

**Odlišné stanovisko sudcu Libora Duľa
k uzneseniu sp. zn. PL. ÚS 1/2023**

1. V súlade s § 67 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“) pripájam k uzneseniu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 1/2023 z 11. januára 2023 (ďalej aj „uznesenie ústavného súdu“ alebo „oponované uznesenie“) svoje odlišné stanovisko, ktoré sa týka jeho výroku aj odôvodnenia.

2. Plénum ústavného súdu uvedeným uznesením prijalo na ďalšie konanie v celom rozsahu návrh Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky [pôvodne Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“)] na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení“) v znení zákona č. 140/2015 Z. z., teda v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2017, a v znení zákona č. 266/2017 Z. z., teda 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.

3. Zastávam názor, že v prejednávanej veci pri predbežnom prerokovaní návrhu existoval dôvod na odmietnutie návrhu v jeho prevažnej časti ako návrhu podaného zjavne neoprávnenou osobou podľa § 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde z týchto dôvodov:

I. Všeobecné východiská

4. Podstatou odlišného stanoviska je, že pri rozhodovaní tohto typu musia byť rešpektované základné markanty ústavnej úpravy konania o súlade právnych predpisov. Výsledkom takého konania v prípade vyhovenia podanému návrhu je zásah do právneho poriadku prostredníctvom zmeny právneho predpisu, teda normatívneho právneho aktu, a to aj v prípade, ak návrh na konanie podáva všeobecný súd po prerušení konania vo veci, ktorá bude zavŕšená vydaním jeho rozhodnutia ako individuálneho právneho aktu. O konanie podľa čl. 125 ústavy teda ide aj v prípade, ak k jeho iniciácii dôjde postupom podľa čl. 144 ods. 2 ústavy. Článok 125 ústavy teda musí byť bezvýhradne rešpektovaný, resp. nemôže byť v určitej jeho časti (ide o odsek 3 označeného ustanovenia) „takticky“ ignorovaný.

5. V čl. 144 ods. 2 ústavy je okrem aktívnej procesnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na konanie o súlade právnych predpisov vyjadrená (prostredníctvom požiadavky prerušenia konania navrhovateľa) aj podmienka prejudiciality, ktorá je predpokladom využitia pozitívneho rozhodnutia ústavného súdu o podanom návrhu pre rozhodnutie všeobecného súdu v dotknutej veci. Táto podmienka má aspekt vecný, ale aj intertemporálny. Znamená to, že ak sa má nesúladiť týkať ustanovenia právneho predpisu vecne

použiteľného pre rozhodnutie súdu s odlišným výsledkom rozhodovania oproti aktuálnemu právnomu stavu, je potrebné túto okolnosť vyhodnotiť aj vo svetle účinkov normatívnej zmeny vyvolanej vyhovením podanému návrhu v jej relevantnej chronológii. Ak nebude normatívna zmena vyvolaná derogačným nálezom ústavného súdu pre rozhodnutie navrhovateľa použiteľná aj podľa jej časových účinkov, požiadavka prejudiciality nemôže byť splnená. Komplexne ponímaná prejudicialita je zároveň pre všeobecný súd podmienkou možnosti podať návrh na konanie o súlade právnych predpisov oproti iným ústavou aprobovaným návrhovým subjektom navyše (popri konštatácii nesúladu samotného), obdobne ako iná (vecne orientovaná) podmienka pre predsedu súdnej rady a pre verejného ochrancu práv podľa čl. 130 písm. f) a g) ústavy.

6. V popísaných súvislostiach je potrebné skúmať splnenie požiadavky prejudiciality už pri predbežnom prerokovaní podaného návrhu ústavným súdom. Len ak je pre prípad vyhodenia návrhu výsledok zosúladenia právnych predpisov pre rozhodovanie navrhovateľa v ním prerušenom konaní použiteľný, môže byť pre neho derogačný nález ústavného súdu záväzný (čl. 144 ods. 2 ústavy). Taký nález totiž „len“ vyvoláva normatívnu zmenu, ktorá je (až) podkladom pre rozhodnutie súdu v dotknutej veci. Zjednodušene povedané, nie je možné vydať normatívny právny akt (takú vlastnosť všeobecnej záväznosti podľa čl. 125 ods. 6 ústavy a normatívneho zásahu do právneho predpisu spôsobom ustanoveným v čl. 125 ods. 3 ústavy má aj derogačný nález ústavného súdu) výlučne pre konkrétny prípad prejednávaný v súdnom konaní, čo úzko súvisí s generalitou práva, ktorú akcentoval ústavný súd pri rozhodovaní o referendových otázkach (PL. ÚS 7/2021, PL. ÚS 11/2022). Ústavný súd je tu v pozícii „negatívneho zákonodarcu“, nie v pozícii súdu, ktorý rozhodne individuálnym právnym aktom.

7. Inými slovami, bez ohľadu na konkrétny podnet na podanie návrhu zistený v súdnom konaní a transponovaný do návrhu všeobecného súdu po prerušení ním vedeného konania, meritórnemu rozhodovaniu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov predchádza skúmanie súladu dotknutého právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily s výslednou možnosťou vyvolania normatívnej zmeny. V opačnom vyjadrení, v konaní o súlade právnych predpisov nejde o rozhodovanie v konkrétnej veci navrhovateľa, derogačný nález ústavného súdu môže rozhodnutie všeobecného súdu ovplyvniť len vyvolaním použiteľnej zmeny právneho predpisu. Znamená to, že „konkrétna“ kontrola ústavnosti sa v podstatnej fáze jej posudzovania stáva kontrolou „abstraktnou“, teda posudzovaním súladu právnych predpisov v konaní podľa čl. 125 ústavy so záväznosťou tohto ustanovenia v celom jeho obsahu a rozsahu.

8. Pokiaľ ide o dôsledok viazanosti všeobecného súdu právnym názorom ústavného súdu obsiahnutým v rozhodnutí (čl. 144 ods. 2 ústavy), ten sa v prípade pozitívneho rozhodnutia o podanom návrhu prejaví tak, že podľa formulácie právneho názoru je zjavné, či súd môže rozhodnúť už podľa textu právneho predpisu redukovaného výrokom derogačného nálezu ústavného súdu (samotnou stratou účinnosti podľa čl. 125 ods. 3 ústavy) alebo či je potrebné vyčkať na zosúladňovaciu právnu úpravu, ktorej vykonanie označené ústavné ustanovenie vyžaduje od orgánu, ktorý právny predpis vydal. Samozrejme, ak návrhu všeobecného súdu ústavný súd nevyhoví, viazanosť jeho právnym názorom sa prejaví rešpektovaním nezmeneného právneho stavu.

9. V kontexte relevantnej intertemporality je potom rozhodujúcim ustanovením čl. 125 ods. 3 ústavy, ktorý kogentne ustanovuje, aký je právny účinok derogačného nálezu ústavného súdu a ako prebieha mechanizmus uvedenia právnych predpisov do súladu. V tomto smere nie je relevantný subjekt navrhovateľa ani charakter posudzovanej právnej úpravy. Pre konanie o súlade právnych predpisov definoval ústavný sud túto tézu aj publikáciou právnej vety v Zbierke náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 67/2021 (PL. ÚS 5/2021) takto:

«Pokiaľ ide o okruh využiteľných prípadov na podanie návrhu na konanie o súlade právnych predpisov všeobecným súdom po prerušení konania v konkrétnej veci, platí, že hypotéza ustanovenia čl. 144 ods. 2 ústavy je limitovaná účinkami ex nunc derogačného nálezu ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy (s absenciou retroaktivity ním vyvolaného nového právneho stavu). Účinky takého rozhodnutia musia pôsobiť konštantne bez ohľadu na subjekt, ktorý bol úspešným navrhovateľom v konaní o súlade právnych predpisov, vrátane všeobecného súdu (rovnako PL. ÚS 24/2020 – bod 40). Normatívne účinky podľa čl. 125 ods. 3 ústavy podčiarknuté pojmom „všeobecná záväznosť“ (čl. 90 ods. 3 zákona o ústavnom súde) neumožňujú vyvodiť záver o výnimke pre konanie iniciované niektorým z aktívne procesne legitimovaných subjektov (teda ani všeobecným súdom) alebo dokonca o výnimke pre meritórne rozhodnutie v konkrétnom konaní prerušenom všeobecným súdom ako navrhovateľom.»

10. Formulácia čl. 125 ods. 3 ústavy (transponovaná do zákona prostredníctvom § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) nebudí pochybnosť, že vyslovením nesúladu právnych predpisov dochádza, a to až dňom vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“), k strate účinnosti tej časti textu právneho predpisu, ktorá je pokrytá výrokom derogačného nálezu ústavného súdu. Zároveň dochádza k vzniku povinnosti orgánu, ktorý právny predpis vydal, uviesť ho prostredníctvom legislatívnej zmeny do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, a to podľa právneho názoru ústavného súdu vyjadreného v jeho náleze. Len ak je príslušný organ nečinný, dochádza k strate (aj) platnosti dotknutého normatívneho textu (čo postačuje v tých prípadoch, keď je vecne potrebná len redukcia právneho predpisu o určitú časť jeho formulácie, resp. obsahu).

11. Existuje pritom v rámci ústavného aj celého právneho poriadku Slovenskej republiky len jeden inštitút platnosti právneho predpisu a jeden inštitút účinnosti právneho predpisu (s odrazom jeho úpravy vo vzťahu k nadobudnutiu platnosti zákonov v čl. 87 ods. 4 ústavy a všeobecne vo vzťahu k nadobudnutiu platnosti a účinnosti právnych predpisov v § 19 ods. 1 a 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Tieto pojmy musia byť aj jednotne vykladané na posúdenie právnych otázok vo vzťahu k ľubovoľnej súčasti právneho poriadku, ktorého jednota a vnútorná bezrozpornosť je imanentným atribútom právneho štátu.

12. Podstatné je, že „strata“ účinnosti právneho predpisu (teda spôsobilosti, aby na jeho základe vznikali právne vzťahy a v rámci ich obsahu subjektívne práva a povinnosti) nevyvoláva stav fiktívneho (retroaktívneho) nazerania na normatívny stav tak, že účinnosť

právneho predpisu vôbec, teda od jej pôvodného nadobudnutia, nenastala. Právny predpis nadobudne účinnosť určitým dňom a stratí ju môže až následne, chronologicky neskorším dňom vyhlásenia nález u ústavného súdu, ktorým bol vyslovený nesúlad právnych predpisov, ako to výslovne ustanovuje ústava a zákon o ústavnom súde (rovnako to je pri zrušení právneho predpisu orgánom, ktorý ho vydal, výlučne legislatívnou cestou). Ústavodarca sa po zvážení a vyvažovaní všetkých dotknutých ústavných hodnôt rozhodol pre takýto model úpravy uvedenia právnych predpisov rôznej právnej sily do vzájomného súladu, a to kogentne. Z ústavnej úpravy je potom potrebné vychádzať pri výklade všetkých zákonných súvislostí (nie naopak a vytrhnutím z kontextu).

13. Derogačný nález ústavného súdu teda vyvoláva účinky *ex nunc*, ktoré nastanú až jeho vyhlásením v zbierke zákonov. Nejde (naopak) o účinky *ex tunc*, keď by v dôsledku ústavou (resp. na jej základe zákonom) ustanovenej fikcie retroaktivity nastali popísané účinky od začiatku. Ústavný model uvedenia právnych predpisov do súladu je prospektívny, nie spätný a je dvojfázový (činný je najprv ústavný súd a potom orgán, ktorý vydal nesúladný právny predpis), keď sa právny stav pred vyslovením nesúladu právnych predpisov mení na právny stav vyvolaný derogačným nálezhom ústavného súdu vo vzájomnej postupnej, resp. následnej nadväznosti. Popísané účinky nastávajú na základe ústavnej úpravy priamo v dôsledku vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu vyslovujúceho nesúlad právnych predpisov. Ústavný súd ich (na rozdiel od nesúladu samotného) autoritatívne neurčuje, aj keď ich spravidla v odôvodnení svojho derogačného nález u komentuje, k čomu dochádza citáciou už označenej ústavnej, resp. vykonávacej zákonnej úpravy.

14. Voľba právneho stavu ústavným súdom sa prejavuje len v dvoch modifikáciách rovnako upravených v § 84 ods. 1 a § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde, avšak len pre obdobie nasledujúce po strate účinnosti právneho predpisu vyvolanej vyhlásením derogačného nález u ústavného súdu, resp. v prvom z označených prípadov pozastavením účinnosti právneho predpisu.

15. Je nadbytočné vypočítavať derogačné nálezy ústavného súdu, z ktorých odôvodnenia je zrejmé, že vyvolali účinky *ex nunc*, teda nepôsobili retroaktívne (napríklad z rozhodnutí v aktuálnom zložení pléna možno uviesť nález č. k. PL. ÚS 9/2018 zo 4. novembra 2020 – bod 105 odôvodnenia alebo nález č. k. PL. ÚS 19/2017 z 8. júla 2020 – bod 81 odôvodnenia). V poslednom období sa touto otázkou, a to práve pri vyslovení ústavného nesúladu v oblasti výsostne verejnoprávnych (vertikálnych, vrchnostenských) vzťahov, ústavný súd výslovne zaoberal vo svojom náleze č. k. PL. ÚS 4/2021 z 21. decembra 2021 (bod 196 odôvodnenia). Nemožno zároveň v oblasti vertikálnych vzťahov s neopomenuteľnými (dokonca) trestnoprávnymi účinkami nespomenúť nález vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/08 (časť III bod 9 ods. 2 odôvodnenia).

16. Strata účinnosti môže byť aj len dočasná, a to pri pozastavení účinnosti právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 2 a 5 ústavy (§ 78 a nasledujúce zákona o ústavnom súde). Rovnako však nie je spätná a nastáva až dňom vyhlásenia uznesenia ústavného súdu o predmetnej otázke v zbierke zákonov (§ 83 zákona o ústavnom súde).

17. K určitej špecifickej modifikácii účinkov *ex nunc* potom pristupuje zákonná úprava na účel osobitnej reflexie vyslovenia nesúladu právnych predpisov v oblasti trestného práva aj

v netrestnej oblasti v § 93 zákona o ústavnom súde. Nie je účelom tohto stanoviska ich bližšie popisovať (k tomu pozri sp. zn. PL. ÚS 5/2021, body 20 až 20.3 odôvodnenia). Podstatné však je, že ide o výnimku (*lex specialis*) oproti všeobecnej úprave (*lex generalis*) obsiahnutej v § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde, ktorý je transformáciou čl. 125 ods. 3 ústavy do zákona. Možno len dodať, že § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde je vo vzťahu k čl. 125 ods. 3 ústavy v určitom napätí, ktoré však nevyústilo do konania o súlade právnych predpisov. Bez ohľadu na uvedené výnimka nemôže nahradiť základné pravidlo, a teda ho poprieť. To platí aj preto, lebo retroaktivita nemôže byť dovodená len výkladovo, musí byť vždy ustanovená právnym predpisom (PL. ÚS 1/2018 – bod 34 odôvodnenia), keď na označené rozhodnutie nadväzuje aktuálna rozhodovacia línia pléna ústavného súdu vo vzťahu k otázke prejudiciality.

18. Eventuálne ustanovenie spätných účinkov normatívnej zmeny nie je možné bez bližšej úpravy súvisiacich dôsledkov („vysporiadanie“ dosiaľ vzniknutých právnych vzťahov ako neexistentných alebo neplatných, resp. ďalšie konzekvencie vyplývajúce z retroaktivity alebo z niektorých jej prvkov). Takú úlohu § 93 zákona o ústavnom súde plní, ale len v rozsahu týmto ustanovením pokrytých prípadov (obnova konania podľa odseku 1 s následnými účinkami podľa čl. 50 ods. 6 ústavy a § 2 ods. 1 Trestného zákona v trestných veciach a nemožnosť núteného výkonu povinností uložených inými rozhodnutiami podľa odseku 2). Obsahovo v tomto prvku rovnorodá právna úprava Českej republiky (zákon č. 182/1993 Sb.) k popísaným účinkom v § 71 ods. 4 dodáva „Jinak práva a povinnosti z právnických vzťahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.“, keď bez úpravy akéhokoľvek „dotyku“ platí v právnom poriadku Slovenskej republiky to isté.

19. Univerzálne ponímaná retroaktivita derogačného nálezu ústavného súdu s bližšie neupravenými konzekvenciami by mala vo vzťahu k dotknutým právnym predpisom (najmä s dlhším obdobím skoršej účinnosti) ťažko predvídateľné hmotnoprávne a procesné dôsledky (nie je zámerom tohto stanoviska ich popisnejšie predvídať), pričom by bola aj problematicky zlučiteľná s druhou ústavne ustanovenou fázou zosúladňovacieho procesu v podobe legislatívnej úpravy nesúladného právneho predpisu orgánom, ktorý ho vydal. Navyše súdne žaloby by vo vopred neodhadnuteľnom počte prípadov boli podávané práve a len na účel dosiahnuť spätnú zmenu právneho predpisu v prospech žalobcu, ktorému pozitívne právo evidentne nesvedčí, čo by v právnom poriadku vyvolalo stav permanentnej neistoty. Ak by boli (naozaj len hypoteticky) účinky vyslovenia nesúladu právnych predpisov ponímané odlišne vo všeobecnej rovine vyvolanej legislatívnej zmeny (*ex nunc*) a odlišne vo vzťahu k rozhodovaniu vo veci, z ktorej vzišiel podnet na podanie návrhu na konanie o súlade právnych predpisov všeobecným súdom (*ex tunc*), reprezentovalo by to na báze zákona pre konkrétny prípad (opäť sa dostávame ku generalite práva) absurdnú diskrimináciu, resp. sankciu pre všetkých adresátov právnych noriem, ktorí rešpektovali platný právny stav nevyhnutne spojený s prezumpciou súladu právnych predpisov rôznej právnej sily. Taký rešpekt nevylučuje iniciovanie zmeny právneho predpisu, avšak s ustanovením odlišných pravidiel *pro futuro*.

20. V nadväznosti aj na uvedené ústavný súd v aktuálnej rozhodovacej činnosti definoval prípady, v ktorých nie je z intertemporálneho hľadiska problematický návrh všeobecného súdu na konanie o súlade právnych predpisov a keď teda bude podmienka prejudiciality

splnená (PL. ÚS 24/2020 – bod 40 odôvodnenia, PL. ÚS 5/2021 – bod 26 odôvodnenia, PL. ÚS 6/2021 – bod 35 odôvodnenia). Posledným a najuniverzálnejším z kategórie predmetných prípadov je ďalej popísaný možný postup ústavného súdu.

21. Pokiaľ by mal derogačný nález ústavného súdu vyvolať, resp. iniciovať spätné účinky, keďže sú pre nastolenie súladu právnych predpisov nevyhnutné, môže k tomu dôjsť len sprostredkované prostredníctvom právnej úpravy, ktorá dotknutý nález vykonáva podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, resp. § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Orgán, ktorý má uviesť právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily, je viazaný právnym názorom ústavného súdu, ktorého súčasťou môže byť aj nemožnosť zosúladienia právnych predpisov bez ustanovenia spätných účinkov novej úpravy na už vzniknuté právne vzťahy, resp. na už uzavreté skutkové deje. Taká následná úprava môže byť ústavným súdom požadovaná pri vyhovení návrhu ktoréhokoľvek oprávneného subjektu, je teda možná aj pri vyhovujúcom rozhodnutí o návrhu všeobecného súdu ako navrhovateľa v konaní o súlade právnych predpisov v ním prerušenom konaní. Z toho potom vyplýva použiteľnosť pre ďalšie rozhodovanie úspešného navrhovateľa vrátane rozhodovania súdu v prieskumnom konaní týkajúcom sa rozhodnutia iného súdu alebo orgánu (ako to je aktuálne pre rozhodovanú vec v správnom súdnictve).

22. Retroaktivita, a to aj tzv. pravá, nie je vylúčená a môže zohrať v právnom poriadku pozitívnu rolu (oponované uznesenie to reflektuje v prvej vete svojho bodu 23), napokon takto je konštruované aj kvalifikačné použitie neskoršieho, pre páchatelia priaznivejšieho zákona pri posúdení trestnosti činu a ukladaní trestu podľa čl. 50 ods. 6 ústavy (pozri aj bod 39 tohto odôvodnenia). Treba však dodať, že výraznou obmedzujúcou bariérou je ochrana už nadobudnutých práv v súkromnoprávných (horizontálnych, nevvrchnostenských) vzťahoch, čo rovnako našlo v aktuálnych rozhodnutiach ústavného súdu označených v predchádzajúcich bodoch svoj silný odraz.

II. Špecifikácia všeobecných východísk vo vzťahu k posudzovanej veci

23. Prijatie veci na ďalšie konanie nevylučuje v prípade zistenia opodstatnenosti podaného návrhu vo vzťahu k samotnému nesúladu právnych predpisov (riešenie tejto otázky toto stanovisko nijako neprejudikuje) zvoliť riešenie, ktoré je zlučiteľné s už prezentovanými tézami. Bolo by teda možné právnym názorom ústavného súdu vyvolať prijatie ústavne súladnej zákonnej úpravy, resp. umožniť použitie už prijatej ústavne súladnej zákonnej zmeny aj na prípad posudzovaný správnym súdom (samozrejme, nielen naň, ale aj na ďalšie prípady tohto druhu charakterizované aj obdobím vzniku predmetného nároku).

24. Keďže ostatná už pred podaním návrhu prijatá úprava predmetnej dôchodkovej bonifikácie (podmienky na vyrovnanie dôchodkov) je aj podľa názoru navrhovateľa ústavne súladná a zároveň možno odobrať záver uvedený v bode 22 uznesenia ústavného súdu, že „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“ (k čomu treba dodať, že taká absencia pôsobí automaticky, ak nie je retroaktivita výslovne ustanovená), riešenie by sa malo dotknúť práve (a len) naostatok označeného ustanovenia. Navrhovateľ totiž kontextuálne vyčíta zákonodarcovi, že síce zvolil zmenu odstraňujúcu ústavný nesúlad, avšak nie so spätnými účinkami, čo vyvoláva diskriminačný deficit pre

uplatnenie skôr (pred nadobudnutím účinnosti zákonnej zmeny) podaných žiadostí o vyrovnávací príplatok. Posúdenie takej žiadosti nie je pokryté novým právnym stavom (fikcia retroaktivity nebola zmenou zákona ustanovená) a podľa pôvodnej právnej úpravy účinnej pred 1. januárom 2020 nárok na príplatok nevznikol. Orgán verejnej správy (Sociálna poisťovňa) teda rozhodol zákonne, čo je aj pre rozhodovanie správneho súdu pri prieskume takého rozhodnutia (a pre prieskum rozhodnutia správneho súdu na základe kasačnej sťažnosti) relevantné. V dôsledku tvrdenej neústavnosti zákona o sociálnom poistení v znení účinnom pred jeho zmenou zákonom č. 105/2019 Z. z. by však podľa navrhovateľa malo byť preskúmané rozhodnutie (v konečnom dôsledku Sociálnej poisťovne) zrušené a malo by sa rozhodnúť v prospech správneho žalobcu (kasačného sťažovateľa). Nie je zároveň z tohto uhla pohľadu pre navrhovateľa uspokojivé, že právna úprava účinná od 1. januára 2020, pri ktorej zákonodarca už upravil v prospech poistencov podmienky na vyrovnanie dôchodkov, sa zjavne vzťahuje aj na poistencov, ktorí nesplnili podmienky na priznanie vyrovnávacieho príplatku podľa predošlej právnej úpravy. To by síce bolo využiteľné pre osobu kasačného sťažovateľa, avšak nie v prerušenom konaní o ním podanej kasačnej sťažnosti. Mimo tohto rámca je možné zmenu zákona využiť (na základe Sociálnej poisťovni novo podanej žiadosti podľa § 293ej ods. 2 zákona o sociálnom poistení), avšak len v časovom rozsahu získania predmetného benefitu až od nadobudnutia účinnosti zákonnej zmeny, teda nie aj za obdobie pred 1. januárom 2020, čo zodpovedá pôvodnej, neúspešne podanej žiadosti dotknutej osoby (a iných osôb v obdobnej situácii).

25. Popísaný aspekt posúdenia uplatneného nároku na vyrovnávací príplatok tu vzniká nielen v rovine prvoinštančného a odvolacieho konania Sociálnej poisťovne (ktorá už konala a v prípade úspechu správnej žaloby by mala opätovne konať a rozhodnúť, či a kedy predmetný nárok vznikol), ale aj v procesnej rovine prieskumu už právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve. Ak bolo totiž preskúmané rozhodnutie podľa kritérií takého prieskumu zákonné (dotknutý orgán podľa zákona inak rozhodnúť nemohol), nie je jeho kasácia procesne podložená s poukazom na § 191 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku (PL. ÚS 6/2021 – bod 32 odôvodnenia). Podľa judikatúry samotného navrhovateľa len ak by išlo o správne trestanie, nazeral by správny súd na preskúmané rozhodnutie optikou novej právnej úpravy, ak je výhodnejšia pre správneho delikventa (č. k. 4Asan/2/2019 z 5. novembra 2019 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 20/2021). V posudzovanom prípade však o správne trestanie nejde, z čoho vyplýva pri súdno-správnom prieskume rozhodnutia Sociálnej poisťovne uplatnenie retrospektívneho pohľadu zodpovedajúceho právnemu stavu účinnému v čase rozhodovania orgánu verejnej správy.

26. Kritické prechodné ustanovenie (§ 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení) nie je v reáliách, ktoré nastali, novelizovateľné (§ 6 ods. 4 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), avšak vyslovením jeho nesúladu s ústavou práve pre nedostatok (v tomto prípade potrebnej) retroaktivity sa môže „umŕtviť“ a ústavným súdom môže byť požadované prijatie novej prechodnej úpravy, ktorá by taký deficit komplexne, teda v obsahovom kontexte už medzitýmne vykonanej zákonnej zmeny (zákon č. 105/2019 Z. z.), odstraňovala.

27. V zjednodušenom obsahovom náčrte, intertemporálne neutrálny model, zodpovedajúci § 293ej ods. 1 zákona o sociálnom poistení by sa nepoužil (nedeklaroval), pričom, naopak, pre novoustanovený prepočet zodpovedajúci § 293ej ods. 2 zákona o sociálnom poistení by sa ustanovila jeho spätnosť tak, aby pokrýval navýšenie dôchodkových nárokov vzniknutých pred 1. januárom 2020 v relevantnom časovom pásme od účinnosti pôvodnej úpravy dôchodkového príplatku. Zároveň by bolo potrebné ustanoviť použiteľnosť takého postupu aj pre eventuálne nedokončené rozhodovanie o žiadostiach o vyrovnávací príplatok podaných pred 1. januárom 2020 a kritériálne tiež pre súdny prieskum rozhodnutí Sociálnej poisťovne o takých žiadostiach, pokiaľ správne súdne konanie (vrátane konania o kasačnej sťažnosti) ešte nie je ukončené (s takto vyvolaným kvázi objektívnym defektom rozhodnutia orgánu verejnej správy a súdu rozhodujúceho o správnej žalobe). Samozrejme, prezentovaný záver platí len pre prípad ústavného nesúladu konštatovaného v ďalšom konaní ústavného súdu meritórnym rozhodnutím so zohľadnením aj zmeny právneho stavu od 1. januára 2020 a posúdením jeho zosúlad'ovacej dostatočnosti vrátane temporálneho kontextu a za výskytu pridruženej otázky takto vyvolanej finančnej záťaže pre Sociálnu poisťovňu.

28. Pri návrate k opozitnej línii tohto stanoviska však treba konštatovať, že uznesenie ústavného súdu prijíma na ďalšie konanie podaný návrh v celom rozsahu, teda aj vo vzťahu k už zmeneným, teda neplatným a neúčinným, ustanoveniam zákona [§ 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2019].

29. V prípade týchto ustanovení absentuje spôsobilosť byť predmetom konania o súlade právnych predpisov, ktorá vyplýva z čl. 125 ods. 3 ústavy a ktorá je definovaná jednak platnosťou a účinnosťou dotknutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a jednak (v priamej obsahovej nadväznosti) možnosťou zmeny takého predpisu orgánom, ktorý ho vydal, teda možnosťou legislatívnej zmeny.

30. Interpretačnou modifikáciou označených atribútov spôsobilého predmetu ústavnosúdneho prieskumu môže byť jedine vyslovenie nesúladu právnych predpisov vo vzťahu k už platnému, ale ešte neúčinnému právnemu predpisu (jeho časti alebo jeho ustanoveniu) v legisvakančnej lehote, keď v prípade vyslovenia nesúladu právnych predpisov vyvolá vyhlásenie nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov nespôsobilosť právneho predpisu nadobudnúť účinnosť, nie jej stratu (obdobne v prípade zániku účinkov pozastavenia účinnosti podľa čl. 125 ods. 5 ústavy vyhlásením derogačného nálezu ústavného súdu sa pozastavená účinnosť stále platného právneho predpisu neobnoví, pretože sa v rovnakom momente stratí podľa čl. 125 ods. 3 ústavy).

31. Neprichádza však do úvahy situácia, v ktorej by bola vyvolaná normatívna zmena priamym zásahom do už neplatného („mŕtveho“) právneho predpisu, ktorý v čase rozhodovania už nie je súčasťou právneho poriadku. Ako bolo uvedené, taký efekt môže vyvolať len retroaktivita ustanovená platným a účinným právnym predpisom ako následne nastolená právna fikcia.

32. Má význam venovať sa opačnému prípadu ultraaktivity, ktorá inak už neúčinný právny predpis, resp. znenie predpisu sprostredkované „drží pri živote“ (zväčša v procesnom móde formuláciou typu „konanie sa dokončí podľa doterajších predpisov“), keď o zásahu do takto

nastoleného normatívneho stavu možno uvažovať (PL. ÚS 6/2016). Pre posudzovaný návrh však nejde o aktuálnu problematiku.

33. Ak sa argumentuje na podporu splnenia požiadavky prejudiciality spôsobilosťou takého už zrušeného alebo zmeneného právneho predpisu, na jeho aplikáciu pri rozhodovaní, tá je daná časovou pôsobnosťou v ňom obsiahnutej právnej normy. Preto sa pri deklaratórnom rozhodovaní (resp. rozhodovaní s deklaratórnym základom) použije aj už neplatný právny predpis, avšak len na posúdenie toho, či v minulom, chronologicky relevantnom časovom úseku podľa podmienok ustanovených vo vtedy platnom a účinnom znení dotknutého predpisu vzniklo určité subjektívne právo alebo povinnosť, prípadne nastal iný relevantný účinok. Deklaratórne rozhodnutie potom existenciu a podobu takého právneho účinku, najmä práva alebo povinnosti, pozitívne alebo negatívne konštatuje (nezakladá ho, nemení ani neruší ako konštitutívne rozhodnutie), čo platí aj v prípade, ak deklaratórne rozhodnutie zaväzuje určitú osobu na splnenie dosiaľ nesplnenej povinnosti s účinkami titulu na nútený výkon rozhodnutia. V takom prípade nie je podstatné, že právny predpis už v čase rozhodovania nie je platný a účinný, keďže rozhodnutím deklarované subjektívne práva a povinnosti vzniknuté na základe dotknutého právneho predpisu v minulosti pretrvávajú aj po jeho zrušení alebo zmene (teda ho „prežili“). Ak také práva a povinnosti v relevantnom minulom čase, naopak, nevznikli, na deklarácii tohto právneho stavu v predmetnom rozhodnutí zrušenie alebo zmena právneho predpisu rovnako nič nezmení. V tomto zmysle je už neplatná a neúčinná právna úprava vždy aplikovateľná, čo môže zmeniť len jej negácia ustanovená novou právnou úpravou spätne (retroaktívne). Pri deklaratórnom rozhodovaní, resp. rozhodovaní s deklaratórnym základom sa teda používajú aj „historické“ právne predpisy bez ich aktuálnej regulatívnej funkcie.

34. Aj napadnuté prechodné ustanovenie § 293ej ods. 1 zákona o sociálnom poistení vychádza z toho, že pokiaľ podľa skoršej právnej úpravy vznikol nárok na vyrovnávací príplatok, ostáva v celom časovom rozsahu nedotknutý (teda nevznikol až podľa zmenenej právnej úpravy účinnej od 1. januára 2020 a až od tohto dňa). Taký účinok musí vo svojom základe deklarovať aj rozhodnutie Sociálnej poisťovne a na jeho základe priznať príplatok v relevantnom časovom pásme. Naopak, samozrejme platí, že pokiaľ predmetný nárok v období pred 1. januárom 2020 nevznikol, nie je možné ho za toto obdobie priznať (pokiaľ nemá zmenená právna úprava spätné účinky, k čomu nedošlo). Uvedené ustanovenie je teda z intertemporálneho hľadiska neutrálne, neupravuje ani retroaktivitu, ani (v opačnom chronologickom význame) ultraaktivitu. Taký účinok odrážajúci časovú pôsobnosť právnej normy obsiahnutej v texte právneho predpisu výkladovo platí aj bez akéhokoľvek prechodného ustanovenia.

35. K zmene § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2019, teda v už neplatnom a neúčinnom znení (ktoré bolo novelizáciou zákona zmenené, resp. nahradené), nemôže dôjsť ani výlučne legislatívnou cestou, ani s využitím derogačného nálezu ústavného súdu. Samotné vyslovenie nesúladu právnych predpisov nemôže zmeniť už zmenený právny stav, v tomto osobitnom prípade teda normatívne nezapôsobí do budúcnosti ani spätne a bolo by len akademickým konštatovaním, aj keď (v prípade vyhovenia návrhu) vecne opodstatneným. Nie je využiteľné ako podklad ďalšieho rozhodovania v navrhovateľom prerušenom konaní, keďže súd

(a následne orgán verejnej správy) môže rozhodovať podľa právneho predpisu priamo zmeneného derogačným nálezom ústavného súdu (ak nedôjde k „vykonávacej“ právnej úprave predpokladanej v čl. 125 ods. 3 ústavy), nemôže však rozhodovať len na základe samotného nálezu bez vyvolania zmeny právneho stavu (resp. súd znovu rozhodnúť môže, ale rovnako ako v prípade, ak by konanie neprerušil a nepodal návrh ústavnému súdu). Synonymne potom platí, že právny názor obsiahnutý v rozhodnutí (čl. 144 ods. 2 ústavy) môže v prípade vyslovenia nesúlady právnych predpisov zaväzovať súd len v súvislosti so zmenou právneho predpisu, ktorú vyvolá. To však v tomto prípade púhym vyslovením nesúlady právnych predpisov vo vzťahu k už neplatnému ustanoveniu nie je možné.

36. Pri bližšom rozlíšení, ak by išlo len o obsahovú redukciu tohto ustanovenia, nemožno ju dosiahnuť stratou účinnosti a následne platnosti ktorejkoľvek časti textu (čl. 125 ods. 3 ústavy), nakoľko k takému účinku už došlo a popísaná strata oboch atribútov právneho predpisu sa nemôže opakovať. Nemožno duplicitnou derogáciou dotknutého ustanovenia opätovne stratiť už stratené (platnosť a účinnosť), resp. „umŕtvíť“, čo už je mŕtve“ (nejde ani o negáciu negácie, keď by sa obnovil pôvodný stav). Ústavný model účinkov vyslovenia nesúlady právnych predpisov popísanú projekciu vylučuje.

37. Ešte výraznejšie vyznieva nemožnosť normatívneho zásahu do minulého právneho stavu v prípade, ak by k nastoleniu súladu právnych predpisov bolo nevyhnutne potrebné právny predpis uviesť do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily prostredníctvom legislatívneho zásahu orgánu, ktorý právny predpis vydal, ako s tým počíta čl. 125 ods. 3 ústavy a v jeho intenciách § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Ide o potrebu zmeniť právny predpis nielen novelizačným vypustením nálezu ústavného súdu zasiahnutej časti textu (k čomu podľa označených ustanovení dôjde aj „automaticky“, ak príslušný orgán ostane nečinný), ale postupovať vecnou zmenou alebo doplnením dotknutého ustanovenia. Ústavný súd by totiž musel svojím rozhodnutím vyvolať povinnosť normotvorcu, v tomto prípade zákonodarcu, aby novelizoval zákon v jeho už neplatnom a neúčinnom znení.

38. V aktuálnom období k postupu vyvolania vecnej zmeny zákona došlo pri „covidovom“ náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2021 (č. 551/2021 Z. z.) vykonanom zákonom (zákon č. 533/2021 Z. z.). Dotknutý nález sa však (samozrejme) týkal platného a účinného znenia zákona (keď k legislatívnym zmenám požadovaným nálezu došlo dokonca už pred vyhlásením nálezu v zbierke zákonov).

39. Znovu treba povedať, že v práve je spätný účinok, teda „návrat do minulosti“, síce v určitých prípadoch možný, ale len na báze retroaktivity ustanovenej právnym predpisom, ktorý nadobudne účinnosť (a teda vyvolá regulačné účinky) *ex post* a až takto zasiahne do právneho stavu *ex ante*. Samozrejme, dôjde k tomu na fáze fikcie, ktorá ale môže mať výrazné posudzovacie, a teda v konečnom dôsledku praktické, dôsledky. Popísaný účinok je relevantný nielen pre situáciu zásahu do už neplatného právneho predpisu, ale aj pri zásahu do platného a účinného právneho predpisu, pokiaľ má byť využitý na deklaratórne rozhodovanie (rozhodovanie s deklaratórnym základom) vo vzťahu k už skôr nastalým faktickým okolnostiam (právne relevantným skutočnostiam, skutkovým dejom). Rovnako je využiteľný pre inštančnú možnosť zrušiť na základe spätného pohľadu inak správne rozhodnutie, ktoré sa takým nazeraním dostáva do pozície kvázi objektívnej chyby (išlo by o aktuálne posudzovaný

prípado). V krátkom časovom predstihu oponovaného uznesenia konštatoval ústavný súd takú úpravu zákonodarcu spätne použiteľnú hmotnoprávne, ako aj na prieskum už vydaných rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/2019, keď vo vzťahu k predmetnému účinku bolo „v hre“ práve prechodné ustanovenie. Na rozdiel od označeného prípadu však v posudzovanej veci spätné účinky neustanovil zákonodarca a ústavný súd sa k potrebnému efektu môže dopracovať len s použitím relevantného, ústavne konformného postupového inštrumentária, ktoré toto stanovisko naznačuje.

40. V súhrne použitej argumentácie a v jej osobitnom výstupe je potrebné zdôrazniť úpravu § 93 ods. 2 zákona o ústavnom súde v jej časti, ktorá účinky *ex nunc* derogačného nálezu ústavného súdu nemodifikuje. V tomto ustanovení evidentne (oproti predchádzajúcemu zneniu zákonnej úpravy konania pred ústavným súdom) absentuje označenie rozhodnutí vydaných v správnom konaní, teda nielen v správnom súdnom konaní, čo je však reparačné extenzívnym výkladom. Rozhodnutie Sociálnej poisťovne (ktorého prieskum inicioval podanie návrhu v prejednávanej veci), keďže neukladá žiadnu povinnosť, patrí medzi tú kategóriu rozhodnutí, ktoré ostávajú po vyslovení nesúladu pre ne podkladového právneho predpisu s právnym predpisom vyššej právnej sily „nedotknuté“. Znamená to, že nie sú samotným vyslovením nesúladu právnych predpisov nijako kontaminované. Na druhej strane to však neznamená, že tieto rozhodnutia musia byť podľa právneho stavu účinného v čase svojho vydania zákonné. Rovnako to neznamená, že predmetné rozhodnutia nemôžu byť zasiahnuté spätnou zmenou normatívneho právneho podkladu na rozhodovanie ustanovenou na základe právneho názoru obsiahnutého v odôvodnení derogačného nálezu ústavného súdu, ako to je popísané v predchádzajúcich bodoch tohto stanoviska.

41. Z hľadiska komplexného pohľadu na vec možno dodať, že z reálií ústavnej úpravy je potrebné vychádzať aj pri výklade druhej vety § 97 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Toto ustanovenie nedefinuje „povahu vecí“, ktorá by podmieňovala nezastavenie konania. Z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že sa konanie nezastaví po strate platnosti právneho predpisu v priebehu konania, ak (zjednodušene povedané) sa síce zmení platný text, avšak podstata problému riešeného na základe podaného návrhu sa v zmysle skúmania súladu právnych predpisov nezmení (PL. ÚS 8/2017). Také riešenie je dostupné v prípade ktoréhokoľvek návrhového subjektu, čo však na podstate veci z pohľadu všeobecného súdu ako navrhovateľa nič nemení a možnosť meniť už neplatný právny predpis to nevyvoláva.

42. Rovnaké to je v prípade, ak by, ako v posudzovanej veci, skoršia legislatívna zmena už predbežne zabezpečila (aj podľa obsahu návrhu na začatie konania) súlad právnych predpisov, avšak v intertemporálnych súvislostiach by jej bolo možné vyčítať, že problém nerieši so spätnými účinkami tak, aby nastolenie súladu právnych predpisov pokrývalo iniciačný problém podania návrhu. Možným „terčom“ nesúladu je v tomto prípade dotknuté prechodné ustanovenie, ktorého ústavno-súladná otázka a možná náprava takej chyby je alternatívou zastavenia konania pred ústavným súdom, resp. v prípade podania návrhu všeobecným súdom až po predmetnej zmene (spojenej s intertemporálne neutrálnym prechodným ustanovením) je popísaná možnosť nápravy alternatívou odmietnutia návrhu na začatie konania ako podaného všeobecným súdom v pozícii neoprávnenej osoby.

43. Pokiaľ ide o právny názor citovaný v oponovanom uznesení ústavného súdu, vyslovený vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2010, ten síce primárne vychádza zo správnych východísk, nerieši však dôsledok možného vyslovenia nesúlady právnych predpisov v popisovaných súvislostiach úpravy konania podľa čl. 125 ods. 3 ústavy. Z tohto hľadiska je významné, že právny názor k dotknutej otázke bol vyslovený v uznesení o prijatí návrhu na ďalšie konanie, avšak následne bolo podanému návrhu v časti, ktorá sa týkala už neplatného právneho predpisu, nevyhovené (výrok 2 nálezu z 20. apríla 2011). Riešenie teda vo vzťahu k predmetnej problematike nebolo predostreté.

44. Taký deficit riešenia kritických súvislostí sa týka aj ďalších rozhodnutí označených v bode 34 oponovaného uznesenia ústavného súdu, keď sa splnenie podmienky prejudiciality konštatuje len na základe prijatia veci na ďalšie konanie. V tom je rozdiel oproti tam rovnako označenému uzneseniu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2021 (ako excesívnemu), v ktorom sa predmetné otázky riešia práve vo vzťahu k správne súdnictvu, a to aj v procesnom kontexte prieskumu právoplatne skončených vecí orgánmi verejnej správy správnym súdom. To však neznamená, že v prípade niektorých z označených rozhodnutí nebola požiadavka prejudiciality, ktorej kritériá sú už načrtnuté, napriek nedostatočnému odôvodneniu celkom alebo sčasti splnená.

45. Ako už bolo naznačené, riešenie uvedených nedostatkov posúdenia splnenia podmienky prejudiciality je z môjho uhla pohľadu možné, keďže odmietnutie návrhu na začatie konania (úplné alebo čiastočné) je podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde len fakultatívne a okruh dôvodov na nevyhovenie návrhu v celom alebo čiastkovom rozsahu nie je pre meritórne rozhodovanie po prijatí veci na ďalšie konanie obmedzený. Odôvodnenie prijatia návrhu na ďalšie konanie v kontexte jeho prijatia aj vo vzťahu k už zmeneným (obsahovo odlišne nahradeným), teda neplatným a neúčinným, ustanoveniam zákona o sociálnom poistení ma však už preventívne viedlo k uplatneniu tohto odlišného stanoviska.

46. Zastávam totiž názor, že cesta k zosúladieniu právnych predpisov musí (a tým sa kruh tohto stanoviska uzatvára) rešpektovať ústavnú úpravu, ktorá nemôže byť, a to ani rozhodovaním ústavného súdu a v dobrej viere z hľadiska dosiahnutia konkrétneho optimálneho výsledku, presmerovaná vo vzťahu ku konkrétnemu ústavnému inštitútu alebo niektorému jeho bazálnemu aspektu do významového protismeru. Taký postup nie je ani demokratický ani právny (stiera rozdiel medzi zákonodarnou a súdnou mocou) a v rôznych možných negatívnych konzekvenciách sa môže vrátiť ako pomyselný bumerang.

47. *Post scriptum*: Načrtnuté okolnosti budú relevantné aj pri aplikácii doplnenia úpravy konania o súlade právnych predpisov obsiahnutého v čl. 125 ods. 7 ústavy (ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.), ktoré nadobudne účinnosť 1. januára 2025. To podčiarkuje úvahy o uvážení a iných aspektoch spôsobu prijímania ústavných zmien, nie však na báze „přibrzdenia“ až *ex post* výrazným odkladom účinnosti.

V Košiciach 11. januára 2023

Libor Duľa
sudca