



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/06-58

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. júna 2009 v pléne zloženom z predsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Ladislava Orosza o návrhoch Krajského súdu v Banskej Bystrici, o návrhu Krajského súdu v Trenčíne a o návrhu Krajského súdu v Bratislave podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 263a ods. 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 a čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky ako účastníka konania a vlády Slovenskej republiky ako vedľ'ajšieho účastníka, takto

### **r o z h o d o l :**

Návrhom Krajského súdu v Banskej Bystrici, návrhu Krajského súdu v Trenčíne a návrhu Krajského súdu v Bratislave **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) boli 7. marca 2006 doručené dva návrhy Krajského súdu v Banskej Bystrici; 12. septembra 2006 mu bol doručený návrh Krajského súdu v Trenčíne a napokon 18. decembra 2006 návrh Krajského súdu v Bratislave (ďalej spolu len „krajské súdy“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorými sa navrhovatelia domáhali toho, aby ústavný súd po prijatí týchto návrhov na ďalšie konanie a po konkrétnej kontrole ústavnosti nálezom vyslovil, že ustanovenie § 263a ods. 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy. Napadnuté ustanovenie zavedením príplatku za výkon funkcie prokurátora spôsobilo skupine bývalých prokurátorov – starobných dôchodcov zníženie poberanej sumy príplatku v porovnaní s pôvodnou výškou príplatku k dôchodku, čím mal byť porušený princíp právnej istoty vyplývajúci z čl. 1 ods. 1 ústavy. Návrhom Krajského súdu v Bratislave sa navyše namieta nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 12 a čl. 20 ústavy.

2. Ústavný súd prvé dva návrhy predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí 22. júna 2006, prijal ich osobitne (PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 11/06) na ďalšie konanie a vzápätí ich uznesením č. k. PL. ÚS 11/06-16 spojil na spoločné konanie, ktoré sa vedie pod sp. zn. PL. ÚS 10/06. Návrh Krajského súdu v Trenčíne bol pod sp. zn. PL. ÚS 24/06 prijatý na ďalšie konanie 5. decembra 2006 a vzápätí bol uznesením č. k. PL. ÚS 24/06-15 spojený s vecou PL. ÚS 10/06 s tým, že spoločné konanie sa vedie tiež pod sp. zn. PL. ÚS 10/06. Napokon návrh Krajského súdu v Bratislave bol pod sp. zn. PL. ÚS 101/07 prijatý na ďalšie konanie 27. júna 2007 a vzápätí bol uznesením č. k. PL. ÚS 101/07-19 spojený s vecou PL. ÚS 10/06 s tým, že spoločné konanie sa vedie pod sp. zn. PL. ÚS 10/06.

3. Navrhovatelia svojimi návrhmi napadli ustanovenie § 263a ods. 5 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o prokurátoroch“), pričom napadnuté ustanovenie označili za súčasť zákona č. 586/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Článkom III tejto novely zákona bol do zákona o prokurátoroch vnesený nový inštitút – príplatok za výkon funkcie prokurátora a príplatok k dôchodku. Uvedená novela sa stala integrálnou, neoddeliteľnou súčasťou zákona o prokurátoroch, a tak napadnuté ustanovenie – v súlade s teóriou legislatívy a teóriou procesného práva abstraktnej kontroly – preskúmava ústavný súd ako ustanovenie samotného zákona o prokurátoroch.

4. Z návrhov vyplýva, že navrhovatelia ako správne súdy rozhodujú o žalobách bývalých prokurátorov – starobných dôchodcov proti rozhodnutiam Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“), ktorá individuálnymi rozhodnutiami priznala žalobcom výšku príplatku za výkon funkcie prokurátora aplikujúc napadnuté ustanovenie zákona o prokurátoroch. Bývalí prokurátori – starobní dôchodcovia sa žalobnými návrhmi domáhajú zrušenia rozhodnutí generálnej prokuratúry dôvodiac, že zníženie poberanej sumy príplatku za výkon funkcie prokurátora v porovnaní s pôvodnou sumou príplatku k dôchodku je v rozpore s ústavou. Žalobcovia pred správnymi súdmi namietali, že novelizované ustanovenie zákona o prokurátoroch je retroaktívne, pretože mení práva a povinnosti založené skutočnosťami, ktoré sa uznávali za právne skutočnosti v čase platnosti predchádzajúceho znenia zákona o prokurátoroch.

5. Žalobcovia na Krajskom súde v Banskej Bystrici a na Krajskom súde v Trenčíne poukázali aj na čl. 30 Dohovoru (č. 128 Medzinárodnej organizácie práce) o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach, ktorým je Slovenská republika viazaná, ktorý bol uverejnený pod č. 416/1991 Zb. Podľa čl. 30 uvedeného dohovoru vnútroštátne zákonodarstvo zabezpečí za predpísaných podmienok zachovanie nadobudnutých práv na príspevkové invalidné, starobné a pozostalostné dôchodky. Žalobca na Krajskom súde v Bratislave poukázal na čl. 12 Európskej sociálnej charty (uverejnená pod č. 329/1998

Z. z.), pričom pravdepodobne mal na mysli bod 4 písm. b) čl. 12 uvedenej charty, podľa ktorého na zabezpečenie účinného výkonu práva na sociálne zabezpečenie sa zmluvné strany zaväzujú uskutočniť kroky uzatváraním príslušných bilaterálnych alebo multilaterálnych dohôd alebo inými prostriedkami v rámci podmienok ustanovených týmito dohodami, aby sa zabezpečilo priznanie, zachovanie a opätovné nadobudnutie práv zo sociálneho zabezpečenia takými prostriedkami, ako je sčítavanie dôb poistenia alebo zamestnania získaných podľa zákonodarstva každej zo zmluvných strán.

6. Navrhovatelia sa v zásade stotožnili s argumentáciou žalobcov, prerušili konania a podali predmetné návrhy ústavnému súdu. Vo svojich návrhoch najskôr popisujú vývoj súvisiacej právnej úpravy. V pôvodnom znení zákona o prokurátoroch mal prokurátor právo na príplatok k dôchodku, ak zanikol jeho služobný pomer, a mal nárok na výplatu starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku (§ 134). Výška príplatku k dôchodku prokurátora bola stanovená 3,75 % zo základu na výpočet príplatku k dôchodku prokurátora za každý rok započítateľnej praxe; najviac však za 40 rokov. Ak výkon funkcie netrval celý rok, prokurátorovi patril príplatok v zodpovedajúcej výške za každý mesiac výkonu funkcie. Základom na výpočet príplatku k dôchodku prokurátora bola výška dôchodku priznaného prokurátorovi (§ 135 ods. 1 a 2). Zmenu koncepcie pôvodného príplatku na dôchodok úmerného výške starobného dôchodku na príplatok za výkon funkcie prokurátora úmerného výške platu prokurátora považujú navrhovatelia za retroaktívnu v tom zmysle, že pre žalobcov znamená zníženie sumy príplatku v porovnaní s pôvodnou právnou úpravou.

7. Navrhovatelia napokon argumentovali tým, že zásada zákazu retroaktivity znamenajúca pôsobenie právnych noriem do budúcnosti, a nie do minulosti pôsobí aj pre oblasť verejného práva vrátane práva správneho. Subjekt, ktorý konal v dobrej viere (bona fide) v určitý zákon a podľa neho sa aj správal, nemal byť vo svojej dôvere sklamaný. Podľa navrhovateľov sa aplikácia retroaktivity musí v príslušnom zákone výslovne ustanoviť.

8. Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, svoje komplexné stanovisko uviedla taktiež oboznámením s vývojom právnej úpravy predmetných príspevkov. Ďalej dodala, že

pôvodná právna úprava vychádzala z úpravy starobných dôchodkov a invalidných dôchodkov ustanovených v zákone č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 100/1988 Zb.“), ktorý bol s účinnosťou od 1. januára 2004 zrušený zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“). Zákon o sociálnom poistení podstatným spôsobom zmenil podmienky nároku na starobný dôchodok a invalidný dôchodok, dôchodkový vek a spôsob určenia sumy starobného dôchodku, invalidného dôchodku a ostatných dôchodkových dávok. Nový zákon o sociálnom poistení nepozná inštitút najvyššej výmery starobného dôchodku a navyše, nová právna úprava priznáva právo na zvýšenie určenej sumy starobného dôchodku o 0,5 % za každých 30 dní dôchodkového poistenia získaných po vzniku nároku na starobný dôchodok bez poberania tohto dôchodku alebo jeho časti, teda o 6 % za každý rok. Predovšetkým tieto skutočnosti podľa názoru vlády spôsobili, že niektorým prokurátorom, ktorým zanikol služobný pomer v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004, vznikol nárok na príplatok k dôchodku v sume presahujúcej 31 000 Sk, ktorá spolu s priznaným starobným dôchodkom prevyšovala vtedajší priemerný plat prokurátora ustanovený zákonom, dokonca dosiahla základný plat prokurátora generálnej prokuratúry. Okrem toho, v dôsledku novej právnej úpravy dôchodkového poistenia ustanovenej zákonom o sociálnom poistení vznikol výrazný nepomer medzi príplatkami k dôchodkom prokurátorov, ktoré boli priznané v čase od 1. mája 2001 do 31. decembra 2003 (priemerná výška príplatku k starobnému dôchodku prokurátora k 31. decembru 2003 predstavovala sumu 12 509 Sk), a medzi príplatkami k dôchodkom prokurátorov, ktoré boli priznané v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004. Išlo pritom o príplatok k dôchodku za výkon funkcie prokurátora spravidla v tom istom časovom období. Rozhodujúcim kritériom na určenie sumy príplatku k dôchodku sa stal len deň zániku služobného pomeru prokurátora a podania žiadosti o uplatnenie nároku na starobný dôchodok, od ktorého záviselo, či príplatok k dôchodku bol vypočítaný z dôchodku určeného podľa zákona č. 100/1988 Zb. alebo podľa zákona o sociálnom poistení. Na túto skutočnosť reagovala vláda predložením vládneho návrhu zákona, ktorého súčasťou je aj napadnuté ustanovenie. Od nadobudnutia jeho účinnosti prokurátor už nemá nárok na príplatok k dôchodku (starobnému či invalidnému), ale má právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora.

9. Vláda ďalej uviedla, že vo vzťahu k príplatku k dôchodku priznaného prokurátorom podľa zákona o prokurátoroch v znení účinnom do 31. decembra 2004, ustanovuje jeho novela – zákon č. 586/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2005 v čl. III v prechodnom ustanovení § 263a, že právo na príplatok k dôchodku, ktoré vzniklo prokurátorovi podľa doterajších predpisov a ktoré trvá ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona, sa mení dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona na právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora (§ 263a ods. 1) a že vznik práva na príplatok uvedený v § 263a ods. 1 sa posudzuje podľa doterajších predpisov (pozri § 263a ods. 5 prvú vetu). Od nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa však výška príplatku za výkon funkcie prokurátora upraví podľa tohto zákona s tým, že na účely určenia výšky týchto príplatkov sa započíta bez obmedzenia ustanoveného v § 135 ods. 1 celá započítateľná prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov (pozri § 263a ods. 5 druhú vetu). Odkaz v napadnutom ustanovení na § 135 ods. 1, ktorý upravuje výšku príplatku za výkon funkcie prokurátora, je nesprávny. Napadnuté ustanovenie má správne odkazovať na § 135 ods. 3, ktorý obmedzuje dovtedajšiu maximálnu započítateľnú prax 40 rokov na najviac 35 rokov výkonu funkcie prokurátora. Táto legislatívna chyba nespôsobila podľa vlády v aplikačnej praxi výrazné problémy – v súlade so slovným znením tohto ustanovenia poberateľom príplatkov za výkon funkcie prokurátora, ktorým vznikol nárok na príplatok k dôchodku podľa predchádzajúcej právnej úpravy, sa započítava celá započítateľná prax, ktorá im bola započítaná na účely príplatku k dôchodku, teda aj nad 35 rokov, najviac však 40 rokov.

10. Podľa vlády je teda zrejmé, že s účinnosťou od 1. januára 2005 má každý prokurátor, ktorému vzniklo právo na dôchodkové zabezpečenie podľa zákona o prokurátoroch, právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora ustanovený percentuálne z toho istého základu, teda z priemerného platu prokurátora ustanoveného zákonom. Suma samotného príplatku za výkon funkcie prokurátora sa líši u jednotlivých poberateľov príplatku za výkon funkcie prokurátora už len v závislosti od počtu rokov ich započítateľnej

praxe. To znamená, že ak vykonávali funkciu prokurátora rovnaký počet rokov, majú aj rovnaký príplatok za výkon funkcie prokurátora, a to bez ohľadu na to, či ich služobný pomer zanikol do 31. decembra 2003 alebo v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004, či po 1. januári 2005. Výnimka platí len pre tých poberateľov príplatku za výkon funkcie prokurátora, ktorým sa na účely príplatku za výkon funkcie prokurátora započítala započítateľná prax aj nad rámec 35 rokov, teda pre tých poberateľov, ktorým takýto nárok vznikol podľa právnej úpravy účinnej ku dňu vzniku ich nároku na príplatok k dôchodku (§ 263a ods. 5) – títo poberatelia majú vyšší príplatok.

11. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že napadnutá právna úprava odstránila výrazný nepomer medzi príplatkami k dôchodku vyplácanými prokurátorom, ktorých služobný pomer zanikol do 31. decembra 2003, a príplatkami k dôchodku vyplácanými tým prokurátorom, ktorých služobný pomer zanikol v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004, ako aj príplatkami za výkon funkcie prokurátora tým prokurátorom, ktorých služobný pomer zanikol v čase po 1. januári 2005. Súčasne zabránila tomu, aby starobný dôchodok spolu s príplatkom k dôchodku niektorých prokurátorov, ktorých služobný pomer zanikol v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004, presahoval nielen plat, ktorý im bol vyplácaný za výkon funkcie prokurátora pred vznikom nároku na starobný dôchodok, ale dokonca aj plat, ktorý patrí činným prokurátorom za výkon ich funkcie. Takáto právna úprava je podľa názoru vlády v súlade s ústavou a ústavnými princípmi právneho a demokratického štátu.

12. Princíp rovnosti vyjadrený v čl. 12 ods. 1 ústavy, podľa ktorého sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach, podľa vlády znamená, že rovnaké nesmie byť upravované ľubovoľne nerovnako. Inými slovami, za tie isté roky, počas ktorých jednotliví prokurátori vykonávali svoju funkciu, nemožno priznať jednotlivým prokurátorom rozdielne príplatky. Zákonodarca túto nerovnosť, ktorá vznikla po dôchodkovej reforme, teda po nadobudnutí účinnosti zákona o sociálnom poistení, odstránil prijatím napadnutej novely s tým, že všetkým dovtedajším poberateľom príplatku k dôchodku prokurátora priznal právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora za podmienok ustanovených v zákone účinnom v čase vzniku nároku na príplatok k dôchodku. Od účinnosti novej právnej úpravy právo na

príplatok k dôchodku sa zmenilo na právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora a došlo k zmene spôsobu určenia výšky tohto príplatku. Po nadobudnutí účinnosti novej právnej úpravy každý dovtedajší poberateľ príplatku k dôchodku dostal nové rozhodnutie – u niektorých prokurátorov, ktorým zanikol služobný pomer do 31. decembra 2003, došlo k zvýšeniu sumy príplatku, u prokurátorov, ktorým zanikol služobný pomer v čase od 1. januára 2004 do 31. decembra 2004, došlo k zníženiu príplatku, nie však spätne, ale až odo dňa nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy, teda od 1. januára 2005. Vláda ďalej uviedla citácie pasáží z nálezů ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/05 týkajúcich sa pravej a nepravej retroaktivity.

13. Vláda zdôraznila, že príplatok k starobnému dôchodku alebo invalidnému dôchodku prokurátora či príplatok za výkon funkcie prokurátora nie je dávkou starobného poistenia ako poistenia na zabezpečenie príjmu v starobe a pre prípad úmrtia ani dávkou invalidného poistenia ako poistenia pre prípad poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobého nepriaznivého zdravotného stavu a pre prípad úmrtia. Je osobitnou štátnou dávkou dôchodkového zabezpečenia prokurátorov, ktorú zákonodarca priznal prokurátorom osobitným zákonom s cieľom zohľadniť náročnosť výkonu funkcie prokurátora a rizikovosť tohto povolania nielen pre samotného prokurátora, ale aj pre príslušníkov jeho rodiny. Je tiež kompenzáciou za to, že prokurátor nesmie vykonávať inú zárobkovú činnosť, ako aj za ďalšie obmedzenia, ktoré musí znášať počas výkonu svojej funkcie, a to aj v osobnom živote, a ktoré mu ukladá zákon. Nejde o dávkou sociálneho poistenia, ale o štátnu dávku priznanú zákonom, ktorá je poskytovaná z rozpočtových prostriedkov štátu a ktorá nie je založená na žiadnom poistnom vzťahu.

14. V zmysle uvedeného vláda zastáva názor, že pri napadnutom ustanovení, ktoré upravuje výšku štátnej dávky, nie je možné hovoriť o retroaktivite. Priznanie či odňatie štátnej dávky zákonom alebo na základe zákona závisí od stavu a potrieb ekonomiky a od rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Ústavný súd už potvrdil (PL. ÚS 33/95), že ustanovenie čl. 20 ods. 1 ústavy nie je právnym základom oprávňujúcim osobu na pridelenie majetku od štátu a priznáva sa ním len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom. V tejto súvislosti vláda

zdôrazňuje, že žiadnemu poberateľovi príplatku k dôchodku prokurátora neboli odňaté ani znížené tie príplatky, na výplatu ktorých mu vznikol právny nárok.

15. Vláda nesúhlasí ani s tvrdením navrhovateľov, že napadnutá právna úprava nerešpektuje čl. 7 ods. 5 ústavy s poukazom na čl. 14, čl. 19 a čl. 30 Dohovoru o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach. Príplatok k dôchodku prokurátora či príplatok za výkon funkcie prokurátora nemožno zamieňať so starobným dôchodkom ani s inými nadobudnutými právami na príspevkové invalidné, starobné a pozostalostné dôchodky chránené týmto dohovorom.

16. Cieľom prijatia zákona, ktorým došlo k transformácii dovtedajších príplatkov k starobným dôchodkom a k invalidným dôchodkom priznaným prokurátorom po zániku ich služobného pomeru na príplatok za výkon funkcie prokurátora, bolo obnoviť ústavný princíp rovnosti, ktorý bol výrazne negovaný v dôsledku prijatej dôchodkovej reformy, a odstrániť výrazne nespravodlivé dôchodkové zabezpečenie jednotlivých prokurátorov za výkon tej istej funkcie a počas toho istého obdobia. Zákonodarca musel reagovať na stav, ktorý nastal po prijatí dôchodkovej reformy, teda na skutočnosť, že príplatok k dôchodku niektorých prokurátorov spolu s ich starobným dôchodkom presahoval a v závislosti od sumy priznaného starobného dôchodku by aj v budúcnosti mohol presahovať plat za výkon funkcie prokurátora. Preto zmena kritérií na výpočet sumy tejto štátnej dávky bola nevyhnutná.

17. Národná rada zastúpená jej predsedom podobne ako vláda poukázala na vývoj inštitútu príplatku k dôchodku prokurátora. Uvádza, že príplatok bol koncipovaný ako určité vyjadrenie osobitostí výkonu funkcie prokurátora a istej kompenzácie opatrení, ktoré prokurátor musí znášať počas výkonu funkcie. Výška tohto príplatku bola determinovaná výškou priznaného dôchodku (3,75 % z priznaného dôchodku prokurátora za každý rok započítanej praxe, najviac však za 40 rokov). Prijatím zákona o sociálnom poistení sa výrazne zvýšil základ pre výpočet dôchodku, čím došlo k nárastu príplatku k dôchodku. U prokurátorov, ktorým zanikol služobný pomer po nadobudnutí účinnosti zákona o sociálnom poistení, sa výška dôchodku spolu s príplatkom k dôchodku rovná platu

prokurátora. Predkladateľ v dôvodovej správe uvádza, že percentuálny podiel (3,75 % z priznaného dôchodku) určený pôvodne prijatým zákonom (o prokurátoroch) sa po prijatí zákona o sociálnom poistení dostal do zjavného rozporu s charakterom príplatku k dôchodku. Takáto úprava znamená nárast neprimerane vysokých starobných dôchodkov a nezodpovedá aktuálnemu trendu dôchodkového zabezpečenia vo všeobecnosti, pretože výška dôchodku prokurátora spolu s príplatkom k dôchodku sa rovná platu produktívneho prokurátora. Vzhľadom na závažné zmeny v právnej úprave sociálneho poistenia bolo teda potrebné na ne reagovať aj v oblasti príplatku k dôchodku prokurátora.

18. V danom prípade podľa názoru národnej rady nejde o retroaktívne ustanovenie. V súlade s názorom ústavného súdu (PL. ÚS 25/05) národná rada vychádza z toho, že prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Malo by však ísť o také riešenia, ktoré by sa napriek „stretnutiu s časom“ vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych noriem vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť. Predseda národnej rady konštatuje, že prechodné ustanovenie § 263a ods. 5 zákona o prokurátoroch zodpovedá uvedeným zásadám, a preto nie je v rozpore s princípmi právneho štátu. Pokiaľ ide o úpravu príplatkov podľa § 263a ods. 5 zákona o prokurátoroch (na ktoré vznikol nárok pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona), nezakladajú sa právne účinky do minulosti, ale iba do budúcnosti. V danom prípade ide o inštitút nepravej retroaktivity, ktorý slúži na zabezpečenie kontinuity a stability právnych vzťahov vzniknutých a existujúcich v pôsobnosti dvoch časovo a vecne odlišných právnych úprav.

19. Národná rada súhlasí s názorom, že nepravá retroaktivita sa nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov, ale pri posudzovaní spôsobu legislatívneho riešenia intertemporality zohráva svoju úlohu nielen miera odlišnosti novej a starej úpravy, ale i spoločenská naliehavosť zavedenia novej právnej úpravy. V danom

kontexte možno uviesť, že zákonodarca uznal dôvody predkladateľa na zmenu právnej úpravy za závažné a predmetný zákon schválil.

20. Ústavný súd považuje za vhodné zmieniť sa aj o niektorých častiach parlamentnej rozpravy z tretieho dňa rokovania 31. schôdze národnej rady (3. volebné obdobie)

z 9. septembra 2004 (dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/nrdk/Download.aspx?MasterID=181147>>, s. 63 a nasl.) o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov. V druhom čítaní o návrhu zákona podpredseda vlády a minister spravodlivosti uviedol, že predmetný príplatok nie je zahrnutý medzi dávky sociálneho poistenia podľa zákona o sociálnom poistení, a preto nemá opodstatnenie ho viazať na starobný alebo invalidný dôchodok. Ďalej uviedol, že transformácia pôvodného príplatku k dôchodku na príplatok za výkon funkcie sudcu alebo prokurátora od účinnosti navrhovanej právnej úpravy zabezpečí vyplácanie príplatku za výkon funkcie tak, aby príplatok vyjadroval rovnomerne a spravodlivo jeho cieľ – zabezpečiť sudcom a prokurátorom vyplácanie systémovej dávky vyjadrujúcej zabezpečenie primeraného postavenia tejto kategórie právnických povolání aj po skončení výkonu funkcie. V návrhu zákona je navrhnuté degresívne určovanie percenta príplatku od 1,30 % v roku 2005 cez 1,25 % v roku 2006 až po 1 % v roku 2007 a v rokoch nasledujúcich. Návrh podľa ministra spravodlivosti rešpektuje všetky odporúčania medzinárodných orgánov a inštitúcií týkajúcich sa sudcov a prokurátorov a ich ústavného postavenia a svojou úpravou im dáva možnosť voľby, či za vopred jasne určených pravidiel budú vykonávať funkciu sudcu alebo prokurátora ďalej, alebo požiadajú o jej skončenie a odchod do dôchodku. Navrhovaná právna úprava okrem iného zohľadňuje aj tento aspekt a má zabrániť hromadnému odchodu vysokého počtu sudcov a prokurátorov do dôchodku, čo by mohlo mať výrazne destabilizujúci účinok na fungovanie justície. Funkcia sudcu a prokurátora je funkciou doživotnou a prináša so sebou celý rad obmedzení. Medzi ne patrí aj obmedzenie nemať žiadny iný príjem okrem príjmu sudcu a prokurátora. Služba sudcu a prokurátora je odlišná od iných právnických povolání. Zabezpečuje fungovanie štátu tým,

že vymáha zákon. Je preto dôležité, aby sa odlišenie prejavilo minimálne v tom, že sudca alebo prokurátor bude za výkon funkcie dostávať primeraný príplatok v čase, keď výkon svojej funkcie po dlhom celoživotnom pôsobení skončí. Poslankyňa Ľ. Navrátilová uviedla, že už počas prerokovania zákona o sociálnom poistení boli zo strany poslancov námietky, že bez novely zákona o sudcoch a zákona o prokurátoroch dôjde k neadekvátnemu nárastu dôchodkových príjmov sudcov a prokurátorov. Ďalej uviedla, že v roku 2004 priemerné dôchodkové príjmy sudcov a prokurátorov boli 22 270 Sk a v roku 2007 by dosiahli úroveň 27 270 Sk. Aj po prijatí novely teda pôjde o podstatné zvýšenie dôchodkových príjmov sudcov a prokurátorov, čo je v súlade s konštrukciou zákona o sociálnom poistení. Úlohou Výboru pre sociálne veci a bývanie je strážiť, aby existovala istá solidarita medzi všetkými skupinami obyvateľstva. Podľa poslankyne návrh vychádza práve z toho, že upravuje dôchodkové príjmy sudcov a prokurátorov v kontexte s ostatnými dôchodkovými príjmami ostatného obyvateľstva. Menovaná poslankyňa tak navrhla zmeniť degresívne určovanie percenta príplatku od 1 % v roku 2005 cez 0,9 % v roku 2006 až po 0,8 % v roku 2007 a v rokoch nasledujúcich. Tento pozmeňovací návrh prijatý výborom bol neskôr schválený. Napokon poslanec J. Brocka prezentoval vývoj právnej úpravy dôchodkov vo vzťahu k sudcom a prokurátorom až po prijatie zákona o sociálnom poistení. Uviedol, že kým dôchodková reforma nebola, bolo nutné podporiť sudcov a prokurátorov príplatkom k dôchodku. To znamená, ak sudcovi vyrátali dôchodok 6 300 Sk, tak on si ho počas svojej profesionálnej kariéry mohol zvýšiť takmer o 150 %. Takto mohol mať 150 % k 6 000 Sk, čo je 15 000 Sk. Situácia sa zmenila prijatím zákona o sociálnom poistení, v ktorom bol odstránený maximálny dôchodok a zároveň sa umožnilo pracovať a poberať dôchodok. Druhá uvedená skutočnosť sa však netýka sudcov a prokurátorov. Poslanec podporil korekciu koeficientov, pričom sa domnieval, že systém bude aj po prijatí vládneho návrhu a pozmeňovacích návrhov stále vo vzťahu k sudcom a prokurátorom veľmi dobrý.

21. Po prijatí návrhov na ďalšie konanie Krajský súd v Banskej Bystrici listom zo 7. augusta 2006, Krajský súd v Trenčíne listom z 28. decembra 2006 a Krajský súd v Bratislave listom z 11. júna 2009 na výzvy ústavného súdu oznámili, že netrvajú na ústnom pojednávaní v danej veci. Predseda národnej rady na výzvu ústavného súdu odpovedal listom z 25. septembra 2006, v ktorom uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní.

Vzhľadom na uvedené, ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

## II.

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

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

2. Na návrh krajských súdov je predmetom posudzovania súlad ustanovenia § 263a ods. 5 zákona o prokurátoroch s označenými článkami ústavy. Napadnuté ustanovenie, ďalej zvýraznené kurzívou, je bezprostredne previazané s nasledujúcimi ustanoveniami zákona o prokurátoroch:

### § 135

(1) Výška príplatku za výkon funkcie prokurátora je za každý rok započítateľnej praxe

- a) v roku 2005 1 % z priemerného platu prokurátora,
- b) v roku 2006 0,9 % z priemerného platu prokurátora,
- c) od roku 2007 0,8 % z priemerného platu prokurátora.

(2) Ak výkon funkcie netrval celý rok, patrí prokurátorovi pomerná časť príplatku za výkon funkcie prokurátora za každý aj začatý mesiac výkonu funkcie.

(3) Príplatok za výkon funkcie prokurátora patrí prokurátorovi najviac za 35 rokov výkonu funkcie prokurátora.

(4) Priemerným platom prokurátora na účely príplatku za výkon funkcie prokurátora sa rozumie priemerný plat sudcu ustanovený osobitným zákonom.

#### § 263a

(1) Právo na príplatok k dôchodku, ktoré vzniklo prokurátorovi podľa doterajších predpisov a ktoré trvá ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona, sa mení dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona na právo na príplatok za výkon funkcie prokurátora.

*(5) Vznik práva na príplatky uvedené v odsekoch 1 až 4 sa posudzuje podľa doterajších predpisov. Od nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa však výška príplatku za výkon funkcie prokurátora, príplatku k vdovskému dôchodku, príplatku k vdoveckému dôchodku a príplatku k sirotskému dôchodku upraví podľa tohto zákona s tým, že na účely určenia výšky týchto príplatkov sa započíta bez obmedzenia ustanoveného v § 135 ods. 1 [správne má byť § 135 ods. 3 – porov. vyjadrenie vlády v bode I/9 nálezu] celá započítateľná prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov.*

3. Podstatou predmetnej veci je preskúmanie skutočnosti, či napadnuté ustanovenie zavedením nového príplatku za výkon funkcie prokurátora aj pre skupinu bývalých prokurátorov – starobných dôchodcov, ktorí odišli do starobného dôchodku v roku 2004 a v roku 2004 poberali pôvodný, vyšší príplatok k dôchodku, a teda nezachovaním pôvodnej výšky príplatku, je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, s princípom právnej istoty. Navrhovatelia podozrievajú napadnuté ustanovenie aj z nesúladu s čl. 20 ústavy, ktorý chráni majetok – príplatok v nezmenenej výške, a z nesúladu s princípom rovnosti zakotveným v čl. 12 ústavy.

4. Ústavný súd sa musel najprv vysporiadať s námietkou, či napadnuté ustanovenie napĺňa znaky pravej retroaktivity. Ide o hlavnú, a takmer výlučnú námietku navrhovateľov. Možno poznamenať, že z charakteru konkrétnej kontroly ústavnosti noriem, ktorá reflektuje aj konkrétny právny spor, vyplýva požiadavka odpovedať presne na argumenty navrhovateľov.

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

5. Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že významná časť jeho aktuálnej rozhodovacej činnosti súvisí s časovou pôsobnosťou právnych noriem (porov. napríklad PLz. ÚS 1/06, I. ÚS 212/06, PL. ÚS 25/05, PL. ÚS 10/04). Náhle zmeny pravidiel sú často z ústavnoprávneho hľadiska citlivé, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť. Každý prípad je však osobitný a vyžaduje si dôkladné zhodnotenie všetkých okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním vychádzajúcim z tradície (pôvodne britskej) administrativistiky (porov. Hendrych, D.: Správni právo, obecná časť, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 813). Takéto legitímne očakávanie, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci, je potrebné metodicky odlišovať od konceptu legitímneho očakávania, ktorým Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) definuje predmet ochrany, a teda aplikovateľnosť čl. 1 Protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

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

7. Právna norma môže byť charakterizovaná ako pravo retroaktívna, ak dnes stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy tak, akoby tieto právne následky platili už včera (porov. zmienku v náleze PL. ÚS 10/04). Inými slovami, ak v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamžiku toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom

okamžiku niekto mal nejaké právo, zákon finguje, že uvedený subjekt dané právo nemal, alebo ho mal iné. Z hľadiska predmetnej veci je nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti a zmenou pravidiel do minulosti. V predmetnej veci bolo zmenené pravidlo pochádzajúce z minulosti, ale splatné dávky, na ktoré mali žalobcovia do účinnosti napadnutej novely nárok, neboli zmenené či odobraté, čiže nové pravidlá neboli aplikované na minulosť. Ilustratívne povedané, (I.) včera platilo, že ak je osoba bývalý prokurátor a starobný dôchodca, tak mala včera dôchodok vypočítaný (vyplatený) podľa platného vzorca. Dnes sa pravidlo zmenilo a odo dnes platí, že bývalý prokurátor a starobný dôchodca bude mať príplatok (odo dnes do budúcnosti) vypočítaný podľa dnešného vzorca, s ktorým sa dnes môže oboznámiť z právneho predpisu. Situácia pod bodom I. je retroaktivitou nepravou. (II.) Dnes platí, že ak je osoba bývalý prokurátor a starobný dôchodca s nárokom na príplatok vypočítaný podľa včerajšieho vzorca – tak dnes sú jej aj tieto včerajšie príplatky (tie, nárok na ktoré jej vznikol pred zmenou pravidiel) vypočítané a vyplatené v dnešnej – zníženej výške. Dnes sa žiada povinnosť strpieť zníženie včerajšieho príspevku, pričom včera sa s tým nedalo oboznámiť z právneho predpisu. Situácia v bode II je pravou retroaktivitou (porov.: Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů z hlediska práva ústavního, Praha 1933, s. 71 a nasl.). Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie jednoznačne nevykazuje znaky pravej retroaktivity. V tomto bode možno súhlasiť s argumentáciou národnej rady a vlády. K námietke žalobcov, že nové ustanovenia zákona sú retroaktívne, pretože menia práva a povinnosti založené skutočnosťami, ktoré sa uznávali za právne skutočnosti v čase platnosti predchádzajúceho zákona, možno uviesť, že minulé aj súčasná úprava vychádzajú zo skutočností, ktoré už nastali (odchod prokurátora do starobného dôchodku s určitým počtom odpracovaných rokov atď.), ale nová úprava len smerom do budúcnosti priradila týmto skutočnostiam iné právo, konkrétne právo na výpočet príplatku novým spôsobom.

8. Rozhodnutia sp. zn. Snj 84/02 a sp. zn. 1 Obdo V 1/2004, ktoré na podporu svojich tvrdení citovali žalobcovia, sa týkajú úplne odlišných právnych situácií. Stanovisko správneho kolégia sp. zn. Snj 84/02 zo 4. novembra 2002 (Rs 21/2003, Zbierka rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rok 2003, diel II., s. 30 a nasl.) patrí do oblasti správneho práva trestného. V čase porušenia zákona nesplnením ohlasovacej

povinnosti voči Sociálnej poisťovni bola premlčacia lehota 3-ročná, pričom táto sa neskôr, v čase rozhodovania správneho orgánu, novelou predĺžila na 5-ročnú. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že správny orgán musí vychádzať z pôvodnej lehoty, pretože v opačnom prípade by išlo o pravú retroaktivitu. Úprava platná po novele by tak platila aj na dobu pred novelou. Od prokurátorov-dôchodcov sa nežiada, aby spätne, v čase vzniku, resp. do novely strpeli horšiu právnu pozíciu, ale aby ju strpeli až po novele do budúcnosti. Rozsudok sp. zn. 1 Obdo V 1/2004 z 24. marca 2004 (Ro 55/2004, Zbierka rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rok 2004, diel III., s. 68 a nasl.) je skôr podporou argumentácie ústavného súdu. Podľa tohto rozhodnutia sa novelizované procesné pravidlá vzťahujú aj na konkurzné konania, ktoré začali pred nadobudnutím účinnosti novely zákona o konkurze a vyrovnaní.

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

10. K možnému zásahu objektívnym právom (napadnutá novela) do subjektívnych – nadobudnutých práv do budúcnosti je nutné uviesť, že vymedzenie konkrétneho subjektívneho nadobudnutého práva je interpretačnou otázkou. Nepochybne je nadobudnutým právom nárok na konkrétnu dávku, ktorá bola splatná podľa predchádzajúceho predpisu. K zásahu do takého nároku nedošlo a taký zásah nebol ani namietaný. Technicky je nadobudnutým právom aj právo na príspevok vo výške nie nižšej ako vo výške vypočítanej na základe pôvodného vzorca v tom zmysle, že ak by nebol zmenený zákon, tak by bol štát povinný plniť zodpovedajúcu povinnosť. V okolnostiach danej veci však nejde o nadobudnuté právo hodné momentálnej špeciálnej ústavnej ochrany, čo vyplýva hlavne z charakteru samotného príspevku a kontextu jeho modifikácie. Teória rozlišuje medzi právami, ktoré štát zákonom uznáva (typicky napr. práva vyplývajúce zo zmluvnej autonómie súkromného práva), a právami, ktoré štát ľubovoľne ustanovuje. V druhom prípade, pod ktorý spadá aj prerokúvaná vec, má zákonodarca široký priestor k nearbitrárnej modifikácii, ba k zrušeniu takto priznaného práva. Ústavný súd konštatuje,

že v danom prípade nedošlo k porušeniu nadobudnutého práva v intenzite znamenajúcej porušenie čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

12. Pre posúdenie ústavnosti napadnutého ustanovenia je dôležité objasniť, či príplatok k dôchodku prokurátora je sociálnym právom chráneným ústavou. Najprv je dôležité uviesť, že príplatok je špecifické plnenie, ktoré síce nesie niektoré spoločné znaky so starobným dôchodkom (zabezpečenie príjmu v starobe, vyplácanie až do smrti poberateľa, komponent zásluhovosti v počte odpracovaných rokov), ale nemožno ho s ním stotožňovať. Prokurátori nie sú vyňatí zo sociálneho poistenia ako príslušníci niektorých tzv. silových rezortov (§ 1 ods. 3 zákona o sociálnom poistení), z čoho vyplýva, že ich zabezpečenie v starobe je realizované hlavne sociálnym poistením. Účelom poberania príspevku nie je len finančné zabezpečenie bývalých prokurátorov po ukončení výkonu funkcie, ale hlavne kompenzácia obmedzení, ktoré mali poberatelia počas výkonu funkcie prokurátora. Príplatok nie je vyplácaný z odvodov do Sociálnej poisťovne, ale priamo zo štátneho rozpočtu, z rozpočtovej kapitoly generálnej prokuratúry. Z hľadiska teórie práva sociálneho zabezpečenia by išlo skôr o tzv. nesystémovú dávku, dávku vyplácanú z rozpočtu bez reflexie v pôvodných príspevkoch poberateľa. Tiež je vhodné poznamenať, že pôvodný príspevok bol zavedený v roku 2001 spolu s obdobným príspevkom sudcom v rámci reforiem smerujúcich aj k finančnej stabilizácii justičných inštitúcií, pričom

príspevku predtým nepredchádzalo žiadne obdobné plnenie od štátu. Z uvedeného podľa názoru ústavného súdu vyplýva, že príplatok k dôchodku prokurátora nemožno považovať za sociálne právo, aj keď sa v dôvodovej správe dáva do súvisu s čl. 39 ods. 1 ústavy. V tomto bode možno tiež súhlasiť s argumentáciou vlády. Z tohto konštatovania taktiež vyplýva, že ústavný súd nemusí brať do úvahy argumentáciu citovaných medzinárodných zmlúv.

13. Sociálne práva uvedené v ústavnom texte sú veľmi ekonomicky a politicky podmienené. Všeobecné súdy ich môžu vymáhať len prostredníctvom zákonov, nie priamo na základe ústavy (porov. PL. ÚS 12/01). Z ich povahy a v zmysle tradičného ústavného práva vyplýva značný priestor pre zákonodarcu na úpravu hlavne plnení uhrádzaných zo štátneho rozpočtu, pričom však ultimátnym limitom uváženia zákonodarcu je ľudská dôstojnosť v jej sociálnom kontexte. Možno však pripomenúť, že ústavný súd už izolovane aplikujúc čl. 1 ods. 1 ústavy – princíp právnej istoty nálezom sp. zn. PL. ÚS 25/05 zasiahol do reformy invalidných dôchodkov a taktiež nálezom sp. zn. PL. ÚS 16/06 zrušil dočasnú suspendáciu valorizačného mechanizmu starobných dôchodkov (porov. Sadurski, W: *Rights Before Courts, A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, 2nd edition, Springer 2008, s. 181 a nasl.) Ústavný súd v predmetnej veci konštatoval, že príplatok k dôchodku prokurátora nepovažuje za sociálnu dávku. Ak má zákonodarca pri rozpočtovo hradených dávkach sociálneho zabezpečenia široký priestor na uváženie, tak pri predmetnom príplatku je tento priestor ešte širší. V rámci tohto priestoru si zákonodarca počínal plne legitímne a nearbitrárne.

14. Z hľadiska kontextu zníženia príplatku je veľmi dôležité upozorniť na to, že k pôvodnému radikálnemu zvýšeniu príplatku nedošlo novelou zákona o prokurátoroch, ale skutočnosťou, že od 1. januára 2004 vstúpil do účinnosti nový zákon o sociálnom poistení. Ide teda o tzv. nepriamu novelu. Súčasťou novej koncepcie starobných dôchodkov je aj zvýšenie zásluhovosti a odstránenie horného limitu výšky starobných dôchodkov. Ako už bolo uvedené, vzorec výpočtu výšky pôvodného príplatku bol násobkom výšky starobného dôchodku. Spojením nového, štedrejšieho výpočtu starobného dôchodku so vzorcom príplatku, ktorý bol zosúladený zo zákonom č. 100/1988 Zb., sa výška príplatku podstatne

zvýšila. Priamym úmyslom zákonodarcu bolo teda zmeniť koncepciu starobného dôchodku, nie zvýšiť príplatok k dôchodku prokurátora. Zákonodarca napadnutou novelou reagoval na novú koncepciu, koncepciu dôchodkového poistenia, a to nie „prvoplánovo“ prostým znížením násobku starobného dôchodku, ale celkovou zmenou koncepcie príplatku. Nepochybne účel novely spočíval aj v znížení nárokov na finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Zákonodarca novelou legitímne odstránil neadekvátny motív k odchodu do dôchodku spočívajúci v extrémne vysokom príspevku. Taktiež rozumne zaviedol koncept „prokurátorskej zásluhovosti“, pretože príplatok je násobkom praxe a priemerného platu prokurátora, a nie násobkom praxe a starobného dôchodku, ktorý mohol byť našetrovaný aj iným spôsobom než výkonom funkcie prokurátora, napr. v súkromnej sfére. Dôvodová správa v tejto súvislosti uvádza, že výmera dôchodku nemusí súvisieť iba s výkonom funkcie prokurátora. Možno konštatovať, že zákonodarca neznížil arbitrárne príspevok, ktorý by predtým vedome novelou zákona o prokurátoroch zvýšil, ale nastavil napadnutou novelou nové pravidlá prispôbené aktuálnemu konceptu sociálneho poistenia. Vychádzajúc zo súčasného právneho stavu možno dôvodne predpokladať jeho trvácnosť.

15. Ústavný súd si vyžiadal spisy prerušených konaní, aby sa v rámci konkrétnej kontroly oboznámil s konkrétnymi okolnosťami veci. Žalobkyňa v prerušenom konaní pred Krajským súdom v Banskej Bystrici ukončila služobný pomer s prokuratúrou k 30. septembru 2004. K 1. októbru 2004 jej bol priznaný starobný dôchodok vo výške 22 580 Sk a príplatok k dôchodku 32 318 Sk. Už k 1. decembru 2004 boli tieto sumy valorizované na hodnoty 23 348 Sk, resp. 33 417 Sk. K 1. januáru 2005 bol príplatok za výkon funkcie prokurátora žalobkyni stanovený na 18 131 Sk. Spolu so starobným dôchodkom presahuje poberaná suma 41 000 Sk. Možno nadviazať a upresniť, že pôvodná výška príplatku bola násobkom počtu odpracovaných rokov vyjadrených v decimálnej sústave (v prípade tejto žalobkyne 38 rokov a 2 mesiace je v decimálnom vyjadrení 38,17 roka; maximálny počet rokov obmedzil zákon na 40), výšky starobného dôchodku a bezrozmerného faktora 3,75 %. Nový príplatok je násobkom počtu odpracovaných rokov vyjadrených v decimálnej sústave, priemerného platu prokurátora a bezrozmerného faktora 0,8 %. V súčasnosti je priemerný plat prokurátora 61 000 Sk, a tak aktuálny príplatok žalobkyne je  $61\,000 \times 0,8\% \times 38,17 = 18\,627$  Sk.

16. Žalobca v prerušenom konaní pred Krajským súdom v Banskej Bystrici ukončil služobný pomer s prokuratúrou k 31. januáru 2004. K 1. februáru 2004 mu bol priznaný starobný dôchodok vo výške 17 934 Sk a príplatok k dôchodku 25 164 Sk. Už k 1. decembru 2004 boli sumy valorizované na hodnoty 18 544 Sk, resp. 26 020 Sk. K 1. januáru 2005 bol príplatok za výkon funkcie prokurátora žalobcovi stanovený na 17 775 Sk.

17. Žalobca v prerušenom konaní pred Krajským súdom v Bratislave ukončil služobný pomer s prokuratúrou k 15. januáru 2004. K 16. januáru 2004 mu bol priznaný starobný dôchodok vo výške 22 787 Sk a príplatok k dôchodku 34 181 Sk. Už k 1. februáru 2004 boli sumy valorizované na hodnoty 23 699 Sk, resp. 35 549 Sk a k 1. decembru 2004 boli sumy valorizované na hodnoty 24 560 Sk, resp. 36 758 Sk. K 1. januáru 2005 bol príplatok za výkon funkcie prokurátora žalobcovi stanovený na 17 240 Sk.

18. U žalobcu v prerušenom konaní pred Krajským súdom v Trenčíne boli v spise k dispozícii len údaje o výške samotného príplatku, ktorý bol k 21. januáru 2004 18 408 Sk a k 1. februáru 19 145 Sk. K 1. januáru 2005 bol príplatok za výkon funkcie prokurátora žalobcovi stanovený na 16 127 Sk.

19. Absolútne hodnoty samotnej výšky dočasne vyplácaného príplatku, ako aj ich pomer k starobnému dôchodku indikujú, že išlo o zhodu špecifických okolností, nie o dlhodobý zámer zákonodarcu. Výška príplatku aj po úprave, nielen spolu so starobným dôchodkom (maximálny starobný dôchodok podľa ostatného znenia zákona č. 100/1988 Zb. neprevyšoval 10 000 Sk), ale aj sama osebe garantuje životnú úroveň, ktorá nemôže znamenať riziko ohrozenia ľudskej dôstojnosti, ba naopak ju možno označiť priam za veľkorysú. Z okolností predmetnej veci sa možno dôvodne domnievať, že žalobcovia sa možno rozhodli načasovať svoj odchod do starobného dôchodku na rok 2004 súc motivovaní unikátnou výškou príplatku spolu so starobným dôchodkom. Jeden zo žalobcov uviedol, že ak by vedel, že bude prijaté napadnuté ustanovenie, tak by zvažil pokračovanie v práci, čím by si zvýšil základ pre výpočet dôchodku. Ľudské sklamanie žalobcov však

nemožno v tomto prípade zamieňať s legitímnym očakávaním ako kategóriou právnej istoty ani s nadobudnutými právami či retroaktivitou.

20. Krajský súd v Bratislave bez bližšej konkretizácie namietal aj porušenie ústavného princípu rovnosti.

Podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. 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, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Hneď na prvý pohľad možno ťažko nájsť skupinu prokurátorov, ktorú by so žalobcami bolo možné porovnávať na báze zmysluplného komparátora. Žalobca argumentuje skutočnosťou, že napadnutá novela je vo vzťahu k prokurátorom, ktorí odišli do dôchodku po 1. januári 2004, diskriminujúca, pretože pre nich nezaručuje rovnaké štartovacie šance, aké majú prokurátori odchádzajúci do dôchodku po 1. januári 2005, a to vzhľadom na výšku ich platov a výpočet dôchodku. Presný opak je pravdou. Z časti napadnutého ustanovenia slovného spojenia „*na účely určenia výšky týchto príplatkov sa započíta bez obmedzenia ustanoveného v § 135 ods. 1* [správne má byť § 135 ods. 3 zákona o prokurátoroch – porov. vyjadrenie vlády v bode I/9 nálezu] *celá započítateľná prax, ktorá bola započítaná na účely príplatku k dôchodku podľa doterajších predpisov*“ vyplýva pre poberateľov pôvodného príplatku veľkorysejší vzorec výpočtu, než pre kolegov – prokurátorov, ktorým zanikol služobný pomer a majú nárok na výplatu starobného dôchodku po 1. januári 2005, pričom majú rovnaký počet (odpracovaných) rokov výkonu funkcie prokurátora. Uvedené možno vysvetliť na žalobkyni s praxou 38,17 roka. Jej príplatok za výkon funkcie je počítaný na základe dĺžky praxe 38,17 roka, avšak kolega s rovnakou praxou, ktorý by odišiel do dôchodku po 1. januári 2005, dostane príplatok vypočítaný z rovnakého priemerného platu prokurátora, ale s maximálne započítateľnou

praxou len 35 rokov („Príplatok za výkon funkcie prokurátora patrí prokurátorovi najviac za 35 rokov výkonu funkcie prokurátora.“ – § 135 ods. 3 zákona o prokurátoroch). Ak by z teoretického hľadiska ústavný súd ignoroval otázku kvalifikovaného kritéria rovnosti a akcesority, možno prisvedčiť vláde, že napadnuté ustanovenie je skôr návratom k princípu rovnosti, než jeho popretím, pričom k tomu možno navyše dodať, že prokurátori z režimu roka 2004 sú dokonca mierne privilegovaní. Dané riešenie vyznačujúce sa miernym privilegovaním je aj dôkazom nearbitrárneho prístupu zákonodarcu a je priateľské aj vo vzťahu k „legitímnemu očakávaniu“.

21. Krajský súd v Bratislave taktiež bez bližšej konkretizácie namietal aj porušenie ústavného práva na pokojné užívanie majetku.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

Žalobca argumentuje skutočnosťou, že legálne priznaný príplatok k dôchodku bol evidentne jeho majetkom, s ktorým trvalo počítal. Jeho neodôvodnené odňatie a podstatné zníženie je vážnym porušením práva žalobcu na nerušenú držbu majetku. Ústavný súd dáva v tejto súvislosti do pozornosti rozhodnutie ESLP o prijateľnosti z 20. novembra 2006 vo veci Miroslav Chroust v. Česká republika (sťažnosť č. 4295/03; dostupné na internete: <<http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>>). V roku 1994 rozhodlo Ministerstvo vnútra Českej republiky o tom, že sa sťažovateľovi priznáva príspevok za službu. V roku 2000 riaditeľ Bezpečnostnej informačnej služby rozhodol, že sťažovateľovi príspevok s účinkom ex nunc neprináleží, pretože sa zistilo, že sťažovateľovi príspevok od začiatku vôbec nepatrí. Česká vláda argumentovala, že nejde o „possession“ v zmysle článku 1 dodatkového protokolu, pretože neboli splnené zákonné podmienky na priznanie príspevku. Európsky súd pre ľudské práva naopak konštatoval, že sťažovateľ mal všetky dôvody veriť, dobromyseľne, že po dosiahnutí stanoveného veku bude poberateľom príspevku. Podľa ESLP nie je v tejto súvislosti dôležité, že sťažovateľ nadobudol príspevok na základe chybného rozhodnutia, pretože ak ide o ochranu zákonom priznaných „privilégií“, je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“)

aplikovateľný, ak dané privilégia vzbudzujú legitímne očakávanie na získanie vlastníctva. To sa dialo práve v rokoch 1994-2000, keď mal sťažovateľ legitímne očakávanie na získanie majetku. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že čl. 1 dodatkového protokolu je aplikovateľný na riešenie otázky odobratia vyplácaného príspevku. Európsky súd pre ľudské práva ďalej upozornil, že daný príspevok nie je dávkou sociálneho zabezpečenia, ale že ide o dávku súvisiacu s charakterom práce. Konštatoval, že patrí do kompetencie národných orgánov určiť v danej veci rozsah legislatívy, pričom nebola zistená žiadna arbitrárnosť národných orgánov pri výklade relevantného ustanovenia zákona. Na základe uvedeného odmietol EŠLP sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú, a teda neprijateľnú na ďalšie konanie (porov. Kmec, J.: Evropský soud pro lidská práva - listopad a prosinec 2006, Soudní rozhledy 2/2007, s. 77 a nasl.). Ústavný súd vychádzajúc z optiky EŠLP konštatuje, že na predmetnú vec je aplikovateľný čl. 20 ústavy, ale vzhľadom na už konštatovanú justifikovanosť prijatej novely nedošlo k nesúladu s označeným ustanovením. Ústavný súd upozorňuje, že na tomto mieste išlo o odlišné legitímne očakávanie, než akým je v náleze testovaná napadnutá úprava.

22. K štrasburskej judikatúre možno navyše doplniť, že EŠLP v doterajšej rozhodovacej činnosti chránil „dôchodkový“ majetok hlavne v súvislosti s kvalifikovanou nerovnosťou podľa čl. 14 dohovoru. Prerokovaná vec nenesie žiadne znaky podobné týmto prípadom, ktoré dosiaľ EŠLP rozhodoval (napr. rozsudok Gaygusuz v. Austria, 16. septembra 1996, sťažnosť č. 17371/90; rozsudok Stec and Others v United Kingdom, 12. apríl 2006, sťažnosti č. 65731/01 a 65900/01). Taktiež v predmetnom prípade nedošlo k nevyplateniu priznanej dávky (porov. Burdov v. Russia, 7. máj 2002, sťažnosť č. 59498/00).

23. Ústavný súd vychádzajúc z uvedenej argumentácie v závere konštatuje, že napadnuté ustanovenie nemá znaky pravej retroaktivity, nenarúša nadobudnuté práva a nenarúša legitímne očakávanie, pretože predchádzajúca právna úprava nemohla takéto legitímne očakávanie vzbudiť. Napadnutá úprava je napokon plne súladná aj s ústavným princípom rovnosti a právom na pokojné užívanie majetku.

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

25. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd nevyhovел návrhu krajských súdov, rozhodnutia generálnej prokuratúry treba považovať za zákonné a súladné s ústavou.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej.

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

V Košiciach 24. júna 2009