



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 1/2023-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky** (pôvodne Najvyššieho súdu Slovenskej republiky) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 140/2015 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2017, a v znení zákona č. 266/2017 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2018 do 31. decembra 2019, a § 293ej ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 105/2019 Z. z. účinnom od 1. januára 2020 s čl. 12 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh **prijíma** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 27. apríla 2021 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľ“ alebo „najvyšší súd“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) v znení zákona č. 140/2015 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2017, a v znení zákona č. 266/2017 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2018 do 31. decembra 2019, a § 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 105/2019 Z. z. účinnom od 1. januára 2020 s čl. 12 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 ústavy.

2. Z doručeného návrhu vyplýva, že navrhovateľ konal ako kasačný súd v konaní vedenom pod sp. zn. 9 Sk 37/2020 o kasačnej sťažnosti [REDAKOVANÉ] (ďalej len „žalobca“) proti rozsudku Krajského súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) č. k. 23 Sa 88/2019-50 z 15. júna 2020, ktorým krajský súd zamietol žalobu žalobcu proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne (ďalej aj „žalovaná“) č. 531 129 2630 0 zo 16. júla 2019, ktorým generálny riaditeľ žalovanej zamietol odvolanie žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu žalovanej č. 531 129 2630 0 z 11. marca 2019. Žalovaná týmto rozhodnutím zamietla žiadosť žalobcu o priznanie vyrovnávacieho príplatku podľa § 69b zákona o sociálnom poistení.

3. Žalobca žiadal žalovanú o priznanie vyrovnávacieho príplatku od 1. januára 2016, a to žiadosťou, ktorú predložil žalovanej 25. mája 2016. V rozhodnom čase bol nárok žalobcu okrem iného podmienený aj splnením podmienky podľa § 69b ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení, t. j. podmienky, aby pred 1. januárom 1993 získal minimálne 25 rokov československého obdobia dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol po 31. decembri 1992 priznaný starobný dôchodok podľa právnych predpisov Českej republiky. Z doručeného návrhu vyplýva, že žalobca k 31. decembru 1992 získal 22 rokov a 64 dní dôchodkového poistenia, a teda (navrhovateľom namietanú) zákonnú podmienku podľa § 69b ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení na priznanie vyrovnávacieho príplatku nesplnil.

4. Navrhovateľ uznesením č. k. 9 Sk 37/2020 z 24. februára 2021 (ktoré nadobudlo právoplatnosť 9. marca 2021) predmetné kasačné konanie prerušil podľa § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku.

5. Podaný návrh navrhovateľ odôvodňuje diskriminačnou povahou dvoch podmienok upravených už derogovanými ustanoveniami § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení, a to:

- a) podmienky, aby poistenec získal pred 1. januárom 1993 najmenej 25 rokov československého obdobia dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol po 31. decembri 1992 priznaný starobný dôchodok podľa predpisov Českej republiky; a
- b) podmienky, aby poistenec získal od 1. januára 1993 do 31. decembra 2003 najmenej jeden rok doby zamestnania alebo náhradnej doby podľa zákona účinného do 31. decembra 2003.

6. Podľa názoru navrhovateľa *«vyžadovanie splnenia podmienky 25 rokov zamestnania pred 01.01.1993 je diskriminačné. Zákonodarca navyše opomenul skutočnosť, že v Českej republike podmienkou vzniku nároku na starobný dôchodok bolo a je minimálne 25 rokov zamestnania (§ 29 zákona č. 155/1995 o důchodovém pojištění), kým v Slovenskej republike je právna úprava odlišná – od 01.01.2004 sa pre vznik nároku na starobný dôchodok vyžadovalo len 10 rokov dôchodkového poistenia, resp. od 01.01.2008 len 15 rokov dôchodkového poistenia... Vyžadovanie podmienky získania 25 rokov zamestnania, a navyše iba v dobe pred 01.01.1993, je vzhľadom na postupné vzďaľovanie a zmeny úpravy nároku a výšky dôchodkov v Českej republike a Slovenskej republike diskriminačné vo vzťahu k občanom, ktorí z objektívnych dôvodov nemohli túto podmienku splniť, už len z dôvodu, že, obdobne ako žalobca, sa narodili neskôr a ako obdobie dôchodkového poistenia im mohla byť hodnotená doba po skončení povinnej školskej dochádzky, najskôr od 01.01.1969 (resp. už od 01.09.1967), takže k 31.12.1992 nemohli za žiadnych okolností*

danú podmienku splniť. V takom prípade im však podľa § 69b zákona o sociálnom poistení za nižší počet rokov československých dôb poistenia nevznikol nárok na žiadny, ani pomerný vyrovnávací príplatok, čo podľa názoru najvyššieho súdu je diskriminujúce v porovnaní s občanmi, ktorým nárok na „vyrovnanie“ vznikne, a súčasne vedie k tomu, že v dôsledku hodnotenia určitej doby podľa českých právnych predpisov v súčte starobných dávok z Českej republiky a Slovenskej republiky za obdobie do 31.12.1992 je zabezpečenie občana SR v starobe neprimerané celkovej dobe zamestnania v spoločnom štáte.

Pokiaľ ide o namietané ustanovenie § 69b ods. 1 písm. b) zákona o sociálnom poistení, podľa ktorého sa pre vznik nároku na vyrovnávací príplatok vyžaduje, aby poistenc ziskal v období od 01.01.1993 do 31.12.2003 najmenej 1 rok doby zamestnania alebo náhradnej doby podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, najvyšší súd v nadväznosti na dôvody, pre ktoré za protiústavné považuje ustanovenie § 69b ods. 1 písm. b) považuje za protiústavnú požiadavku, aby poistenc ziskal najmenej 1 rok zamestnania alebo náhradnej doby práve a iba v období od 01.01.1993 do 31.12.2003, teda v období od zániku československej federácie do nadobudnutia účinnosti zákona o sociálnom poistení.

Taká požiadavka vylučuje nárok na vyrovnávací príplatok u tých poistencov, ktorí získali doby československého dôchodkového poistenia ako doby zamestnania v spoločnom štáte, v dobe od 01.01.1993 do 31.12.2003 neboli dôchodkovo poistení v Slovenskej republike podľa zákona č. 100/1988 Zb. (napríklad z dôvodu zamestnania v inom členskom štáte Európskej únie, vrátane Českej republiky) a doby poistenia v Slovenskej republike po rozdelení federácie získali najskôr od 01.01. 2004.».

7. Navrhovateľ zároveň uvádza, že zákonodarca namietanú protiústavnosť «odstránil až zákonom č. 105/2019 Z. z., ktorým s účinnosťou od 01.01.2020 vznik nároku na „vyrovnanie“ formou rozdielu fiktívnej sumy starobného dôchodku a sumy starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku vyplácaného podľa predpisov Českej republiky, podmienil iba tým, aby išlo o poistenca, ktorý získal pred 1. januárom 1993 československé obdobie dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol priznaný starobný dôchodok podľa predpisov Českej republiky alebo má priznaný invalidný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, a po 31. decembri 1992 najmenej jeden rok dôchodkového poistenia podľa predpisov Slovenskej republiky», pričom však „bolo súčasne do zákona o sociálnom poistení vložené prechodné ustanovenie § 293ej.

Z dôvodov, pre ktoré namieta protiústavnosť ustanovenia § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení, najvyšší súd namieta protiústavnosť aj ustanovenia § 293ej ods. 1 a 2 tohto zákona v znení zákona č. 105/2019 Z. z., pretože bráni odstráneniu diskriminácie a primeranému zabezpečeniu v starobe u poistencov, ktorí o vyrovnávací príplatok požiadali v období od 01.01.2016 do 31.12.2019.“.

8. Z týchto dôvodov navrhovateľ nachádza nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 ústavy a navrhuje, aby ústavný súd takýto nesúlad nálezom vyslovil.

9. Dňa 1. augusta 2021 prešla právomoc navrhovateľa konať a rozhodnúť o kasačnej sťažnosti žalobcu na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“). Predseda najvyššieho správneho súdu JUDr. Pavol Nad' na výzvu predsedu ústavného súdu, aby sa vyjadril,

či najvyšší správny súd na návrhu trvá, listom z 25. októbra 2021 odpovedal, že predsedníčka senátu JUDr. Viola Takáčová, PhD., na podanom návrhu trvá.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

10. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje okrem iného o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Ústavný súd začne takého konanie na základe návrhu, ktorý je podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) a čl. 144 ods. 2 ústavy oprávnený a v zásade povinný podať okrem iného aj všeobecný súd, ak sa domnieva, že zákon, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave alebo medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy.

11. Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde). Úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní návrhu súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov je posúdiť, či návrh bol podaný oprávnenou osobou [§ 74 písm. d) zákona o ústavnom súde], či bol podaný po prerušení konania pred najvyšším správnym súdom, či bol podaný vo forme predpokladanej § 43 a § 75 zákona o ústavnom súde a či návrh nie je neprípustný (§ 55 zákona o ústavnom súde *a contrario*).

12. Podľa § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou.

13. Takto normatívne vyjadrenú požiadavku súvislosti s rozhodovacou činnosťou všeobecného súdu ako podmienku pre vznik aktívnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre bližšie interpretoval (PL. ÚS 5/2021) takto: „Aktuálne uplatňovaná judikatúra ústavného súdu o podstate ústavnej (čl. 144 ods. 2 ústavy) i zákonnej [§ 74 písm. d) zákona o ústavnom súde] podmienky pre vznik aktívnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy sa zakladá v prvom rade na téze o nutnosti subsumpcie skutkového stavu zisteného v rozhodovacej činnosti všeobecného súdu pod právnou normu, ktorá je podľa názoru všeobecného súdu protiústavná, a v rade druhom na spôsobilosti prípadného derogačného nálezu ústavného súdu, ktorý je navrhovaný všeobecným súdom v petite jeho návrhu, viesť k odlišnému záveru v merite konania pred všeobecným súdom v porovnaní s takým rozhodnutím, ktoré by bolo výsledkom aplikácie právnej normy navrhutej na derogáciu. Všeobecný súd je teda aktívne legitimovaný len na taký návrh derogačného nálezu, ktorý má potenciál ovplyvniť meritórne rozhodnutie všeobecného súdu v konkrétnom ním prerušenom konaní. Pri nesplnení uvedenej podmienky sa

návrh všeobecného súdu dostáva do pozície akademickej polemiky a rozhodnutie o ňom by nedokázalo naplniť funkčnú podstatu návrhového oprávnenia všeobecného súdu, ktorou je účinná pomoc ústavného súdu všeobecnému súdu prostredníctvom vyriešenia prejudícia ústavnoprávnej povahy spadajúceho do výlučnej právomoci ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy (PL. ÚS 1/2018).“

14. Pre posúdenie aktívnej legitímácie najvyššieho správneho súdu na podanie návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je tak podstatné posúdenie, či sú kumulatívne splnené tieto podmienky:

- a) v prvom rade, či skutkový stav zistený najvyšším správnym súdom v dotknutom kasačnom konaní možno subsumovať pod napadnuté ustanovenia zákona o sociálnom poistení;
- b) v druhom rade, či prípadný derogačný nález ústavného súdu v posudzovanej veci môže viesť k odlišnému záveru v merite konania pred najvyšším správnym súdom v porovnaní s takým rozhodnutím, ktoré by bolo výsledkom aplikácie napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení.

A) Splnenie podmienky subsumovania skutkového stavu pod napadnutú právnu normu:

15. Legitímácia všeobecného súdu na podanie návrhu na začatie konania pred ústavným súdom predpokladá spojitosť konania pred všeobecným súdom vyjadrenú tak, že podaniu návrhu musí predchádzať rozhodovacia činnosť takého súdu. V tejto rozhodovacej činnosti ako zákonom upravenom postupe je potrebné podľa úsudku všeobecného súdu vyložiť a použiť všeobecne záväzný právny predpis, ktorého vyslovenie nesúladu s ústavou, so zákonom alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, všeobecný súd mieni uplatniť v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom. Interpretácia a aplikácia ustanovenia všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorého vyslovenie nesúladu všeobecný súd uplatňuje v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom, musí zároveň v tomto postupe vytvárať právny základ na jeho rozhodnutie v danej veci (PL. ÚS 12/2012). Účelom oprávnenia všeobecného súdu iniciovať konanie pred ústavným súdom je odstránenie pochybností o ústavnosti konkrétneho ustanovenia, pred ktorého použitím všeobecný súd v prejednávanej veci stojí alebo ktorého aplikácia v prejednávanej veci aspoň prichádza do úvahy (PL. ÚS 6/2021).

16. Podaným návrhom navrhovateľ namieta protiústavnosť nasledujúcich ustanovení zákona o sociálnom poistení:

16.1. Podľa § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení (v znení platnom a účinnom v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2019): „*Poistenec, ktorému bol priznaný starobný dôchodok, má nárok na vyrovnávací príplatok, ak:*

- a) *získal pred 1. januárom 1993 najmenej 25 rokov československého obdobia dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol po 31. decembri 1992 priznaný starobný dôchodok podľa predpisov Českej republiky,*
- b) *získal od 1. januára 1993 do 31. decembra 2003 najmenej 1 rok doby zamestnania alebo náhradnej doby podľa zákona účinného do 31. decembra 2003.“*

16.2. Podľa § 293ej zákona o sociálnom poistení (v znení účinnom od 1. januára 2020):
„(1) Ak nárok na vyrovnávací príplatok vznikol pred 1. januárom 2020, podmienky nároku na vyrovnávací príplatok a na jeho výplatu sa posudzujú podľa tohto zákona v znení účinnom do 31. decembra 2019.

(2) Ak poistencovi uvedenému v § 66a ods. 1, § 68a a § 73a ods. 1 vznikol nárok na starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok pred 1. januárom 2020, Sociálna poisťovňa určí sumu dôchodku podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. januára 2020 na jeho žiadosť len raz ku dňu prvého nároku na výplatu dôchodku po 31. decembri 2019.“

17. Z doručeného návrhu a priloženého spisu vyplýva, že rozhodnutie žalovanej, ktorého zákonnosť bola napadnutá správnu žalobou žalobcu, sa opiera o označený § 69b ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení. Nárok žalobcu na vyplatenie vyrovnávacieho príplatku bol žalobcovi zamietnutý pre nesplnenie tejto podmienky, pretože za obdobie od skončenia jeho povinnej školskej dochádzky (od 1. septembra 1969) ku dňu zániku československej federácie (31. decembra 1992) získal celkom 22 rokov a 64 dní dôchodkového poistenia. Podmienka subsumovania skutkového stavu pod napadnutú právnu normu je teda v tomto prípade splnená.

18. Zo znenia § 69b ods. 1 zákona o sociálnom poistení je zrejmé, že pre priznanie vyrovnávacieho príplatku je nutné kumulatívne splnenie všetkých podmienok uvedených v tomto ustanovení. Žalovaná v konaní o žiadosti žalobcu, ako aj správne súdy v konaní o správnej žalobe žalobcu preto nevyhnutne musia posudzovať splnenie všetkých podmienok uvedených v tomto ustanovení, a to vrátane § 69b ods. 1 písm. b) zákona o sociálnom poistení. Ústavný súd konštatuje, že aj v tomto prípade je preto podmienka subsumovania skutkového stavu pod napadnutú právnu normu splnená.

19. Napokon navrhovateľ namieta aj protiústavnosť prechodného ustanovenia § 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení (v znení účinnom od 1. januára 2020), pretože podľa navrhovateľa sa práve v dôsledku tohto ustanovenia na vec žalobcu vzťahujú už derogované hmotnoprávne ustanovenia, ktoré považuje za diskriminačné.

20. Napadnuté ustanovenie § 69b zákona o sociálnom poistení bolo zo strany zákonodarcu zmenené, a to prijatím zákona č. 105/2019 Z. z. Nová právna úprava je pritom pre poistencov jednoznačne priaznivejšia, pretože podľa § 66a zákona o sociálnom poistení (v znení zákona č. 105/2019 Z. z.) sa suma starobného dôchodku určí ako rozdiel fiktívnej sumy starobného dôchodku podľa odseku 2 a sumy starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku vyplácaného podľa predpisov Českej republiky, ak ide o poistenca, ktorý získal:

- a) československé obdobie dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol priznaný starobný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, alebo má priznaný invalidný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, a
- b) po 31. decembri 1992 najmenej jeden rok dôchodkového poistenia podľa predpisov Slovenskej republiky.

21. Ako z dôvodovej správy k zákonu č. 105/2019 Z. z. vyplýva, cieľom navrhovanej úpravy je *„úprava podmienok poskytovania tzv. vyrovnávacieho príplatku podľa zákona o sociálnom poistení v súlade so skúsenosťami z aplikačnej praxe, ako i v súlade s relevantnou súdnou*

judikatúrou. Podľa Najvyššieho súdu SR je pri posudzovaní dôchodkových nárokov potrebné vychádzať priamo z Ústavy Slovenskej republiky ako základného zákona Slovenskej republiky, konkrétne zo zákazu diskriminácie podľa čl. 12 Ústavy SR a práva občana na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, vyplývajúceho z článku 39 ods. 1 Ústavy SR. Slovenská republika je jedným z dvoch nástupníckych štátov Českej a Slovenskej Federatívnej republiky ako jedného štátu, a v prípade zamestnania na území ČSFR u zamestnávateľa so sídlom na území ČSFR nešlo o klasické zamestnanie v cudzine. Do 31.12.1992 sa doby zamestnania kdekoľvek na území československej federácie hodnotili jednotne ako zamestnanie v tom istom štáte. Z hľadiska čl. 39 ods. 1 Ústavy je zamestnanie v Českej republike možné považovať za zamestnanie v cudzine až po 31.12.1992.

Na základe uvedeného Najvyšší súd SR pred prijatím úpravy vyrovnávacieho príplatku, ale i po jej prijatí konštatoval, že starobný dôchodok je potrebné priznať v takej výške, aby súčet starobných dôchodkov z Českej republiky a Slovenskej republiky nebol nižší ako dôchodok poistenca, ktorý počas svojho produktívneho života získal rovnakú dobu poistenia a rovnaké príjmy len u zamestnávateľov, ktorí mali sídlo na území Slovenskej republiky. Takýto postup podľa Najvyššieho súdu SR nachádza oporu priamo v spomenutých ustanoveniach Ústavy SR.

Na základe uvedeného sa preto navrhuje zníženie potrebného počtu rokov československých období dôchodkového poistenia ako podmienky priznania vyrovnávacieho príplatku z najmenej 25 rokov na najmenej 15 rokov. Uvedený návrh vychádza z platnej právnej úpravy zákona o sociálnom poistení, podľa ktorého nárok na starobný dôchodok vzniká v prípade, ak bol poistenec dôchodkovo poistený najmenej 15 rokov a dovŕšil dôchodkový vek. Týmto spôsobom budú môcť o priznanie vyrovnávacieho príspevku požiadať aj tí starobní dôchodcovia, ktorí nemohli doteraz splniť podmienku 25 rokov výhradne z dôvodu neskoršieho dátumu narodenia.“.

22. Je zrejmé, že zákonodarca, súc si vedomý nedostatkov právnej úpravy, rozhodol o ich zmene, a to tak, aby o priznanie vyrovnávacieho príspevku mohli žiadať aj tí starobní dôchodcovia, ktorí nemohli doteraz splniť podmienku 25 rokov z dôvodu neskoršieho dátumu narodenia. Túto zmenu sa však rozhodol aplikovať tak, že bude použiteľná len na tie prípady, kde nárok na vyrovnávací príplatok vznikol po 1. januári 2020. Prechodné ustanovenie § 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení (v znení zákona č. 105/2019 Z. z.) deklaratórne vyjadruje absenciu retroaktívneho pôsobenia zákonnej zmeny. Inými slovami, ak nárok konkrétnej osoby na vyrovnávací príplatok vznikol pred zmenou zákona s účinnosťou od 1. januára 2020, ostávajú toto subjektívne nárokovateľné právo a jeho náležitosti nedotknuté aj po predmetnej zmene, keďže zákon neustanovuje so spätnými účinkami inak. Počnúc 1. januárom 2020, platia nové podmienky pre nároky, ktoré môžu vzniknúť (vzniknú) v období začínajúcom týmto dňom, a to podľa zmenenej právnej úpravy – tieto nároky však nemôžu vzniknúť spätne, teda za obdobie, v ktorom neboli splnené zákonné podmienky pre ich vznik, pretože výslovne neustanovil taký spätný účinok.

23. V posudzovanom prípade nedochádza k zhoršeniu právneho postavenia poistencov – starobných dôchodcov, a preto ani prípadné retroaktívne pôsobenie novoprijatých právnych noriem *a priori* nebolo možné vylúčiť. Bez ohľadu na uvedené je treba konštatovať, že najvyšší správny súd nevyhnutne musí na zistený skutkový stav aplikovať aj prechodné ustanovenia obsiahnuté v § 293ej

ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení (v znení účinnom od 1. januára 2020), aby mohol jednoznačne určiť, ktorú právnu úpravu mala žalovaná aplikovať.

B) Splnenie podmienky vplyvu derogačného nálezu na meritórne rozhodnutie najvyššieho správneho súdu:

24. Skutočnosť, že navrhovateľ sa domáha derogačného nálezu aj proti tým ustanoveniam, ktoré už nie sú súčasťou právneho poriadku, nie je sama osebe prekážkou pre uplatnenie právomoci ústavného súdu. Ten napokon vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2010 vyslovil, že „oprávnenie všeobecného súdu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov má ústavný základ vyjadrený v čl. 144 ods. 2 ústavy, ktorý nie je podmienený platnosťou dotknutého právneho predpisu, jeho častí alebo jeho jednotlivého ustanovenia, ale jeho súvislosťou s prerokúvanou vecou (rozhodovacou činnosťou). Za týchto okolností možno zo zásady ústavne súladného výkladu (čl. 152 ods. 4 ústavy) vyvodiť záver, že v prípadoch, ak má všeobecný súd prerokúvanú vec rozhodnúť podľa právneho predpisu, jeho častí alebo jednotlivého ustanovenia, ktorý(é) už bol(o) zrušený(é), ale je v dôsledku prechodných ustanovení tohto alebo iného právneho predpisu uplatniteľný(é) pre rozhodnutie v konkrétnej veci, sa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde (ustanovenie § 41a zrušené v súčasnosti platným zákonom o ústavnom súde, pozn.) o zastavení konania pred ústavným súdom, ktoré má len právnu silu zákona, nepoužije. Zastavenie konania v takýchto prípadoch podľa názoru väčšiny pléna totiž nielen popiera zmysel a účel konania o súlade právnych predpisov iniciovaného všeobecnými súdmi v súvislosti s ich rozhodovacou činnosťou podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, ale je aj v rozpore s koncepciou špecializovaného a koncentrovaného typu kontroly ústavnosti právnych predpisov, z ktorého vychádza ústava, a je tiež výrazom neprimeraného príklonu k formalistickému chápaniu ochrany ústavnosti.“.

25. Ústavný súd dospel k názoru, že je potrebné napadnuté ustanovenie § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení (v znení platnom a účinnom v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2019), ktoré bolo zrušené zákonom č. 105/2019 Z. z., v období po jeho zrušení posudzovať v spojení s prechodným ustanovením tohto zákona (§ 293ej ods. 1 a 2) tak, že na vec prejednávanú navrhovateľom dopadá.

26. Podľa navrhovateľa *„Vyžadovanie podmienky získania 25 rokov zamestnania, a navyiac iba v dobe pred 01.01.1993 je vzhľadom na postupné vzd'alo vanie a zmeny úpravy nároku a výšky dôchodkov v Českej republike a Slovenskej republike diskriminačné vo vzťahu k občanom, ktorí z objektívnych dôvodov nemohli túto podmienku splniť...“*. Ako z dôvodovej správy k zákonu č. 105/2019 Z. z. vyplýva, *„Aplikačná prax však aj po prijatí uvedených zákonov jednoznačne dokazuje, že existujúca úprava vyrovnávacieho príplatku nie je postačujúca. Túto skutočnosť potvrdzuje i rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (zvýraznenie pridané, pozn.), ktorý pri rozhodovaní sporov o starobný dôchodok opakovane vyslovil názor, že s občanmi, ktorých zamestnávateľia mali do 31.12.1992 sídlo na území dnešnej ČR nie je možné zaobchádzať inak ako s občanmi, ktorých zamestnávateľia mali do 31.12.1992 sídlo na území dnešnej SR, a to aj v tom prípade, že nespĺňajú podmienky pre priznanie nároku na vyrovnávací príplatok podľa § 69b zákona o sociálnom poistení.“*.

27. Zákonodarca pri prijímaní zákona č. 105/2019 Z. z. poukázal na rozhodovaciu prax najvyššieho súdu, ktorý opakovane zdôrazňoval, že rozdelenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „ČSFR“) nemôže byť navrhovateľovi ako občanovi bývalej ČSFR a teraz občanovi Slovenskej republiky na ujmu. V rozsudku č. k. 9So/200/2011 z 30. januára 2013 najvyšší súd vyhodnotil, že „poistenie, získané do 31.decembra 1992 za existencie spoločného štátu na území Českej republiky preto nemožno považovať len za dobu odpracovanú v cudzine na účely čl.46 Nariadenia a z toho dôvodu nie je možné s takými občanmi zaobchádzať inak ako s občanmi, ktorých zamestnávateľia mali za existencie spoločného štátu do 31.decembra 1992 sídlo na území Slovenskej republiky. Taký postup by podľa názoru odvolacieho súdu bol v rozpore s čl.12 a čl.39 ods.1 Ústavy SR č.460/1992 Zb.“.

28. V rozsudku č. k. 9 So 124/2013 z 25. februára 2015 poukázal na to, že „v prípade, že takto určená základná výška dôchodkov ku dňu vzniku nároku na dôchodok v ich súčte po prepočítaní kurzu mien oboch štátov nedosahuje výšku, ktorá by navrhovateľovi patrila, ak by sa pre výšku jeho starobného dôchodku započítali nielen všetky doby dôchodkového poistenia získané tak na území Slovenskej republiky ako aj na území Českej republiky (pred 01.01.1992), ale aj všetky priemerné príspevky od 01.01.1984 do 31.12.1992 (resp. pri použití § 63 ods. 7 zákona o sociálnom poistení aj pred 01.01.1984), potom tento dôchodok musí byť priznaný v sume, rovnajúcej sa rozdielu medzi výškou starobného dôchodku, priznaného Českou správou sociálneho zabezpečenia, a takou výškou dôchodku, ktorá by navrhovateľovi patrila, ak by mu všetky doby poistenia a príspevky do 31.12.1992 boli hodnotené podľa slovenských právnych predpisov.“

Okolnosť, že zákon o sociálnom poistení ani iný právny predpis taký postup doteraz priamo neupravujú, je z hľadiska nároku navrhovateľa na primerané zabezpečenie v starobe nepodstatná, ak takáto úprava chýba, resp. je neúplná, lebo zákonodarca pri tvorbe právneho predpisu opomenul možné dopady výpočtu dôchodkov podľa medzinárodnej zmluvy, resp. pokiaľ nereagoval na také dopady, potom pri posudzovaní dôchodkových nárokov navrhovateľa treba vychádzať priamo z čl. 12 a čl. 39 ods. 1 ústavy Slovenskej republiky ako základného zákona Slovenskej republiky.“.

29. K obdobným záverom došiel navrhovateľ napokon aj v rozsudku č. k. 9 So 202/2016 z 31. januára 2018.

30. Uvedené naznačuje, že prípadný derogačný nález vo vzťahu k preskúmanému ustanoveniu § 69b zákona o sociálnom poistení je do určitej miery pre judikatúru všeobecných súdov očakávaným. V kontinentálnom systéme práva ale naznačená judikatúra neposkytuje komplexné riešenie. Ak súdy už v minulosti pristúpili k vybavovaniu vecí (akou je aj preskúmaná záležitosť) pre dotknutých jednotlivcov priaznivo, o to viac je splnená podmienka prejudiciality po prípadnom derogovaní preskúmaného ustanovenia § 69b zákona o sociálnom poistení.

31. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane poukazuje na to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy vecí nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013). Vo svojom rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 269/09 zdôraznil, že všeobecný súd je povinný vždy dbať na to, aby rozhodoval na základe ústavne súladnej normy,

k čomu mu slúži spravidla ústavne konformný výklad, ale niekedy aj ultimatívna možnosť podať návrh na preskúmanie súladnosti právnej normy ústavným súdom. Náš právny poriadok teda predpokladá, že v určitých prípadoch ústavne konformný výklad nebude možný, resp. postačujúci a bude preto nevyhnutý zásah ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 125 až 145 ústavy), ktorý napokon rozhodne o tom, či je určitá právna norma protiústavná.

32. Ústavný súd dospel po preskúmaní návrhu navrhovateľa k záveru, že v tomto prípade nie je možné nastolenú otázku vyriešiť výkladom. Návrh navrhovateľa je potrebné prijať na ďalšie konanie, pretože v opačnom prípade bude najvyšší správny súd musieť v predmetnej veci sám ako predbežnú otázku vyriešiť ústavnosť napadnutých ustanovení zákona (nad rámec jeho povinnosti a zároveň oprávnenia použiť ústavne konformný výklad) a až na tomto základe predmetnú vec rozhodnúť. To sa prieči zmyslu a účelu ústavných noriem upravujúcich vnútornú del'bu moci (práce) vo sfére súdnej moci medzi ústavným súdom a všeobecnými súdmi a už spomenutej ústavnej koncepcii špecializovaného a koncentrovaného typu kontroly ústavnosti právnych predpisov. Ústavný súd poznamenáva, že všeobecný súd na rozdiel od ostatných subjektov oprávnených podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 ústavy môže bezprostredne vnímať a vyhodnocovať, aký dopad má napadnutá norma v bežnom živote, čo aj za stavu pochybnosti o nedostatku prejudiciality návrhu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy v hraničných situáciách opodstatňuje prijať návrh na jeho meritórne posúdenie.

33. V otázke prípustnosti návrhov všeobecných súdov na vyslovenie súladu právneho predpisu podľa čl. 125 ústavy sa názorová nejednotnosť prejavila najmä v odmietaní takýchto návrhov pre nedostatok prejudiciality v dôsledku konštatovania absencie *ex tunc* účinkov derogačného nálezu (napr. PL. ÚS 1/2018, PL. ÚS 24/2020, PL. ÚS 5/2021). Takmer výlučne však išlo o horizontálne právne vzťahy, kde považoval ústavný súd za zásadné vyriešenie otázky konfliktu právnej istoty a stability právnych vzťahov na jednej strane a požiadavky na účinnom presadení ústavnosti na strane druhej (PL. ÚS 24/2020).

34. Preskúmaná vec sa však týka vertikálnych vzťahov (rozhodovanie orgánu verejnej správy o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, tu rozhodovanie Sociálnej poisťovne o vyrovnávacom príspevku). Doterajšia judikatúra vo vertikálnych vzťahoch vychádzala z konštatovania splnenia podmienky prejudiciality. Ústavný súd tak postupoval (prehľad je bez zohľadnenia osobitosti procesu v jednotlivých konaniach, pozn.) vo veciach sp. zn. PL. ÚS 127/07 (zamietnutie reštitučného nároku správnym orgánom pre nesplnenie podmienky štátneho občianstva s následným súdnym správnym prieskumom), PL. ÚS 1/09 (nesprístupnenie časti požadovaných informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. právoplatným rozhodnutím ministra spravodlivosti Slovenskej republiky s následným súdnym správnym prieskumom), PL. ÚS 16/2017 (nevyhovenie žiadosti o priznanie invalidného dôchodku v dôsledku ustanovení zákona o sociálnom poistení vylučujúcich obdobia, za ktoré bol priznaný výsluhový dôchodok, zo započítania do obdobia dôchodkového poistenia vo všeobecnom dôchodkovom systéme), PL. ÚS 8/2016 (neodôvodňovanie rozhodnutí podľa zákona o pobyte cudzincov s následným súdnym správnym prieskumom), PL. ÚS 15/2017 (neodôvodňovanie rozhodnutí podľa zákona o azyle s následným súdnym správnym prieskumom; spojené s PL. ÚS 8/2016), PL. ÚS 15/2020 (neudelenie azylu správnym orgánom s následným súdnym správnym prieskumom;

vec je v štádiu po jej prijatí na ďalšie konanie), PL. ÚS 17/2022 (neudelenie trvalého pobytu správnym orgánom cudzincovi s následným súdnym správnym prieskumom; vec je v štádiu po jej prijatí na ďalšie konanie). Odmietnutie návrhu navrhovateľa na konanie podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2021 pre nedostatok prejudiciality z dôvodu absencie *ex tunc* účinkov prípadného derogačného nálezu ústavného súdu bolo ojedinelým vybočením z ustálenej rozhodovacej praxe.

35. S prihliadnutím na argumentáciu navrhovateľa svedčiacu v prospech danosti prejudiciality a založenú na judikatúre najvyššieho súdu v obdobných právnych vzťahoch (pozri bod 28) a opodstatnenosti preskúmania návrhu všeobecného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy vo všeobecnosti sa ústavný súd rozhodol pre zachovanie kontinuity s doterajšou judikatúrou.

36. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľ podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy [tiež § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde].

37. Z obsahu návrhu na začatie konania tiež vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 41 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľ v návrhu označil jednotlivé ustanovenia právneho predpisu, ktorých nesúlad namieta, a uviedol dôvody, ktoré ho viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy. Samotné dôvody nesúladu napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

38. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (výrok tohto uznesenia).

39. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde k tomuto rozhodnutiu pripájajú odlišné stanovisko sudcovia Jana Laššáková, Ladislav Duditš, Libor Duľa a Miroslav Duriš.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 11. januára 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky