený na princípoch, ktoré sa premietajú nielen do výpočtu dôchodkovej dávky, ale premietajú sa aj do systému jej zvyšovania, ktoré sa podľa všeobecného mechanizmu zákona č. 461/2003 Z. z. má realizovať k 1. júlu každého kalendárneho roka, s ohľadom na medziročný rast spotrebiteľských cien a rast priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Tento mechanizmus podlieha vopred presne ustanoveným 25 pravidlám a s takto založenou valorizáciou najväčší sociálny systém počíta tak, aby dôchodkový systém bol funkčný a spoľahlivý. Tým, že integrálnou súčasťou systému sociálneho poistenia sú tak dôchodkové dávky, ako aj ich valorizácia pravidelne uskutočňovaná každoročne v určitom čase a podľa určitých kritérií, možno ju považovať za súčasť základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a podľa čl. 30 ods. 1 listiny a z tohto pohľadu ju treba aj posudzovať. Podľa názoru ústavného súdu preto opakovaným vylúčením uplatnenia všeobecne ustanoveného valorizačného mechanizmu a zavedením hornej hranice pre zvyšovanie dôchodkových dávok došlo nielen k nepripustnému zásahu do právnej istoty a z nej vyplývajúcich legitímnych očakávaní adresátov tejto právnej úpravy a k vážnemu narušeniu ich dôvery v právny poriadok, čím sa namietané ustanovenie dostalo do rozporu nielen s čl. 1 ods. 1 ústavy, ale aj do rozporu s čl. 39 ods. 1 ústavy a s čl. 30 ods. 1 listiny, lebo bez akýchkoľvek akceptovateľných dôvodov sa v systéme dôchodkového poistenia narušila proporcionalita uplatňovaných princíпов, predovšetkým medzi mierou sociálnej solidarity a mierou osobnej participácie (zásluhovosti) na sociálnom zabezpečení spôsobom vedúcim k ničím neodôvodnenej nivelizácii dôchodkových dávok narušujúcej ústavný princíp zabezpečenia primeranosti, ktorá sa posudzuje aj podľa kritéria zásluhovosti. Podľa názoru ústavného súdu opakované novelizácie zákona urobené s cieľom vylúčenia uplatňovania všeobecného zákonom ustanoveného systému zvyšovania dôchodkových dávok sú v priakom rozpore s princípmi jasnosti, stability a právnej istoty, ale aj s princípmi tvorby práva, ktoré vyplývajú zo všeobecného princípu právneho štátu, ako je obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj s garanciou základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a podľa čl. 30 ods. 1 listiny. Spôsob legislatívnej úpravy opakovaného vylúčenia všeobecného mechanizmu zvyšovania dôchodkových dávok v jednotlivých kalendárnych rokoch podľa názoru ústavného súdu nielenže narušil systémové a koncepčné riešenie spôsobu zvyšovania dôchodkových dávok a je výrazom neštandardnej legislatívy a nežiaducej legislatívnej techniky, ale významným spôsobom nivelizoval základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe určitej skupiny ľudí, a to práve tej, ktorá v rámci svojej sociálnej solidarity výrazne participovala na tvorbe zdrojov tohto systému. Podľa názoru ústavného súdu vylúčenie z aplikovania štandardného mechanizmu zvyšovania dôchodkových dávok v záujme a na úkor riešenia iných problémov (otázok), právnu úpravou „živiacou“ legitímne očakávanie určitého nároku v predvídateľnom a zákonom ustanovenom čase nie je ústavne konformné a prekročilo medze rešpektovania princíпов právneho štátu. Napadnuté ustanovenie označeného právneho predpisu je z tohto dôvodu v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 39 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 30 ods. 1 listiny.“<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Keďže ide o kľúčové rozhodnutie ústavného súdu viažuce sa na princípy poistného systému, citácia je dlhšia.

V súčasnosti dôchodková dávka vyplácaná k 1. januáru príslušného kalendárneho roka a dôchodková dávka priznaná od 1. januára do 31. decembra príslušného kalendárneho roka sa zvyšuje o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázaného štatistickým úradom za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku.

## **2 Vianočný príspevok v. 13. dôchodok, resp. 13. dôchodok dvakrát, resp. 13. dôchodok<sup>2</sup> – 13 „na druhú“**

Vianočný príspevok bol zavedený do nášho právneho poriadku zákonom č. 592/2006 Z. z. o poskytovaní vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku a o doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 9. novembra 2006 ako štátna sociálna dávka pre zákonom ustanovený okruh osôb v sume ustanovenej zákonom za ustanovených podmienok (tieto premenné sa menia, ale podstata – charakter vianočného príspevku ako štátnej sociálnej dávky sa nezmenil.

K zmene došlo až zákonom č. 46/2020 Z. z., 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 zákon, ktorý zrušil zákon č. 592/2006 Z. z. o poskytovaní vianočného príspevku niektorým poberateľom dôchodku a o doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 555/2007 Z. z., zákona č. 463/2008 Z. z., zákona č. 242/2011 Z. z., zákona č. 338/2013 Z. z., zákona č. 240/2014 Z. z., zákona č. 140/2015 Z. z., zákona č. 242/2015 Z. z., zákona č. 287/2016 Z. z., zákona č. 266/2017 Z. z., zákona č. 289/2018 Z. z. a zákona č. 222/2019 Z. z.. Začlenil ho do nového siedmeho dielu zákona č. 461/2003 Z. z. ako dôchodkovú dávku – 13. dôchodok. Tento zákon bol prijatý 25. februára 2020 a účinnosť nadobudol 1. apríla 2020.

Nárok na 13. dôchodok a nárok na jeho výplatu mal mať poistenec, ktorý mal v novembri kalendárneho roka nárok na výplatu starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku, invalidného dôchodku, vdovského dôchodku, vdoveckého dôchodku, sirotského dôchodku alebo sociálneho dôchodku.

Suma 13. dôchodku mala byť vo výške priemernej mesačnej sumy príslušnej dôchodkovej dávky vykázananej Sociálnou poisťovňou k 31. decembru kalendárneho roka, ktorý predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa určuje suma 13. dôchodku.

Podľa dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona PT č. 1837 sa predkladal tento návrh s tým, že „*Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky dlhodobou deklaruje zámer postupnej transformácie vianočného príspevku na 13. dôchodok. V súlade s touto ambíciou sa predloženým návrhom zákona navrhuje zrušiť vianočný príspevok a zadefinovať novú dôchodkovú dávku – 13. dôchodok. Nárok na 13. dôchodok budú mať v zásade všetci poberatelia dôchodku vyplácaného Sociálnou poisťovňou, bez ohľadu na výšku dôchodku. Suma 13. dôchodku sa navrhuje vo výške priemernej mesačnej sumy príslušnej dôchodkovej dávky vykázananej Sociálnou poisťovňou k 31. decembru kalendárneho roka, ktorý predchádza roku, v ktorom sa určuje suma 13. dôchodku... Financovanie 13. dôchodku bude s výnimkou sociálneho dôchodku a invalidného dôchodku z mladosti financované zo základných fondov starobného poistenia a invalidného poistenia ... navrhuje sa, aby 13. dôchodok na rozdiel od ostatných dôchodkových dávok nepodliehal valorizácii podľa § 82 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.*

*Suma 13. dôchodku sa bude zvyšovať rastom priemernej sumy sólo dôchodku príslušného druhu.*“ Správnosť vylúčenia dôchodkovej dávky, ktorá je/má byť jednou z dávok sociálneho/dôchodkového poistenia je prinajmenšom diskutabilná.

Aj keď išlo o snahu zaradiť túto dávku do systému dávok sociálneho poistenia vrátane ich financovania, navrhovatelia ostali na „polceste“, pretože 13. dôchodok nespĺňal „klasické“ atribúty dôchodkovej dávky sociálneho poistenia: prekračoval limity únosného rozsahu sociálnej solidarity a neodôvodnene (vzhľadom na to, že ide/malo ísť o transformáciu na dôchodkovú dávku sociálneho poistenia) sa strácal/oslaboval princíp zásluhovosti poistenca, ktorý by mal mať príslušné miesto v tomto systéme dôchodkového poistenia.

Zákomom č. 296/2020 Z. z. o 13. dôchodku a o zmene a doplnení niektorých zákonov nová politická garnitúra, ktorá vzišla z volieb 29. februára 2020, na zasadnutí Národnej rady Slovenskej republiky 21. októbra 2020 zaviedla článkom I. „nový“ 13. dôchodok, ale teraz nie ako dávku dôchodkovú, ale ako štátnu sociálnu dávku s novo ustanovenými sumami a financovaním zo štátneho rozpočtu (podľa § 10 štát poskytuje finančné prostriedky na úhradu nákladov na 13. dôchodok a na úhradu výdavkov spojených s jeho výplatom. Finančné prostriedky podľa prvej vety sa poukazujú prostredníctvom kapitoly štátneho rozpočtu Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky na osobitný účet.) V nadväznosti na čl. I zrušila článkom V. bodom 3. predchádzajúci 13. dôchodok ako dôchodkovú dávku. Svoje rozhodnutie vláda odôvodnila v dôvodovej správe k vládnemu návrhu zákona PT č. 202/2020 takto: „*vládný návrh zákona o 13. dôchodku a o zmene doplnení niektorých zákonov sa predkladá ako iniciatívny návrh. Navrhuje sa nová právna úprava 13. dôchodku ako štátnej sociálnej dávky, ktorou sa navrhuje nahradiť právna úprava 13. dôchodku zo sociálneho poistenia. Nárok na 13. dôchodok budú mať všetci poberatelia dôchodku bez ohľadu na sumu poberaného dôchodku. Sumu 13. dôchodku sa navrhuje ustanoviť diferencovane, a to v závislosti od sumy už poberaného dôchodku, resp. úhrnu súm poberaných dôchodkov. Tento 13. dôchodok tak bude v porovnaní s doterajšou právnou úpravou solidárnejší k poberateľom dôchodkov s nižšou úrovňou dôchodkových príjmov...*“ Tu by sa malo argumentovať inak ako solidaritou v dôchodkovom poistení, pretože tu nejde o poistný systém, ale o štátny zabezpečovací systém z rozpočtu štátu, a teda aj o iný druh solidarity. Pomerne nelogicky a zmätočne pôsobí návrh, aby sa „na konanie o 13. dôchodku vzťahovali ustanovenia všeobecného predpisu o sociálnom poistení upravujúce konanie v dávkových veciach sociálneho poistenia a ustanovenia zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v závislosti od toho, či 13. dôchodok vypláca Sociálna poisťovňa alebo úrad. Navrhuje sa, aby sa o priznaní 13. dôchodku nevyhotovovalo písomné rozhodnutie, pričom na uvedené by sa mal primerane vzťahovať správny poriadok.“ Nakoniec aj terminologické označenie tejto dávky ako „dôchodok“ je legislatívne nevhodné, dokonca mylné, pretože o žiadnu dávku, desiatky rokov ponímanú ako dôchodok, nejde.

Z hľadiska systémovosti, legislatívneho a legislatívno-technického spracovania podľa mňa ani jedna z úprav neprispela k precizovaniu systému sociálneho zabezpečenia.

Pokiaľ ide o možnosť sprisňovania kritérií a podmienok v nových právnych úpravách, ústavný súd sa k tejto otázke už tiež vyjadril, a to vo veci vo veci sp. zn. PL ÚS 25/05 v súvislosti s novou úpravou invalidných dôchodkov, keď uviedol, že «*Názor navrhovateľa považovať novú právnu úpravu za rozpornú s princípom právnej istoty, t. j. s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu, že ide o právnu úpravu odlišnú od predchádzajúcej a podľa názoru navr-*

*hovateľov „tvrdšiu“ z hľadiska ustanovených podmienok pre vznik nároku na invalidný dôchodok, ústavný súd neakceptoval. Táto skutočnosť totižto nesignalizuje ešte nesúlad s ústavou, ak sú zachované limity ústavnosti novej právnej úpravy. Uplatňovanie takéhoto prístupu navrhovateľov k hodnoteniu každej novej právnej úpravy by znamenalo „riziko záveru o jej neústavnosti“, najmä ak by sa líšila od predchádzajúcej právnej úpravy. Takýto prístup by už vopred vylúčil do budúcnosti akúkoľvek zmenu právnej úpravy už dosiaľ právne upravených otázok.»*

### 3 Minimálny dôchodok

Predchodcom „minimálnych dôchodkov“ boli právne inštitúty minimálnych „limitov“/ výmery dôchodkov, ktoré obsahoval zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, a to napr. „najnižšia výmera starobného dôchodku“, „najnižšia výmera pomerného starobného dôchodku“, „najnižšia výmera invalidného dôchodku“, „sociálny dôchodok“, „úprava dôchodkov, ktoré sú jediným zdrojom príjmu“, ktorý zákon č. 461/2003 Z. z. zrušil. „Nový“ zákon č. 461/2003 Z. z. už úpravu „jediného zdroja príjmu“ neobsahoval, t. j. nová právna úprava bola „prísnejšia“, čo však ju ako nesúladnú s ústavou a priori nediskvalifikovalo (pozri aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/05). Zákon č. 140/2015 Z. z., 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, zaviedol s účinnosťou od 1. júla 2015 inštitút minimálneho dôchodku. Podľa dôvodovej správy (PT č. 1424) „Cieľom minimálneho dôchodku je zabezpečiť poistencovi, ktorý počas väčšiny svojho pracovného života vykonával zárobkovú činnosť, dôchodkový príjem na takej úrovni, aby nebol ako jednotlivec odkázaný na pomoc v hmotnej núdzi (tretí pilier sociálneho zabezpečenia, pozn.). 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.“ Už toto odôvodnenie signalizuje, že tento krok v sociálnom poistení nemá atribút systémovosti. Zákonodarcom prijatá zákonná úprava minimálneho dôchodku bola podrobená testu ústavnosti. Ústavný súd v náleze PL. ÚS 9/2018 zo 4. novembra 2020 vyslovil nesúlad § 82b ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. s čl. 69 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1.2 a 4 ústavy, a to z dôvodu, že sa týkal len osôb zúčastnených na sociálnom poistení (poistencov), a nie aj sporiteľov podľa zákona č. 43/2004 Z. z., naopak, týmto ich diskriminoval.

## IV EPILOG

Sociálne zabezpečenie nie je statický a nemeniteľný systém. Musí reagovať na ekonomické, životné, sociálne, zdravotné a vôbec životné podmienky ľudí.

Slovenská republika za ostatných tridsať rokov prešla cestou reformy sociálneho systému, ktorý treba skôr zveľaďovať ako od základu meniť alebo búrať. Je vybudovaný na štandardných sociálnych tradíciách kontinentálnej Európy a je podporovaný celým radom medzinárodných multilaterálnych zmlúv garantujúcich sociálne práva, ktorými je aj Slovenská republika viazaná.

Náš sociálny model by mal byť založený na stále výraznejšom vytváraní zabezpečenia dôstojných životných podmienok. Na druhej strane by sa mala čo najmenej deformovať sys-



témovosť jednotlivých pilierov sociálneho zabezpečenia, najmä dlhodobo uplatňovaných/využívaných systémov, ktorých reálna funkčnosť sa prejaví až po desiatkach rokov. Pritom by sa mali využívať všetky kombinácie sociálneho zabezpečenia, ktoré by mali byť medzi sebou istým spôsobom logicky/systémovo prepojené, aby „sociálna sieť“, ktorá ochráni občanov odkázaných na sociálnu ochranu/podporu, nebola deravá, aby sa tento okruh osôb neprepadol do stavu hmotnej a sociálnej núdze. Mostom, ktorý by mohol zabezpečiť lepšie prepojenie jednotlivých podsystémov sociálneho zabezpečenia, je právny inštitút životného minima. Dali by sa „oprášiť“ aj kvadranty sociálneho zabezpečenia inovované so zreteľom na nové sociálne udalosti, ktoré by mal systém sociálneho zabezpečenia pokryť.

Ekonomická situácia, ktorá je v súčasnosti výrazne ovplyvnená pandémiou COVID-19 a demografické podmienky našej spoločnosti budú v najbližšom období určujúcimi limitmi pre ďalšie zmeny v sociálnom systéme.

Zatiaľ len v médiách bolo možné zachytiť správu určenú pre širšiu verejnosť o desiatich bodoch zásadnej reformy dôchodkového systému. Týchto desať bodov mi vizuálne veľmi pripomína už známe a tradičné „desatoro“ námetov sformulovaných účastníkmi konferencií zo sociálneho zabezpečenia, ktoré sa organizujú už takmer štvrtstoročie. Desiatka dobre mienených námetov sa vždy zasielala všetkým relevantným subjektom participujúcim na sociálnom zabezpečení. Okrem toho boli vždy súčasťou obsahu zborníkov z týchto konferencií. Ibaže to nedávno masmediálne spomenuté „desatoro“ je ako „dobře utajené heslo“.

Podľa všetkého sa v najbližšej dobe plánuje ďalšia reforma dôchodkového systému, hoci ani tá predchádzajúca ešte nebola celkom dokončená. Podľa správ z masmédií by sa mala zrealizovať dokonca vo forme ústavného zákona. Tieto strohé informácie navodzujú dojem, že niektoré zmeny dosť zásadným spôsobom ovplyvnia celý systém, a teda jeho charakter. Zdalo by sa vhodné, aby sa o príprave zásadných zmien diskutovalo dlhšie, najmä preto, že sa plánuje „zabetónovanie“ ohlasovaných zmien ústavným zákonom, resp. „až“ novelou ústavy, čo sa v budúcnosti môže tomuto systému „vypomstíť“. Snaha upraviť všetko, čo sa dá, ústavnými zákonmi, naberá obrátky. Napr. o úpravách ústavného typu sa diskutuje v súčasnosti v súvislosti s reformou justície (PT 270).

V nedávnej minulosti už bol prijatý ústavný zákon č. 99/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorým sa novelizoval o. i. aj v čl. 39 ústavy.

V dôvodovej správe k príslušnému návrhu skupiny poslancov sa potreba ústavnoprávnych úprav odôvodila takto:

„Systém dôchodkového zabezpečenia predstavuje jeden z nástrojov, prostredníctvom ktorého štát vykonáva svoju sociálnu politiku a môže zároveň účinne ovplyvňovať aj správanie jednotlivcov. Úlohou navrhovanej novely je dosiahnuť, aby zmenami v prístupe k zabezpečeniu občanov na starobu nedochádzalo k postupnému oslabeniu ich práv na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a k znižovaniu udržateľnosti systému dôchodkového zabezpečenia ako celku. Preto sa navrhuje, aby boli v Ústave Slovenskej republiky ukotvené základné piliere dôchodkového zabezpečenia. S prihliadnutím na už ústavne zakotvené právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, návrh reflektuje potrebu ústavného vyjadrenia hranice dôchodkového veku, teda veku, po dosiahnutí ktorého štát garantuje hmotné zabezpečenie na primeranej úrovni.“

Argumentáciu navrhovateľov nepovažujem za dostatočnú na to, aby sa navrhované zmeny realizovali novelou ústavy. Ako už bolo naznačené, Slovenská republika je signatár

rom celého radu medzinárodných zmlúv zabezpečujúcich ochranu sociálnych práv, dokonca garantujúcich určitú úroveň sociálneho zabezpečenia (ich zoznam je uverejnený aj na stránke Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky: <https://www.employment.gov.sk/sk/>). Nakoniec, bez ohľadu na uvedené, väčšina z týchto zmlúv spadá pod čl. 7 ods. 5 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.

Ak budeme rešpektovať „ústavu“ a nebudeme počúvať také nekvalifikované výroky z úst niektorých právnikov, ktorí sú dokonca poslancami Národnej rady Slovenskej republiky, že napr. zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov „stojí“ v hierarchii zákonov nad zákonom č. 103/2007 Z. z. o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o tripartite) v znení neskorších predpisov, ktorý má nakoniec oporu v dohovore MOP č. 144 z roku 1976 o trojstranných konzultáciách na podporu uplatňovania medzinárodných pracovných noriem (Ženeva, 21. júna 1976, 16. mája 1978, 10. februára 1998, č. 32/1998 Z. z.), nemusí sa naplniť obava skupiny poslancov sformulovaná v dôvodovej správe k vyššie uvedenej novele ústavy. Skôr sa obávam, aby sa tieto názory nestali právnym názorom väčšiny. Vyžadovalo by si to totiž prinajmenšom vypustenie čl. 1 ods. 1 ústavy.

## Literatúra

- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica slovenská, 1997, ISBN 80-7090-444-5
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, ISBN 9728-89447-93-0
- GAJDOŠÍKOVÁ, L., RUSIŇÁK, P. *Slovník práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1996, ISBN 80-224-0457-8
- LUBYOVÁ, M. *Systém dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike*. Bratislava : Nadácia Friedricha Eberta, apríl 1996
- TOMEŠ, I., ŠÁMALOVÁ, K., KOLDINSKÁ, K. *Vzpomínky na 60 let v oboru sociální politiky, správy a práva 1955-2015*. Praha : Karolinum, 2020. ISBN 9788024644141
- Elektronická zbierka zákonov Slovenskej republiky: <https://www.slov-lex.sk/ezz>
- Judikatura Ústavného súdu Slovenskej republiky: <https://www.ustavnysud.sk/>
- Zborníky z konferencií tematicky zamerané na sociálne zabezpečenie organizované Ústavom štátu a práva SAV v rokoch 1997 – 2020