

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 7Ssk/27/2025  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0823106401  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 06. 2025  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:0823106401.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom zo sudcov: Michal Novotný (sudca spravodajca) ako predseda senátu a JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Petra Vysaníková ako členky senátu vo veci žalobcu: Z. W. B., I. XX. F. XXXX, V. XXXX/XX, X. N., proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia z 10. októbra 2023, č. SPSČ-PO3-2023/004528-003, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. 17 Sas 9/2023-72 z 21. januára 2025 takto

### rozhodol:

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

### odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobca bol 30. septembra 2002 uvoľnený zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru. Odbor sociálneho zabezpečenia žalovaného mu rozhodnutím z 11. novembra 2002 podľa § 38 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v znení neskorších predpisov priznal od 1. októbra 2002 výsluhový dôchodok 14.400 býv. Sk. Tento výsluhový dôchodok mu podľa § 68 cit. zákona postupne valorizoval od 1. júla 2003 na 14.950 Sk, od 1. júla 2004 na 15.277 Sk, od 1. júla 2005 na 16.630 Sk, od 1. júla 2006 na 17.620 Sk, od 1. júla 2007 na 18.722 Sk, od 1. júla 2008 na 19.659 Sk, od 1. júla 2009 na 694 €, od 1. júla 2010 na 709,97 €, od 1. júla 2011 na 724,88 €, od 1. júla 2013 na 734,96 €, od 1. júla 2014 na 742,88 €, od 1. júla 2015 na 747,56 €, od 1. júla 2016 na 749,27 €, od 1. júla 2017 na 756,65 €, od 1. júla 2018 na 773,45 €, od 1. júla 2019 na 790,25 €, od 1. júla 2020 na 807,05 €, od 1. júla 2021 na 826,65 € a od 1. júla 2022 na 837,40 €.

2. Rozhodnutím z 1. júla 2023 odbor sociálneho zabezpečenia s odkazom na § 68 ods. 1 a 16 zákona č. 328/2003 Z. z. zvýšil výsluhový dôchodok žalobcu na 936,22 €. V odôvodnení zdôraznil, že zvýšenie sa vykonalo o 11,8 %, čo je percento zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Odvolaním proti tomuto rozhodnutiu žalobca žiadal, aby sa zohľadnilo aj percento mimoriadneho zvýšenia starobných dôchodkov podľa § 293fz cit. zák. Minister žalovaného však preskúmaným rozhodnutím z 10. októbra 2023 jeho odvolanie zamietol. Zdôraznil, že tzv. mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z., zavedená zákonom č. 210/2023 Z. z., sa netýka sociálneho zabezpečenia vojakov a policajtov. Ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. po novele zákonom č. 80/2013 Z. z. totiž predpokladá zvyšovanie len podľa percenta medziročného rastu dôchodkových dávok, teda len zvyšovanie jedenkrát ročne. Ustanovenie § 293fz zákona č. 461/2003 Z. z. je navyše prechodným ustanovením, ktoré je účinné len po určitý čas. Žalovaný nesúhlasil s námietkou, že by tým boli poberatelia výsluhových

dôchodkov diskriminovaní, pretože systémy podľa zákona č. 461/2003 Z. z. a zákona č. 328/2002 Z. z. sú samostatné. Výsluhový dôchodok je navyše zásluhovejší a nárok naň môže vzniknúť výrazne skôr.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, správny súd zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 17 Sas 9/2023-72. V odôvodnení odkázal na ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z., podľa ktorého sa pri zvyšovaní výsluhových dávok vychádza z percenta zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. na kalendárny rok. Toto percento je podľa § 82 ods. 1 tohto zákona založené na tzv. dôchodcovskej inflácii, teda medziročnom raste spotrebiteľských cien domácností dôchodcov. Aj dôvodová správa k cit. § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. zdôrazňuje, že základom zvýšenia je medziročný rast, z čoho vychádza systém pravidelnej každoročnej valorizácie vždy k 1. júlu nasledujúceho roka. Zákon č. 210/2023 Z. z. síce doplnil do § 82 ods. 2 (a prechodného ustanovenia § 293fzc) zákona č. 461/2003 Z. z. mimoriadnu valorizáciu dôchodkových dávok, ak inflácia v danom roku presiahne 5 %, ale percento mimoriadnej valorizácie nemožno pripočítať k percentu zvýšenia na účely § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Toto ustanovenie totiž hovorí v jednotnom čísle o „percente zvýšenia na kalendárny rok“. Takýto postup nepovažoval za diskriminačný vo vzťahu k žalobcovi, pretože mimoriadna valorizácia dôchodkovej dávky podľa § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. sa neskôr prejaví krátením percenta zvýšenia týchto dávok za kalendárny rok (ktoré sa vypočíta v zmysle prílohy č. 4a tohto zákona). Naopak, výsluhový dôchodok žalobcu sa od 1. júla 2024 zvýši o celé percento zvýšenia dôchodkových dávok podľa § 81 ods. 1 písm. a) cit. zák., teda nekrátené v zmysle uvedenej prílohy. Správny súd nesúhlasil ani s námietkou žalobcu, že zákonodarca mal nastaviť systém podľa zákona č. 328/2002 Z. z. tak, aby reflektoval zmeny zákona č. 461/2003 Z. z. Zákonodarca využil svoje zákonodarné oprávnenie v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Systém výsluhového zabezpečenia je samostatný a oddelený, a preto nie je nerovnakým zaobchádzaním, ak spôsob zvyšovania dávok automaticky nekopíruje zvyšovanie vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia. Zákonodarca síce zákonom č. 210/2023 Z. z. novelizoval aj zákon č. 328/2002 Z. z., ale doplnil ho len o úpravu rodičovského dôchodku, nie o mimoriadnu valorizáciu. Preto jej nezahrnutie do tejto úpravy nie je ani medzerou v zákone, ktorú by bolo možné vyplňať analógiou ako prejavom tzv. sudcovskej tvorby práva. Cieľ sledovaný prechodným ustanovením § 293fzc zákona č. 461/2003 Z. z., teda mimoriadnu valorizáciu, ak kumulatívna medzimesačná inflácia presiahne určité percento, tak súd nemohol nahradiť vlastnou rozhodovacou činnosťou aj pre výsluhové dávky. V tejto súvislosti aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 16/2017 uznal, že zákon č. 461/2003 Z. z. a zákon č. 382/2002 Z. z. upravujú samostatné, vedľa seba stojace systémy. K žalobcom predloženým stanoviskám Slovenského národného strediska pre ľudské práva a Kancelárie prezidenta správny súd poznamenal, že nejde o ustálenú judikatúru súdnych autorít a nepreukazujú žiadnu nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia. Nestotožnil sa ani s jeho tvrdenou nepreskúmateľnosťou, nedostatočným zistením skutkového stavu, ani s namietaným porušením legitímnych očakávaní.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší preskúmané rozhodnutie. Po zhrnutí priebehu konania a napadnutého rozsudku vytkol správne mu súdu, že svoj záver založil výlučne na jazykovom výklade § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Podľa judikatúry ústavného súdu však treba tento výklad doplniť aj teleologickým a systematickým výkladom, k čomu citoval z početných rozhodnutí. Dôvodová správa k zákonu č. 80/2013 Z. z. uvádzala, že jeho účelom je priblíženie valorizácie dôchodkových dávok civilnej sfére tam ustanoveným mechanizmom, teda o rast spotrebiteľských cien. Výklad správneho súdu však má za následok vzdialenie tejto valorizácie, čo nemožno považovať za solidárne. Odkaz správneho súdu na jednotné číslo „percento“ opomína, že v roku 2023 sa starobné dôchodky dvakrát valorizovali vždy o niekoľko „percent“, nie „jedno percento“. Formalistické odôvodnenie rozsudku porušuje aj žalobcovo právo na spravodlivý proces, pretože nereaguje na viaceré podstatné argumenty. Žalobca zotrval na názore, že rozhodnutie odboru sociálneho zabezpečenia, ktoré len odkazovalo na ustanovenie právneho predpisu, bolo nedostatočne odôvodnené. Výklad, že žalovaný mohol v preskúmanom rozhodnutí doplniť chýbajúce odôvodnenie, považoval za nezákonný. V závere žalobca žiadal, aby sa kasačný súd zaoberal aj jeho námietkami vo vyjadreniach a prednesoch pred správnym súdom, na ktoré odkázal, osobitne vo vyjadrení strediska pre ľudské práva.

5. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť, pretože sa stotožnil s napadnutým rozsudkom.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez

nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) bez ohľadu na uplatnené sťažnostné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

7. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti predovšetkým vytyka napadnutému rozsudku nedostatočné odôvodnenie. Podľa ustanovenia § 139 ods. 2 SSP má správny súd v odôvodnení uviesť (okrem iného) posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkázať na ustálenú rozhodovaciu prax. Toto ustanovenie nadväzuje na judikatúru ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá právo na riadne odôvodnenie považuje za súčasť práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zároveň však podľa tejto judikatúry požiadavku na riadne odôvodnenie rozhodnutia nemožno vykladať ako povinnosť súdu dať odpoveď na každý jeden čiastkový argument účastníka konania. Špecifická odpoveď sa vyžaduje, len ak ide o argument kľúčový. No sama okolnosť, že odpovede súdu nezodpovedajú očakávaniam účastníka, neznamená porušenie práva na spravodlivý proces (porov. z posledného obdobia - naprieč senátmi - napr. uznesenia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 337/2023, II. ÚS 305/2023, III. ÚS 279/2023 a IV. ÚS 247/2023)

8. Hneď skraja treba kriticky uviesť, že sám žalobca na s. 9 a 10 svojej kasačnej sťažnosti nespomenul žiaden konkrétny (nota bene nosný) argument, na ktorý podľa neho správny súd v odôvodnení svojho rozsudku neodpovedal. Po preskúmaní napadnutého rozsudku však zostáva len konštatovať, že jeho odôvodnenie naplno vyhovuje citovaným požiadavkám. Správny súd správne identifikoval, že podstatou veci je výklad ustanovenia § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z., najmä jeho previazanie na mechanizmus valorizácie dôchodkových dávok podľa § 82 zákona č. 461/2003 Z. z. Následne zrozumiteľne vysvetlil, prečo sa pri zvyšovaní výsluhových dávok berie do úvahy len percento zvýšenia určené na kalendárny rok, nie aj percento zvýšenia zistené na základe medzimesačnej inflácie v zmysle § 82 ods. 2 cit. zák. Rovnako zrozumiteľne sa správny súd vyrovnal s tvrdenou diskrimináciou, keď odkázal na principiálnu samostatnosť a oddelenosť systému sociálneho poistenia a výsluhového zabezpečenia, ktorú podoprel aj judikatúrou ústavného súdu. Podľa kasačného súdu tak napadnutý rozsudok dáva odpovede na všetky podstatné námietky žalobcu, a preto neporušuje jeho právo na spravodlivý proces.

9. Predmetom prieskumu v prerokovanej veci sú rozhodnutia žalovaného, ktorými rozhodol o zvýšení žalobcovho výsluhového dôchodku, priznaného mu ešte v roku 2002. Výsluhový dôchodok je podľa § 30 písm. d) zákona č. 328/2002 Z. z. dávkou výsluhového zabezpečenia, ktorej zvyšovanie upravuje (spoločne s ďalšími výsluhovými dávkami) ustanovenie § 68 cit. zák. Podľa pôvodného znenia § 68 ods. 1 cit. zák. sa výsluhové dôchodky vyplácané do 30. júna príslušného kalendárneho roka zvyšovali od 1. júla o percento, určené (zjednodušene povedané) ako súčet jednej polovice percenta (miery) medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta (miery) rastu priemernej mzdy. Toto zvýšenie však podľa § 68 ods. 13 bolo závislé od toho, či sa podľa zákona o štátnom rozpočte v danom kalendárnom roku zvyšovali funkčné platy príslušníkov Policajného zboru (a ďalších). Zákonom č. 80/2013 Z. z. sa ustanovenie § 68 ods. 1 od 1. mája 2013 novelizovalo tak, že tieto výsluhové dôchodky sa zvyšovali v závislosti od pevnej sumy zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z., pričom podrobnosti výpočtu tejto sumy určoval odsek 3. Okrem toho však bol citovaný paragraf doplnený odsekom 16, podľa ktorého sa od 1. júla 2018 výsluhové dôchodky mali zvyšovať o percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení (t. j. v zákone č. 461/2003 Z. z.) na kalendárny rok, v ktorom sa tieto dôchodky z výsluhového zabezpečenia zvyšujú. V tomto znení bolo ustanovenie § 68 ods. 16 účinné aj v čase vydania tu preskúmaného rozhodnutia.

10. Z citovaných ustanovení je teda zrejmé, že od 1. mája 2013 došlo k podstatnej zmene v úprave zvyšovania výsluhových dôchodkov. Kým podľa dovtedajšej úpravy bolo síce percento zvýšenia určené v samotnom zákone č. 328/2002 Z. z., bolo závislé od toho, či zákon o štátnom rozpočte zvýšil funkčné platy príslušníkov Policajného zboru (a ďalších príslušníkov), od 1. mája 2013 sa zvyšovanie naviazalo na zvyšovanie dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Od tohto dátumu až do 31. decembra 2017 sa však výsluhové dôchodky zvyšovali o určitý podiel pevnej sumy určenej v zákone č. 461/2003 Z. z. (vypočítaný koeficientom v zmysle § 68 ods. 3 zákona č. 328/2002 Z. z.) a až od 1. januára 2018 ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. odkazuje na zvyšovanie o percento zvýšenia (teda nie o pevnú sumu, resp. jej podiel). Žalobca v tomto smere síce správne odkazuje na dôvodovú správu k citovanému zákonu č. 80/2013 Z. z. (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 353), ktorá naozaj vyzdvihuje, že mechanizmus valorizácie výsluhových dávok sa má priblížiť civilnej sfére. Toto odôvodnenie je však spoločné ku všetkým zmenám v § 68, nielen k jeho odseku 16, ktorý sa mal navyše použiť až na zvyšovanie od 1. januára 2018.

11. Naopak, k ustanoveniu § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. citovaná dôvodová správa výslovne uvádza, že od tohto dátumu sa „mení mechanizmus valorizácie, opäť však základom valorizácie... bude valorizácia dôchodkových dávok v civilnej sfére. Táto... bude závisieť od medziročného rastu

spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov... za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku“. Žalobca teda v zásade správne zdôrazňuje, že podľa judikatúry ústavného súdu sa jazykový výklad normy musí doplniť aj inými metódami, predovšetkým výkladom účelom právneho predpisu, ale tiež jeho systematickou alebo požiadavkou zabezpečiť jeho súlad s nadradenými právnymi normami (porov. rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 171/05, III. ÚS 341/07, III. ÚS 72/2010, I. ÚS 351/2010 a ďalšie). Z citovaných častí dôvodovej správy je však zrejmé, že zamýšľaný účel priblížiť valorizáciu dávok v civilnej sfére sa dosahoval už tým, že sa opustil pôvodný model valorizácie (závislý od úpravy v zákone o štátnom rozpočte), ktorá sa po novom principiálne naviazala na zvyšovanie dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Avšak ani mechanizmus valorizácie medzi 1. májom 2013 a 31. decembrom 2017 (upravený v § 68 ods. 1 a 3) nezabezpečoval, že sa výsluhové dôchodky zvýšili presne o sumu pevného zvýšenia podľa uvedeného zákona, pretože podľa § 68 ods. 3 sa táto suma zvýšenia krátila určitým koeficientom (v závislosti od dĺžky služby).

12. Inak povedané, hoci účelom zákona č. 80/2013 Z. z. pri novelizácii § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. bolo priblížiť valorizáciu výsluhových dávok a dôchodkových dávok, nebolo jeho účelom, aby táto valorizácia bola presne rovnaká. Kasačný súd sa tak nemôže stotožniť s názorom žalobcu, že by už z účelu uvedeného zákona malo vyplývať, že výsluhové dávky sa vždy a za každých okolností musia zvyšovať vždy presne tak isto (o rovnakú veľičinu v ten istý čas) ako dôchodkové dávky podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Inak povedané, nemožno tvrdiť, že by každú zmenu mechanizmu valorizácie v tomto zákone mala automaticky kopírovať aj zmena tohto mechanizmu pri výsluhových dávkach. Proti tomu svedčí napokon aj citovaná časť dôvodovej správy, ktorá sa týkala práve ustanovenia § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Z nej plynie, že pod percentom zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok zákonodarca rozumel práve percento určené na základe medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvý polrok predchádzajúceho kalendárneho roka. Podľa kasačného súdu to potvrdzuje, že už týmto zvýšením (o percento medziročného rastu) považovala dôvodová správa za naplnený svoj účel „priblížiť“ valorizáciu výsluhových dávok civilnej sfére (teda dôchodkovým dávkam podľa zákona č. 461/2003 Z. z.). Tento záver podporuje aj systematická súvislosť § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. s ustanovením § 82 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorého obsah však treba najskôr bližšie vysvetliť.

13. Podľa pôvodného znenia § 82 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. (účinného od 19. decembra 2008 do 31. decembra 2012) sa dôchodkové dávky vyplácané k 1. januáru príslušného kalendárneho roka zvyšovali v zásade podobne ako výsluhové dôchodky podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. účinného do 30. apríla 2013, teda o percento, ktoré je súčtom jednej polovice percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta medziročného rastu priemernej mzdy. Dôvodová správa k zákonu č. 449/2008 Z. z. (národná rada, IV. volebné obdobie, tlač 732) vyzdvihovala najmä posun valorizácie na 1. január (oproti 1. júlu, ktorý bol účinný do 19. decembra 2008). Hoci tento posun bol už dávno účinný v čase schválenia zákona č. 80/2013 Z. z., nebolo ním zodpovedajúco novelizované ustanovenie § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. a tak sa výsluhové dávky naďalej valorizujú až k 1. júlu; to takisto svedčí o tom, že zákonodarca nesledoval celkom totožný režim valorizácie výsluhových dávok a dôchodkových dávok v civilnej sfére. K zásadnej zmene mechanizmu valorizácie dôchodkových dávok došlo zákonom č. 252/2012 Z. z., ktorý ho s účinnosťou od 1. januára 2013 rozdelil na dve etapy. V prvej (až do 31. decembra 2017) sa podľa § 82 ods. 1 písm. a) a ods. 2 až 7 zákona č. 461/2003 Z. z. v tomto znení mali dôchodkové dávky zvyšovať o pevnú sumu určenú ako percento z priemernej mesačnej sumy starobného dôchodku; toto percento sa určilo sčasti z percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien, sčasti z percenta medziročného rastu priemernej mzdy. Tento mechanizmus tak v zásade zodpovedal vyššie cit. ustanoveniam § 68 ods. 1 v znení účinnom od 1. mája 2013.

14. Po uplynutí tohto obdobia, teda od 1. januára 2018, sa podľa § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 8 zákona č. 461/2003 Z. z. v citovanom znení mala dôchodková dávka vyplácaná k 1. januáru príslušného kalendárneho roka zvyšovať o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázaného za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku. Príslušným kalendárnym rokom v zmysle § 82 ods. 11 cit. zákona bol kalendárny rok, v ktorom sa zvýšenie dôchodkových dávok vykonáva. Podľa citovaných ustanovení tak pre zvýšenie dôchodkových dávok v určitom kalendárnom roku bolo rozhodné percento medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predošlého kalendárneho roka, teda v zásade inflácia za časť minulého a predminulého roka. Podľa dôvodovej správy (národná rada, VI. volebné obdobie, tlač 141) sa za koeficient valorizácie zvolil medziročný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov, pretože objektívne vyjadruje objem a charakter ich životných nákladov. Na základe vykonaných zmien tak od 1. januára 2018 bol mechanizmus valorizácie výsluhových dávok podľa § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. a dôchodkových dávok podľa § 82 ods. 8 zákona č. 461/2003 Z. z. (resp. podľa § 82 ods. 1 tohto zákona

v znení účinnom od 1. januára 2018) v zásade zhodný: v oboch systémoch sa (už vyplácané) dávky valorizovali o percento medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predchádzajúceho roka, a to raz ročne - dôchodkové už od 1. januára, výsluhové až od 1. júla bežného kalendárneho roka. Podľa kasačného súdu táto totožnosť poskytuje práve systematický argument pre záver, že ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. už od 1. januára 2018 používalo formuláciu „percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok“, rozumelo sa ňou presne to percento zvýšenia, ktoré bolo od 1. januára 2018 ustanovené v § 82 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. a ktoré sa odvíjalo od medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predchádzajúceho kalendárneho roka (ako to výslovne potvrdzovala aj citovaná dôvodová správa k zákonu č. 80/2013 Z. z.).

15. Zásadnú a pomerne radikálnu zmenu do tohto systému priniesol zákon č. 210/2023 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. januára 2024 novelizoval ustanovenie § 82 zákona č. 461/2003 Z. z., takže dôchodkové dávky sa mali novelizovať dvoma spôsobmi. Podľa § 82 ods. 1 písm. a) cit. zák. sa už vyplácaná dôchodková dávka mala zvyšovať od 1. januára o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvých deväť mesiacov predchádzajúceho kalendárneho roka. Tento mechanizmus tak v zásade zodpovedal mechanizmu účinnému do tohto dátumu a znamenal, že dôchodková dávka sa zvyšuje len raz ročne percentom určeným podľa tohto ustanovenia na príslušný kalendárny rok. Podľa nového ustanovenia § 82 ods. 2 sa však dôchodková dávka má valorizovať mimoriadne aj počas kalendárneho roka, ak kumulatívny medzimesačný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov od posledného zvyšovania (t. j. od 1. januára, najneskôr však do júna) presiahol päť percent. V takom prípade sa dôchodková dávka valorizuje o percento tohto rastu, a to od tretieho kalendárneho mesiaca potom, čo štatistický úrad vykázal jeho prekročenie (§ 82 ods. 3). Pre tento prípad potom § 82 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. ustanovuje iný spôsob výpočtu percenta zvyšovania dôchodkovej dávky od 1. januára ďalšieho roka, a to výpočtom podľa prílohy č. 4a tohto zákona, ktorý je nastavený tak, aby zabránil viacnásobnému premietnutiu rastu cien (inflácie) za to isté obdobie do percenta zvyšovania dávok (porov. odôvodnenie na s. 4 a 10 pozmeňujúceho návrhu poslancov Erika Tomáša, Milana Krajniaka, Miloša Svrčka a Jozefa Lukáča, ktorým bolo toto ustanovenie vložené do pôvodného návrhu zákona, národná rada, VIII. volebné obdobie, tlač 1397, a ktoré sa podľa § 96 ods. 1 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri jeho výklade a uplatňovaní).

16. Inak povedané, obsahom a cieľom „mimoriadnej valorizácie“ podľa novelizovaného ustanovenia § 82 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2024 je, aby sa v prípade citeľnej medzimesačnej inflácie (viac ako 5 %) nečakalo s jej premietnutím do zvýšenia dôchodkovej dávky až do 1. januára ďalšieho kalendárneho roka, ale aby sa prejavila zvýšením už skôr. Avšak to, o čo sa dávka takto zvýši skôr, musí sa primerane (matematicky) zohľadniť pri určení percenta ročného zvýšenia od 1. januára nasledujúceho roka, aby výsledné zvýšenie bolo také isté, ako keby počas roka k mimoriadnej valorizácii nedošlo. Cieľom mimoriadnej valorizácie tak nie je dodatočne zvyšovať dôchodkové dávky, ale rovnomernejšie rozložiť ich zvyšovanie počas kalendárneho roka, v ktorom je vysoká inflácia. Spolu s citovanou zmenou, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2024, bolo do zákona č. 461/2003 Z. z. doplnené prechodné ustanovenie § 293fzc, ktoré nadobudlo účinnosť už 1. júla 2023 (porov. čl. VII zákona č. 210/2023 Z. z.). Podľa neho sa mali (mimoriadne) zvýšiť dôchodkové dávky vyplácané k 1. júlu 2023, ak kumulatívny medzimesačný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov presiahol päť percent už za obdobie od 1. júla 2022 do 31. marca 2023, a to o percento tohto rastu. Týmto prechodným ustanovením sa tak už od 1. júla 2023 zaviedol mechanizmus, predpokladaný v cit. § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. až od 1. januára 2024. Na zabránenie viacnásobného premietnutia tohto zvýšenia aj do riadnej valorizácie od 1. januára 2024 však § 293gc cit. zák. ustanovil, že zvýšenie podľa prechodného ustanovenia § 293fzc sa na účely § 82 ods. 1 posudzuje ako zvýšenie podľa § 82 ods. 2. To má za následok, že pre výpočet percenta zvýšenia dôchodkových dávok od 1. januára 2024 sa nepoužije celá medziročná inflácia, ale v zmysle § 82 ods. 1 písm. b) cit. zák. sadzba vypočítaná podľa prílohy č. 4a.

17. Z podaného výkladu je teda zrejmé, že ani novela vykonaná zákonom č. 210/2023 Z. z. nič nezmenila na tom, že základným mechanizmom valorizácie dôchodkových dávok zostáva podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. ich zvyšovanie raz ročne od 1. januára o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvých deväť mesiacov predchádzajúceho kalendárneho roka. Tento mechanizmus predstavuje (až na predĺženie obdobia pre zisťovanie inflácie zo šiestich na deväť mesiacov) v zásade pokračovanie valorizačného mechanizmu, ktorý sa pre dôchodkové dávky používal od 1. januára 2018 a pri ktorom sa percento zvýšenia dôchodkovej dávky určuje na celý kalendárny rok a používa sa na dávky vyplácané k jeho 1. januáru, ale aj priznávané v jeho priebehu. Naopak, mechanizmus zavedený v § 82 ods. 1 písm. b) v spojení s ods. 2, resp. v čase od 1. júla do 31. decembra 2023 aj v spojení s § 293fzc a § 293gc cit. zákona, predstavuje osobitný

mechanizmus valorizácie, pri ktorom sa dôchodková dávka zvyšuje viackrát počas kalendárneho roka. Kvôli tomu sa však percento zvýšenia na ďalší kalendárny rok nemôže určovať na základe medziročného rastu cien (medziročnej inflácie), ale musí sa osobitne vypočítať podľa prílohy č. 4a zákona, aby vylúčilo viacnásobné (opätovné) premietnutie tej inflácie, ktorá sa už premietla do mimoriadneho zvýšenia dôchodkov v priebehu kalendárneho roka.

18. Tento relatívne komplikovaný a navzájom previazaný model však nenašiel žiadne odzrkadlenie v úprave zvyšovania dávok výsluhového zabezpečenia podľa § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. Už citovaný § 68 ods. 1 tohto zákona totiž naďalej ustanovuje, že (vyplácané) výsluhové dávky sa zvyšujú len jedenkrát ročne, a to od 1. júla. Práve v nadväznosti na to potom už citované ust. § 68 ods. 16 naďalej odkazuje na percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok, teda na ten mechanizmus valorizácie dôchodkových dávok, ktorý bol od 1. januára 2018 do 31. decembra 2023 upravený v § 82 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. a ktorý je od 1. januára 2024 zachovaný v § 82 ods. 1 písm. a) tohto zákona. Naopak, ustanovenie § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. by nedovoľovalo zmysluplne uplatniť mimoriadnu valorizáciu podľa § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Toto ustanovenie predpokladá zvyšovanie dôchodkov k pohyblivému dátumu (tretí kalendárny mesiac, odkedy štatistický úrad vykázal prekročenie päťpercentnej kumulovanej medzimesačnej inflácie), čo je nezlučiteľné s pevným dátumom zvyšovania od 1. júla, ako ho naďalej predpokladá ustanovenie § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. Ako už bolo zdôraznené, prechodné ustanovenie § 293fzc zákona č. 461/2003 Z. z. je takisto formou mimoriadnej valorizácie v zmysle § 82 ods. 2, len so skoršou účinnosťou, čo dosvedčuje aj cit. § 293gc. Preto ani toto ustanovenie nemožno uplatniť pri zvyšovaní podľa § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. Okrem toho zákon č. 328/2002 Z. z. nepredpokladá žiadnu obdobu prílohy č. 4a, ktorá by zamedzovala dvojnásobnému zohľadneniu inflácie za to isté obdobie pri zvyšovaní. Tým by sa dávky výsluhového zabezpečenia v skutočnosti zvyšovali na základe tej istej inflácie dvakrát, čím by ich poberatelia získavali neoprávnenú výhodu.

19. Na základe toho tak kasačný súd uzatvára, že ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. odkazuje na zvýšenie o percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisov o sociálnom poistení na kalendárny rok, rozumie sa tým percento určené do 31. decembra 2023 podľa § 82 ods. 1 a od 1. januára 2024 podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z., teda o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázané štatistickým úradom za prvých deväť mesiacov kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku, teda roku, v ktorom sa dávky zvyšujú. Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. sa takto určeným percentom od 1. júla tohto príslušného kalendárneho roka zvýši výsluhový dôchodok vyplácaný do 30. júna tohto roka. Naopak, na účely cit. § 68 ods. 16 tohto zákona nemožno použiť ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného od 1. januára 2024, ani ustanovenie § 293fzc tohto zákona účinné od 1. júla 2023. Tým síce vzniká rozdiel v dynamike valorizácie (iné rozloženie jej súm v čase), ale nemení sa jej výsledok, pretože práve ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) v spojení s prílohou č. 4a tohto zákona zabezpečujú, že miera zvýšenia výsluhovej dávky medzi 1. júlom predošlého kalendárneho roka a 1. júlom príslušného kalendárneho roka bude rovnaká ako miera zvýšenia dôchodkovej dávky medzi 1. januárom predošlého a 1. januárom príslušného kalendárneho roka.

20. Už správny súd žalobcovi správne vysvetlil, že takáto rozdielna dynamika nepredstavuje neprípustnú diskrimináciu. O priamej alebo nepriamej diskriminácii v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy možno hovoriť len vtedy, ak existuje rozdiel v (potenciálnom) zaobchádzaní s dvoma osobami v porovnateľnom postavení. Nemôže ísť teda o diskrimináciu, ak iná osoba nie je v porovnateľnom postavení ako osoba, ktorá bola údajne diskriminovaná, s ktorou sa alebo by sa zaobchádzalo odlišne (porov. napríklad nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/2018, ods. 96 a nasl.; podobne napr. rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 2019, C-193/17, Cresco Investigation, ods. 37, 38, 41 až 43). V tomto smere už správny súd trefne odkázal na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/2017, ktorý uznal, že zákon č. 461/2003 Z. z. a zákon č. 328/2002 Z. z. upravujú dva samostatné vedľa seba stojace sociálne systémy, ktoré poskytujú zabezpečenie pre iný okruh osôb a za iných podmienok ustanovených týmito zákonmi upravujúcimi jednotlivé systémy. Práve preto nemožno postavenie osôb v jednom systéme považovať za jednoducho porovnateľné s postavením osôb v druhom systéme. Z tohto dôvodu považuje kasačný súd za nepresvedčivé aj stanovisko Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré bez bližšieho vysvetlenia predpokladá porovnateľné postavenie poberateľov výsluhových dávok a dôchodkových dávok.

21. Žalobca v podstate rovnako svoj názor o diskriminácii vyslovuje len na základe porovnania valorizačného mechanizmu v oboch systémoch. Vo svojich úvahách však nedoceňuje ďalšie parametre oboch systémov, ktoré sú dôležité pri posúdení jednak porovnateľnosti postavenia osôb v nich, no

aj možného ospravedlnenia odlišného zaobchádzania. Zo zisteného skutkového stavu je zrejmé, že žalobcovi vznikol nárok na výsluhový dôchodok v roku 2002, keď mal 47 rokov. Naproti tomu nárok na starobný dôchodok by mu - aj pri zachovaní najvýhodnejšieho dôchodkového veku v zmysle § 274 ods. 1 cit. zák. - mohol takýto nárok vzniknúť najskôr dovŕšením veku 55 rokov, teda v roku 2010. Suma výsluhového dôchodku zasa podľa § 39 zákona č. 328/2002 Z. z. (v znení účinnom do 31. decembra 2004) bola za 15 rokov trvania služobného pomeru 30 % základu podľa § 60 (v zásade priemerný mesačný plat v najlepšom zárobkovom roku v posledných 10 rokoch služobného pomeru). Za 16. a každý ďalší skončený rok až do 20. skončeného roka trvania služobného pomeru zvyšovala o 2 % tohto základu, za 21. a za každý ďalší skončený rok až do 25. skončeného roka sa zvyšovala o 3 % a za 26. a každý ďalší skončený rok o ďalšie 1 %, najviac však do 60 % základu. Mechanizmus v § 65 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. je však nastavený tak, že po 40 rokoch poistenia vedie k získaniu len 50 % priemerného zárobku (dôvodová správa, národná rada, III. volebné obdobie, tlač 283). Inak povedané, úroveň zabezpečenia, ktorá sa vo výsluhovom zabezpečení (do 31. decembra 2004) dosiahla približne po 23 rokoch služby (výsluhový dôchodok vo výške 49 % najlepšieho služobného príjmu), sa v systéme sociálneho poistenia dosiahne až po takmer 40 rokoch poistenia. Naopak, aby dôchodok zo sociálnom poistenia bol vo výške 60 % príjmu, je potrebných približne 48 rokov poistenia, zatiaľ čo v systéme výsluhového zabezpečenia ich postačuje 30. Už tieto výhody sú podľa kasačného súdu dostatočné, aby vyvážili aj prípadnú nevýhodnejšiu dynamiku zvyšovania dávok v ňom oproti všeobecnému systému sociálneho poistenia.

22. K argumentu, že minister nemohol preskúmaným rozhodnutím odstrániť nedostatky prvostupňového rozhodnutia odboru sociálneho zabezpečenia, postačí odkázať na ustanovenie § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z., podľa ktorého sa na konanie o dávkach vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku potom platí, že odvolací orgán doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni. Môže síce napadnuté rozhodnutie aj zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie, tento postup však závisí od jeho úvahy, ak je to opodstatnené najmä rýchlosťou a hospodárnosťou (§ 59 ods. 3 cit. zák.). Správny poriadok teda výslovne uprednostňuje odstránenie zistených väd odvolacím orgánom. Preto judikatúra dospela a konštantne zotrváva na názore, že konanie pred prvostupňovým a odvolacím správnym orgánom tvorí jeden celok (porov. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 116/96, 5 Sž 106/01, 6 Sžp 26/2011 alebo 7 Sžsk 58/2020 alebo rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 4 Sfk 15/2024 alebo 2 Svk 20/2023). Konečne, pokiaľ sa žalobca snažil karikovať jazykový výklad správneho súdu poukazovaním na to, že slovo „percento“ označuje „jedno percento“, postačí ho odkázať na vyššie citované ustanovenia zákona č. 328/2002 Z. z. a zákona č. 461/2003 Z. z. Slovo „percento“ v spojení „percento zvýšenia“ sa v nich zreteľne používa ako synonymum výrazu „percentuálna sadzba“, resp. „percentuálna miera“. Pokiaľ teda tieto ustanovenia hovoria o „percente“ zvýšenia, označujú týmto jednotným číslom (jednu) percentuálnu sadzbu, ale nie jeden percentuálny bod (v zmysle 1 %).

IV.

Záver

23. Na základe uvedených úvah kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný žiaden zo zákonných dôvodov kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, a tak ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

24. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca vo veci úspech nemal a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil výnimočné dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal.

25. Tento rozsudok prijal senát pomerom hlasov 3:0 (jednomyseľne).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.