



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 96/2011-83

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 28. novembra 2012 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Milana Lalíka, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. R. M., B., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade

1. § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,

2. § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky 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 22. februára 2011 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“), zastúpených advokátom JUDr. R. M., B., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade

1. § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení“), s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy,

2. § 293bt zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) schválila na svojom zasadnutí 2. decembra 2010 zákon o sociálnom poistení, ktorý novým spôsobom upravuje vznik nároku na predčasný starobný dôchodok a jeho výplatu.

Navrhovatelia uvádzajú, že

„... v porovnaní s doterajšou právnou úpravou sa upustilo od taxatívneho vymedzenia fyzických osôb, ktoré patrili do okruhu zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb priamo v zákone o sociálnom poistení. Národná rada Slovenskej republiky v ust. § 3 až 5 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení zákona č. 453/2010 Z. z. schválila nový

princíp, aby fyzické osoby, ktoré sú povinné odvádzať daň z príjmu podľa § 5 a 6 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov, zo zárobkovej činnosti, z ktorej majú príjem zdaňovaný ako príjem zo závislej činnosti alebo príjem zo samostatne zárobkovej činnosti, boli sociálne poistené a boli povinné platiť poistné na sociálne poistenie.“.

Poukazujú pritom na to, „... že zákonodarca odkazom na ust. § 5 ods. 1 zákona č. 595/2003 Z. z. vymedzil, že dôchodkovo poistené osoby, za ktoré sa z ich príjmov má platiť povinne poistné na dôchodkové poistenie sú okrem iného aj:

- všetci zamestnanci v pracovnom pomere,
- osoby poberajúce príjem za prácu likvidátorov, prokuristov, nútených správcov, členov družstiev, spoločníkov a konateľov spoločností s ručením obmedzeným a komanditistov komanditných spoločností,
- osoby, ktoré poberajú odmeny za výkon funkcie v štátnych orgánoch, v orgánoch územnej samosprávy. Ide napríklad aj o poslancov obecných zastupiteľstiev, mestských a miestnych zastupiteľstiev, zastupiteľstiev vyšších územných celkov.“.

Argumentujú tým, že

«Poslanci v orgánoch územnej samosprávy (mesto, obec, miestna časť v B. alebo v K., VUC) sa na účely zákona o sociálnom poistení v zmysle vyššie uvedených ustanovení považujú za zamestnancov, a to aj napriek tomu, že mnohí z nich nie sú zamestnancami v trvalom pracovnom pomere a ani nevykonávajú žiadnu inú zárobkovú činnosť (SZČO). Ich príjem z verejnej funkcie býva spravidla veľmi nízky (v závislosti od obce, mesta alebo VUC; napr. cca 20 EUR mesačne) prípadne ich príjem býva až nepravidelný. Napriek tomu sa na tieto osoby ďalej vzťahujú obmedzenia vyplývajúce z napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení...

Podľa napadnutých ustanovení § 67 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku nevzniká, ak poistenec ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba.

Podľa napadnutých ustanovení § 67 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká odo dňa jeho splátky splatnej po dni vzniku

dôchodkového poistenia zamestnanca alebo povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby a opätovne vzniká odo dňa nasledujúceho po dni zániku tohto dôchodkového poistenia.

Prijatá právna úprava sa s intertemporalitou vysporiadala v ustanoveniach § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. nasledovne:

Podľa prechodných ustanovení uvedených v ust. § 293bt ods. 1, ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, nedovърši dôchodkový vek do 28. februára 2011, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec uvedený v § 293bp ods. 3 od 1. januára 2011 a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká od najbližšej splátky predčasného starobného dôchodku splatnej po 28. februári 2011. Prechodné ustanovenie upravuje nároky poistencov podľa ust. § 293bp ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorí sa podľa predchádzajúcej právnej úpravy (do 31. 12. 2010) nepovažovali za zamestnancov podľa zákona o sociálnom poistení, avšak nová právna úprava ich za zamestnancov označuje. Na základe uvedeného ustanovenia im zaniká nárok na výplatu právoplatne priznaného predčasného starobného dôchodku pokiaľ dôchodkové poistenie u týchto osôb trvá aj po 28. 2. 2011. Právna úprava obsiahnutá v predmetnom ustanovení upravuje podmienku, že pokiaľ sa poberateľ predčasného starobného dôchodku vzdá všetkých svojich ostatných príjmov, ktoré sú predmetom dôchodkového poistenia, len v takomto prípade mu bude zachovaný nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Ustanovenie § 293bt ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. upravuje posudzovanie nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku poistenca priznaného pred 31. 12. 2010 podľa novej právnej úpravy od 1. 1. 2011 pokiaľ po 31. 12. 2010 vznikne poistencovi dôchodkové poistenie.

Podľa ust. § 293bt ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, nedovърši dôchodkový vek do 28. februára 2011, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činnná osoba (ďalej len „SZČO“) k 31. decembru 2010 a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká od najbližšej splátky predčasného starobného dôchodku

splatnej po 28. februári 2011. Na základe uvedeného ustanovenia zaniká nárok na výplatu právoplatne priznaného predčasného starobného dôchodku všetkým zamestnancom a SZČO pokiaľ dôchodkové poistenie poistenca trvá aj po 28. 2. 2011.

Prechodné ustanovenie uvedené v ust. § 293bt ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. uvádza, že na poistenca, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo SZČO k 31. decembru 2010, toto dôchodkové poistenie trvá aj po tomto dni a zanikne pred 1. marcom 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie do zániku tohto dôchodkového poistenia podľa zákona účinného do 31. decembra 2010. Na základe uvedeného ustanovenia sa zavádza pravidlo, na základe ktorého pokiaľ zanikne dôchodkové poistenie do 28. 2. 2011 u poistenca, ktorý nedovrší vek odchodu do dôchodku, naďalej zotráva nárok na výplatu predčasného dôchodku.

Prechodné ustanovenie uvedené v ust. § 293bt ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. upravuje možnosť, keď poistenec dovŕši vek odchodu do dôchodku v období od nadobudnutia účinnosti predpisu t. j. od 1. 1. 2011 do 28. 2. 2011, pričom podľa tejto úpravy sa nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku posudzuje podľa predpisov účinných do 31. 12. 2010.

Prechodné ustanovenie uvedené v ust. § 293bt ods. 6 zákona č. 461/2003 Z. z. upravuje spôsob zúčtovania „neprávom“ vyplatených súm predčasného starobného dôchodku, na ktorý mal zaniknúť nárok na jeho výplatu. V zmysle uvedeného ustanovenia bude Sociálna poisťovňa oprávnená zúčtovať sumy neprávom priznané podľa napadnutých ustanovení zákona a to krátením dávok, na ktoré neskôr vznikne poberateľovi nárok.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov okrem iného ustanovil novú podmienku, podľa ktorej nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku vznikne poistencovi len v prípade, ak poistenec nie je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba. Súčasne sa zaviedlo, že nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká odo dňa jeho splátky splatnej po dni vzniku dôchodkového poistenia zamestnanca alebo povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby.

Zjednodušene by sa dalo povedať, že nová právna úprava zamedzila súbehu poberania predčasného starobného dôchodku a príjmu zo závislej činnosti alebo SZČO (prípadne iných príjmov). Uvedená právna úprava platí tak do budúcnosti: pre nároky na predčasný starobný dôchodok, ktoré budú priznávané po 1. 1. 2011, ako aj do minulosti: pre predčasné starobné dôchodky právoplatne priznané do 31. 12. 2010 a vyplácané po účinnosti napadnutej právnej úpravy.

Predmetom posudzovania súladu napadnutých ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. je posúdenie ústavnosti najmä:

- zavedenia podmienky pre priznanie predčasného starobného dôchodku len v prípade, ak poistenec nepoberá žiaden iný príjem, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia,

- zastavenia výplaty predčasných starobných dôchodkov právoplatne priznaných podľa doterajších právnych predpisov (právoplatne priznaných do 31. 12. 2010) v prípade, ak poberateľ po 28. 2. 2011 je dôchodkovo poistený vzhľadom na poberanie iného príjmu, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia.».

Skupina poslancov odôvodnila svoj návrh takto:

«Podmienky na priznanie a výplatu dôchodkovej dávky založené na poistnom princípe musia byť pre všetkých poistencov v zákone ustanovené rovnako a nediskriminačne. To znamená, že pokiaľ poistenec splní podmienky pre priznanie dôchodkovej dávky rovnako ako iný poistenec za tých istých podmienok, rozdiel medzi nimi spočívajúci u jedného z nich v poberaní ešte aj iného druhu príjmu, nesmie byť vylučujúcou podmienkou pre priznanie a vyplácanie nároku na dôchodkovú dávku. Podmienka nepriznania dôchodkovej dávky zo systému sociálneho poistenia je v priamom rozpore s poistným princípom, na ktorom je zákon o sociálnom poistení založený a zo zákona sa týmto vyvoláva nerovnaké zaobchádzanie u oboch skupín takýchto poberateľov, čo je v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy.

Skutočnosť, že fyzická osoba, ktorá je poslancom mestského alebo obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva v K. alebo v B. alebo zastupiteľstva VÚC (ďalej len „poslanec zastupiteľstva“) spôsobuje, že takáto fyzická osoba je v zmysle ust. § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. v spojení s ust. § 5 ods. 1 písm. d) zákona č. 595/2003 Z. z.

dôchodkovo poistená z príjmu - odmeny za výkon funkcie poslanca zastupiteľstva. Táto odmena býva často minimálna, vo výške niekoľko desiatok EUR mesačne a v nijakom prípade neslúži ako hlavný príjem tejto fyzickej osobe. Tohto príjmu z hľadiska dôchodkového poistenia sa nemožno vzdať nakoľko aj v prípade, ak poslanec zastupiteľstva odmietne poberanie tohto príjmu, bude dôchodkovo poistený z výšky - akú by mal poberať. Poslanec zastupiteľstva, pre ktorého by okrem odmeny poslanca, mal byť predčasný starobný dôchodok jediný hlavný zdroj príjmu, mu predčasný starobný dôchodok priznaný nebude vzhľadom na podmienku uvedenú ust. § 67 ods. 4. Poberateľovi predčasného starobného dôchodku, pre ktorého bude predčasný starobný dôchodok od účinnosti napadnutých ustanovení jediným zdrojom príjmu, zanikne nárok na výplatu predčasného dôchodku a to dňom, kedy sa ujme funkcie poslanca zastupiteľstva (t. j. dňom kedy mu z tohto titulu vznikne dôchodkové poistenie). S prihliadnutím na to, že odmena poslanca zastupiteľstva je len doplnkovým príjmom, odňatie predčasného starobného dôchodku z tohto titulu obmedzí poberateľov predčasných starobných dôchodkov v práve na prístup k voleným funkciám a na správe verejných vecí priamo tak, ako to upravuje čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy. Takáto podmienka teda aj do budúcnosti vylúči poberateľov predčasných starobných dôchodkov v prístupe k voleným funkciám. V zmysle uvedeného možno celkom zrejme konštatovať nerovnaké zaobchádzanie, výslovne zakázané v čl. 12 ods. 2 Ústavy.

V súčasnosti v zmysle prechodných ustanovení uvedených v ust. § 293bt ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. sa poslanci zastupiteľstiev môžu k 28. 2. 2011 rozhodnúť nasledovne:

1. zanikne nárok na predčasný starobný dôchodok (ktorý im je jediným hlavným zdrojom príjmu) a budú naďalej vykonávať mandát poslanca zastupiteľstva alebo
2. sa vzdajú mandátu poslancov zastupiteľstva a budú naďalej poberať predčasné starobné dôchodky.

O tom, že hrozba porušenia práva na prístup k voleným funkciám upraveného v čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy je reálna, svedčia podnety takýchto osôb doručené navrhovateľom. Z hľadiska svojej ekonomickej situácie budú poslanci zastupiteľstiev, ktorí sú poberateľmi predčasných starobných dôchodkov nútení vzdať sa mandátov, pokiaľ si budú chcieť zachovať príjem z predčasného starobného dôchodku, ktorý je ich jediným príjmom.

Ďalej, ako už bolo vyššie uvedené podľa ust. § 35 ods. 1 druhá veta Zákonníka práce v prípade smrti zamestnanca do štvornásobku jeho priemerného mesačného zárobku prechádzajú mzdové nároky z pracovného pomeru postupne priamo na jeho manžela, deti a rodičov, ak s ním žili v čase smrti v domácnosti. Predmetom dedičstva sa stávajú, ak týchto osôb niet. Ide o výnimku, na základe ktorej sa predmetné nároky nestávajú súčasťou dedičskej podstaty, ale majú byť priamo vyplácané uvedeným rodinným príslušníkom pozostalého. Podľa druhej vety ust. § 5 ods. 2 písm. zákona č. 595/2003 Z. z. sa za príjmy na účely posúdenia, či ide o zamestnanca podľa zákona o sociálnom poistení považujú aj príjmy, ktoré poberá osoba, na ktorú prešlo zo zamestnanca právo na tieto príjmy.

V prípade, ak osoba, na ktorú prechádzajú mzdové nároky z pracovného pomeru, bude súčasne poberateľom predčasného starobného dôchodku, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku v zmysle ust. § 67 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. zanikne. Uvedený princíp znevýhodňuje menovaných rodinných príslušníkov, ktorým by sa v dôsledku prechodu nároku na výplatu mzdového nároku - odňal nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku. V takomto prípade by boli neúmerne zvýhodnené osoby, ktoré by predmetný nárok získali mimo režimu ust. § 35 ods. 1 druhej vety Zákonníka práce, a to v prípade, keď by im uvedené nároky boli osvedčené ako dedičstvo, ktoré nie je predmetom dôchodkového poistenia. V takomto prípade by sa týmto osobám príjem dávok predčasného starobného dôchodku nerušil. Z uvedeného dôvodu, napadnuté ustanovenia spôsobujú nerovnaké zaobchádzanie v prípade nárokov po zosnulom zamestnancovi a do nevýhodnejšieho postavenia dostávajú jeho najbližších príbuzných - jeho manžela, deti a rodičov, ktorí s ním žili v čase smrti v domácnosti. Nerovnaké zaobchádzanie je v rozpore s čl. 12. ods. 2 Ústavy. Podľa čl. 20 ods. 1 tretia veta Ústavy Dedenie sa zaručuje. Nie je prípustné, aby sa kvôli nárokom, ktoré by inak mali byť predmetom dedičstva a ktoré prechádzajú v dôsledku významného postavenia priamo na určitú skupinu dedičov, krátili príjmy zo systému sociálneho poistenia a to najmä s prihliadnutím na to, že pokiaľ by tento nárok bol priznaný dedičovi osvedčením o dedičstve - nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku by mu nezanikol. V dôsledku smrti jedného z rodinných príslušníkov, teda príde iný člen jeho domácnosti o predčasný starobný dôchodok, ktorý je jeho jediným príjmom.

Zavedenie novej podmienky pre zachovanie výplaty predčasného starobného dôchodku, ako aj podmienky pre jeho určenie - t. j. nemožnosť poberania príjmu podľa § 5 ods. 1 písm. a) až h), ods. 2 a ods. 3 zákona č. 595/2003 Z. z. znamená zhoršenie materiálneho zabezpečenia určitej skupiny obyvateľov v starobe. Ústavou upravené právo na primerané zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy, obsiahnuté v doterajšej zákonnej úprave účinnej do 31. 12. 2010 v zmysle čl. 39 ods. 3 Ústavy je menené a redukované novou právnou úpravou u týchto osôb tak výrazne, že rozsah a následky zhoršenia materiálneho zabezpečenia v zmysle takejto zmenenej právnej úpravy možno považovať za neprimeraný zásah do už nadobudnutého štandardu práv. Z dôvodovej správy vyplýva, že zastavenie výplaty predčasného starobného dôchodku jeho poberateľovi sa realizuje ako jedno z opatrení na zabezpečenie finančnej stabilizácie základného fondu dôchodkového poistenia. Zákonodarca však nemôže tento cieľ, i keď by bol akokoľvek legitímny, realizovať spôsobom, ktorým sa hrubo zasahuje do ústavne garantovaného práva na primerané zabezpečenie v starobe...

V súlade s prechodnými ustanoveniami napadnutej právnej úpravy uvedenými v ust. § 293bt ods. 1 až 4 novo definovaný poistenec (zamestnanec podľa § 4 a SZČO § 5 zákona č. 461/2003 Z. z.), ktorý poberá predčasný starobný dôchodok a ktorý nedosiahne dôchodkový vek do 28. februára 2011 je teda vystavený voľbe:

1. či bude naďalej poberať príjem, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia a bude mu zastavená výplata predčasného starobného dôchodku,

alebo

2. sa rozhodne ukončiť svoj pracovný pomer (a/alebo poberanie iných príjmov), a tak si zachovať nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Zákonodarca takto v citovaných prechodných ustanoveniach napadnutej právnej úpravy upravuje spôsob vysporiadania sa s účinkami novej právnej úpravy nápravné vzťahy vzniknuté v minulosti.

Podľa doterajšej, ako aj súčasnej právnej úpravy uvedenej v ust. § 67 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. má poistenec, ktorý nie je sporiteľ podľa osobitného predpisu, nárok na predčasný starobný dôchodok, ak ku dňu, od ktorého žiada o jeho priznanie,

a) bol dôchodkovo poistený najmenej 15 rokov,

b) chýbajú mu najviac dva roky do dovŕšenia dôchodkového veku a

c) suma predčasného starobného dôchodku je vyššia ako 1, 2-násobku sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu.

Z ust. § 67 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. vyplýva, že poistenec, ktorý je sporiteľ podľa osobitného predpisu, má nárok na predčasný starobný dôchodok, ak ku dňu, od ktorého žiada o jeho priznanie,

a) bol dôchodkovo poistený najmenej 15 rokov,

b) chýbajú mu najviac dva roky do dovŕšenia dôchodkového veku a

c) suma predčasného starobného dôchodku je vyššia ako 0, 6-násobku sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa osobitného predpisu.

Ak teda poistenec splnil zákonné podmienky uvedené v citovaných ustanoveniach § 67 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z., vznikol mu nárok na priznanie predčasného starobného dôchodku. Nová, napadnutá právna úprava však odoprela poistencovi akúkoľvek právnu ochranu, pretože nespája so splnením podmienok podľa doterajších predpisov právne účinky, ktoré mu garantovala v čase, keď poistenec podmienky splnil. Je teda nepochybné, že napadnutá právna úprava pôsobí retroaktívne.

Najvýraznejším retroaktívnym zásahom novej právnej úpravy účinnej od 1. 1. 2011 je zavedenie novej podmienky pre výplatu doterajších predčasných starobných dôchodkov, t. j. podmienky nepoberania iného príjmu už aj pre poberateľov predčasných starobných dôchodkov, ktorých nároky boli právoplatne priznané pred účinnosťou novej právnej úpravy t. j. do 31. 12. 2010. Právnym následkom nesplnenia povinnosti v zmysle novo zavedenej podmienky, t. j. v prípade, ak sa poberateľ nevzdá iného príjmu, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia, bude zánik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Čo sa týka porušenia práva na prístup k voleným funkciám upraveného v čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy v súčasnej dobe, vzhľadom na spätnú pôsobnosť novej právnej úpravy sa poslanci zastupiteľstiev, pre ktorých je predčasný starobný dôchodok jediný hlavný zdroj príjmu, musia v dôsledku zmeny právnej úpravy do 28. 2. 2011 rozhodnúť, či zotrývajú vo funkcii poslanca zastupiteľstva a zanikne im nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku /alebo/ sa vzdajú funkcie poslanca (nebudú z tohto titulu dôchodkovo poistení) a zostane im zachovaný nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku. Prvou možnosťou sa zasiahne do ich práva na primerane zabezpečenie v starobe podľa čl. 39

ods. 1 Ústavy a druhou možnosťou sa negatívne zasiahne do nerušeného výkonu mandátu poslanca zastupiteľstva zaručeného čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy.

Schválením napadnutej právnej úpravy sa týmto neprípustným spôsobom zasahuje do práv právoplatne priznaných a nadobudnutých počas účinnosti skoršieho právneho predpisu...

Navrhovatelia sú presvedčení, že schválením napadnutých ustanovení sa v rozpore s Ústavou zasahuje do dôvery občanov v stabilitu a predvídateľnosť právnej úpravy a v ochranu práv, ktoré podľa právnej úpravy do 31. decembra 2010 nadobudli. Účinnosťou napadnutej právnej úpravy sa vstupuje do existujúcich právnych vzťahov, rušia sa právoplatne priznané nároky na výplatu predčasných starobných dôchodkov, a to bez akéhokoľvek vyváženia (keďže zákon o sociálnom poistení žiadny priestor na vyváženie ani nevytvára) a vyvoláva stav takej právnej neistoty z dôvodu priameho a neočakávaného zásahu do minulých skutkových a právnych vzťahov, ktorý nemožno ústavne akceptovať.»

Na základe citovanej argumentácie skupina poslancov navrhuje, aby po prijatí ich návrhu na ďalšie konanie ústavný súd o ňom nálezom takto rozhodol:

„Ustanovenie § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokoval 22. júna 2011 podľa § 25 ods. 1 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“) na neverejnom zasadnutí,

a keďže nezistil žiadne dôvody na jeho odmietnutie podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde, prijal ho na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde, pričom nevyhovел návrhu na pozastavenie účinnosti označených ustanovení napadnutého právneho predpisu.

II.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie ústavný súd vyzval národnú radu ako účastníka konania a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) ako vedľajšieho účastníka a podľa § 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde aj prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „prvý námestník generálneho prokurátora“) a predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“) na vyjadrenie k návrhu.

Národná rada k návrhu skupiny poslancov 18. októbra 2011 predložila takéto vyjadrenie:

«Národná rada Slovenskej republiky schválila 2. decembra 2010 novelu zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, ktorou sa obmedzil nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku poistencovi, ktorý ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok je naďalej dôchodkovo poistený či už ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba. V tejto súvislosti sa upravil tiež zánik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku, a to odo dňa splátky splatnej po dni vzniku povinného dôchodkového poistenia či zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnnej osoby, ako aj opätovný vznik nároku na predčasný starobný dôchodok pre prípad zániku dôchodkového poistenia, a to odo dňa nasledujúceho po dni zániku tohto dôchodkového poistenia.

Podľa osobitnej časti dôvodovej správy účelom tejto úpravy bolo „predchádzanie neodôvodnenému čerpaniu finančných prostriedkov v prípadoch, ak poistenec nestratil príjem, ktorý by bolo odôvodnené nahrádzať dôchodkovou dávkou v období pred dovŕšením dôchodkového veku, preto sa navrhlo podmieniť nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku skončením povinného dôchodkového poistenia. Zastavenie výplaty predčasného

starobného dôchodku jeho poberateľovi, ktorý vykonáva zárobkovú činnosť sa realizuje ako jedno z opatrení na zabezpečenie finančnej stabilizácie základného fondu dôchodkového poistenia.“

Predmetom posudzovania súladu napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení je podľa navrhovateľov posúdenie ústavnosti, a to najmä z hľadiska

- *zavedenia podmienky pre priznanie predčasného starobného dôchodku len v prípade, ak poistenec nepoberá žiaden iný príjem, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia,*

- *zastavenia výplaty predčasných starobných dôchodkov právoplatne priznaných podľa doterajších predpisov (právoplatne priznaných do 31. decembra 2010) v prípade, ak poberateľ po 28. februári 2011 je dôchodkovo poistený vzhľadom na poberanie príjmu, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia...*

K napadnutému § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. Národná rada Slovenskej republiky uvádza nasledovné. Vo všeobecnosti k podmienke priznania predčasného starobného dôchodku len vtedy, ak poistenec nepoberá žiadny príjem, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia uvádzame, že jej prijatie neodporuje základným sociálnym právam, konkrétne právam ustanoveným v čl. 39 ústavy. Možno konštatovať, že táto úprava je aj v súlade s ratifikovaným Dohovorom o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia č. 102 uverejneným pod č. 461/1991 Zb. Podľa tohto dohovoru (čl. 25) každý členský štát, ktorý je viazaný touto časťou Dohovoru, zabezpečí chráneným osobám poskytovanie dávok v starobe podľa ďalších článkov tejto časti. Krytou udalosťou podľa čl. 26 je prežitie určeného veku, ktorý nesmie presahovať 65 rokov. Ponecháva sa na vnútroštátne zákonodarstvo možnosť určiť, či sa výplata dávok preruší v prípade, keď by osoba, ktorá ma na ňu právo, vykonávala určenú zárobkovú činnosť, alebo či sa zníži v prípade, keď príjem poberateľa dávky presahuje určenú sumu. V danom prípade sa pristúpilo k využitiu prvej možnosti, k vylúčeniu poberania predčasného starobného dôchodku v súbehu s príjmom zo zárobkovej činnosti.

Ustanovenie čl. 39 ods. 1 ústavy garantuje primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa. Vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam sú významné skutočnosti staroba a nespôsobilosť na prácu. V prípade

priznania predčasného starobného dôchodku nejde o občana, ktorý by bol v starobe, pretože tomuto sa poskytuje, resp. priznáva starobný dôchodok. V prípade občana, ktorý ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok je naďalej dôchodkovo poistený či už ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, nie je zjavne naplnená ústavná podmienka nespôsobilosti na prácu. Národná rada Slovenskej republiky preto je toho názoru, že k porušeniu práv garantovaných v čl. 39 ods. 1 ústavy nedochádza, pretože nie sú naplnené ústavné podmienky jeho uplatnenia, a to či už staroba alebo nespôsobilosť na prácu.

Na základe uvedeného Národná rada Slovenskej republiky je toho názoru, že ustanovenie § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. nie je v rozpore s čl. 39 ods. 1 ústavy a ani s ďalšími ustanoveniami ústavy označenými v návrhu na začatie konania...

K napadnutému § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. Národná rada Slovenskej republiky uvádza nasledovné. Národná rada Slovenskej republiky v súvislosti s riešením súbehu, resp. vylúčenia súbehu predčasného starobného dôchodku a príjmu zo zárobkovej činnosti pri predčasných starobných dôchodkoch právoplatne priznaných pred 1. januárom 2011 zvolila riešenie, že stanovila zastavenie výplaty predčasných starobných dôchodkov, ale nie vylúčenie, zrušenie alebo odňatie nároku na právoplatne priznanú dávku.

Vo vzťahu k zastaveniu výplaty predčasných starobných dôchodkov právoplatne priznaných podľa predpisov platných pred 1. januárom 2011 ak poskytnutiu dvojmesačnej lehoty na rozhodnutie poberateľa predčasného dôchodku o tom, či si vyberie poberanie predčasného starobného dôchodku, alebo bude vykonávať zárobkovú činnosť (ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba), preto platí, že ide o prípad tzv. nepravej retroaktivity.

Národná rada Slovenskej republiky plne uznáva, že k definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv a právnej istoty (PL. ÚS 16/95). Nie každá retroaktivita je však nezlučiteľná s princípmi, na ktorých je budovaný právny štát. V teórii a praxi sa rozlišuje tzv. pravá a nepravá spätná účinnosť (retroaktivita) právnych predpisov. Význam tohto rozlišovania je založený na skutočnosti, že pokiaľ sa pravá retroaktivita v zásade odmieta

ako nezlučiteľná s obsahom princípu štátu, nepravá retroaktivita sa akceptuje ako prípustný nástroj na dosiahnutie ustanovených a dostatočne významných cieľov verejnej moci.

Pri nepravnej retroaktivite zákonodarca uznáva právne skutočnosti, na základe ktorých podľa predchádzajúcej právnej normy došlo k vzniku určitých právnych vzťahov. O nepravú retroaktivitu môže ísť napriek tomu, že zákonodarca prípadne novým právnym predpisom zároveň s účinnosťou do budúcnosti prinesie určité zmeny aj tých práv (alebo povinností), ktoré vznikli za platnosti skoršieho zákona. Nepravá retroaktivita teda nebráni zákonodarcovi novou právnou úpravou vstúpiť aj do tých právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej normy a meniť ich režim. Za prípustné sa považuje, pokiaľ nová právna úprava (uznávajúc práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu) zavádza do budúcnosti nový režim a mechanizmus (procedúru) uplatnenia týchto práv alebo pokiaľ právam nadobudnutým za skoršej právnej úpravy priznáva odo dňa účinnosti neskoršej právnej úpravy nový obsah. V konečnom dôsledku nepôsobí nepravá retroaktivita do minulosti. Akceptuje stav, ktorý nastal za skôr platnej a účinnej právnej úpravy, tento stav ale rieši až v čase účinnosti novej právnej úpravy.

Vo vzťahu k § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. Národná rada Slovenskej republiky na základe vyššie uvedeného zastáva názor, že predstavuje prípad tzv. nepravnej retroaktivity a tým nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy a ani s ďalšími ustanoveniami ústavy označenými v návrhu na začatie konania.»

Národná rada súčasne oznámila, že vo veci netrvá na ústnom pojednávaní.

Vláda, zastúpená ministerkou spravodlivosti Slovenskej republiky, predložila stanovisko v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy pred ústavným súdom 19. septembra 2011.

Vo svojom stanovisku uviedla:

„Z vecného hľadiska je nevyhnutné poukázať na účel prijatia napádanej právnej úpravy, ktorý je determinovaný riešením troch zásadných problémov, a to:

a) prijatím filozofie vylúčenia súbehu príjmu z pracovnej činnosti a predčasného starobného dôchodku ako osobitne poskytovanej dávky dôchodkového poistenia, ktorej poskytovanie sa podmieňuje osobitnými podmienkami,

b) nedostatkom zdrojov na financovanie priebežného systému dôchodkového poistenia a

c) znížením výdavkov v rámci verejných financií určených na krytie pasívnej politiky zamestnanosti realizovanej formou výplaty dávky v nezamestnanosti osobám vo veku blízkom veku potrebnému pre vznik nároku na starobný dôchodok.

V tejto súvislosti treba uviesť, že práve na účely dosiahnutia súladu s ústavou Slovenskej republiky nebola na dosiahnutie vyššie uvedených cieľov zvolená forma zákonného vylúčenia nároku na dávku, ale iba nároku na jej výplatu, čím sa v plnom rozsahu zachováva garancia nadobudnutého práva po priznaní dávky, vrátane garancie obnovenia výplaty dávky bezprostredne po odpadnutí prekážky jej výplaty, a tým aj ústavné právo občana na hmotné zabezpečenie v starobe v situácii, keď staroba je dôvodom zanechania resp. prekážkou výkonu zárobkovej činnosti v zmysle čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a § 2 písm. b) zákona o sociálnom poistení. Umožnenie súbehu poskytovania predčasného starobného dôchodku s výkonom zárobkovej činnosti v tomto zmysle neharmonizoval s požiadavkou zabezpečenia občana náhradným plnením formou dávky zo základného (verejného) systému sociálneho poistenia po dosiahnutí spoločensky dohodnutej hranice všeobecne odôvodňujúcej stratu schopnosti vlastnými silami byť zabezpečený príjmom zo zamestnania. Takouto spoločensky uznanou a formou zákona dohodnutou skutočnosťou je dosiahnutie veku potrebného pre vznik nároku na starobný dôchodok, ktorá v súčasnosti predstavuje 62 rokov veku. V tomto zmysle sa predčasný starobný dôchodok vymyká z ústavného kontextu zabezpečenia v starobe.

Uplatnenie právnej úpravy podľa napadnutých ustanovení účinnej od 1. januára 2011 nenapĺňa pojmové znaky pravej retroaktivity, pretože jej právne účinky nepostihujú ani žiadnym spôsobom nezasahujú do nárokov nadobudnutých v minulosti. O nepravú retroaktivitu ide napríklad v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, ale súčasne zmení s nimi spojené právne následky, ktoré však v čase nadobudnutia účinnosti tohto zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00). Istú formu retroaktivity pripúšťa aj Európsky súd pre ľudské práva (Mellacher v. Rakúsko, 19. December 1989; A 169).

Zastavenie výplaty predčasného starobného dôchodku nemá vplyv na jeho rozsah, t. j. na sumu predčasného starobného dôchodku. Tento v plnom rozsahu podlieha režimu

valorizácie aj v období zastavenia výplaty. Rovnako tak sa príjem za toto obdobie dôchodkového poistenia zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnnej osoby zohľadňuje pri určení sumy predčasného starobného dôchodku po zániku povinného dôchodkového poistenia, ktoré bolo dôvodom zániku nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku. Keďže právna úprava určenia sumy predčasného starobného dôchodku je spoločná pre všetkých jeho poberateľov, nie je napadnutá zákonná úprava z tohto dôvodu v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

Vo svojom vyjadrení vláda ďalej uviedla:

„Na posúdenie navrhovateľmi tvrdeného rozporu napadnutých ustanovení s citovanými článkami Ústavy Slovenskej republiky môžeme použiť test proporcionality, keď sa vec bude skúmať z troch hľadísk, a to z hľadiska vhodnosti, hľadiska nevyhnutnosti a hľadiska primeranosti.

Kritériom vhodnosti posudzujeme príslušnú právnu normu z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu, teda racionálnej väzby medzi právnou normou a cieľom právnej úpravy. Vylúčením súbehu poberania predčasného starobného dôchodku a poberania príjmu zo závislej činnosti podľa § 5 ods. 1 písm. a) až h), ods. 2 a 3 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov možno dosiahnuť sledovaný cieľ, ktorým je v tomto prípade úspora zdrojov na financovanie priebežného systému dôchodkového poistenia. Aplikáciou namietanej zákonnej úpravy príde k naplneniu popísaného legitímneho cieľa.

V rámci druhého kroku testu proporcionality treba posúdiť, či príslušné legislatívne opatrenie spôsobujúce obmedzenie ústavou garantovaných práv bolo v okolnostiach posudzovanej veci naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nebol k dispozícii aj ohľadupľnejší, šetrnejší právny prostriedok. Navrhovatelia neuviedli žiadnu inú alternatívu, ktorej využitím by sa dosiahol ten istý legitímny cieľ ako sa dosiahol napadnutými ustanoveniami.

V rámci tretieho štádia testu proporcionality, v rámci ktorého sa predovšetkým zisťuje, či príslušná právna norma je primeraná vo vzťahu k zamýšľanému cieľu, t. j. či príslušné legislatívne opatrenie obmedzujúce základné práva alebo slobody nemôže svojimi negatívnymi dôsledkami presahovať pozitíva stelesnené v presadení verejného záujmu sledovaného týmto opatrením, treba konštatovať, že zákonodarca v napadnutých

ustanoveniach ponechal dotknutým fyzickým osobám možnosť výberu, či budú naďalej poberať príjem, ktorý je predmetom dôchodkového poistenia a bude im zastavená výplata predčasného starobného dôchodku, alebo sa rozhodnú ukončiť svoj pracovný pomer (prípadne poberanie iných príjmov), a tak si zachovať nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Námietky navrhovateľov týkajúce sa princípov retroaktivity, právnej istoty, ochrany nadobudnutých práv a ochrany dôvery obsiahnutých v princípe právneho štátu v danom prípade neobstoja, keďže zákonodarca napadnutými ustanoveniami síce upravil právne postavenie poberateľov predčasných starobných dôchodkov ako aj osôb uvedených v ustanovení § 35 ods. 1 Zákonníka práce, avšak neprekročil pritom rámec legitímnej úvahy danej účelom novely zákona o sociálnom poistení.

Na základe vyššie uvedeného je zrejmé, že navrhovateľmi napadnuté ustanovenia zákona o sociálnom poistení nie sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

Súčasne oznámila, že súhlasí s tým, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

Prvý námestník generálneho prokurátora predložil ústavnému súdu svoje stanovisko 26. septembra 2011, v ktorom uviedol:

„K návrhu ako celku sa na doplnenie argumentácie navrhovateľov žiada dodať, že v súlade s čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky je Slovenská republika povinná dodržiavať medzinárodné záväzky vyplývajúce z medzinárodných dohovorov Medzinárodnej organizácie práce, podľa ktorých vnútroštátne zákonodarstvo zabezpečí za predpísaných podmienok zachovanie výplaty dávky v starobe po celé obdobie trvania poistnej udalosti. Uvedené právne akty pritom za určitých okolností nevyklúčujú možnosť zníženia sumy starobného dôchodku podľa vopred určeného mechanizmu. Zastavenie výplaty dávky v starobe z dôvodu jej súbehu so zárobkovou činnosťou poberateľa dávky však medzi prípustnými dôvodmi takejto úpravy uvedený nie je (čl. 30 a čl. 69 Dohovoru o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia č. 102 (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných

vecí č. 461/1991 Zb.) a čl. 12 Európskej sociálnej charty (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 329/1998 Z. z.) a čl. 19, čl. 28, čl. 30 a čl. 32 Dohovoru o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach č. 128 (oznámenie federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 416/1991 Zb.).

Národná rada Slovenskej republiky prijatím namietaných zákonných ustanovení uvedené zásady vyplývajúce z medzinárodných právnych aktov nerešpektovala.

K bodu 2. návrhu treba pripomenúť, že prijatím ustanovenia § 293bt 5 zákona č. 461/2003 Z. z. došlo k porušeniu legálne nadobudnutých práv poistencov, ktorým bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, pričom tento súbeh dôchodkovej dávky a zárobkovej činnosti poberateľa dávky nevylučoval. Aj keď nemožno celkom odhliadnuť od účelu zavedenia inštitútu predčasného starobného dôchodku do systému sociálneho poistenia, štát nepredvídateľnou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušil princíp právnej istoty ako imanentnej súčasť princípu právneho štátu. V tejto súvislosti poukazujem na konštantnú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, konkrétne na rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/06...

Rozhodne nemožno poprieť právo štátu zákonom upraviť podmienky na priznanie nároku na predčasný starobný dôchodok ako aj podmienky nároku na jeho výplatu. Musí však zodpovedať ústavou vymedzenému rámcu rešpektujúcemu záväzné medzinárodné právne akty. Pravidlá pre priznanie dôchodkovej dávky musia byť adresátom právnej normy vopred známe, lebo len na základe ňou predvídateľných právnych následkov možno od subjektov práva požadovať zodpovednosť za relevantné rozhodnutia. V danom prípade poistenec nepochybne pri zvažovaní podania žiadosti o priznanie predčasného dôchodku musel vziať do úvahy nepriaznivé dôsledky tohto rozhodnutia (napr. zníženie sumy dôchodkovej dávky ako aj zánik nároku na starobný dôchodok), ktoré pri rozhodovaní kompenzovalo jeho legitímne očakávanie spočívajúce v zlepšení sociálnej situácie možnosťou ďalšieho príjmu zo zárobkovej činnosti. Vychádzal pritom z predpokladu stability právnej úpravy a domnieval sa, že ak mu bude/bol priznaný predčasný starobný dôchodok v súlade s platným zákonom, oprávnené očakával, že jeho nárok na výplatu dôchodkovej dávky sa i v budúcnosti bude riadiť týmito pravidlami a svoje rozhodnutie nebude musieť prehodnocovať z úplne iných hľadísk, zavedenie ktorých nemal dôvod

predvídať. Treba zdôrazniť, že v dôsledku zásahu štátu sa v mnohých prípadoch poberatelia predčasných starobných dôchodkov ocitli pred existenčným rozhodnutím, príkladom čoho sú aj navrhovateľmi uvádzaní poslanci obecnej samosprávy, ktorých novou právnou úpravou vynútené rozhodnutie v mnohých prípadoch výrazne zhorší ich sociálnu situáciu.“

Predseda najvyššieho súdu na požiadavku ústavného súdu o zaslanie stanoviska reagoval prípisom z 21. novembra 2011, v ktorom uviedol:

„... po oboznámení s návrhom skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovenia § 67 ods. 4 a 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky a o súlade § 293bt zákona č. 401/2003 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky predkladám nasledovné stanovisko Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci konania o súlade právnych predpisov, vedeného pod č. PL. ÚS 96/2011.

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení § 67 ods. 4 a 5 a § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. považuje Najvyšší súd za vecne správny a dôvodný.

Stanovisko prerokovali sociálne senáty správneho kolégia. Poznamenávame, že v doterajšej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR, ako odvolacieho súdu, ešte nebolo rozhodované o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských súdov v danej problematike. Je dôvodné predpokladať prerušenie konaní pred všeobecnými súdmi až do rozhodnutia Ústavného súdu o podanom návrhu.“

Právny zástupca navrhovateľov ústavnému súdu oznámil, že netrvá na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, a vyjadrenie k tomuto oznámeniu nepripojil.

Vzhľadom na oznámenie účastníkov konania, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, ústavný súd v súlade s § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania, pretože dospel k záveru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

III.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní vychádzal zo znenia napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení, ktoré majú byť v rozpore s označenými článkami ústavy, ďalej z dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona a z ústneho pojednávania; opieral sa pritom aj o svoju doterajšiu judikatúru.

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

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom

na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa.

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Podľa § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení

„(4) Nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku nevzniká, ak poistenec ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba.

(5) Nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká odo dňa jeho splátky splatnej po dni vzniku dôchodkového poistenia zamestnanca alebo povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnej osoby a opätovne vzniká odo dňa nasledujúceho po dni zániku tohto dôchodkového poistenia.“

Podľa § 293bt zákona o sociálnom poistení

„(1) Ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec uvedený v § 293bp ods. 3 od 1. januára 2011 a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká od najbližšej splátky predčasného starobného dôchodku splatnej po 28. februári 2011. Nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku poistenca uvedeného v prvej vete sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie do najbližšej splátky dôchodku splatnej po 28. februári 2011 podľa zákona účinného do 31. decembra 2010

a za obdobie po najbližšej splátke dôchodku splatnej po 28. februári 2011 podľa zákona účinného od 1. januára 2011.

(2) Nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku poistenca, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 a ktorému po 31. decembri 2010 vznikne dôchodkové poistenie zamestnanca alebo povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnej osoby pred dovŕšením dôchodkového veku, sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie tohto dôchodkového poistenia podľa zákona účinného od 1. januára 2011.

(3) Ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba k 31. decembru 2010 a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku zaniká od najbližšej splátky predčasného starobného dôchodku splatnej po 28. februári 2011. Nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku poistenca uvedeného v prvej vete sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie do najbližšej splátky dôchodku splatnej po 28. februári 2011 podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 a za obdobie po najbližšej splátke dôchodku splatnej po 28. februári 2011 podľa zákona účinného od 1. januára 2011.

(4) Ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba k 31. decembru 2010, toto dôchodkové poistenie trvá aj po tomto dni a zanikne pred 1. marcom 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie do zániku tohto dôchodkového poistenia podľa zákona účinného do 31. decembra 2010.

(5) Ak poistenec, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok podľa zákona účinného do 31. decembra 2010, je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba k 31. decembru 2010, toto dôchodkové poistenie bude trvať po 28. februári 2011 alebo zanikne pred 1. marcom 2011 a v období od 1. januára 2011 do 28. februára 2011 dovŕši dôchodkový vek, nárok na výplatu predčasného

starobného dôchodku sa posudzuje a jeho suma sa určuje za obdobie do dovŕšenia dôchodkového veku podľa zákona účinného do 31. decembra 2010.

(6) Ak zanikol nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku podľa odsekov 1 a 3, zúčtujú sa sumy neprávom vyplatené na predčasnom starobnom dôchodku od najbližšej splátky dôchodku splatnej po 28. februári 2011 so sumami dôchodkovej dávky, na ktorej výplatu vznikne nárok.“.

Napadnuté ustanovenia zákona o sociálnom poistení boli navrhnuté v zásade v totožnom znení, ako boli schválené národnou radou (bolo upresnené len znenie § 293bt ods. 1 a 3 a doplnený nový odsek 6 v záujme ich jednoznačnej aplikovateľnosti v praxi), a preto možno z hľadiska „výpovednej hodnoty“ uviesť aj dôvodovú správu k nim [vládny návrh zákona, parlamentná tlač č. 109, V. volebné obdobie, september 2010 (ďalej len „vládny návrh zákona“)]:

„K § 67 ods. 4 a 5:

Za účelom predchádzania neodôvodnenému čerpaniu finančných prostriedkov v prípadoch, ak poistenec nestratil príjem, ktorý bolo odôvodnené nahrádzať dôchodkovou dávkou v období pred dovŕšením dôchodkového veku, sa navrhuje podmieniť nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku skončením povinného dôchodkového poistenia. Zastavenie výplaty predčasného starobného dôchodku jeho poberateľovi, ktorý vykonáva zárobkovú činnosť sa realizuje ako jedno z opatrení na zabezpečenie finančnej stabilizácie základného fondu dôchodkového poistenia.

K § 293bt:

Navrhuje sa spôsob posudzovania nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku, ktorý bol priznaný pred 1. januárom 2011 po tomto dni.“

V rozprave k vládnemu návrhu zákona o sociálnom poistení k napadnutým ustanoveniam týkajúcim sa úpravy nových podmienok poskytovania predčasného starobného dôchodku 1. – 2. decembra 2010 v národnej rade predkladateľ J. M., podpredseda vlády a minister práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, v súvislosti s predložením vládneho návrhu zákona (parlamentná tlač č. 109) k nevyplácaniu

predčasného starobného dôchodku jeho poberateľom, ktorí súčasne vykonávajú zárobkovú činnosť, uviedol, že ide o jedno z opatrení na finančnú stabilizáciu systému.

Poslanec Z. H. k vládne mu návrhu zákona všeobecne uviedol: *„Možnosť predčasného odchodu do dôchodku bola jedným z nástrojov, ktoré mali pomôcť ľuďom, ktorí prišli v období tesne pred dosiahnutím dôchodkového veku o prácu a nie sú atraktívnymi na trhu práce, slušne žiť. Teda, aby neboli do dosiahnutia nároku na starobný dôchodok vystavení životu na sociálnych dávkach, hoci celý život poctivo pracovali. Žiaľ, prax je dnes taká, že ľudia poberajú predčasné dôchodky bez toho, aby stratili prácu. Predčasný dôchodok sa im vlastne stáva prílepkom k platu a takto čerpané peniaze potom nám chýbajú v dôchodkovom fonde.“*

Poslanec B. O. podal v rozprave k vládne mu návrhu zákona vo vzťahu k problematike predčasných starobných dôchodkov pozmeňujúci návrh tohto znenia: *„V bode 91 (v zákone č. 543/2010 Z. z. je to bod 88, pozn.) sa z § 293bt vypúšťajú odseky 3 a 4 a odsek 5 sa prečísluje na odsek 3. Cieľom tejto zmeny je zamedziť alebo vyhnúť sa novej retroaktivite, zamedzenie súbehu predčasného dôchodku a práce by sa tak malo týkať iba predčasných dôchodcov tých, ktorí teda v budúcnosti nastúpia na predčasný dôchodok, nie tých, ktorí na predčasný dôchodok nastúpili teraz za doterajších podmienok. Toto je aj najjednoduchšie riešenie a vzhľadom na redukciu dôchodkov, ktorá poberateľom ostáva aj po dosiahnutí dôchodkového veku, teda myslím riadneho dôchodkového veku, nie sú títo poberatelia záťažou rozpočet Sociálnej poisťovne. Okrem iného to nie je veľká skupina poberateľov, keďže od roku 2007 je možné požiadať o predčasný starobný dôchodok iba 2 roky pred dosiahnutím dôchodkového veku.“*

Tento návrh poslanca B. O. pri hlasovaní poslancov neprešiel. O návrhu poslankyne V. T. k bodu 1, ktorý navrhla vypustiť (a v ktorom je nová definícia zárobkovej činnosti), sa vôbec nehlasovalo, a to z procesných dôvodov, pretože pri predchádzajúcich hlasovaniach bol schválený bod 1 navrhovanej novely.

IV.

Navrhovatelia napádajú ako nesúladne s ústavou jednak označené hmotnoprávne ustanovenia obsiahnuté v treťom diele tretej hlavy prvej časti zákona o sociálnom poistení

upravujúcom problematiku predčasného starobného dôchodku (§ 67 – § 69), a to § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení a jednak prechodné ustanovenia, ktoré sú obsiahnuté v siedmej časti zákona o sociálnom poistení, a to § 293bt, pričom namietajú nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

1. K namietanému nesúladu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Navrhovatelia tvrdia, že § 67 ods. 4 až 5 zákona o sociálnom poistení nie je v súlade s označenými článkami ústavy, pretože zákonodarca z hľadiska úpravy podmienok na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku ustanovil prísnejšie podmienky na vznik nároku na túto dávku, ako aj na jej výplatu oproti predchádzajúcej právnej úprave, čo sťažovatelia považujú jednak za založenie právnej neistoty, ako aj za ustanovenie obmedzujúcich podmienok vzniku nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Navrhovatelia poukazujú na dopad obmedzujúcich podmienok na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku okrem funkcionárov územnej samosprávy aj na § 35 ods. 1 druhú vetu Zákonníka práce, podľa ktorej v prípade smrti zamestnanca mzdové nároky z pracovného pomeru zomrelého zamestnanca (do štvornásobku jeho priemerného mesačného zárobku z pracovného pomeru) prechádzajú na jeho manžela, deti a rodičov, ak s nimi žili v čase smrti v domácnosti (až keď týchto osôb niet, stávajú sa predmetom dedičstva), pričom sa tieto nároky tiež považujú za príjmy na účely zárobkovej činnosti podľa § 3 ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení.

Za rozpor napadnutých ustanovení § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s označenými článkami ústavy považujú navrhovatelia právnu úpravu, ktorou sa sprísňujú podmienky ustanovené pre vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku.

Ústavný súd preto pri posudzovaní súladu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s označenými článkami ústavy vychádzal z obsahu napadnutých ustanovení. Ide o ustanovenia, ktoré ustanovujú podmienky na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku; sú súčasťou hmotnoprávnej úpravy dôchodkových dávok (v danom prípade podmienok na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku), ktorá (táto právna úprava) sama osebe nepôsobí retroaktívne, lebo je viazaná na nadobudnutie účinnosti novely zákona o sociálnom poistení, resp. jej jednotlivých ustanovení.

Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy navrhovateľmi, podľa ktorých *„podmienky na priznanie a výplatu dôchodkovej dávky založené na poistnom princípe musia byť pre všetkých poistencov v zákone ustanovené rovnako a nediskriminačne... Podmienka nepriznania dôchodkovej dávky zo systému sociálneho poistenia v priamom rozpore s poistným princípom, na ktorom je zákon o sociálnom poistení založený a zo zákona sa týmto vyvoláva nerovnaké zaobchádzanie u oboch skupín takýchto poberateľov, čo je v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy.“* Podľa ich názoru *„schválením napadnutej právnej úpravy totiž vznikla nevýhodná skupina poberateľov predčasných starobných dôchodkov, ktorí budú ukrátení na inom príjme, resp. v dôsledku iného príjmu (za výkon funkcie - poslanci zastupiteľstiev alebo návrh pozostalých členov rodiny po zomrelom zamestnancovi podľa § 35 ods. 1 Zákonníka práce) im bude odňatý nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku“*.

Ústavný súd k tejto námietke navrhovateľov uvádza, že sa prikláňa k právnemu názoru uvedenému vo vyjadrení vlády, podľa ktorého právna úprava *„určenia sumy predčasného starobného dôchodku je spoločná pre všetkých jej poberateľov“*, a preto nemôže byť v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Napadnutý § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení ustanovuje totiž rovnaké podmienky na vznik nároku fyzických osôb na predčasný starobný dôchodok a na jeho výplatu. Podľa navrhovateľov by sa však za zárobkovú činnosť nemala považovať činnosť, z ktorej plynú niektoré príjmy (odmeny funkcionárov miestnej samosprávy, nároky po pozostalých podľa § 35 Zákonníka práce), a preto namietajú inak všeobecne a jednotne

ustanovený inštitút zárobkovej činnosti v zákone o sociálnom poistení pre celý systém sociálneho poistenia, a to osobitne pri úprave podmienok vzniku nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku, s poukazom na tieto dve skupiny fyzických osôb, na ktoré navrhovatelia poukazujú. Problémom, na ktorý poukazujú navrhovatelia, podľa názoru ústavného súdu nie je otázka rovnakých a jednotných podmienok na vznik nároku na predčasný dôchodok a jeho výplatu, ktoré rešpektujú čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Vzhľadom na uvedené § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení je súladný s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

Navrhovatelia namietajú nesúlad § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení aj s čl. 13 ods. 4 ústavy. Za takéto obmedzenie označujú „*redukovanú novú právnu úpravu týkajúcu sa predčasných starobných dôchodkov*“, predovšetkým vzniku nároku na ich výplatu síce v súlade s čl. 39 ods. 3 ústavy, avšak podľa ich názoru v rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na podstatu a zmysel. Navrhovatelia sú toho názoru, že takéto obmedzenie práva na primerané zabezpečenie v starobe v súčinnosti s odňatím už legálne nadobudnutých práv nie je v súlade so zachovaním podstaty a zmyslu základného práva na primerané zabezpečenie v starobe, čím sa podľa ich názoru napadnutá právna úprava dostáva do rozporu s čl. 13 ods. 4 ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu novú právnu úpravu vzniku nároku na predčasných starobných dôchodkov nemožno považovať za rozpornú ani s čl. 13 ods. 4 ústavy len na základe argumentu, že ide o novú právnu úpravu odchylnú od predchádzajúcej a na tomto základe vyvodit' porušenie princípu rovnosti a zavedenie obmedzení základných práv. Naopak, hmotnoprávna úprava zaisťuje rovnosť v právach, pretože sa vzťahuje odo dňa jej účinnosti na celý okruh rovnakým spôsobom posudzovaných fyzických osôb a nie je založená na obmedzení niektorého zo základných práv, pretože ustanovenie podmienok na vznik nároku na dávku nemožno považovať za obmedzenie základných práv. Treba si pritom uvedomiť, že nejde o dôchodkovú dávku identickú so starobným dôchodkom, ktorý pokrýva predovšetkým sociálnu udalosť, ktorou je staroba a s ňou

spravidla súvisiaca nespôsobilosť na prácu (z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku), zatiaľ čo predčasný starobný dôchodok pokrýva inú sociálnu udalosť, a preto funkciu starobného dôchodku neplní.

V prvom rade ústavný súd poukazuje na to, že právna úprava predčasného starobného dôchodku je „garantovaná“ základným právom na primerané zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu podľa čl. 39 ods. 1 ústavy (čo navrhovatelia, ale ani vedľajší účastníci konania dôsledne nerozlišujú), tak ako už bolo uvedené v súvislosti s posudzovaním súladu napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy. Čo sa týka namietaného obmedzenia (odhliadnuc od námietky navrhovateľov, že ide o obmedzenie práva na primerané zabezpečenie v starobe), ústavný súd uvádza, že za obmedzenie základných práv nemožno považovať ustanovenie podmienok na vznik nároku na niektorú z dôchodkových dávok za rešpektovania ich ústavných limitov, v danom prípade na predčasný starobný dôchodok, a na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku. V tejto súvislosti ústavný súd poznamenáva, že dôchodkové dávky podľa zákona o sociálnom poistení sú v zásade „dvojnárokové“; zákon o sociálnom poistení pri všetkých dôchodkových dávkach priznáva v súvislosti s nimi vznik dvoch nárokov, a to vznik nároku na dôchodkovú dávku a vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky, pričom predpokladom na vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky je síce vznik nároku na dôchodkovú dávku, avšak podmienky na vznik týchto nárokov sú celkom rozdielne. Treba preto rešpektovať skutočnosť, že novou právnou úpravou, ktorá novelizuje úpravu jednotlivých dôchodkových dávok, môže dôjsť tak k neústavnému zásahu do už nadobudnutého nároku na dôchodkovú dávku, ako aj do nadobudnutého nároku na výplatu dôchodkovej dávky. V tejto súvislosti treba uviesť, že predpokladom vzniku nároku na výplatu dôchodkovej dávky je síce vznik nároku na túto dôchodkovú dávku, pričom však okamih vzniku týchto nárokov nie je časovo zhodný. Zákon o sociálnom poistení ustanovuje podmienky na vznik nároku jednotlivých dôchodkových dávok individuálne a rovnako individuálne ustanovuje podmienky na vznik nároku na výplatu jednotlivých dôchodkových dávok. Ustanovenie podmienok na vznik nároku na predčasný starobný dôchodok nie je obmedzením základného práva v zmysle čl. 13 ods. 4 ústavy.

Pokiaľ navrhovatelia poukazujú na nerovnosť a obmedzenie práva na výplatu predčasného starobného dôchodku z dôvodu poberania príjmu zaradeného do skupiny príjmov zo zárobkovej činnosti v § 3 ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení, ktorý má byť „prekážkou“ na vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku, ústavný súd uvádza, že nová právna úprava môže ustanoviť prísnejšie pravidlá vzniku nároku na sociálne dávky (PL. ÚS 25/05) vrátane dôchodkových dávok. To však nemôže mať za následok nesúlad takejto právnej úpravy s čl. 39 ods. 1 ústavy (ak sú zachované princípy rovnosti). Navyše, takýto prístup je súladný aj s čl. 39 ods. 3 a čl. 51 ods. 1 ústavy.

Navrhovatelia namietajú aj nesúlad § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 20 ods. 1 ústavy, a poukazujú pritom na vymedzenie majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) buď ako „majetky existujúce“ (Van der Musselle v. Belgium, A70), alebo majetkové hodnoty vrátane pohľadávok, o ktorých dotknutá fyzická osoba (sťažovateľ) môže tvrdiť, že má aspoň legitímnu nádej na ich zhmotnenie (Pine Valley Developments Ltd. and others v. Ireland, A222), na ktoré sa odvoláva pri svojej rozhodovacej činnosti aj ústavný súd (PL. ÚS 17/00). Za legitímnu nádej v tejto súvislosti považujú navrhovatelia jednak skutočnosť, že poberateľ predčasného starobného dôchodku na základe dlhoročne platnej právnej úpravy mohol poberať príjem zo závislej činnosti aj predčasný starobný dôchodok. Podľa ich názoru „prekážkou“ výplaty predčasného starobného dôchodku je poberanie takých príjmov, ktoré absolútne nesúvisia s dávkou vyplácanou na základe poistného princípu (§ 35 ods. 1 druhá veta Zákonníka práce).

Navrhovatelia sa pri namietanom nesúlade napadnutých ustanovení zákona o sociálnom poistení s čl. 20 ods. 1 ústavy odvolávajú na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. V danej veci však argumentácie navrhovateľov boli nesprávne vyhodnotené, pokiaľ ide o ich spájanie s preskúmanou právnou úpravou. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti judikoval, že nemožno považovať novú právnu úpravu za rozpornú s princípom právnej istoty, t. j. s čl. 1 ods. 1 ústavy len z toho dôvodu, že ide o právnu úpravu odlišnú od predchádzajúcej a podľa názoru navrhovateľov za „tvrďšiu“ z hľadiska ustanovených podmienok na vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky. Táto

skutočnosť totiž ešte nesignalizuje nesúlad s ústavou, ak sú zachované limity ústavnosti novej právnej úpravy. Uplatňovanie takého prístupu navrhovateľov k hodnoteniu každej novej právnej úpravy by znamenalo „riziko záveru o jej neústavnosti“, najmä ak by sa líšila od predchádzajúcej právnej úpravy. Takýto prístup by už vopred vylúčil akúkoľvek zmenu právnej úpravy dosiaľ právne upravených otázok do budúcnosti (PL. ÚS 11/08 z 30. júla 2010). Vecou zákonodarcu je vymedzenie rozsahu zárobkovej činnosti. Tento v systéme sociálneho poistenia je vymedzený univerzálne. Takáto právna úprava nemôže byť v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy. Nie je však vylúčené, aby určité špecifické prípady a situácie zákonodarca riešil špeciálnou právnou úpravou (lex specialis), „spravodlivejšou“ vzhľadom na charakter započítateľných príjmov do okruhu príjmov zo zárobkovej činnosti. Vzhľadom na túto skutočnosť ústavný súd konštatuje, že nová právna úprava v napadnutých ustanoveniach je v súlade s čl. 20 ods. 1 ústavy.

Navrhovatelia namietajú aj nesúlad § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy, pričom svoju argumentáciu zužujú na to, že ide o zhoršenie postavenia takýchto osôb, pričom poukazujú v tejto súvislosti predovšetkým na novú právnu kvalifikáciu odmeny za výkon verejnej funkcie v orgánoch samosprávy a zaradenie tejto odmeny do príjmu zo zárobkovej činnosti. To podľa nich spôsobuje zaradenie týchto funkcionárov do skupiny „zamestnancov“ podľa zákona o sociálnom poistení a vzhľadom na uvedené považujú novú právnu úpravu a jej dôsledok za tvrdšiu oproti predchádzajúcej. Podľa ich názoru jej dôsledkom môže byť len zánik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku alebo „prekážka“ výkonu ich verejnej funkcie; okrem tohto konštatovania toto tvrdenie bližšie nekonkretizovali a neuviedli namietaný nesúlad s ústavou do príčinnej súvislosti s napadnutými ustanoveniami. Podľa názoru ústavného súdu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení nemožno „dávať do nesúladu“ s čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy len z dôvodu sprísnenia podmienok na vznik nároku na ich vyplácanie. V ostatných prípadoch by fyzické osoby „postihnuté“ novou právnou úpravou mohli namietat' porušenie ich základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

Argumentácia, že zmena právneho vymedzenia zárobkovej činnosti v § 3 ods. 1 písm. a) zákona o sociálnom poistení odvolávajúca sa v poznámke pod čiarou na § 5 ods. 2 písm. a) až h) a ods. 2 a 3 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov sa podľa názoru navrhovateľov výrazným spôsobom dotkla najmä poslancov a starostov miestnej samosprávy, ktorí sa dostali do nevýhodného postavenia v súvislosti s hodnotením ich odmeny za výkon svojej verejnej funkcie ako príjmu zo zárobkovej činnosti. Poukazujú pritom na to, že za výkon svojej verejnej funkcie títo funkcionári poberajú často minimálnu odmenu, ktorá je však vzhľadom na nové vymedzenie zárobkovej činnosti po nadobudnutí účinnosti novej právnej úpravy vznik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku prekážkou jeho výplaty alebo prekážkou výkonu ich funkcie v orgánoch miestnej samosprávy; z tohto dôvodu poukazujú aj na nesúlad novej právnej úpravy s čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy. Ústavný súd v súvislosti s uvedeným uvádza, že ustanovenie podmienok na vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky nemôže byť rozhodujúcou skutočnosťou na zamedzenie prístupu poberateľov tejto dávky k výkonu verejnej funkcie. Vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky nie je v príčinnej súvislosti so vznikom verejnej funkcie. Verejná funkcia je kreovaná na základe výsledku slobodnej súťaže politických síl a je na rozhodnutí poberateľa dôchodkovej dávky, či sa zúčastní tejto súťaže.

Keďže ústavný súd nezistil príčinnú súvislosť ustanovenia § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy, nezistil ani nesúlad tohto ustanovenia s týmto článkom ústavy.

Pri namietaní nesúladu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 39 ods. 1 ústavy navrhovatelia taktiež argumentujú poistným princípom uplatňovaným v sociálnom poistení (s. 6 – 7, s. 28), podľa ktorého nepriznanie dôchodkovej dávky zo systému sociálneho poistenia je v priamom rozpore s poistným princípom, na ktorom je založený zákon o sociálnom poistení. Možno prisvedčiť právnomu názoru národnej rady, ktorá v súvislosti s poukazom na právnu úpravu priznania predčasného starobného dôchodku konštatuje, že pri potenciálnom uchádzačovi pri uchádzaní sa o predčasný starobný dôchodok nejde o občana, ktorý by bol v starobe a bol nespôsobilý na prácu, pretože tomuto

sa poskytuje, resp. priznáva starobný dôchodok. Naproti tomu občan, ktorý ku dňu vzniku nároku na predčasný starobný dôchodok je naďalej dôchodkovo poistený, zjavne nespĺňa ústavou ustanovenú podmienku nespôsobilosti na prácu. Z uvedeného národná rada dospela k záveru, že novou právnou úpravou nedochádza k porušeniu práv garantovaných v čl. 39 ods. 1 ústavy, pretože nie sú naplnené ústavné podmienky jej uplatnenia, a to či už staroba alebo nespôsobilosť na prácu.

Obdobný právny názor zastáva aj vláda, podľa ktorej právneho názoru je ústavou garantované právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podmienené dosiahnutím zákonom akceptovanej vekovej hranice staroby potrebnej na vznik nároku na starobný dôchodok, ktorá v súčasnosti predstavuje 62 rokov veku. Podľa jej názoru v tomto zmysle sa predčasný starobný dôchodok vymyká z ústavného kontextu zabezpečenia v starobe.

Ústavný súd konštatuje, že predčasný starobný dôchodok je jednou z dôchodkových dávok, ktoré sa navzájom líšia svojím charakterom, účelom, podmienkami vzniku nároku na tieto dávky a ich výplatu, ako aj spôsobom výpočtu ich výšky. Predčasný starobný dôchodok sa takto od „klasického“ starobného dôchodku zásadne líši a je „inou“ dôchodkovou dávkou, ktorej súbežné poberanie so starobným dôchodkom je vylúčené; z už uvedeného vyplýva, že účelom oboch dávok je zabezpečenie poistenca, ale z dôvodu rozdielnych sociálnych udalostí.

Na vznik nároku na starobný dôchodok je primárne relevantnou sociálnou udalosťou staroba, ktorá je definovaná zákonom ustanoveného dovŕšenia dôchodkového veku (ktorý však nie je sociálnou udalosťou relevantnou pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok a vznik nároku na jeho výplatu) a je v našom právnom poriadku riešená právnou úpravou vzniku nároku na starobný dôchodok a nároku na jeho výplatu.

Účelom predčasného starobného dôchodku nie je kryť sociálnu udalosť – starobu, pretože táto je krytá starobným dôchodkom. Predčasný starobný dôchodok nemá plniť funkciu starobného dôchodku garantovaného v čl. 39 ods. 1 ústavy. Predčasný starobný dôchodok pokrýva inú sociálnu udalosť, ktorou je nespôsobilosť na prácu, resp. najst' si

prácu a zabezpečiť si tak príjem vlastnou zárobkovou činnosťou, pričom táto sociálna udalosť je krytá len u poistencov, ktorí sú v zákonom ustanovenom časovom období pred dovŕšením svojho dôchodkového veku, t. j. nejde o ich hmotné zabezpečenie z dôvodu staroby.

Podľa názoru ústavného súdu napadnutými ustanoveniami zákonodarca ústavne akceptovateľným spôsobom ustanovil nové kritériá pre vznik nároku na predčasný starobný dôchodok a vznik nároku na jeho výplatu (ako dva samostatné nároky), ktorý korešponduje s čl. 39 ods. 3 ústavy, ako aj s čl. 51 ods. 1 ústavy. Na základe uvedeného ústavný súd uzavrel, že napadnutý § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení nie je v nesúlade s čl. 39 ods. 1 ústavy.

Nad rámec tohto záveru ústavný súd uvádza, že v mnohých európskych štátoch je taktiež zavedené poskytovanie predčasných starobných dôchodkov. V tých krajinách, kde právny poriadok pripúšťa poskytovanie predčasného starobného dôchodku, však platia diferencované právne režimy úpravy vzniku nároku na túto dôchodkovú dávku a jeho poskytovanie (je časovo limitované, diferencované podľa charakteru predtým vykonávanej práce z hľadiska jej obťažnosti, z hľadiska druhu vykonávanej práce, z hľadiska zdravotného postihnutia od poistenca, v mnohých prípadoch závisí aj od dĺžky poistenia a doby výkonu práce, ako aj od veku poistenca). Znamená to, že úprava podmienok a poskytovania predčasných starobných dôchodkov zohľadňuje individuálne demografické, ekonomické a v niektorých štátoch aj politické podmienky.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd v tejto časti návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy nevyhovel.

2. K namietanému nesúladu § 293bt zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy

Pri namietanom nesúlade § 293bt zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy navrhovatelia argumentujú retroaktivitou napadnutých ustanovení, ktorá je podľa ich názoru v danom prípade neprípustná. Ústavný súd sa preto predovšetkým zaoberal možným vplyvom retroaktívnych účinkov § 293bt zákona o sociálnom poistení na už vzniknuté právne vzťahy.

Napadnuté prechodné ustanovenia § 293bt zákona o sociálnom poistení upravujú

- zánik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku priznaného podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 poistencovi, ktorý nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011 a do 31. decembra 2010 mal príjem zo závislej činnosti, ale podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 zamestnancom nebol, stal sa ním podľa novej právnej úpravy a od 1. januára 2011 je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011 (odsek 1),

- zánik nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku priznaného podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 poistencovi, ktorý nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011, bol povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba k 31. decembru 2010 a toto dôchodkové poistenie trvá po 28. februári 2011 (odsek 3),

- posudzovanie nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku priznaného podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 poistencovi, ktorému po 31. decembri 2010 vznikne dôchodkové poistenie zamestnanca alebo povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby pred dovŕšením dôchodkového veku podľa zákona účinného od 1. januára 2011 (odsek 2),

- posudzovanie nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku priznaného do 31. decembra 2010 poistencovi, ktorý nedovŕši dôchodkový vek do 28. februára 2011, a je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná

osoba k 31. decembru 2010, toto dôchodkové poistenie trvá aj po tomto dni a zanikne pred 1. marcom 2011, nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku sa posudzuje do zániku tohto dôchodkového poistenia podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 (odsek 4),

- posudzovanie nároku na výplatu predčasného starobného dôchodku priznaného podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 poistencovi, ktorý v období od 1. januára 2011 do 28. februára 2011 dovŕši dôchodkový vek a je povinne dôchodkovo poistený ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba k 31. decembru 2010, a toto dôchodkové poistenie bude trvať po 28. februári 2011 alebo zanikne pred 1. marcom 2011, za obdobie do dovŕšenia dôchodkového veku podľa zákona účinného do 31. decembra 2010 (odsek 5),

- zúčtovanie súm neprávom vyplatených na predčasnom starobnom dôchodku od najbližšej splátky dôchodku splatnej po februári 2011 so sumami dôchodkovej dávky, na ktorej výplatu vznikne nárok, ak zanikol nárok na výplatu predčasného starobného dôchodku (odsek 6).

Národná rada sa vo svojom stanovisku vyjadrila k namietanej retroaktivite (s. 15-16) a uzavrela:

„Vo vzťahu k § 293bt zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z. Národná rada Slovenskej republiky na základe vyššie uvedeného zastáva názor, že predstavuje prípad tzv. nepravnej retroaktivity a tým nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy a ani s ďalšími ustanoveniami ústavy označenými v návrhu na začatie konania.“

Vláda k namietanej retroaktivite napadnutého ustanovenia uviedla:

„Uplatnenie právnej úpravy podľa napadnutých ustanovení účinnej od 1. januára 2011 nenapĺňa pojmové znaky pravej retroaktivity, pretože jej právne účinky nepostihujú ani žiadnym spôsobom nezasahujú do nárokov nadobudnutých v minulosti. O nepravú retroaktivitu ide napríklad v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, ale súčasne zmení s nimi spojené právne následky, ktoré však v čase nadobudnutia účinnosti tohto zákona ešte

nenastali (PL. ÚS 3/00). Istú formu retroaktivity pripúšťa aj Európsky súd pre ľudské práva (Mellacher v. Rakúsko, 19. December 1989; A 169).“

Ústavný súd pri posudzovaní § 293bt zákona o sociálnom poistení vychádzal 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 riešenia, ktoré by sa napriek „stretnutiu s časom“ vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť.

Ústavný súd v tejto súvislosti zdôrazňuje, že zmeny pravidiel, najmä v oblasti sociálneho zákonodarstva, sú z ústavnoprávneho hľadiska spravidla veľmi citlivé, a preto im musí venovať náležitú pozornosť. Každý prípad je osobitný a vyžaduje si dôkladné a všestranné zhodnotenie z hľadiska všetkých súvisiacich okolností. Zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania orgánov verejnej moci.

Navrhovatelia argumentujú retroaktivitou napadnutého ustanovenia § 293bt zákona o sociálnom poistení a z toho dôvodu tvrdia, že nie je v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti vymedzil pravú retroaktivitu „ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len *lex priori* (napr. PL. ÚS 37/99), alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností; PL. ÚS 3/00)“.

Na posúdenie súladu napadnutého § 293bt zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1 ústavy je preto relevantné, či ide o retroaktívne ustanovenie, a ak ide o retroaktívne

ustanovenie, či ide o pravú alebo nepravú retroaktivitu (na čo poukazuje vo svojom vyjadrení národná rada).

Nepravá retroaktivita označuje spravidla stav, keď v dôsledku novej právnej úpravy dochádza k prekvalifikovaniu právnych skutočností, ktoré vznikli v minulosti, vždy však len od okamihu nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy. Nová právna úprava teda nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00). Nová právna úprava pritom môže znamenať zrušenie alebo zúženie existujúceho subjektívneho práva do budúcnosti. Vo všeobecnosti sa nepravá retroaktivita pripúšťa, avšak existujú výnimky, ktoré ju robia neprípustnou, najmä v prípade, ak výrazne zasahuje do legitímnych očakávaní jednotlivcov.

S problematikou nepravého retroaktivity sa môžeme stretnúť takmer pri každej zmene právnej úpravy, keď prijatá zmena nejakým spôsobom modifikuje existujúci stav, pričom je nepredstaviteľné zabrániť tomu, aby sa existujúce práva v budúcnosti nemodifikovali. V rámci tohto procesu zmeny sa spravidla nedá ani vyhnúť zásahu do princípu dôvery občana v právo a vzniku konfliktu ochrany verejného záujmu a ochrany dôvery občana v právo. Prípadné obmedzenie existujúcich práv sa však musí realizovať v zmysle čl. 13 ods. 4 ústavy. Zákonodarca pri prijatí takejto právnej úpravy musí zvážiť, či prevažuje verejný záujem na zmene právnej úpravy alebo na ochrane právnej istoty subjektov a ich legitímnych očakávaní. Podstatným je zvažovanie medzi právom štátu rozvíjať svoju legislatívu a prispôbovať ju novým problémovým situáciám a medzi dôverou občanov v trvalosť právnej úpravy, ktorá je pre nich priaznivá. V tejto súvislosti ústavný súd už vyslovil názor, že 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, ako aj právny názor, podľa ktorého z pohľadu prípadnej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale (a „pro futuro“) len zlepšovať (PL. ÚS 38/99). Súčasne vo veci sp. zn. PL. ÚS 3/09 ústavný súd zdôraznil, že na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.).

Vzhľadom na uvedené ústavný súd po posúdení § 293bt ods. 1 až 5 zákona o sociálnom poistení konštatuje, že nepôsobia priamo spätne do minulosti, vykazujú však znaky nepravnej retroaktivity. Dotkli sa právnej pozície poberateľov predčasných starobných dôchodkov a mohli zasiahnuť do ich legitímnych očakávaní. Zásadnou v tejto súvislosti je otázka, či intenzita zásahu a jeho prípadná arbitrárnosť dosiahli v okolnostiach danej veci mieru protiústavnosti. Ak by totiž výrazne zhoršovali doterajšiu právnu pozíciu jednotlivcov, mohli by byť v napätí s princípom ochrany legitímneho očakávania.

Ústavný súd na posúdenie ústavnej akceptovateľnosti zásahov štátu do ústavou alebo platnou medzinárodnou zmluvou garantovaných práv a slobôd už viackrát uplatnil test proporcionality (napr. PL. ÚS 23/06, II. ÚS 152/08, IV. ÚS 107/2010). V tomto prípade je vhodné aplikovať daný test na posúdenie vybalancovania legitímnych očakávaní na jednej strane a verejného záujmu na strane druhej s prihliadnutím na skutočnosť, že v prípade nepravnej retroaktivity, na rozdiel od retroaktivity pravej, sa spravidla akceptuje intenzívnejšia miera zásahov do legitímnych očakávaní.

Test proporcionality sa zakladá na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým je posúdenie napadnutej právnej úpravy z hľadiska jej vhodnosti, resp. existencie legitímneho cieľa a racionálnej väzby medzi napadnutou právnou normou a účelom právnej úpravy. Druhým krokom je posúdenie napadnutej právnej úpravy uplatnením kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov a tretím krokom

je hľadisko proporcionality v užšom slova zmysle, t. j. najmä z hľadiska jej primeranosti vo vzťahu k zamýšľanému cieľu (m. m. PL. ÚS 23/06).

Prvým krokom je z toho hľadiska posúdenie napadnutej právnej úpravy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu. Ak právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, možno ju tak kvalifikovať ako výsledok prejavu svojvôle zákonodarcu nezlučiteľný s princípom právneho štátu. V posudzovanom prípade možno vyvodiť zámer zákonodarcu riešiť nedostatok zdrojov na financovanie systému dôchodkového poistenia a zabezpečenie stabilizácie základného fondu dôchodkového poistenia, v rámci práva štátu rozhodnúť o forme organizácie dôchodkového poistenia. Sledovaný zámer je podľa názoru ústavného súdu racionálne previazaný s filozofiou vylúčenia súbehu príjmu z pracovnej činnosti a predčasného starobného dôchodku ako osobitne poskytovanej dávky. Ústavný súd prisvedčil názoru vlády, že tento súbeh nekorešpondoval s cieľom zabezpečovania občana náhradným plnením osobitnou dávkou predčasného dôchodku v prípade straty schopnosti vlastnými silami zabezpečovať zdroje príjmom zo zamestnania. Z tohto pohľadu je posudzovaná úprava podľa názoru ústavného súdu racionálne previazaná s legitímnym cieľom a jej zásah do legitímnych očakávaní dotknutých subjektov možno posúdiť ako ústavne akceptovateľný.

Ďalším krokom je posúdenie otázky, či dané legislatívne opatrenie bolo skutočne nevyhnutné, keďže právna norma by mala dosahovať sledovaný cieľ najmenej drastickým spôsobom (m. m. PL. ÚS 23/06). Zároveň je potrebné prihliadnuť aj na možnosť voľnej úvahy zákonodarcu, ktorá sa prejavuje pri výbere toho-ktorého legislatívneho riešenia.

V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na to (hoci navrhovatelia pri namietaní nesúladiu § 293bt zákona o sociálnom poistení na to vôbec nepoukázali), že zákon o sociálnom poistení pri všetkých dôchodkových dávkach upravuje dva nároky: vznik nároku na dôchodkovú dávku a vznik nároku na výplatu dôchodkovej dávky (ako už bolo uvedené, s. 29 – 30). V tomto prípade zákonodarca ponechal nárok na dôchodkovú dávku a zákonom vylúčil iba nárok na jej výplatu, čím sa zachovala garancia možnosti obnovenia výplaty dávky po odpadnutí prekážky jej vyplácania.

Ústavný súd k otázke, či napadnutá právna úprava nezasiahla drasticky do legitímnych očakávaní oprávnených subjektov, dodáva, že sociálne práva uvedené v ústavnom texte sú značne ekonomicky a politicky podmienené. Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu hlavne plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimatívnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte. Z tohto pohľadu sa ani zásada legitímneho očakávania nedá interpretovať tak, aby znemožnila prijatie a aplikáciu novej právnej úpravy na následky vyplývajúce z právnych skutočností, ktoré vznikli v období účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy. Všeobecne sa akceptuje, že nová právna úprava, ktorá negatívnym spôsobom zasiahne do právneho (skutkového) postavenia dotknutých subjektov, sa nepovažuje za retroaktívnu, ak nebola nepredvídateľná. V predmetnej veci sa tak podľa názoru ústavného súdu nestalo.

Napokon sa v rámci tretieho kroku zisťuje, či príslušná právna norma je primeraná vo vzťahu k zamýšľanému cieľu. Už v rámci prvého kroku uplatňovaného testu proporcionality poukázal ústavný súd na jej racionálnosť, čo zakladá legitímnu úvahu o jej možnosti dosiahnuť sledovaný cieľ. Podľa názoru ústavného súdu ide zo strany štátu o legislatívne opatrenie, ktoré rešpektovalo ústavné limity obmedzenia základných práv a slobôd, nepopierajúce jeho podstatu a zmysel (čl. 13 ods. 4 prvá veta ústavy).

Na tomto základe ústavný súd konštatoval, že napadnutá právna úprava nie je zjavne neprimeraná vo vzťahu k cieľu, ktorý ňou bol sledovaný, čo vedie k záveru o jej ústavnej akceptovateľnosti vyjadrenému v predchádzajúcich častiach tohto nálezu.

Ustanovenie § 293bt ods. 6 zákona o sociálnom poistení je v zásade „technickým“ ustanovením zúčtovania súm neprávom vyplatených na predčasnom starobnom dôchodku v prípadoch, ak zanikol nárok na výplatu tohto dôchodku podľa odsekov 1 a 3 tohto ustanovenia.

Čo sa týka namietaného nesúladu § 293bt zákona o sociálnom poistení s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13

ods. 4 ústavy, ústavný súd poukazuje na svoje závery uvedené v časti IV bode 1 v súvislosti s posudzovaním namietaného nesúladu § 67 ods. 4 a 5 zákona o sociálnom poistení s označenými článkami ústavy. Treba osobitne pripomenúť, že ide o intertemporálne ustanovenia, ktorých obsah musí korešpondovať s ďalšími ustanoveniami zákona o sociálnom poistení, a preto ak pri týchto ustanoveniach nedospel ústavný súd k záveru o ich nesúlade s ústavou, takýto záver sa musí vzťahovať aj na napadnuté prechodné ustanovenia.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudca Ladislav Orosz.

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

V Košiciach 28. novembra 2012