

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 9Sk/27/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6019200068
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 11. 2021
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2021:6019200068.2

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 člena senátu Mgr. Michala Novotného (sudca spravodajca) vo veci žalobcu: Q. P., N.. XX. N. XXXX, Y. XXXX/XX, D., proti žalovanej: Sociálna poisťovňa, ústredie, Ul. 29. augusta 8-10, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia zo 16. novembra 2018 č. XXX XXX XXXX X, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 26Sa/2/2019-56 z 20. januára 2020 takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

II. Účastníkom konania nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že žalobca bol od 1. septembra 1963 do 30. júna 1966 v učebnom pomere a od 1. júla 1966 do 30. novembra 1975 zamestnancom C.. Počas tohto obdobia od 2. augusta 1967 do 30. júla 1969 vykonal základnú vojenskú službu so zaradením do I. kategórie funkcií. Od 1. decembra 1975 až do 31. decembra 1998 bol príslušníkom Zboru národnej bezpečnosti, resp. Policajného zboru Slovenskej republiky so zaradením do I. kategórie funkcií a od 1. januára do 31. augusta 1999 so zaradením do III. pracovnej kategórie. Od 1. septembra 1999 do 31. marca 2001 bol úradom práce evidovaný ako uchádzač o zamestnanie. V období od 1. apríla 2001 do 6. júna 2005 bol ako zamestnanec spoločnosti J. prihlásený u žalovanej na povinné dôchodkové poistenie.

2. Orgán sociálneho zabezpečenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky rozhodnutím z 8. októbra 1999 žalobcovi s účinnosťou od 1. septembra 1999 priznala výsluhový príspevok podľa § 211 ods. 1 písm. d) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v sume 9.613 býv. Sk mesačne. Podľa odôvodnenia tohto rozhodnutia bol výsluhový príspevok priznaný za 25 skončených rokov služby podľa § 217 cit. zák.

3. Žalobca 20. júna 2006 požiadal žalovanú o výplatu starobného dôchodku zo systému sociálneho poistenia. Rozhodnutím z 26. júla 2006 žalovaná jeho žiadosť zamietla, pretože podľa nej mal žalobca dovŕšiť dôchodkový vek až v roku 2010. Toto rozhodnutie žalovaná neskôr nahradila rozhodnutím z 25. januára 2008, ktoré doplnila rozhodnutím z 10. februára 2009, podstatné dôvody však zostali rovnaké. Žalovaná vychádzala z názoru, že obdobie služby v I. kategórii funkcií bolo žalobcovi zohľadnené pri vymeraní výsluhového príspevku, preto ho podľa § 255 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení nemožno zohľadniť v systéme sociálneho poistenia. Uvedené rozhodnutia žalovanej boli

zrušené rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9 So 116/2009 s tým, že žalobca nezískal nárok na výsluhový dôchodok, ale len na výsluhový príspevok. V dôsledku toho žalovaná mala dobu jeho služby zohľadniť pri rozhodovaní o žiadosti o výplatu dôchodku.

4. Ďalším rozhodnutím z 13. decembra 2010 žalovaná od 7. júna 2005 priznala žalobcovi starobný dôchodok v sume 2.590 Sk s postupnými zvýšeniami až k 1. januáru 2011. Vyšla z toho, že dôchodkový vek navrhovateľa je 55 rokov podľa § 21 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení účinnom do 31. decembra 1999, keďže sa mu podľa § 14 cit. zák. zachovali nároky z I. a II. kategórie funkcií. Nárok na starobný dôchodok mu tak vznikol k 20. novembra 2003, pretože však nepretržite pracoval až do 31. decembra 2003, podľa § 261 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení sa mu starobný dôchodok mal určiť podľa uvedeného zákona. Pri výpočte priemerného osobného mzdového bodu podľa § 63 cit. zák. však žalovaná nezobrala do úvahy zárobky (vymeriavacie základy) dosiahnuté v období služby, za ktoré mu bol priznaný výsluhový príspevok. Následne takto vypočítaný starobný dôchodok s použitím čl. 33 ods. 2 Dohovoru o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach (č. 128), vyhláseného pod č. 416/1991 Zb. znížila pomerne k obdobiu výkonu služby. Toto rozhodnutie zrušil Krajský súd v Banskej Bystrici svojím rozsudkom sp. zn. 26 Sd 47/2011, v ktorom okrem iného vyslovil názor, že použitie Dohovoru č. 128 neprichádzalo do úvahy. Najvyšší súd jeho rozsudok potvrdil svojím rozsudkom 9 So 159/2011, tento právny názor však doň neprevzal. Žalovanej však vytkol, že nezohľadnenie zárobku za obdobie služby odporovalo § 12 ods. 2 zákona č. 100/1988 Zb.

5. Žalobca 29. apríla 2011, teda počas konania o jeho žiadosti, požiadal o zvýšenie starobného dôchodku, pretože bol znova povinne dôchodkovo poistený od 19. septembra 2007 až do 31. marca 2011.

6. Vychádzajúc z právnych záverov vyjadrených v rozsudku najvyššieho súdu žalovaná vydala 12. decembra 2012 nové rozhodnutie, ktoré neskôr nahradila rozhodnutím z 20. mája 2015. Ním žalobcovi od 7. júna 2005 priznala starobný dôchodok v sume 5.204 býv. Sk s neskoršími zvýšeniami až k 1. januáru 2015. Okamih vzniku nároku na tento dôchodok posúdila rovnako ako v predošlom rozhodnutí. Do obdobia dôchodkového poistenia započítala žalobcovi celé obdobie až do 6. júna 2005 vrátane obdobia služby, teda presne 40 rokov. Za rozhodujúce obdobie podľa § 63 ods. 7 zákona č. 461/2003 Z. z. považovala roky 1992 až 2002, teda takisto vrátane časti obdobia služby. V súlade s judikatúrou k čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 však takto určený starobný dôchodok znížila v pomere, ktorý zodpovedá pomeru doby služby zhodnotenej pre výsluhový príspevok (25 celých rokov) k celému obdobiu sociálneho poistenia (40 rokov). Najvyšší súd svojím rozsudkom sp.zn. 9So/57/2016 zrušil aj toto rozhodnutie. Postup žalovanej, ktorá na výpočet starobného dôchodku žalobcu použila čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 a starobný dôchodok znížila pomerne k dobe služby, považoval za správny. Ako nepreskúmateľný však hodnotil spôsob určenia priemerného mesačného zárobku podľa § 12 ods. 3 zákona č. 100/1988 Zb., pomerné zníženie starobného dôchodku vypočítaného podľa tohto zákona na účely porovnania výhodnejšej dávky podľa § 274 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Vytkol jej tiež, že opomenula vykonať prepočet podľa § 293k cit. zák.

7. Po vrátení veci žalovaná rozhodnutím z 25. mája 2018 č. XXX XXX XXXX X priznala žalobcovi od 7. júna 2005 starobný dôchodok 5.158 býv. Sk mesačne, ktorý zvýšila na 5.615 Sk od 1. júla 2005, na 5.950 Sk od 1. júla 2006, na 6.322 Sk od 1. júla 2007, na 6.639 Sk od 1. júla 2008, na 235,80 € od 1. januára 2009, na 243 € od 1. januára 2010 a na 247,40 € od 1. januára 2011. Okamih vzniku nároku na tento dôchodok posúdila rovnako ako v predošlých rozhodnutiach (20. november 2003). S použitím § 255 ods. 1 až 3 zákona č. 461/2003 Z. z. žalovaná uznala žalobcovi do vzniku nároku na starobný dôchodok celkovo 40 rokov sociálneho poistenia (od 1. septembra 1963 do 19. novembra 2003), do čoho započítala aj obdobie služobného pomeru v Zbore národnej bezpečnosti a Policajnom zbore. Za rozhodné obdobie považovala roky 1992 až 2002. Hodnotu priemerného osobného mzdového bodu podľa § 63 v spojení s § 263 ods. 1 cit. zák. ustálila na 1,5107. Na základe dôchodkovej hodnoty platnej k 7. júnu 2005 (195,31 Sk) žalovaná určila teoretickú výšku dôchodku k tomuto dňu na 11.803 Sk. Za obdobie od 20. novembra 2003 do 6. júna 2005 žalovaná uznala žalobcovi ďalších 523 dní dôchodkového poistenia, za ktoré mu podľa § 66 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. pripočítala k dôchodku ďalších 182,12657 Sk. Zároveň takto určenú sumu podľa toho istého ustanovenia zvýšila o ďalších 1.018,81 Sk. Celkovú teoretickú výšku dôchodku tak k 7. júnu 2005 určila na 13.003,93657 Sk. S použitím už citovaného čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 následne vypočítala pomernú časť dôchodku s vylúčením 25 celých rokov služby (t.j. vypočítanú teoretickú výšku zníženú o 25/41,4329), ktorá predstavovala 5.158 Sk. Tento nárok bol vyšší než nároky

vypočítané podľa zákona č. 100/1988 Zb. (§ 261 zákona č. 461/2003 Z. z.) a ani prepočet podľa § 293k zákona č. 461/2003 Z. z. na tom nič nezmenil. Preto ho žalovaná žalobcovi priznala a aj ďalej zvýšila podľa pravidiel v § 82 zákona č. 461/2003 Z. z.

8. Ďalším rozhodnutím zo 7. júna 2008 žalovaná od 1. apríla 2011 zvýšila žalobcovi starobný dôchodok na 255,90 € mesačne a ďalej na 264,40 € od 1. januára 2012, na 275,60 € od 1. januára 2013, na 284,40 € od 1. januára 2014, na 289,60 € od 1. januára 2015, na 291,50 € od 1. januára 2016, na 299,70 € od 1. januára 2017 a na 308,10 € od 1. januára 2018. Pri jeho vydaní vyšla z toho, že žalobcovo dôchodkové poistenie trvalo ešte aj od 19. septembra 2007 do 31. marca 2011 a počas neho získal osobné mzdové body v celkovej výške 1,7749. S použitím dôchodkovej hodnoty platnej k 1. aprílu 2011 (9,5756 €) tak žalobcovi patrí k už priznanému starobnému dôchodku 247,40 € ďalších 8,49786622 €. Celkovo mu teda patrilo 255,90 € a túto sumu žalovaná ďalej zvýšila podľa pravidiel v § 82 zákona č. 461/2003 Z. z.

9. Odvolania žalobcu proti týmto rozhodnutiam zamietol generálny riaditeľ žalovanej tu napadnutým rozhodnutím zo 16. novembra 2018 č. XXX XXX XXXX X. Stotožnil sa so závermi ústredia žalovanej, z ktorých vychádzalo rozhodnutie z 25. mája 2018, pretože rešpektovali záväzné právne názory vyslovené súdmi v ich zrušujúcich rozsudkoch. Za správne považoval aj použitie čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128, keďže žalobcovi vznikol nárok na výsluhový príspevok aj na starobný dôchodok. Starobný dôchodok mu však bolo potrebné znížiť, inak by za tú istú sociálnu udalosť poberal dávku dvakrát. Za správne považoval generálny riaditeľ žalovanej aj rozhodnutie zo 7. júna 2018, ktorým nebolo rozhodnuté o nároku na starobný dôchodok, len o jeho zvýšení v dôsledku ďalších období dôchodkového poistenia.

10. Správnu žalobu žalobcu proti tomuto rozhodnutiu správny súd tu napadnutým rozsudkom zamietol. Neprijal námietku žalobcu, že postupom podľa čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 mu nebolo možné znížiť starobný dôchodok zo sociálneho poistenia. Tento postup podľa správneho súdu vyplýva z judikatúry najvyššieho súdu, ktorý ho zopakoval aj v tejto veci v poslednom zrušujúcom rozsudku sp. zn. 9 So 57/2016. Právnym názorom najvyššieho súdu bola žalovaná viazaná a musela sa ním spravovať. Dohovor č. 128 je medzinárodná zmluva, ktorá má podľa správneho súdu prednosť aj pred zákonom č. 461/2003 Z. z. a zaväzuje aj žalovanú, čo bolo takisto vyslovené v rozhodovacej praxi najvyššieho súdu. Námietku, že súdy nie sú viazané judikatúrou, správny súd neakceptoval, pretože viazanosť judikatúrou je prejavom princípu právnej istoty podľa čl. 2 ods. 2 CSP, ktorý sa použije aj v konaní podľa Správneho súdneho poriadku (čl. 5 ods. 1). Výsluhový príspevok vyplácaný žalobcovi sa podľa § 124 zákona č. 328/2002 Z. z. považuje za dávku v starobe, ktorá podlieha čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128. Na rozdiel od žalobcu nepovažoval za záväzný právny názor vyslovený vo svojom skoršom rozsudku sp. zn. 26 Sd 47/2011, pretože najvyšší súd v odvolacom konaní vyslovil, že nie je správny. Žalovaná bola potom viazaná právnym názorom najvyššieho súdu, nie správneho súdu. Správny súd nesúhlasil ani s námietkou, že žalovaná rozhodla podľa neúčinného právneho predpisu, keď vo svojom rozhodnutí citovala zákon č. 100/1988 Zb. Použiť ustanovenia tohto (hoci aj zrušeného) zákona totiž musela na základe § 261 a § 274 zákona č. 461/2003 Z. z. Postup, ktorý voči žalobcovi aplikovala žalovaná, nepovažoval správny súd za diskriminačný; práve naopak, postup, ktorého sa žalobca domáhal, by ho zvýhodnil oproti iným poistencom. Rozhodnutia žalovanej podľa správneho súdu vyhovujú požiadavkám podľa § 209 ods. 6, § 211 a § 215 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z., z ktorých nevyplýva, že by rozhodnutie muselo byť na formulári a doručené žalobcovi s originálnym podpisom. To, že rozhodnutia, ktoré sú predmetom preskúmania, neboli žalobcovi doručené do vlastných rúk, vyplýva z § 213 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. Správny súd nesúhlasil ani s tým, že by napadnuté rozhodnutia boli nepreskúmateľné, pretože výrok aj ich odôvodnenie zodpovedali zákonu a boli vydané na to oprávneným orgánom podľa § 215 ods. 4 a § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Žalovaná v nich zrozumiteľne vysvetlila svoje úvahy pri aplikácii čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 odkazom na judikatúru, v čom správny súd nevidel žiaden nedostatok, a to už kvôli princípu právnej istoty.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

11. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia napadnutého rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konania, eventuálne jeho zmeny tak, že sa zruší rozhodnutie žalovanej a vec sa jej vráti na ďalšie konanie. Na úvod kasačnej sťažnosti navrhol, aby jej bol priznaný odkladný účinok, tento návrh však zamietol ešte najvyšší súd uznesením z 30. júna 2021. Podľa § 440 ods. 1 písm. d) SSP žalobca namietol, že vo veci sa už skôr právoplatne rozhodlo. Takým rozhodnutím je podľa neho právoplatný rozsudok správneho súdu sp. zn. 26 Sd 47/2011, ktorý bol potvrdený rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn.

9 So 159/2011. V nich boli vyslovené určité právne názory a žalovaná, ako aj súdy mohli v ďalšom konaní postupovať len v súlade s nimi. Tieto rozsudky nestanovili, že by žalobcov starobný dôchodok mal byť akokoľvek krátený, pretože správny súd vyslovil, že výsluhový príspevok a starobný dôchodok nekryjú tú istú sociálnu udalosť, preto sa na ich súbeh čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 nevzťahuje. Ďalej žalobca podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP namietol, že správny súd nedostatočne reagoval na jeho námietky, že rozhodnutie nemá potrebné náležitosti. Rozhodnutie nie je opatrené pečiatkou generálneho riaditeľa ani jeho podpisom. Ani v spise predloženom žalovanou sa nenachádzal originál rozhodnutia, ktorý by bol vlastnoručne podpísaný generálnym riaditeľom žalovanej; právne predpisy nedovoľujú nahradiť podpis odtlačkom pečiatky. Správny súd nepreskúmal žalobu komplexne a nezohľadnil veľké množstvo podstatných ustanovení Dohovoru č. 128, ústavy, Charty základných práv Európskej únie, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (vyhláseného pod č. 209/1992 Zb.), jeho dodatkového protokolu a protokolu č. 12. Názor o aplikácii čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 si správny súd vytvoril len na základe judikatúry, bez toho, aby na to mal zákonný podklad, čím si osvojil oprávnenia zákonodarcu. Podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP žalobca zopakoval svoje žalobné body (citácia neúčinného zákona č. 100/1988 Zb. vo výroku rozhodnutia, nesprávna výška priznaného dôchodku, zákaz súdom dotvárať si právo a osvojovať si oprávnenia zákonodarcu, charakter rozsudku sp. zn. 9/So/57/2016 ako paaktu, pretože najvyšší súd rozhodol ultra vires, nerešpektovanie právoplatného vyriešenia otázky krátenia dôchodku, svojvoľné uplatnenie právomoci správnych orgánov v rozpore s judikatúrou ústavného súdu, rozpor s čl. 34 Charty základných práv a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd), ako aj ďalšie argumenty, ktorými tieto body rozvinul na pojednávaní. Za podstatné pre posúdenie veci považoval tieto argumenty: všeobecné súdy sú pri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy viazané zákonom, ich vytváranie patrí zákonodarcovi; čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 nie je priamo záväzný a použiteľný na krátenie sumy dôchodku, pretože takéto opatrenie môže zmluvný štát vykonať len zákonom [v zmysle čl. 1 písm. b) tohto Dohovoru]; právny názor vyslovený v rozsudku sp. zn. 9 So 57/2016 je dotváraním práva, na ktoré súd nie je oprávnený; zmyslom Dohovoru č. 128 nie je krátiť, ale zaručiť poskytovanie starobného dôchodku určitým osobám; na vykonanie tohto dohovoru, ako aj čl. 39 ústavy je nevyhnutné prijať zákon a právne názory vyjadrené v rozsudku sp. zn. 9 So/57/2016 sú popretím jasného znenia tohto dohovoru; vnútroštátne zákonodarstvo neurčuje rozsah krátenia starobného dôchodku; právne názory súdov na jeho krátenie sú tak len vyjadrením predstavy de lege ferenda; žalobca tak má nárok tak na starobný dôchodok zo systému sociálneho poistenia, ako aj na výsluhový príspevok, ktorý však nie je dávkou zabezpečenia v starobe, a zo žiadneho právneho predpisu nevyplýva možnosť krátiť nárok žalobcu na starobný dôchodok. Rozsudok správneho súdu tak spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci.

12. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadрила.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

13. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý 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) a bez ohľadu na uplatnené kasačné body (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP).

III.A Prekážka rozhodnutej veci

14. Žalobca v kasačnom konaní opakuje svoju námietku, že rozhodovaniu správneho súdu bránila prekážka rozhodnutej veci. Podľa § 145 ods. 5 SSP pritom platí, že len čo sa o veci právoplatne rozhodlo, nemôže sa prejednávať a rozhodovať znova. Podľa § 6 ods. 1 SSP (a podobne tiež podľa § 244 OSP účinného do 30. júna 2016) však správne súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou týchto orgánov a rozhodujú v iných veciach. „Vecou“ v zmysle § 145 ods. 5 SSP je teda preskúmanie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ak ide o správnu žalobu, prípadne nečinnosť v konkrétnom konaní alebo konkrétny iný zásah, ak ide o žaloby podľa § 242 alebo § 252 SSP. Vecou, o ktorej sa právoplatne rozhodlo, nie je samotný predmet administratívneho konania, okrem prípadu, že správny súd rozhodol o peňažnej moderácii podľa § 192 SSP alebo sankčnej moderácii podľa § 198 SSP. Vecou, o ktorej sa rozhodlo v zmysle citovaných ustanovení, nie je ani samotný právny názor na určitú otázku vyjadrený v rozhodnutí správneho súdu. Ak teda aj správne súdy vyjadrili určitý právny názor na určitý problém, neznamená to, že by im ustanovenie § 145 ods. 5 SSP bránilo zaoberať sa právnym posúdením tohto

problému znova na základe správnej žaloby podanej proti inému (následnému) rozhodnutiu orgánu verejnej správy.

15. Žalovaná svojím rozhodnutím z 13. decembra 2010 priznala žalobcovi starobný dôchodok od 7. júna 2005 spolu s následnými zvýšeniami. Jeho sumu určila tak, že jednak nezohľadnila zárobky (vymeriavacie základy) žalobcu dosiahnuté za obdobie služby, ktoré bolo zohľadnené pri určení výsluhového príspevku, a jednak jeho sumu krátila o časť zodpovedajúcu pomeru obdobia tejto služby k celkovej zohľadnenej dobe sociálneho poistenia. Správny súd toto rozhodnutie svojím rozsudkom č. k. 26 Sd 47/2011-25 zrušil, najvyšší súd tento rozsudok potvrdil svojím rozsudkom sp. zn. 9 So 159/2011 z 31. októbra 2012 (nie sp.zn. 9So/11/2014, ako mylne uvádzal správny súd), čím oba rozsudky nadobudli právoplatnosť. Vecou, o ktorej sa rozhodovalo v opísanom konaní, tak bolo preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej z 13. decembra 2010, nie otázka existencie a výšky nároku žalobcu na starobný dôchodok. O tejto veci (starobnom dôchodku) totiž nerozhodujú správne súdy, ale žalovaná. Žalovaná následne vydala o nároku žalobcu ďalšie rozhodnutie z 12. decembra 2012, ktoré bolo takisto zrušené ďalším rozsudkom najvyššieho súdu sp.zn. 9So/57/2016. V tu prerokúvanej veci je predmetom prieskumu rozhodnutie žalovanej zo 16. novembra 2018, ktorým boli potvrdené rozhodnutie z 25. mája 2018 v spojení s rozhodnutím zo 7. júna 2018. Predmetom tohto konania teda nie je to isté rozhodnutie, ktoré bolo predmetom konania správneho súdu sp. zn. 26 Sd 47/2011. Otázka, či správny súd v konaní sp. zn. 26 Sd 47/2011 vyslovil určité právne názory a či ich v ďalšom konaní rešpektoval orgán verejnej správy a následne správny súd, ktorý preskúmaval jeho nové rozhodnutie, nie je otázka prekážky rozhodnutej veci v zmysle § 145 ods. 5 SSP, ale otázka správnosti či nesprávnosti právneho posúdenia v zmysle § 191 ods. 1 písm. c) a § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP.

III.B Námetka porušenia práva na spravodlivý proces

16. Kasačný súd sa nestotožňuje s námietkami žalobcu, že bolo porušené jeho právo na spravodlivý proces tým, že rozsudok nie je náležite odôvodnený. Podľa § 139 ods. 2 SSP správny súd v odôvodnení rozsudku uvedie, stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov účastníkov, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Podľa judikatúry ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva súd nie je povinný dať podrobnú odpoveď na každý jeden argument alebo tvrdenie účastníka, ale postačí sa vyrovnáť s argumentami podstatnými (porov. z posledného obdobia napríklad uznesenia sp. zn. I. ÚS 398/2021, I. ÚS 421/2021 alebo nález sp. zn. I. ÚS 177/2021 a v nich citovanú prejudikáciu).

17. Správny súd sa vo svojom rozsudku vyrovnal 1. s námietkou žalobcu, že rozhodnutie nebolo vlastnoručne podpísané generálnym riaditeľom žalovaného (odsek 72 napadnutého rozsudku), ako aj 2. s námietkou, že nemal byť aplikovaný Dohovor č. 128 (ods. 64 a 73 napadnutého rozsudku). K prvej námietke poukázal na § 211 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorý upravuje osobitné náležitosti rozhodnutie vyhotoveného s použitím výpočtovej techniky. K druhej námietke správny súd citoval ustálenú rozhodovaciu prax, ktorá sa opakovane zaoberala výkladom čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128, a v tejto súvislosti zdôraznil princíp právnej istoty. Odpovede, ktoré správny súd dal sťažovateľovi, sú podľa kasačného súdu dostatočné a zrozumiteľné, preto odôvodnenie vyhovuje ustanoveniu § 139 ods. 2 SSP. Napokon, sám žalobca so závermi správneho súdu intenzívne polemizuje, čo už samo osebe naznačuje, že odôvodnenie správneho súdu poskytlo sťažovateľovi dostatok argumentov, na ktorých mohol svoju polemiku vystavať.

III.C Aplikácia Dohovoru č. 128

18. Veľká skupina námietok žalobcu smeruje proti právnomu záveru správneho súdu o použití Dohovoru č. 128. Žalobca však v tomto smere celkom vedome ignoruje, že väčšina týchto právnych otázok bola už vyriešená predošlými rozhodnutiami súdov v jeho veci, vrátane posledného rozsudku najvyššieho súdu č. k. 9 So 57/2016 z 28. februára 2018. Žalobca tento rozsudok napadol ústavnou sťažnosťou, ktorú ústavný súd odmietol uznesením č.k. IV. ÚS 413/2018-20 z dôvodu, že po zrušení jej rozhodnutí bude musieť žalovaná vydať nové rozhodnutia, v ktorých sa má vyrovnáť aj so žalobcovými argumentami. Ústavný súd nemal pochybnosti, že uvedený rozsudok najvyššieho súdu je platným právnym aktom s plnohodnotnými právnymi účinkami. Napriek tomu ho však žalobca vo svojej kasačnej sťažnosti označuje za „paakt“, pretože vraj nebol vydaný v rozsahu právomoci súdu.

19. Ustanovenie čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 ustanovuje, že ak má alebo by mala inak chránená osoba nárok na dávku ustanovenú v tomto Dohovore a ak dostáva inú peňažnú dávku sociálneho zabezpečenia za tú istú sociálnu udalosť, môžu sa dávky podľa tohto Dohovoru krátiť alebo zastaviť za určených podmienok a v určenom rozsahu za podmienky, že časť dávok, ktorá sa kráti alebo je zastavená, nepresahuje druhú dávku. Tento dohovor bol ratifikovaný Československou socialistickou republikou a bol vyhlásený v Zbierke zákonov 25. októbra 1991. Judikatúra najvyššieho súdu (porov. rozsudok sp.zn. 9So/139/2012, judikát R 48/2015, ale aj rozhodnutia sp. zn. 9 So 11/2014 a 9 So 57/2016 vydané vo veci žalobcu) považuje tento dohovor za medzinárodnú zmluvu, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb. Podľa ústavného súdu však Dohovor č. 128 zaväzuje len štát, ale nezakladá práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb tak, aby úprava v nich mala prednosť pred zákonom [uznesenie č. k. II. ÚS 588/2017-51; podobne napr. rozsudok švajčiarskeho Spolkového súdu (Bundesgericht, Tribunal fédéral, Tribunale federale, Tribunal federal) z 23. októbra 1985 uverejnený pod č. BGE 111 V 201].

20. Ústavný súd však uznal, že tento dohovor má význam pri výklade právnych predpisov o sociálnom zabezpečení (porov. uznesenie č. k. II. ÚS 389/2017-18). V tomto uznesení ústavný súd (s odkazom najmä na nález sp. zn. PL. ÚS 16/2017) zdôraznil aj to, bez využitia tohto dohovoru pri aplikácii zákona č. 461/2003 Z. z. by žalovaná nemohla pre účely nároku a výšky starobného dôchodku vôbec započítavať dobu služby v Policajnom zbore, pokiaľ zakladala nárok na výsluhový dôchodok podľa zákona č. 328/2002 Z. z. Zákon č. 461/2003 Z. z. totiž v § 60 ods. 2 a § 255 ods. 5 vylúčil možnosť započítania takéhoto obdobia do obdobia dôchodkového poistenia. Zohľadnenie týchto období v systéme sociálneho zabezpečenia je možné práve a len vďaka výkladu, ku ktorému dospel vo svojich rozhodnutiach najvyšší súd s využitím citovaného čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128. Inak povedané, práve táto judikatúra najvyššieho súdu umožnila započítavať obdobie služby v osobitnom systéme (výsluhového zabezpečenia) do dĺžky poistenia vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia. Preto je zo strany oprávnených osôb účelové následne spochybňovať v nej upravený mechanizmus krátenia starobného dôchodku z dôchodkového poistenia (porov. uznesenia sp. zn. IV. ÚS 624/2018 a III. ÚS 41/2021).

21. Z uvedených dôvodov nemožno akceptovať argumentáciu žalobcu, že v prerokúvanej veci viedla aplikácia čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 bez dostatočného zákonného podkladu k zníženiu jeho dôchodkových nárokov. Žalobca vykonával službu v Zbore národnej bezpečnosti, resp. v Policajnom zbore viac než 25 rokov, z toho viac než 20 rokov v I. kategórii funkcií v zmysle § 130 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb. V zmysle záväzného právneho názoru najvyššieho súdu vysloveného v rozsudku sp. zn. 9 So 116/2009 sa mu zachovali nároky z I. kategórie funkcií aj v podobe vzniku nároku na starobný dôchodok dovŕšením veku 55 rokov v zmysle § 132 ods. 1 písm. a) cit. zák., teda k 20. novembru 2003. Podľa § 6 ods. 1 písm. b) cit. zák. v znení účinnom k tomuto dňu boli na dôchodkovom zabezpečení zúčastnení okrem iného príslušníci Policajného zboru, ktorým za výkon profesionálnej služby nevznikol nárok na výsluhový dôchodok podľa osobitného predpisu (t. j. zákona č. 328/2002 Z. z.). Podľa § 21 ods. 3 cit. zák. sa policajtovi do doby zamestnania potrebnej na nárok na starobný dôchodok nezapočítava profesionálna služba, ak túto službu vykonával v rozsahu zakladajúcom nárok na výsluhový dôchodok.

22. Výsluhový dôchodok bol k 20. novembru 2003 upravený v zákone č. 328/2002 Z.z. účinnom od 1. júla 2002. Žalobcovi bol však za 25 rokov služby rozhodnutím ministerstva vnútra z 8. októbra 1999 priznaný výsluhový príspevok podľa § 211 ods. 1 písm. d) zákona č. 73/1998 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra 1999, teda ešte pred účinnosťou tohto zákona. Podľa § 124 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. sa tieto výsluhové príspevky od účinnosti tohto zákona považovali za výsluhové dôchodky. Vychádzajúc z citovaných ustanovení by tak bolo nutné dôjsť k tomu, že ak mal žalobca k 20. novembru 2003 nárok na výsluhový dôchodok, podľa § 21 ods. 3 zákona č. 100/1988 Zb. v znení účinnom k tomuto dňu by mu nebola do doby zamestnania vôbec započítaná doba 25 rokov služby, pretože bola zohľadnená pri posudzovaní nároku na výsluhový dôchodok. Žalobca v tomto smere aj v kasačnej sťažnosti opakuje svoju námietku, že jemu nebol priznaný výsluhový dôchodok, ale výsluhový príspevok, ktorý nie je dávkou v starobe a ani sa ňou nestal. Tým však opomína, že najvyšší súd už v predošlom zrušujúcom rozsudku sp. zn. 9 So 57/2016 podal záväzný výklad § 124 ods. 2 zákona č. 328/2002 Z. z. práve z hľadiska jeho účinkov na nároky, ktoré sú na výsluhový dôchodok viazané. Najvyšší súd pri jeho výklade zdôraznil, že podľa dôvodovej správy je zmyslom citovaného ustanovenia to, aby sa doterajší dlhodobo poskytovaný výsluhový príspevok stal výsluhovým dôchodkom. Kasačný súd už len dopĺňa, že formulácia § 124 ods. 2 cit. zák. („výsluhové príspevky... sa považujú za výsluhové dôchodky...“) je

celkom obvyklou formuláciou prechodných ustanovení a ich cieľom je zmeniť (transformovať) doterajšie právne inštitúty na nové právne inštitúty. Dôvodová správa k zákonu č. 328/2002 Z. z. takisto výslovne zdôraznila, že § 124 až 140 predstavujú „súbor ustanovení upravujúcich transformáciu doterajších dávok do nového systému“ (Národná rada Slovenskej republiky, II. volebné obdobie, tlač 1379). Podobnú formuláciu používa napr. aj čl. 154 ods. 2 a 4 ústavy, podľa ktorých sa vláda a sudcovia ustanovení do funkcie podľa doterajších predpisov považujú za vládu a sudcov podľa ústavy. Nikdy pritom nebolo relevantných pochybností, že týmto ustanovením sa dovtedajšia vláda a dovtedajší sudcovia stali vládou a sudcami v zmysle ústavy, nielen sa za nich „považovali“.

23. Vychádzajúc z uvedených ustanovení, ako aj právneho názoru vysloveného v označenom rozsudku sp. zn. 9 So 57/2016 tak žalobcu, ktorému pred 1. júlom 2002 vznikol nárok na výsluhový príspevok, bolo od tohto dňa potrebné považovať za osobu, ktorá má nárok na výsluhový dôchodok v zmysle zákona č. 328/2002 Z. z. Kvôli tomu tak žalobcovi k 20. novembru 2003, kedy dovŕšil vek 55 rokov a mal mu vzniknúť nárok na starobný dôchodok, podľa § 21 ods. 3 zákona č. 100/1988 Zb. nemali byť do doby zamestnania vôbec započítané doby služby. Po vylúčení týchto dôb by ale žalobca celkom zreteľne nedosiahol dobu zamestnania 25 rokov ani so započítaním náhradných dôb, v dôsledku čoho by mu podľa § 21 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb. nevznikol nárok na starobný dôchodok zo sociálneho zabezpečenia. Nevznikol by mu ale ani nárok na pomerný starobný dôchodok podľa § 26 cit. zák. Inak povedané, žalobca by pri takomto výklade nemal popri výsluhovom dôchodku nárok na žiaden dôchodok zo sociálneho zabezpečenia. Ako uviedol ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 16/2017, príčinou tohto stavu je okolnosť, že zákon č. 328/2002 Z. z. a zákon č. 461/2003 Z. z. (resp. od 1. júla 2002 do 31. decembra 2003 zákon č. 100/1988 Zb.) upravujú dva samostatné vedľa seba stojace sociálne systémy, ktoré poskytujú zabezpečenie (okrem iného) v starobe pre iný okruh osôb a za iných podmienok ustanovených týmito zákonmi.

24. Práve použitím čl. 33 ods. 2 Dohovoru č. 128 však judikatúra najvyššieho súdu umožnila žalobcovi získať aj časť starobného dôchodku zo systému sociálneho zabezpečenia, resp. sociálneho poistenia. Ak sa teda žalobca použitiu tohto dohovoru protiví a ak by mu kasačný súd mal vyhovieť, viedlo by to len k tomu, že by žalobcovi nebol priznaný žiaden starobný dôchodok zo sociálneho poistenia, a nie k tomu, že by sa mu tento starobný dôchodok priznal v plnej výške. Zrušenie napadnutého rozhodnutia, ktoré je inak v súlade s ustálenou judikatúrou najvyššieho súdu citovanou v predošlom texte, a následné nové konanie by teda nepriniesli žiadne zlepšenie situácie žalobcu, ale len jej zhoršenie. Ako totiž uznáva sám žalobca, na vykonanie citovaného článku Dohovoru č. 128 nebol prijatý žiaden osobitný zákon, ba naopak: platné zákony pomerne jasne vylučujú súbežné zohľadňovanie dôb zamestnania (služby) tak v systéme výsluhového zabezpečenia, ako aj v systéme sociálneho poistenia.

25. Žalovaná tak postupovala v súlade s citovaným ustanovením Dohovoru č. 128, ako jej to ukladala ustálená prax najvyššieho súdu, v dôsledku čoho pri výpočte starobného dôchodku žalobcu podľa § 261 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. najskôr vypočítala jeho teoretickú výšku aj so zohľadnením období služby, ktoré by inak podľa § 255 ods. 5 a § 60 ods. 2 cit. zák. nemali byť vôbec zohľadnené. Z odôvodnenia rozhodnutí žalovanej z 25. mája 2018 aj 16. novembra 2018 potom vyplýva, že žalovaná v súlade s § 61, 62 a 63 cit. zák. určila osobné mzdové body a priemerný osobný mzdový bod a na ich základe spolu so zistenou dobou poistenia podľa § 66 ods. 1 a 2 cit. zák. vypočítal výšku starobného dôchodku pripadajúcu na obdobie sociálneho poistenia s vylúčením období služby podľa § 60 ods. 2 a § 255 ods. 5 zákona č. 461/2003 Z. z. Rovnako správne postupovala žalovaná aj pri výpočte teoretickej výšky starobného dôchodku podľa zákona č. 100/1988 Zb. v zmysle § 261 zákona č. 461/2003 Z. z. Na základe toho tak kasačný súd súhlasí so správnym súdom, že napadnuté rozhodnutie žalované boli vydané v súlade so zákonom.

26. Žalobca sa vo svojich podaniach a osobitne kasačnej sťažnosti dovoľáva aj veľkého množstva ustanovení rôznych medzinárodnoprávných aktov. Pokiaľ ide o namietané porušenie čl. 14 Dohovoru v spojení s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru, postačí tu poukázať napríklad na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 11. decembra 2018, Persjanow proti Poľsku, sťažnosť č. 39247/12, ktorý sa týkal obdobnej skutkovej situácie (zánik nároku vojaka na výsluhový dôchodok, ak požiadal o priznanie starobného dôchodku zo všeobecného systému sociálneho zabezpečenia). Podľa názoru ESĽP je pre posúdenie, či došlo k zásahu do majetku, potrebné vychádzať z vnútroštátneho práva účinného v čase zásahu. Ak dotknutá osoba nespĺnila alebo prestane spĺňať podmienky, ktoré ustanovuje vnútroštátne právo na priznanie určitej dávky alebo dôchodku, potom nejde o zásah do práva

podľa čl. 1 Dodatočného protokolu, ak sa tieto podmienky zmenia skôr, než sťažovateľ získal nárok na určitú dávku (ods. 45 cit. rozhodnutia). V prerokúvanej veci už bolo vysvetlené, že systém výsluhového zabezpečenia bol od všeobecného systému sociálneho poistenia oddelený od 1. júla 2002 (účinnosťou zákona č. 328/2002 Z. z.). Žalobca nezískal pred týmto dátumom žiaden nárok zo systému sociálneho zabezpečenia (sociálneho poistenia), takže mu do tohto nároku ani nemohlo byť zasiahnuté. Čl. 14 Dohovoru sa týka len užívania práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom, takže nemá autonómny význam. Keďže podľa už uvedeného nie je v prípade žalobcu aplikovateľný čl. 1 Dodatočného protokolu, nemôže sa dovolávať ani čl. 14 (porov. cit. rozhodnutie ESLP, ods. 54 a 55). Protokol č. 12 sa žalobca nemôže dovolávať už preto, že tento protokol Slovenská republika zatiaľ neratifikovala, čo je podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR nevyhnutným predpokladom záväznosti a aplikácie každej medzinárodnej zmluvy (porov. rozhodnutie ESLP z 21. mája 2013, Fehér a Dolník proti Slovensku, sťažnosti č. 14927/12 a 30415/12, ods. 53 až 55, ako aj aktuálny stav pripomienkového konania k tomuto protokolu na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2021/420>).

27. Neúčelné sú aj poukazy žalobcu na čl. 34 Charty základných práv Európskej únie. Podľa odseku 1 citovaného článku 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 určitý dôchodok alebo jeho výšku.

28. Podľa čl. 34 ods. 2 Charty každý, kto má bydlisko alebo sa oprávnenne pohybuje v rámci Európskej únie, má právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne výhody v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou. Slovenské znenie citovaného ustanovenia je predovšetkým v rozpore s inými jazykovými verziami, ktoré zreteľne smerujú k tomu, že obsahom tohto článku je zákaz diskriminácie migrujúcich pracovníkov (napr. české znenie „kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie“, anglické „residing and moving legally within the European Union“, nemecké „der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt“ alebo francúzske „qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union“). Podobne aj úradné vysvetlivky k Charte (Ú. v. EÚ zo 14. decembra 2017, C 303, s. 17) zdôrazňujú, že toto ustanovenie zohľadňuje pravidlá vyplývajúce z nariadenia (EHS) č. 1408/71 [v súčasnosti nahradené nariadením (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia]. Zo skutkového stavu zisteného v prerokúvanej veci je však zrejmé, že žalobca nikdy nevyužil slobodu usadiť sa v inom členskom štáte Európskej únie na účely výkonu zamestnania, ale všetky svoje nároky odvodzuje len zo zamestnania v Slovenskej republike, preto nespadá pod vecný rozsah citovaného ustanovenia. Okrem toho však aj judikatúra Súdneho dvora zdôrazňuje, že právo stanoviť podmienky nároku na dávku sociálneho zabezpečenia v zásade patrí zákonodarcovi každého členského štátu (porov. napr. rozsudok zo 14. júna 2016 vo veci C-308/14, Komisia/Spojené kráľovstvo, ods. 65, a tam citovaná prejudikatúra).

IV.

Záver

29. Na základe uvedeného tak kasačný súd zistil, 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.

30. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 a 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca nebol vo veci úspešný a žalovaná síce vo veci úspech mala, no kasačný súd nezistil dôvody, aby sa jej nárok na náhradu trov priznal.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.