

Dôchodkové poistenie občanov (aj niektorých vybraných skupín občanov napr. policajtov) bolo, do prijatia zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, upravené spoločným zákonmi, najmä zákonom č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení, zákonom č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení a zákonom č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorý **bol dňom 1. 7. 2003** zrušený (zákonom č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení).

Už v týchto zákonoch boli niektoré skupiny občanov, v súvislosti s priznávaním dôchodkových dávok, zvýhodňované. Išlo o tri druhy pracovných kategórií podľa druhov vykonávaných prác kde boli zvýhodňované rizikové práce, pri ktorých dochádza k častým a trvalým poruchám zdravia pracujúcich pôsobením škodlivých fyzikálnych a chemických vplyvov (napr. baníci, letecké posádky a posádky námorných lodí, potápači) a tieto boli uvedené v príslušnom rezortnom zozname zamestnaní zaradených do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia. **Ako zamestnanie zaradené do I. a II. pracovnej kategórie (kategórie funkcií) sa hodnotila aj služba vojakov z povolania, príslušníkov Zboru národnej bezpečnosti a Zboru nápravnej výchovy.**

Podľa zákona išlo o tieto výhody:

- **Nižší vek** potrebný na vznik nároku na starobný dôchodok t. j. nie 60 rokov ale 55 až 59 rokov a to v závislosti **od počtu rokov zamestnania** v I. a II. pracovnej kategórii (kategórii funkcií) v rozpätí 15 až 20 rokov (ostatní zamestnanci 25 rokov),
- **Nárok na zvýhodnenú základnú výmeru dôchodku**, ktorá bola
 - 60 % priemerného mesačného zárobku ak bol zamestnaný najmenej 20 rokov v zamestnaní I. pracovnej kategórie (kategórie funkcií), najmenej 15 rokov v baníctve alebo ak bol z tohto zamestnania prevedený alebo uvoľnený v súvislosti s uskutočňovaním racionalizačných a organizačných opatrení, resp., že natrvalo stratil vzhľadom na svoj zdravotný stav spôsobilosť ďalej vykonávať doterajšiu prácu alebo ju nesmel vykonávať pre ochorenie na chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou dôvodov najmenej 10 rokov v zamestnaní uvedenom v § 14 ods. 2 písm. a), pokiaľ sa toto zamestnanie vykonávalo v uránových baniach,
 - 55 % priemerného mesačného zárobku, ak bol občan zamestnaný najmenej 20 rokov v zamestnaní II. pracovnej kategórie a
 - k základnej výmere sa týmto občanom od 21. roka zamestnania pripočítavali za každý rok zamestnania I. pracovnej kategórie (kategórie funkcií) 2 % a II. pracovnej kategórie (kategórie funkcií) 1,5% .
- **Ostatní zamestnanci** mali výmer dôchodku 50 % z priemerného mesačného zárobku a od 26. roka zamestnania sa im pripočítavalo za každý rok zamestnania 1 %.

Pracovné kategórie (kategórie funkcií) (I. a II.) boli zrušené k 31. 12. 1999, ale v zákone č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení bola určená hranica nárokov, v súvislosti s I. a II. kategóriou, do 31.12.2023. Novelou tohto zákona (zákon č. 140/2015 Z. z.) sa ale tento termín odstránil a tieto nároky sa zachovávajú bez uvedenia hranice a až zánikom posledného takéhoto nároku bude toto prechodné ustanovenie (§ 274) obsoletné.

Osobitný systém sociálneho zabezpečenia (profesionálnych vojakov a policajtov, kde sa za policajtov považujú aj príslušníci Zboru väzenskej a justičnej stráže, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby a ozbrojený príslušník finančnej správy) ustanovil zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, ktorý nadobudol účinnosť 1. 7. 2002.

Existencia osobitného systému je zdôvodňovaná najmä tým, že úlohy, ktoré vyplývajú pre policajtov a profesionálnych vojakov zo všeobecne záväzných predpisov kladú vysoké nároky na ich psychickú odolnosť (podľa štatistiky bol v roku 2021 priemerný vek zomrelých policajtov, na rozdiel od ostatných občanov, iba 60 rokov a členov Asociácia policajtov vo výslužbe 68 rokov), profesionálnu odbornosť, fyzickú zdatnosť, bezúhonnosť a takmer permanentnú pripravenosť plniť povinnosti pri ochrane bezpečnosti, života a majetku osôb.

Okrem toho platia pre nich ďalšie obmedzenia napr. nesmú byť členmi politickej strany, vyvíjať činnosť v ich prospech, nesmú vykonávať žiadnu inú zárobkovú činnosť a ďalšie. Uvedené atribúty charakteru práce príslušníkov ozbrojených zložiek je možné zohľadniť obdobným spôsobom ako u niektorých iných profesií napr. sudcov a prokurátorov.

Zahrnutie sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov do všeobecného systému sociálneho poistenia by preto nezodpovedalo záujmom štátu na personálnom zabezpečení profesionálnej služby v ozbrojených silách, vytváralo by nutnosť duplicitnej administratívy a zhoršila by sa úroveň sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov. Argumentom na osobitnú úpravu je i obdobný prístup k tejto problematike v štátoch Európskej únie a NATO.

Vzhľadom na uvedené je osobitný sociálny systém jedným z rozhodujúcich motivačných, stimulačných a garančných faktorov služby policajtov a profesionálnych vojakov. Sociálne zabezpečenie je takto založené na princípe výsluhy, to znamená, že **dávky a ich výška je závislá od dĺžky služby v ozbrojených zboroch a ozbrojených silách a od príjmu dosiahnutého v období pred vznikom zákonom stanovenej sociálnej udalosti a skutočnosti, že podmienkou výkonu tohto povolania je na rozdiel od všeobecného systému sociálneho poistenia minimálne úplne stredné vzdelanie s maturitou.**

Tento osobitný systém je oddelený od I. piliera povinného dôchodkového poistenia všeobecného systému sociálneho poistenia ostatných občanov (spravované Sociálnou poisťovňou) a je tiež tzv. **priebežným systémom** (t. j. prostriedky vybrané z poistných odvodov policajtov na výsluhové zabezpečenie sa priebežne prerozdeľujú aj na výsluhové dôchodky, teda policajti v aktívnej službe odvádzajú odvody a z tých sa vyplácajú výsluhové dôchodky existujúcim bývalým policajtom na dôchodku). To znamená, že najpodstatnejšou zložkou príjmov osobitného účtu sú odvody zo služobných platov aktívnych policajtov a mesačné poistné odvody na dôchodkové zabezpečenie a jeho výdavkom sú aj mesačne vyplácané výsluhové dôchodky. **Tieto dávky teda nie sú vyplácané zo štátneho rozpočtu, ale na ich vyplácanie sa mesačne „skladajú“ policajtov, ktorí sú v súčasnosti v aktívnej službe a tieto sú vedené na tzv. osobitných účtoch príslušných ministerstiev.**

V roku 2021 bol systemizovaný stav 23.200 policajtov. Početný stav výsluhových dôchodcov, ktorým bol výsluhový dôchodok vyplácaný z osobitného účtu rezortu vnútra, bol ku dňu 31.12.2021 celkovo 19.777, pričom náklady za rok 2021 na výplatu výsluhového dôchodku boli celkovo 174 049 153,99 €.

Za účelom pochopenia genézy vývoja priznávania a vyplácania dávok sociálneho zabezpečenia (výsluhové dôchodky) je potrebné zdôrazniť aj to, že do vzniku samostatnej Slovenskej republiky (do 31. 12. 1992) boli odvody aj na dôchodkové poistenie (platilo to aj na policajtov) súčasťou daňovo-odvodovej sústavy. Zjednodušene to v praxi znamenalo, že jednotlivé ministerstvá predložili ministerstvu financií žiadosti o sumu finančných prostriedkov na mzdy na konkrétny kalendárny rok. Následne z nich vyplácali svojich zamestnancov a **odvody vo forme daní (príspevok na sociálne zabezpečenie bol súčasťou nákladov daňovníka a na dôchodkové zabezpečenie daňovník neplatil osobitné príspevky) odvodili späť ministerstvu financií** a tiež aj prípadné nespotrebované peňažné prostriedky. Zmena nastala od 01. 01. 1993 kedy sa v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch **poistné** (osobitne na zdravotné poistenie, nemocenské poistenie a dôchodkové poistenie) **platilo už na osobitné účty ministerstva ale tzv. prebytky sa na konci roka stále odvádzali do štátneho rozpočtu** a to až do 31. 12. 2007. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že do roku 2010 bol **osobitný systém sociálneho zabezpečenia policajtov vysoko v plusových číslach a Ministerstvo vnútra SR do roku 2007 z osobitného účtu odvodilo prebytky do štátneho rozpočtu spolu v sume 4 154 754 144,54 Sk (137 912 572,05 EUR (viď údaj z <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/7696/1>).**

Žiaľ v rokoch 2010 až 2012 odišlo do výsluhového dôchodku cez 3000 policajtov a to spôsobilo dramatický prepád účtu osobitného systému zabezpečenia policajtov do mínusových hodnôt s prognózou ďalšieho zhoršovania stavu.

Aj z tohto dôvodu boli v nedávnej minulosti (zákon č. 80/2013 Z. z., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov), prijaté legislatívne predpoklady pre zníženie výdavkov na osobitný systém sociálneho zabezpečenia tak, aby nevytváral potrebu výdavkov z rozpočtu verejnej správy na krytie jeho prípadného deficitu. Išlo napr. o:

- a) zvýšenie poistného plateného policajtom na výsluhový dôchodok z **5 % na 7 %** (zamestnanec vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia platí odvody vo výške **4 %**) a poistného plateného služobným úradom na výsluhový dôchodok zo **17 % na 20 %** (zamestnávateľ vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia platí odvody **14 %**) z vymeriavacieho základu,
- b) postupné predlžovanie doby trvania služobného pomeru potrebnej pre vznik nároku na výsluhový dôchodok, ako trvalo poskytovanej opakujúcej sa dávky, z **15** skončených rokov trvania služobného pomeru na **25** skončených rokov trvania služobného pomeru,
- c) nový spôsob výpočtu výsluhových dôchodkov, ktorý je takisto zviazaný s dĺžkou služby,
- d) zmenu mechanizmu zvyšovania (valorizácie) výsluhových dôchodkov v nadväznosti na mechanizmus dôchodkových dávok vo všeobecnom systéme a
- e) ozbrojené zložky dostali po prijatí zmien nižšie platy a to aj napriek tomu, že platia vyššie poistné odvody.

V súčasnosti je možné konštatovať, že po prijatí aj týchto opatrení je osobitný účet Ministerstva vnútra SR opät' v pozitívnych číslach.

Vznik nároku na výsluhový dôchodok (až na výnimky uvedené v § 38 ods. 3 a 4 zákona č. 328/2002 Z. z.) **nebol a nie je viazaný na dovŕšenie veku potrebného na nárok na starobný dôchodok** podľa všeobecných predpisov o sociálnom poistení, ale na vykonanie **najmenej 15 rokov** (táto hranica sa od roku 2013 každoročne zvyšuje až na 25 rokov) služobného pomeru. Poberateľom výsluhového dôchodku teda môže byť aj bývalý policajt, ktorý nedosiahol dôchodkový vek ale **jeho výsluhový dôchodok je preto** (v závislosti od dĺžky služobného pomeru) **podstatne nižší** ako je najvyššia možná výmera t. j. 37,5% základu po vykonaní 25 rokov služobného pomeru, ktorá sa zvyšuje za každý ďalší skončený rok služobného pomeru **najviac ale do 65 % základu**. Napr. za 30 rokov 47,5 %, za 35 rokov 62,5 % a za 40 rokov 65 %

Pre ilustráciu priemerný výsluhový dôchodok bývalých „policajtov“, teda bývalých príslušníkov Policajného zboru (PZ), Zboru väzenskej a justičnej stráže (ZVaJS), Slovenskej informačnej služby (SIS), Hasičského a záchranného zboru (HaZZ) a Horskej záchrannej služby (HZS) bol v roku 2021 **808,55** EURO mesačne, pričom v roku 2021 bolo celkovo evidovaných 19 335 poberateľov výsluhového dôchodku (zdroj: **Týždenník TREND** <https://www.trend.sk/ekonomika/vysluhovych-dochodcov-cakaju-zmeny-stat-opat-spekuluje-subehu-penzii-rebusov-je-viac>).

Je tiež skutočnosťou, že priemerná úroveň dôchodkov priznaných v minulosti podľa skôr platných predpisov je nižšia ako priemerná úroveň teraz priznávaných dôchodkov a to tak vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia ak aj v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov. To vyplýva predovšetkým z rôznej zákonnej konštrukcie ich výpočtu, ako aj z úrovne príjmov, z ktorých sa dôchodky vypočítavali v rôznych obdobiach **a rozdielnej sumy odvodov poistencov v obidvoch systémoch dôchodkového poistenia (zabezpečenia).**

Dôležité je ale to, že starobné dôchodky policajtov a vojakov priznané pred 01. 07. 2002 boli k dňu nadobudnutia účinnosti zákona č. 328/2002 Z. z. podľa § 125 ods. 1 **prekvalifikované na výsluhové dôchodky.**

Výška starobných dôchodkov, ktoré boli prekvalifikované (sa považujú) za výsluhové dôchodky zaostávali za úrovňou výsluhových dôchodkov priznávaných podľa nového zákona. Z uvedeného dôvodu bolo osobitným zákonom až do času, kedy ich priemerná výška dosiahne priemernú výšku všetkých výsluhových dôchodkov ustanovené, okrem každoročného zvyšovania všetkých výsluhových dôchodkov, aj zvyšovanie týchto starobných

dôchodkov, ktoré sa považujú za výsluhové. V rokoch 2003, 2006, 2007 a 2008, boli okrem riadneho zvýšenia výsluhového dôchodku k 1. 7., takto zvýšené od 01. 12. aj výsluhové dôchodky podľa osobitného zákona.

V minulosti bola valorizácia všetkých dôchodkov k 1. júlu príslušného kalendárneho roka.

Prijatím zákona č. 449/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení bola valorizácia vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia „presunutá“ na 1. január ale výsluhové dôchodky boli od prijatia zákona č. 328/2002 Z. z. zvyšované (valorizované) **nad'alej od 1. 7.** a v tomto období o príslušné percento rastu priemerného služobného platu na rozdiel od všeobecného systému, kde sa dôchodky zvyšovali v závislosti od priemerného medziročného rastu spotrebiteľských cien a od medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky.

Dôchodky sa zvyšovali v priemere o 5,8%. Od roku 2010 bol ale zaznamenaný stály pokles 2010=2,30 %, 2011=2,10 %, 2012=3,05%, 2013 =1,76%, 2014=1,37%, 2015=0,80, 2016=0,29 %, 2017=1,3%, 2018=0,8%, 2019=2,6%, 2020=2,9%, 2021=2,6% a v roku 2022=1,3% (priemer 1,78%). V peňažnom vyjadrení to predstavuje pokles napr. v roku 2016 z 10,24 Euro na 1,90 Euro. Pre úplnosť je potrebné uviesť aj to, že v roku 2012 neboli výsluhové dôchodky valorizované nakoľko v tomto roku neboli zvýšené platy policajtov a vojakov.

Hlavnou príčinou znižovania sumy valorizácie bola zmena v právnej úprave, ktorá bola vykonaná novelami zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení a zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, kde bol zmenený mechanizmus výpočtu a tiež z dôvodov vývoja inflácie v posledných rokoch. Od roku 2013 bol tzv. švajčiarsky model valorizácie (50 % medziročného rastu spotrebiteľských cien v domácnostiach dôchodcov a 50 % k rastu nominálnych miezd 50%) nahradený systémom každoročného 10 % nárastu miery váhy v prospech medziročného rastu spotrebiteľských cien k medziročného rastu priemernej mesačnej mzdy a to z priemernej mesačnej sumy starobného dôchodku. Valorizácia bola od uvedeného roku určovaná už nie v % ale v pevnej sume a pri valorizácii výsluhových dôchodkov sa okrem toho začal od roku 2013 uplatňovať aj prepočet podľa určených koeficientov (podľa trvania služobného pomeru).

Pre výsluhových dôchodcov je dôležité to, že od 1. 7. 2018 sa už mechanizmus zvyšovania neodvíja len od doby trvania služobného pomeru (pevná suma zvyšovania podľa „všeobecného systému“ sa „nekráti“ či „zvyšuje“ koeficientom) tak ako doposiaľ, ale výsluhové dôchodky sa zvyšujú o percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení a od 1. 1. 2021 už aj bez garancie minimálnej sumy zvýšenia, tak ako starobné dôchodky.

V súvislosti s postavením poberateľov dávok z výsluhového zabezpečenia je potrebné uviesť aj to, že na rozdiel od poberateľov dávok zo všeobecného systému **majú nárok na 13. dôchodok iba niektorí** a to poberatelia:

- Starobného dôchodku, ktorý sa podľa zákona č. 328/2002 Z. z. považuje za výsluhový dôchodok. Ide o dôchodky policajtov priznané do 30. júna 2002.
- Vdovského a vdoveckého dôchodku alebo sirotského dôchodku po poberateľovi dôchodku, ktorí sa považuje za výsluhový dôchodok.
- Starobného dôchodku policajtov, ak ich služobný pomer **trval menej** ako 15 rokov, a ktoré sú vyplácané Ministerstvom vnútra SR a výplata týchto dôchodkov sa financuje z osobitného účtu.

Ostatní poberatelia výsluhového dôchodku majú nárok na 13. dôchodok **iba v prípade, že sú poberateľmi aj starobného dôchodku** (po dosiahnutí dôchodkového veku). V tomto prípade je ale suma 13. dôchodku najnižšia t. j. 50,00 EURO z dôvodu výšky úhrnu súm plnenia (napr. VD + SD).

Osobitný systém sociálneho zabezpečenia a **Všeobecný systém** sociálneho poistenia sú samostatné systémy. V osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia sa pritom na účely

dôchodkového zabezpečenia hodnotí výhradne len doba služobného pomeru. Doba iných (civilných) poistených činností sa v osobitnom systéme sociálneho zabezpečenia dôchodkovo nezahodnocuje. Na druhej strane sa vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia dôchodkovo zhodnocuje aj doba služobného pomeru a to **ak policajt alebo vojak nesplní podmienky nároku na výsluhový dôchodok** alebo invalidný výsluhový dôchodok. V takom prípade sa doba služobného pomeru a príslušné poistné k nej „prevedie“ do Sociálnej poisťovne, kde sa zhodnocuje ako ktorákoľvek iná dôchodkovo poistená činnosť.

Viacere judikáty Najvyššieho súdu SR a justičná prax, na základe veľkého množstva žalôb, vychádzajú pri svojom rozhodovaní ale aj zo zásady, že úhrn dôchodkov poistenca, ktorý získal v dôchodkovom systéme Slovenskej republiky vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia a v systéme výsluhového zabezpečenia, **nesmie byť nižší, ako by bol dôchodok, ktorý by tomuto poistencovi patril, ak by celé obdobie dôchodkového poistenia získal len vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia.**

Sociálna poisťovňa (až po viacerých rozhodnutiach Najvyššieho súdu SR a publikovaní niektorých z nich v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho súdu SR) síce už rozhoduje v súlade s touto judikatúrou, ale táto skutočnosť stále nie je v zákone č. 461/2003 Z. z. upravená.

Sociálna poisťovňa pri posudzovaní nárokov týchto poistencov postupuje tak, že vypočíta teoretickú sumu dôchodku so zahrnutím všetkých zárobkov (v osobitnom a všeobecnom systéme) a potom vypočíta pomernú časť, ktorá zodpovedá dobe služby a o túto sumu kráti vypočítanú teoretickú sumu. **Dôsledkom toho je to, že suma takto priznaného starobného dôchodku sa primerane kráti podľa dĺžky započítanej služby potrebnej na splnenie podmienky byť poistencom vo všeobecnom systéme minimálne 15 rokov.**

Pre ilustráciu uvádzame, že priemerná mesačná novopriznaná suma starobného dôchodku, v prípade poberateľov výsluhového dôchodku, ktorým Sociálna poisťovňa priznávala dôchodky na základe rozhodnutia Najvyššieho súdu SR v rokoch 2017 až 2020, predstavovala približne **236 EURO** (zdroj: Analýza sociálnych vplyvov, tlač 760, Národná rada SR, 60. schôdza).

Ostatný raz bolo precizovanie tohto súčasného právneho stavu navrhované v novele zákona 461/2003 Z. z., ktorá bola na programe 60. schôdze Národnej rady SR dňa 22. 03. 2022, kde aj napriek odporúčaniam gestorského výboru bol tento návrh v novele zákona, na základe pozmeňujúceho a dopĺňajúceho návrhu poslanca Petra Cmureja v II. čítaní rokovania v Národnej rade SR o ňom, z návrhu novely zákona **„vypustený“**. Ako dôvod na vypustenie poslanec uviedol, že „je potreba dodatočných rokovaní pre dosiahnutie konsenzu na spôsobe akým sa má predmetná judikatúra implementovať do zákona o sociálnom poistení“.

Toto nezosúladenie zákona s judikatúrou Najvyššieho súdu SR, ostatných súdov SR a aplikačnou praxou Sociálnej poisťovne je vlastne nerešpektovanie rozhodnutí Najvyššieho súdu SR Národnou radou SR a bude mať za následok, že aj **naďalej nebudú zosúladené niektoré ustanovenia zákona č. 461/2003 Z. z.** s judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a aplikačnou praxou Sociálnej poisťovne vo veci posudzovania nárokov na priznanie dôchodkových dávok poistencov, ktorí sú poberateľmi dávok z výsluhového zabezpečenia a aj to, že skupina týchto poistencov bude naďalej nútená domáhať sa spravodlivosti a svojich práv v oblasti dôchodkového poistenia (najmä starobné, predčasné a invalidné dôchodky) opravnými prostriedkami (odvolaniami, správnymi žalobami v sociálnych veciach a kasačnými sťažnosťami), ktoré budú v mnohých prípadoch, vzhľadom na ich fyzický vek a dĺžku trvania súdnych procesov v Slovenskej republike, skončené až po ich smrti.