

## DÔVODOVÁ SPRÁVA

### A. Všeobecná časť

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky návrh ústavného zákona o primeranom hmotnom zabezpečení v starobe (ďalej len „návrh ústavného zákona“).

Návrh ústavného zákona vychádza z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024, v ktorom v časti „Dôchodky a sociálne poistenie“ vláda Slovenskej republiky deklarovala cieľ prijať ústavnú úpravu definujúcu základné parametre prvého a druhého piliera dôchodkového systému a pomenovala jej nasledovné tézy:

- zreformovať všetky piliere dôchodkového systému s cieľom zlepšiť finančnú udržateľnosť a zvýšiť dôchodky pre občanov,
- zlepšiť informovanosť a transparentnosť dôchodkového systému pre občanov,
- v tzv. prvom pilieri (priebežne financovaný systém)
  - o posilniť udržateľnosť väzbou na demografický vývoj a posilniť transparentnosť a spravodlivosť systému,
  - o zaviesť spravodlivý systém valorizácie dôchodkov,
  - o spravodlivo zohľadniť obdobia výkonu práce a samostatnej zárobkovej činnosti, poberania materského a rodičovského príspevku vo vzťahu k nároku na dôchodok,
  - o umožniť pracujúcim deťom prispievať k dôchodku ich rodičov formou asignácie časti ich príspevku z vymeriavacieho základu,
- v tzv. druhom pilieri (starobné sporenie)
  - o zaviesť automatický vstup pre osoby do 35 rokov veku, s možnosťou výstupu v určenej dobe,
  - o zaviesť dobre nastavenú investičnú politiku, vychádzajúcu z rozhodnutí profesionálnych investorov a posudzovať kapitalizáciu príspevkov s použitím medzinárodných benchmarkov,
  - o zlepšiť postupný programový výber.

Predkladaný návrh ústavného zákona vychádza z uvedených tém, premieta ich do právnej úpravy a plní tak aj túto časť Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky na roky 2021 až 2024.

Od navrhovaných ústavných zmien v oblasti dôchodkového systému možno očakávať vytvorenie podmienok pre dlhodobú stabilitu dôchodkového systému a vytvorenie základného rámca pre širšie štrukturálne reformy, ktoré budú predpokladom pre zlepšenie udržateľnosti dôchodkového systému v strednodobom a dlhodobom horizonte.

Predbežná informácia k návrhu ústavného zákona bola zverejnená od 07. októbra do 15. októbra 2020.

Návrh ústavných zmien v dôchodkovom systéme bol aj predmetom rokovaní Pracovnej komisie pre reformu dôchodkového zabezpečenia, sociálneho poistenia a zavedenie skrátenej pracovnej doby „Kurzarbeit“, v rámci ktorej sa na ich prerokovaní zúčastnili aj zástupcovia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Ministerstva financií Slovenskej republiky, Národnej banky Slovenska, Sociálnej poisťovne a ďalší odborníci z akademickej obce.

Návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a súčasne je v súlade s právom Európskej únie.

Návrh ústavného zákona má pozitívny a negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy, pozitívne sociálne vplyvy, pozitívny vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu, nemá vplyv na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, na informatizáciu spoločnosti a na služby pre občana.



## B. Osobitná časť

K článku 1

Odsek 1

Základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe je ustanovené v čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa čl. 39 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky podrobnosti o základnom práve na primerané hmotné zabezpečenie v starobe ustanoví zákon. Návrh ústavného zákona má za cieľ ustanoviť na ústavnej úrovni takpovediac východiská a základné limity, obmedzenia pre zákonnú úpravu tohto základného práva. Zákonná úprava, prijatá v zmysle čl. 39 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky teda bude musieť rešpektovať aj ustanovenia tohto ústavného zákona.

Hlavným cieľom predkladateľa je, aby vo veciach, ktoré návrh ústavného zákona upravuje explicitne určitým spôsobom, nebolo možné zákonnou úpravou tento spôsob zmeniť. Ide napríklad o ustanovenia o organizácii systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe v priebežnom systéme (tzv. prvom pilieri), ktorý nebude možné zveriť osobe súkromného práva alebo o ustanovenia o tzv. valorizácii starobných dôchodkov, ktoré budú predstavovať jediný možný spôsob plošného zvyšovania starobných dôchodkov z priebežného systému do budúcnosti. Tieto a ďalšie ustanovenia, ktoré upravujú jeden konkrétny možný a aj požadovaný spôsob zákonnej úpravy majú predstavovať garanciu dosiahnutia primárneho cieľa, ktorým je dlhodobá stabilita a udržateľnosť systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe.

Vo veciach, kde sa predpokladá zákonná úprava a zároveň pre prípad jej prijatia sa očakáva určitá jej kvalita sa navrhujú aj konkrétne parametre takejto úpravy. Napríklad pri úprave spôsobu určenia sumy starobného dôchodku z priebežného systému je nutné dodržať podmienku aktuárnej neutrality, ako ju definuje čl. 5 ods. 3. Samotný spôsob určenia je na zákonodarcovi, avšak tento spôsob musí spĺňať parametre aktuárne neutrálneho výpočtu. Rovnako v prípade podmienok zhodnocovania v sporiacom systéme je úprava ponechaná na zákonodarcu, avšak na úrovni ústavného zákona sa ustanovuje cieľ, ktorý musí byť úpravou sledovaný a konkrétne parametre, ktoré takáto zákonná úprava musí rešpektovať.

Do tejto kategórie ustanovení návrhu ústavného zákona patria aj také, kde by sa síce výkladom dalo dospieť k záveru, že na zákonnej úrovni je možná aj ďalšia úprava, ale z dôvodu dôležitosti oblasti a snahy predísť výkladovým sporom sa takáto možnosť úpravy na zákonnej úrovni výslovne umožňuje. Ide napríklad o ustanovenie o povinnosti štátu poskytnúť konkrétnu sumu na každoročné financovanie priebežného systému. Toto ustanovenie nevylučuje možnosť zákonom ustanoviť aj ďalšie prípady poskytovania prostriedkov, ale pre vylúčenie akýchkoľvek pochybností sa táto možnosť navrhuje explicitne ustanoviť.

Predkladateľ predpokladá, že zákonná úprava bude obsahovať aj úpravu v oblastiach, ktorých sa návrh ústavného zákona nedotýka a neustanovuje pre takúto zákonnú úpravu žiadne konkrétne podmienky a obmedzenia. V takýchto prípadoch sú možnosti pre zákonnú úpravu obmedzené „len“ ústavnými pravidlami zákonných úprav základných práv a slobôd, najmä podmienkou zachovania podstaty a zmyslu základného práva, legitímneho cieľa zákonnej úpravy a jej nevyhnutnosti na jeho dosiahnutie a primeranosti prostriedkov, ktoré zvolí.

Odsek 2

Vzhľadom na to, že jedným zo základných pravidiel pre zákonnú úpravu organizácie a výkonu základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe je aj univerzálnosť systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe a zákaz vytvárania „podsystemov“ napríklad na základe kritéria druhu vykonávanej činnosti alebo druhu pracovnoprávneho vzťahu, je nevyhnutné vyjadriť vzťah tohto návrhu ústavného zákona (a teda aj zásady univerzálnosti) k dnes existujúcemu sociálnemu zabezpečeniu organizovanému a vykonávanému podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov v rozsahu, v akom sa ním realizuje základné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

Predkladateľ navrhuje tento vzťah riešiť v prospech existujúceho systému výsluhového zabezpečenia podľa citovaného zákona tým, že mu priznáva status systému realizujúceho výkon

základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe pre ustanovený okruh subjektov a vylučuje pôsobnosť navrhovanej úpravy na tento druh sociálneho zabezpečenia.

K článku 2

Odsek 1

V súlade s čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa primerané hmotné zabezpečenie v starobe vykonáva prostredníctvom dvoch systémov – priebežne financovaného a sporiaceho. Návrh ústavného zákona v súlade s dnešným právnym stavom zakotvuje charakter priebežného systému ako dávkovo definovaného systému, pričom sa upúšťa od označenia „poistenie“, keďže samotný systém a jeho fungovanie nie je možné bez ďalšieho subsumovať pod pojem „poistenie“, ako je bežne chápaný a v práve používaný. V oblasti organizácie tzv. druhého piliera, sporiaceho systému, sa navrhuje zakotviť jeho definičný znak v príspevkovo definovanom systéme, ktorý nie je súčasťou sektora verejnej správy, bez ohľadu na subjekt, ktorý ho spravuje.

Len pre úplnosť predkladateľ uvádza, že podpora dobrovoľných sporiacich nástrojov na účely zabezpečenia v starobe, ako ju ustanovuje čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nie je týmto ústavným zákonom dotknutá. Ide o nástroje, medzi ktoré predkladateľ zaraďuje nielen doplnkové dôchodkové sporenie (tzv. tretí pilier), ale aj nástroje, akými sú životné poistenie, dlhodobé investičné sporenie a podobne, ktoré sa v odbornej terminológii zvyknú označovať ako štvrtý pilier.

Odseky 2 a 3

Základnými princípmi organizácie systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, ktoré sa uplatňujú tak na priebežný systém, ako aj na sporiaci systém sú princíp univerzálnosti a princíp dlhodobej udržateľnosti. Okrem týchto dvoch princípov sa na celý systém primeraného hmotného zabezpečenia v starobe vzťahujú ešte pravidlá o informovanosti podľa čl. 14 a o posudzovaní udržateľnosti a posudzovaní dopadov novej regulácie podľa čl. 15.

Princíp univerzálnosti má za cieľ zabrániť kreovaniu rôznych špeciálnych systémov alebo „podsystemov“ primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, ktoré by boli zamerané na špeciálne, druhovo určené kategórie osôb.

Princíp dlhodobej udržateľnosti sa navrhuje ustanoviť vo vzťahu k hospodáreniu Slovenskej republiky a nie vo vzťahu k systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Hlavným dôvodom je, že nie je možné a ani medzigeneračne spravodlivé snažiť sa vyriešiť „demografický“ efekt iba v samotnom priebežnom systéme. Zastavenie potenciálneho budúceho rastu výdavkov na starobné dôchodky v pomere k hrubému domácomu produktu v dôsledku zmeny vekovej štruktúry populácie by znamenalo potrebu drastických opatrení, ktoré by boli navyše medzigeneračne nespravodlivé (výrazne odlišné, nižšie dôchodkové nároky pre rôzne generácie). Takýto prístup by bol spoločensky neudržateľný a podkopával by samotný cieľ návrhu ústavného zákona. Na druhej strane systém primeraného hmotného zabezpečenia v starobe musí primerane zohľadňovať celkovú situáciu vo verejných financiách na dlhodobom horizonte a nemal by zásadným spôsobom prispievať ku neudržateľnosti verejných financií ako celku. Z tohto dôvodu sa princíp dlhodobej udržateľnosti definuje vo vzťahu k hospodáreniu a verejným financiám ako celku, ako je definovaný ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

Odseky 4 a 5

Ustanovenie čl. 2 ods. 4 vyjadruje princíp zásluhovosti, ktorý musí byť v zákonnej úprave hmotného zabezpečenia v starobe zohľadnený, a to tak zabezpečenia z priebežného, ako aj sporiaceho systému. Kritériom zásluhovosti musí vždy byť suma uhradených povinných platieb – teda v konečnom dôsledku musí byť zohľadnená minulé ekonomická aktivita zúčastnenej osoby. Návrh ústavného zákona neustanovuje explicitne, v akej miere má byť zásluhovosť do zákonnej úpravy premietnutá a nevyžaduje teda ani „priamu úmeru“ medzi platbami do systému a starobným dôchodkom – osobitne to platí vo vzťahu k princípu vnútrogeneračnej solidarity podľa čl. 2 ods. 5. Zohľadnenie zásluhovosti v zákonnej úprave však nesmie poprieť jej zmysel (nesmie ju urobiť iluzórnou, ale musí ju zachovať reálnou) a nesmie poprieť ani princíp primeranosti hmotného zabezpečenia v starobe, ktorý je vyjadrený v čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Kým princíp zásluhovosti je ustanovený pre oba systémy, princíp solidarity podľa čl. 2 ods. 5 sa navrhuje ustanoviť osobitne pre priebežný systém. Návrh ústavného zákona princíp solidarity medzi

generáciami následne vyjadruje najmä v čl. 7 vo vzťahu k úprave starobného dôchodku v čase a v čl. 39 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky v znení účinnom od 1. januára 2023 vo vzťahu k tzv. rodičovskému bonusu.

K článku 3

Odseky 1 a 2

Cieľom ustanovenia čl. 3 ods. 1 je definícia starobného dôchodku ako plnenia, ktorým sa zabezpečuje primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

Vzťah medzi plnením z „pilierov“ systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe je vyjadrený v tom, že po splnení podmienok sa starobný dôchodok poskytuje z priebežného systému vždy a zo sporiaceho systému vždy vtedy, ak sa osoba nerozhodla v zmysle čl. 10 ods. 2 účasť na ňom ukončiť. Zachováva sa teda dnes účinný mechanizmus.

Odsek 3

Navrhuje sa na ústavnej úrovni umožniť súbeh výkonu zárobkovej činnosti a poberania starobného dôchodku. V budúcnosti sa javí ako nevyhnutné, aby zdravá populácia v poproduktívnom veku mohla popri dôchodku naďalej pracovať, ak chce. Tento princíp je dôležitý, aby sa predišlo politikám, ktoré riešia nezamestnanosť „mladých“ tým, že „posielajú“ starších ľudí z trhu práce do dôchodku, čo je trvalá strata pre trh práce (špeciálne v prestarnutej spoločnosti).

Účinný právny stav dnes obmedzuje iba súčasný súbeh práce a poberania predčasného dôchodku (povolené sú iba dohody o prácach mimo pracovného pomeru v určitom rozsahu). Dôvodom tohto obmedzenia bolo, že ľudia odchádzali do predčasného dôchodku a naďalej pracovali, čo vyvolávalo strednodobo zvýšené výdavkov na dôchodky. V prípade, ak platí princíp aktuárnej neutrality a zároveň títo ľudia nepadajú do sociálnej siete by však malo byť jedno, kedy nárok na starobný dôchodok vzniká a môže sa uplatniť, keďže objem poskytnutých dôchodkov do konca života bude v priemere rovnaký.

Odsek 4

Na účely ústavného zákona sa pod pojmom „účasť“ rozumie primárne obdobie pred uplatnením si nároku na starobný dôchodok, ale aj obdobie po uplatnení si tohto nároku v prípadoch, ktoré ustanoví zákon. Toto obdobie je spojené s povinnosťou úhrady platby do priebežného systému v zákonom ustanovenom rozsahu. Návrh ústavného zákona neustanovuje, kto bude skutočným platiteľom a teda nekladie prekážku zákonnej úprave, pri ktorej časť alebo aj celú platbu, na ktorú je povinná zúčastnená osoba, bude za ňu uhrádzať iný subjekt (napríklad zamestnávateľ alebo štát).

Ustanovenie čl. 3 ods. 4 zavádza aj podmienku jednotného „vymeriavacieho základu“ pre platby do priebežného systému a sporiaceho systému. Cieľom je predísť situácii, kedy by bol zákonom ustanovený iný strop (maximálny základ) pre platby do sporiaceho systému (napríklad extrémne nízko), prípadne sa definoval samostatný základ pre platby do sporiaceho systému (užší ako základ pre platby do priebežného systému).

K článku 4

Odsek 1

Navrhuje sa, aby bol na ústavnej úrovni zakotvený dnes ustanovený princíp, kedy priebežný systém vykonáva subjekt verejnej správy (dnes Sociálna poisťovňa). Cieľom je neumožniť výkon tohto hmotného zabezpečenia v starobe osobám súkromného práva (ako je tomu pri sporiacom systéme).

Odsek 2

Priebežný systém je definovaný ako povinná zložka systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, kedy za splnenia zákonom ustanovených podmienok účasť na ňom vznikne priamo zo zákona, bez možnosti voľby dotknutej osoby. Uvedené nemá vplyv na možnosť dobrovoľného vstupu do systému pre osoby, ktorým zákon povinnú účasť neukladá.

Odseky 3 a 4

Dôležitým ustanovením pre udržateľnosť financovania priebežného systému, prinajmenšom do doby takpovediac „začiatku riadnej výplaty starobných dôchodkov z oboch pilierov“, je pokrytie zníženia sumy platieb na zabezpečenie z dôvodu účasti aj na sporiacom systéme. Keďže zásadným zdrojom financovania priebežného systému sú povinné platby doň, navrhuje sa zaviesť povinnosť z ostatných verejných prostriedkov zabezpečiť financovanie najmenej v rozsahu sumy platieb do sporiaceho systému. Okrem tohto kvantitatívne vyjadreného záväzku sa navrhuje ustanoviť aj možnosť ďalšieho poskytovania prostriedkov zo strany štátu, ak to bude na financovanie priebežného systému potrebné.

#### K článku 5

##### Odseky 1 a 2

Podľa čl. 39 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v znení účinnom od 1. januára 2023 sa bude moment vzniku nároku na starobný dôchodok upravovať nasledovne „*Po dosiahnutí ustanovenej doby účasti na systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe má osoba, ktorá dosiahla ustanovený vek, nárok na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.*“. Návrh ústavného zákona v čl. 5 ods. 1 a 2 upravuje limity pre zákonnú úpravu dvoch premenných pre vznik nároku – veku a doby účasti.

Počet rokov veku, ako kľúčová premenná pre vznik nároku na starobný dôchodok a pre princíp aktuárnej neutrality sa navrhuje na zákonnej úrovni ustanoviť automatizovaným spôsobom, ktorý bez ďalšieho zabezpečí, že so zmenou strednej dĺžky života sa menia aj tieto premenné. Naviazanie uvedených premenných na strednú dĺžku života je kľúčový a nevyhnutný prvok z pohľadu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, pričom nie je v rozpore s medzigeneračnou solidaritou, keďže zabezpečuje rovnakú dobu poskytovania starobného dôchodku.

Zároveň sa vo vzťahu k podmienke doby účasti umožňuje zákonnou úpravou ustanoviť nielen to, aké obdobie do nej spadá, ale aj dodatočné podmienky na určitú kvalitu doby účasti, napr. minimálnu hodnotu osobného mzdového bodu. Pri dobe účasti je poskytnutá voľnosť pre úpravu toho, ktoré obdobia sa za ňu považujú, a to vrátane úpravy formou právnej fikcie.

##### Odsek 3

Vo väzbe na možnosť neskoršieho uplatnenia si nároku na starobný dôchodok sa v čl. 5 ods. 3 navrhuje vyjadriť princíp aktuárnej neutrality vo vzťahu k výpočtu hodnoty starobného dôchodku, ktorý bude poskytovaný. Aktuárna neutralita je taký poisťno-matematický princíp úpravy hodnoty starobného dôchodku, ktorý v priemere zabezpečuje rovnakú celkovú hodnotu doživotných starobných dôchodkov bez ohľadu na rozhodnutie uplatniť si nárok predčasne, riadne alebo po uplynutí doby vzniku nároku na starobný dôchodok. Zavedenie tohto princípu sleduje teda v prvom rade spravodlivé určenie hodnoty starobného dôchodku nezávisle od momentu uplatnenia nároku naň.

#### K článku 6

Navrhuje sa ustanoviť obmedzenie ročnej hodnoty plnení z priebežného systému na hodnotu najviac v sume dvanástich starobných dôchodkov za kalendárny rok. Okrem udržateľnosti systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe je snahou vyjadriť aj princíp pravidelnosti tohto plnenia, pričom návrh ústavného zákona konkrétnu frekvenciu v rámci kalendárneho roka neustanovuje.

#### K článku 7

Ustanovenia čl. 7 predstavujú nielen premietnutie zásady medzigeneračnej solidarity, pokiaľ ide o úpravu hodnoty starobného dôchodku z priebežného systému, ale aj zásady dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky. Navrhuje sa zaviesť dve skupiny mechanizmov.

##### Odseky 1, 2, 5 a 6

Prvá skupina mechanizmov sleduje princíp solidarity a v rámci neho predstavuje ústavnú úpravu automatického zvyšovania starobného dôchodku z priebežného systému. Toto zvyšovanie je jednak pravidelne garantované každý rok v priamej úmere k zvyšovaniu životných nákladov „dôchodcovských domácností“ a tiež upravené ako mimoriadne, ktorého podmienky môže ustanoviť zákonodarca, napríklad v prípade dobrej situácie v hospodárení Slovenskej republiky.

Návrh ústavného zákona priamo ustanovuje, že hodnota starobného dôchodku sa každoročne upraví priamo úmerne zvýšeniu spotrebiteľských cien „dôchodcovských domácností“. Na tento účel sa ako východiskové budú považovať údaje publikované Štatistickým úradom Slovenskej republiky. Toto pravidelné zvyšovanie nebude viazané na žiadne iné ukazovatele.

V prípade, ak budú splnené podmienky, ktoré ustanoví zákon, bude možné zvýšenie starobného dôchodku z priebežného systému podľa čl. 7 ods. 2 mimoriadne, o zákonom ustanovené percento. Ide o vyjadrenie priestoru pre všeobecnú medzigeneračnú solidaritu.

Pravidelné zvyšovanie podľa čl. 7 ods. 1 musí byť ustanovené spôsobom, ktorý zabezpečí automatickú realizáciu – v tomto prípade nebude možné ad hoc rozhodovať o zvyšovaní starobného dôchodku mimo vopred definovaný automatický mechanizmus.

Zároveň nebude možné plošne zvýšiť starobný dôchodok bez väzby na ustanovené ukazovatele spotrebiteľských cien, resp. podmienky ustanovené zákonom podľa čl. 7 ods. 2. Snahou je vylúčiť zvyšovanie dôchodkov s dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky a ochrániť systém pred politickými vplyvmi.

### Odseky 3 a 4

Druhá skupina mechanizmov má za cieľ sledovať riziko dlhodobej udržateľnosti verejných financií a vo väzbe na mieru tohto rizika definovaným spôsobom realizovať korekcie v systéme primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Princíp korekčného mechanizmu je nastavený dvojstupňovo, pričom v prvom stupni ponecháva vláde Slovenskej republiky voľnosť v katalógu korekčných opatrení, ktoré zvolí v prípade vzniku vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe, vyžaduje len, aby bol tento návrh predložený Národnej rade Slovenskej republiky. Výber a rozsah navrhovaných opatrení sa bude vždy posudzovať primerane k rozsahu potrebnému na odstránenie rizika a k primeranosti vo vzťahu k možnosti použitia iných, menej zasahujúcich opatrení. Inými slovami, aj samotný výber medzi opatreniami, keďže ide v konečnom dôsledku o zákonnú úpravu zásahu do základného práva, bude podliehať pravidlám a obmedzeniam podľa čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky. Okrem posilnenia udržateľnosti priebežného systému sa týmto zabezpečí aj predvídateľnosť jeho fungovania a dopadov zlého stavu hospodárenia na hmotné zabezpečenie v starobe.

Ak však vláda do jedného roka od vzniku vysokého rizika žiaden návrh korekcií parlamentu nepredloží, nastúpi druhý stupeň korekčného mechanizmu, ktorý sa bude realizovať automatizovane, bez potreby úkonu zo strany štátneho orgánu a bude účinný dokiaľ vláda svoju povinnosť nesplní, najmenej však po dobu jedného roka. Automatické korekcie v tomto druhom stupni budú zahŕňať vždy vylúčenie zvyšovania starobných dôchodkov, a to tak riadneho, ako aj mimoriadneho. Ak bude na zákonnej úrovni upravený dnešný inštitút aktuálnej dôchodkovej hodnoty, resp. jeho ekvivalent, tak korekčný mechanizmus vylúči aj jeho valorizáciu.

### K článku 8

#### Odsek 1

Princíp rodinnej medzigeneračnej solidarity je vyjadrený v čl. 39 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky v znení účinnom od 1. januára 2023, upravujúcom svojho druhu asignáciu aj vo vzťahu k časti uhradenej platby do systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Návrh ústavného zákona nadväzne na citované ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky upravuje minimálnu sumu takto asignovanej platby a spôsob jej rozdelenia medzi osoby, ktoré platiteľa (ako dieťa) vychovali. Rozdelenie medzi osoby, ktoré platiteľa vychovali sa navrhuje z dôvodu, že v zmysle Ústavy Slovenskej republiky túto možnosť asignácie je možné realizovať na základe rozhodnutia platiteľa, čo zakladá systémovú možnosť rozhodnúť sa len pre jednu z takýchto osôb a je potrebné v takom prípade alikvotnú časť sumy určiť. Pokiaľ ide o podrobnosti o tom, kto je osobou, ktorá platiteľa vychovala, tieto budú upravené na zákonnej úrovni, pričom ako východisko je možné prevziať aj dnešný princíp posudzovania výchovy dieťaťa na účely realizácie práva podľa čl. 39 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v účinnom znení.

#### Odsek 2

Spodná hranica asignovanej sumy sa navrhuje ustanoviť v jednej pätine povinnej platby, pričom v prechodnom období by mala byť ustanovená v podobnej sume, ako je dnes suma poistného

do fondu solidarity. Na účely jednoduchšej predikcie dopadov, ale aj na účely stabilizácie rozpočtových dôsledkov prípadných zmien v budúcnosti sa navrhuje výslovne ustanoviť, že minimálna asigovaná suma uhradenej platby sa bude aj do budúcnosti určovať podľa stavu ku dňu platnosti ústavného zákona. Dôvodom väzby na platnosť (publikácia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky) a nie účinnosť ústavného zákona je snaha eliminovať nechcené dopady úpravy ústavného zákona, ktoré by mohli byť spôsobené zmenou právnej úpravy v legisvakančnej lehote.

## K článku 9

### Odsek 1

Dôvodom navrhovanej úpravy je ustanoviť pravidlo pre zákonnú úpravu riešenia súbehu nárokov na starobný dôchodok z priebežného systému a na plnenia zo zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu a pri strate živiteľa. Navrhuje sa, v súlade s dnešným stavom umožniť súbeh týchto plnení spôsobom, kedy sa niektoré plnenia krátia alebo sa priznáva a poskytuje jedno plnenie, pričom podmienkou, ktorú sa navrhuje ustanoviť je, že musí ísť vždy o plnenie pre danú osobu výhodnejšie. Zároveň sa navrhuje ustanoviť možnosť zákonom definovať, že financovanie primeraného hmotného zabezpečenia pri nespôsobilosti na prácu alebo pri strate živiteľa je možné zabezpečiť aj z prostriedkov alokovaných na realizáciu priebežného systému.

### Odseky 2 a 3

Reagujúc na dnešnú právnu úpravu tzv. predčasného starobného dôchodku sa navrhuje, aby ak zákon takýto typ plnenia upravoval, bola táto úprava jednak obmedzená do momentu vzniku nároku na starobný dôchodok a možná len, ak takéto plnenie dosahuje určitú sumu.

Vo väzbe na č. 39 ods. 3 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky v znení účinnom od 1. januára 2023, zavádzajúcom možnosť poskytovať plnenie po odpracovaní ustanoveného počtu rokov sa navrhuje, aby v týchto prípadoch poskytované plnenie tiež rešpektovalo princíp aktuárnej neutrality podľa čl. 5 ods. 3. Inak povedané, ak sa umožní vyplácanie plnenia po odpracovaní určitého počtu rokov a pred vznikom nároku na starobný dôchodok, jeho hodnota by sa mala posudzovať z hľadiska princípu aktuárnej neutrality ako keby bol starobný dôchodok vyplácaný skôr a úmerne tomu, v súlade s čl. 5 ods. 3 by mala byť aj hodnota predčasného plnenia a následne aj starobného dôchodku určovaná.

Rovnako ako v prípade podmienky veku pri vzniku nároku na starobný dôchodok z priebežného systému sa aj pri podmienke počtu odpracovaných rokov navrhuje jej určovanie vo väzbe na zmeny strednej dĺžky života, avšak nie „jedna k jednej“, ale v hodnote dvoch tretín zmeny strednej dĺžky života.

## K článku 10

### Odsek 1

Ustanovenie momentu vzniku účasti na sporiacom systéme je v prvom rade spojené s momentom vzniku prvej účasti na priebežnom systéme a vzniká zo zákona.

Keďže sporiaci systém je založený na kapitalizačnom princípe v dlhodobom horizonte, navrhuje sa ustanoviť podmienku minimálne 30 rokov predpokladaného trvania účasti na sporiacom systéme ako podmienku pre vznik tejto účasti. Inak povedané, na vznik účasti na sporiacom systéme je nevyhnutné nielen byť účastný na priebežnom systéme (vznik prvej účasti), ale zároveň musí byť v zmysle aktuálnej právnej úpravy vznik nároku na starobný dôchodok ustanovený na 30 a viac rokov od vzniku tejto prvej účasti. Ak je táto doba kratšia než 30 rokov, účasť na sporiacom systéme nevznikne.

Druhou možnosťou vzniku účasti je dobrovoľný vznik, na základe prejavenej vôle, pričom tento je viazaný na niekoľko podmienok. V prvom rade musí byť, podobne ako pri vzniku zo zákona, zachovaná predpokladaná doba 30 rokov sporenia. Druhou podmienkou je, že dobrovoľne môže vzniknúť účasť len tomu, komu v minulosti vznikla účasť zo zákona a jeho vlastným úkonom zo sporiaceho systému „vystúpil“. V kombinácii týchto podmienok to znamená, že dobrovoľný vznik účasti na sporiacom systéme je možný len raz, pretože len raz môže nastať situácia, kedy osobe zo zákona vznikne účasť a rozhodne sa pre „vystúpenie“ zo systému. V skratke, umožňuje sa jedenkrát revidovať rozhodnutie odísť zo sporiaceho systému.



## Odsek 2

Vo vzťahu k zániku účasti sa na rozdiel od priebežného systému ustanovuje opt-out princíp, kedy v zákonom ustanovenej lehote po vzniku účasti môže sporiteľ jednostranným právny úkonom túto účasť zrušiť (a byť teda zúčastnený len na priebežnom systéme). Lehotu na vykonanie právneho úkonu ustanoví zákon, navrhuje sa však, aby nebola dlhšia než dva roky. Pri ustanovení tejto lehoty by mal zákonodarca brať ohľad aj na realizáciu práva na informácie podľa čl. 14, a teda priznať aj v tomto období sporiteľovi právo na informáciu primeranú obdobiu a situácii, v ktorej sa má rozhodnúť o ukončení alebo zotrvaní v sporiacom systéme berúc do úvahy prínos tohto rozhodnutia pre kvalitu hmotného zabezpečenia v starobe. Ak nebude opt-out princíp využitý, zánik účasti bude mimo dispozície zúčastnenej osoby.

## K článku 11

Určenie sumy povinnej platby na sporiaci systém je ponechané na zákonnú úpravu, ktorá musí rešpektovať navrhovanú ústavnú podmienku minimálnej výšky. Navrhuje sa, aby nebolo možné ustanoviť sumu povinnej platby nižšie, než v sume jednej štvrtiny celkovej platby, ktorá sa používa na financovanie systému primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Touto platbou sa, v zmysle aktuálne právnej úpravy, rozumie základná sadzba poisťného na starobné poistenie spolu so základnou sadzbou poisťného do rezervného fondu solidarity. Dôvodom ústavnej úpravy minimálnej sumy povinnej platby na sporiaci systém je snaha minimalizovať priestor na znevýhodnenie sporiaceho systému formou znižovania povinných platieb a teda znižovania potenciálnych výnosov z neho.

Vo vzťahu k určeniu sumy sa zavádza obdobné pravidlo ako v čl. 8 ods. 2. Inak povedané, podiel platieb do sporiaceho systému k celkovým platbám na primerané hmotné zabezpečenie v starobe bude vždy určovaný podľa podielu ku dňu platnosti ústavného zákona.

## K článku 12

Vychádzajúc zo súčasnej úpravy sa navrhuje ustanoviť základné podmienky pre poskytovanie starobného dôchodku zo sporiaceho systému.

## Odsek 1

Pokiaľ ide o poskytovanie, navrhuje sa explicitne ustanoviť formu dlhodobého poskytovania, aspoň po dobu strednej dĺžky života. Periodicita poskytovania nie je obmedzená. Dôvodom je snaha upraviť starobný dôchodok principiálne ako zabezpečenie pre obdobie staroby.

## Odsek 2

Výnimku z uvedeného princípu (teda možnosť jednorazového výberu) bude tvoriť len jeden prípad – príliš nízka nasporená suma. Limit sumy pre jednorazový výber bude ustanovený zákonom, pričom by mal vychádzať z toho, že musí ísť o sumu, kde dlhodobé poskytovanie nemá žiaden ekonomický zmysel.

## Odsek 3

Vo vzťahu k dedeniu nasporenej sumy sa navrhuje upraviť ako záruka pre sporiteľa tak, že zákon nemôže dedenie obmedziť v období pred uplatnením si nároku na starobný dôchodok. Možnosť obdobnej úpravy aj pre obdobie po uplatnení si nároku na zákonnej úrovni sa nevylučuje.

## K článku 13

### Odsek 1

Ustanovenie čl. 13 ods. 1 predstavuje všeobecné pravidlo pre nakladanie s povinnými platbami v sporiacom systéme. S cieľom dosiahnuť maximálny výnos na účely starobného dôchodku bude zákonná úprava musieť nastaviť mechanizmus, pri ktorom sa princíp maximalizácie výnosu pre sporiteľa bude zohľadňovať nielen pri vzniku účasti, ale opakovane a priebežne aj počas trvania účasti. Spôsoby zhodnocovania budú musieť zohľadňovať predpokladaný moment vzniku nároku na starobný dôchodok.

Zákon umožní zúčastnenej osobe vlastným úkonom zmeniť spôsob zhodnocovania v rámci uzavretého okruhu možností, rešpektujúcich rozumnú mieru rizika s ohľadom na vek osoby,

priemernú strednú dĺžku života v Slovenskej republike a predpokladaný moment vzniku nároku na starobný dôchodok zo sporiaceho systému.

#### Odsek 2

Podmienky zhodnocovania povinných platieb uhradených na sporiaci systém by mali v kontexte vyššie uvedeného pravidla byť zákonom ustanovené tak, aby bola dodržaná zásada rozloženia rizika a zhodnotenie bolo vykonávané v súlade so všeobecne akceptovanými pravidlami udržateľného investovania.

#### Odsek 3

Ďalšie podrobnosti v oblastiach podľa odsekov 1 a 2 budú ustanovené zákonom.

#### K článku 14

Cieľom úpravy je zabezpečiť, aby zúčastnená osoba pravidelne dostávala komplexnú informáciu o stave (alebo získaných nárokoch) a predpokladanom vývoji v súvislosti s jej hmotným zabezpečením a poskytnúť jej maximum možností na to, aby mohla nielen dlhodobo plánovať v kontexte predpokladaného hmotného zabezpečenia v starobe, ale mohla aj v priebehu doby účasti vývoj tohto zabezpečenia v primeranom rozsahu ovplyvniť. Nositeľom tejto povinnosti je štát, ktorý však môže realizáciu úlohy zabezpečiť prostredníctvom inej osoby alebo subjektu. Frekvencia informovanosti nie je všeobecne ustanovená a navrhuje sa upraviť ako ročná až od určitej doby účasti.

#### K článku 15

Ustanovenia čl. 15 majú za cieľ chrániť a podporovať dlhodobú udržateľnosť starobného dôchodkového systému, pričom sa navrhujú dva okruhy nástrojov.

Prvým je povinnosť pre Radu pre rozpočtovú zodpovednosť zverejňovať správy o dlhodobej udržateľnosti systému. Druhú skupinu tvorí preventívny nástroj, ktorý spočíva v posudzovaní dopadov novej regulácie na existujúci systém primeraného hmotného zabezpečenia v starobe. Jeho zakotvenie v legislatívnom procese je vecou zákonnej úpravy, predpokladá sa využitie existujúcich nástrojov posudzovania vplyvov.

#### K článku 16

Vo vzťahu k dnes existujúcim nárokom zo základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe sa nová ústavná úprava použije len v prípade, že to pre dotknuté osoby bude výhodnejšie. Ide o spôsob vyjadrenia rešpektovania získaných nárokov a o prevenciu zhoršenia právneho postavenia dnešných zúčastnených osôb.

#### K článku 17

##### Odseky 1 a 3

Na účely nábehovej fázy automatického určovania dôchodkového veku a počtu odpracovaných rokov sa navrhuje ustanoviť východiskové hodnoty, ktoré sa pre ďalšie obdobie budú upravovať v súlade s ustanovením čl. 5. Pri počte rokov veku sa navrhuje vychádzať z dnešnej zákonnej úpravy, vrátane možnosti na zákonnej úrovni ustanoviť nižší dôchodkový vek osobám, ktoré vychovali dieťa.

##### Odseky 2 a 4

Ustanovenia odsekov 2 a 4 sa navrhujú z dôvodu postupného nábehu vo vzťahu k sume povinnej platby na sporiaci systém a sume tzv. rodičovského bonusu, kde sa na obdobie prvých rokov účinnosti pravidiel podľa tohto ústavného zákona navrhuje ustanoviť aj presnú hodnotu týchto súm.

#### Odsek 5

Vzhľadom na navrhovanú ústavnú úpravu podmienok kladených na zhodnocovanie prostriedkov v sporiacom systéme sa navrhuje ustanoviť prechodné obdobie troch rokov na zosúladenie existujúcich postupov zhodnocovania s novými podmienkami (pre existujúcich sporiteľov). Táto doba môže byť zákonom predĺžená v prípadoch, kedy by, najmä vzhľadom na situáciu na trhu, bolo pre sporiteľov nevýhodné realizovať presun do inej stratégie. Trvanie takto

predĺženej doby však musí byť úmerné vplyvu zotrávania v existujúcom nastavení na sumu starobného dôchodku.

Postup pri zosúladení ustanoví zákon, pričom sa navrhujú dva prístupy. Vo vzťahu k osobám, ktoré sú „v nevyhovujúcej stratégii“ nie na základe vlastného rozhodnutia sa vyžaduje, aby boli o zmene informované, avšak nevyžaduje sa, aby vyjadrili súhlas so zmenou – môžu zmenu len odmietnuť svojim úkonom. Vo vzťahu k osobám, ktorých zhodnocovanie nespĺňa podmienky ústavného zákona z dôvodu, že sa sami rozhodli pre výber „nevyhovujúcej stratégie“ sa okrem upozornenia vyžaduje aj aktívny súhlas so zmenou.

K čl. 18

Vzhľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu a potrebu následného prijatia zákonnej úpravy sa navrhuje, aby ústavný zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2023 a ustanovenia o poskytovaní prostriedkov do priebežného systému a o informovanosti 1. januára 2024.