



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 93/2024-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA JUDr. Ján Segeč s.r.o., Skuteckého 26, Banská Bystrica, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/7/2023 z 30. augusta 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. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 8. januára 2024 domáha vyslovenia porušenia základných práv zaručených čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia (ďalej len „napadnutý rozsudok“). Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť, priznať jej finančné zadostučinenie a náhradu trov konania.

II.

Skutkové východiská

2. Sťažovateľke vznikol 1. septembra 1999 služobný pomer príslušníka Policajného zboru, z ktorého bola na vlastnú žiadosť uvoľnená k 29. februáru 2020. Rozhodnutím Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) z 26. mája 2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) bol sťažovateľke podľa zákona 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.“) účinného od 1. mája 2013 priznaný výsluhový dôchodok. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala sťažovateľka odvolanie, v ktorom namietala výšku výsluhového dôchodku. Podľa sťažovateľky sa výška výsluhového dôchodku mala určiť podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom do 30. apríla 2013, pretože služobný pomer sťažovateľky vznikol už 1. septembra

1999, v dôsledku čoho by bol výsluhový dôchodok vyšší. O odvolaní sťažovateľky rozhodlo ministerstvo rozhodnutím z 13. augusta 2020 (ďalej len „druhostupňové rozhodnutie“) tak, že odvolanie zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo.

3. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 26Sa/17/2020-83 z 11. apríla 2022 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“) v spojení s opravným uznesením z 24. mája 2022 zamietol správnu žalobu sťažovateľky o preskúmanie druhostupňového rozhodnutia. Proti rozsudku správneho súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol.

III.

Argumentácia sťažovateľky

4. Napadnutý rozsudok je odôvodnený nedostatočne, pretože najvyšší správny súd sa dôsledne nezaoberal argumentmi smerujúcimi k nesprávnosti určenia výšky výsluhového dôchodku. V konaní pred ministerstvom bola na účel určenia výšky výsluhového dôchodku zisťovaná len doba trvania služobného pomeru a prehľad služobných príjmov, čo z hľadiska presnosti a úplnosti zistenia skutočného stavu smerujúceho k správne právnemu posúdeniu veci nepostačovalo. Sťažovateľka na účel naplnenia zásady legitímnych očakávaní a v snahe zabrániť diskriminácii svojej osoby bez úspechu navrhla zabezpečiť aj právoplatné rozhodnutia vydané v skutkovo obdobných prípadoch, ktoré by svedčili v prospech zvýšenia výsluhového dôchodku a ktoré by mali byť príslušným orgánom verejnej moci známe z ich vlastnej činnosti. Sťažovateľka sa nestotožňuje s názorom najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého absencia reakcie ministerstva na uvedenú námietku síce zakladá nedostatok odôvodnenia, avšak nejde o deficit predstavujúci závažné pochybenie, ktoré by malo byť príčinou zrušenia druhostupňového rozhodnutia. Napokon ani najvyšší správny súd sa rozhodovacou praxou, ktorej zohľadnenia sa sťažovateľka dovoľávala, nezaoberal a v napadnutom rozsudku ani neuviedol žiaden odkaz na takéto rozhodnutie. V tomto dôsledku neboli v danej veci preverené rozhodné skutočnosti, čo bolo príčinou nepriaznivého zásahu do ekonomickej situácie sťažovateľky.

5. V súvislosti s deficitným odôvodnením napadnutého rozsudku sťažovateľka zotrváva na argumentácii prednesenej v konaní pred ministerstvom a v správnom súdnictve. Majetkové práva na určitú výšku výsluhového dôchodku založila právna úprava účinná v čase vzniku služobného pomeru, preto nebolo možné postupovať podľa normatívnej regulácie účinnej v čase uvoľnenia sťažovateľky zo služobného pomeru. Správny súd na prejednanie veci v rozpore s § 107 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) nenariadil pojednávanie. V danom prípade sa nemal aplikovať § 199 ods. 1 písm. a), ale § 199 ods. 1 písm. h) SSP, pretože vo veci rozhodoval príslušný orgán sociálneho zabezpečenia. V kasačnej sťažnosti sťažovateľka v tomto duchu poukázala aj na niektoré ďalšie pochybenia formálneho charakteru.

6. Sťažovateľka sumarizuje, že najvyšší správny súd nevymedzil kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s prejednávanou vecou, nevysvetlil pojem „*skutková a právna príliehavosť*“ a nezaoberal sa ani obsahom a koncepciou práva na spravodlivý proces. Do napadnutého rozsudku prevzal nesprávne dôvody rozsudku správneho súdu a nevyrovnal sa s námietkami sťažovateľky uvádzanými v kasačnej sťažnosti.

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Ústavnú sťažnosť sťažovateľky ústavný súd predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 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“) a zisťoval, či ústavná sťažnosť obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde), osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na odmietnutie ústavnej sťažnosti podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

8. Ústavný súd podotýka, že rozsah ústavnej sťažnosti, ktorým je podľa § 45 zákona o ústavnom súde viazaný, je v rovine referenčných ustanovení tvorený čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj čl. 6 ods. 1 dohovoru. Uvedenie čl. 20 ústavy v dôvodovej časti ústavnej sťažnosti ústavný súd vo vzťahu k formulovanému petitu ústavnej sťažnosti vyhodnotil v súlade so svojou ustálenou rozhodovacou praxou len ako súčasť sťažnostnej argumentácie sťažovateľky (m. m. napr. I. ÚS 20/2020, III. ÚS 411/2022, III. ÚS 537/2022, III. ÚS 652/2022, III. ÚS 394/2023, III. ÚS 605/2023).

9. Odôvodnenia rozhodnutí správnych súdov vydané v inštančnom postupe správneho súdnictva nemožno posudzovať izolovane (m. m. napr. III. ÚS 808/2016, III. ÚS 227/2020, III. ÚS 341/2021, III. ÚS 489/2021, III. ÚS 543/2022, III. ÚS 708/2022, III. ÚS 67/2023, III. ÚS 435/2023, IV. ÚS 372/08), pretože tieto konania tvoria z hľadiska predmetu jeden celok. Tento právny názor zahŕňa aj požiadavku komplexného posudzovania rozhodnutí správnych súdov, ktoré boli vydané v priebehu príslušného súdneho konania (m. m. napr. III. ÚS 489/2021, III. ÚS 543/2022, III. ÚS 708/2022, III. ÚS 37/2023, III. ÚS 67/2023, III. ÚS 435/2023, IV. ÚS 350/09). Vzhľadom na uvedené argumentačné línie a obsahovú spätosť (spojitosť) rozsudku správneho súdu a napadnutého rozsudku pristúpil ústavný súd k ich zhodnoteniu v integrálnej celistvosti.

10. Úlohou správneho súdnictva nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených v návrhu rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba preto vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky namietaných rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (m. m. napr. III. ÚS 699/2021, III. ÚS 41/2022, III. ÚS 557/2022, III. ÚS 633/2022, III. ÚS 671/2023, IV. ÚS 127/2012). Závery objektivizované v napadnutom rozsudku a rozsudku správneho súdu preto nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte so závermi ministerstva, ktoré im predchádzali.

11. Ústavný súd sa v reakcii na sťažnostnú námietku recipovanú do bodu 4 odôvodnenia tohto uznesenia nestotožňuje s názorom sťažovateľky o deficitnom odôvodnení napadnutého rozsudku. Ako vyplýva z bodu odôvodnenia 41 napadnutého rozsudku, najvyšší správny súd podotkol, že nie je úlohou správneho orgánu (ministerstva) vyhľadávať právoplatné rozhodnutia za účastníka správneho konania. Následne najvyšší správny súd uviedol: „Právne naopak, bolo úlohou žalobkyne predložiť alebo aspoň označiť na podporu svojho tvrdenia dostatočne konkrétne dôkazy

(rozhodnutia) tak, aby ich bolo možné v odvolacom konaní vykonať a zároveň mala aj konkretizovať ich skutkovú a právnu príliehavosť s predmetom rozhodovania v preskúmvanej veci. Pokiaľ žalobkyňa v odvolacom konaní len všeobecne žiadala, aby žalovaný zabezpečil navrhované dôkazy, nemal žalovaný povinnosť sa takýmto nekonkrétnym návrhom zaoberať, zvlášť, ak žalobkyňa ani netvrdila, že také rozhodnutia reálne existujú. Pokiaľ žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia na uvedenú námietku žalobkyne nereagoval, najvyšší správny súd nepovažuje takýto nedostatok odôvodnenia až za tak závažné pochybenie majúce zásadný vplyv na zákonnosť správnu žalobou napadnutého rozhodnutia, ktoré by mohlo vyústiť až do jeho zrušenia len z tohto dôvodu.“

12. K citovanej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku, ktorej obsahové posolstvo je potrebné vnímať ako logické a ústavno-právne korektne konštruované, ústavný súd dodáva, že nespochybňuje potrebu materiálneho uplatňovania precedenčnej zásady v právno-aplikačných procesoch vo verejno-správnom prostredí. Sťažovateľka však vskutku nijakým spôsobom nenaznačila, ba ani len druho- nepreukázala, či rozhodnutia, ktorými žiadala doplniť dokazovanie v danej veci a ktoré by mali byť príslušným verejno-mocenským organizačným štruktúram známe z ich vlastnej činnosti, vôbec existujú. Potom niet príčiny prijať záver, že práve táto okolnosť bola dôvodom procesného neúspechu sťažovateľky v správnom konaní pred ministerstvom, prípadne v nadväzujúcom justičnom prieskume. Z tohto dôvodu nemožno hodnotiť ako procesné pochybenie ani to, že najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku neuviedol žiaden relevantný odkaz na sťažovateľkou poukazovanú rozhodovaciu prax, pretože sťažovateľka ani len symptomaticky nenaznačila, že takáto prax akokoľvek jestvuje.

13. Vo svetle citovanej časti dôvodov napadnutého rozsudku sťažovateľka ďalej argumentuje, že najvyšší správny súd na jednej strane vzal do úvahy podstatný nedostatok v konaní ministerstva (žalovaného), pričom na druhej strane sa jednostranne priklonil na stranu ministerstva, čím porušil zásadu rovného postavenia účastníkov správneho súdneho konania. Takýto záver sa už na prvý pohľad nejaví argumentačne korektný. Najvyšší správny súd neuviedol, že absencia reakcie ministerstva na túto námietku predstavuje podstatný nedostatok dôvodových línií, práve naopak, podotkol, že v danom prípade nejde o závažné pochybenie, ktoré by malo určitý vplyv na zákonnosť rozhodnutia ministerstva podrobovaného kontrole prostredníctvom kompetenčných osídel správneho súdnictva. Obdobný názor vyplýva z bodu 53 odôvodnenia rozsudku správneho súdu, kde je uvedené, že v danom prípade ide o čiastkovú chybu (nedostatok) odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia, ktorá nemá vplyv na jeho zákonnosť. Z uvedeného dôvodu nebolo možné priznať ústavno-právnu relevanciu ani tejto časti sťažnostnej argumentácie.

14. V ďalších dôvodoch ústavnej sťažnosti sťažovateľka vyjadruje nespokojnosť s odôvodnením napadnutého rozsudku, pričom prioritne poukazuje na argumenty uvádzané vo svojich predošlých podaniach. Bez potreby komplexného prebratia argumentácie správnych súdov do odôvodnenia tohto uznesenia ústavný súd poukáže na podstatné črty predznamenaných dôvodových línií a vo zvyšku upriamuje pozornosť sťažovateľky na argumentáciu podľa napadnutého rozsudku a rozsudku správneho súdu, ktorú hodnotí ako logicky konzistentnú a ústavno-právne korektnú.

15. Pokiaľ ide o sťažovateľkinu nespokojnosť s určovaním výšky výsluhového dôchodku podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013, najvyšší správny súd poukázal na programové posolstvo novely tohto zákona vykonanej zákonom č. 80/2013 Z. z. (body 37 a 38

odôvodnenia napadnutého rozsudku) a v systematickej nadväznosti subtilne vysvetlil dôvody, pre ktoré v danom prípade nemožno uvažovať o pravej retroaktivite zmienenej novelizačnej zmeny (bod 39 odôvodnenia napadnutého rozsudku). Obsahovo obdobné závery vyplývajú aj z rozsudku správneho súdu (v znení opravného uznesenia) a z argumentácie predostretej ministerstvom. Ak sťažovateľka uvádza, že správny súd na prejednanie veci v rozpore s § 107 ods. 1 písm. a) SSP nenariadil pojednávanie, najvyšší správny súd v bode odôvodnenia 42 napadnutého rozsudku adresne podotkol, že táto argumentácia nie je spôsobilá spochybniť postup správneho súdu, pretože sťažovateľka v rozpore s § 182 ods. 1 písm. g) SSP nežiadala o nariadenie pojednávania v správnej žalobe, ale až v ďalšom podaní. S prevažnou väčšinou sťažovateľkou tvrdených formálnych nedostatkov sa najvyšší správny súd vyrovnal v bode odôvodnenia 43 napadnutého rozsudku. Takéto závery sa javia plne ústavne konformné, pretože nepopierajú účel a zmysel účinnej právnej regulácie, v dôsledku čoho ústavný súd nevidí žiaden dôvod na to, aby sa od nich na tomto mieste odklonil.

16. Napokon ústavný súd nemohol priznať ústavno-právnu relevanciu ani sumarizačnej sťažostnej námietke, podľa ktorej si najvyšší správny súd osvojil nesprávne dôvody rozsudku správneho súdu a nevyrovnal sa s námietkami sťažovateľky uvádzanými v kasačnej sťažnosti. Predmetný dôvod ústavnej sťažnosti je integrálne prepojený s námietkou porušenia povinnosti ministerstva úplne zistiť skutočný stav veci, ktorú ústavný súd nevyhodnotil ako dôvodnú. Javí sa dostatočne zrejmé, že správne súdy a ministerstvo sa náležite vyrovnali so všetkými pre vec podstatnými okolnosťami. Sťažovateľke bola daná náležitá odpoveď na všetky rozhodujúce otázky, konkrétne prečo nedošlo k doplneniu dokazovania v požadovaných intenciách, z akých dôvodov nebol nedostatok odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia posúdený ako zásadný, pričom správne súdy sa kvalifikovane vyrovnali aj s určením výšky výsluhového dôchodku podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013. Sťažovateľke bola poskytnutá korektná odpoveď na námietku súvisiacu s nenariadením pojednávania na správnom súde a správne súdy sa vecne vysporiadali aj s viacerými formálnymi pochybeniami tvrdenými sťažovateľkou. Napokon ústavný súd akcentuje, že opravný súd sa pri nevyhovení opravnému prostriedku môže obmedziť aj na prevzatie odôvodnenia rozhodnutia nižšieho súdu (m. m. napr. I. ÚS 241/07). S poukazom na uvedené je táto sťažostná línia už na prvý pohľad nedôvodná.

17. Ústavný súd dodáva, že sťažovateľka v ústavnej sťažnosti opakuje v podstate obsahovo identické námietky, aké uviedla v kasačnej sťažnosti. Ústavný súd však nie je ďalšou alternatívnou a ani mimoriadnou inštanciou, ktorá opakovane preskúma rovnaké alebo obdobné argumenty, ktoré sťažovateľka predkladala v konaní pred správnymi súdmi (m. m. napr. III. ÚS 645/2023). V zhode s bodom odôvodnenia 44 napadnutého rozsudku a v súvislosti s bodom odôvodnenia 5 tohto uznesenia ústavný súd pripomína, že najvyšší správny súd nemusel dať špecifickú odpoveď na všetky otázky nastolené sťažovateľkou, najmä pokiaľ ide o uvádzané formálne aspekty, ale len na tie súvislosti, ktoré mali pre vec podstatný význam, teda ktoré dostatočne objasnili skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania (m. m. napr. I. ÚS 241/07). Odôvodnenie napadnutého rozsudku tieto charakteristiky so zreteľom na uvádzané dôvodové línie spĺňa, čo postačuje na urobenie záveru o tom, že z tohto aspektu bolo plne realizované základné právo sťažovateľky na spravodlivý proces (m. m. napr. III. ÚS 209/04, III. ÚS 645/2023, IV. ÚS 115/03).

18. O zjavnej neopodstatnenosti ústavnej sťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným rozhodnutím orgánu štátu (v danom prípade najvyššieho správneho súdu) nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu sťažovateľkou označeného základného práva alebo slobody, a to buď pre nedostatok ústavne relevantnej súvislosti medzi namietaným rozhodnutím a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov (m. m. napr. I. ÚS 286/2023, III. ÚS 480/2023, III. ÚS 586/2023, III. ÚS 605/2023, III. ÚS 611/2023). Ústavný súd je názoru, že so zreteľom na závery uvedené v tomto uznesení absentuje súvislosť medzi napadnutým rozsudkom a základnými právami garantovanými čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj právom zaručeným čl. 6 ods. 1 dohovoru.

19. So zreteľom na uvedené ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti dospel k zisteniu, že napadnutý rozsudok nesignalizuje možnosť porušenia sťažovateľkou uvádzaných základných práv podľa ústavy a práva podľa dohovoru, z čoho rezultuje, že dôvodnosť ústavnej sťažnosti nie je potrebné preskúmať po jej prijatí na ďalšie konanie. Neostalo preto ústavnému súdu nič iné, než ústavnú sťažnosť sťažovateľky pri predbežnom prerokovaní odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

20. Keďže ústavný súd ústavnú sťažnosť ako celok odmietol, bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľky uplatnenými v tejto ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 20. februára 2024

Robert Šorl
predseda senátu