



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 645/2023-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Fridrich Lawyers, s. r. o., Mickiewiczova 10, Bratislava, proti rozsudkom Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 30Sa/14/2020-72 z 15. júla 2021 a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 6Ssk/13/2022 z 29. júna 2023 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 8. novembra 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy a primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a práv na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), zákazu diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru, príkazu nediskriminácie podľa čl. E Európskej sociálnej charty (ďalej len „charta“) a práva na sociálne zabezpečenie podľa čl. 12 charty rozhodnutiami krajského súdu a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“) v správnom súdnom konaní o jeho výsluhovom dôchodku policajta.

II.

2. Ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom krajského súdu bola zamietnutá žaloba sťažovateľa, ktorou sa domáhal preskúmania rozhodnutia ministerstva vnútra z apríla 2020, ktorým bolo na jeho odvolanie potvrdené rozhodnutie o jeho výsluhovom dôchodku. Podľa krajského súdu počas trvania služobného pomeru sťažovateľa platila podmienka 15 rokov trvania služobného pomeru pre vznik nároku na výsluhový dôchodok, ktorá v zákone č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 328/2002 Z. z.“) bola zmenená novelou účinnou od 1. mája 2013 s cieľom vytvoriť rámec pre zníženie výdavkov na dôchodkové zabezpečenie a stabilizáciu polície. Podľa § 38 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení od 1. mája 2013 vznikol nárok na výsluhový dôchodok vtedy, ak sa skončil služobný pomer trvajúci najmenej 25 rokov. Základ pre výpočet výsluhového dôchodku sa stanovil po 1. máji 2013 z priemerného mesačného služobného platu z obdobia posledných desiatich kalendárnych rokov služobného pomeru. Sťažovateľ počas účinnosti zákona č. 328/2002 Z. z. v znení do 30. apríla 2013 nesplnil podmienku minimálnej doby trvania služobného pomeru, na čo mu chýbalo 5 mesiacov a 19 dní.

3. Krajský súd zopakoval, že nová právna úprava nebola zavedená ihneď od 1. mája 2013 vo vzťahu ku všetkým policajtom. Zákon zaviedol postupné zvyšovanie minimálnej doby trvania služobného pomeru tých, ktorým služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a skončil po 30. apríli 2013 v závislosti od doby trvania služobného pomeru. Na sťažovateľa sa teda nevzťahovala podmienka trvania služobného pomeru pre vznik nároku na výsluhový dôchodok v minimálnom rozsahu 25 rokov, ale v zmysle § 143aa písm. b) zákona č. 328/2002 Z. z. v trvaní 16 rokov. Takýmto postupom neboli podľa krajského súdu nové a podstatne odlišné podmienky vzniku nároku na výsluhový dôchodok aplikované na všetkých, ktorí začali vykonávať službu pred májom 2013. Zákon zvolil systém postupného pridávania doby trvania služobného pomeru, v ktorom sa taktiež odzrkadlil princíp zásluhovosti, čo obdobne platilo aj pre výpočet výsluhového dôchodku. Uzavrel, že právna úprava zavedená novelou z roku 2013 je udržateľnou nepravou retroaktivitou.

4. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť. Namietal, že krajský súd zamietol jeho návrh na podanie návrhu na začatie konania o súlade zákona č. 328/2002 Z. z. s ústavou. Podľa sťažovateľa v zmysle princípu legitímnych očakávaní osoby blízko dosiahnutia doby na získanie nároku na výsluhový dôchodok nesmú byť znevýhodnené voči tým, ktorí dosiahli tento vek pred účinnosťou novely z roku 2013. Pritom poukázal na závery viacerých európskych ústavných súdov o ochrane legitímnych očakávaní pri zmenách dôchodkových systémov. Sťažovateľ upozornil na negatívnu modifikáciu výpočtu výšky výsluhového dôchodku.

5. NSS ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol. Poukázal na účel novely z roku 2013 a na jej prechodné ustanovenia, ktoré sú odrazom primeraného a postupného realizovania zmien. Na právne postavenie sťažovateľa sa vzťahovalo ustanovenie, podľa ktorého policajt, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a skončil po 30. apríli 2013, má nárok na výsluhový dôchodok, ak jeho služobný pomer trval najmenej 16 rokov, z toho pred májom 2013 menej ako 15, ale najmenej 14 rokov. Z uvedeného bolo pre NSS zrejmé, že vo vzťahu k žalobcovi zákon vznik nároku na výsluhový dôchodok po 1. máji 2013 podmienil trvaním služobného pomeru 16, no nie 25 rokmi. Sťažovateľ bol k 30. aprílu 2013 v služobnom pomere 14 rokov a 218 dní, a teda mu nevznikol nárok na výsluhový dôchodok. Okrem toho sťažovateľ služobný pomer skončil až koncom roka 2019, keď v služobnom pomere zotrval ešte pár rokov po novele z roku 2013 a celkom odslúžil viac ako 21 rokov. NSS preto odmietol jeho námietku, že ho novela z roku 2013 prinútila zotrvať v služobnom pomere o rok viac než pôvodná právna úprava.

6. K retroaktivite novely z roku 2013 NSS uviedol, že podmienky nároku policajta na výsluhové zabezpečenie sa posudzujú po skončení služobného pomeru. Nepravá retroaktivita nebráni zákonu vstúpiť zmenou do právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr účinných zákonov. Za prípustné považoval, pokiaľ nová právna úprava do budúca zaviedla nový spôsob uplatnenia týchto práv alebo pokiaľ právam nadobudnutým za skoršej právnej úpravy priznáva od účinnosti neskoršej právnej úpravy nový obsah. Pokiaľ zákon s účinnosťou od 1. mája 2013 v prechodných ustanoveniach nanovo upravil vznik nároku na výsluhový dôchodok policajtovi, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a skončil po 30. apríli 2013, teda aj sťažovateľovi, ktorý o výsluhový dôchodok požiadal od januára 2020, nešlo o neprípustnú retroaktívnu zmenu zákona.

III.

7. Sťažovateľ opakuje argumenty prednesené pred správnymi súdmi. Smeruje k ochrane legitímnych očakávaní, zákazu diskriminácie a nedostatočného odôvodnenia rozhodnutí správnych súdov. Krajský súd sa podľa sťažovateľa nevyporiadal s koncepciou legitímnych očakávaní. Rozpor § 143aa písm. b) zákona č. 80/2013 Z. z. s touto zásadou vidí v krátkej legisvakačnej dobe (novela zákona bola zverejnená 11. apríla 2013 a už 1. mája 2013 došlo k predĺženiu doby služobného pomeru). Argumentáciu, podľa ktorej o výsluhový dôchodok požiadal až od januára 2020, považuje za účelovú. Podľa sťažovateľa absentuje právne posúdenie krajského súdu, či očakávanie nároku na výsluhový dôchodok vzniká uplynutím potrebnej doby služobného pomeru alebo až jeho ukončením.

8. Vo vzťahu k rozhodnutiu NSS sťažovateľ namieta, že NSS opomenul zásadu ochrany legitímnych očakávaní a že po jej správnom vyhodnotení mal dospieť k neprípustnosti nepravkej retroaktivity. Sťažovateľ považuje odkaz na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/09 za nenáležitý. Nesúhlasí s tým, ako sa NSS vysporiadal s odkazmi na judikatúru zahraničných ústavných súdov. Podľa sťažovateľa NSS neinterpretoval novelu zákona z roku 2013 spôsobom, ktorý by na jeho tvrdenia poskytol dostatočnú odpoveď.

IV.

9. Sťažovateľ vo vzťahu k rozsudku krajského súdu namieta nedostatočnosť jeho odôvodnenia a nesprávnosť jeho právnych záverov. To namietal v kasačnej sťažnosti, s ktorou sa NSS vysporiadal ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom. Právomoc NSS rozhodnúť o kasačnej sťažnosti vylučuje právomoc ústavného súdu vo vzťahu k rozsudku krajského súdu. Preto bola ústavná sťažnosť v rozsahu proti rozsudku krajského súdu pre nedostatok právomoci podľa § 56 ods. 2 písm. a) a § 132 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) odmietnutá.

10. Ústavná sťažnosť smerujúca proti rozsudku NSS je zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietnutá. Úlohou správnych súdov v konaní o správnej žalobe a kasačnej sťažnosti sťažovateľa bolo posúdiť zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov o výsluhovom dôchodku sťažovateľa. Nie sťažovateľovi vysvetľovať súlad novelizovaného zákona č. 80/2013 Z. z. s ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Napriek tomu sa správne súdy tejto otázke nevyhli a sťažovateľovi

zrozumiteľne vysvetlili, že novelu zákona č. 80/2013 Z. z. nemožno v jej následkoch na sťažovateľa vnímať tak, že by viedla k porušeniu jeho ústavných práv. V spôsobe odpovede správnych súdoch na tieto otázky nemožno identifikovať žiaden prvok, ktorý by viedol k porušeniu ústavných práv sťažovateľa.

11. Treba uviesť, že sťažovateľ opakuje v podstate rovnaké námietky, ako uviedol v kasačnej sťažnosti proti rozhodnutiu krajského súdu. Ústavný súd nie je ďalšou inštanciou, ktorá opakovane preskúma rovnaké alebo obdobné argumenty predkladané sťažovateľom pred správnymi súdmi. Obsahom ústavných práv na súdnu ochranu a spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany. Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, preto postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04).

12. Vo vzťahu k zásade legitímnych očakávaní a prípustnosti nepravej retroaktivity je nutné poznamenať, že NSS jasne uviedol, že nárok na výsluhový dôchodok v zmysle úpravy spred konca apríla 2013 by vznikol až po splnení podmienky uplynutia 15 rokov služobného pomeru. Je zjavné, že v dobe, keď došlo k zmene právnej úpravy, neuplynulo 15 rokov trvania služobného pomeru sťažovateľa. Možno takisto poznamenať, že sťažovateľovi sa fakticky predĺžila povinnosť zostať v služobnom pomere o približne jeden rok, čo nemožno považovať za neprimerane dlhú dobu. V prejednávanom prípade je táto otázka o to viac irelevantná, že sťažovateľ odišiel do výsluhového dôchodku niekoľko rokov po tom, čo mu skutočne nárok na výsluhový dôchodok mohol vzniknúť.

13. Navyše, možno uviesť, že sťažovateľovi novou úpravou nedošlo k odňatiu nároku na výsluhový dôchodok, ale k zmene podmienok jeho priznania. Zákon zaviedol postupné zvyšovanie požadovanej doby trvania služobného pomeru, takže nedošlo k neprimeranému navýšeniu, čo možno považovať za dostatočne primerané cieľu zníženia výdavkov a stabilizácie príslušníkov polície na strane jednej a ochrany legitímnych očakávaní na strane druhej. Práve prechodnými ustanoveniami zákona sa malo dosiahnuť, aby zmena zákona pôsobila na adresátov čo najmiernejšie postupným zvyšovaním doby trvania služobného pomeru.

14. Vo vzťahu k nesprávne použitému odkazu na nález sp. zn. PL. ÚS 16/09 je v prvom rade potrebné podotknúť, že NSS ani neuviedol, že by šlo o totožný prípad so situáciou sťažovateľa, ale uvádza, že vidí v niektorých aspektoch paralelu s jeho vecou. Hoci nie je celkom zjavné, na aké konkrétne závery daného nálezu NSS odkazuje, ide však o podporný argument v jeho odôvodnení. Podstata odôvodnenia NSS bola vyjadrená inými presvedčivými argumentmi, ktoré na seba logicky nadväzovali a nie sú prítomné žiadne zjavné rozpory, ktoré by spôsobovali porušenie ústavných práv sťažovateľa. Vo vzťahu k namietanému nesprávnemu posúdeniu a použitiu záverov zahraničných ústavných súdov je potrebné uviesť, že sa týkajú prevažne starobných, a nie výsluhových dôchodkov. Systém výsluhových dôchodkov je osobitný systém sociálneho poistenia, ktorý nemožno porovnávať so systémom starobných dôchodkov

(II. ÚS 269/2019). Obdobne sa vyjadril aj NSS. Odôvodnenie rozsudku NSS, ktoré sťažovateľ namieta, preto nemožno považovať za nedostatočné v miere porušenia ústavných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

15. Čo sa týka porušenia čl. 12 ods. 1 ústavy, treba uviesť, že v ňom obsiahnutá zásada nemôže byť priamo aplikovateľná v individuálnych záležitostiach (III. ÚS 383/2016). Sťažovateľ síce uvádza, že došlo k porušeniu jeho základného práva na rovnosť v spojení s právom na ochranu majetku podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, žiadnym spôsobom však ďalej nevysvetľuje, akým konkrétnym spôsobom k zásahu do jeho práva na ochranu majetku v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy došlo. Nie je však úlohou ústavného súdu reagovať na sťažnosť, v ktorej sú porušené ústavné práva len označené, no absentujú dôvody a spôsob porušenia, čo je zjavné aj z § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde.

16. Obdobne to platí aj v prípade namietaného porušenia zákazu diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru v spojení s právom na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety dodatkového protokolu. Zákaz diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru má vo vzťahu k ostatným právam garantovaným dohovorom akcesorický charakter. Preto sa porušenia tohto zákazu možno domáhať len v súvislosti s porušením iného práva podľa dohovoru. Sťažovateľ však vo svojej argumentácii neuvádza, akým spôsobom došlo k porušeniu jeho práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Rovnaký záver platí aj pre namietané porušovanie príkazu nediskriminácie podľa čl. E charty v spojení s právom na dávky sociálneho zabezpečenia podľa čl. 12 charty. Čo sa týka práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, ani v tomto prípade sťažovateľ osobitným spôsobom neargumentuje, v čom konkrétne vidí porušenie uvedeného ustanovenia, a preto ústavný súd nemôže dospieť k záveru o jeho porušení.

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

V Košiciach 7. decembra 2023

Robert Šorl
predseda senátu