

Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa
k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky
vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/2014

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/2014 z 10. júna 2015 v znení, v akom bol spracovaný (ďalej aj „nález“), som podporil, pretože súhlasím s jeho výrokom. Predsa sa však domnievam, že v odôvodnení nálezu zaniká niekoľko myšlienok, ktoré ja považujem za podstatné. Preto som sa rozhodol pripojiť k nemu podľa § 32 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 odlišné (dopĺňajúce) stanovisko.

Prechodné ustanovenia zákona o sociálnom poistení

V úvode a *in medias res* považujem za potrebné pristaviť sa pri úprave prechodných ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Z pohľadu nárokov na dôchodkové dávky prechodné ustanovenia rozlišujú primárne 3 kategórie osôb s nárokom na dôchodkovú dávku. Rovnako ako skupina poslancov aj ja sa budem na účely dopĺňujúceho stanoviska zaoberať iba starobným dôchodkom – nie invalidným a pod., ktorý sa určitým spôsobom dotýka právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2004, t. j. právnej úpravy účinnej do nadobudnutia platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení (pre účely tohto dopĺňujúceho stanoviska si tieto osoby dovoľím označiť termínom „starodôchodcovia“).

I. kategória – podľa § 259 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v konaniach o nárokoch na dávky a ich výplatu z nemocenského poistenia, dôchodkového zabezpečenia, o nároku na úpravu dôchodku z dôvodu jediného zdroja príjmu, o nárokoch na náhradu škody spôsobenú pracovným úrazom alebo chorobou z povolania, o nároku

zamestnanca z pracovného pomeru, ktoré sa uspokojovali z garančného fondu (ďalej len „peňažná náhrada“), a o nároku na podporu v nezamestnanosti, ktoré vznikli pred 1. januárom 2004, o ktorých nebolo do tohto dňa právoplatne rozhodnuté, a o priznaní, odňatí alebo zmene sumy dávky, náhrady škody spôsobenej pracovným úrazom alebo chorobou z povolania alebo podpory v nezamestnanosti za obdobie pred 1. januárom 2004, aj keď o uvedenej dávke, náhrade škody, peňažnej náhrade alebo podpore v nezamestnanosti už bolo právoplatne rozhodnuté, sa rozhodne podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003 s odchýlkami ďalej ustanovenými.

Ako možno vyčítať z § 259 ods. 1 zákona o sociálnom poistení, ten reguluje situáciu, ak osobe „A“ vznikne nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, táto osoba „A“ požiada o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, konanie o tejto žiadosti sa začalo pred 1. januárom 2004, avšak sa právoplatne neskončilo pred 1. januárom 2004, a teda pokračuje za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení. Podľa § 259 ods. 1 zákona o sociálnom poistení sa o týchto nárokoch (žiadostiach o priznanie a výplatu dávky) rozhodne podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003 (s odchýlkami ďalej v zákone ustanovenými).

II. kategória – podľa § 260 ods. 1 zákona o sociálnom poistení dávky nemocenského poistenia, dávky dôchodkového zabezpečenia, plnenia vyplývajúce z nárokov na náhradu škody spôsobenej pracovným úrazom alebo chorobou z povolania, peňažná náhrada a podpora v nezamestnanosti, priznané podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2004, sa považujú po 31. decembri 2003 za dávky podľa tohto zákona, a to v sume, v akej patrili k 31. decembru 2003; ak nárok na výplatu týchto dávok, plnení, peňažnej náhrady a podpory v nezamestnanosti trval k 31. decembru 2003, dávky, plnenia, peňažná náhrada a podpora v nezamestnanosti sa vyplácajú aj po tomto dni za podmienok ustanovených predpismi účinnými do 31. decembra 2003, ak tento zákon neustanovuje inak. Nárok na výplatu starobného dôchodku a pomerného starobného dôchodku, ktoré boli priznané podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2004, sa posudzuje po 31. decembri 2003 podľa predpisu účinného od 1. januára 2004.

V prípade § 260 ods. 1 zákona o sociálnom poistení ide o situáciu: osobe „B“ vznikne nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, táto osoba „B“ požiada o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, o tejto žiadosti sa konanie začalo pred 1. januárom 2004 a toto konanie sa právoplatne skončilo pred 1. januárom 2004, a teda dávka dôchodkového zabezpečenia sa osobe „B“ vypočítala, priznala a začala vyplácať

pred 1. januárom 2004 za účinnosti už neplatného a neúčinného zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení“). V tejto kategórii ide o najväčšiu skupinu “starodôchodcov“.

III. kategória – ide o právnu normu § 261 ods. 1 zákona o sociálnom poistení (zároveň aj § 262 ods. 1 zákona o sociálnom poistení), ktorá bola výlučne predmetom prieskumu ústavným súdom a ktorú napadla vo svojom návrhu skupina poslancov.

V tomto prípade pôjde o situáciu: osobe „C“ vznikne nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, táto osoba „C“ nepožiada o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, ale požiada o priznanie a vyplácanie dávky dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení po 1. januári 2004.

Na takto konštruovanom základe zákon o sociálnom poistení delí ďalej osoby „C“ do 2 podkategórií.

podkategória IIIa - osobe „C1“ vznikne nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, táto osoba „C1“ nepožiada o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, osoba „C1“ je po vzniku nároku na starobný dôchodok nepretržite zamestnaná k 31. decembru 2003 a požiada o priznanie a vyplácanie dávky dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení po 1. januári 2004. Tejto osobe „C1“ sa dávka dôchodkového poistenia vypočíta podľa zákona o sociálnom poistení platnom po 1. januári 2004 (preto ide o dávku dôchodkového poistenia, a nie dôchodkového zabezpečenia).

podkategória IIIb - osobe „C2“ vznikne nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, táto osoba „C2“ nepožiada o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, osoba „C2“ nie je po vzniku nároku na starobný dôchodok nepretržite zamestnaná k 31. decembru 2003 a požiada o priznanie a vyplácanie dávky dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení po 1. januári 2004. Tejto osobe „C2“ sa dávka dôchodkového zabezpečenia vypočíta podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného do 31. decembra 2003 (preto ide o dávku dôchodkového zabezpečenia, a nie dôchodkového poistenia).

Skupina poslancov brojila iba proti napadnutej právnej úprave § 261 ods. 1 (a § 262 ods. 1) zákona o sociálnom poistení týkajúcej sa podkategórie IIIb a s tým súvisiacej aplikácie zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení na žiadateľov o priznanie a výplatu dávky dôchodkového zabezpečenia.

Príklad

Na tomto mieste si dovoľím urobiť nepatrný exkurz do ríše názorných hypotetických príkladov, pričom ide zároveň o premostenie k uvedeniu kľúčových záverov môjho doplňujúceho stanoviska:

Osoba „O“ je pedagogickým zamestnancom základnej školy „ZŠ“, kde pôsobí nepretržite od úspešného ukončenia štúdií na univerzite (od 2. mája bežného kalendárneho roka), zabezpečuje výučbu predmetu slovenský jazyk a literatúra a poberá nepretržite mzdu, ktorá je a vždy bola jej jediným príjmom. Osobe „O“ vznikol nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia 2. mája 2003 (dosiahla vek 60 rokov a odpracovala na mesiac presne 35 rokov – splnila podmienky nároku podľa v tom čase platného a účinného § 21 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení). Osoba „O“ požiada o priznanie

a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia a táto jej bola právoplatne priznaná v zmysle zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (podľa spôsobu výpočtu uvedeného v § 22 a nasl. tohto zákona) v sume „X“. Osoba „O“ spadá do kategórie II „starodôchodcov“.

Osoba „S“ je pedagogickým zamestnancom totožnej základnej školy „ZŠ“, kde pôsobí nepretržite od úspešného ukončenia štúdií na univerzite (od 2. mája toho istého kalendárneho roka ako osoba „O“), na ktorej bola ročníkovým spolužiakom osoby „O“. Osoba „S“ taktiež zabezpečuje výučbu predmetu slovenský jazyk a literatúra a poberá nepretržite mzdu, ktorá je a vždy bola jej jediným príjmom a je v rovnakej výške ako u osoby „O“. Osobe „S“ vznikol nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia 2. mája 2003 (dosiahla vek 60 rokov a odpracovala na mesiac presne 35 rokov – splnila podmienky nároku podľa v tom čase platného a účinného § 21 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení). S osobou „S“ základná škola „ZŠ“ ukončí pracovný pomer k 2. máju 2003. Osoba „S“ sa však rozhodne pokračovať v zamestnaní a nepožiada o priznanie a výplatu dávky dôchodkového zabezpečenia. Osobe „S“ sa nedarí opätovne sa zamestnať, a tak následne 2. januára 2004 požiada o priznanie a výplatu dôchodkovej dávky, ktorá jej bola, aplikujúc § 261 ods. 1 zákona o sociálnom poistení, právoplatne priznaná podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (podľa spôsobu výpočtu uvedeného v § 22 a nasl. tohto zákona) v sume „X“ (t. j. v sume totožnej ako osobe „O“). Osoba „S“ spadá do kategórie III, podkategórie IIIb „starodôchodcov“.

Osoba „T“ je pedagogickým zamestnancom totožnej základnej školy „ZŠ“, kde pôsobí nepretržite od úspešného ukončenia štúdií na univerzite (od 2. februára kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, kedy na základnej škole „ZŠ“ začali pôsobiť osoby „O“ a „S“), na ktorej bola ročníkovým spolužiakom osoby „O“ a „S“, avšak štátnu skúšku osoba „T“ úspešne vykonala s polročným odstupom od osôb „O“ a „S“. Osoba „T“ taktiež zabezpečuje výučbu predmetu slovenský jazyk a literatúra a poberá nepretržite mzdu, ktorá je a vždy bola jej jediným príjmom a je v rovnakej výške ako u osôb „O“ a „S“. Osobe „T“, keďže sa zamestnala o 9 mesiacov neskôr ako osoby

„O“ a „S“, vznikol nárok na dávku dôchodkového poistenia 2. novembra 2004 (dosiahla vek 60 rokov a 9 mesiacov a odpracovala na mesiac presne 35 rokov – splnila podmienky nároku podľa v tom čase platného a účinného § 65 zákona o sociálnom poistení). Osoba „T“ skončí pracovný pomer so „ZŠ“ k 2. novembru 2004, 2. novembra 2004 požiada o priznanie a výplatu dôchodkovej dávky, ktorá jej bola podľa § 261 ods. 1 zákona o sociálnom poistení právoplatne priznaná v zmysle zákona o sociálnom poistení (podľa spôsobu výpočtu uvedeného v § 66 a nasl. zákona o sociálnom poistení) v sume „X+1“ (t. j. v sume vyššej o 1 oproti sume dôchodkovej dávky osôb „O“ a „S“). Osoba „T“ nespadá do žiadnej z kategórie (I – IIIb) „starodôchodcov“, ale medzi „novodôchodcov“ (t. j. tých, ktorým vznikol nárok na dôchodkovú dávku za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení).

Na uvedenom príklade je možné objasniť, že zákon o sociálnom poistení zaviedol spôsob výpočtu dôchodkovej dávky, ktorý je za istých okolností priaznivejší oproti zákonu č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (na čo poukazuje aj skupina poslancov, aj nález), pričom môže nastať situácia, že dvaja poberatelia dôchodkovej dávky, ktorí celý svoj ekonomicky produktívny život vykonávali to isté povolanie, u tohto istého zamestnávateľa, v rovnakej dĺžke a pri tej istej výške mzdy, môžu mať rozdielne výšky dôchodkovej dávky (z dôvodu rozdielného spôsob výpočtu dôchodkovej dávky).

Nie je otázkou, čo v zákone je, ale čo v ňom nie je

Skupina poslancov však skutočnosť prezentovanú v predchádzajúcom príklade nereflektuje a z celej rady „starodôchodcov“ poukázala iba na „špičku ľadovca“, teda podkategóriu IIIb, pričom vo svojej podstate skupina poslancov namietala, že pri tejto podkategórii IIIb sú „starodôchodcovia“ v porovnaní s osobami podkategórie IIIa (t. j. v porovnateľnej situácii - rovnaký počet odpracovaných rokov, v rovnakom povolaní, za rovnakú mzdu) vo všeobecnosti znevýhodnení z dôvodu, že sa na výpočet ich dôchodkovej dávky aplikuje zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (teda spôsob výpočtu

podľa tohto zákona), a nie zákon o sociálnom poistení. Je však potrebné uviesť, že kým „starodôchodca“ v podkategórii IIIa je po vzniku nároku na starobný dôchodok za platnosti a účinnosti zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení nepretržite zamestnaný k 31. decembru 2003, „starodôchodca“ v podkategórii IIIb nie je po vzniku nároku na starobný dôchodok za platnosti a účinnosti zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení nepretržite zamestnaný k 31. decembru 2003, čím nemožno hovoriť o rovnakom postavení (zjednodušene povedané, rozdiel je v tom, že jeden nepretržite k 31. decembru 2003 pracoval a druhý nie) a výsledok zohľadnenia kontinuálneho zamestnania „starodôchodcu“ podkategórie IIIa spočívajúci v jeho „odmenení“ formou aplikácie výpočtu dôchodkovej dávky podľa zákona o sociálnom poistení plne korešponduje s politikou nového systému sociálneho zabezpečenia – politikou zásluhovosti. Len na okraj, nahliadajúc čisto očami praktického života, poznamenávam, že aj v prípade potenciálneho vyhovenia návrhu skupiny poslancov by nález ústavného súdu, ktorý má účinky *ex nunc* a *pro futuro*, dopadal na malé percento „starodôchodcov“ z podkategórie IIIb, keďže je vzhľadom na veľký časový odstup od účinnosti zákona o sociálnom poistení (desať a pol roka) logické domnievať sa, že ku dňu rozhodovania ústavného súdu (jún 2015) nebude počet osôb, ktorým vznikol nárok na dávku dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) pred 1. januárom 2004, ktoré nepožiadali o priznanie a výplatu tejto dávky dôchodkového zabezpečenia pred 1. januárom 2004, ktoré neboli po vzniku nároku na starobný dôchodok nepretržite zamestnané k 31. decembru 2003 a hypoteticky by požiadali o priznanie a vyplácanie dávky dôchodkového zabezpečenia (teraz dôchodkového poistenia) až po vydaní nálezú ústavného súdu (t. j. za platnosti a účinnosti zákona o sociálnom poistení po 1. januári 2004), markantný.

Po ďalšie, skupina poslancov svojou argumentáciou napáda *en block* zvolenú politiku štátu – úpravu systému sociálneho poistenia na princípe zásluhovosti (aj to len u vybranej podkategórie „starodôchodcov“ - IIIb). V tomto smere má zákonodarca však širokú diskreciu pre zvolenie konkrétnej dôchodkovej politiky a samotná zmena systému

zo zabezpečovacieho-solidárneho na poistný-zásluhový nie je z ústavného hľadiska ničím vadná.

Relevantnou štrukturálnou otázkou v spojitosti s citovanými prechodnými ustanoveniami zákona o sociálnom poistení a kategóriami I až IIIb (teda všetkými „starodôchodcami“) však je, či zákonodarca myslel na jednotlivé prípady (teda nie je v hre otázka zmeny systému ako takého zo zabezpečovacieho na poistný alebo otázka aplikácie vzorca pre výpočet dôchodkovej dávky u osôb s nárokom na priznanie a výplatu dôchodkovej dávky), kde dvaja poberatelia dôchodkovej dávky, ktorí celý svoj ekonomicky produktívny život vykonávali to isté povolanie, u tohto istého zamestnávateľa, v rovnakej dĺžke a pri tej istej výške mzdy, môžu mať až príliš rozdielne výšky dôchodkovej dávky z dôvodu rozdielneho spôsob výpočtu dôchodkovej dávky (príklad s osobami „O“ a „S“ na jednej strane a osobou „T“ na strane druhej). Inak povedané, či zákon o sociálnom poistení umožňuje zohľadniť prípadné extenzívne otvorené nožnice rozdielu v konkrétnej dôchodkovej dávke „starodôchodcov“ a „novodôchodcov“, ak tento rozdiel môže byť zapríčinený len v dôsledku aplikácie iného (inak ústavne aprobovateľného) spôsobu výpočtu dôchodkovej dávky (aplikácie zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení na „starodôchodcov“ a zákona o sociálnom poistení na „novodôchodcov“), pričom „starodôchodcovia“ a „novodôchodcovia“ vykonávali rovnaké zamestnanie, v rovnakej dĺžke, za rovnakú mzdu. A do tretice inak povedané, nie je (ústavnoprávny) problém, akú politiku sociálneho zabezpečenia štát zvolí alebo aký vzorec výpočtu sa bude na toho konkrétneho žiadateľa o priznanie a výplatu dôchodkovej dávky vzťahovať, ale otázkou je, či ak v dôsledku tejto politiky a aplikácie rozdielnych vzorcov výpočtu dôchodkovej dávky vzniknú veľké rozdiely v sume dôchodkovej dávky u osôb v porovnateľnej situácii (rovnaký počet rokov výkonu zárobkovej činnosti, výkon rovnakej činnosti, pri tej istej výške mzdy), upravil zákonodarca mechanizmus, ako reagovať na tieto rozdiely.

Takto však skupina poslancov otázku nepoložila a aj preto som v tomto prípade hlasoval za výrok nálezu, ktorý znamená nevyhovenie návrhu skupiny poslancov. Avšak

po detailnom oboznámení sa s návrhom skupiny poslancov som nadobudol presvedčenie, že ideovým základom a otcom myšlienky podania návrhu skupiny poslancov bola práve už uvedená a v spoločnosti napäto rezonujúca otázka, ktorú skupina poslancov tentokrát nepresne uchopila. Aj preto som považoval za potrebné pripojiť k nálezu toto doplňujúce stanovisko.

Nota bene si dovoľím na záver poukázať, že zákonodarca po prijatí zákona o sociálnom poistení myslel na vybrané skupiny „starodôchodcov“ a do zákona o sociálnom poistení sa dostala právna úprava § 293a ods. 2 (zvyšovanie dôchodkovej dávky v roku 2004 o 4 % mesačnej sumy dôchodkovej dávky u tých „starodôchodcov“, ktorým boli dôchodkové dávky priznané pred 1. februárom 2004) a § 293k ods. 1 (odstránenie obmedzenia najvyššej výmery v zmysle § 24 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení u „starodôchodcov“, ktorým bola suma starobného dôchodku určená podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003 a obmedzená touto najvyššou výmerou) zákona o sociálnom poistení, ktorá je vo vzťahu k dôchodkovým dávkam vybraných skupín „starodôchodcov“ priaznivá v zmysle zvýšenia dôchodkovej dávky.

Avšak ani tento benefit upravený v § 293a ods. 2 a § 293k ods. 1 zákona o sociálnom poistení nereaguje na štrukturálny jav citovaných prechodných ustanovení zákona o sociálnom poistení týkajúci sa kategórií I až IIIb „starodôchodcov“, podľa ktorého zákon o sociálnom poistení umožňuje výskyt veľkého rozdielu v konkrétnej dôchodkovej dávke „starodôchodcov“ a „novodôchodcov“, kde tento rozdiel môže byť zapríčinený len v dôsledku aplikácie iného spôsobu výpočtu dôchodkovej dávky (aplikácie zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení na „starodôchodcu“ a zákona o sociálnom poistení na „novodôchodcu“), pričom „starodôchodcovia“ a „novodôchodcovia“ vykonávali rovnaké zamestnanie, v rovnakom počte rokov a za rovnakú mzdu.

V Košiciach 10. júna 2015