



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 97/2023-12

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej advokátom JUDr. Rudolfom Fajbíkom, Dobšinského 14, Banská Štiavnica, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Sk/4/2021 z 27. júna 2022 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.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 25. augusta 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práva podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej len „dohovor“) a práv podľa čl. 21 ods. 1 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) rozsudkom všeobecného súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Sťažovateľka navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie, uplatňuje si právo na náhradu trov konania pred ústavným súdom a požaduje priznanie primeraného finančného 6 000 eur.

2. Z ústavnej sťažnosti a napadnutého rozsudku vyplýva nasledovný stav veci:

3. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 23Sa/16/2019 z 8. októbra 2020 zamietol správnu žalobu sťažovateľky, ktorou sa domáhala preskúmania rozhodnutia generálneho riaditeľa Sociálnej poisťovne, ústredia Bratislava (ďalej len „odvolací správny orgán“) zo 14. novembra 2019. Správnu žalobou napadnutým rozhodnutím bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky a potvrdené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredia Bratislava zo 17. mája 2019, ktorým bola zamietnutá žiadosť sťažovateľky o nové určenie sumy starobného dôchodku podľa § 293ds zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“). Krajský súd v konaní o správnej žalobe sťažovateľky dospel k záveru, že odvolací správny orgán správne posúdil nárok

sťažovateľky na starobný dôchodok, ako aj priemerný mesačný zárobok, z ktorého správne orgány pri rozhodovaní vychádzali. Odôvodňuje to nižšia výška starobného dôchodku priznaného v roku 1996 podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003 (v sume 3276 Sk), ako predpokladá zákon o sociálnom poistení pre nárok na nové určenie sumy starobného dôchodku podľa § 293ds ods. 1 písm. i) zákona o sociálnom poistení (stanovená hranica 3667 Sk). Krajský súd poukázal aj na to, že z právneho predpisu nevyplýva, prečo by správne orgány mali vychádzať z iného priemerného mesačného zárobku ako toho, ktorý bol rozhodný podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov pre priznanie starobného dôchodku sťažovateľky.

4. Proti tomuto rozsudku krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku, ktorou požadovala zmenu napadnutého rozsudku tak, že rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu najvyšší správny súd zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie. Sťažovateľka namietala výklad a aplikáciu § 293ds zákona o sociálnom poistení, ktorý bol realizovaný v jej veci. Sťažovateľka poukázala na znenie § 293ds ods. 2 zákona o sociálnom poistení, ktorý výslovne prikazuje používať na určenie sumy starobného dôchodku podľa ods. 1 (§ 293ds) neupravený priemerný mesačný zárobok, ktorý bol v prípade sťažovateľky 4 828 Sk, čím by došlo k splneniu zákonných podmienok pre nové určenie starobného dôchodku.

5. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol ako nedôvodnú. K námietke sťažovateľky uviedol, že z dikcie sporného § 293ds ods. 1 vyplýva, že pokiaľ sú splnené podmienky v ňom uvedené, potom sa starobný dôchodok novo určí podľa pravidiel výpočtu uvedených v odsekoch 2 až 6. Pre vznik nároku na prepočítanie (nové určenie sumy) je potrebné, aby starobný dôchodok bol priznaný z priemerného mesačného zárobku podľa zákona o sociálnom zabezpečení (č. 100/1988 Zb.) v minimálnej výške 3 667 Sk. Priemerný mesačný zárobok, podľa ktorého bol priznaný starobný dôchodok, je uvedený v rozhodnutí o priznaní dôchodku. Relevantný je teda priemerný mesačný zárobok, z ktorého bol starobný dôchodok priznaný, t. j. upravený podľa § 12 ods. 6 zákona o sociálnom zabezpečení (č. 100/1988 Zb.), nie neupravený priemerný mesačný zárobok. Sťažovateľka nespĺnila zákonné podmienky pre vznik nároku na prepočítanie dôchodku. Preto nemohol nastúpiť ďalší krok, a to výpočet novej sumy dôchodku podľa odsekov 2 až 6 sporného paragrafu. Až pre nový výpočet by bola rozhodná suma neupraveného priemerného mesačného zárobku, ktorý sťažovateľka žiadala uplatniť už pri zisťovaní podmienok podľa odseku 1 pre vznik nároku na prepočet. V prípade sťažovateľky k novému prepočtu za použitia neupraveného priemerného mesačného zárobku nemohlo dôjsť, pretože nespĺnila podmienky vzniku nároku na prepočet. Výklad poskytnutý sťažovateľkou preto najvyšší správny súd odmietol ako nesprávny. Dikciu sporného ustanovenia „*ak starobný dôchodok bol priznaný v roku 1996 z priemerného mesačného zárobku podľa predpisu účinného do 31.12.2003 v sume najmenej 3667 Sk*“ vyhodnotil najvyšší správny súd ako jednoznačnú. Poukázal aj na to, že medzi účastníkmi nebolo sporné, že starobný dôchodok sťažovateľky nebol z takto vysokého priemerného zárobku priznaný.

II.

Sťažnostná argumentácia

6. Proti rozsudku najvyššieho správneho súdu sťažovateľka podala túto ústavnú sťažnosť, ktorou namieta nesprávny výklad a aplikáciu § 293ds ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení a zotrváva

na svojom právnom názore o tom, že správne orgány mali vychádzať z priemerného mesačného zárobku ešte neupraveného (neredukovaného) postupom podľa zákona o sociálnom zabezpečení pri priznávaní jej starobného dôchodku v roku 1996. Najmä poukazuje na to, že všeobecný súd je, v prípade existencie a prípustnosti dvoch rozdielnych výkladov totožnej právnej normy povinný zvoliť ten z nich, ktorý je pre sťažovateľku priaznivejší. Vytýka najvyššiemu správne súdu, že naopak, zvolil ten z možných výkladov, ktorý bol v jej neprospech. Konkrétne uvádza: *«Zo samotného znenia právnej normy (§ 293ds odsek 2), z jej účelu i historických súvislostí jej prijatia (vid'. dôvodová správa novely zákona o sociálnom poistení č. 184/2017 Z.z.) podľa sťažovateľky vyplýva, že má byť použitý neupravený priemerný mesačný zárobok aj pre vznik nároku podľa § 293ds ods. 1. V texte ustanovenia § 293ds ods. 1 zákona o sociálnom poistení sa nikde neuvádza, či má ísť o upravený alebo neupravený priemerný mesačný zárobok (ďalej len PMZ). Výslovne sa tam uvádza, že „suma starobného dôchodku sa novo určí podľa predpisov účinných do 31.12.2003 z priemerného mesačného zárobku podľa odsekov 2 až 6 ...“ a v ďalšom „ak starobný dôchodok bol priznaný v roku XXXX z PMZ podľa predpisu účinného do 31.12.2003 v sume najmenej YYYY“. Predpis účinný do 31.12.2003 však poznal obe kategórie, teda upravený aj neupravený PMZ. V celom § 293ds sa o upravenom alebo neupravenom PMZ hovorí iba v odseku 2 a to s výslovným určením, že má byť použitý neupravený PMZ. Záver súdu o tom, že pre vznik nároku podľa § 293ds ods. 1 sa má brať do úvahy upravený PMZ, sa potom javí ako arbitrárny. Podľa dôvodovej správy k novele zákona o sociálnom poistení, ktorou bol do právneho poriadku zavedený § 293ds, bolo jedným z cieľov novely posilniť princíp zásluhovosti na úkor princípu solidarity. Tiež výslovne uvádza použitie neupraveného (skutočného) PMZ. Predmetnou právnou podstatou sa nezaoberalo žiadne iné známe rozhodnutie najvyšších súdnych autorít, teda niet ustálenej judikatúry.»*

7. Sťažovateľka ďalej namieta, že uplatnený výklad vedie k tomu, že nové určenie dôchodku je dosiahnuteľné pre lepšie zarábajúce skupiny ľudí a posilňuje sa princíp zásluhovosti tak, že solidárnejší sú menej zarábajúci poistenci. Dôsledkom rozhodnutia súdu je upretie práva sťažovateľky na rovnaké hmotné zabezpečenie v starobe (podľa rovnakých princípov a pravidiel), aké je poskytnuté iným zamestnancom, ktorí vykonávali prácu rovnako dlho a za rovnakých podmienok, teda porušenie zákazu diskriminácie. Sťažovateľka navrhuje vykonať test diskriminácie aplikovaný obvykle v konaní o súlade právnych predpisov s poukazom na sp. zn. PL. ÚS 12/2014 a sp. zn. PL. ÚS 10/2016. Sťažovateľka je toho názoru, že ide o ustanovenie neprípustne diskriminačné. V tejto súvislosti sťažovateľka požaduje, aby ústavný súd postupom podľa čl. 127 ods. 5 ústavy začal konanie o súlade ustanovenia § 293ds ods. 1 zákona o sociálnom poistení s ústavou, dohovorom a chartou. Sťažovateľka je toho názoru, že najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku vybočil z ústavných medzí a opomína skutočný účel právnej normy, jeho výklad právnej normy je príliš formalistický a robí právne závery, ktoré sú svojvoľné.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je spor o ústavnú konformitu výkladu ustanovenia § 293 zákona o sociálnom poistení zvoleného všeobecnými súdmi a správnymi orgánmi, ako aj jeho následnej aplikácie, ak by existovali možnosti rôznych výkladov, ako to sťažovateľka tvrdí.

9. Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov (II. ÚS 193/2010). Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy však patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Skutkové a právne závery súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňovateľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (mutatis mutandis I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, III. ÚS 271/05, III. ÚS 153/07). Uvedené nedostatky pritom musia dosahovať mieru ústavnej relevancie.

10. Ústavný súd konštantne judikuje, že nejednoznačnosť znenia právnej normy nemôže byť v demokratickom právnom štáte na ťarchu jednotlivca, ktorý ju nespôsobil, ale znášať prípadnú procesnú zodpovednosť musí štát, ktorý napriek existencii rozsiahleho štátneho aparátu nezabezpečil prijatie jasnej a určitej právnej úpravy a nastolenie prípadnej nápravy znenia právneho predpisu. Preto všeobecné súdy pri aplikácii práva (nejasnej právnej normy) na konkrétny prípad jednotlivca sú povinné prihliadnuť na obsah základného práva na súdnu ochranu, konkrétne právo na ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, a zvoliť taký z do úvahy prichádzajúcich výkladov, ktorý je pre účastníka konania priaznivejší, zabezpečuje vyššiu mieru ochrany či rozsah práv. Uvedené však platí len v tom prípade, ak je právna norma natoľko nejednoznačná, že aj za použitia kombinácie výkladových metód umožňuje dve alebo viac verzií výkladu. V danom prípade sa však o takúto situáciu nejde.

11. Ústavný súd v prejednávanej veci nezistil taký výklad a aplikáciu relevantných právnych ustanovení, ktorých účinky by boli nezlučiteľné s označenými právami sťažovateľky alebo ktoré by popierali samotný obsah a zmysel aplikovaných noriem. Ústavný súd považuje najvyšším správnym súdom poskytnutú odpoveď na námietku sťažovateľky o nesprávnom právnom posúdení veci za zrozumiteľnú, logickú a komplexnú, teda za ústavne akceptovateľnú. Pre vznik nároku bola rozhodná výška priemerného mesačného zárobku, z ktorého bol priznaný starobný dôchodok a sťažovateľke bol priznaný dôchodok z priemerného mesačného zárobku redukovaného podľa § 12 zákona o sociálnom zabezpečení. Zároveň najvyšší správny súd sledoval účel prechodnej právnej úpravy, ktorý tkvel v poskytnutí výhodnejšieho prepočtu a následnej valorizácii starobných dôchodkov priznaných podľa predchádzajúcej právnej úpravy v konkrétnom stanovenom pásme. Sporné ustanovenie neposkytuje možnosť priaznivejšieho výkladu v prospech sťažovateľky, netrpí nejednoznačnosťou či neurčitnosťou, ktorá by takúto možnosť iného výkladu racionálne pripúšťala. Najvyšší správny súd preto vo svojom právnom posúdení veci nepochybil.

12. Z uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a označenými základnými právami sťažovateľky nezistil takú príčinnú súvislosť, ktorá by signalizovala možnosť vyslovenia ich porušenia po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie, a preto odmietol ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

13. Nad rámec uvedeného ústavný súd vo vzťahu k námietke diskriminačnej povahy spornej právnej úpravy a k požiadavke na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy dodáva, že ustanovenie čl. 127 ods. 5 ústavy, ktoré zavádza kompetenciu ústavného súdu

začať konanie o súlade právnych predpisov z podnetu sťažovateľa v konaní o individuálnej ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, ešte nenadobudlo účinnosť. Tá je stanovená článkom II ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, na 1. január 2025. Z uvedeného dôvodu nie je možné uplatniť navrhovaný postup pre účely posúdenia súladu dotknutého ustanovenia s ústavou, ktorý sťažovateľka vzhladla v jeho údajne diskriminačnej povahe.

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

V Košiciach 16. februára 2023

Luboš Szigeti
predseda senátu