



GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
ODBOR LEGISLATÍVY A ÚSTAVNÉHO PRÁVA
Štúrova 2, 812 85 Bratislava 1

1 GÚp 56/15/1000-4

Bratislava 23. marca 2016

Vážený pán
Ing. Eduard Kereszteši
Partizánska 41
038 61 Vrútky

Vec: Podnet na podanie návrhu na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Na odbor legislatívy a ústavného práva Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky bol dňa 10. decembra 2015 doručený Váš podnet zo dňa 9. decembra 2015 vo veci podania návrhu na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Vaše obsahovo totožné podanie bolo opätovne doručené Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky aj dňa 14. decembra 2015 a dňa 16. decembra 2015.

Žiadate, aby generálny prokurátor Slovenskej republiky využil svoju ústavnú právomoc a inicioval pred ústavným súdom konanie o súlade právnych predpisov. Podľa Vášho podnetu je nevalorizácia výsluhových dôchodkov v roku 2012 v rozpore s ústavou. V tejto súvislosti napádate ustanovenie § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podnet ste podali v súvislosti s nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 27/2015 zo dňa 25. novembra 2015, ktorým bolo tzv. zmrazenie platov sudcov posúdené ako protiústavné. V tejto súvislosti je podľa Vášho podnetu potrebné nález aplikovať aj na zmrazenie výsluhových dôchodkov.

K Vášmu podnetu uvádzam tieto právne významné skutočnosti:

Nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 27/2015 zo dňa 25. novembra 2015 ústavný súd rozhodol, že

1. Ustanovenia § 291 ods. 4 a 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v spojení s § 151za zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacích a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ústavy.

2. Ustanovenie § 291 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 144 ústavy.

Týmto nálezom ústavný súd rozhodol o platových pomeroch sudcov. Jeho aplikácia, resp. aplikácia v ňom uvedených právnych záverov na výsluhové dôchodky neprichádza do úvahy z podstaty veci. Výsluhové dôchodky predstavujú peňažnú dávku dôchodkového zabezpečenia výsluhových dôchodcov. Jej vyplácanie je postavené na celkom odlišnom právnom základe, ako vyplácanie plátov sudcov. V prípade plátu sudcu sa jedná o mzdový nárok za vykonanú prácu. Rovnako je rozdielna skupina adresátov tejto právnej úpravy - jedná sa o sudcov, ktorí sú v aktívnom služobnom pomere. Nie je preto možné hovoriť o diskriminácii výsluhových dôchodcov v porovnaní so sudcami. Rovnakým spôsobom sú odlišnou skupinou poberatelia výsluhových dôchodkov v porovnaní so starobnými dôchodcami. Aj keď starobné dôchodky môžu byť odlišné, rovnako ako vek na odchod do dôchodku, nie je možné rovnako hovoriť o ich diskriminácii v porovnaní s výsluhovými dôchodcami z dôvodu, že sa jedná o dve odlišné skupiny adresátov právnych noriem, u ktorých je ich právny status, resp. právne nároky z neho vyplývajúce upravené rozdielnymi právnymi normami. V tejto súvislosti poukazujem na ustálenú judikatúru ústavného súdu napr. PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 23/05, PL. ÚS 19/09 a PL. ÚS 13/09. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi zaviedol ústavnoprávny test diskriminácie. Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že sa s určitou osobou zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria. Práve z vyššie uvedených dôvodov by nebolo možné podrobiť testu diskriminácie plátov sudcov a dôchodkové dávky výsluhových dôchodcov. O diskrimináciu by mohlo ísť len vtedy, ak by na základe právnej úpravy vznikli v rámci skupiny výsluhových dôchodcov neodôvodnené rozdiely.

K ďalším Vaším námietkam obsiahnutým v podnete uvádzam, že tieto boli už Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky posúdené na základe skorších podnetov výsluhových dôchodcov. Z uvedených dôvodov poukazujem na upovedomenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky pod sp. zn. GÚs 232/2012-4 z 27. novembra 2012. Keďže sa s právnymi závermi v ňom obsiahnutými bez výhrad stotožňujem, poukazujem na závery v ňom uvedené:

„K jednotlivým námietkam treba uviesť:

I. K porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy

A. Podávateľ namietal „Vady legislatívneho procesu“ spočívajúce v absencii naplnenia hmotnoprávných podmienok pre skrátené legislatívne konanie, upravených v ustanovení § 89 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého sa národná rada môže na návrh vlády uznieť na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona len za mimoriadnych

okolností, keď môže dôjsť k ohrozeniu základných ľudských práv a slobôd alebo bezpečnosti alebo ak hrozia štátu značné hospodárske škody (ods. 1). O skrátrenom legislatívnom konaní môže národná rada rozhodnúť a vtedy, ak si rozhodnutie Rady bezpečnosti Organizácie Spojených národov o akciách na zabezpečenie medzinárodného mieru a bezpečnosti vydané podľa čl. 41 Charty Organizácie Spojených národov vyžaduje neodkladné prijatie zákona (ods. 2).

V danom prípade sa Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) 20. júna 2012 uzniesla na zákone č. 185/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Návrh zákona podal 17. apríla 2012 poslanec národnej rady Richard Raši. Rozhodnutím národnej rady v prvom čítaní (č. 29 zo 16. mája 2012) bol návrh pridelený na prerokovanie výborom národnej rady, ústavnoprávnemu, pre financie a rozpočet a pre zdravotníctvo.

Výbor pre financie a rozpočet uznesením č. 25 z 13. júna 2012 vyjadril svoj súhlas s návrhom poslanca Richarda Rašiho na vydanie ním predloženého zákona a odporučil ho národnej rade schváliť s pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi, pričom v bode 16. prílohy uznesenia navrhol vložiť nový článok týkajúci sa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nasledovne:

1. v § 68 ods. 1 až 7 sa na konci bodka nahrádza čiarkou a pripájajú sa tieto slová: „ak v odseku 13 nie je ustanovené inak.“.

2. § 68 sa dopĺňa odsekom 13, ktorý znie:

„(13) Dávky výsluhového zabezpečenia sa zvyšujú podľa odsekov 1 až 7 v tom kalendárnom roku, v ktorom sa funkčné platy príslušníkov Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, stupnica platových taríf príslušníkov Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchranej služby, funkčné platy colníkov alebo hodnostné platy profesionálnych vojakov zvyšujú na základe zákona o štátnom rozpočte o viac ako o 0%. Ak sa funkčné platy, stupnica platových taríf alebo hodnostné platy v príslušnom kalendárnom roku zvyšujú len u niektorého zo subjektov podľa predchádzajúcej vety, dávky výsluhového zabezpečenia podľa odsekov 1 až 7 sa zvyšujú iba poberateľom, ktorí ukončili posledný služobný pomer v zbore, štátnom orgáne alebo v ozbrojených silách, v ktorom sa uvedené platové náležitosti zvyšujú, a pozostalým po nich.“.

Návrh výboru pre financie a rozpočet sa premietol aj do Spoločnej správy výborov národnej rady č. 724/2012 z 13. júna 2012, spracovanej gestorským výborom pre zdravotníctvo, ako bod 68, a to s odporúčaním, aby o tomto bode plénum národnej rady

hlasovalo osobitne. Spoločná správa bola spoločným spravodajcom prednesená na 3. schôdzi národnej rady 20. júna 2012, na ktorej bolo v druhom čítaní v tomto bode hlasované osobitne (hlasovanie č. 33). Následne bolo hlasované o návrhu na skrátenie lehoty na prerokovanie (hlasovanie č. 35), o pristúpení k tretiemu čítaniu ihneď (hlasovanie č. 40) a o návrhu zákona ako o celku (hlasovanie č. 41). Všetky návrhy boli schválené.

Námietka, že zákon bol prijatý v rozpore so zákonom č. 350/1996 Z. z. nie je teda opodstatnená, lebo nešlo o skrátené legislatívne konania tak, ako ho má na mysli ustanovenie § 89, ale o skrátenie jednodňovej lehoty vyplývajúcej z ustanovenia § 84 ods. 2 citovaného zákona, podľa ktorého ak v druhom čítaní boli schválené pozmeňujúce alebo doplňujúce návrhy, koná sa tretie čítanie najskôr na druhý deň po ich schválení (§ 83); skôr sa môže konať, ak o tom na návrh gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu rozhodne národná rada bez rozpravy.

Tomuto výkladu napokon nasvedčuje aj samotné ustanovenie § 89 ods. 3, z ktorého vyplýva, že v skrátenom legislatívnom konaní sa obmedzenia podľa § 25, § 72 ods. 1, § 74 ods. 2, § 81 ods. 2, § 83 ods. 4, § 84 ods. 2 a § 86 nepoužijú. V danom legislatívnom procese však všetky uvedené ustanovenia citovaného zákona boli dodržané. Či už to bola 15 dňová lehota na doručenie návrhu zákona pred schôdzou národnej rady, na ktorej sa uskutoční jeho prvé čítanie (§ 25 a § 72 ods. 1), 30 dňová lehota na prerokovanie návrhu zákona vo výboroch, ktorým bol pridelený (§ 74 ods. 2), 48 hodinová lehota na doručenie spoločnej správy výborov pred rokovaním národnej rady v druhom čítaní (§ 81 ods. 2 a § 83 ods. 4), alebo postup v zmysle § 86, ktorý bol rovnako dodržaný. Národná rada prerokovala poslanecký návrh zákona spôsobom, ktorý jej zákon č. 350/1996 Z. z. umožňoval.

Pre úplnosť treba dodať, že na skrátenom legislatívnom konaní o návrhu zákona sa môže národná rada uznieť len na návrh vlády. V danom prípade však išlo o návrh zákona poslanca národnej rady.

B. Podávateľ namietal „Prekročenie právomoci NR SR“, pričom bližšie svoju námietku nešpecifikoval. Poukázal na viaceré nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavného súdu“), avšak v čom došlo k prekročeniu rámca daného ústavou prijatím ustanovenia § 68 ods. 13 zákona č. 328/2002 Z. z. neuviedol. Z toho dôvodu nie je možné na ňu reagovať.

C. V tejto časti podávateľ uviedol, že prijatím namietaného ustanovenia § 68 ods. 13 zákona č. 328/2002 Z. z. došlo k „Porušeniu princípu právnej istoty“. Domnieva sa, že systém valorizácie výsluhových dôchodkov je upravený spôsobom, ktorý založil ich nárok na valorizáciu už od 1. januára 2012, kedy bolo možné určiť priemerný medziročný rast spotrebiteľských cien a medziročný rast priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky vykázaných Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok 2011.

S právnym názorom podávateľa nie je možné sa stotožniť. Z ustanovenia § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z., v znení účinnom pred 30. júnom 2012 vyplýva, že výsluhové dôchodky, invalidné výsluhové dôchodky, vdovské výsluhové dôchodky, vdovecké výsluhové dôchodky a sirotské výsluhové dôchodky priznané a vyplácané do 30. júna príslušného kalendárneho roka sa zvyšujú od 1. júla príslušného kalendárneho roka v závislosti od priemerného medziročného rastu spotrebiteľských cien a od medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky vykázaných Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku, ktorým je rok v ktorom sa zvýšenie týchto dávok vykonáva; výsluhové dávky sa zvyšujú od 1. júla príslušného kalendárneho roka o percento určené ako súčet jednej polovice percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky zisteného za predchádzajúci kalendárny rok.

Citované ustanovenie upravuje princíp valorizácie výsluhových dávok, podľa ktorého, ak sú splnené objektívne dané skutočnosti nárok na ich zvýšenie vzniká 1. júla príslušného kalendárneho roka tým subjektom, ktorí v príslušnom kalendárnom roku majú ku dňu 30. júna zachovaný nárok na ich výplatu.

Novou právnou úpravou bolo toto pravidlo modifikované tak, že princíp založený na medziročnom rase spotrebiteľských cien a od medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky sa uplatní iba v prípade, ak funkčné platy policajtov a vojakov budú v príslušnom kalendárnom roku zvýšené na základe zákona o štátnom rozpočte viac ako o 0%.

Vzhľadom na to, že novela zákona č. 328/2002 Z. z. nadobudla účinnosť 30. júna 2012, nárok poberateľov výsluhových dávok na ich zvýšenie od 1. júla 2012 sa správne posudzoval podľa právneho predpisu platného a účinného v čase jeho vzniku (1. júla 2012). Znamená to, že ak nastala podmienka obsiahnutá v ustanovení § 68 ods. 13 citovaného zákona, t. j. že funkčné platy príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície, Národného bezpečnostného úradu, colníkov a hodnostné platy profesionálnych vojakov sa v roku 2012 zvýšili o 0% od 1. januára 2012, základný princíp valorizácie (§ 68 ods. 1 až 7) sa v tomto roku neuplatnil.

K námietke podávateľa, že systém zvyšovania výsluhových dávok bol dlhodobo a predvídateľne nadstavený treba uviesť, že súčasná modifikácia zvyšovania výsluhových dávok vychádza v zásade z princípu, ktorý bol určený pre zvyšovanie výsluhových dávok aj v pôvodnom znení zákona č. 328/2002 Z. z. Ustanovenie § 68 ods. 1 citovaného zákona, v znení platnom až do 31. decembra 2004, určovalo, že výsluhové príspevky, výsluhové dôchodky, invalidné výsluhové dôchodky, vdovské výsluhové dôchodky, vdovecké výsluhové dôchodky a sirotské výsluhové dôchodky priznané a vyplácané do 30. júna príslušného kalendárneho roka sa zvyšovali od 1. júla príslušného kalendárneho roka u policajtov

a u profesionálnych vojakov o príslušné percento rastu priemerného služobného platu, resp. priemerného služobného príjmu zisteného za predchádzajúci kalendárny rok.

V období od 1. januára 2005 až do 31. decembra 2010, princíp zvyšovania výsluhových dávok sa rozlišoval z hľadiska subjektov ich poberateľov. Platilo, že u policajtov (od 1. marca 2008 aj u príslušníkov Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Železničnej polície a u colníkov) valorizácia vychádzala z priemerného medziročného rasu spotrebiteľských cien a od medziročného rastu priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky. Profesionálnym vojakom boli výsluhové dávky v príslušnom kalendárnom roku aj naďalej zvyšované o príslušné percento rastu priemerného služobného platu zisteného za predchádzajúci kalendárny rok. K zjednoteniu postupu podľa § 68 ods. 1 citovaného zákona v znení platnom v súčasnosti, resp. do 29. júna 2012, došlo až od 1. novembra 2011.

D. Spredchádzajúcou časťou súvisí aj námietka podávateľa týkajúca sa „Nezákonného stanovenia účinnosti zákona“. Poukazuje ňou na skutočnosť, že zákon č. 185/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj jeho jednotlivé články, nadobudli účinnosť v rozpore s ustanovením § 3 ods. 2 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Podľa tohto právneho ustanovenia všeobecne záväzné právne predpisy nadobúdajú účinnosť pätnástym dňom po ich vyhlásení v Zbierke zákonov, ak nie je v nich ustanovení neskorší deň nadobudnutia účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým všeobecným záujmom, môže sa v právnom predpise výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov.

Podávateľ sa domnieva, že v danom prípade nebol „prezentovaný ani preukázaný naliehavý všeobecný záujem“, ktorý by odôvodňoval, aby začiatok účinnosti čl. IV zákona (novela zákona č. 328/2001 Z. z.) bol ustanovený inak, ako uplynutím 15 dňovej lehoty od vyhlásenia zákona v Zbierke zákonov. Skorší začiatok účinnosti právneho predpisu určený na deň po jeho zverejnení v Zbierke zákonov považuje za neprimeraný vzhľadom na absenciu zákonom formulovanej podmienky.

V prvom rade treba zdôrazniť že postup, ktorým bol v danom prípade pri určení účinnosti zvolený, neprekračuje medze zákona č. 1/1993 Z. z. Na druhej strane, sám podávateľ poukazuje na uznesenie č. 25 z 13. júna 2012 výboru pre financie a rozpočet v ktorom boli pozmeňujúce a doplňujúce návrhy výboru odôvodnené. Okrem iných skutočností z neho vyplýva, že opakované výsluhové dávky výsluhového zabezpečenia sú uhrádzané z osobitných účtov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Slovenskej informačnej služby a Národného bezpečnostného úradu.

Príjmami týchto osobitných účtov sú v zásade predovšetkým odvody poistného zo služobných platov policajtov, hasičov, záchranárov, príslušníkov ZVJS, colníkov, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu a vojakov. Vzhľadom na to, že v roku 2011 a 2012 nedošlo k valorizácii služobných platov, avšak valorizácia výsluhových dávok bola zachovaná, vznikli, resp. zvýšili sa rozdiely medzi príjmami a výdavkami osobitných účtov tak, že príjmy týchto účtov nestačia pokryť nároky na výdavky osobitných účtov.

V nadväznosti na to výbor pre financie a rozpočet v závere odôvodnenia navrhnutého doplnenia zákona uviedol: „Vzhľadom na deficitný stav osobitných účtov a ich ďalšie očakávané zhoršenie od 1. júla 2012, kedy by sa mali dávky výsluhového zabezpečenia valorizovať o 3.05 %, je potrebné, aby zákon nadobudol účinnosť ešte pred očakávanou valorizáciou. Preto sa navrhuje nadobudnutie jeho účinnosti dňom 30. júna 2012.“.

Posúdenie opodstatnenosti dôvodov z hľadiska splnenia podmienky naliehavosti všeobecného záujmu pre určenie skoršieho začiatku účinnosti právneho predpisu, je zaistenie aj otázkou pohľadu na ich vecné hodnotenie. Nemožno však prisvedčiť tvrdeniu podávateľa, že žiadne zřejmé dôvody v tejto súvislosti neboli uvedené.

E. Podávateľ súčasne namieta „Legislatívne očakávania – porušenie zmluvného záväzku štátu“ spočívajúce v tom, že „zmenou systému výsluhového zabezpečenia, napr. aj v časti valorizácie, štát mení podmienky dohody v čase, keď občania svoj záväzok voči štátu splnili úplne či sčasti.“. Uviedol tiež, že aj keď v tomto prípade štát nekonal retroaktívne, neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušil princíp právnej istoty, súčasťou ktorého je aj ochrana legálne nadobudnutých práv ako legitímnych očakávaní.

V nadväznosti na to skonštatoval, že „zákonodarca prijatím zákona č. 185/2012 Z. z., účinným dňa 30.06.2012, vylúčil z uplatňovania systémové riešenie zvyšovania dôchodkových dávok zavedené pri vyplácaní výsluhových dávok už dňa 01. júla 2002 (účinnosti zákona č. 328/2002 Z. z.)“. Vzhľadom na skutočnosť, že vznik nároku na výsluhovú („dôchodkovú“) dávku sa viaže na splnenie zákonných podmienok, pričom zákonom stanovené pravidlá jej zvýšenia sú podmienené existenciou, resp. trvaním nároku na výplatu výsluhovej („dôchodkovej“) dávky s ktorou sa „toto zvýšenie“ zlučuje, podávateľ má za to, že modifikovať pravidlo valorizácie tak ako to vyplýva z ustanovenia § 68 ods. 13 je v rozpore s ustanovením čl. 39 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 30 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“).

Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 30 ods. 1 listiny občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate živiteľa. Podľa čl. 39 ods. 3 ústavy a čl. 30 ods. 3 listiny podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon.

Citované články garantujú právo občana na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ktorých sa občan v súlade s čl. 39 ods. 3, ako aj čl. 51 ods. 1

ústavy, môže domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Osobný rozsah tohto práva sa vzťahuje na fyzické osoby zúčastnené na sociálnom poistení. Sociálne udalosti, na ktoré sa podľa ústavy viaže sociálne právo na hmotné zabezpečenie, sú staroba, nespôsobilosť na prácu a strata žiteľa. Za starobu sa v zásade považuje stav, resp. také obdobie života občana, keď od neho nemožno objektívne požadovať, aby svoje existenčné potreby zabezpečil vlastnou aktívnou činnosťou, a to vzhľadom na skutočnosť, že zo subjektívneho hľadiska často nie je takejto aktivity schopný. Starnutie ako prirodzený biologický proces je individuálny u každého jednotlivca, pričom zo spoločenského (sociálneho) hľadiska je akceptovaná hranica veku odchodu do starobného dôchodku. Nespôsobilosť na prácu značí sociálnu situáciu, keď občan nie je spôsobilý zo subjektívnych príčin (avšak objektívne uznaných) zabezpečiť svoje životné potreby vlastnou ekonomickou aktivitou, pričom subjektívne dôvody súvisia najmä s jeho zdravotným stavom. Strata žiteľa predpokladá úmrtie osoby s vyživovacou povinnosťou voči určitému okruhu osôb.

Pokiaľ ide o formu a rozsah primeraného hmotného zabezpečenia, tie síce zostávajú na pomerne širokej a voľnej úvahe štátu, avšak za podmienky, že nie je popretý zmysel a účel tohto ústavou garantovaného práva. Na druhej strane, forma a rozsah ústavou garantovaného práva nezávisí od individuálnych predstáv a potrieb oprávnených osôb, ale od spoločnosťou akceptovateľného hodnotenia otázky, ktoré životné podmienky sú primerané a ktoré opatrenia sú nevyhnutné na ich zabezpečenie. Prítom primeranosť neustanovuje kvantitatívne meradlo, ale vzťah k predchádzajúcej úrovni, ktorú mal občan pred „štádiom“ staroby alebo predtým, ako došlo k nespôsobilosti na prácu alebo k strate žiteľa.

Vychádzajúc z uvedeného, pri riešení súladu namietaných ustanovení s ústavou sú podstatné najmä dva aspekty. V prvom rade je potrebné vychádzať z osobného rozsahu sociálneho práva upraveného v čl. 39 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti treba vziať do úvahy, že zákonom č. 328/2002 Z. z. bol vytvorený autonómny systém sociálneho zabezpečenia, ktorého základné princípy sú zásadne odlišné od princípov, na ktorých je založený všeobecný systém sociálneho zabezpečenia upravený zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Zmyslom uzákonenia sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov spolu s uzákonením ich služobných pomerov, služobných platov a služobných príjmov, včítane ich materiálneho zabezpečenia, bolo vytvoriť základné motivačné, stimulačné a garančné faktory pre výkon profesionálnej služby prihliadajúc na všetky nároky s ňou súvisiace. V súlade s definovaným cieľom, zákon upravil základné oblasti sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov, ktoré bolo potrebné riešiť odchyľne od všeobecnej úpravy, a to zabezpečenie počas dočasnej neschopnosti vykonávať službu zo zdravotných dôvodov (nemocenské zabezpečenie, úrazové zabezpečenie), zabezpečenie počas trvalej, resp. dlhodobej neschopnosti vykonávať túto službu (výsluhové zabezpečenie), ako aj osobitosti týkajúce sa zabezpečenia členov ich rodín.

Zákon síce zachováva princípy sociálneho poistenia, avšak za súčasnej vecnej samostatnosti a organizačnej nezávislosti na všeobecnom dávkovom systéme nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia,, od ktorého sa zásadne líši predovšetkým tým, že rozhodujúcimi skutočnosťami pre nárok na dávky a ich výšku sú len doba služby v ozbrojených zboroch a ozbrojených silách a kvalifikovaný služobný plat dosiahnutý v období pred vznikom zákonom ustanovenej sociálnej udalosti. Uplatňuje sa v ňom teda výlučne **princíp výsluhy**, podstatou ktorého je kompenzácia straty alebo zníženia spôsobilosti na výkon služby bez ohľadu na vek.

Táto skutočnosť je premietnutá v zákone č. 328/2002 Z. z., napríklad v § 38 ods. 1 upravujúceho podmienky nároku na výsluhový dôchodok, podľa ktorého policajt a profesionálny vojak, ktorému sa skončil služobný pomer, má nárok na výsluhový dôchodok, ak služobný pomer trval najmenej 15 rokov. Výška výsluhového dôchodku určená podľa pravidiel určených v § 39 a 60 tohto zákona predstavuje 30 % základu (kvalifikovaného služobného platu) až 60 % základu (kvalifikovaného služobného platu) a výsluhového dôchodcovi patrí od skončenia služobného pomeru doživotne. S výnimkou ustanovení § 38 ods. 3 a 4, na priznanie tejto výsluhovej dávky a jej trvanie nie je dovŕšenie veku potrebného na nárok na starobný dôchodok rozhodujúce. Nárok na výsluhový dôchodok tak reálne môže vzniknúť i občanovi vo veku 33 rokov, v ktorom mu rozhodne neprislúcha dovoľávať sa ústavou garantovaného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. V rámci spoločnosti tak výsluhoví dôchodcovia predstavujú skupinu osôb, ktorá je z hľadiska veku veľmi rozmanitá a ani zďaleka nereprezentuje osoby, u ktorých nastala sociálna situácia predpokladaná v čl. 39 ods. 1 ústavy. Preto z hľadiska namietat' nesúlads ustanovenia § 68 ods. 13 zákona č. 328/2002 Z. z. s ústavou, považuje prokuratúra v princípe za nenáležité.

Napokon to možno dokumentovať aj jedným z príkladov vyplývajúcich z obsahu príloh pripojených k podnetom viacerých podávateľov. V konkrétnom prípade bol v roku 2012 rozhodnutím príslušného orgánu sociálneho zabezpečenia priznaný občanovi výsluhový dôchodok v zmysle zákona č. 328/2002 Z. z. vo výške 1497,93 €. Vzhľadom na to, že išlo o občana narodeného v roku 1960, dávka výsluhového zabezpečenia mu bola priznaná vo veku 50 rokov, pričom vek potrebný na vznik nároku na starobný dôchodok zo všeobecného systému bol 62 rokov. Ide teda o občana, u ktorého možno ešte reálne predpokladať dispozíciu pracovnej alebo ekonomickej aktivity. V prípade, že tento občan bude vyvíjať ekonomicke aktivity, ktoré by mu mali zakladať účasť na dôchodkovom poistení až do dovŕšenia 65 roku života, by mu zakladali účasť na dôchodkovom poistení až do dovŕšenia 65 roku života, vznikne mu nárok na starobný dôchodok aj zo všeobecného systému sociálneho zabezpečenia. Ak by však aj nepracoval a doživotne by poberal výlučne výsluhový dôchodok, vo veku 50 rokov zaiste nemôžu byť naplnené podmienky vymedzujúce osobný rozsah sociálneho práva používajúceho ochranu v zmysle čl. 39 ods. 1 ústavy. Preto z tohto hľadiska namietat' nesúlads ustanovenia § 68 ods. 13 zákona č. 328/2002 Z. z. s ústavou, považuje prokuratúra v princípe za nenáležité.

Objektívne však treba uviesť, že nezanedbateľnú množinu poberateľov dávok výsluhového zabezpečenia tvoria občania, na ktorých sa, či už z dôvodu veku alebo pre inú sociálnu situáciu, vzťahuje ústavou garantované právo na primerané hmotné zabezpečenie. V spojitosti s touto skupinou poberateľov výsluhových dávok, pri posudzovaní súladu namietaných ustanovení s ústavou, treba vychádzať z pohľadu druhého relevantného aspektu, a tou je primeranosť. Systém sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov je založený na priebežnom financovaní dávok a služieb sociálneho zabezpečenia, ktorý vychádza v prvom rade z odvádzaného poistného na nemocenské zabezpečenie a výsluhové zabezpečenie, uhrádzané policajtmi a profesionálnymi vojakmi, ich zamestnávateľmi a štátom. Uvedené poistné je kumulované na osobitných účtoch príslušných ministerstiev. Súčasne je zabezpečená organizačná samostatnosť sociálneho zabezpečenia policajtov a profesionálnych vojakov a jeho nezávislosť na Sociálnej poisťovni aj tým, že nositeľmi sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov sú samostatné úrady, a to Úrad sociálneho zabezpečenia ministerstva a Vojenský úrad sociálneho zabezpečenia, do pôsobnosti ktorých patria veci sociálneho zabezpečenia.

Hoci samostatný sociálny systém vojakov a policajtov nadobudol účinnosť v roku 2002, nadväzoval na predchádzajúce sociálne zabezpečenie policajtov a profesionálnych vojakov (vojakov z povolania) na Slovensku a v bývalom Československu, ktoré bolo vždy riešené osobitne. Či už išlo o samostatné zákony (napr. zákon č. 32/1957 Zb. o nemocenskej starostlivosti v ozbrojených silách v znení neskorších predpisov, zákon č. 76/1959 Zb. o niektorých služobných pomeroch vojakov v znení neskorších predpisov, zákon č. 114/1998 Z. z. o sociálnom zabezpečení vojakov v znení neskorších predpisov) alebo o samostatné časti v rámci zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov.

Profesionálnym vojakom, príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov i pred účinnosťou zákona č. 328/2002 Z. z. bol v porovnaní s ostatnými občanmi, priznaný iný širší rozsah sociálneho a nemocenského zabezpečenia. Niet pochybností o tom, že takáto úprava bola aj je vecne správna, lebo zohľadňuje sociálne udalosti v živote policajtov a profesionálnych vojakov a príslušníkov ich rodín, ktoré vyplývajú zo špecifických dôsledkov služby v ozbrojených silách. Na druhej strane výsluhové dávky sú kvantitatívne nepochybne na inej úrovni ako dávky poistencov všeobecného systému sociálneho poistenia. Znamená to, že zmenou valorizačného mechanizmu nebol porušený princíp primeranosti hmotného zabezpečenia, lebo v žiadnom prípade nedošlo k ohrozeniu ich sociálneho statusu, ktorý v porovnaní so sociálnym statusom poberateľov obdobných dávok priznaných zo všeobecného systému sociálneho poistenia, je výhodnejší.

V nadväznosti na to treba vziať do úvahy uzavretosť autonómneho systému, ktorý, vzhľadom na pozastavené zvyšovanie kvalifikovaných služobných plátov, trpí nedostatočnosťou finančných zdrojov, práve v dôsledku zníženia jeho príjmov. Preto pojem primeranosť treba vykladať nielen z hľadiska nárokov a potrieb subjektov sociálneho práva, ale aj z hľadiska nárokov a potrieb subjektov sociálneho práva, ale aj z hľadiska možnosti garanta tohto práva, teda štátu. Pojem primerane má zabezpečiť synergické pôsobenie

viacerých faktorov. Preto hmotné zabezpečenie je možné poskytovať len v takom rozsahu, ktorý zodpovedá (je primeraný) stavu verejných financií a národného hospodárstva. V opačnom prípade môže nevyváženosť systému pôsobiť kontraproduktívne a v konečnom dôsledku môže mať za následok ohrozenie už existujúcich a priznaných nárokov.

Z vyššie uvedených dôvodov prokuratúra dospela k záveru, že prijatím zákona č. 185/2012 Z. z. nedošlo k porušeniu princípov právneho štátu, najmä princípu zachovania legitímnych očakávaní v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy. Zároveň uvedená právna norma neporušuje ani čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 30 ods. 1 listiny garantujúceho sociálne práva občanom.

II. K porušeniu čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy

K námietke podávateľa, zhrnutej v častiach s označeniami A. „Nároková a personálna diskriminácia“, B. „Systém valorizácie výsluhových dávok“, C. „Rozpočtová diskriminácia“, v ktorých poukazujete na diskrimináciu výsluhových dôchodcov vo vzťahu k starobným dôchodcom, nepovažuje prokuratúra za potrebné vôbec sa bližšie vyjadrovať. V predchádzajúcej časti bolo obširne uvedené, že sociálneho práva garantovaného v čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 30 ods. 1 listiny sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 39 ods. 3, ako aj čl. 51 ods. 1 ústavy). Podrobne bola popísaná existencia a princípy fungovania dvoch autonómnych, na sebe nezávislých systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré náš právny poriadok v súlade s ústavou upravuje. Preto je bezpredmetné zapodievať sa otázkou diskriminácie skupín osôb spočívajúcej v rozdieloch dvoch neporovnateľných sústav.

III. K porušeniu čl. 39 ústavy a čl. 30 listiny

A. Podávateľ v tejto časti namietal porušenie práva na „Primerané hmotné zabezpečenie“. Vzhľadom na skutočnosť, že otázkou možného porušenia čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 30 ods. 1 listiny sa prokuratúra podrobne zaoberala v rámci námietky v bode I. k porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy v časti E. „Legitímne očakávanie – porušenie zmluvného záväzku štátu“, je potrebné odvolať sa na argumenty v nej obsiahnuté.

B. Námietky v časti „Dodatočná diskriminácia“ poukazujú na ustanovenie § 94 ods. 3 zákona č. 328/2002 Z. z., podľa ktorého na úhradu rozdielov medzi príjmami osobitného účtu a výdavkami osobitného účtu sa poskytnú príspevky z rozpočtu ministerstva. Podávateľ podnetu má za to, že ak v systéme sociálneho zabezpečenia vznikol schodok, štát vec nemal riešiť zmenou princípu valorizácie výsluhových dôchodkov, ale mal postupovať v súlade so zákonom a vyrovnáť účtovný schodok prostriedkami z účtov príslušných ministerstiev, resp. zo štátneho rozpočtu.

V tejto súvislosti treba opätovne pripomenúť uznesenie výboru pre financie a rozpočet, v ktorom je odôvodnený návrh na doplnenie poslaneckého návrhu zákona. Vyplýva z neho že osobitné účty príslušných ministerstiev boli už od roku 2010 deficitné, a to z dôvodu zníženia prostriedkov v príjmovej časti ako priameho dôsledku pozastavenej valorizácie služobných plátov pri zachovaní valorizácie výsluhových dávok, pričom tento deficit sa prirodzene ďalej zvyšoval. Je teda zrejmé, že pokiaľ boli jednotlivé účty ministerstiev deficitné, štát musel plniť svoju povinnosť vyplývajúcu z § 94 ods. 3 zákona č. 328/2002 Z. z. a výdavkovú časť určenú na úhradu výsluhových dávok musel sanovať. Vzhľadom na všeobecne známe rozpočtové problémy štátu, práve v záujme udržateľnosti systému, bolo nevyhnutné pristúpiť k zmene valorizačného mechanizmu, lebo pri ďalšom znižovaní príjmov (nezvyšovanie služobných plátov) a súčasnom zvýšení výsluhových dávok, by sanačná povinnosť štátu mohla dosiahnuť neúnosnú mieru.

IV. Pre úplnosť je potrebné osobitne sa vyjadriť ešte k obsahovo inej, ale veľmi často v podnetoch uvádzanej námietke, k porušeniu princípu právneho štátu. Podávatelia ňou opakovane namietali, že národná rada porušením pravidiel zákonodarného procesu pri prerokovaní legislatívneho materiálu, sa uzniesla na zákone, ktorý z hľadiska jeho „formálnej kvality“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy. Porušenie pravidiel v danom prípade spočíva v tom, že do poslaneckého návrhu zákona (č. 185/2012 Z. z.), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý sa pôvodne vecne týkal výlučne oblasti zdravotníctva, bol včlenený (doplnený) návrh na zmenu a doplnenie zákona č. 328/2002 Z. z., a teda zjavne s legislatívnou predlohou nesúvisel. Podávatelia v tejto spojitosti poukázali na pomerne rozsiahlu judikatúru, najmä Ústavného súdu Českej republiky.

Nepochybne treba akceptovať skutočnosť, že článok IV. zákona č. 185/2012 Z. z., týkajúci sa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, skutočne spĺňa atribúty tzv. „prílepku“ zákona, lebo návrhom na doplnenie zákona č. 185/2012 Z. z. bola do poslaneckého návrhu v oblasti zdravotníctva pridružená zmena právnej úpravy v úplne inej oblasti spoločenských vzťahov (zmena princípu valorizácie výsluhových dávok sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov).

Na druhej strane nemožno prehliadnuť, že takáto legislatívna prax je pomerne bežná, aj keď rozhodne nie žiadúca. Vychádza pritom najmä z možnosti vyplývajúcej z Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (schválené uznesením Národnej rady Slovenskej republiky z 18. decembra 1996 č. 519 v Zbierke zákonov pod č. 19/1997 Z. z.), ako aj zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

V zmysle čl. 11 ods. 2 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov ak sa má výnimočne jedným zákonom priamo novelizovať viac zákonov, každý zákon sa novelizuje osobitným článkom. Uvedené pravidlo nevylučuje priamu novelizáciu viacerých zákonov, podmieňuje to však výnimočnosťou situácie a osobitným článkom. V tomto ohľade z formálneho hľadiska by

bolo možné konštatovať, že podmienky dodržané boli. Navyše, doplnenie návrhu zákona o nový článok IV. bol spoločným spravodajcom prednesený v druhom čítaní, v rámci ktorého sa poslanci mohli k nemu v rozprave regulárne vyjadriť, pričom o tomto bode bolo hlasované osobitne.

S prihliadnutím na závery predchádzajúcich častí tohto vybavenia, v ktorých bolo opakovane konštatované, že posudzovaná právna norma nevybočuje z rámca ústavných medzí, porušenie „formálnej kvality“ právnej normy ako jediný dôvod na posúdenie návrhu podľa § 37 a nasl. zákona č. 38/1993 Z. z., nemožno považovať za rozhodujúci. Pri súčasnej absencii nedostatkov „materiálnej kvality“ prijatej právnej normy (nesúladi § 68 zákona č. 328/2002 s ústavou), len samotné nedodržanie zákonodarného procesu, by bolo možné vnímať ako obzvlášť formalistický prístup, preto s poukazom na vyššie uvedené skutočnosti, aj túto námietku bolo nutné posúdiť ako neopodstatnenú.“.

Týmto pokladám Vaše podanie za vybavené .



JUDr. Marian Hoffmann, PhD.
prokurátor