



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/09-51

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 27. októbra 2010 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Lubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészároša, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu Krajského súdu v Banskej Bystrici. zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. D. M., podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu § 151g ods. 1 a 3 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky ako účastníka konania a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

Návrhu Krajského súdu v Banskej Bystrici **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 30. októbra 2007 doručený návrh Krajského súdu v Banskej Bystrici (ďalej aj „navrhovateľ“ alebo „krajský súd“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorým sa domáhal, aby ústavný súd po prijatí jeho návrhu na ďalšie konanie a po konkrétnej kontrole ústavnosti nálezom vyslovil, že § 151g ods. 1 a 3 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005“ alebo „zákon o sudcoch“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Napadnuté ustanovenia zavedením príplatku za výkon funkcie sudcu spôsobilo skupine bývalých sudcov – starobných dôchodcov – zníženie poberanej sumy príplatku v porovnaní s pôvodnou výškou príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu, čím mal byť porušený princíp právnej istoty vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí 21. októbra 2009 a uznesením sp. zn. PL. ÚS 16/09 ho prijal na ďalšie konanie.

Navrhovateľ svojím návrhom napadol § 151g ods. 1 a 3 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005 (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“).

Z návrhu vyplynulo, že navrhovateľ ho podal ako správny súd v súvislosti s konaniami ním vedenými pod sp. zn. 23 S 283/2005 a sp. zn. 23 S 284/2005 v právnych veciach žalobcu JUDr. J. B... (ďalej len „žalobca“) proti odporcovi Slovenskej republike – Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „žalovaný“ alebo „ministerstvo spravodlivosti“).

Žalobca (od 1. januára 2004 starobný dôchodca) sa proti žalovanému domáha správnymi žalobami podanými na krajskom súde preskúmania rozhodnutia žalovaného č. 10053/2004-41 z 28. novembra 2005, ktorým potvrdil svoje prvostupňové rozhodnutie č. 10053/2004-43-122 z 13. septembra 2005, na základe ktorého bol žalobcovi s účinnosťou od 1. januára 2005 do 31. augusta 2005 priznaný mesačný príplatok za výkon funkcie sudcu vo výške 19 000 Sk. Vec je vedená krajským súdom pod sp. zn. 23 S 283/2005. Obdobne žalobca napadol žalobou ďalšie rozhodnutie žalovaného č. 10053/2004-41 z 28. novembra 2005, ktorým potvrdil svoje prvostupňové rozhodnutie č. 10053/2005-43 z 13. septembra 2005, na základe ktorého bol žalobcovi s účinnosťou od 1. septembra 2005 priznaný mesačný príplatok za výkon funkcie sudcu v sume 19 000 Sk. Vec je vedená krajským súdom pod sp. zn. 23 S 284/2005.

Ako uviedol navrhovateľ, žalobca v žalobách namietal nesprávny postup žalovaného tvrdiac, že mu nemal byť priznávaný príplatok k dôchodku za výkon funkcie sudcu podľa zákona č. 586/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 586/2004 Z. z.“), ale mu mal byť naďalej ponechaný príplatok k dôchodku podľa pôvodného znenia zákona o sudcoch po zohľadnení odpracovaných rokov započítateľného výkonu funkcie sudcu. Ďalej žalobca tvrdil, že príplatky za výkon funkcie sudcu podľa zákona č. 586/2004 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť od 1. januára 2005, možno priznať len tým sudcom, ktorým bol priznaný dôchodok po účinnosti tohto zákona. Rozhodnutie o priznaní príplatkov k dôchodku, ktoré sa stali právoplatnými, už nemožno meniť, lebo zákon č. 586/2004 Z. z. takúto úpravu neobsahuje a takýto postup by bol v rozpore s uznávanou zásadou zákazu retroaktivity účinnosti zákona. V aplikácii uvedených „*retroaktívnych, a tým aj protiústavných zákonov*“ vidí žalobca nezákonnosť jeho žalobami napadnutých rozhodnutí, zrušenia ktorých sa v konaní pred správnym súdom domáha a zároveň požaduje, aby bola vec vrátená žalovanému orgánu štátnej správy na ďalšie konanie podľa § 250j ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“).

Krajský súd vo svojom návrhu ešte popisuje vývoj súvisiacej právnej úpravy poukazujúc na to, že podľa zákona o sudcoch v znení účinnom do 31. decembra 2004 mal sudca právo na príplatok k dôchodku, ak skončil výkon funkcie sudcu, a mal nárok na výplatu starobného dôchodku, pomerného starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku [§ 95 ods. 1 písm. a) a b) zákona o sudcoch]. Výška mesačného príplatku k dôchodku sudcu bola stanovená za každý rok výkonu funkcie sudcu 3,75 % zo základu; najviac však za 40 rokov výkonu funkcie. Ak výkon funkcie netrval celý rok, patril sudcovi príplatok v zodpovedajúcej výške za každý mesiac výkonu funkcie. Základom na výpočet príplatku k dôchodku bola suma priznaného dôchodku (§ 95 ods. 3 zákona o sudcoch). Podľa čl. I zákona č. 586/2004 Z. z. bol okrem iného zmenený aj § 95 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 385/2000 Z. z., keď príplatok k dôchodku sa zmenil na príplatok za výkon funkcie sudcu. Paragraf 151 zákona o sudcoch a prísediacich bol doplnený o § 151f a 151g, prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. januára 2005. Podľa § 151f ods. 1 a 2 zákona o sudcoch, výška príplatku za výkon funkcie sudcu je v roku 2005 1 % z priemerného platu sudcu a v roku 2006 0,9 % z priemerného platu sudcu. Podľa § 151g ods. 1 zákona o sudcoch právo na príplatok k dôchodku, ktoré vzniklo sudcovi do 1. januára 2005 a ktoré k tomuto dňu trvá, sa mení dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona na právo na príplatok za výkon funkcie sudcu. Podľa § 151g ods. 3 zákona o sudcoch sudca, ktorý splnil podmienky nároku na výplatu príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu do 1. januára 2005 a jeho nárok ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona trvá, má od účinnosti tohto zákona nárok na výplatu príplatku za výkon funkcie sudcu vo výške určenej podľa tohto zákona; na účely určenia výšky príplatku sa do času výkonu funkcie sudcu započíta celá prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov.

V súvislosti so žalobcom namietanou retroaktivitou zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005 navrhovateľ poukazuje na to, že zásada zákazu retroaktivity je zásadou, „*podľa ktorej právne normy pôsobia do budúcnosti a nie do minulosti, platí aj pre oblasť verejného práva, a to znamená aj pre odvetvie správneho práva. Subjekt, ktorý konal v dobrej viere v určitý zákon a podľa neho sa ja správal, nemal by byť vo svojej dôvere sklamaný. Použitie retroaktivity sa musí v príslušnom zákone výslovne stanoviť, v opačnom*

prípade retroaktivitu novšieho právneho predpisu nemožno vôbec použiť a nemožno ju nahradiť ani výkladom, pretože to by bolo nielen v rozpore so zákonom, ale aj s Ústavou SR. V Ústavnom poriadku SR platí všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení, čo možno vyvodit' z čl. 1 Ústavy SR. “.

Po citácii čl. 1, čl. 2 ods. 2 a 3 a čl. 13 ods. 1 písm. a), b) a c) ústavy sa krajský súd odvoláva na ústavný poriadok Slovenskej republiky, „v ktorom platí všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení, čo možno odvodit' z článku 1 Ústavy SR. K imanentným znakom právneho štátu patrí aj požiadavka právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov. V ústavnom poriadku SR platí zásada, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia. “.

Ako už bolo uvedené, krajský súd rovnako ako žalobca považuje zmenu koncepcie pôvodného príplatku k dôchodku úmerného výške priznaného starobného dôchodku na príplatok za výkon funkcie sudcu úmerný výške priemerného platu sudcu za retroaktívnu v tom zmysle, že pre žalobcu znamená zníženie sumy príplatku v porovnaní s pôvodnou právnou úpravou.

Na tomto mieste možno uviesť, že v období od 1. januára 2004 do 21. januára 2004 bola suma starobného dôchodku žalobcu 21 960 Sk mesačne a suma príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu bola 32 940 Sk. V období od 1. februára 2004 do 30. novembra 2004 bola suma starobného dôchodku žalobcu 22 839 Sk mesačne a suma príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu bola 34 260 Sk mesačne. V období od 1. decembra 2004 do 31. decembra 2004 bola suma starobného dôchodku žalobcu 23 616 Sk mesačne a suma príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu bola 35 430 Sk. Ako bolo uvedené, od 1. januára 2005 bol žalobcovi priznaný príplatok za výkon funkcie sudcu v sume 19 000 Sk mesačne.

Pre upresnenie možno dodať, že žalobca priamo vo svojich žalobách uvádza, že zmenou pojmového označenia príplatku z „príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu“ podľa pôvodného znenia zákona o sudcoch len na „príplatok za výkon funkcie sudcu“, teda len vynechaním slov „k dôchodku“ podľa zákona č. 586/2004 Z. z. sa nič nezmenilo na podstate príplatku, teda na tom, že sa vypláca len tomu sudcovi, ktorý je poberateľom dôchodku a slúži ako príplatok k dôchodku, ktorého výška je závislá od dĺžky výkonu funkcie sudcu. Podstatnou je však zmena úpravy výpočtu výšky príplatku, ktorej účelom je zníženie výšky príplatku spočívajúca v tom, že príplatok sa neodvodzuje od priznaného dôchodku, ale z priemerného platu sudcu.

Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) zastúpená ministerstvom spravodlivosti sa vo svojom stanovisku z 27. januára 2010 k návrhu krajského súdu najskôr venovala vývoju právnej úpravy predmetných príspevkov s tým, že *«zákon č. 385/2000 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2001, zvýšil základné hmotné zabezpečenie sudcov v starobe, resp. invalidite prostredníctvom príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu. Nárok na príplatok mali len tí sudcovia, ktorí skončili výkon funkcie sudcu po 1. januári 2001 a mali nárok na výplatu dôchodkovej dávky. Vyplácanie príplatku nebolo viazané na žiadne ďalšie odvodové zaťaženie sudcov. Ústava garantuje občanom právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, ktoré je zabezpečované prostredníctvom systému sociálneho poistenia. Zákonodarca sa legitímne rozhodol, že konkrétna kategória osôb – sudcovia – má mať nárok, vzhľadom na svoj spoločenský status, na nadštandardnejšie zabezpečenie. Sudcom tak bol vyplácaný príplatok k dôchodku za výkon funkcie sudcu, pričom jeho výška bola viazaná na sumu priznaného dôchodku, a v prípade zvýšenia dôchodku bol valorizovaný aj príplatok, ktorý vyplácalo ako „bonusovú“ dávku Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Keďže výška príplatku bola percentuálne viazaná na sumu priznaného dôchodku, je možné tvrdiť, že výška príplatku nebola odvodená od konkrétnej veličiny, ale bola viazaná na nastavený systém sociálneho poistenia.»*

Vláda vo svojom stanovisku ďalej uviedla, že *«zákonom č. 586/2004 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 385/2000 Z. z., sa od 1. januára 2005 výrazne zmenila povaha*

sociálneho zabezpečenia sudcov. Citovaným zákonom boli dotknuté práva nadobudnuté pred účinnosťou zákona, avšak tieto práva neboli popreté, zmenil sa len ich obsah. Zákon č. 586/2004 Z. z. nezakladal právne následky do minulosti, ale do budúcnosti modifikoval právne následky založené podľa skorších zákonov a teda zjavne išlo o tzv. nepriamu retroaktivitu. Podľa novej právnej úpravy výška príplatku nebola od 1. januára 2005 viazaná na sumu priznaného dôchodku, ale na priemernú nominálnu mesačnú mzdu zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky t. j. na konkrétnu veličinu.

Vzhľadom na to, že ústavný súd sa obdobnou problematikou precedentne zaoberal v konaní č. PL. ÚS 10/06, možno ústavnosť napadnutých ustanovení zákona č. 385/2000 Z. z. odvodit' z niektorých záverov predmetného nálezu ústavného súdu, a to najmä

- široký priestor zákonodarcu k nearbitrárnej modifikácii nadobudnutých práv v prípade práv, ktoré „štát ľubovoľne ustanovuje“ (bod 10),*
- príplatok k dôchodku prokurátora nemožno považovať za sociálne právo (bod 11),*
- široký priestor zákonodarcu pri rozpočtovo hradených dávkach sociálneho zabezpečenia tak, aby si počínal plne legitímne a nearbitrárne (bod 13),*
- napadnutou novelou zákonodarca nastavil nové pravidlá prispôsobené aktuálnemu konceptu sociálneho poistenia, ktoré odôvodnene predpokladajú jeho trvácnosť (bod 14).*

V prejednávacom prípade sú skutočnosti tak podobné, že odlišný postoj ústavného súdu sa nezdá byť odôvodneným, a preto toto stanovisko sa prikláňa k tomu, aby sa podnetu navrhovateľa nevyhovelo.».

V nadväznosti na uvedené vláda navrhla, aby ústavný súd návrhu krajského súdu v konaní vo veci samej nevyhovelo.

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), zastúpená jej predsedom, podobne ako vláda poukázala vo svojom stanovisku k návrhu zo 4. februára 2010 na niektoré aspekty genézy inštitútu príplatku k dôchodku sudcu. Uviedla, že príplatok bol koncipovaný ako určité vyjadrenie osobitostí výkonu funkcie sudcu za činnosť, ktorá predstavuje najmä rozhodovanie konfliktov. Výška tohto príplatku bola determinovaná výškou priznaného dôchodku (3,75 % z priznaného dôchodku sudcu za každý rok výkonu

funkcie, najviac však za 40 rokov). Prijatím zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) sa výrazne zvýšil základ pre výpočet dôchodku, čím došlo k nárastu príplatku k dôchodku. Predkladateľ v dôvodovej správe uvádza, že percentuálny podiel (3,75 % z priznaného dôchodku) určený pôvodne prijatým zákonom o súdoch sa po prijatí zákona o sociálnom poistení dostal do zjavného rozporu s charakterom príplatku k dôchodku. Takáto úprava znamenala nárast neprimerane vysokých starobných dôchodkov a nezodpovedá aktuálnemu trendu dôchodkového zabezpečenia vo všeobecnosti, pretože výška dôchodku sudcu spolu s príplatkom sa rovnala platu sudcu. Vzhľadom na závažné zmeny v právnej úprave sociálneho poistenia bolo teda potrebné na ne reagovať aj v oblasti príplatku k dôchodku sudcu.

V stanovisku národnej rady sa ďalej pripomína, že predkladateľ pri prerokovaní návrhu novely zákona o sudcoch uviedol, *„že transformácia pôvodného príplatku k dôchodku na príplatok za výkon funkcie sudcu zabezpečí vyplácanie príplatku za výkon funkcie tak, aby príplatok vyjadroval rovnomerne a spravodlivo jeho cieľ zabezpečiť sudcom poskytovanie systémovej dávky vyjadrujúcej zabezpečenie primeraného postavenia aj po skončení výkonu funkcie. Príplatok sa neviaže na dôchodok, ktorý priznáva Sociálna poisťovňa, ale jeho výška závisí od výpočtového základu, ktorým je príslušné percento z priemerného platu sudcu.*

S účinnosťou od 1. januára 2005 sa právo na príplatok k dôchodku, ktoré vzniklo do 1. januára 2005, a ktoré k tomuto dňu trvá, mení na právo na príplatok za výkon funkcie sudcu (§ 151g ods. 1). Podľa § 151g ods. 3 sudca, ktorý splnil podmienky nároku na výplatu príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu do 1. januára 2005 a jeho nárok ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona (č. 586/2004 Z. z.) trvá, má od 1. januára 2005 nárok na výplatu príplatku za výkon funkcie sudcu vo výške určenej podľa tohto zákona (§ 151g ods. 3). Zároveň sa ustanovuje, že na účely určenia výšky príplatku sa do času výkonu funkcie sudcu započíta celá prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov. To znamená, že pre tieto prípady neplatí obmedzenie ustanovené v § 95 ods. 5 zákona č. 385/2000 Z. z. Na základe tejto úpravy je u žalobcu

príplatok za výkon funkcie (od 1. januára 2005) nižší ako pôvodný príplatok k dôchodku priznaný podľa úpravy platnej do 31. 12. 2004.“.

V danom prípade podľa názoru národnej rady nejde o retroaktívne ustanovenie. V súlade s názorom ústavného súdu (PL. ÚS 25/05) národná rada vychádza z toho, že prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Malo by však ísť o také riešenie, ktoré by sa napriek „stretnutiu s časom“ vyhlo priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych noriem vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť. Predseda národnej rady zároveň konštatuje, že prechodné ustanovenie § 151g ods. 1 a 3 zákona o sudcoch zodpovedá uvedeným zásadám, a preto nie je v rozpore s princípmi právneho štátu, teda ani s čl. 1 ods. 1 ústavy. Pokiaľ ide o nároky upravené v § 151g ods. 1 a 3 zákona o sudcoch, tieto podľa názoru národnej rady nezakladajú právne účinky do minulosti, ale iba do budúcnosti. V danom prípade ide o inštitút nepravej retroaktivity, ktorý slúži na zabezpečenie kontinuity a stability právnych vzťahov vzniknutých a existujúcich v pôsobnosti dvoch časovo a vecne odlišných právnych úprav.

Národná rada napokon súhlasí s názorom, že nepravá retroaktivita sa nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov, ale pri posudzovaní spôsobu legislatívneho riešenia intertemporality zohráva svoju úlohu nielen miera odlišnosti novej a starej úpravy, ale i spoločenská naliehavosť zavedenia novej právnej úpravy. V danom kontexte možno uviesť, že zákonodarca uznal dôvody predkladateľa na zmenu právnej úpravy za závažné a predmetný zákon schválil.

Ústavný súd považuje za vhodné upriamiť pozornosť aj na niektoré časti parlamentnej rozpravy z tretieho dňa rokovania 31. schôdze národnej rady (3. volebné obdobie) z 9. septembra 2004 o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon

č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch“). V druhom čítaní o návrhu zákona podpredseda vlády a minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“) uviedol, že predmetný príplatok nie je zahrnutý medzi dávky sociálneho poistenia podľa zákona o sociálnom poistení, a preto nemá opodstatnenie ho viazať na starobný alebo invalidný dôchodok. Ďalej uviedol, že transformácia pôvodného príplatku k dôchodku na príplatok za výkon funkcie sudcu alebo prokurátora od účinnosti navrhovanej právnej úpravy zabezpečí vyplácanie príplatku za výkon funkcie tak, aby príplatok vyjadroval rovnomerne a spravodlivo jeho cieľ – zabezpečiť sudcom a prokurátorom vyplácanie systémovej dávky vyjadrujúcej zabezpečenie primeraného postavenia tejto kategórie právnických povolání aj po skončení výkonu funkcie. V návrhu zákona je navrhnuté degresívne určovanie percenta príplatku od 1,30 % v roku 2005 cez 1,25 % v roku 2006 až po 1 % v roku 2007 a v rokoch nasledujúcich. Návrh podľa ministra spravodlivosti rešpektuje všetky odporúčania medzinárodných orgánov a inštitúcií týkajúcich sa sudcov a prokurátorov a ich ústavného postavenia a svojou úpravou im dáva možnosť voľby, či za vopred jasne určených pravidiel budú vykonávať funkciu sudcu alebo prokurátora ďalej, alebo požiadajú o jej skončenie a odchod do dôchodku. Navrhovaná právna úprava okrem iného zohľadňuje aj tento aspekt a má zabrániť hromadnému odchodu vysokého počtu sudcov a prokurátorov do dôchodku, čo by mohlo mať výrazne destabilizujúci účinok na fungovanie justície. Funkcia sudcu a prokurátora je funkciou doživotnou a prináša so sebou celý rad obmedzení. Medzi ne patrí aj obmedzenie nemať žiadny iný príjem okrem príjmu sudcu a prokurátora. Služba sudcu a prokurátora je odlišná od iných právnických povolání. Zabezpečuje fungovanie štátu tým, že vymáha zákon. Je preto dôležité, aby sa odlíšenie prejavilo minimálne v tom, že sudca alebo prokurátor bude za výkon funkcie dostávať primeraný príplatok v čase, keď výkon svojej funkcie po dlhom celoživotnom pôsobení skončí. Poslankyňa Ľ. N. uviedla, že už počas prerokovania zákona o sociálnom poistení boli zo strany poslancov námietky, že bez novely zákona o sudcoch a zákona o prokurátoroch dôjde k neadekvátnemu nárastu dôchodkových príjmov sudcov a prokurátorov. Ďalej uviedla, že v roku 2004 priemerné dôchodkové príjmy sudcov a prokurátorov boli

22 270 Sk a v roku 2007 by dosiahli úroveň 27 270 Sk. Aj po prijatí novely teda pôjde o podstatné zvýšenie dôchodkových príjmov sudcov a prokurátorov, čo je v súlade s konštrukciou zákona o sociálnom poistení. Úlohou Výboru pre sociálne veci (ďalej len „výbor“) je strážiť, aby existovala istá solidarita medzi všetkými skupinami obyvateľstva. Podľa poslankyne Ľ. N. návrh vychádza práve z toho, že upravuje dôchodkové príjmy sudcov a prokurátorov v kontexte s ostatnými dôchodkovými príjmami ostatného obyvateľstva. Menovaná poslankyňa tak navrhla zmeniť regresívne určovanie percenta príplatku od 1 % v roku 2005 cez 0,9 % v roku 2006 až po 0,8 % v roku 2007 a v rokoch nasledujúcich. Tento pozmeňovací návrh bol prijatý výborom a neskôr schválený. Napokon poslanec J. B. prezentoval vývoj právnej úpravy dôchodkov vo vzťahu k sudcom a prokurátorom až po prijatie zákona o sociálnom poistení. Uviedol, že kým dôchodková reforma nebola, bolo nutné podporiť sudcov a prokurátorov príplatkom k dôchodku. To znamená, že ak sudcovi vyrátali dôchodok 6 300 Sk, tak on si ho počas svojej profesionálnej kariéry mohol zvýšiť takmer o 150 %. Takto mohol mať 150 % k 6 000 Sk, čo je 15 000 Sk. Situácia sa zmenila prijatím zákona o sociálnom poistení, v ktorom bol odstránený maximálny dôchodok a zároveň sa umožnilo pracovať a poberať dôchodok. Druhá uvedená skutočnosť sa však netýka sudcov a prokurátorov. Poslanec J. B. podporil korekciu koeficientov, pričom vyslovil domnienku, že systém bude aj po prijatí vládneho návrhu a pozmeňovacích návrhov stále vo vzťahu k sudcom a prokurátorom veľmi výhodný.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie krajský súd prípisom zo 17. decembra 2009 na výzvu ústavného súdu oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní v danej veci. Predseda národnej rady na výzvu ústavného súdu odpovedal listom zo 4. februára 2010, v ktorom rovnako ako krajský súd uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní vo veci. Napokon s upustením od ústneho pojednávania súhlasil aj vedľajší účastník vo svojom stanovisku z 27. januára 2010. Vzhľadom na uvedené ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) upustil v danej veci od ústneho

pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prerokúvanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

Na návrh krajského súdu je predmetom posudzovania v tomto konaní súlad § 151g ods. 1 a 3 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005 s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Pretože okolnosti tejto veci sú obdobné ústavnoprávnym problémom, ktoré ústavný súd už riešil v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/06 z 24. júna 2009 v spojitosti s § 263a ods. 5 zákona o prokurátoroch, ako aj so zreteľom na rovnaký účel napadnutých ustanovení zákona o sudcoch, aplikovateľnosť záverov obsiahnutých v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/06 obstojí podľa názoru ústavného súdu aj v tomto konaní, a preto z nich možno vychádzať a, pokiaľ ide o hlavné argumenty v podrobnostiach, na ne odkázať.

Napadnuté ustanovenia

Podľa § 151g ods. 1 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005 „Právo na príplatok k dôchodku, ktoré vzniklo sudcovi do 1. januára 2005 a ktoré k tomuto dňu trvá, sa mení dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona na právo na príplatok za výkon funkcie sudcu.“.

Podľa § 151g ods. 3 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005 „Sudca, ktorý splnil podmienky nároku na výplatu príplatku k dôchodku za výkon funkcie sudcu do 1. januára 2005 a jeho nárok ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona trvá, má od účinnosti tohto zákona nárok na výplatu príplatku za výkon funkcie sudcu vo výške určenej podľa tohto zákona; na účely určenia výšky príplatku sa do času výkonu funkcie sudcu započíta celá prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov.“.

Napadnuté ustanovenia bezprostredne súvisia s ustanoveniami § 95 ods. 4 a 5 a § 151f ods. 1 a 3 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005.

Podľa ustanovenia § 95 ods. 4 a 5 zákona č. 385/2000 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2005:

„(4) Výška mesačného príplatku za výkon funkcie sudcu je za každý celý rok výkonu funkcie sudcu 0,8 % z priemerného platu sudcu. Ak výkon funkcie sudcu netrval celý rok, patrí sudcovi pomerná časť príplatku za výkon funkcie sudcu za každý aj začatý mesiac výkonu funkcie sudcu.

(5) Príplatok za výkon funkcie sudcu patrí sudcovi najviac za 35 rokov výkonu funkcie.“

Podľa ustanovenia § 151f ods. 1 zákona o sudcoch „Výška príplatku za výkon funkcie sudcu je v roku 2005 1 % z priemerného platu sudcu. Ak výkon funkcie sudcu netrval celý rok, patrí sudcovi pomerná časť príplatku za výkon funkcie sudcu za každý aj začatý mesiac výkonu funkcie. Príplatok za výkon funkcie patrí sudcovi najviac za 35 rokov výkonu funkcie.“.

Podľa ustanovenia § 151f ods. 2 zákona o sudcoch „Výška príplatku za výkon funkcie sudcu je v roku 2006 0,9 % z priemerného platu sudcu. Ak výkon funkcie sudcu netrval celý rok, patrí sudcovi pomerná časť príplatku za výkon funkcie sudcu za každý aj začatý mesiac výkonu funkcie. Príplatok za výkon funkcie patrí sudcovi najviac za 35 rokov výkonu funkcie.“ .

Podstatou predmetnej veci je preskúmanie skutočnosti, či napadnuté ustanovenia zavedením nového príplatku za výkon funkcie sudcu aj pre skupinu bývalých sudcov – starobných dôchodcov, ktorí odišli do starobného dôchodku v roku 2004, prípadne skôr, a pred 1. januárom 2005 poberali pôvodný, vyšší príplatok k dôchodku za výkon funkcie sudcu – a teda nezachovaním pôvodnej výšky príplatku sú v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, t. j. s princípom právnej istoty, resp. či možno z hľadiska uvedeného princípu priznať zákonom č. 586/2004 Z. z. zavedený príplatok za výkon funkcie sudcu aj tým bývalým sudcom, ktorým bol priznaný dôchodok pred účinnosťou tohto zákona, teda pred 1. januárom 2005. Navrhovateľ stotožňujúc sa s názorom žalobcu tvrdí, že rozhodnutia o priznaní príplatkov k dôchodku za výkon funkcie sudcu, ktoré sa stali právoplatnými pred uvedeným dátumom, už nemožno meniť.

Ústavný súd sa musel najprv vysporiadať s námietkou, či napadnuté ustanovenia napĺňajú znaky retroaktivity, keďže ide o ťažiskovú a takmer výhradnú námietku navrhovateľa a žalobcu.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že významná časť jeho aktuálnej rozhodovacej činnosti súvisí s časovou pôsobnosťou právnych noriem (porov. napríklad PLz. ÚS 1/06, I. ÚS 212/06, PL. ÚS 25/05, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 11/08, PL. ÚS 19/08). Náhle zmeny pravidiel vyžadujú nezriedka z ústavnoprávneho hľadiska zvýšenú pozornosť, ktorú im preto ústavný súd aj v potrebnom rozsahu venuje. Každý prípad je však osobitý a vyžaduje si dôkladné zhodnotenie všetkých okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním vychádzajúcim z tradície (pôvodne nemeckej) administratívistiky (porov. tiež Hendrych, D.: Správni právo, obecná časť. 7. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, s. 813). Takéto legitímne očakávanie, účelom ktorého je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci, je potrebné metodicky odlišovať od konceptu legitímneho očakávania, ktorým Európsky súd

pre ľudské práva definuje predmet ochrany, a teda aplikovateľnosť čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Predmetná vec je špecifická tým, že sa týka právnej situácie, kde štát zákonom zaviazal sám seba na poskytovanie opakujúceho sa plnenia najprv príplatku k dôchodku a potom príplatku za výkon funkcie sudcu. Navrhovateľ vychádza z predstavy, že ak sa štát v minulosti zaviazal pravidelne vyplácať dávky podľa zákonom ustanoveného vzorca, tak zmena pravidiel znamenajúca zníženie dávky je „pravo-retroaktívna“, pretože mení pravidlo ustanovené v minulosti. Navrhovateľ sa v podstate domnieva, že uzákonenie ustanoveného vzorca v kombinácii s opakujúcim sa charakterom dávok znamená, že tieto dávky sa nesmú znížiť, pretože v opačnom prípade zákonodarca vlastne prikazuje strpenie zníženia priznaných dávok, hoci sa v (skutkových) parametroch príjemcu dávky nič nezmenilo.

Právna norma môže byť charakterizovaná ako „pravo-retroaktívna“, ak dnes ustanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy tak, akoby tieto právne následky platili už včera (porov. zmienku v náleze PL. ÚS 10/04). Preto, ak v minulosti niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému obdobiu toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom období niekto mal nejaké právo, zákon predstiera, že uvedený subjekt dané právo nemal alebo že išlo o iné právo. V okolnostiach danej veci je nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti. V predmetnej veci bolo zmenené pravidlo pochádzajúce z minulosti, ale splatné dávky, na ktoré mal žalobca do účinnosti napadnutej novely nárok, neboli zmenené či odobraté, čiže nové pravidlá neboli aplikované na minulosť. Ilustratívne povedané, (I) predtým platilo, že ak je osoba bývalý sudca a starobný dôchodca, tak mala predtým dôchodok vypočítaný (a aj vyplácaný) podľa platného vzorca. Teraz sa pravidlo zmenilo a od terajška platí, že bývalý sudca a starobný dôchodca bude mať príplatok (odo dneška do budúcnosti) vypočítaný podľa dnešného vzorca, s ktorým sa dnes môže oboznámiť z právneho predpisu. Situácia uvedená v bode I je retroaktivitou nepravou. (II) – V súčasnosti platí, že ak je osoba bývalý sudca a starobný dôchodca s nárokom na príplatok vypočítaný podľa dosiaľ uplatňovaného vzorca – tak teraz

sú jej aj tieto minulé príplatky (tie, na ktoré jej vznikol nárok pred zmenou pravidiel) vypočítané a vyplatené v terajšej – zníženej výške. V súčasnosti sa žiada povinnosť strpieť zníženie minulého príspevku, pričom dosiaľ sa s tým nedalo oboznámiť z právneho predpisu. Situácia uvedený v bode II je pravou retroaktivitou (porov.: Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů z hlediska práva ústavního. Praha 1933, s. 71 a nasl.). Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenia jednoznačne nevykazujú znaky pravej retroaktivity. V tomto bode možno súhlasiť s argumentáciou národnej rady a vlády. K námietke žalobcu, resp. navrhovateľa, že nové ustanovenia zákona sú retroaktívne, pretože menia práva a povinnosti založené skutočnosťami, ktoré sa uznávali za právne skutočnosti v čase predtým platného (predchádzajúceho) znenia zákona, možno uviesť, že minulé aj súčasná úprava vychádzajú zo skutočností, ktoré už nastali (odchod sudcu do starobného dôchodku s určitým počtom odpracovaných rokov atď.), ale nová úprava len smerom do budúcnosti priradila týmto skutočnostiam iné právo, konkrétne právo na výpočet inak nazvaného príplatku novým spôsobom.

Ústavný súd konštatuje, že namietaná novela tým, že výlučne do budúcnosti mení vzorec na výpočet príspevku, zjavne napĺňa znaky tzv. nepravej retroaktivity, prípadne tzv. okamžitého účinku zákona (porov.: Petrlík, D.: Retroaktivita právních předpisů v komunitárním právu. Praha: Linde 2005, s. 37).

K možnému zásahu objektívnym právom (napadnutá novela) do subjektívnych – nadobudnutých práv do budúcnosti je nutné uviesť, že vymedzenie konkrétneho subjektívneho nadobudnutého práva je interpretačnou otázkou. Nepochybne je nadobudnutým právom nárok na konkrétnu dávku, ktorá bola splatná podľa predchádzajúceho predpisu. K zásahu do takého nároku však nedošlo a taký zásah nebol ani namietaný. Technicky je nadobudnutým právom aj právo na príspevok vo výške nie nižšej, ako vo výške vypočítanej na základe pôvodného vzorca v tom zmysle, že ak by nebol zmenený zákon, tak by bol štát povinný plniť zodpovedajúcu povinnosť. V okolnostiach danej veci však nejde o nadobudnuté právo hodné momentálnej špeciálnej ústavnej ochrany, čo vyplýva hlavne z charakteru samotného príspevku a kontextu jeho modifikácie.

Teória rozlišuje medzi právami, ktoré štát zákonom uznáva (typicky napr. práva vyplývajúce zo zmluvnej autonómie súkromného práva), a právami, ktoré štát ustanovuje. V druhom prípade, pod ktorý spadá aj prerokúvaná vec, má zákonodarca značný priestor na nearbitránu modifikáciu, dokonca aj na zrušenie takto priznaného práva. Ústavný súd konštatuje, že v danom prípade nedošlo k porušeniu nadobudnutého práva v intenzite znamenajúcej porušenie čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd dospel k názoru, že napadnutá norma vykazuje znaky nepravnej retroaktivity. Ani takáto zmena smerujúca do budúcnosti však nemusí byť bez ústavného kontextu, pretože ak výrazne zhoršuje doterajšiu právnu pozíciu jednotlivca, potom môže byť v kolízii s princípom ochrany legitímneho očakávania. Pravá retroaktivita je v porovnaní s nepravou retroaktivitou extrémnym zásahom do princípu právnej istoty. Ako bolo naznačené, nepravá retroaktivita môže tiež ústavne relevantne zasiahnuť do právnej istoty, do legitímneho očakávania. Princíp právnej istoty ako komponent právneho štátu znamená, že v špecifických okolnostiach nesmie byť arbitrárne, bez adekvátneho verejného záujmu zhoršená do budúcnosti právna pozícia jednotlivca (porov. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenska U-I-86/96, časť B.-I., bod 6). V predmetnej veci sa tak podľa názoru ústavného súdu nestalo.

Pre posúdenie ústavnosti napadnutých ustanovení je dôležité objasniť, či príplatok k dôchodku sudcu je sociálnym právom chráneným ústavou. Najprv je dôležité uviesť, že príplatok je špecifické plnenie, ktoré síce nesie niektoré spoločné znaky so starobným dôchodkom (zabezpečenie príjmu v starobe, vyplácanie až do smrti poberateľa, komponent zásluhovosti v počte odpracovaných rokov), ale nemožno ho s ním stotožňovať. Sudcovia nie sú vyňatí zo sociálneho poistenia ako príslušníci niektorých tzv. silových rezortov (§ 1 ods. 3 zákona o sociálnom poistení), z čoho vyplýva, že ich zabezpečenie v starobe je realizované hlavne sociálnym poistením. Účelom poberania príspevku nie je iba finančné zabezpečenie bývalých sudcov po ukončení výkonu funkcie, ale hlavne kompenzácia obmedzení, ktoré mali jeho poberatelia počas výkonu funkcie sudcu. Príplatok nie je vyplácaný z odvodov do Sociálnej poisťovne, ale priamo zo štátneho rozpočtu, z rozpočtovej kapitoly ministerstva spravodlivosti. Z hľadiska teórie práva sociálneho

zabezpečenia by išlo skôr o tzv. nesystémovú dávku, dávku vyplácanú z rozpočtu bez reflexie v pôvodných príspevkoch poberateľa. Tiež je vhodné poznamenať, že pôvodný príspevok bol zavedený v roku 2001 spolu s obdobným príspevkom prokurátorom v rámci reforiem smerujúcich aj k finančnej stabilizácii justičných inštitúcií, pričom príspevku predtým nepredchádzalo žiadne obdobné plnenie od štátu. Z uvedeného podľa názoru ústavného súdu vyplýva, že príplatok k dôchodku sudcu nemožno považovať za sociálne právo, aj keď sa v dôvodovej správe dáva do súvisu s čl. 39 ods. 1 ústavy. V tomto bode možno tiež súhlasiť s argumentáciou vlády.

Sociálne práva uvedené v ústavnom texte sú veľmi ekonomicky a politicky podmienené. Prostredníctvom všeobecných súdov sa ich možno domáhať len na základe zákonov, nie priamo na základe ústavy (porov. PL. ÚS 12/01). Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu hlavne plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimátnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte. Možno však pripomenúť, že ústavný súd už izolovane aplikujúc čl. 1 ods. 1 ústavy – princíp právnej istoty nálezom sp. zn. PL. ÚS 25/05 zasiahol do reformy invalidných dôchodkov a taktiež nálezom sp. zn. PL. ÚS 16/06 zrušil dočasnú suspendáciu valorizačného mechanizmu starobných dôchodkov (porov. Sadurski, W: *Rights Before Courts, A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. 2nd edition. Springer 2008, s. 181 a nasl.).

Ústavný súd už v predmetnej veci fakticky konštatoval, že príplatok k dôchodku sudcu nepovažuje za sociálnu dávku. Ak má zákonodarca pri rozpočtovo hrađených dávkach sociálneho zabezpečenia široký priestor na uváženie, tak pri predmetnom príplatku je tento priestor ešte širší. V rámci tohto priestoru si zákonodarca počínal plne legitímne a nearbitrárne.

Z hľadiska kontextu zníženia príplatku je veľmi dôležité upozorniť na to, že k pôvodnému radikálnemu zvýšeniu príplatku nedošlo novelou zákona o sudcoch, ale skutočnosťou, že od 1. januára 2004 vstúpil do účinnosti nový zákon o sociálnom

poistení. Ide teda o tzv. nepriamu novelu. Súčasťou novej koncepcie starobných dôchodkov je aj zvýšenie zásluhovosti a odstránenie horného limitu výšky starobných dôchodkov. Ako už bolo uvedené, vzorec výpočtu výšky pôvodného príplatku bol násobkom výšky starobného dôchodku. Spojením nového veľkorysejšieho výpočtu starobného dôchodku so vzorcom príplatku, ktorý bol zosúladený so zákonom č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 100/1988 Zb.“), sa výška príplatku podstatne zvýšila. Priamym úmyslom zákonodarcu bolo teda zmeniť koncepciu starobného dôchodku, nie zvýšiť príplatok k dôchodku sudcu. Zákonodarca napadnutou novelou reagoval na novú koncepciu, koncepciu dôchodkového poistenia, a to nie „prvoplánovo“ jednoduchým znížením násobku starobného dôchodku, ale celkovou zmenou koncepcie príplatku. Nepochybne možno pripustiť, že účel novely spočíval aj v znížení nárokov na finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Zákonodarca novelou legitímne odstránil neadekvátny motív k odchodu do dôchodku spočívajúci v extrémne vysokom príspevku. Taktiež racionálne zaviedol koncept „zásluhovosti,“ pretože príplatok je násobkom praxe a priemerného platu sudcu, a nie násobkom praxe a starobného dôchodku, ktorého výška mohla byť ovplyvnená aj iným spôsobom, ako len výkonom funkcie sudcu, napr. v súkromnej sfére. Dôvodová správa v tejto súvislosti uvádza, že výmera dôchodku nemusí súvisieť iba s výkonom funkcie sudcu. Možno konštatovať, že zákonodarca neznížil arbitrárne príspevok, ktorý by predtým vedome novelou zákona o sudcoch zvýšil, ale nastavil napadnutou novelou nové pravidlá prispôsobené aktuálnej koncepcii sociálneho poistenia. Vychádzajúc zo súčasného právneho stavu možno dôvodne predpokladať jeho dlhodobejšiu stabilitu.

Žalobca sa v prerušených konaniach pred krajským súdom domáha proti žalovanému preskúmania jeho dvoch rozhodnutí, ktoré boli vydané v jeden deň pod jedným číslom:

1. Rozhodnutie č. 10053/2004-41 z 28. novembra 2005, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, na základe ktorého bol žalobcovi priznaný príplatok za výkon funkcie sudcu od 1. januára 2005 do 31. augusta 2005 v sume 19 000 Sk. Možno uviesť, že výška starobného dôchodku priznaného žalovanému od 1. januára 2004 činila 21 960 Sk a následne bola táto suma valorizovaná až na 23 616 Sk s účinnosťou od 1. decembra 2004.

2. Rozhodnutie č. 10053/2004-41 z 28. novembra 2005, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, na základe ktorého bol žalobcovi s účinnosťou od 1. septembra 2005 priznaný mesačný príplatok za výkon funkcie sudcu v sume 19 000 Sk mesačne so započítaním doby výkonu funkcie sudcu 40 rokov [1 % zo sumy 47 500 Sk (priemerný plat sudcu) x 40 (doba výkonu funkcie sudcu), t. j. $40 \times 475 = 19\,000$ Sk].

Možno nadviazať a upresniť, že pôvodná výška príplatku bola násobkom počtu odpracovaných rokov vyjadrených v decimálnej sústave; maximálny počet rokov obmedzil zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení účinnom do 31. decembra 2004 na 40 rokov výkonu funkcie a bezrozmerného faktora 3,75 % (základu, t. j. sumy priznaného dôchodku). Nový príplatok za rok 2005 je násobkom počtu odpracovaných rokov vyjadrených v decimálnej sústave, priemerného platu sudcu a bezrozmerného faktora 1 % (§ 95 ods. 4 zákona o sudcoch).

Absolútne hodnoty samotnej výšky dočasne vyplácaného príplatku, ako aj ich pomer k starobnému dôchodku indikujú, že išlo o zhodu špecifických okolností, nie o dlhodobý zámer zákonodarcu. Výška príplatku aj po úprave nielen spolu so starobným dôchodkom (maximálny starobný dôchodok podľa ostatného znenia zákona č. 100/1988 Zb. neprevyšoval 10 000 Sk), ale aj sama osebe garantuje životnú úroveň, ktorá nemôže znamenať riziko ohrozenia ľudskej dôstojnosti.

Uvedenú argumentáciu možno vyjadriť a verifikovať aj prostredníctvom princípu proporcionality tým spôsobom, že zavedenie nového, nižšieho príplatku možno vnímať ako zásah do majetkovej sféry dotknutých osôb (k proporcionalite porov. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 67/07, II. ÚS 152/08 bod 38, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 1/06, II. ÚS 326/09 bod 20; Holländer, P.: Ústavněprávní argumentace. Praha: Linde nakladatelství, s. r. o. 2003, s. 22; Havelková, B.: Rovnost v odměňování žen a mužů. Praha: Auditorium 2007, s. 97; Hogg, P.W.: Constitutional Law of Canada, Carswell. Toronto: Student Edition 2001, s. 727; Kosař, D.: Kolize základních práv v judikatuře

Ústavního soudu ČR. Jurisprudence 1/2008, s. 3 a nasl.; Hufen, F: Staatsrecht II. Grundrechte. München: Verlag C. H. Beck, 2007, s. 119 a nasl., Melzer, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 60 a nasl.). Najprv je nutné zistiť, či obmedzenie základného práva sa deje zákonom. Táto podmienka je v predmetnej veci abstraktnej kontroly ustanovenia zákona splnená. V ďalšom je princíp proporcionality klasicky založený na týchto troch krokoch. Prvým krokom je hľadisko vhodnosti, resp. dostatočne dôležitého cieľa a racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti, použitia čo najviac ohľaduplnejších – šetrnejších prostriedkov. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom slova zmysle.

Obsahom prvého kroku je posudzovanie právnej normy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Samoučelné, zbytočné obmedzenie základného práva je ústavne neprípustné. Zákonná norma musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu. Pretože účel preskúmvanej normy nebýva obvykle explicitne stanovený, jeho identifikácia nie je jednoznačná. V predmetnej veci prichádzajú ako ciele do úvahy jednak rozumné rozpočtové hospodárenie štátu pri zachovaní podstaty príplatku a taktiež personálna stabilita justície. Uvedené ciele ústavný súd považuje za legitímne. Obsahom druhej zložky prvého kroku je zisťovanie, či preskúmvaná norma je racionálne previazaná s cieľom (rational connection test). Ústavný súd zisťuje, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ. Nie je sporné, že nová koncepcia príplatku je šetrnejšia k verejným zdrojom, a možno vysloviť názor, že zrealnením výšky príplatku umožňuje realistické a uvážlivé rozhodovanie služobne starších sudcov o odchode do starobného dôchodku. Možno teda konštatovať, že právna norma umožňuje dosiahnuť legitímny cieľ.

Test nevyhnutnosti má preveriť, či zákonné obmedzenie preskúmvanej úrovne je naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nie je k dispozícii menej

obmedzujúci, menej invazívny prostriedok. Myšlienka testu spočíva v tom, že právna norma nemá obmedzovať základné právo alebo slobodu viac než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, alebo inak, že právna norma má dosahovať cieľ najmenej ľudskoprávne radikálnym spôsobom. Prípady, keď sú navzájom vyvažované majetková sféra jednotlivcov voči verejným rozpočtom, sú špecifické aj tým, že poľahky možno nájsť menej invazívny prostriedok spočívajúci v úhrade verejným rozpočtom. Takto však nemožno test nevyhnutnosti zjednodušovať a je nutné ho vykonať buď kontextuálne (PL. ÚS 23/06), alebo prejsť na ďalší krok testu proporcionality (Porov. Grimm, D.: Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence. Volume 57, Number 2, Spring 2007, s. 390). Ústavný súd v okolnostiach danej veci z dôvodu lepšej argumentačnej presvedčivosti druhého prístupu zvolil v predmetnej veci prechod k ďalšiemu kroku testu.

Pretože sa právna norma ukázala ako vhodná a zároveň nevyhnutná na dosiahnutie legitímnych cieľov, ústavný súd napokon musí ešte raz vyvažovať, či má v danom prípade predsa len prevážiť ochrana majetkovej sféry alebo naopak verejný statok rozumného hospodárenia štátu, teda vykonať test proporcionality v užšom slova zmysle, resp. test váženia – porovnávanie („pomerovania“). Ústavný súd v tejto súvislosti uvádza, že daný zásah – narušenie právnej istoty previazanej s majetkovou sférou dotknutých sudcov – je v predmetnej veci plne ústavnoprávne akceptovateľný. Ústavný súd dospel k tomuto názoru na základe systematického, empirického, kontextového a hodnotového argumentu. Uvedené argumenty umožňujú prehľadne racionalizovať tretí krok testu proporcionality. Systémový argument znamená zvažovanie zmyslu a zaradenie dotknutého základného práva v systéme základných práv a slobôd. Empirický argument má na mysli faktickú závažnosť javu, ktorý je spojený s ochranou určitého základného práva. Kontextový argument zahŕňa ďalšie negatívne dopady obmedzenia jedného základného práva v dôsledku uprednostnenia iného. Napokon hodnotový argument predstavuje zvažovanie pozitív v kolízii sa nachádzajúcich základných práv vzhľadom na akceptovanú hierarchiu hodnôt.

Zo systémového hľadiska treba konštatovať, že majetková sféra sudcov – dôchodcov, ak je vnímaná z hľadiska zmyslu a funkcie príplatku, je v zásade nezasiahnutá. Možno pripustiť, že pokles príplatku v izolovanom pohľade by mohol byť vnímaný ako nie

zanedbateľný zásah do majetkovej sféry. Berúc však do úvahy funkciu príplatku vrátane zachovania dôstojného štandardu počas starobného dôchodku, a to zvlášť v porovnaní s inými starobnými dôchodcami, a taktiež berúc do úvahy rozpočtové možnosti štátu je daný zásah minimálny. Nominálne boli síce jednotlivci finančne dotknutí, ale vzhľadom na ročné oneskorenie zákonodarcu pri prispôbení koncepcie príplatku novému dôchodkovému systému materiálne o narušenie majetkovej sféry nešlo, skôr išlo o akýsi „dočasný bonus pre poberateľov“.

Z empirického hľadiska možno konštatovať, že aj po úprave je výška príplatku plne akceptovateľná, a preto faktická závažnosť zásahu v danom prípade nie je relevantná.

Ústavný súd z pohľadu kontextového nenachádza ďalšie negatívne dopady obmedzenia jedného základného práva v dôsledku uprednostnenia iného.

Napokon nasleduje hodnotový argument, ktorý predstavuje vyvažovanie pozitív v kolízii stojaceho základného práva a verejného záujmu (statku) a vzhľadom na akceptovanú hierarchiu hodnôt vyznieva v prospech verejného záujmu. Parlament sa v danej veci nezachoval arbitrárne, ale rozumným spôsobom prispôbil koncepciu príplatku novému dôchodkovému systému. Verejný rozpočet by bol zbytočne zaťažovaný bez ohľadu na skutočnosť, že by takýto výdaj plnil rozumnú funkciu. Aj demokratický parlament musí mať možnosť reagovať na zmenu situácie, ktorú v danom prípade predstavovalo náročné zavedenie nového dôchodkového systému.

Ústavný súd konštatuje, že právna norma vyjadrená v napadnutých ustanoveniach obstála v teste proporcionality, čo znamená, že je v súlade s právnou istotou previazanou s majetkovou sférou dotknutých osôb.

Ústavný súd vychádzajúc z uvedenej argumentácie v závere konštatuje, že napadnuté ustanovenia nemajú znaky pravej retroaktivity, nenarúšajú nadobudnuté práva ani legitímne očakávanie, pretože predchádzajúca právna úprava nemohla takéto legitímne očakávanie vyvolať.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k nálezu pripája odlišné stanovisko sudcu Milana Ľalíka.

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

V Košiciach 27. októbra 2010