



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 77/2023-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného JUDr. Ivetou Rajtákovou, advokátkou, Štúrova 20, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Ssk/2/2022 z 27. júna 2022 v znení opravného uznesenia zo 7. septembra 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 21. decembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho práva na primerané hmotné zabezpečenie podľa čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť, vec vrátiť súdu na ďalšie konanie a žiada náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľ pred správnymi súdmi vystupoval v procesnej pozícii žalobcu proti žalovanej Sociálnej poisťovni v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia generálneho riaditeľa žalovanej č. 430 926 1450 1 z 13. januára 2021. Uvedeným rozhodnutím žalovaná rozhodla o odvolaní sťažovateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu č. 430 926 1450 1 z 27. novembra 2020 tak, že odvolanie zamietla v celom rozsahu a rozhodnutie, ktorým prvostupňový správny orgán rozhodol, že podľa § 293ds zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 184/2017 Z. z. (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) patrí sťažovateľovi od 1. januára 2018 naďalej starobný dôchodok v sume určenej podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003, potvrdila.

2.1. Vydaniu už uvedených rozhodnutí správnych orgánov predchádzalo vydanie prvotných rozhodnutí žalovanej v prvom stupni (rozhodnutie Sociálnej poisťovne, ústredie Bratislava č. 430 926 1450 1 z 15. januára 2018) a v druhom stupni (rozhodnutie generálneho riaditeľa

žalovanej č. 430 926 1450 1 z 2. apríla 2018), ktorý bol rozsudkom Krajského súdu v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) č. k. 7Sa/15/2018-44 z 5. septembra 2019 zrušený a následne bola vec vrátená správne mu orgánu prvého stupňa na ďalšie konanie. O kasačnej sťažnosti žalovanej rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) rozsudkom č. k. 9Sk/50/2019 z 30. septembra 2020 tak, že kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol. Následne sa správny orgán prvého stupňa v rozhodnutí konkretizovanom v bode 2 tohto uznesenia vysporiadal s právnymi závermi uvedenými v rozsudku krajského súdu z 5. septembra 2019.

3. Krajský súd rozsudkom č. k. 2Sa/11/2021 z 5. októbra 2021 zamietol žalobu podanú sťažovateľom, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia generálneho riaditeľa žalovanej z 13. januára 2021. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), o ktorej rozhodol najvyšší správny súd tak, že ju zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ, domáhajúc sa v konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi materiálnej aplikácie a interpretácie príslušných právnych noriem zákona o sociálnom poistení (§ 293ds), t. j. v súlade s ich účelom a zmyslom (vyjadreným v dôvodnej správe k zákonu č. 184/2017 Z. z., ktorým sa doplnil zákon o sociálnom poistení) vyjadruje presvedčenie, že nezohľadnenie zákona č. 306/2002 Z. z. o zvýšení dôchodkov v roku 2002, o úprave dôchodkov priznaných v roku 2003 a o zmene a doplnení niektorých zákonov v oblasti sociálneho zabezpečenia (ďalej len „zákon č. 306/2002 Z. z.“) pri určení výšky jeho starobného dôchodku vnáša do rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci, ale aj súdov prvok nespravodlivosti vedúci k porušeniu ústavnoprávneho princípu rovnosti zakotveného v čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy (ako aj práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe v čl. 39 ods. 1 ústavy).

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy) v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu o zamietnutí ním podanej kasačnej sťažnosti, namietajúc aplikáciu príslušných právnych noriem zákona o sociálnom poistení v rozpore s ich účelom pri výpočte jeho dôchodkovej dávky.

III.1. K namietanému porušeniu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu:

6. Základné právo na primerané hmotné zabezpečenie podľa čl. 39 ods. 1 ústavy zahŕňa predovšetkým primerané hmotné zabezpečenie v starobe prostredníctvom systému dôchodkového zabezpečenia, v ktorom má kľúčovú pozíciu sociálne poistenie. Sociálne poistenie ako systém založený na poistnom princípe, osobnej participácii premietajúcej sa do zohľadňovania „zásluhovosti“ pri výpočte dôchodkovej dávky, na sociálnej solidarite a na garancii štátu je založená na princípoch, ktoré sa premietajú nielen do výpočtu dôchodkovej dávky, ale premietajú sa aj do systému jej zvyšovania. Systém dôchodkového zabezpečenia je v podmienkach Slovenskej

republiky zabezpečovaný prostredníctvom systému dôchodkového poistenia v zákone o sociálnom poistení. Ústavný súd vyhodnotil takéto dôchodkové poistenie ako službu vo verejnom záujme zameranú na uplatnenie ústavných práv jednotlivca. Za hmotné zabezpečenie v starobe je možné považovať peňažné plnenie formou určitých dávok. Uvedeného práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy sa možno domáhať len v medziach vykonávacích zákonov podľa čl. 39 ods. 7 ústavy (Orosz, L., Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. 564 s.).

7. Pozitívnoprávny charakter hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv umocňuje čl. 51 ústavy, ktorý podmieňuje uplatniteľnosť v ňom taxatívne uvedených ľudských práv ich výslovným a určitým vymedzením v zákone. Ide o nespochybniteľný záujem ústavodarcu zvýrazniť skutočnosť, že na rozdiel od ostatných základných práv garantovaných v ústave pri výklade obsahu práv vymenovaných v čl. 51 ústavy sú primárne „ústa“ zákonodarcu. To znamená, že individuálne verejné práva, ktoré z nich vyplývajú, je možné ústavnoprávne nárokovať len v rozsahu a na základe ich konkretizácie v medziach zákona k tomuto účelu prijatému. Samozrejme, ústavnoprávna nárokovateľnosť vychádza z principiálnej požiadavky, že predmetné „vykonávacie“ zákony zachovávajú podstatu a zmysel takéhoto ústavou garantovaného práva v zmysle čl. 13 ods. 4 ústavy (Orosz, L., Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. 798 s.)

8. V tejto súvislosti treba poukázať aj na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou 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 je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (IV. ÚS 127/2012). Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozhodnutím krajského súdu a zároveň v kontexte s rozhodnutiami správnych orgánov, ktoré mu predchádzali.

9. V nadväznosti na načrtnutý ústavný koncept základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a na formuláciu petitu ústavnej sťažnosti je zrejmé, že sťažovateľ vo vzťahu k napadnutému rozsudku atakuje hmotnoprávnu stránku veci. S prihliadnutím na konkrétnu sťažnostnú argumentáciu sa však sťažovateľ domáha takej materiálnej aplikácie a interpretácie § 293ds ods. 7 zákona o sociálnom poistení, ktorá je v súlade s úmyslom zákonodarcu vyjadreným v dôvodovej správe k zákonu č. 184/2017 Z. z. (ktorým došlo k doplneniu predmetného ustanovenia do zákona o sociálnom poistení, pozn.). Kľúčová sťažnostná argumentácia tak predstavuje jeden z možných komponentov arbitrárnosti súdneho rozhodnutia (výklad a aplikácia zákonného predpisu všeobecným súdom, ktorým sa natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že zásadne poprel ich účel a význam), čo vo svojej podstate predstavuje zásah do práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces (m. m. I. ÚS 115/2020).

10. Napriek tomu, že sťažovateľ namieta porušenie hmotného základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu bez toho, aby do petitu zahrnul aj námietku porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, hoci v sťažnostnej argumentácii predniesol konkrétne procesnoprávne dôvody porušenia svojho hmotného práva,

ústavný súd v záujme materiálnoprávnej ochrany práv sťažovateľa jeho ústavnú sťažnosť posúdil aj prostredníctvom dodržania procesných zásad spravodlivého procesu (m. m. III. ÚS 213/2018). Ústavný súd zároveň dodáva, že s ohľadom na povahu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, pri ktorom je na základe čl. 51 ods. 1 chránená jeho podstata, *splýva* ochrana práva spadajúceho pod čl. 39 ods. 1 ústavy s ochranou pred takými účinkami aplikácie a interpretácie podústavného právneho predpisu všeobecným súdom, ktoré by boli nezlučiteľné s týmto základným právom.

11. Z pohľadu chronológie konania pred správnyimi orgánmi a správnyimi súdmi si sťažovateľ nárokoval svoje individuálne verejné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe vyplývajúce z čl. 39 ods. 1 ústavy v podobe námietky vo vzťahu k výpočtu svojej dôchodkovej dávky podľa § 293ds zákona o sociálnom poistení. V okolnostiach tejto konkrétnej veci bolo zásadné posúdenie právnej otázky, či pri určení, resp. prepočítaní sťažovateľovej dôchodkovej dávky podľa ustanovení podľa § 293ds zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 184/2017 Z. z. je možné prihliadnúť na úpravu k starobnému dôchodku podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2018, t. j. na § 2 zákona č. 306/2002 Z. z. Pre sťažovateľa má nespornú ústavnoprávnu relevanciu tá skutočnosť, že súdny výklad týchto právnych noriem zakotvených v zákonomnom právnom predpise smerujúci k neprihliadnutiu na právnu úpravu prislúchajúcu k starobnému dôchodku podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2018 sa priamo negatívne premieta do výšky peňažného plnenia dôchodkovej dávky, čo sťažovateľ vníma aj v kontexte nerovnosti s inými osobami v porovnateľnej situácii.

12. Ústavný súd v tejto súvislosti zvyrazňuje svoje ústavné postavenie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) mimo systému všeobecného súdnictva. Preto sa v tomto konkrétnom prípade nebude sústreďovať na prieskum zákonnosti samotného mechanizmu výpočtu starobného dôchodku sťažovateľa, čo predovšetkým predstavuje úlohu správneho súdnictva (bod 8 tohto uznesenia), ale len na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie príslušných zákonných ustanovení najvyšším správnyim súdom v sťažovateľovej veci s ústavou (m. m. III. ÚS 697/2021) s osobitným ohľadom na zásadné ľudskoprávne východisko pri aplikácii procesných zásad spravodlivého procesu, v zmysle ktorého akákoľvek reštriktívna interpretácia podústavného práva by bola podrobená kritike spojenej s vyhovením ústavnej sťažnosti.

13. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku je však zjavné, že najvyšší správny súd pri riešení vymedzenej právnej otázky v procese právneho posudzovania jeho veci uvažoval o predmetných právnych normách (§ 293ds zákona o sociálnom poistení) v širších súvislostiach, skúmal a identifikoval obsah, zmysel a účel sporných ustanovení § 293ds zákona o sociálnom poistení, nielen z výslovného znenia, najmä § 293ds ods. 7 zákona o sociálnom poistení (bod 23 napadnutého rozsudku), ale zo znenia dôvodovej správy k zákonu č. 184/2017 Z. z. týkajúcej sa konceptu nového určenia priemerného mesačného zárobku, zohľadňujúc princíp zásluhovosti pri výpočte dôchodkových dávok (bod 25 napadnutého rozsudku). Ak takáto kvalitatívne spôsobilá myšlienková, analytická a hodnotiacia činnosť najvyššieho správneho súdu viedla k vysloveniu právneho záveru o irelevantnosti úpravy prislúchajúcej k novému výpočtu starobnému dôchodku podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2018 (bod 26 napadnutého rozsudku), tak mu ústavný súd z ústavnoprávneho hľadiska nemôže nič vytknúť. Ústavný súd v záujme úplnosti odpovedí na sťažovateľom nastolené námietky považuje za potrebné dodať, že najvyšší správny súd dostatočným spôsobom vysvetlil právne dôvody, pre ktoré nemajú úpravy starobných dôchodkov podľa zákona č. 306/2002 Z. z. súvis s princípom zásluhovosti (bod 27 napadnutého rozsudku).

14. Ústavný súd zvyrazňuje, že zo znenia § 293ds ods. 7 zákona o sociálnom poistení nemajú správne orgány, ako aj správne súdy právnou normou vytvorený žiaden diskrečný priestor a pri zistení splnenia podmienok jeho hypotézy sú tieto orgány verejnej moci povinné vyvodit' jediný možný následok (m. m. III. ÚS 575/2012, IV. ÚS 160/202, I. ÚS 493/2021). Vo veci sťažovateľa tak nejde o najvyšším správnym súdom produkovaný výklad podústavnej úpravy neprihliadania na úpravu prislúchajúcu k starobnému dôchodku podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2018, ktorá by bola v rozpore s jej účelom a zmyslom, ale o dôsledné uplatnenie formulovanej normy ako produktu vôle zákonodarcu. Predmetnou právnou normou (§ 293ds ods. 7) zákonodarca nanovo určil medze v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy, pri rešpektovaní ktorých sa sťažovateľ môže domáhať svojho základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy.

15. V súvislosti s prípadným porušením čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy ústavný súd zároveň pripomína svoju konštantnú judikatúru, podľa ktorej zásady uvedené v čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v súhrne vyjadrujú podstatu základných práv ako prirodzených práv a zároveň majú aj univerzálny charakter. Sú to ústavné direktívy adresované predovšetkým orgánom pôsobiacim v normotvornej činnosti všetkých stupňov. Vzhľadom na tieto znaky nemôžu byť zásadne priamo aplikovateľné v individuálnych záležitostiach (I. ÚS 59/97, mutatis mutandis I. ÚS 8/97, PL. ÚS 14/98, III. ÚS 383/2016). Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatoval, že čl. 12 ústavy nemožno považovať za základné právo, ktoré podlieha samostatnej ochrane prostredníctvom inštitútu sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Z uvedeného dôvodu sa aplikácia tohto článku ústavy v individuálnych sťažnostiach viaže na porušenie individuálne určeného základného práva alebo slobody sťažovateľa, tak ako to je aj v tomto prípade.

16. S ohľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napádané rozhodnutie nie je ani z hľadiska procesného, ani hmotnoprávneho svojvoľné. Ústavný súd nezistil taký výklad a aplikáciu predmetných právnych noriem zákona o sociálnom poistení rozhodných na posudzovanú vec, ktorý by mohol vyvolať účinky nezlučiteľné so základným právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s právom na rovnosť práv podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

17. Ustanovenie § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde dáva v záujme racionality a efektivity konania ústavnému súdu právomoc posúdiť prijateľnosť návrhu pred tým, než dospeje k záveru, že o návrhu rozhodne meritórne nálezom. Za zjavne neopodstatnenú považuje ústavný súd takú sťažnosť, keď uplatnené námietky nie sú spôsobilé spochybnit' ústavnosť napadnutého rozhodnutia. Tak je to aj v tomto prípade. Preto ústavný súd sťažnosť ako celok odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 9. februára 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu