

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 7Ssk/4/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1020201445  
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 02. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1020201445.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Jany Martinčekovej a Mgr. Michala Novotného vo veci žalobkyne: N. I. Y., nar. XX. Z. XXXX, bytom M. XXXX/XX, H. H., právne zastúpená: ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA JUDr. Ján Segeč s.r.o., so sídlom Skuteckého 26, Banská Bystrica, IČO: 47 258 039, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 13. augusta 2020, č. SPSČ-PO3-2020/003082-003, o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 26 Sa 7/2021-84 z 23. mája 2022 takto

### rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť žalobkyne sa zamietá.
- II. Účastníkom sa nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

### odôvodnenie:

I.  
Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 26 Sa 7/2021-84 z 23. mája 2022 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 13. augusta 2020, č. SPSČ-PO3-2020/003082-003, ktorým zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, sekcie personálnych a sociálnych činností a osobného úradu, odboru sociálneho zabezpečenia z 26. mája 2020, č. SPOU-OSZ-52.811-2/2020-VZ tak, že žalobkyni podľa § 143z ods. 1, § 143ac ods. 1 písm. c), § 58 v súlade s § 81 ods. 3 písm. a) zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 328/2002 Z. z.“) v spojení s § 9 ods. 2 písm. f) a § 15 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov (ďalej len „zákon č. 595/2003 Z. z.“) priznal odchodné vo výške 18.434,63 Eur znížené o sumu dane vo výške 3.502,57 Eur na 14.932,06 Eur. O náhrade trov konania rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP (a contrario), keďže žalobkyňa v konaní pred správnym súdom úspešná nebola, správny súd jej náhradu trov konania nepriznal.

2. Z obsahu administratívneho spisu mal správny súd preukázané, že žalobkyňa bola prijatá do služobného pomeru príslušníka policajného zboru dňom 1. septembra 1999. Jej služobný pomer trval do 29. februára 2020, ktorým dňom bola uvoľnená zo služobného pomeru príslušníka policajného zboru podľa § 191 ods. 1 zák. č. 73/1998 Z. z. personálnym rozkazom riaditeľa Národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru č. 3 zo dňa 10. januára 2020. Jej služobný pomer trval celkom 20 rokov a 187 dní. Do 30. apríla 2013 získala započítanú dobu služobného pomeru v rozsahu 13 rokov a 246 dní. Za túto dobu trvania služobného pomeru jej patrí odchodné vo výške osem a pol násobku základu pre jeho výpočet určeného podľa § 143ac ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. Obsahom administratívneho

spisu bol prehľad služobných platov žalobkyne, ktoré dosiahla v rokoch 2011 až 2020 s tým, že súčet jej služobných platov v roku 2017 činil 24.069,50 Eur, v roku 2018 - 25.593,06 Eur a v roku 2019 - 27.628,28 Eur, z čoho bol vypočítaný jej priemerný mesačný služobný plat v roku 2017 vo výške 2.005,82 Eur, v roku 2018 vo výške 2.174,49 Eur a v roku 2000 vo výške 2.327,90 Eur, čo v priemere činí 2.168,78 Eur, z ktorého 8,5 násobok predstavuje odchodné vo výške 18.434,63 Eur, ktoré podlieha 19% dani.

3. V správnej žalobe žalobkyňa predovšetkým namietala, že odchodné jej bolo priznané v nesprávnej výške, keď na jeho výpočet a určenie sumy bol nesprávne aplikovaný zákon č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013. Tvrdila, že základ pre výpočet výšky jej odchodného mal byť určený podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom do 30. apríla 2013, keďže jej služobný pomer vznikol už 1. septembra 1999, a preto konkrétne práva týkajúce sa výpočtu a výšky odchodného nadobudla ešte za skoršej právnej úpravy zákona č. 328/2002 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2002 a celková doba trvania jej služobného pomeru je 20 rokov a 187 dní. Zároveň namietala nedostatočne zistený skutkový stav v administratívnom konaní, keď nebolo vykonané ňou navrhnuté dokazovanie, že zákon č. 80/2013 Z. z., ktorý novelizoval zákon 328/2002 Z. z. je neprípustne retroaktívny. Uviedla, že rozhodnutia správnych orgánov nie sú v súlade s čl. 20 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústava“), Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pretože bola ukrátená na majetkových právach.

4. Správny súd preskúmal rozhodnutia správnych orgánov v intenciách zákona č. 328/2002 Z. z. ako aj zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a ustálil, že námietky žalobkyne sú nedôvodné.

5. V odôvodnení správny súd uviedol, že nárok na odchodné je v zmysle § 33 ods. 1 písm. a) zákona č. 328/2002 Z. z. upravený tak, že patrí (teda nárok vzniká) policajtovi, ktorého služobný pomer skončil uvoľnením. Skončenie služobného pomeru je tak zákonným predpokladom pre vznik nároku na odchodné. To znamená, že skončenie služobného pomeru je rozhodujúcou právnou skutočnosťou, s ktorou zákon spája vznik nároku na odchodné ako jednu z dávok výsluhového zabezpečenia, a preto sa nárok na odchodné musí posudzovať podľa právneho stavu účinného v čase, keď táto právna skutočnosť nastala. Ďalej uviedol, že zo zákona č. 328/2002 Z. z. vyplýva, že s účinnosťou od 1. mája 2013, novelou zákonom č. 80/2013 Z. z. došlo u policajtov k zmene podmienok pre vznik nároku na odchodné (minimálne trvanie služobného pomeru v rozsahu 13 rokov, do 30. apríla 2013 sa vyžadovalo 5 rokov), mechanizmu určenia výšky odchodného (max. 9-násobok základu, do 30. apríla 2013 bez obmedzenia trvania služobného pomeru, resp. od 01. januára 2005 max. do 30 rokov trvania služobného pomeru) a najmä výpočtového základu pre určenie výšky odchodného, ktorý je po 30. apríli 2013 v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou menej výhodný. Stret odlišných právnych úprav týkajúcich sa podmienok vzniku nároku na odchodné a určenie jeho výšky pri zachovanom inštitúte odchodného, ako jednej z dávok výsluhového zabezpečenia, je u policajtov, ktorých služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a trvá aj po 30. apríli 2013, resp. skončí po 30. apríli 2013 riešený v prechodných ustanoveniach § 143z a § 143ac cit. zákona tak, že nimi je zmiernený dopad zmeny právnej úpravy účinnej od 1. mája 2013 na splnenie podmienok na odchodné a určenie jeho sumy. Práve tieto prechodné ustanovenia sa vzťahovali aj na žalobkyňu. Správny súd pritom dospel k záveru, že správne orgány náležite a dostatočne zistili skutkový stav veci, ktorý správne právne posúdili v zmysle citovaných zákonných ustanovení.

6. K námietke žalobkyne, že malo byť zohľadnené trvanie jej služobného pomeru v celosti, t. j. 20 rokov a 187 dní správny súd uviedol, že pre nárok na odchodné žalobkyňi postačovalo podľa § 33 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom do 30. apríla 2013 a s poukazom na § 143z cit. zákona päť rokov trvania jej služobného pomeru, čo bolo správne zohľadnené, keď vznik nároku žalobkyne na odchodné nebol spochybnený. Trvanie služobného pomeru vo väčšom rozsahu, teda 20 skončených rokov trvania jej služobného pomeru malo vplyv na výšku odchodného a tieto skončené roky trvania služobného pomeru boli správne zohľadnené tým, že výška odchodného bola určená ako 8,5 násobok základu pre jeho výpočet.

7. Pokiaľ žalobkyňa namietala nevykonanie ňou navrhnutého dokazovania a tým neodstránenie pochybnosti o dodržaní precedenčnej zásady, správny súd konštatoval, že dôkazy, ktorých vykonania sa domáhala (rozhodnutia vydané v obdobnej veci po 1. máji 2013 v prospech príslušníka Policajného zboru, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013), neboli dôkazmi preukazujúcimi skutočný stav veci. Zároveň žiadne konkrétne rozhodnutia neoznačila a ani netvrdila, že reálne existujú. Pokiaľ v

odvolacom konaní len všeobecne žiadala, aby žalovaný zabezpečil navrhované dôkazy, nemal žalovaný povinnosť sa takýmto nekonkrétnym návrhom zaoberať. Správny súd s poukazom na § 47 ods. 3 Správneho poriadku prisvedčil žalobkyni, že je nedostatkom odôvodnenia rozhodnutia žalovaného, že sa k tejto otázke nevyjadril, nejde však o taký nedostatok, ktorý by mal za následok nezákonnosť rozhodnutia.

8. Správny súd sa nestotožnil ani s argumentáciou žalobkyne týkajúcej sa zásahu do jej legitímnych očakávaní. V tejto súvislosti dodal, že zmena právnej úpravy je limitovaná len už legálne nadobudnutými právami. Pred 1. májom 2013 však žalobkyni nárok na odchodné nevznikol, preto jej nevznikol ani nárok na jeho konkrétnu výšku. Podľa správneho súdu ďalej nemohla obstáť ani argumentácia žalobkyne týkajúca sa neprípustnej retroaktivity zákona č. 328/2002 Z. z. Poukázal pritom na rozlíšenie medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Zákon č. 80/2013 Z. z., ktorý novelizoval zákona č. 328/2002 Z. z. mal účinky nepravej retroaktivity, ktorá je však bežnou súčasťou normotvorby.

9. Správny súd na prejednanie veci nenariadil pojednávanie, pretože žalobkyňa v žalobe, ani žalovaný vo vyjadrení k žalobe o nariadenie pojednávania nepožiadali a správny súd to nepovažoval za potrebné, a to ani s ohľadom na v replike navrhnuté dokazovanie v súvislosti s abstraktným tvrdením žalobkyne o porušení precedenčnej zásady, a teda o nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia, pretože toto tvrdenie mohlo byť objektívne preukázané len listinnými dôkazmi, ktoré žalobkyňa nepredložila, a nie výsluchom riaditeľa vo veci konajúceho odboru žalovaného, ako navrhovala žalobkyňa.

## II.

### Kasačná sťažnosť žalobkyne proti rozsudku správneho súdu

10. Proti uvedenému rozsudku správneho súdu podala žalobkyňa v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. V dôvodoch kasačnej sťažnosti namietala, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. g) a f) SSP). Navrhla, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zmenil tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie.

11. V dôvodoch kasačnej sťažnosti opätovne zdôraznila, že v administratívnom konaní neboli zabezpečené právoplatné rozhodnutia súdov, odboru sociálneho zabezpečenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktoré boli v Slovenskej republike ako členskom štáte Európskej únie v obdobnej veci doposiaľ vydané v čase po 1. máji 2013, teda po nadobudnutí účinnosti zákona č. 80/2013 Z. z., avšak v prospech príslušníka policajného zboru, ktorému služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013. Namietala, že v administratívnom konaní nebol presne a úplne zistený skutočný stav veci, správne orgány nepostupovali v zmysle § 32 ods. 1 a 2 Správneho poriadku. ňou navrhované dokazovanie je jednoduché, nepredstavuje zložitý, náročný ani dlhotrvajúci proces, je relevantné a má podstatný význam pre rozhodnutie. V tejto súvislosti namietala porušenie práva na súdnu a inú právnu ochranu a spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

12. Ďalej namietala, že v konaní nebolo správnym súdom nariadené pojednávanie v súlade § 107 ods. 1 písm. a) SSP, napriek tomu, že to žalobkyňa navrhla vo svojom vyjadrení z 16. júna 2021, a nesprávne právne posúdil, že žalobkyňou navrhované dôkazy nemajú náležitosti v súlade s § 34 Správneho poriadku. Nesúhlasila so záverom správneho súdu, že jej námietky o porušení precedenčnej zásady a nezákonnosti rozhodnutia žalovaného sú abstraktné. Žalobkyňa tvrdila, že navrhované dokazovanie je skutočné, konkrétne, nie je abstraktné, a jeho vykonanie na pojednávaní by viedlo k spoľahlivému zisteniu stavu veci. Súčasne poukázala na čl. 2 ods. 2, čl. 55 ods. 1 ústavy a viazanosť orgánov štátu úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách a práve Európskej únie. Poukázala taktiež na zásadu materiálnej pravdy a § 3 ods. 5 Správneho poriadku. Uviedla, že navrhované dôkazy predstavujú doklady vydané správnym orgánom a obsah vlastných evidencií správneho orgánu sa považuje za skutočnosti známe správnemu orgánu z úradnej činnosti, ktoré nemusí účastník konania správnemu orgánu dokladovať, preto nemá byť ani dôkazné bremeno na žalobkyni.

13. Žalobkyňa ďalej namietala, že rozsudok správneho súdu nedáva jasne a zrozumiteľne odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany. Uviedla, že

správny súd nevzal v úvahu ani § 103 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. Zdôraznila, že správny súd z úradnej povinnosti mal prihliadať aj na súlad s právom EÚ. Opätovne poukázala na čl. 6 ods. 1 (právo na prejednanie záležitosti spravodlivo verejne a v primeranej dĺžke nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o občianskych právach alebo záväzkoch) ako aj čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Odkázala aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. III. ÚS 24/2010.

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobkyne

14. Žalovaný sa k obsahu kasačnej sťažnosti vyjadril podaním z 12. júla 2022, v ktorom uviedol, že plne súhlasí s výrokom správneho súdu a zotrváva na svojom písomnom vyjadrení k správnej žalobe z 6. mája 2021. Navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

15. Najvyšší správny súd bol formálne zriadený ústavným zákonom č. 422/2020 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa ústava dňa 1. januára 2021 a na základe zák. č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

16. Podľa § 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z. z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021.

17. Podľa § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z. z., výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

18. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 11 písm. h) v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke najvyššieho správneho súdu [www.nssud.sk](http://www.nssud.sk) (§ 452 ods. 1 v spojení s § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne nie je dôvodná.

19. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok správneho súdu č. k. 26 Sa 7/2021-84 z 23. mája 2022, ktorým správny súd žalobu žalobkyne zamietol. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu správneho súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, z ktorých dôvodov ich ďalej neopakuje a na ne len poukazuje.

20. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších čŕt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať

ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

21. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 199 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ak žalobca je fyzickou osobou, ktorou namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

22. Kasačný súd preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci konania o kasačnej sťažnosti skúmal aj napadnuté rozhodnutia žalovaného, vydané v oboch stupňoch, ako aj konanie im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či správny súd správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutých rozhodnutí žalovaného správneho orgánu. Kasačný súd zistil, že správny súd v danej veci v procese súdneho prieskumu zákonnosti napadnutých rozhodnutí žalovaného správneho orgánu náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a tretej hlave tretej časti SSP, keď súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, napadnutého žalobou, vykonal náležite v zmysle platnej právnej úpravy zákona č. 328/2002 Z. z. ako aj Správneho poriadku, a svoju právnu úvahu, na základe ktorej ustálil svoj právny záver, aj riadne odôvodnil.

V.

Právne posúdenie kasačný súdom

23. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

24. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivец musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 ústavy) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

25. Zákon č. 328/2002 Z. z. účinný od 1. júla 2002 upravuje sociálne zabezpečenie policajtov a profesionálnych vojakov, ktoré tvorí a) nemocenské zabezpečenie, b) úrazové zabezpečenie, c)

výsluhové zabezpečenie a d) služby sociálneho zabezpečenia (§ 1 ods. 1 písm. a) až d) zákona č. 328/2002 Z. z.).

26. Zákon č. 80/2013 Z. z., ktorý novelizoval zákon č. 328/2002 Z. z. a nadobudol účinnosť dňom 1. mája 2013, priniesol zmeny týkajúce sa o. i. aj odchodného v podobe predĺženia doby trvania služobného pomeru potrebnej pre vznik nároku na odchodné a zníženia maximálnej výmery odchodného u policajtov, ktorí budú (opätovne) prijatí do služobného pomeru odo dňa účinnosti tejto novely zákona. Novela zároveň zaviedla aj zmenu základu na výpočet dávok výsluhového zabezpečenia. Zároveň však boli do zákona č. 328/2002 Z. z. vložené aj prechodné ustanovenia, konkrétne podľa § 143z ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. policajtovi alebo profesionálnemu vojakovi, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a jeho služobný pomer trvá aj po 30. apríli 2013, sa nárok na odchodné a jeho výšku posudzuje podľa predpisov účinných do 30. apríla 2013 okrem základu na výpočet odchodného, ktorý sa určí podľa § 143ac ods. 1. Podľa § 143ac ods. 1 písm. c) zákona č. 328/2002 Z. z. základ na výpočet odchodného, úmrtného, výsluhového dôchodku a invalidného výsluhového dôchodku policajta a profesionálneho vojaka, ktorých služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a skončí po 30. apríli 2013, sa u policajta zistí z priemerného mesačného služobného platu podľa § 60 ods. 2 a u profesionálneho vojaka z priemerného mesačného služobného platu podľa § 60 ods. 4 dosiahnutého v období posledných desiatich skončených kalendárnych rokov pred dňom skončenia služobného pomeru (ďalej len „rozhodujúce obdobie na zistenie základu na výpočet dávok výsluhového zabezpečenia“), a to v príjmovom najlepších troch skončených kalendárnych rokoch služobného pomeru v rozhodujúcom období na zistenie základu na výpočet dávok výsluhového zabezpečenia, ak do 30. apríla 2013 služobný pomer trval menej ako 14 skončených rokov, ale najmenej 13 skončených rokov.

27. Podľa § 60 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013 priemerným mesačným služobným platom policajta je podiel súčtu mesačných služobných plátov, okrem súčtu služobných plátov poskytnutých za obdobia dočasnej neschopnosti, ktoré mu patrili v príslušných kalendárnych rokoch podľa odseku 1, a celkového počtu kalendárnych dní, za ktoré tieto služobné platy patrili; takto zistený podiel sa vynásobí koeficientom 30,417 a zaokrúhli sa na eurocent smerom nahor.

28. Podľa § 58 ods. 1 písm. b) zákona č. 328/2002 Z. z. dobou trvania služobného pomeru rozhodujúcou na vznik nároku na výsluhový príspevok, odchodné, úmrtné, výsluhový dôchodok a invalidný výsluhový dôchodok a pre výšku týchto dávok je doba trvania služobného pomeru v ozbrojených bezpečnostných zboroch, v ozbrojených zboroch a v ozbrojených silách Československej republiky, Československej socialistickej republiky a Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pred 1. januárom 1993.

29. Z citovaných ustanovení je zjavné, že nárok na odchodné žalobkyne a jeho výšku, ktorej služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a trval aj po ňom, sa mal naďalej posudzovať podľa právnej úpravy účinnej pred 1. májom 2013. Žalobkyne sa tak nedotkla zmena v dobe potrebnej na vznik nároku na odchodné, ani horné obmedzenie sumy odchodného (porov. § 33 ods. 2 cit. zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom po 1. máji 2013). Zároveň však z § 143z ods. 1 cit. zákona vyplýva, že žalobkyne sa dotkla zmena výpočtu základu pre výpočet odchodného. Keďže služobný pomer žalobkyne trval do 30. apríla 2013 celkovo 13 rokov a 246 dní (teda najmenej 13 skončených rokov, ale menej ako 14 skončených rokov) sa výpočet základu odchodného zistí z priemerného mesačného služobného platu v príjmovom najlepších troch skončených kalendárnych rokoch služobného pomeru v rozhodnom období.

30. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje zásada „lex retro non agit“, teda zákon nemá spätnú účinnosť. K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktívneho výkladu právnych noriem, ktorý je taktiež významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty (nález ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 238/04). Podľa ústavného súdu zákaz retroaktivity spočíva najmä v tom, že podľa súčasnej platnej právnej normy zásadne nie je možné posudzovať úkony, iné právne skutočnosti alebo právne vzťahy, ktoré sa stali alebo vznikli pred účinnosťou tejto právnej normy (nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/04). Ústavný súd zároveň v súlade s právnou teóriou vo viacerých rozhodnutiach poukázal na rozlišovanie medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Pravá retroaktivita právneho predpisu predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práw alebo povinností) (nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/00). Nepravá retroaktivita zasa predstavuje situáciu, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych

následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/05). Súčasne sa ústavný súd vo svojej judikatúre vyjadril k povahe prechodných ustanovení, ktoré považuje za neoddeliteľnú súčasť každej právnej úpravy, a ktorých funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Dodáva však, že by malo ísť o také riešenia, ktoré by sa napriek „stretnutiu s časom“ vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť (nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 25/05).

31. Sociálne zabezpečenie policajta podľa § 103 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. vzniká dňom vzniku služobného pomeru. Nárok na dávku výsluhového zabezpečenia vzniká odo dňa splnenia podmienok ustanovených týmto zákonom (ods. 2). Nárok na výplatu dávky výsluhového zabezpečenia vzniká splnením podmienok ustanovených týmto zákonom na vznik nároku na danú dávku a podaním žiadosti o priznanie a vyplácanie dávky, ak tento zákon neustanovuje inak (ods. 3). Touto právnou normou zákonodarca ustanovuje podmienky, na základe ktorých je možné priznať nárok na dávku sociálneho zabezpečenia policajtovi okrem iného aj na výsluhové zabezpečenie.

32. Podľa § 120 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. spôsobilosť policajta a profesionálneho vojaka mať v právnych vzťahoch sociálneho zabezpečenia práva a povinnosti podľa tohto zákona vzniká dňom prijatia do služobného pomeru a zaniká smrťou, prípadne vyhlásením za mŕtveho. Dané ustanovenie zakotvuje spôsobilosť mať procesné práva a povinnosti, ktoré cit. zákon priznáva policajtom, teda tie práva a povinnosti, ktoré policajtom z aktuálne účinného zákona prináležia. Uvedený zákon totiž môže byť v rámci zákonodarného procesu menený a preto je potrebné pri priznávaní konkrétnych práv alebo povinností policajtom aplikovať vždy účinné znenie zákona (porov. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 7 Sžsk 36/2021).

33. Podľa § 30 zákona č. 328/2002 Z. z. patrí odchodné medzi dávky výsluhového zabezpečenia. Podľa § 33 ods. 1 písm. a) bod 1. odchodné patrí v rozsahu a za podmienok ustanovených týmto zákonom policajtovi okrem hasiča, ktorého služobný pomer skončil uvoľnením.

34. Žalobkyňa bola Personálnym rozkazom riaditeľa národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru z 10. januára 2020, č. 3 na základe vlastnej žiadosti uvoľnená zo služobného pomeru v štátnej službe príslušníka Policajného zboru dňom 29. februára 2020. Následne dňa 24. marca 2020 žalobkyňa požiadala o priznanie odchodného. V súlade s tým, čo už bolo uvedené vyššie kasačný súd konštatuje nasledovné. Podmienky vzniku nároku policajta na dávku výsluhového zabezpečenia sa posudzujú až po skončení služobného pomeru a podľa právnych predpisov účinných v čase tohto skončenia. Za účinnosti skoršej právnej úpravy zákona č. 328/2002 Z. z., t. j. pred 1. májom 2013, ešte žalobkyňa nespĺnila podmienky pre priznanie odchodného. Zákon č. 80/2013 Z. z. s účinnosťou od 1. mája 2013 následne upravil spôsob výpočtu základu odchodného, ktorého nárok mal žalobkyňa vzniknúť ešte len v budúcnosti. Voči žalobkyne tak pôsobí len nepravo retroaktívne, čo je v zásade prípustné. Vzhľadom na to, že žalobkyňa pred 1. májom 2013 nespĺnila zákonom stanovené podmienky na priznanie odchodného, nevznikol jej naň ani nárok. V dôsledku toho žalobkyňa nemala právo a legitímne očakávanie, do ktorých by jej zmena právnej úpravy mohla zasiahnuť. Žalobkyňa sa tak bez ďalšieho nemohla pri vzniku jej pomeru spoliehať na to, že právna úprava odchodného ostane po celú dobu trvania jej služobného pomeru nezmenená (ďalej pozri aj v súvislosti s právom Európskej únie napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 9 Sžsk 121/2020).

35. Kasačný súd tak konštatuje, že správne orgány pri priznaní odchodného žalobkyne a jeho výške správne postupovali podľa § 143z ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. a § 143ac ods. 1 písm. c) cit. zákona. Z obsahu administratívneho spisu je zrejmé, že žalobkyňa v posledných desiatich rokoch pred dňom skončenia služobného pomeru, t. j. v rokoch 2010 až 2019 dosiahla príjmovovo najlepšie tri skončené roky v rokoch 2017, 2018 a 2019, teda v súlade s § 60 ods. 2 v spojení s § 143ac ods. 1 písm. c) zákona č. 328/2002 Z. z. bol u žalobkyne stanovený priemerný mesačný služobný plat v sume 2.168,78 eur [súčet služobných plátov za roky 2017, 2018 a 2019 (24.069,50 + 25.593,06 + 27.628,28) : počet kalendárnych dní v roku 2017, 2018, 2019 (365 + 358 + 361) x koeficient 30,417, teda 77.290,84 : 1084 = 71,3015 x 30,417 = 2.168,78 eur po zaokrúhlení].

36. S námietkou žalobkyne, týkajúcej sa nedostatočne zisteného skutkového stavu v správnom konaní, sa správny súd podľa kasačného súdu vysporiadal dostatočne. V dostatočnom rozsahu sa zaoberal aj s námietkou žalobkyne vo vzťahu k nevykonaniu dokazovania ňou navrhovaného (rozhodnutia vydané v obdobnej veci v čase po 1. máji 2013 v prospech príslušníka Policajného zboru, ktorému služobný pomer vznikol pred 1. máji 2013).

37. Podľa § 3 ods. 5 prvá veta Správneho poriadku rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania (§ 32 ods. 1). Podkladom pre rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správne orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán. Údaje z informačných systémov verejnej správy a výpisy z nich, okrem údajov a výpisov z registra trestov, sa považujú za všeobecne známe skutočnosti a sú použiteľné na právne účely. Tieto údaje nemusí účastník konania a zúčastnená osoba správne orgánu preukazovať dokladmi. Doklady vydané správne orgánom a obsah vlastných evidencií správneho orgánu sa považujú za skutočnosti známe správne orgánu z úradnej činnosti, ktoré nemusia účastník konania a zúčastnená osoba správne orgánu dokladovať (§ 32 ods. 2). Na dokazovanie možno použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi. Dôkazmi sú najmä výsluch svedkov, znalecké posudky, listiny a ohliadka. Účastník konania je povinný navrhnuť na podporu svojich tvrdení dôkazy, ktoré sú mu známe. Vykonávanie dôkazov patrí správne orgánu (§ 34 ods. 1, 2, 3, 4). Vychádzajúc z citovanej právnej úpravy Správneho poriadku správny orgán má tak v správnom konaní aktívnu úlohu pri zabezpečovaní a vykonávaní dôkazov. Súčasne kasačný súd dopĺňa, že účastníkovi konania neprináleží, aby správne orgánu uložil povinnosť vykonať ním navrhnutý konkrétny dôkaz, ako mu ani neprináleží, aby správne orgánu uložil nejaký dôkaz nevykonať (porov. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 6 Ssk 56/2022). Nemožno prehliadnuť ani to, že v danom prípade žalobkyňa žiadala, aby žalovaný zabezpečil určitý okruh rozhodnutí, ktoré však nijako nekonkretizovala a nebolo zrejmé, či majú vôbec existovať. Úlohou správneho orgánu nie je za účastníka konania vyhľadávať dôkazy a teda ani také rozhodnutia. Naopak bolo povinnosťou žalobkyne dostatočne konkrétne označiť rozhodnutia, ktoré chce ako dôkazy vykonať, s uvedením dôvodov, pre ktoré ten ktorý dôkaz navrhuje vykonať a čo sa ním má preukázať. Kasačný súd prisvedčil argumentácii správneho súdu, že pokiaľ žalobkyňa len všeobecne žiadala, aby žalovaný zabezpečil navrhované dôkazy, nebolo povinnosťou správneho orgánu sa takýmto nekonkrétnym návrhom zaoberať. Skutočnosť, že sa žalovaný uvedenou námietkou žalobkyne v odôvodnení rozhodnutia nezaoberal, aj podľa názoru kasačného súdu takýto postup nepredstavuje závažné pochybenie majúce zásadný vplyv na zákonnosť jeho rozhodnutia. V danej súvislosti kasačný súd upriamuje pozornosť tiež na to, že v správnom súdnictve platí, že rozhodnutie sa nezrušuje len pre zopakovanie procesu a odstránenie formálnych väd, ktoré nemôžu privodiť iné či pre účastníka výhodnejšie rozhodnutie (judikát R 122/2003, a aj napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 408/2023).

38. Kasačný súd ako nedôvodnú vyhodnotil tiež námietku žalobkyne, ktorou namietala nenariadenia ústneho pojednávania správne súdom. K uvedenému konštatuje nasledovné. Ustanovenie § 107 ods. 1 SSP ukladá správne súdu, aby v určitých prípadoch na prejednanie veci nariadil pojednávanie bez ohľadu na vôľu účastníkov [písm. b) až e)]. Podľa § 107 ods. 1 písm. a) SSP však správny súd musí nariadiť pojednávanie, ak o to aspoň jeden z účastníkov konania požiada (porov. judikát R 18/2021). Týmto ustanovením je v správnom súdnom konaní realizované právo na verejné prerokovanie veci podľa čl. 48 ods. 2 ústavy. Žalobkyňa o nariadenie pojednávania nepožiadala v správnej žalobe a neurobil tak ani žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe. Následná žiadosť právne zastúpenej žalobkyne v replike z 6. augusta 2021 nie je spôsobilá spochybniť správnosť procesného postupu správneho súdu [§ 199 ods. 3 v spojení s § 182 ods. 1 písm. g) SSP za analogickej aplikácie § 202 ods. 2 veta druhá SSP] (porov. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 6 Ssk 29/2021). Za súladné s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd možno rovnako považovať aj rozhodnutie vo veci bez nariadenia verejného pojednávania, ak predmetom konania nie sú osobitne zložité právne otázky (porov. napr. rozsudok z 19. februára 1998, Allan Jacobson proti Švédsku, sťažnosť č. 16970/90, ods. 49; rozsudok z 1. júna 2004, Valová, Slezák a Slezák proti Slovensku, sťažnosť č. 44925/98, ods. 64). Predmetom konania v prerokovanej veci bola nie zásadne zložitá právna otázka nároku na odchodné, resp. určenia jej výšky. Správny súd pritom danú otázku posúdil vecne správne a jasne v odôvodnení napadnutého rozhodnutia

zdôvodnil, prečo nevykonal dôkazy žalobkyňou navrhované. Žalobkyňa v kasačnej sťažnosti namietala aj porušenie čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, musí mať účinné právne prostriedky nápravy pred národným orgánom, aj keď sa porušenia dopustili osoby pri plnení úradných povinností. Žalobkyni však v danom prípade právo na účinný prostriedok nápravy odopreté nebolo. Naopak, mala k dispozícii účinné prostriedky nápravy, ktoré aj využila práve podaním správnej žaloby a kasačnej sťažnosti. Zo strany súdov správneho súdnictva, ktorí sa vecou zaoberali a rozhodli, bola jej právam poskytnutá ochrana.

39. Vychádzajúc z uvedeného vyššie kasačný súd opätovne konštatuje, že správny súd vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného a postupu mu predchádzajúceho rozhodol vecne správne a v súlade so zákonom, keď správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, pričom svoju právnu úvahu, na základe ktorej ustálil svoj právny záver, aj náležite odôvodnil. Napadnuté rozhodnutie správneho súdu z dôvodov uvedených vyššie nie je možné považovať za arbitrárne či nepreskúmateľné. Skutočnosť, že žalobkyňa so závermi rozhodnutí správnych orgánov a so závermi rozsudku správneho súdu nesúhlasí, nie je dôvodom na vyslovenie ich nezákonnosti. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd sťažnostné námietky žalobkyne vyhodnotil ako nedôvodné, a tým nespôsobilé spochybníť vecnú a právnu správnosť napadnutého rozhodnutia správneho súdu. Na základe toho kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný žiaden zo zákonných dôvodov kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, preto ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

40. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že účastníkom konania nepriznal nárok na náhradu trov tohto konania. Žalovanému ako úspešnému účastníkovi ich nepriznal z dôvodu, keďže to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP) a žalobkyni z dôvodu, že v tomto konaní nemala úspech, a preto nemá právo na náhradu trov (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP).

41. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (jednomyseľne).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.