

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/121/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 3020200138
Dátum vydania rozhodnutia: 15. 12. 2021
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2021:3020200138.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a členov senátu Michala Novotného (sudca spravodajca) vo veci žalobcu: N. nar. XX. T., I., proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia zo 7. februára 2020 č. SPOU-PO-PK-10/2020, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 29 Sa 7/2020-53 z 31. augusta 2020 takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že žalobca bol 1. novembra 2009 prijatý do služobného pomeru príslušníka Policajného zboru. Z neho bol uvoľnený na vlastnú žiadosť k 31. júlu 2019 personálnym rozkazom riaditeľa personálneho odboru sekcie personálnych a sociálnych činností a osobného úradu žalovaného zo 14. júna 2019. Zároveň žalobca požiadal, aby mu bolo priznané odchodné podľa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov. Táto jeho žiadosť bola 4. septembra 2019 postúpená odboru sociálneho zabezpečenia sekcie personálnych a sociálnych činností žalovaného.

2. Tento odbor mu svojím rozhodnutím z 10. októbra 2019 č. SPOU-OSZ-52.309-2/2019-VZ priznal odchodné v sume 3.646,08 €, z čoho sa malo po zrážke dane z príjmov žalobcovi poukázať 2.953,33 €. Správny orgán vyšiel zo zistenia, že služobný pomer žalobcu trval 9 rokov a 275 dní, čo podľa § 33 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom do 30. apríla 2013 zakladalo nárok na odchodné vo výške trojnásobku základu. Za základ podľa § 143ac ods. 1 a § 143ag cit. zák. vzal priemerný mesačný služobný plat za celé obdobie trvania služobného pomeru, teda sumu 1.215,36 €. Jeho podrobný výpočet s prehľadom po jednotlivých rokoch pripojil k rozhodnutiu ako prílohu.

3. Napriek odvolaniu žalobcu žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím zo 7. februára 2020 potvrdil uvedené rozhodnutie odboru sociálneho zabezpečenia. Považoval ho za dostatočne odôvodnené, pretože sú v ňom uvedené všetky podstatné skutočnosti. Jeho podkladom boli údaje z evidencie podľa § 115 zákona č. 328/2002 Z. z. o služobnom príjme a trvaní služobného pomeru. Iné dôkazy nebolo potrebné zabezpečiť, preto nebolo potrebné dať žalobcovi príležitosť, aby sa k nim vyjadril. Začatie konania nebolo potrebné žalobcovi oznámiť, pretože sa začalo na jeho vlastnú žiadosť. Podmienky nároku žalobcu na odchodné sa hmotnoprávne posudzovali podľa zákona č. 328/2002 Z. z. v znení

účinnom do 30. apríla 2013, a tak v jeho prípade nemožno hovoriť o retroaktivite. Len výška základu pre odchodné sa posudzovala podľa § 143ac ods. 1 a § 143ag v spojení s § 60 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013. V tomto prípade však ide o nepravú retroaktivitu, ktorá je aj podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky prípustná.

4. Žalobcovu správnu žalobu proti tomuto rozhodnutiu zamietol správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 26 Sa 7/2020-53, ktorým zároveň zamietol žalobcov návrh, aby prerušil konanie a podal ústavnému súdu návrh podľa čl. 125 ústavy. Nesúhlasil s námietkou, že odbor sociálneho zabezpečenia porušil § 18 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Správny orgán totiž nemusí o začatí konania upovedomiť navrhovateľa, ktorý je jeho iniciátorom a má o ňom vedomosť. Správny súd uznal, že v konaní bol porušený § 33 ods. 2 Správneho poriadku, avšak toto porušenie nepovažoval za podstatné v zmysle § 191 ods. 1 písm. g) SSP. Odbor sociálneho zabezpečenia vychádzal pri vydaní svojho rozhodnutia zo žiadostí žalobcu, výpisu z evidencie, personálneho rozkazu zo 14. júna 2019 a osobnej evidenčnej karty. Obsah týchto podkladov je prehľadne zhrnutý v prílohe rozhodnutia z 10. októbra 2019, ako aj v jeho odôvodnení, ktoré je tak podľa správneho súdu dostatočné. Tvrdenie žalobcu, že nevie overiť správnosť tam uvedených údajov, nepovažoval za postačujúce. Zákon č. 80/2013 Z. z. vyhodnotil správny súd ako nepravo retroaktívny; nepravá retroaktivita je však podľa judikatúry ústavného súdu prípustná, preto nevidel dôvod podať návrh ústavnému súdu. Nárok žalobcu na odchodné nevznikol už vznikom služobného pomeru 1. novembra 2009, ale až jeho zánikom 1. augusta 2019, teda po nadobudnutí účinnosti uvedeného zákona. Preto žalovaný na tento nárok správne použil § 143ac ods. 1 a § 143ag zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom od 1. mája 2013.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší napadnuté rozhodnutie aj rozhodnutie odboru sociálneho zabezpečenia z 10. októbra 2019 a vec sa vráti žalovanému na ďalšie konanie. Na úvod opätovne zhrnul priebeh administratívneho konania a obsah správnej žaloby a napadnutého rozsudku. Tento rozsudok považoval za nesprávny z týchto dôvodov (sťažnostné body): 1. Správny súd riadne neodôvodnil, prečo považoval rozhodnutia orgánov verejnej správy za dostatočne odôvodnené. Žalobca zopakoval svoj názor, že obsah odôvodnenia rozhodnutia nemohol byť nahradený odkazom na prílohu. 2. Žalobca mal byť upovedomený o začatí konania o jeho žiadosti, aj keď bol navrhovateľom. Opačný názor správneho súdu nemá oporu v zákone. Žalobca svoju žiadosť totiž nepodal tomu odboru, ktorý o nej mal rozhodovať, ale inému odboru. 3. Správny súd nedostatočne odôvodnil aj svoj záver, že porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku nie je podstatným porušením ustanovení o konaní. Žalobca totiž nemohol v správnom konaní realizovať svoje práva, napríklad nahliadať do spisu, pretože nevedel, ktorá zložka žalovaného bude o jeho žiadosti konať. Porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku sa považuje za podstatnú vadu konania a opačný názor správneho súdu je odklonom od ustálenej praxe kasačného súdu. Žalovaný podľa vlastného vyjadrenia mal k dispozícii všetky podklady rozhodnutia už v čase podania žiadosti, takže s nimi mohol žalobcu ihneď oboznámiť. 4. Zákon č. 80/2013 Z. z., ktorým sa od 1. mája 2013 výrazne zmenili podmienky priznávania výsluhových dávok, zasiahol do práv a povinností založených predchádzajúcou úpravou. Podľa všeobecnej právnej zásady sa nárok žalobcu na odchodné mal posudzovať podľa úpravy účinnej v čase vzniku jeho služobného pomeru. Zákon č. 80/2013 Z. z. je tak retroaktívny a protiústavný a mal by byť zrušený ústavným súdom. Ak správny súd posudzoval nároky žalobcu podľa tohto zákona, vec nesprávne právne posúdil. 5. Zásada ochrany legitímnych očakávaní je všeobecnou zásadou práva Európskej únie a odporuje jej zmena právneho stavu, ktorú právne subjekty nemohli rozumne očakávať. Podobne je všeobecnou zásadou zásada rešpektovania nadobudnutých sociálnych práv, ako aj práva podľa čl. 17 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie a čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu k Dohovoru, čl. 6 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a čl. 21 ods. 1 a čl. 34 ods. 1 Charty základných práv. Zákon č. 80/2013 Z. z. v tomto smere priniesol veľké množstvo zmien v nároku na výsluhový príspevok, čo žalobca ilustroval viacerými hypotetickými príkladmi. Zdôraznil, že aj podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie musia mať osoby dotknuté zmenami možnosť oboznámiť sa s nimi a pripraviť sa na ne. Výpočet základu podľa § 60 zákona č. 328/2002 Z. z. pre výpočet dávok výsluhového zabezpečenia sa zmenil náhle v neprospech oprávnených osôb, čím boli dotknuté ich legitímne očakávania. Zákonodarca mal oprávneným poskytnúť primerané prechodné obdobie.

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

III.

Posúdenie vecí kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), 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 kasačné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

III.A Námietka neupovedomenia žalobcu o začatí konania a o podkladoch rozhodnutia

8. Žalobca vo svojej kasačnej sťažnosti ako prvú opakuje svoju námietku, že ho odbor sociálneho zabezpečenia neupovedomil o začatí konania ani o podkladoch rozhodnutia. Podľa § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom v čase vydania rozhodnutia z 10. októbra 2019 sa na konanie o dávkach sociálneho zabezpečenia [teda aj o odchodnom ako dávke výsluhového zabezpečenia - § 30 písm. b) v spojení s § 1 ods. 1 písm. c) cit. zák.] vzťahoval Správny poriadok, ktorý začatie konania upravuje v § 18. Podľa jeho odseku 1 sa konanie začína na návrh účastníka konania alebo na podnet správneho orgánu. Podľa odseku 2 je konanie začaté okrem iného dňom, kedy podanie účastníka došlo správne orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť. Podľa odseku 3 o začatí konania správny orgán upovedomí všetkých známych účastníkov konania.

9. So žalobcom možno súhlasiť, že z jazykového znenia tohto ustanovenia je možné vyvodiť, že správny orgán musí o začatí konania upovedomiť aj navrhovateľa, a aj v doktríne na túto otázku existujú rôzne názory [porov. napr. Potásch, P., Hašanová, J. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. C. H. BECK : Praha 2012, s. 83]. Z § 18 ods. 1 a 2 však zreteľne vyplýva, že ak sa konanie začína na návrh účastníka, je začaté už tým, že podanie účastníka došlo príslušnému správne orgánu. Už samo podanie takéhoto podania (návrhu) má účinky začatia konania. Účelom upovedomenia podľa § 18 ods. 3 však oboznámiť so začatím konania tých, ktorí o tom nevedia a ani nemôžu vedieť, teda ostatných účastníkov. Navrhovateľ má podľa § 19 ods. 5 Správneho poriadku právo žiadať, aby sa mu potvrdilo prijatie podania. Týmto ustanovením je dostatočne zabezpečené, že správny orgán informuje navrhovateľa, že jeho návrh prijal. Voči navrhovateľovi by upovedomenie podľa § 18 ods. 3 neplnilo zmysluplný účel. Navrhovateľ už vie, že podal (hoci aj na nepríslušnom správne orgáne) určité podanie, ktorým inicioval určité konanie a ktoré podľa § 18 ods. 2 malo viesť k jeho začatiu. Preto ho nie je potrebné informovať o tom, že sa tak stalo. Oznámenie podľa § 18 ods. 3 nemá ani právotvorné účinky v tom zmysle, že by od tohto oznámenia záviselo, či sa konanie začalo alebo nezačalo. Ak teda správny orgán nekoná napriek tomu, že mu došlo podanie, ktorým sa podľa § 18 ods. 2 začalo konanie, potom navrhovateľ môže uplatňovať v konaní svoje práva bez ohľadu na to, či mu správny orgán oznámil jeho začatie alebo nie. Oznamovať začatie konania tomu, na čí návrh sa začalo, by bolo bezúčelnou formalitou, preto takýto výklad § 18 ods. 3 Správneho poriadku nemožno považovať za správny. Právny záver správneho súdu tak v tomto smere zodpovedá zákonu.

10. Podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu a k spôsobu jeho zistenia. Podľa judikatúry účelom citovaného ustanovenia je umožniť účastníkovi konania, aby ešte pred vydaním rozhodnutia mohol uplatniť svoje výhrady, prípadne realizovať svoje procesné návrhy vo vzťahu k zhromaždeným podkladom rozhodnutia, a to hlavne za účelom, aby vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu vecí (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9 Sžsk 122/2018, judikát R 19/2020). V prerokovanej veci už správny súd ustálil, že odbor sociálneho zabezpečenia žalobcovi nedal takúto možnosť pred vydaním svojho rozhodnutia z 10. októbra 2019. Preto aj dospel k záveru, že správne orgány porušili citované ustanovenie Správneho poriadku. Podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP však správny súd môže zrušiť napadnuté rozhodnutie, len ak (okrem iného) došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. Z citovaného ustanovenia tak celkom zreteľne vyplýva, že pre zrušenie rozhodnutia nepostačuje samo zistenie, že boli porušené ustanovenia o konaní, ale toto porušenie musí byť podstatné a muselo byť spôsobilé negatívne sa prejaviť na obsahu vydaného rozhodnutia.

11. Posúdenie, či zistené porušenie skutočne malo tieto charakteristiky, je pritom zásadne podmienené konkrétnymi okolnosťami prípadu. Vychádzajúc z už uvedeného účelu § 33 ods. 2 Správneho poriadku sa totiž týmto ustanovením zabezpečuje možnosť vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom.

Vôľou zákonodarcu tak predovšetkým bolo umožniť účastníkovi konania vyjadriť sa k takým podkladom, ktorých obsah nepoznal alebo nemohol poznať (porov. v tomto smere rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 112/2010, judikát R 104/2013). Pri posudzovaní, či porušenie tohto ustanovenia v konkrétnych okolnostiach mohlo mať za následok nezákonnosť vydaného rozhodnutia vo veci samej, tak treba prihliadať aj na to, či podklad rozhodnutia tvoria len skutočnosti, ktoré sú účastníkovi známe a ktoré správny orgán pri vydaní rozhodnutia len mechanicky aplikuje, alebo či je potrebné ich dôkladnejšie hodnotenie a prípadne aj odstraňovanie rozporov medzi nimi. Okrem toho je potrebné prihliadnúť aj na to, že podľa ustálenej judikatúry (porov. rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 4 SŽ 116/96, 5 SŽ 106/01, 6 SŽp 26/2011, z posledného obdobia napr. 7 Sžsk 58/2020) tvorí prvostupňové a odvolacie správne konanie jeden celok. Ak sa teda účastníkovi sprístupnil celý podklad rozhodnutia v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia, mohol svoje prípadné výhrady či návrhy na doplnenie uplatniť odvolaním proti nemu. Pokiaľ tak neurobil, možno túto okolnosť vnímať aj tak, že nemá voči týmto podkladom rozhodnutia žiadne konkrétne námietky, a tak porušenie podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku nemalo za následok nezákonné rozhodnutie vo veci samej.

12. Ako v prerokúvanej veci v súlade s obsahom administratívnych spisov uzavrel už správny súd, podkladom pre vydanie rozhodnutia z 10. októbra 2019 bol popri personálnom rozkaze zo 14. júna 2019 výpis z evidencie, ktorú o žalobcovi viedol služobný úrad a útvar sociálneho zabezpečenia podľa § 115 zákona č. 328/2002 Z. z. V tejto evidencii boli zapísané v zásade všetky údaje, z ktorých sa podľa § 33 a 60, resp. § 143ac ods. 1 a § 143ag zákona č. 328/2002 Z. z. malo vypočítať odchodné. Všetky tieto údaje sú reprodukované v odôvodnení rozhodnutia z 10. októbra 2019, a to jednak v samotnom texte, jednak v prílohe, ktorá bola súčasťou. Ustanovenie § 47 ods. 3 Správneho poriadku neurčuje požiadavky na formálne usporiadanie odôvodnenia (jeho umiestnenie v samotnom rozhodnutí), preto nie je vôbec vylúčené, aby časť odôvodnenia bola obsiahnutá v samostatnej prílohe, pokiaľ je táto príloha k rozhodnutiu pripojená. Aplikácia ustanovení zákona č. 328/2002 Z. z. citovaných v predošlej vete pritom nevyžadovala žiadne osobitné hodnotenie jednotlivých dôkazov, pretože ide len o jednoduché výpočty z daných veličín (násobenie a delenie). Za daných okolností je podľa kasačného súdu dostatočne zrejmé, že keby aj odbor sociálneho zabezpečenia bol dal žalobcovi možnosť vyjadriť sa k uvedeným podkladom, nebolo by to nijako ovplyvnilo základ, z ktorého vychádzalo rozhodnutie z 10. októbra 2019. Napokon, žalobca ani v odvolacom konaní pred žalovaným nevzniesol voči jednotlivým podkladom žiadne konkrétne námietky alebo výhrady, ani neuplatnil žiaden návrh na doplnenie týchto podkladov. Žalobca zdôraznil jedine to, že si nevie skontrolovať správnosť týchto údajov, pretože si neodkladal jednotlivé výplatné pásky. Taká námietka - aj keby ju žalobca bol uplatnil ešte v konaní pred odborom sociálneho zabezpečenia - by sa však nevedla k žiadnej zmene podkladov, z ktorých rozhodnutia odboru sociálneho zabezpečenia a žalovaného vychádzajú.

13. Za daných okolností sa kasačný súd stotožňuje so záverom správneho súdu, že aj keď správne orgány nepostupovali v konaní dôsledne v súlade s § 33 ods. 2 Správneho poriadku, tento nedostatok nedosiahol takú intenzitu, aby bol mal vplyv na nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia. Preto sa tým nenaplnil dôvod na zrušenie tohto rozhodnutia v zmysle § 191 ods. 1 písm. g) SSP, ako to v napadnutom rozsudku vyslovil správny súd.

III.B Aplikácia nesprávneho právneho predpisu

14. Predmetom prerokúvanej veci je nárok žalobcu na odchodné pri skončení služobného pomeru príslušníka Policajného zboru, do ktorého bol prijatý 1. novembra 2009. Podľa § 33 ods. 1 písm. a) prvého bodu zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom k tomuto dňu patrilo odchodné policajtovi, ktorého služobný pomer skončil uvoľnením. Podľa odseku 2 cit. paragrafu odchodné podľa odseku 1 patrilo policajtovi, ak jeho služobný pomer trval najmenej päť rokov, vo výške jednonásobku základu podľa § 60 a zvyšuje sa za každý ďalší skončený rok trvania služobného pomeru o jednu polovicu základu podľa § 60 <. najdlhšie však do 30 rokov trvania služobného pomeru. Podľa § 60 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. v citovanom znení sa základ na výpočet odchodného policajta zisťoval z priemerného služobného platu podľa odseku 3 v príjmovom najlepšom ukončenom kalendárnom roku v období posledných desiatich ukončených kalendárnych rokov pred dňom skončenia služobného pomeru. Podľa odseku 3 tohto paragrafu priemerným mesačným služobným platom policajta bol podiel súčtu mesačných služobných plátov (s určitými výnimkami), ktoré mu patrili v príslušnom kalendárnom roku, a celkového počtu kalendárnych dní, za ktoré služobný plat v tomto roku patrilo, vynásobený koeficientom 30,417.

15. Zákon č. 80/2013 Z. z. okrem iného novelizoval aj ustanovenie § 33 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. tak, že nárok na odchodné vznikol, ak služobný pomer trval aspoň 13 rokov. Zároveň sa novelizoval § 60 ods. 1 cit. zák. tak, že základ na výpočet odchodného sa zisťuje z priemerného mesačného služobného platu dosiahnutého v období posledných desiatich skončených kalendárnych rokov pred dňom skončenia služobného pomeru. Tieto zmeny nadobudli účinnosť 1. mája 2013. Zároveň však tento zákon vložil do zákona č. 328/2002 Z. z. prechodné ustanovenie § 143z ods. 1, podľa ktorého policajtovi, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a 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. Z citovaného ustanovenia je tak celkom zrejmé, že na žalobcu, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a trval aj naďalej, sa vôbec nevzťahovalo novelizované ustanovenie § 33 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. Jeho nárok na odchodné sa totiž mal podľa citovaného prechodného ustanovenia naďalej posudzovať podľa právnej úpravy účinnej pred 1. májom 2013, teda v čase vzniku jeho služobného pomeru. Už tým padá väčšina úvah žalobcu na tému retroaktivity zákona vrátane množstva jeho hypotetických príkladov, ktoré uvádzal tak v kasačnej sťažnosti, ako aj v správnej žalobe, no ktoré sa zaoberali prevažne výsluhovým príspevkom. Z citovaného prechodného ustanovenia je totiž zrejmé, že žalobcu sa nijako nedotklo predĺženie doby potrebnej na vznik nároku na odchodné na 13 mesiacov, ani horné obmedzenie sumy odchodného, zavedené zákonom č. 80/2013 Z. z.

16. Z § 143z ods. 1 cit. zák. však vyplýva, že žalobcu sa dotkla zmena výpočtu základu pre výpočet odchodného. Podľa § 143ac ods. 1, na ktorý citované ustanovenie odkazuje, sa totiž základ na výpočet odchodného policajta, ktorého služobný pomer vznikol pred 1. májom 2013 a skončí po 30. apríli 2013, zistí z priemerného mesačného služobného platu podľa § 60 ods. 2 dosiahnutého v období posledných desiatich skončených kalendárnych rokov pred dňom skončenia služobného pomeru. Pretože služobný pomer žalobcu do 1. mája 2013 trval menej ako sedem rokov, podľa § 143ac ods. 1 písm. j) sa na výpočet použije celé toto obdobie. Žalobca v tejto zmene videl porušenie zákazu retroaktivity, ktorý je súčasťou princípu právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

17. Ústavný súd vo svojej judikatúre (porov. z posledného obdobia napr. nález sp.zn. PL. ÚS 38/2015, č. 1/2017 ZNaU s odkazmi citovanými ďalej) zdôrazňuje, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje zásada *lex retro non agit*, čiže zákon nemá spätnú účinnosť (porov. I. ÚS 238/04). 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 (pozri PL. ÚS 1/04). Ústavný súd z toho zovšeobecnil zásadu, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho noriem), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia (pozri PL. ÚS 36/95). Zároveň však ústavný súd vo svojej judikatúre rozlišuje v súlade s právnou teóriou 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 (práv alebo povinností)“ (pozri PL. ÚS 3/00). Ako nepravú retroaktivitu právneho predpisu ústavný súd hodnotí 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“ (pozri PL. ÚS 25/05, zvýraznenie pridal kasačný súd).

18. Podľa § 33 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. účinného ku dňu, kedy vznikol žalobcov služobný pomer (1. november 2009), mohol nárok na odchodné vzniknúť len vtedy, ak služobný pomer trval aspoň päť rokov. Žalobcovi tak mohol nárok na odchodné vzniknúť najskôr uplynutím 31. októbra 2014. K 1. máju 2013, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 80/2013 Z. z. a zmenil sa spôsob výpočtu základu pre výpočet odchodného, tak žalobca ešte nenadobudol žiadne právo, do ktorého by mu zákon č. 80/2013 Z. z. mohol zasiahnuť. V čase nadobudnutia tohto zákona tak ešte (vo vzťahu k žalobcovmu nároku na odchodné) nenastali právne následky podľa predošlej úpravy, preto zákon č. 80/2013 Z. z. pôsobí len nepravo retroaktívne. Upravuje totiž len jednu veličinu pre určenie výšky nároku, ktorý ešte len mal vzniknúť v budúcnosti. Nepravá retroaktivita je však podľa citovanej judikatúry ústavného súdu v zásade prípustná, ako to v napadnutom rozsudku výstižne vysvetlil aj správny súd.

19. Žalobca sa vo svojej argumentácii dovoľával aj ochrany svojho legitímneho očakávania. Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 10/04 (č. 1/2008 ZNaU) vyslovil názor, že zmyslom princípu ochrany legitímnych očakávaní je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do

ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali (zvýraznenie pridal kasačný súd). Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom (zvýraznenie pridal kasačný súd), porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Previazanosť legitímneho očakávania s ľudskými právami ústavný súd zdôraznil aj v (časovo skoršom) náleze sp. zn. PL. ÚS 16/06 (č. 3/2008 ZNaU), v ktorom vyslovil nesúlad odkladu mechanizmu valorizácie dôchodkových dávok, pretože sa tým zasahovalo do práva na hmotné zabezpečenie v starobe, chorobe a pri strate živiteľa podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Na druhej strane však ústavný súd vo svojej judikatúre zdôraznil, že právna úprava sa nemôže dostať do rozporu s princípom právnej istoty alebo legitímnych očakávaní len preto, že je odlišná od prechádzajúcej úpravy. Táto odlišnosť totiž nesignalizuje ešte nesúlad s ústavou, ak sú zachované limity ústavnosti novej právnej úpravy. Naopak, uplatňovanie takéhoto prístupu by už vopred vylúčilo do budúcnosti akúkoľvek zmenu právnej úpravy už dosiaľ právne upravených otázok (porov. nález sp. zn. PL. ÚS 25/05, č. 3/2006 ZNaU). Inak povedané, len očakávanie, že právna úprava sa do budúcnosti nijako nezmení a bude stále rovnaká, nie je samo osebe legitímnym očakávaním, ktoré by bolo chránené podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

20. Žalobca sa tak nemohol pri vzniku svojho služobného pomeru bez ďalšieho spoliehať na to, že úprava odchodného v zákone č. 328/2002 Z. z. zostane po celý čas služobného pomeru rovnaká a nezmenená. Podľa kasačného súdu v prerokovanej veci chýbajú aj ďalšie predpoklady, ktoré by v zmysle citovanej judikatúry ústavného súdu odôvodňovali takéto očakávanie. Odchodné ako dávka výsluhového zabezpečenia je stimulačná a jeho účelom je udržať policajta alebo vojaka v služobnom pomere po určitý čas. Jeho cieľom však nie je naplnenie základného práva podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a štát jeho úpravou ani nevykonával citovaný článok ústavy. Hoci je odchodné systémovou dávkou, nemožno prehliadať jeho výrazne bonusový charakter, keďže patrí policajtovi alebo profesionálnemu vojakovi popri iných dávkach výsluhového zabezpečenia, ktorých účelom je poskytnúť hmotné zabezpečenie v zmysle čl. 39 ods. 1 ústavy. Zmena, ktorú priniesol zákon č. 80/2013 Z. z., navyše neznamenala zrušenie alebo odňatie nároku žalobcu na odchodné, ale len modifikáciou jeho výšky (tak, aby základ jeho výpočtu viac zohľadňoval úroveň služobného príjmu počas celého rozhodného obdobia). Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že zmeny vykonané zákonom č. 80/2013 Z. z. nemohli byť zásahom do legitímnych očakávaní žalobcu.

III.C Porušenie práva Európskej únie

21. Podľa čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii Európska únia má Charta Európskej únie rovnakú právnu silu ako zmluvy, avšak jej ustanovenia žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách. Práva, slobody a zásady sa vykladajú v súlade s hlavou VII charty a pri riadnom zohľadnení vysvetliviek. Podľa čl. 51 ods. 1 Charty (zaradeného v hlave VII) sú ustanovenia tejto charty pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. Podľa čl. 52 ods. 2 Charty v rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore.

22. Podľa čl. 17 ods. 1 Charty má každý právo vlastniť svoj oprávnené nadobudnutý majetok, užívať ho, nakladať s ním a odkázať ho. Užívanie majetku môže byť upravené zákonom v nevyhnutnej miere v súlade so všeobecným záujmom. Citované ustanovenie svojou formuláciou a obsahom zodpovedá čl. 1 dodatkového protokolu k Dohovoru, čo dosvedčujú aj úradné vysvetlivky k Charte (Ú. v. EÚ zo 14. decembra 2017, C 303, s. 17). Podľa cit. čl. 52 ods. 2 Charty tak zmysel a rozsah týchto práv treba považovať za rovnaké. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre k čl. 1 dodatkového protokolu síce uznáva, že pojem „majetok“ zahŕňa aj nároky, ohľadom ktorých môže dotknutá osoba tvrdiť, že má legitímne očakávanie na ich získanie. To v zásade platí aj pre sociálne alebo dôchodkové dávky, v dôsledku čoho aj právne predpisy týkajúce sa systémov sociálneho zabezpečenia sa musia považovať za predpisy, ktoré zakladajú majetkový nárok na účely čl. 1 dodatkového protokolu. Práve nárokmi zo sociálneho zabezpečenia sa EŠĽP zaoberal v rozhodnutí z 15. novembra 2018, Da Cunha Folhadela Moreira proti Portugalsku, sťažnosť č. 39247/12, ktoré sa týkalo veľmi podobne skutkovej situácie: sťažovateľ bol zúčastnený na systéme sociálneho zabezpečenia od r. 1967 do 2009 a zároveň si od 1999 platil dobrovoľné dodatočné príspevky. Skôr, než 12. apríla 2009 dosiahol dôchodkový vek, zmenil sa s účinnosťou od 1. júna 2007 spôsob výpočtu dávok zo sociálneho zabezpečenia, takže suma

dôchodku sťažovateľa bola nižšia približne o 27 % než by bola, keby sa výpočet nezmenil. ESLP vo svojom rozhodnutí zdôraznil, že sťažovateľ síce očakával, že jeho dôchodok dosiahne určitú výšku, avšak nárok na dôchodok mu vznikol až dosiahnutím dôchodkového veku a vymeraním dôchodku. Toto všetko nastalo až v roku 2009, teda potom, čo nadobudla účinnosť nová úprava výpočtu dôchodku. ESLP tak uzavrel, že sťažovateľ nemohol tvrdiť, že má legitímne očakávanie na vyšší dôchodok podľa právnych predpisov účinných predtým, že mu naň vznikol nárok. Preto sťažovateľ nemal „majetok“, ktorý by zmenami účinnými od 1. júna 2007 mohol byť dotknutý (porov. cit. rozhodnutie, ods. 22 až 24).

23. Uvedené závery judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sú podľa označených ustanovení Charty plne aplikovateľné aj pri výklade čl. 17 Charty. Ani žalobcovi pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 80/2013 Z. z., teda pred 1. májom 2013, nevznikol nárok na odchodné. Žalobca tak k tomuto dňu nemal „legitímne očakávanie“ na získanie majetku, ktoré by bolo chránené čl. 17 Charty alebo čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Preto zmenou výpočtu základu pre výpočet odchodného, ktorú vykonal zákon č. 80/2013 Z. z., nemohlo dôjsť k zásadu do práva na pokojné užívanie majetku.

24. Rovnako tak nemohlo dôjsť k diskriminácii žalobcu v zmysle čl. 21 ods. 1 Charty, podľa ktorého sa zakazuje akákoľvek diskriminácia najmä z tam uvedených dôvodov. O priamej alebo nepriamej diskriminácii totiž možno hovoriť vtedy, ak existuje rozdiel v (potenciálnom) zaobchádzaní s dvoma osobami v porovnateľnom postavení. Nemôže ísť teda o diskrimináciu, ak neexistuje iná osoba v porovnateľnom postavení ako osoba, ktorá bola údajne diskriminovaná, s ktorou sa alebo by sa zaobchádzalo odlišne (k všeobecným východiskám porov. napr. rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 2019, C-193/2017, Cresco Investigation, ods. 37, 38, 41 až 43). Z kasačnej sťažnosti žalobcu je zrejmé, že za diskrimináciu považuje samotnú okolnosť, že sa jeho nárok posúdil podľa iného (neskoršieho) predpisu a bol mu priznaný v inej výške než tým, ktorých nárok na posúdil podľa skoršieho predpisu. Podľa kasačného súdu však osoby, ktorých nárok sa posudzuje v rozdielnych časoch a v dôsledku toho podľa odlišných predpisov, nemožno považovať za osoby v porovnateľnom postavení. Ich porovnateľnému postaveniu bráni totiž sama okolnosť, že sa na ne (v dôsledku plynutia času) aplikujú rozdielne právne predpisy.

25. Podľa čl. 34 ods. 1 Charty Únia uznáva a rešpektuje právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby, ktorými sa zabezpečuje ochrana v prípade materstva, choroby, pracovných úrazov, závislosti alebo vysokého veku, ako aj v prípade straty zamestnania, podľa pravidiel ustanovených právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou. Toto ustanovenie uvádza „zásadu“, ktorá má svoj základ v čl. 153 ZFEÚ a 156 ZFEÚ, ako aj v čl. 12 Európskej sociálnej charty. V súlade s čl. 51 ods. 2 a čl. 52 ods. 5 Charty jej ustanovenia, ktoré uvádzajú zásady, sú určené predovšetkým verejným orgánom, majú len programovú povahu (na rozdiel od normatívnej povahy ustanovení, ktoré uvádzajú „práva“) a potrebujú „akty na zavedenie“. Pokiaľ ide o ich vymáhateľnosť, nevytvárajú, prinajmenšom v prípade neexistencie „normatívnej mediácie“, práva na pozitívnu žalobu zo strany autorít členských štátov a možno sa ich dovolávať na súde len ako výkladového odkazu alebo parametra kontroly zákonnosti aktov, ktoré viedli k ich zavedeniu (porov. návrhy generálneho advokáta prednesené 16. októbra 2014 vo veci C-647/13, Melchior, ods. 60). Z uvedeného vyplýva, že žalobca sa nemôže dovolávať tohto ustanovenia ako právneho základu, z ktorého by mu plynul nárok na dávku v určitej výške. Potom možno ponechať stranou aj otázku, či by sa čl. 34 ods. 1 Charty vôbec mohol vzťahovať na takú dávku výsluhového zabezpečenia, akou je aj odstupné, ktorej účelom nie je zabezpečiť ochranu v prípade materstva, choroby, pracovných úrazov, závislosti, vysokého veku alebo straty zamestnania.

26. Konečne sa žalobca dovolával aj princípu ochrany dôvery v právo ako všeobecnej právnej zásady, ktorá je súčasťou práva Európskej únie. Žalobca na podporu svojho tvrdenia citoval rozsudok Všeobecného súdu z 12. decembra 2007 vo veci T-308/05, Taliansko/Komisia, v ktorom však súd skôr zhrnul definičné znaky zásady právnej istoty. Tá podľa neho vyžaduje, aby právne normy boli jasné a presné, a jej cieľom je tak zabezpečiť predvídateľnosť právnych situácií a vzťahov spadajúcich do rámca práva Únie (s ďalšími odkazmi). Zásada právnej istoty znamená, že ustanovenia práva Únie si nemôžu vzájomne odporovať (ods. 158 cit. rozsudku). V prerokúvanej veci však k zásahu do princípu ochrany dôvery v právo malo dôjsť zákonom č. 80/2013 Z. z., teda nie právom Únie, v dôsledku čoho je vôbec pochybné, či sa citovaná judikatúra vzťahuje aj na právne predpisy členského štátu, ktorými sa nevykonáva právo Európskej únie. Judikatúra Súdneho dvora totiž zdôrazňuje, že právo stanoviť podmienky nároku na dávku sociálneho (vrátane výsluhového) zabezpečenia v zásade patrí zákonodarcovi každého členského štátu a nie do právomoci Európskej únie (porov. napr. rozsudok zo

14. júna 2016 vo veci C-308/14, Komisia/Spojené kráľovstvo, ods. 65, a tam citovaná prejudikatúra). V každom prípade však ustanovenia zákona č. 80/2013 Z. z. sú dostatočne jasné a presné, takže podľa kasačného súdu vyhovujú požiadavkám formulovaným v citovanom rozsudku Všeobecného súdu.

27. Princíp ochrany dôvery v právo Súdny dvor zdôraznil v rozsudku z 11. marca 1982 vo veci 164/80, De Pascale/Komisia, ktorý žalobca takisto citoval. Zo skutkových okolností danej veci je však zrejmé, že táto zásada sa aplikuje predovšetkým v súvislosti s nadobudnutými právami. Súdny dvor totiž v danej veci dospel k záveru, že Rada bola dlhodobo nečinná pri úprave výmenných kurzov mien členských štátov, v dôsledku čoho (neopodstatnene) rástla vyplácaná suma výsluhovej dávky, na ktorú vznikol nárok p. De Pascale ako bývalému úradníkovi Komisie. Po úprave výmenných kurzov mala táto dávka od októbra 1979 počas desiatich mesiacov klesnúť na menej než 50 % svojej pôvodnej výšky. Súdny dvor pritom zdôraznil, že desaťmesačné obdobie, počas ktorého má dávka takto radikálne poklesnúť, je nedostatočné a p. De Pascale bol sklamaný vo svojom legitímnom očakávaní v situácii, na ktorej vzniku sa nijako nepodieľal. Ako však už bolo uvedené, žalobcovi pred účinnosťou zákona č. 80/2013 Z. z. nevznikol ešte žiaden nárok, do ktorého by bolo týmto zákonom zasiahnuté, v dôsledku čoho nemožno hovoriť o žiadnom jeho legitímnom očakávaní ani v tom zmysle, ako ho vymedzuje uvedený rozsudok. Naopak, z judikatúry Súdneho dvora možno rovnako ako z citovaného nálezu ústavného súdu sp.zn. PL. ÚS 25/05 vyvodiť, že sa nemožno všeobecne spoliehať na to, že nedôjde k žiadnej zmene existujúceho právneho stavu, napríklad zmenou právneho predpisu, ak neboli osobitne povzbudzovaní, aby sa na orientovali na zotrvanie existujúceho stavu (v tomto zmysle napr. závery rozsudku z 2. februára 1996 v spojených veciach C-296/93 a C-307/93, Francúzsko a Írsko/Komisia).

IV.

Záver

28. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že odbor sociálneho zabezpečenia a aj žalovaný pri výpočte základu pre výpočet odchodného žalobcu správne postupovali podľa § 143ac ods. 1 a § 143ag zákona č. 328/2002 Z. z., keďže služobný pomer žalobcu trval menej ako desať rokov. Priemerný mesačný plat v súlade s § 60 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. vypočítali ako podiel súčtu dosiahnutých služobných plátov za obdobie trvania služobného pomeru a počtu dní v tomto období, vynásobený koeficientom 30,417. Z takto zisteného základu potom v súlade s § 33 ods. 2 cit. zák. v znení účinnom do 30. apríla 2013 (§ 143z ods. 1 cit. zák.) určili, že odchodné za deväť celých ukončených rokov predstavuje $(1 + 4 \times 0,5 =)$ trojnásobok vypočítaného základu. Rozsudok správneho súdu, ktorým bola správna žaloba žalobcu zamietnutá, je z rovnakých dôvodov zákonný a správny. Takisto bolo správne jeho rozhodnutie, že dôvody uvádzané žalobcom neopodstatňujú podanie návrhu ústavnému súdu podľa čl. 125 ústavy. Kasačná sťažnosť žalobcu tak nie dôvodná, a preto ju kasačný súd podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

29. 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 dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal.

30. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.