ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2024

Vyhlásené: 11. 10. 2024 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

261

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 1/2023-92
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 140/2015 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2016 do 31. decembra 2017, a v znení zákona č. 266/2017 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1. januára 2018 do 31. decembra 2019, a § 293ej ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 105/2019 Z. z. účinnom od 1. januára 2020, s čl. 12 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 1/2023-17 z 11. januára 2023 prijal na ďalšie konanie návrh Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“ alebo „NSS“) ako nástupcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [čl. 154g ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s § 101e ods. 1 a 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov], ktorým namieta, že podmienky nároku na vyrovnávací príplatok pre poberateľov starobných dôchodkov, ktorí pred rokom 1993 pracovali pre zamestnávateľa so sídlom v Českej republike menej ako 25 rokov, boli od roku 2016 do roku 2020 príliš prísne, čím podľa najvyššieho správneho súdu dochádza k ústavnoprávnej nerovnosti (čl. 12 ods. 1 ústavy) pri poskytovaní primeraného hmotného zabezpečenia v starobe (čl. 39 ods. 1 ústavy) medzi osobami, ktoré podmienky splnili, a osobami, ktoré majú z objektívnych dôvodov menej odpracovaných rokov pre takýchto zamestnávateľov. Najvyšší správny súd taktiež namieta nesúlad s čl. 55 ods. 1 ústavy, ktorý

ustanovuje, že hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

2. Najvyšší správny súd v konaní sp. zn. 9Sk/37/2020 koná o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku krajského súdu, ktorý ako správny súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovanej Sociálnej poisťovne (jej generálneho riaditeľa), ktorým žalovaná zamietla odvolanie žalobcu a potvrdila prvostupňové rozhodnutie žalovanej poisťovne (ústredia) o zamietnutí žiadosti žalobcu o vyrovnávací príplatok z dôvodu, že pred 1. januárom 1993 získal menej ako 25 rokov československého obdobia dôchodkového poistenia. Žalobca je starobný dôchodca, ktorý poberá starobný dôchodok z Českej republiky, pretože odpracoval 22,5 roka v Československu pre podnik registrovaný v Českej republike, ako aj zo Slovenskej republiky. Žalobca tvrdí, že jeho dôchodok bol nižší, než by bol teoretický dôchodok, ktorý by poberal za splnenia rovnakých podmienok len v Slovenskej republike.

3. Osobitosťou prerokúvanej veci je skutočnosť, že NSS namieta právnu úpravu účinnú medzi rokmi 2016 - 2020, a nie aktuálnu právnu úpravu, čomu zodpovedá aj takto špecifikovaný návrh na rozhodnutie: *„Ustanovenie § 69b ods. 1 písm. a/ a písm. b/ zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“) v znení zákona č. 140/2015 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1.1.2016 do 31.12.2017 a v znení zákona č. 266/2017 Z. z., t. j. v znení účinnom od 1.1.2018 do 31.12.2019 a § 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 105/2019 Z. z., účinnom od 1.1.2020 nie je v súlade s článkom 12 ods. 1 a článkom 39 ods. 1 a článkom 55 ods. 1 ústavy.“*

4. NSS v návrhu na rozhodnutie namieta nesúlad ustanovenia o vyrovnávacom príplatku, ktoré už nie je účinné, a to dokonca tak v skoršom znení, v ktorom sa vyrovnávací príplatok neposkytoval poberateľom predčasného dôchodku, ako aj v neskoršom znení, podľa ktorého mohol byť dorovnávaný aj predčasný dôchodok. NSS zároveň namieta neústavnosť ešte účinnej normy (prechodného ustanovenia), ktorá ustanovuje, že v situácii, keď sa o vyrovnávacom príspevku z obdobia rokov 2016 až 2020 rozhoduje po roku 2020, tak sa aplikuje úprava spred roka 2020.

5. Vzhľadom na osobitnú povahu prerokúvanej veci ústavný súd prispôsobil štruktúru tohto nálezu skutočnosti, že návrhu samotnému a nálezu nie je možné porozumieť bez popísania základných prvkov úpravy starobných dôchodkov so zahraničným prvkom a popísania zložitého vývoja súvisiacej právnej úpravy, v ktorej sa prelínajú právo sociálneho zabezpečenia, medzinárodné právo, európske právo a právo ústavné. Z tohto dôvodu ústavný súd najprv predstaví štandardnú koncepciu dôchodkov poskytovaných z viacerých krajín a ďalej vývoj federálnej, neskôr českej a slovenskej úpravy s dôrazom na vzájomné ovplyvňovanie legislatívy a judikatúry (časť II). V kontexte tohto vývoja ústavný súd objasní v časti konkrétna kontrola ústavnosti (časť III) detaily veci prerokúvanej NSS, jeho návrh na nesúlad a vyjadrenia účastníkov (časť IV). V záverečnej časti (časť V) ústavný súd návrh na nesúlad vecne prerokuje a podrobí testu ústavnosti.

II.
Vývoj právnej úpravy a judikatúry vo veci „federálnych“ dôchodkov

6. Preskúmavaná právna úprava bezprostredne súvisí so zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ČSFR). Systémy práva sociálneho zabezpečenia sú východiskovo vnútroštátne. To znamená, že pre nárok na dávku boli rozhodné len také obdobia v profesijnom živote jednotlivca (obdobia zamestnania, poistenia alebo náhradné obdobia), ktoré dosiahol v danom štáte (porovnaj napr. § 11 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov). V dôsledku systému medzinárodných zmlúv – bilaterálnych zmlúv o sociálnom zabezpečení však aj pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie platilo, že ak sa jednotlivec zúčastňoval na dôchodkovom zabezpečení vo viacerých krajinách, tak sa jednotlivcovi po splnení podmienok zohľadňovali takéto obdobia aj vtedy, ak ich dosiahol v inom štáte. V rámci Európskej únie potom v takomto prípade v dôsledku európskych koordinačných predpisov vznikol nárok na čiastkovú dôchodkovú dávku (nariadenie č. 1408/71, resp. č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia; porovnaj Lacko, M. Princíp rovnosti pri uplatňovaní zmluvy o sociálnom zabezpečení medzi Slovenskou republikou a Českou republikou, In: Studia Iuridica Cassoviensia, 1/2014, s. 44 a nasl.; Lacko, M. Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia

v Európskej únii. Praha : Leges, 2021). Tá sa vypočíta na základe *teoretickej alebo fiktívnej výšky dôchodku* v danej krajine, a to takého dôchodku, aký by získal jednotlivec, ak by sa všetky dôchodkové doby sčítali len podľa daného systému. Následne sa vypočíta pomerný dôchodok podľa rokov odpracovaných v danom systéme. V systéme druhého štátu sa postupuje rovnako a dôchodca má tak nárok na dva či viaceré čiastkové dôchodky.

7. ČSFR mala jednotný systém dôchodkového zabezpečenia upravený zákonodarstvom federácie [čl. 22 písm. d) ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii v znení účinnom do 28. októbra 1992], čo znamená, že počas jej existencie nehralo rolu, v ktorej časti federácie bol občan zamestnaný alebo kde mal sídlo jeho zamestnávateľ (porovnaj § 8 zákona č. 100/1988 Zb., ktorý pri posudzovaní období zamestnania nerozlišuje medzi občanmi podľa ich bydliska, sídla organizácie alebo miesta výkonu činnosti). Z tohto pohľadu sa pri úprave v súvislosti so zánikom federácie *nemohlo* postupovať podľa klasického systému čiastkových dávok vo vzťahu k rokom získaným počas federácie.

8. V súvislosti so zánikom ČSFR teda bolo nutné upraviť viaceré súvislosti dôchodkového zabezpečenia tak, aby (i) nebola narušená právna istota občanov a aby sa (ii) nastolila vyvážená ekonomická záťaž na nové systémy, a to (iii) jasným a jednoduchým riešením. Nástupnícke štáty preto uzatvorili Zmluvu medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o sociálnom zabezpečení (publikovaná pod č. 318/1994 Z. z., ďalej aj „zmluva“) a na jej vykonanie Správnu dohodu o vykonávaní Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o sociálnom zabezpečení (publikovaná pod č. 175/1995 Z. z., ďalej aj „správna dohoda“).

9. Zmluva v čl. 20 ods. 1 stanovila, že *„doby zabezpečenia získané pred dňom rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa považujú za doby zabezpečenia toho zmluvného štátu, na ktorého území mal zamestnávateľ občana sídlo ku dňu rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky alebo naposledy pred týmto dňom“*. Podľa čl. 20 ods. 2 ďalej platilo, že ak občan nemal takého zamestnávateľa, považovali sa doby zabezpečenia získané pred rozdelením ČSFR za doby toho štátu, na ktorého území mal občan trvalý pobyt ku dňu rozdelenia ČSFR alebo naposledy pred týmto dňom. Túto úpravu však dopĺňal čl. 15 správnej dohody, podľa ktorého *„sídlom zamestnávateľa sa rozumie adresa, ktorá je ako sídlo zapísaná v obchodnom registri. Ak je zamestnávateľom fyzická osoba, sídlom je adresa, ktorá je v obchodnom registri uvedená ako miesto podnikania; ak je zamestnávateľom odštepný závod alebo iná organizačná zložka zapísaná v obchodnom registri, sídlom zamestnávateľa sa rozumie adresa tohto odštepného závodu alebo organizačnej zložky.“*. Ak zamestnávateľ nemal takto zapísané sídlo (napríklad preto, že išlo o organizáciu zriadenú priamo zákonom), podľa čl. 15 ods. 2 správnej dohody sa v takom prípade postupovalo podľa čl. 20 ods. 2 zmluvy. Zmluva tak v podstate vytvára fikciu, ako by pred zánikom federácie jednotlivec získaval *celú* dobu zabezpečenia len v *jednom* štáte určenom podľa uvedených kritérií.

10. Zvolené kritériá tak mohli viesť k tomu, že ak občan, ktorý celý život trvalo býval v Slovenskej republike a tu aj pracoval v prevádzkarni zamestnávateľa, ktorý podľa obchodného registra mal sídlo v Českej republike, tak celé zamestnanie tohto občana sa považovalo za českú dobu zabezpečenia, hoci reálne Slovensko nikdy v tomto zmysle neopustil. Na druhej strane však tiež mohlo platiť, že občanovi, ktorý síce trvalo býval na Slovensku, no reálne pracoval v Českej republike pre zamestnávateľa, ktorý nebol zapísaný v obchodnom registri (napr. išlo o zákonom zriadený podnik alebo organizáciu), jeho zamestnanie sa považovalo za slovenskú dobu zabezpečenia, hoci na území Slovenska reálne nepracoval. Prirodzene, to isté platilo aj u občana trvale bývajúceho v Českej republike, len z opačného pohľadu. Vzhľadom na nesúmerný vývoj obidvoch tranzitívnych ekonomík v nástupníckych štátoch a zmeny v koncepciách ich dôchodkového zabezpečenia dochádzalo k situáciám, že jednotlivec, ktorý celý svoj profesijný život žil v jednej krajine a mal jej štátne občianstvo, pričom v tejto krajine získal nárok na starobný dôchodok, tak z druhej krajiny nárok buď nezískal, alebo získal nárok v nižšej výške, než ktorú by dosiahol, ak by sa celé jeho zamestnanie považovalo za dobu zabezpečenia len v štáte, ktorého bol občanom a v ktorom žil len v jednom systéme alebo len v druhom systéme (porovnaj tiež bod 16 Návrhov generálneho advokáta Pedro Cruz Villalóna prednesené 3. 3. 2011 vo veci C-399/09 Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení).

11. Táto spoločenská a právna situácia vyvolala komplikovaný, emotívny a vzájomne previazaný právny vývoj v Českej republike aj v Slovenskej republike, a to nielen v oblasti práva

sociálneho zabezpečenia, ale aj v oblasti ústavného a európskeho práva.

12. V Českej republike sa starobní dôchodcovia, ktorým sa z čias federácie započítali doby v režime slovenského sociálneho zabezpečenia, začali v deväťdesiatych rokoch domáhať súdnou cestou dorovnania ich dôchodku, a to do výšky, akoby mali tieto doby započítané v Českej republike. Tamojší Vrchní soud v roku 1996 (3 Cao 12/96, východisko v judikáte Cpj 232/73) a potom ústavný súd v roku 2003 (II. ÚS 405/02) rozhodli, že Česká správa sociálního zabezpečení je povinná sťažovateľom starobný dôchodok dorovnať (porovnaj Vořišek, V. České občanství jako „tichá podmínka" pro zvláštní výhody v důchodovém pojištění?, In: Právní rozhledy 15/2009, s. 541). Ústavný súd dôvodil porušením princípu rovnosti vo vzťahu ku ostatným českým dôchodcom. Neskôr zriadený Nejvyšší správní soud s týmto výkladom nesúhlasil a v čase po vstupe do Európskej únie (1. máj 2004) bol presvedčený, že výklad ústavného súdu nie je v súlade s právom Európskej únie.

13. Právo Európskej únie v záujme voľného pohybu koordinuje dôchodkové systémy, a to tak, aby v situácii, keď jednotlivci odvádzali odvody vo viacerých krajinách, nedochádzalo k nezapočítaniu doby z niektorej krajiny alebo aby nedochádzalo, naopak, k *dvojitému započítaniu*. Nejvyšší správní soud predložil Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej aj „SDEÚ") predbežnú otázku, či *„koordinačné nariadenie (Nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71) bráni dvojitému započítaniu vyplývajúcemu z judikatúry ÚS, resp. ak nebráni, tak či nie je diskriminačné z hľadiska kritéria štátnej príslušnosti, resp. trvalého pobytu"*.

14. Súdny dvor Európskej únie (vec Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení) rozsudkom C-399/09 rozhodol, že vyrovnávací príspevok možno priznať, ale nielen českým občanom, ale akýmkoľvek občanom Európskej únie vrátane občanov slovenských. V reakcii na rozsudok SDEÚ prijal český parlament novelu (zákon č. 428/2011 Sb.) zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ktorým bol vyrovnávací príspevok zakázaný (§ 106a) a konania o ňom zastavené. Sťažovateľ, pán Holubec, podal ústavnú sťažnosť voči následným rozhodnutiam o nepriznaní vyrovnania. O ústavnej sťažnosti rozhodovalo na základe atrakcie plénum ústavného súdu. Ústavný súd plenárnym nálezom sp. zn. Pl. ÚS 5/12 konštatoval, že pri vyrovnaní dôchodkov ide o špecifickú situáciu nerovnosti medzi českými občanmi vyplývajúcu z rozdelenia federácie, ktorá nie je porovnateľná so situáciou započtu dôb získaných v rôznych štátoch. Na vec tak nemohlo byť podľa ústavného súdu aplikovateľné európske právo a SDEÚ rozhodol *ultra vires* (Bobek M. Landtová, Holubec, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure. European Constitutional Law Review. 2014;10(1):54 - 89. doi:10.1017/S1574019614001047). *Obiter dictum* ústavný súd uviedol, že novela zakazujúca vyrovnávanie je neaplikovateľná a prednosť má ústavný princíp rovnosti. Nálezom teda ústavný súd sťažovateľovi vyhovel.

15. Český zákonodarca reagoval novým znením § 106a zákona o důchodovém pojištění. Zákon prvýkrát výslovne vytvoril samostatnú dávku - *dorovnávací přídavek*, na ktorý má nárok poistenec, ktorý má 25 rokov doby poistenia, za ktorú mu bol priznaný starobný dôchodok zo slovenského dôchodkového poistenia, a aspoň jeden rok poistenia v Českej republike. Ideou tohto riešenia je zachovanie dávky, ktorú žiada ústavný súd, avšak bez podmienky občianstva, teda požiadavky SDEÚ. Nárok spĺňajú len osoby, ktorých pracovná aktivita bola výrazne previazaná s dobou federácie, ale následne aspoň jedným rokom aj s Českou republikou. V Českej republike bola doba 26 rokov práve minimálnou dobou na získanie nároku na starobný dôchodok. Takto sa v Českej republike ustálila právna úprava a aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu (porovnaj detailne Pospíšil, I. Ohlédnutí za československými důchody: rovina vnitrostátní, aneb nakonec jen mnoho povyku pro nic? In Bobek, M., Bříza, P., Hubková, P. Dvacet let vnitrostátní aplikace práva EU. Praha : C. H. Beck, v tlači).

16. V Slovenskej republike bol dôchodkový systém zásadne reformovaný zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej aj „zákon o sociálnom poistení"). V nasledujúcich rokoch taktiež mohlo dôjsť k situáciám, že dôchodca zo Slovenskej republiky, ktorý mal nárok na dôchodok aj z Českej republiky za federálne doby zabezpečenia, získal v súčte nižší dôchodok v porovnaní s *teoretickým dôchodkom*, na ktorý by mal nárok, ak by sa federálne doby zabezpečenia považovali za slovenské doby zabezpečenia.

17. Takíto dôchodcovia sa obrátili na správne súdy. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd") rozsudkom sp. zn. 9 So 200/2011 z 30. januára 2013 rozhodol o povinnosti Sociálnej poisťovne doplatiť vyrovnávací rozdiel, a to na základe priamej aplikácie čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy, a to napriek jasnej dikcii čl. 51 ústavy (porovnaj tiež

zhodné rozsudky sp. zn. 9So/203/2011 z 30. 1. 2013, sp. zn. 9So/124/2013 z 25. 2. 2015, sp. zn. 1So/66/2013 z 19. 1. 2016). Zákonodarca zákonom č. 140/2015 Z. z. zaviedol s účinnosťou od 1. januára 2016 *vyrovnávací príplatok* (§ 69b - § 69d zákona o sociálnom poistení).

18. Novela mala prakticky zhodnú podobu s českým pendantom *(dorovnávací přídavek),* a to vrátane podmienky 26 rokov doby poistenia – 25 federálnych, teda získaných pred 1. januárom 1993, a jeden český, resp. slovenský rok. Zákonodarca novelou síce reagoval na impulz z rozhodnutí súdov, ale prijal v porovnaní s požiadavkami z citovaného rozsudku sp. zn. 9 So 200/2011 prísnejšiu podobu vyrovnávacieho príplatku, čo je, samozrejme, ústavnoprávne možné [čl. 86 písm. a) ústavy]. Práve úprava vyrovnávacieho príplatku z rokov 2016 - 2020 je predmetom konania o súlade.

19. Dôchodca, ktorý nespĺňal zákonom ustanovenú dobu, sa obrátil na správne súdy. Najvyšší súd rozsudkom sp. zn. 7Sk/41/2019 rozhodol o povinnosti Sociálnej poisťovne doplatiť vyrovnávací rozdiel, a to na základe priamej aplikácie čl. 39 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy. Zákonodarca zákonom č. 105/2019 Z. z. zaviedol s účinnosťou od 1. januára 2020 nový *vyrovnávací príplatok*, ktorým sa bez ohľadu na odpracovanú federálnu dobu dorovnáva český dôchodok na úroveň dôchodku slovenského (§ 293ej ods. 3 zákona o sociálnom poistení).

20. Napadnuté ustanovenie § 69b ods. 1 písm. a) a b) zákona o sociálnom poistení znelo:

(1) Poistenec, ktorému bol priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok, má nárok na vyrovnávací príplatok, ak a) získal pred 1. januárom 1993 najmenej 25 rokov československého obdobia dôchodkového poistenia, za ktoré mu bol po 31. decembri 1992 priznaný starobný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, b) získal od 1. januára 1993 do 31. decembra 2003 najmenej 1 rok doby zamestnania alebo náhradnej doby podľa zákona účinného do 31. decembra 2003.

Napadnuté ustanovenie § 293ej ods. 1 a 2 zákona o sociálnom poistení znie:

(1) Ak nárok na vyrovnávací príplatok vznikol pred 1. januárom 2020, podmienky nároku na vyrovnávací príplatok a na jeho výplatu sa posudzujú podľa tohto zákona v znení účinnom do 31. decembra 2019.

(2) Ak poistencovi uvedenému v § 66a ods. 1, § 68a a § 73a ods. 1 vznikol nárok na starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok pred 1. januárom 2020, Sociálna poisťovňa určí sumu dôchodku podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. januára 2020 na jeho žiadosť len raz ku dňu prvého nároku na výplatu dôchodku po 31. decembri 2019.

21. Aktuálna právna úprava vyrovnávacieho príplatku podľa § 293ej ods. 3 zákona o sociálnom poistení znie: „*Suma starobného dôchodku alebo predčasného starobného dôchodku určená podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. januára 2020 nesmie byť nižšia ako úhrn sumy starobného dôchodku podľa tohto zákona v znení účinnom do 31. decembra 2019 alebo podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2004, ak starobný dôchodok bol priznaný podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2004, alebo sumy predčasného starobného dôchodku podľa tohto zákona v znení účinnom do 31. decembra 2019 a sumy vyrovnávacieho príplatku.*“

22. Sociálna poisťovňa na svojej internetovej stránke (https://www.socpoist.sk/doby-poistenia-ziskane-pred-rozdelenim-ceskej-slovenskej-federativnej-republiky) predstavuje vývoj vyrovnávacieho príspevku takto: „*Za účelom kompenzácie negatívnych dôsledkov rozdelenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v sumách dôchodkov spôsobených rozdielnym vývojom právnej úpravy dôchodkového poistenia v oboch nástupníckych štátoch poistencov, ktorí získali československé obdobie dôchodkového poistenia pred 1. januárom 1993, Slovenská republika. Od 1. januára 2016 zaviedla Slovenská republika dôchodkovú dávku - vyrovnávací príplatok. Od 1. januára 2020 vypustila právnu úpravu vyrovnávacieho príplatku a nahradila ju novou právnou úpravou osobitného určovania sumy starobného, predčasného starobného a invalidného dôchodku. Poistencovi, ktorému bol priznaný starobný alebo invalidný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, sa československé obdobie dôchodkového poistenia získané do 31. decembra 1992 v spoločnom*

štáte vždy započíta na nárok na dôchodok a určenie jeho sumy. Suma dôchodku vypočítaná podľa slovenských predpisov sa dorovná na sumu dôchodku, na ktorú by mal poistenec nárok, ak(o) by k rozdeleniu Českej a Slovenskej Federatívnej Republike nedošlo.“, a ďalej pokračuje tak, že *«Od 1. januára 2023 poistencovi, ktorý ku dňu priznania starobného, predčasného starobného alebo invalidného dôchodku nesplnil podmienky nároku na starobný alebo invalidný dôchodok podľa predpisov Českej republiky, sa na nárok na dôchodok a určenie jeho sumy započíta aj československé obdobie dôchodkového poistenia získané do 31. decembra 1992 v spoločnom štáte tak, ako by bolo získané podľa právnych predpisov Slovenskej republiky. Suma dôchodku určená so započítaním československého obdobia dôchodkového poistenia patrí na tzv. „prechodné obdobie“, a to dovtedy, kým poistencovi vznikne nárok na starobný alebo invalidný dôchodok podľa predpisov Českej republiky.».*

III.

Konkrétna kontrola ústavnosti

23. Žalobca požiadal 25. mája 2016 Sociálnu poisťovňu podľa § 69b zákona o sociálnom poistení o *vyrovnávací príplatok* k 1. januáru 2016 (ako rozdiel fiktívnej sumy starobného dôchodku a úhrnu sumy vyplácaného starobného dôchodku podľa tohto zákona, sumy vyplácaného starobného dôchodku podľa predpisov Českej republiky). Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom sp. zn. 23Sa/131/2016 zo 6. februára 2017 zamietol správnu žalobu žalobcu proti Sociálnej poisťovni, ktorá rozhodnutím jej ústredia (č. 531 129 263 0 zo 17. októbra 2016) zamietla jeho žiadosť s tým, že poberatelia ešte len *predčasného dôchodku* nemajú na príspevok nárok. Na odvolanie žalobcu najvyšší súd rozhodnutie krajského súdu rozsudkom sp. zn. 1Sk/3/2017 z 10. decembra 2018 zmenil a zrušil rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pretože medzičasom sa žalobca stal starobným dôchodcom, a navyše ju zaviazal aplikovať „pilotný“ rozsudok sp. zn. 9 So 200/2011 (porovnaj bod 17).

24. Sociálna poisťovňa po zrušení napadnutého rozhodnutia najvyšším súdom vydala rozhodnutie č. 531 129 2630 0 zo 16. júla 2019, ktorým rozhodla, že žalobca nezískal požadovanú dobu poistenia 25 rokov do roku 1993. Novú, resp. opätovnú správnu žalobu krajský súd rozsudkom sp. zn. 23Sa/88/2019 z 15. júna 2020 zamietol s tým, že žalobca nezískal požadovanú dobu poistenia 25 rokov. V konaní o kasačnej sťažnosti najvyšší súd konanie prerušil a podal návrh na ústavný súd.

25. Najvyšší súd namietaný dôvod nerovnosti v návrhu detailnejšie rozvinul. Argumentoval, že *podmienka 25 rokov* doby poistenia by mala byť uznaná aj po 1. januári 1993. Teda ak je daná doba „fázovo“ posunutá do neskorších rokov, mala by byť tiež akceptovaná. Vyžadovanie podmienky získania doby 25 rokov zamestnania, a navyše iba v dobe pred 1. januárom 1993, je vzhľadom na postupné vzďaľovanie a zmeny úpravy nároku a výšky dôchodkov v Českej republike a Slovenskej republike diskriminačné vo vzťahu k občanom, ktorí z objektívnych dôvodov nemohli túto podmienku splniť, už len z dôvodu, že obdobne ako žalobca sa narodili neskôr a ako obdobie dôchodkového poistenia im mohla byť hodnotená doba po skončení povinnej školskej dochádzky najskôr od 1. septembra 1969 (resp. už od 1. septembra 1967), takže k 31. decembru 1992 nemohli za žiadnych okolností danú podmienku splniť. V takom prípade im však podľa § 69b zákona o sociálnom poistení za nižší počet rokov československých dôb poistenia nevznikol nárok na žiadny, ani pomerný vyrovnávací príplatok, čo podľa názoru najvyššieho súdu je diskriminujúce v porovnaní s občanmi, ktorým nárok na „vyrovnanie“ vznikne, a súčasne vedie k tomu, že v dôsledku hodnotenia určitej doby podľa českých právnych predpisov v súčte starobných dávok z Českej republiky a Slovenskej republiky za obdobie do 31. decembra 1992 je zabezpečenie občana Slovenskej republiky v starobe neprimerané celkovej dobe zamestnania v spoločnom štáte.

26. Pokiaľ ide o kritérium *najmenej jedného roka* doby zamestnania alebo náhradnej doby podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (ďalej aj „zákon č. 100/1988 Zb.), najvyšší správny súd považuje za protiústavnú požiadavku, aby poistenec získal najmenej 1 rok zamestnania alebo náhradnej doby práve a *iba v období od 1. januára 1993 do 31. decembra 2003*, teda v období od zániku československej federácie do nadobudnutia účinnosti zákona o sociálnom poistení.

27. Zákonodarca navyše opomenul skutočnosť, že v Českej republike podmienkou vzniku nároku na starobný dôchodok bolo a je minimálne 25 rokov zamestnania, kým v Slovenskej republike

je právna úprava odlišná, keď od 1. januára 2004 sa pre vznik nároku na starobný dôchodok vyžadovalo len 10 rokov dôchodkového poistenia, resp. od 1. januára 2008 len 15 rokov dôchodkového poistenia.

28. Vyrovnávací príplatok v rokoch 2016 - 2020 vyžadoval splnenie viacerých podmienok: (i) aspoň 25 federálnych rokov poistenia, (ii) aspoň jeden „slovenský“ rok poistenia v období 1993 - 2003, (iii) poberanie českého dôchodku, pričom súčet českého a slovenského je nižší, než by bol rýdzo slovenský dôchodok. NSS navrhol vysloviť za nesúladnú jednak (i) už zrušenú úpravu vyrovnávacieho príspevku účinného v rokoch 2016 - 2020, ako aj (ii) úpravu umožňujúcu dovtedajším dôchodcom po roku 2020 žiadať nový vyrovnávací príplatok, avšak len na obdobie od roku 2020, teda normu zakazujúcu výplatu nového vyrovnávajúceho príplatku za obdobie 2016 - 2020.

IV.
Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky

29. Národná rada súhlasila s upustením od verejného pojednávania. Vláda a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky sa zhodne vyjadrili, že väčší vplyv na výšku dôchodkov než skutočnosť, že jednotlivec spadá pod režim Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o sociálnom zabezpečení, má koncepcia dôchodkového systému, ktorá sa na Slovensku zmenila od roku 2004 smerom k vyššiemu zohľadneniu zásluhovosti. S prihliadnutím na dlhodobosť dôchodkového poistenia a s ňou súvisiacu dynamiku jeho vývoja nemožno nikomu, kto ešte nezískal dôchodkové práva, všeobecne a spoľahlivo zaručiť, akou mierou a podľa akých predpisov bude naplnené jeho ústavné právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

V.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

30. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo *iné postavenie*. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

31. Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe.

32. Z ústavy, resp. z jej interpretácie ústavným súdom vyplýva, že zákonodarca má značný priestor na úpravu sociálnych práv vrátane starobných dôchodkov. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane uvádza, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody sú práva, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 9/2018) a je pre ne podstatné, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

33. Ústavný súd však musí dodať, že na základe čl. 20 a čl. 39 ods. 2 ústavy je navyše osobitne, resp. zvýšene chránený systém starobného dôchodkového *sporenia* (II. pilier).

34. NSS namieta, že v rokoch 2016 - 2020 právna úprava požadujúca federálnych 25 rokov zamestnania plus jeden rok zo Slovenskej republiky ako podmienku nároku na vyrovnávací príplatok spôsobuje ústavne nesúladnú nerovnosť pri poskytovaní starobného dôchodku voči tým, ktorí danú podmienku splnili. NSS zdôrazňuje, že niektorí občania vzhľadom na svoj vek nemohli túto podmienku splniť v tom zmysle, že síce majú dostatok odpracovaných, resp. započítaných rokov, ale z týchto rokov nespadá ich dostatočné množstvo do federálneho obdobia.

35. Ústavný súd aplikuje na posúdenie *diskriminácie* tradičný ústavnoprávny test (PL. ÚS 10/04 - zmena odpredaja štátnych bytov, PL. ÚS 13/09 - zákon o sociálnych službách; k metodike porovnaj tiež návrhy generálneho advokáta Michala Bobeka prednesené 23. 3. 2017, vec C-143/16 Abercrombie & Fitch Italia Srl proti Antoninovi Bordonarovi) vyplývajúci z ústavného textu, teda nachádza odpovede na túto množinu otázok:

(1) došlo k vyčleneniu porovnateľnej skupiny, a teda k zásahu do pozície jej členov, hlavne vo väzbe alebo v spojitosti so základnými právami a slobodami,

(2) a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu,

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine,

(4) a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah, prípadne neracionálny zásah?

36. Pretože ide o nerovnosť vo vzťahu k čl. 39, ústavný súd musí vychádzať zo svojej judikatúry k týmto referenčným normám. V náleze sp. zn. PL. ÚS 16/06 ústavný súd rozhodol, že dočasná suspenzácia valorizácie najvyšších dôchodkov z ekonomických dôvodov bola v nesúlade s citovanými referenčnými normami. Neskorší nález sp. zn. PL. ÚS 11/08 sa týkal zrušenia povinnej účasti poberateľov invalidných dôchodkov na starobnom dôchodkovom sporení. Zákonodarca ponechal bez akéhokoľvek normatívneho „povšimnutia“ nadobudnuté nároky zo starobného dôchodkového sporenia týchto osôb, čím porušil čl. 39 v spojení s čl. 12 ústavy. Napokon ústavný súd považoval za ústavne nesúladný rozdielny prístup k minimálnemu dôchodku medzi sporiteľmi z II. a sporiteľmi z I. piliera (PL. ÚS 9/18). Z uvedených rozhodnutí možno odvodiť, že ústavný súd nepovažoval za príčinu nesúladnosti výlučne samotnú výšku dôchodku, ale koncepčnejšie (PL. ÚS 16/06, PL. ÚS 9/18), resp. legislatívne otázky ich úpravy (PL. ÚS 11/08).

37. Test princípu rovnosti (jeho bod 1) vyžaduje porovnateľnosť – overenie a vymedzenie porovnateľnosti *(tertium comparationis)*, teda aby sa porovnávalo porovnateľné. V preskúmavanej veci je rozumným spoločným menovateľom *práca, resp. dlhodobá práca vo federálnej ČSFR pre zamestnávateľa so sídlom v ČR k 31. 12. 1992.*

38. Dôchodcovia z obidvoch skupín boli v období 2016 - 2020 poberateľmi starobného dôchodku z Českej republiky, pričom (i) len skupina s 25 rokmi získanými v ČSFR a jedným rokom v Slovenskej republike má titul na vyrovnávací príspevok, zatiaľ čo (ii) skupina s nižším počtom takýchto rokov získaných vo federácii už takýto titul nemá. Ústavný súd tak konštatuje, že k *zásahu*, teda k vyčleneniu a príťaži v spojitosti s právom na primerané hmotné zabezpečenie v starobe došlo (bod 1 a 3 testu).

39. Základné podozrivé kritériá odlišovania v čl. 12 ods. 2 ústavy sú charakteristikami, ktoré sú v podstate pre danú skupinu osôb dané a ktoré jednotlivec nevie ovplyvniť, prípadne sú súčasťou ľudskej identity danej skupiny. *Doby poistenia (zabezpečenia) takýmto typickým kritériom nie sú. Iné postavenie* (čl. 12 ods. 2 ústavy in fine) spočívajúce *v dobe poistenia* je teda bez ďalšieho slabým rozlišovacím kritériom *(low scrutiny)* a je ľahko justifikovateľné. Naopak, doba poistenia je rozumným a štandardným kritériom pre vznik nároku na dôchodok a rozumným dôvodom rozlišovania (to nevylučuje, že výrazne asymetrické nastavenie by teoreticky mohlo vzbudzovať ústavnoprávne pochybnosti).

40. Ústavný súd k bodu 2 a 4 testu princípu rovnosti uvádza, že právna konštrukcia 25 „federálnych“ rokov plus jeden rok „post-federálny“ je rozumná, racionálna. Jej idea vychádza zo vzťahu medzi dobou zabezpečenia a vekom odchodu do dôchodku. Osoby, ktoré získali potrebnú *dobu zabezpečenia (poistenia)*, sú v tzv. čakateľstve s tým, že na získanie plného nároku na starobný dôchodok už im stačí len dosiahnutie *dôchodkového veku.* Podľa § 21 ods. 1 a 2 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného k 31. decembru 1992 (v čase zániku ČSFR) bolo totiž základnou podmienkou pre vznik nároku na starobný dôchodok získanie aspoň 25 rokov zamestnania (doba zabezpečenia, resp. poistenia). Len táto skupina osôb mohla nadobudnúť silnejšie očakávanie, že vzhľadom na získanie tejto doby už za federácie môže mať (po dovŕšení príslušného dôchodkového veku podľa uvedeného ustanovenia) nárok na starobný dôchodok tak, akoby stále pokračovala federácia (v podstate týmto spôsobom bola vyhodnotená v medzirezortnom pripomienkovom konaní pripomienka, že podmienka 25 rokov by mala byť vypustená a mal by sa nasledovať v bode 17 citovaný rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9So/203/2011 z 30. januára 2013 – porovnaj materiál UV-8344/2015 na rokovanie vlády – www.rokovania.sk; k podmienke 25 rokov porovnaj tiež Sněmovní tisk 905/0 Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010 - 2013).

41. Podmienka nadobudnutia aspoň jedného roka zabezpečenia už v Slovenskej republike vyjadruje príslušnosť k jednej z nástupníckych krajín. K jednoročnej dobe možno podporne uviesť, že už v minulosti podobné ustanovenie § 9 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb. dovoľovalo zohľadňovať náhradné doby až potom, keď poistenec získal *aspoň jeden rok zamestnania*, teda aspoň jednoročným zamestnaním prejavil svoju participáciu na československom, resp. slovenskom systéme dôchodkového zabezpečenia. Obdobný štandard je stanovený aj v únijnej koordinačnej úprave, kde sa nemusia zohľadňovať pri výpočte pomerného dôchodku obdobia kratšie ako jeden rok [porovnaj čl. 57 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia]. Uvedenú ročnú podmienku (porovnaj bod 26) tak možno hodnotiť ako racionálnu pre ustálenie skutočnosti, že poistenec po zániku ČSFR pokračoval v poistení na Slovensku. Zároveň stanovenie lehoty na dosiahnutie doby poistenia jedného roka (od roku 1993) do konca roku 2003, teda do roku reformy dôchodkového systému, vytváralo dostatočný časový priestor pre „federálnych“ dôchodcov na jej získanie a rozumne podčiarkovalo skutočnosť, že ide o dôchodcov, ktorých čakateľstvo (teda 25 rokov zamestnania) bolo získané podľa zákona č. 100/1988 Zb. účinného práve do konca roka 2003.

42. Navyše, právny poriadok jednoducho musí určovať určité presné časové, resp. číselné hranice nárokov, a medzi hranicami môžu z toho dôvodu vznikať subjektívne vnímateľné nespravodlivosti. Na tomto mieste možno spomenúť, že pojem diskriminácie vo všeobecnosti má pôvodne lingvisticky neutrálny, nie negatívny význam rozlišovania. Celý právny poriadok je v istom zmysle veľmi komplexným a neustálym odlišovaním. Stanovením akéhokoľvek pojmu, akejkoľvek osobnej príslušnosti sa tvoria skupiny subjektov s odlišnými právami a povinnosťami (Župančič, B. The Owlets of Minerva. Eleven international publishing, 2012, s. 353).

43. Ústavný súd k bodom 2 a 4 testu dodáva, že vývoj, podstata a nastavenie predmetnej vyrovnacej dávky sú veľmi špecifické a v tomto zmysle ťažko s obdobným inštitútom porovnateľné. Vyrovnávacia dávka typu 25 plus jeden rok, ako bolo uvedené, bola reakciou českej legislatívy na zložitý vzťah medzi rozhodnutím českého ústavného súdu a SDEÚ, a teda išlo pôvodne o otázku špecificky českú (porovnaj bod 15). Slovenský zákonodarca sa touto dávkou v rámci vlastného vývoja dôchodkového zabezpečenia inšpiroval, čím sa dosiahla istá symetria týchto právnych úprav medzi nástupníckymi štátmi. V tomto zmysle je podmienka 25 rokov plus jedného roka obhájiteľná, a nie je vypäto svojvoľná. Okolnosť, že podľa § 65 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného v tu spornom období (2016 až 2020) bolo podmienkou vzniku nároku na starobný dôchodok získanie 15 rokov (resp. do 31. decembra 2007 10 rokov) dôchodkového poistenia, nie je podstatná. Podstatou veci je tu totiž otázka vyrovnávania rozdielov, ktoré vznikli občanom v dôsledku udalosti nastalej k 31. decembru 1992, nie otázka priznania starobného dôchodku podľa zákona č. 461/2003 Z. z. (porovnaj bod 27).

44. Skutočnosť, že národná rada neskôr nárok rozšírila, je vecou diskrécie zákonodarcu, vecou politiky sociálneho zabezpečenia, a teda nie vecou ústavnoprávnej povinnosti. Možno konštatovať, že zásah - rozlíšenie je z hľadiska (i) *cieľa* právnej úpravy – vytvoriť symetrickú úpravu s Českou republikou, a (ii) nekvalifikovaného, resp. racionálneho dôvodu rozlišovania plne proporcionálne.

45. Z týchto špecifických dôvodov vec nemožno posudzovať vo svetle citovanej judikatúry (bod 36), kde ústavný súd konštatoval nesúlad s čl. 39 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

46. Ďalej je potrebné uviesť, že z ústavy nevyplýva všeobecné pravidlo, z ktorého vzišla idea vyrovnávacieho príspevku, a to skutočnosť, že rozdelenie federácie nemôže byť nikomu na ujmu. Zmena štruktúry štátov, vznik nových štátov, nevyhnutne ovplyvňuje aj pozície obyvateľov nástupníckych štátov.

47. Ústavný súd z predmetných predpisov nezistil, že by samotný starobný dôchodok federálnych dôchodcov ako taký, teda dôchodok bez priameho porovnania s inými federálnymi dôchodcami, bol v danom období taký nízky, že by to signalizovalo extrémnu disproporcionalitu, resp. zásah do samotného jadra práva na primerané zabezpečenie v starobe (porovnaj Antoš, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. In: Jurisprudence 6/2014, s. 3 a nasl.).

48. Ústavný súd citlivo vníma, že výška dôchodku významne ovplyvňuje životný štýl dôchodcov, o čom svedčí jeho judikatúra. Na druhej strane treba uviesť, že dôchodkové scenáre

jednotlivých osôb sú natoľko rozmanité, že je v zásade nemožné prostredníctvom kritéria (ne)rovnosti výšky dôchodkov porovnávať rôzne kategórie dôchodcov. V tomto ústavný súd súhlasí s argumentáciou vlády (bod 29).

49. V predmetnej veci je veľmi dôležitým podporným argumentom skutočnosť, že predmetom konania je len obdobie 2016 - 2020, pretože odvtedy má nárok na vyrovnací prostriedok ktokoľvek, kto pracoval pre českú entitu počas federácie. Slovenská úprava je v tomto, takpovediac, veľkorysá, a to izolovane aj v porovnaní s českou úpravou.

50. Možno uzavrieť, že vzhľadom na skutočnosť, že v predmetnej veci nejde o rozlišovanie na základe kvalifikovaného kritéria a že ide o osobitnú dávku so špecifickým právnym vývojom, s podporným argumentom, že sa právna úprava týka len obdobia rokov 2016 - 2020, ústavný súd konštatuje, že zásah je ústavne akceptovateľný a napadnutá úprava nie je v rozpore s čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 12 ústavy. Spôsob nastavenia vyrovnávacej dávky je vecou demokraticky zvoleného zákonodarcu. Napokon ústavný súd konštatuje, že nevyhovenie návrhu vo vzťahu k čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 12 ústavy v sebe zahŕňa aj nevyhovenie vo vzťahu k čl. 55 ods. 1 ústavy. Z týchto dôvodov návrhu nevyhovel, tak ako to je uvedené vo výroku nálezu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 11. septembra 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.