

*JUDr. Stanislav Jakubčík
Advokátska kancelária*

Právna analýza

Objednávateľ: Odborový zväz Polície SR

Spracovateľ: Advokátska kancelária JUDr. Stanislava Jakubčíka

10. septembra 2012

Obsah

1. Predmet právnej analýzy a podklady.....	3
1.1 Predmet právnej analýzy.....	3
2. Posúdenie súladu navrhovanej novely s právnym poriadkom.....	3
2.1 Súlad s ostatnými národnými zákonnými a podzákonnými normami.....	4
2.2 Súlad s právom Európskej Únie	4
2.3 Súlad s inými medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky	5
2.4 Súlad s právnymi princípmi.....	15
3. Valorizácia dôchodkov	20
4. Odpovede na zadané otázky.....	21
5. Záver.....	23

Použité skratky

<u>Skratka</u>	-	<u>Význam</u>
----------------	---	---------------

ZoSZP	zákon č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov
Dohovor	Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
Dohovor MOP	Dohovor č. 413/1991 Zb., o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach
antidiskriminačný zákon	zákon č. 365/2004, Z.z., o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Predkladaná právna analýza vychádza zo skutkového a právneho stavu k 10.09.2012, pričom posudzovaný text novely ZoSZP je v znení v akom bol predložený na medzirezortné pripomienkové konanie.

1. Predmet právnej analýzy a podklady

1.1 Predmet právnej analýzy

Predmetom právnej analýzy sú nasledovné otázky:

- Sú navrhované zmeny zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov v súlade so súčasnou legislatívou ako aj medzinárodnými zmluvami a dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná?
- Je možné zaviesť stabilizačný odvod z existujúcich výsluhových dôchodkov v zmysle navrhovanej novely zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov?
- Je v súlade s právnymi princípmi právneho štátu (najmä s princípom zákazu retroaktivity), že podmienky priznania nároku na výsluhový dôchodok sa navrhovanou zmenou zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov budú meniť?
- Je v súlade s právnymi princípmi právneho štátu, že valorizácia dôchodkov, na ktoré nárok vznikol v zmysle zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov bola na základe novely ustanovenia § 68 tohto zákona pozastavená?
- Nie je diskriminačné, že nárok na výsluhový dôchodok sa pre policajtov, ktorí doteraz odslúžili menej ako 5 rokov bude posudzovať podľa nových pravidiel a pre tých, ktorí odslúžili od 5 do 15 rokov sa pravidlá budú iba čiastočne meniť?
- Nie je diskriminačné, že navrhované zmeny a platenie stabilizačného odvodu sa má dotýkať iba niektorých skupín poberateľov výsluhových dôchodkov?

1.2 Podklady

Na spracovanie predloženej právnej analýzy sme mali k dispozícii navrhovanú novelu ZoSZP. Okrem tohto materiálu sme pri spracovaní právnej analýzy vychádzali z dostupnej knižnej literatúry, z odborných článkov a riešení k danej problematike ako aj z rozhodovacej praxe slovenských ako aj medzinárodných súdov.

2. Posúdenie súladu navrhovanej novely s právnym poriadkom

Navrhovaná legislatívna zmena ZoSZP predstavuje pomerne rozsiahly zásah do súčasného stavu sociálneho zabezpečenia policajtov, nakoľko na základe navrhovanej novely dochádza

nielen k zmene podmienok pre výplatu jednotlivých sociálnych benefitov, ale aj k zmene samotnej výšky týchto benefitov. Takáto zmena je výsledkom doterajšieho nepriaznivého vývoja ekonomiky ako aj negatívnych predpovedí budúceho vývoja, čím vzrástla potreba šetrenia a racionalizácie využitia verejných zdrojov. Uvedená zmena je teda v súlade s reštriktívnou monetárnou politikou štátu. Súlad navrhovanej novely možno posudzovať z viacerých hľadísk, a to z hľadiska :

- súladu s ostatnými národnými zákonnými a podzákonnými normami,
- súladu s právom Európskej Únie v tejto oblasti,
- súladu s inými medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky v tejto oblasti,
- súladu s právnymi princípmi.

2.1 Súlad s ostatnými národnými zákonnými a podzákonnými normami

Navrhovaná novela ZoSZP je podľa nášho právneho názoru v súlade s ostatnými zákonnými a podzákonnými predpismi, nakoľko tento zákon je špeciálnym zákonom s jednoznačne vymedzenou pôsobnosťou, a preto z tohto hľadiska nie je táto navrhovaná novela v rozpore so žiadnym platným zákonom. Navyše v prípade aj potencionálneho nesúladu tejto právnej úpravy s inými všeobecnými právnymi predpismi, by sa uplatnil princíp *lex specialis derogat lex generalis*, a teda aj v takom prípade by sa aplikovali práve ustanovenia tohto zákona.

2.2 Súlad s právom Európskej Únie

Rovnako je podľa nášho právneho názoru navrhovaná novela ZoSZP v súlade s právom Európskej únie. Právne záväzné normy Európskej únie nestanovujú členským štátom v oblasti sociálneho zabezpečenia presné limity na výšku vyplácaných dávok, ani nepožadujú vytvorenie jednotného systému výpočtu dávok a odvodového systému v oblasti sociálneho zabezpečenia. To platí o to viac v oblasti systému sociálneho zabezpečenia ozbrojených zložiek členských štátov, nakoľko práve otázka organizácie bezpečnostných zložiek patrí do výlučnej kompetencie členských štátov. Samotná oblasť sociálneho zabezpečenia v rámci právnych noriem práva Európskej únie sa zameriava na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia jednotlivých členských štátov, a to najmä s ohľadom na zaistenie jednej zo základných slobôd v rámci spoločného trhu – voľný pohyb osôb.

2.3 Súlad s inými medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky

Súlad navrhovanej zmeny ZoSZP s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky je potrebné posudzovať jednak s ohľadom na medzinárodné zmluvy a dohovory, ktoré sú tzv. self executing a tie, ktoré nie sú. Aj keď obidve kategórie medzinárodných zmlúv sú pre Slovenskú republiku záväzné, jednotliviec sa môže priamo dovolávať iba tých, ktoré sú self executing. Aj z tohto dôvodu budú predmetom ďalšej analýzy najmä medzinárodné zmluvy, ktoré sú self executing, keďže ostatné medzinárodné zmluvy, aj keď sa týkajú danej oblasti, sú formulované pomerne všeobecne, pričom ponechávajú oveľa väčšiu mieru voľnosti na transponovanie týchto záväzkov do národných právnych noriem. K týmto všeobecným medzinárodným zmluvám, ktoré dopadajú na posúdenie možného súladu navrhovanej novely ZoSZP, patria najmä Dohovory prijaté na pôde Medzinárodnej organizácie práce. Jedná sa napríklad o Dohovor č. 413/1991 Zb., o invalidných, starobných a pozostalostných dávkach (ďalej len „Dohovor MOP“). Podľa nášho právneho názoru s ohľadom na posúdenie súladu navrhovanej novely ZoSZP je relevantné najmä ustanovenie čl. 30 tohto Dohovoru MOP, ktoré stanovuje, že: *„vnútroštátne zákonodarstvo zabezpečí za predpísaných podmienok zachovanie nadobúdaných práv na príspevkové invalidné, starobné a pozostalostné dôchodky.“* Toto ustanovenie za určitej miery abstraktnosti by mohlo byť považované za odporujúce navrhovanej zmene ZoSZP, nakoľko na základe tejto novely dochádza k zmene podmienok vzniku nároku na niektoré sociálne benefity, ktoré ZoSZP zakotvuje. Podľa nášho právneho názoru však navrhovaná novela ZoSZP nezasahuje do nadobúdaných práv, keďže táto novela nemení resp. nezasahuje do už nadobudnutých práv, iba upravuje zmenu podmienok vzniku nových nárokov na sociálne benefity v zmysle ZoSZP. Inými slovami navrhovaná novela ZoSZP pôsobí pro futuro, a teda za žiadnych okolností neohrozuje už nadobudnuté práva. Medzinárodné zmluvy resp. dohovory, ktoré sú self executing majú prednosť pred zákonmi a môžu byť priamo použiteľné v konkrétnych právnych vzťahoch resp. jednotliviec sa ich môže priamo dovolať. *„Pojem „zmluva, na ktorej vykonanie nie je potrebný zákon“ v článku 7 ods. 5 možno vykladať tak, že ide o priamo vykonateľnú („self-executing“) zmluvu. Takáto zmluva často spĺňa aj druhú podmienku článku 7 ods. 5, a to, že priamo zakladá práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Väčšina medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika uzaviera, je formulovaná tak, že ich možno priamo vykonávať a spĺňajú preto minimálne jednu z*

podmienok článku 7 ods. 5 Ústavy. Podmienkou na to, aby mohla byť medzinárodná zmluva prednostne aplikovaná, je to, že aspoň niektoré jej ustanovenie musí byť na priamu aplikáciu spôsobilé (bezprostredne vykonateľné). Ďalšou dôležitou podmienkou na to, aby mohla byť zmluva priamo aplikovaná, musí byť k tomu smerujúca alebo aspoň tomu neodporujúca vôľa jej zmluvných strán. Medzinárodné právo štátom nepredpisuje, či majú zmluvu priamo vykonávať, alebo nie. Je to vnútroštátna záležitosť každého štátu. Pokiaľ zmluvu priamo nevykonáva, musí zabezpečiť jej vykonávanie prostredníctvom príslušných vnútroštátnych právnych predpisov. Preto môže dôjsť k situácii, že konkrétna zmluva má v niektorých štátoch status zmluvy priamo vykonateľnej a v inom štáte nemá takýto status.¹ Príkladom takejto medzinárodnej zmluvy je Dohovor Rady Európy o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Súlad tohto Dohovoru s predloženou novelou ZoSZP je možné posudzovať z hľadiska viacerých možných porušených základných práv a slobôd. Jedná sa predovšetkým o rozpor so základným právom na ochranu majetkových práv podľa čl. 1 Protokolu č. 1 spolu so zákazom diskriminácie podľa čl. 14 Dohovoru. Článok 1 Protokolu 1 sa dotýka ochrany majetkových práv, pričom „pojem majetku v ňom uvedený má autonómnu povahu. Pre súd je proto dôležité posúdiť, či okolnosti každého jednotlivého prípadu vo svojom súhrne robia sťažovateľa nositeľom hmotného záujmu chráneného článkom 1, ktorý sa rozhodne neobmedzuje na vlastníctvo hmotného majetku. Podľa ustálenej judikatúry orgánov Dohovoru pojem „majetku“ zahŕňa totiž „existujúci majetok“, tak majetkové hodnoty, vrátane pohľadávok, na ich základe sťažovateľ môže tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ dosiahúť účinného užívania vlastníckeho práva.“² Je teda zrejmé, že ESĽP vo svojej judikatúre považuje za „majetok“ aj také pohľadávky, na ktoré vznikol sťažovateľovi nárok, aj keď v skutočnosti neboli vyplatené. V dôsledku takéhoto pomerne extenzívneho výkladu a aplikácie tohto článku Protokolu č.1 Dohovoru vzniklo v súvislosti so sociálnymi benefitmi množstvo precedentnej judikatúry, ktorú možno rozdeliť na viacero línií. Prvou z nich je línia, kde ESĽP dôsledne vo svojej judikatúre rozlišuje prípady, keď nárok na výplatu sociálnej dávky vznikol resp. mal vzniknúť na základe sociálneho systému, do ktorého účastník nič neprispieval a prípady, keď daný nárok vznikol na základe príspevkového

¹LINDENTHAL, R.: Niektoré problémy spojené s postavením medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom právnom poriadku SR. *Justičná revue*, 55, 2003, č. 1, s. 73 – 81.

²HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika*. Linde Praha, 2003, s. 297.

sociálneho systému. V prvom prípade ESĽP v mnohých prípadoch³ sťažnosti zamietol, a to práve s poukazom, na to, že iba právo na určitú sociálnu dávku neznamená nutne porušenie práva na pokojné užívanie majetku. V druhom prípade, keď nárok na sociálnu dávku vznikol na základe príspevkového systému sociálneho zabezpečenia, ESĽP dovodil, že za určitých okolností možno tento nárok považovať za majetkové právo, a teda je možné dovoľávať sa ochrany v zmysle čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Rozlíšením vyššie uvedených skupín resp. línií sa ESĽP naposledy zaoberal vo svojom rozhodnutí vo veci *Azinas c. Cyprus*⁴. Toto rozhodnutie sa týkalo straty nároku na výplatu penzie, a to v dôsledku prepustenia štátneho zamestnanca kvôli spáchaniu závažného trestného činu. V tomto rozhodnutí ESĽP uviedol, že právo na penziu nie je ako také garantované Dohovorom, avšak podľa niektorých predchádzajúcich rozhodnutí, právo na penziu, ktoré je založené na príspevkovom sociálnom systéme, môže byť za určitých okolností považované za majetkové právo. To je prípad, kedy špeciálne dávky boli vyplácané za predpokladu predchádzajúceho prispievania do takéhoto fondu resp. systému. V takom prípade, ak sťažovateľovi riadne vznikol nárok na výplatu týchto dávok a aj napriek tomu tieto dávky neboli vyplatené, ich nevyplatenie zakladá nárok na ochranu v zmysle čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Na druhej strane iba samotné prispievanie do systému resp. účasť v takomto systéme nie je majetkové právo, pričom ESĽP uviedol, že majetkovým právom sa stane až v momente, keď vznikne nárok na jeho vyplatenie, pričom konkrétne podmienky vzniku tohto nároku sú závislé iba na konkrétnych zákonných podmienkach príslušnej národnej legislatívy, ktorá rovnako môže stanoviť aj podmienky nevyplatenia takejto sociálnej dávky. Na základe toho je zrejmé, že zmena podmienok a teda aj zmena legitímneho očakávania na výplatu určitej sociálnej dávky sama o sebe nie je resp. nespôsobuje porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Druhou líniou precedentnej judikatúry ESĽP je rozlišovanie medzi dávkami sociálneho zabezpečenia a dávkami, ktoré súvisia s charakterom práce. Zatiaľ čo v prvom prípade ESĽP, pokiaľ sa jedná o príspevkový systém sociálneho zabezpečenia, dôsledne uvádza, že takáto sociálna dávka zakladá nárok na prípadnú ochranu v zmysle čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, v prípade dávok súvisiacich s výkonom práce je takáto ochrana iba za určitých okolností, a to najmä v takých prípadoch, ak pri rozhodovaní o týchto dávkach kompetentný orgán postupuje svojvoľne

³ Sťažnosť č. 92/55 v. Belgicko, rozhodnutie zo dňa 16 December 1955, Sťažnosť č. 2114/64 v. Nemecko, rozhodnutie zo dňa 17 December 1966; Sťažnosť č. 2374/64 v. Nórsko a Dánsko, rozhodnutie zo dňa 15 December 1967.

⁴ Sťažnosť č. 56679/00

a diskriminačne. Príkladom takéhoto rozhodnutia ESĽP je rozhodnutie vo veci *Bucheň c. Česká republika*⁵, v ktorom súd priznal porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru práve v dôsledku nepriznania oprávneného nároku na dávku súvisiacu s prácou v dôsledku nesprávneho rozhodnutia kompetentného orgánu. V tomto prípade sa jednalo o výsluhový príspevok bývalému vojenskému sudcovi, ktorému na základe platnej legislatívy nárok na vyplatenie tohto príspevku oprávnene vznikol. ESĽP konštatoval, že: „*příslušné vnitrostátní předpisy, a to zejména § 33 odst. 1 písm.c) zákona č. 76/1959 Sb., přiznávají stěžovateli nárok na výsluhový příspěvek. Tento článek platil i 31. prosince 1993, kdy nabylo účinnosti propuštění stěžovatele z armády nařízené ministrem obrany dne 28. září 1993. Rozhodnutím ze dne 27. ledna 1994 vojenský úřad sociálního zabezpečení v Praze také přiznal stěžovateli nárok na tento příspěvek a specifikoval jeho výši i dobu výplaty. Soud tedy míní, že nárok stěžovatele na výsluhový příspěvek, jenž je majetkovým právem ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 (viz rozsudek ve věci *Gaygusuz proti Rakousku* ze dne 16. září 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí*, 1996-IV, str. 1142, odst. 41), byl dostatečně založen vnitrostátními orgány na základě platných předpisů.*“ Z tohto rozhodnutia ESĽP teda vyplýva, že neoprávnené nepriznania nároku na výplatu dávky súvisiacej s prácou, je možné rovnako považovať za porušenie čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Na dokreslenie celej problematiky rozlišovania sociálnych dávok a dávok súvisiacich s prácou v súvislosti s priznanou ochranou v zmysle čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru môžeme uviesť aj rozhodnutie ESĽP vo veci *Miroslav Chroust c. Česká republika*⁶. V tejto sťažnosti ESĽP uviedol: „*K tvrzenému porušení majetkových práv stěžovatele štrasburský soud konstatoval, že výklad zákona o BIS v napadených rozhodnutích byl proveden v souladu s vůlí zákonodárce započítat do rozhodné doby pro přiznání příspěvku za službu pouze dobu služby v nových strukturách demokratického státu vzniklých po roce 1990, a Soud nemůže s ohledem na specifickou povahu tohoto příspěvku státu vnucovat omezení při stanovení podmínek pro jeho přiznání. Ukončení situace, kdy stěžovatel pobíral ze strany státu plnění, na které neměl nárok, považoval Evropský soud za legitimní cíl vnitrostátních orgánů.*“⁷ V prípade posudzovania súladnosti navrhovanej novely ZoSZP je potrebné zvážiť obidve línie precedentnej judikatúry ESĽP týkajúcej sa rozlišovania sociálnych dávok a dávok súvisiacich s prácou a teda je možná

⁵ Sťažnosť č. 36541/97

⁶ Sťažnosť č. 4295/03

⁷ Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=3894&d=133120>.

aj iná miera uváženia zákonodarcu pri zmenách jednotlivých dávkach. Máme za to, že v prípade dávok týkajúcich sa zamestnania, ako je výsluhový príspevok a dôchodok nemôže byť zmena podmienok vzniku na ich nárok v rozpore s čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, nakoľko takéto zmeny sú plne v kompetencii príslušného zákonodarcu. V tejto súvislosti je významné rozhodnutie ESĽP vo veci *Aizpurua Ortiz a ostatní c. Španielsko*⁸, v ktorom ESĽP priamo posudzoval otázku zastavenia výplaty dôchodku v dôsledku zmeny príslušnej normy, v tomto prípade sa jednalo o kolektívnu zmluvu. ESĽP uviedol: *„Závazok štátu podľa článku 1 Protokolu č. 1 prijať nevyhnutné opatrenia na ochranu vlastníckeho práva, dokonca aj v kontexte sporov medzi súkromnými osobami, sa nevzťahuje na posudzovanie činnosti spoločnosti, ktorá už nie je v postavení platcu dôchodku svojim bývalým zamestnancom. V prejednávanom prípade najvyšší súd rozhodol o platnosti spornej zmluvy formou právoplatného rozhodnutia po vykonaní dôkazov, ktoré navrhli strany, a na základe ustálenej judikatúry. Vzal do úvahy, že španielsky zákonodarca zvolil systém, v ktorom sloboda kolektívneho vyjednávania má prednosť pred záväzkami prijatými podľa predchádzajúcich kolektívnych zmlúv. Najvyšší súd ďalej zistil, že neskoršia kolektívna zmluva nezrušila práva uznané predchádzajúcou zmluvou, ale ich nahradila jednorazovou výplatou určitej sumy a táto zmena sa uskutočnila v kontexte finančných problémov spoločnosti. Podľa Súdu napadnutý zásah do práva sťažovateľov na majetok sledoval legitímny cieľ vo všeobecnom záujme, konkrétne zabezpečenie financií spoločnosti a jej veriteľov a ochranu zamestnania a práva na kolektívne vyjednanie. Nezistil žiaden iný dôkaz, že by sťažovatelia boli diskriminovaní v porovnaní s aktívnymi zamestnancami spoločnosti. Nie je úlohou Súdu nahrádzať vnútroštátne súdy a posudzovať interpretáciu španielskej legislatívy najvyšším súdom (alebo rozhodnúť o zlučiteľnosti vnútroštátneho práva s komunitárnym právom). Podľa Súdu nič nenaznačuje, že rozhodnutie najvyššieho súdu bolo svojvoľné alebo ukladalo neprimerané bremeno na sťažovateľov. Preto aj vzhľadom na právomoc voľnej úvahy, ktorou disponujú štáty pri tvorbe sociálnej a hospodárskej politiky, Súd rozhodol, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nepredstavoval neprimeraný zásah do práva sťažovateľov na pokojné užívanie majetku.“* Na základe tohto rozhodnutia ESĽP je zrejmé, že ani zmena resp. trvalé zastavenie vyplácania dôchodku, na ktorý sťažovateľom vznikol oprávnený a legitímny nárok, v dôsledku zmeny normy, ktorá pôvodný nárok na výplatu

⁸ Sťažnosť č. 42430/05

dôchodku zakotvovala, nie je v rozpore s čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Predpokladom takéhoto výkladu však je, aby daná zmena bola realizovaná legitímnym spôsobom. V prípade ostatných dávok, ktoré už nemajú charakter dávok súvisiacich s prácou a sú novelou ZoSZP do určitej miery menené, tak v týchto prípadoch je možný potencionálny rozpor s čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, avšak iba za predpokladu, že daná zmena bola vykonaná bez legitímneho dôvodu resp. je diskriminačná. Príkladom takéhoto rozhodnutia ESLP je rozhodnutie vo veci Valkov a ostatní proti Bulharsku⁹. Tento prípad sa zaoberal súladnosťou možnosti krátenia priznaných starobných dôchodkov na základe schválenej a niekoľkokrát menej právnej normy. ESLP v tomto rozhodnutí uviedol: **„Súd konštatoval, že článok 1 Protokolu č. 1 negarantuje ako také právo na starobný dôchodok v určitej výške. Ak však štát poskytne toto právo, potom vzniknú majetkové práva a tieto spadajú pod ochranu Dohovoru. Následne ak takýto starobný dôchodok má byť znížený alebo pozastavený, môže ísť o zásah do práv sťažovateľov, ktorý musí byť štátom odôvodnený v súlade s požiadavkami Dohovoru. Sťažovatelia nepopreli, že zásah do ich práva bol zákonný a to tak podľa vnútroštátneho práva ako aj podľa Dohovoru. Spochybnili však účel krátenia dôchodku. Tvrdili najmä, že krátenie bolo zavedené, pretože ľudia v Bulharsku by nevedeli tolerovať príliš vysoké starobné dôchodky a nie, ako tvrdila vláda, s cieľom zabezpečiť finančnú životaschopnosť penzijného systému. Súd zistil, že krátenie sledovalo legitímny cieľ vo verejnom záujme a jeho výsledkom mala zjavne byť úspora pre bulharský penzijný systém. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí o krátení z roku 1998 konštatoval, že odráža „požiadavky sociálnej spravodlivosti“. Ohľad na sociálne úvahy bulharského zákonodarcu a súdnictva boli primerane odôvodnené. Podľa štúdií Svetovej banky a OECD penzijné systémy rôznych krajín sa líšia a horná hranica starobných dôchodkov nebola výlučne bulharským fenoménom. Niektoré štáty poskytovali dôchodkové sadzby, ktoré boli viazané na zárobok ľudí pred odchodom do dôchodku, zatiaľ o iné starobné dôchodky mali len malú, ak vôbec nejakú súvislosť so zárobkami ľudí pred odchodom do dôchodku. Systém v každej krajine je otázkou pre vnútroštátne orgány, ktoré sú v lepšom postavení než medzinárodných sudca, aby posúdili miestne potreby a podmienky. Pri posudzovaní, či štátne orgány zachovali spravodlivú rovnováhu medzi všeobecným verejným záujmom a potrebami sťažovateľov Súd konštatoval, že až do roku 1996 dôchodkové príspevky platili len zamestnávateľia, ktorí ich**

⁹ Sťažnosť č. 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 a 2041/05

nemohli zrážať zo mzdy zamestnancov. Tento systém platil aj neskôr pre vojenský personál a štátnych zamestnancov. Okrem toho príspevky, ktoré sťažovatelia platili, nemali výlučnú spojitosť s ich starobnými dôchodkami. Bolo to tak pre nepodložený, okamžitý charakter prvého piliera bulharského penzijného systému, do ktorého sťažovatelia patrili. Bolo teda nemožné brať do úvahy platbu vyšších príspevkov sociálneho zabezpečenia, ktoré sťažovatelia platili, za sám osebe dostatočný základ pre nárok na penzijné benefity. V prípade sťažovateľov súbor týchto príspevkov bol platený v odlišnom ekonomickom systéme, keď penzijný fond bol neoddeliteľnou súčasťou štátneho rozpočtu. Krátenie výšky starobných dôchodkov v čase, keď bulharský penzijný systém prechádzal komplexnou reformou ako súčasť prechodu krajiny od úplne štátom vlastnenej a centrálne plánovanej ekonomiky k súkromnému vlastníctvu a trhovej ekonomike. Zachovanie krátenia bolo možné považovať za prechodné opatrenie sprevádzajúce celkovú transformáciu penzijného systému. Súd v minulosti uznal, že štáty majú široký priestor voľnej úvahy, keď sú prijímané zákony v kontexte zmeny politického alebo ekonomického režimu. Sťažovatelia ďalej museli vydržať značné zníženie a nie úplnú stratu svojich nárokov na starobný dôchodok. V skutočnosti u nich nedošlo k aktuálnemu zníženiu mesačných výplat, ktoré dostávali, ale jednoducho nedošlo k zrušeniu krátenia, ktoré očakávali koncom roka 2003. Sťažovatelia, ktorí patrili medzi najlepšie zarábajúcu skupinu obyvateľov spomedzi viac dvoch miliónov bulharských dôchodcov, nemôžu tvrdiť, že znášali nadmerné a neprimerané bremeno v dôsledku stanovenia maximálnej výšky starobných dôchodkov. Okrem toho, verejné penzijné systémy sa zakladali na princípe solidarity medzi prispievateľmi a prijímateľmi. Podobne ako ostatné systémy sociálneho zabezpečenia vyjadrovali spoločenskú solidaritu so svojimi zraniteľnými členmi, a teda nemohli byť porovnávané so systémami súkromného poistenia. Nakoniec maximálna výška dôchodkov sa postupne menila tak, že sa rokmi zvýšili. Výsledkom bolo, že vo všeobecnosti sa maximálna výška dotýkala menej dôchodcov. Preto Súd rozhodol, že otázka maximálnej výšky starobných dôchodkov bola otázkou pre štát, ktorý ju mal upraviť vo svojej politike sociálneho zabezpečenia. Preto nedošlo k porušeniu článku 1 Protokolu č. 1. K námietke porušenia zákazu diskriminácie podľa článku 14 Dohovoru Súd vzal na vedomie legitímny cieľ vo verejnom záujme, ktorý stanovením maximálnej výšky starobných dôchodkov sledovali bulharské štátne orgány. Takisto konštatoval, že nie je jeho úlohou porovnávať sťažovateľov s dôchodcami ako je prezident alebo viceprezident republiky, na ktorých sa maximálna výška starobného dôchodku

nevzťahovala. Existovalo rozhodnutie o politike, ktoré v zásade bolo vyhradené pre vnútroštátne orgány.“ Obdobným rozhodnutím je aj rozhodnutie ESĽP vo veci Kjartan Ásmundsson c. Island¹⁰. V tomto prípade ESĽP posudzoval sťažnosť päťdesiatichštyroch sťažovateľov, ktorí v dôsledku zmeny pri vyplácaní invalidného dôchodku stratili nárok na výplatu tejto sociálnej dávky. ESĽP skonštatoval, že napriek tomu, že daná novela mala legitímny cieľ, a to ušetriť finančné prostriedky, súčasne uviedol, že sa táto novela dotýkala práve iba 54 resp. zanedbateľného počtu poberateľov tohto príspevku, pričom ostatných 689 poberateľov sa táto zmena nedotkla. Na základe toho ESĽP rozhodol, že daná novela je diskriminačná a súčasne aj v rozpore s čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru, pričom súčasne uviedol, že samotná novela resp. zníženie poberaných dávok je sám o sebe legitímny a ak by sa dané šetrenie týkalo všetkých poberateľov tejto sociálnej dávky, predmetná zmena by bola v súlade s Dohovorom. V súvislosti s posudzovaním súladu navrhovanej novely ZoSZP je významné posúdenie možnosti rozporu tejto navrhovanej zmeny so zákazom diskriminácie. Aj na základe posledne uvedeného rozhodnutia ESĽP je zrejmé, že posudzovanie súladu vyplácania jednotlivých sociálnych dávok resp. dávok súvisiacich s prácou sa vo väčšine prípadov posudzuje aj z hľadiska namietaného rozporu s čl. 14 Dohovoru, ktorý zakotvuje zákaz diskriminácie pri výkone jednotlivých práv a slobôd vyplývajúcich z Dohovoru. Špecifickým znakom tohto článku Dohovoru je to, že je ho možné napadnúť iba v spojitosti s iným článkom dohovoru, teda nikdy nie samostatne. To potvrdzuje aj ESĽP v jednom z vyššie citovaných rozhodnutí, a to vo veci *Bucheň c. Česká republika*, v ktorom ESĽP konštatoval rozpor s čl. 14 v spojitosti s čl. 1 Protokolu č 1 Dohovoru. ESĽP súčasne uviedol: *„Podle stálé judikatury Soudu článek 14 Úmluvy doplňuje ostatní normativní ustanovení Úmluvy a Protokolů. Neexistuje nezávisle na nich, neboť se uplatní pouze na „užívání práv a svobod“, jež zaručují. Může být jistě použit i tehdy, nedošlo-li k jejich porušení, a za těchto podmínek má samostatnou působnost, avšak nemůže být použit v případě, že skutkové posouzení sporu nespadá alespoň pod jedno z těchto výše uvedených ustanovení (viz například již citovaný rozsudek ve věci Gaygusuz, § 36).“* Pojem diskriminácie je bližšie vymedzený v rozhodovacej činnosti ESĽP. *„K významu pojmu diskriminácie sa vyjadrila bývalá Komisia vo veci Grandrath (Op. Com., 29. 6. 1967, Grandrath Case), kde sa uvádza, že pojem diskriminácie medzi jednotlivcami predpokladá porovnanie medzi dvoma alebo*

¹⁰ Sťažnosť č. 60669/00

viacerými skupinami alebo kategóriami jednotlivcov a skonštatovanie, že s jednou skupinou alebo kategóriou je zaobchádzané odlišne a menej priaznivo ako s druhou skupinou alebo kategóriou, ale aj, že takéto odlišné zaobchádzanie je založené na základoch, ktoré nie sú akceptovateľné. Štrasburské orgány¹¹ ochrany práva považujú za diskrimináciu iba také rozdielne zaobchádzanie, ktoré nemá „objektívne a rozumné zdôvodnenie“, nesleduje „legitímny cieľ“ a zároveň neexistuje „primeraná proporcionalita medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“. Je preto vždy potrebné v konkrétnom prípade dokázať, že situácia, v ktorej sa nachádza údajná obeť diskriminácie, je podobná situácii osôb, s ktorými bolo lepšie zaobchádzané.“¹²V súvislosti s posúdením navrhovanej novely ZoSZP, máme za to, že uvedené rozličné podmienky nie sú diskriminačné, nakoľko stanovujú rovnaké podmienky pre všetkých bez rozdielu, pričom jediným objektívnym kritériom je dĺžka trvania služobného pomeru, pričom práve toto rozlišovacie kritérium sleduje legitímny cieľ proporcionálnym spôsobom. V súvislosti s pomerne rozsiahlou úpravou problematiky diskriminácie v práve Európskej Únie bol prijatý zákon č. 365/2004, Z.z., o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“), ktorý v ustanovení § 2 ods.2 vymedzuje pojem diskriminácia. Podľa tohto ustanovenia „Diskriminácia je priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie a neoprávnený postih; diskriminácia je aj pokyn na diskrimináciu a nábádanie na diskrimináciu.“ Vzhľadom na posudzovanie možnej diskriminácie je v súvislosti s posúdením navrhovanej novely ZoSZP významná najmä priama a nepriama diskriminácia. Priama diskriminácia je v zmysle ustanovenia § 2 ods. 3 konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii, nepriama diskriminácia je v zmysle ustanovenia § 2 ods. 4 navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takéto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie

¹¹ Rovnaký názor resp rovnaký výklad pojmu diskriminácia môžeme nájsť aj v konštantnej judikatúre slovenských súdom, napr. PL.ÚS 21/00, v ktorom Ústavný súd SR okrem iného uviedol: „Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu prístupu k súdnej ochrane, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“

¹² POLAKOVÁ, A.: Zákaz diskriminácie z pohľadu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Justičná revue, 59, 2007, č. 5, s. 662 – 670.

takého záujmu. Na základe tohto vymedzenia je zrejmé, že pojmovým znakom diskriminácie je neodôvodnené zaobchádzanie bez legitímneho dôvodu. V zmysle vyššie uvedeného však máme za to, že navrhovaná novela ZoSZP nie je diskriminačná, nakoľko uvedené rozdiely sú legitímne, čo mimo iného potvrdzuje aj samotný antidiskriminačný zákon, ktorý v ustanovení § 4 ods.1 písm b) priamo umožňuje rozdielne zaobchádzanie z dôvodu zdravotného postihnutia alebo veku, ak to vyplýva z predpisov upravujúcich služobný pomer príslušníkov bezpečnostných zborov. Na základe toho je zrejmé, že zákonodarca považuje vek za legitímny dôvod rozdielného zaobchádzania, a teda aj rozdielne podmienky vzniku nároku na jednotlivé sociálne benefity v zmysle navrhovanej novely ZoSZP v závislosti od dĺžky služobného pomeru sledujú legitímny účel. Podľa nášho právneho názoru, tak navrhovaná novela ZoSZP nie je diskriminačná. Vo vyššie uvedených rozhodnutiach, ESĽP častokrát musel skúmať aj súlad s čl. 6 Dohovoru, nakoľko sťažovatelia častokrát argumentovali, že zmenou vyplácania sociálnych benefitov, ktorú nebolo možno preskúmať prostredníctvom súdov bolo porušené ich základné právo na súdnu ochranu. V tejto súvislosti však ESĽP konštatoval, že čl. 6 Dohovoru nie je aplikovateľný, pokiaľ sa jedná o spory štátnych zamestnancov a jedná sa o výkon diskrečnej právomoci zákonodarcu resp. : *„Súd najskôr aplikoval článok 6, ak sa v nich uplatňovalo „iba majetkové právo“, napríklad výška výplaty, a „nešlo o výkon diskrečnej právomoci (rozhodovanie na základe voľnej úvahy) správneho orgánu.“ Ak na druhej strane „ekonomická stránka bola závislá od predchádzajúceho skonštatovania nezákonnosti aktu založeného na výkone diskrečnej právomoci“, článok 6 nebol aplikovateľný.“*¹³ Domnievame sa, že predložená novela ZoSZP nemôže zakladať porušenie čl. 6 Dohovoru, nakoľko zmena pravidiel vyplácania jednotlivých dávok ako aj zavedenie stabilizačného odvodu priamo nezakladá možnosť prieskumu vyplácania týchto dávok v súdnom konaní, a teda ani nemôže dôjsť k porušeniu práva na súdnu ochranu resp. spravodlivý súdny proces zakotveného v čl. 6 Dohovoru. Navyše v tejto súvislosti vzhľadom na charakter navrhovanej novely ZoSZP máme za to, že by sa mohlo do určitej miery jednať aj o záležitosť, ktorá je výlučne v kompetencii štátov, a teda je vylúčená z preskumu pred ESĽP nakoľko: *„daňové záležitosti podľa Súdu ešte stále patria do tvrdého jadra výsad*

¹³ PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre ESELP týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. Buletin SAK, 2012, č. 7-8, s. 11.

verejnej moci a verejný charakter vzťahu medzi daňovým poplatníkom a daňovým úradom naďalej prevláda.“¹⁴

2.4 Súlad s právnymi princípmi

Posledným hľadiskom, ktoré je nutné zohľadniť v súvislosti s predloženou novelou ZoSZP je hľadisko súladu navrhovanej novely s právnymi princípmi. Tieto právne princípy sú vlastné právnemu štátu a sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky. V súvislosti s predloženou novelou ZoSZP je podľa nášho názoru nutné najmä posúdiť súlad tejto novely s princípom zákazu retroaktivity a ochrany nadobudnutých práv. *„Retroaktivitou právnych noriem sa rozumie ich spätná časová pôsobnosť, spätná účinnosť, ktorou je myslené, že právne normy vyvolávajú účinky nimi sledované nie klasicky až po tom, ako sa stali súčasťou platného právneho systému, teda od kedy sú normami formálne platnými, ale ešte predtým. V takomto prípade je účinnosť týchto právnych noriem určená v chronologickej osi na skorší časový okamžik ako jej platnosť, z pohľadu zákonodarcu (z pohľadu sudcu je retroaktivitu a otázky minulosti treba posudzovať vychádzaním odo dňa účinnosti). Takéto právne normy majú fakticky za následok to, že sa stávajú záväznými a stanovujú práva a povinnosti, ktoré si vyžadujú dodržiavanie a následnú možnosť aplikácie a štátneho donútenia v prípade ich nerešpektovania, skôr ako sa stávajú súčasťou vnútroštátneho práva. Tieto normy takto pôsobia do minulosti, sú retroaktívne a možnosť poznania ich obsahu pre adresátov až do doby publikovania príslušného právneho predpisu v úradnej zbierke, je nulová. V právnej teórii sa zvykne rozlišovať medzi retroaktivitou pravou a nepravou. Pravá retroaktivita, tak ako už bolo spomenuté, vyvoláva právne účinky na vzťahy už existujúce predtým ako daný retroaktívny prameň nadobudol platnosť a od adresátov vyžaduje, aby svoje správanie usmernili v zmysle budúcej, v tom čase ešte neexistujúcej úpravy. V Českej aj Slovenskej republike je všeobecne pravá retroaktivita zakázaná. Existujú však výnimočné situácie, kedy je aplikovanie predpisov s retroaktívnym účinkom dovolené, priam žiadúce. Je tomu tak hlavne v trestnoprávnej oblasti, ak by neskoršia právna úprava (lex posterior) bola pre páchatela priaznivejšia, čo do ukladania trestu, ako právna úprava skoršia (lex prior), ktorá bola platná a účinná v dobe, keď páchatel spáchal trestný čin (retroaktivita in mitius). Nepravou retroaktivitou je myslené také pôsobenie právnej normy, že norma, ktorá je*

¹⁴ PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre ESLP týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. Buletin SAK, 2012, č. 7-8, s. 13.

*platná a účinná sa novelizuje alebo deroguje prijatím inej právnej normy, dôsledkom čoho je potrebné od reálnej účinnosti neskoršej právnej normy postupovať v jej intenciách. Je tu vidieť, že nepravá retroaktivita, ak vnímame teleologický zámer jej aspektov a nie fakticitu, nepôsobí do minulosti a tiež na rozdiel od pravej retroaktivity, práva a povinnosti získané v minulosti toleruje a nesnaží sa určovať, čo v minulosti malo alebo nemalo byť. Pri nepravej retroaktivite sa tak obsah právneho vzťahu od účinnosti novej právnej úpravy bude posudzovať podľa tejto novej právnej úpravy, ale forma vzniku a obsah právneho vzťahu pred účinnosťou novej právnej úpravy, sa posudzuje podľa pôvodnej právnej úpravy, čo v prípade pravej retroaktivity rešpektované byť nemusí.”¹⁵ Na základe predloženej novely ZoSZP sa domnievame, že niektoré ustanovenia navrhovanej novely, ktorými sa menia podmienky na vyplatenie sociálnych benefitov, napríklad výsluhového dôchodku spĺňajú znaky nepravej retroaktivity, nakoľko práve navrhovanou zmenou dochádza k zmene obsahu právnych vzťahov, ktoré vznikli počas platnosti súčasnej právnej úpravy. Nepravá retroaktivita je vo väčšine prípadov prípustná, pričom neprípustná je iba vtedy, ak by bez legitímneho dôvodu zasahovala do nodobudnutých práv jednotlivcov, ktorých je adresátom. Podrobnejšie sa vymedzením retroaktivity zaoberal aj Ústavný súd SR vo svojom náleze sp.zn. PL. ÚS 3/00, v ktorom uviedol: **„Pojem „retroaktivita zákona“ sa v právnej teórii spravidla používa rovnocenne s výrazom, že zákon má „spätnú účinnosť, spätnú pôsobnosť alebo spätnú platnosť“. Retroaktívny zákon nemusí vždy porušovať ústavu. Absolútny zákaz spätnej pôsobnosti v trestnom práve neplatí všeobecne pre celý právny poriadok. Avšak obmedzujúce zákony, ktoré so spätnou účinnosťou pôsobia na uzavreté skutkové stavy, sú nezlučiteľné s princípmi právneho štátu. Zákaz retroaktivity je všeobecne adresovaný zákonodarcovi. Právna teória spravidla vychádza z rozlišovania pravej a nepravej retroaktivity. Prává retroaktivita zákona predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práv alebo povinností). Nepravá retroaktivita znamená, že neskorší zákon pôsobí na ešte neuzavreté vecné stavy a právne vzťahy. Neskorší zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali.“** Ústavný súd v tomto náleze ďalej uviedol: **„Problém***

¹⁵ VLČÍK, J. Časová pôsobnosť právnych noriem, Masarykova univerzita, Brno, 2010, s.17-19.

retroaktivity sa prekryva s teóriou nadobudnutých práv (iura quaesita) alebo s ňou celkom splýva. Teória nadobudnutých práv spočíva v zdôvodnení neprípustnosti takej situácie, aby práva, ktoré niekto nadobudol podľa zákona, mu boli dodatočne a so spätnou účinnosťou odňaté neskorším zákonom, t. j. aby so spätnou účinnosťou bol dodatočne v neprospech niekoho zmenený uzavretý právny stav, resp. dôvod vychádzajúci z tohto právneho stavu.“

Predložená novela ZoSZP neporušuje nadobudnuté práva jednotlivcov, iba mení podmienky ich vyplácania, a preto máme za to, že uvedená novela ZoSZP neporušuje zákaz retroaktivity. V súvislosti s posúdením retroaktivity novely zákona, ktorou bola zmenená výška resp. spôsob vyplácania sociálnych dávok sa zaoberal Ústavný súd SR vo svojom náleze sp.zn. PL. ÚS 10/06. V tomto náleze Ústavný súd SR skúmal súlad novely zákona č. 154/2001 Z. z., o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov, ktorou sa menil spôsob výpočtu priznaných príplatkov za výkon funkcie prokurátora, pričom sťažovatelia poukazyvali jednak na rozpor so zákazom retroaktivity a jednak na rozpor s čl. 20 Ústavy SR, v ktorom je zakotvená právo na majetok ako aj čl. 1 Protokolu č. 1 Dohovoru. Ústavný súd SR konštatoval: „*Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že významná časť jeho aktuálnej rozhodovacej činnosti súvisí s časovou pôsobnosťou právnych noriem (porov. napríklad PLz. ÚS 1/06, I. ÚS 212/06, PL. ÚS 25/05, PL. ÚS 10/04). Náhle zmeny pravidiel sú často z ústavnoprávneho hľadiska citlivé, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť. Každý prípad je však osobitný a vyžaduje si dôkladné zhodnotenie všetkých okolností. Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním vychádzajúcim z tradície (pôvodne britskej) administratívistiky (porov. Hendrych, D.: Správni právo, obecná časť, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 813). Takéto legitímne očakávanie, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci, je potrebné metodicky odlišovať od konceptu legitímneho očakávania, ktorým Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) definuje predmet ochrany, a teda aplikovateľnosť čl. 1 Protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“). Predmetná vec je špecifická tým, že sa týka právnej situácie, kde štát zákonom zaviazal sám seba na poskytovanie opakujúceho sa plnenia, najprv príplatku k dôchodku a potom príplatku za výkon funkcie prokurátora. Navrhovatelia vychádzajú z predstavy, že ak sa štát v minulosti zaviazal pravidelne vyplácať dávky podľa zákonom ustanoveného vzorca, tak zmena pravidiel znamenajúca zníženie dávky je pravo-retroaktívna, pretože mení pravidlo stanovené v*

minulosti. Navrhovatelia sa domnievajú, že uzákonenie ustanoveného vzorca v kombinácii s opakujúcim sa charakterom dávok znamená, že tieto dávky sa nesmú znížiť, pretože v opačnom prípade zákonodarca vlastne dnes prikazuje strpenie zníženia dávok, hoci v (skutkových) parametroch príjemcu dávky sa nič nezmenilo. Právna norma môže byť charakterizovaná ako pravo retroaktívna, ak dnes stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy tak, akoby tieto právne následky platili už včera (porov. zmienku v náleze PL. ÚS 10/04). Inými slovami, ak v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamžiku toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo, zákon finguje, že uvedený subjekt dané právo nemal, alebo ho mal iné. Z hľadiska predmetnej veci je nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti a zmenou pravidiel do minulosti. V predmetnej veci bolo zmenené pravidlo pochádzajúce z minulosti, ale splatné dávky, na ktoré mali žalobcovia do účinnosti napadnutej novely nárok, neboli zmenené či odobraté, čiže nové pravidlá neboli aplikované na minulosť. Ilustratívne povedané, (I.) včera platilo, že ak je osoba bývalý prokurátor a starobný dôchodca, tak mala včera dôchodok vypočítaný (vyplatený) podľa platného vzorca. Dnes sa pravidlo zmenilo a odo dnes platí, že bývalý prokurátor a starobný dôchodca bude mať príplatok (odo dnes do budúcnosti) vypočítaný podľa dnešného vzorca, s ktorým sa dnes môže oboznámiť z právneho predpisu. Situácia pod bodom I. je retroaktivitou nepravou. (II.) Dnes platí, že ak je osoba bývalý prokurátor a starobný dôchodca s nárokom na príplatok vypočítaný podľa včerajšieho vzorca – tak dnes sú jej aj tieto včerajšie príplatky (tie, nárok na ktoré jej vznikol pred zmenou pravidiel) vypočítané a vyplatené v dnešnej – zníženej výške. Dnes sa žiada povinnosť strpieť zníženie včerajšieho príspevku, pričom včera sa s tým nedalo oboznámiť z právneho predpisu. Situácia v bode II je pravou retroaktivitou (porov.: Krejčí, J.: Zpětná působnost zákonů z hlediska práva ústavního. Praha 1933, s. 71 a nasl.). Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie jednoznačne nevykazuje znaky pravej retroaktivity. V tomto bode možno súhlasiť s argumentáciou národnej rady a vlády. K námietke žalobcov, že nové ustanovenia zákona sú retroaktívne, pretože menia práva a povinnosti založené skutočnosťami, ktoré sa uznávali za právne skutočnosti v čase platnosti predchádzajúceho zákona, možno uviesť, že minulé aj súčasná úprava vychádzajú zo skutočností, ktoré už nastali (odchod prokurátora do starobného dôchodku s určitým počtom odpracovaných

rokov atď.), ale nová úprava len smerom do budúcnosti priradila týmto skutočnostiam iné právo, konkrétne právo na výpočet príplatku novým spôsobom. ... Ústavný súd konštatuje, že namietaná novela tým, že výlučne do budúcnosti mení vzorec na výpočet príspevku, zjavne napĺňa znaky tzv. nepravej retroaktivity, prípadne tzv. okamžitého účinku zákona (porov.: Petrlik, D.: Retroaktivita právnych predpisů v komunitárním právu. Linde, Praha 2005, s. 37). K možnému zásahu objektívnym právom (napadnutá novela) do subjektívnych – nadobudnutých práv do budúcnosti je nutné uviesť, že vymedzenie konkrétneho subjektívneho nadobudnutého práva je interpretačnou otázkou. Nepochybne je nadobudnutým právom nárok na konkrétnu dávku, ktorá bola splatná podľa predchádzajúceho predpisu. K zásahu do takého nároku nedošlo a taký zásah nebol ani namietaný. Technicky je nadobudnutým právom aj právo na príspevok vo výške nie nižšej ako vo výške vypočítanej na základe pôvodného vzorca v tom zmysle, že ak by nebol zmenený zákon, tak by bol štát povinný plniť zodpovedajúcu povinnosť. V okolnostiach danej veci však nejde o nadobudnuté právo hodné momentálnej špeciálnej ústavnej ochrany, čo vyplýva hlavne z charakteru samotného príspevku a kontextu jeho modifikácie. Teória rozlišuje medzi právami, ktoré štát zákonom uznáva (typicky napr. práva vyplývajúce zo zmluvnej autonómie súkromného práva), a právami, ktoré štát ľubovoľne ustanovuje. V druhom prípade, pod ktorý spadá aj prerokúvaná vec, má zákonodarca široký priestor k nearbitrárnej modifikácii, ba k zrušeniu takto priznaného práva. Ústavný súd konštatuje, že v danom prípade nedošlo k porušeniu nadobudnutého práva v intenzite znamenajúcej porušenie čl. 1 ods. 1 ústavy.“ V zmysle tohto nálezu Ústavného súdu SR je zrejmé, že aj predložená novela ZoSZP neporušuje legitímne očakávania, nakoľko sa nejedná o legitímne očakávania v zmysle ponímania ESĽP, ale o legitímne očakávanie, ktorého garanciou je čitateľnosť správania sa orgánov verejnej moci. Rovnako nie je predložená novela ZoSZP v žiadnom prípade pravo retroaktívna, nakoľko mení pravidlá do budúcnosti, pričom doteraz priznané práva nezrušuje resp. vôbec nemení. Pre posúdenie súladu navrhovanej novely ZoSZP je významné aj posúdenie prípadného porušenia princípu právnej istoty. V tejto súvislosti poukazujeme na rozhodnutie Ústavného súdu SR, sp.zn. PL. ÚS 25/05, podľa ktorého: „Názor navrhovateľov - považovať novú právnu úpravu za rozpornú s princípom právnej istoty, t. j. s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu, že ide o právnu úpravu odlišnú od predchádzajúcej a podľa názoru navrhovateľov „tvrdšiu“ z hľadiska ustanovených podmienok pre vznik nároku na invalidný dôchodok, ústavný súd neakceptoval. Táto

skutočnosť totižto nesignalizuje ešte nesúlad s ústavou, ak sú zachované limity ústavnosti novej právnej úpravy. Uplatňovanie takéhoto prístupu navrhovateľov k hodnoteniu každej novej právnej úpravy by znamenalo „riziko záveru o jej neústavnosti“, najmä ak by sa líšila od predchádzajúcej právnej úpravy. Takýto prístup by už vopred vylúčil do budúcnosti akúkoľvek zmenu právnej úpravy už dosiaľ právne upravených otázok. Podľa názoru ústavného súdu novú právnú úpravu invalidných dôchodkov nemožno považovať za rozpornú taktiež s čl. 12 ods. 1 a s čl. 13 ods. 4 ústavy len na základe argumentu, že ide o novú právnú úpravu odchylnú od predchádzajúcej a na tomto základe vyvodit' porušenie princípu rovnosti a zavedenie obmedzení základných práv. Naopak, nová hmotnoprávna úprava invalidity a invalidného dôchodku nenaruša rovnosť v právach, pretože sa vzťahuje odo dňa jej účinnosti na celý okruh rovnakým spôsobom posudzovaných fyzických osôb a nie je založená ani na obmedzení niektorého zo základných práv, pretože ustanovenie podmienok pre vznik nároku na dávku nemožno považovať za obmedzenie základných práv.“

3. Valorizácia dôchodkov

Otázkou pozastavenia resp. zmeny valorizácie dôchodkov sa zaoberal vo svojej judikatúre aj ESĽP, a to v rozhodnutí vo veci Arras a ostatní proti Taliansku¹⁶. V tomto rozhodnutí ESĽP konštatoval: „Hoci Súd zdôraznil špecifický kontext systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré sú vyjadrením solidarity spoločnosti s jej zraniteľnými príslušníkmi, konštatoval, že zákon č. 243/04 nemal vplyv na základný starobný dôchodok sťažovateľov, ale len na jeho časť, ktorá sa mimoriadne zvyšovala podľa systému perequazione aziendale a o ktorú sťažovatelia prišli. Zákon č. 243/04 teda nespôsobil porušenie samotnej podstaty práv sťažovateľov na starobný dôchodok, ale mal len zrovnoprávniť stav vecí a vyhnúť sa neoprávneným výhodám. Vzhľadom na široký priestor voľnej úvahy priznaný členským štátom v oblasti systémov dôchodkového zabezpečenia a vzhľadom na skutočnosť, že sťažovatelia znášali rovnako veľké redukcie, Súd zastával názor, že sťažovatelia nemuseli znášať neprimerané bremeno. Súd preto zamietol sťažnosť sťažovateľov podľa článku 1 Protokolu č. 1 ako zjavne neopodstatnenú.“ Na základe uvedeného rozhodnutie ESĽP máme za to, že pozastavenie valorizácie výsluhových dôchodkov nie je nevyhnutne v rozpore s právnymi princípmi, a to

¹⁶ Sťažnosť č. 17972/07

vtedy ak takéto pozastavenie valorizácie má legitímny dôvod a týka sa všetkých poberateľov predmetného sociálneho benefitu bez výnimky. V súčasnosti je možné, že predmetná novela, ktorou došlo k pozastaveniu valorizácie výsluhových dôchodkov, bude predmetom posúdenia jej ústavnosti pres Ústavným súdom SR, nakoľko dňa 06.07.2012 podal p. Mgr Štefan Kin podnet Generálnemu prokurátorovi SR na podanie návrhu Ústavnému súdu SR na začatie konania o súlade právnych predpisov¹⁷. Aj keď tento podnet nezaväzuje generálneho prokurátora k podaniu danej ústavnej sťažnosti, je možné, že takúto ústavnú sťažnosť Generálny prokurátor podá. V predmetnom podnete p. Mgr. Kin namieta: *„Podľa môjho právneho názoru v predmetnej veci pozastavenia valorizácie dávok výsluhového zabezpečenia (výsluhový dôchodok, invalidný výsluhový dôchodok, vdovský výsluhový dôchodok, vdovecký výsluhový dôchodok a sirotsky výsluhový dôchodok), resp. jej podmienenie predchádzajúcim zvýšením funkčných plátov u príslušníkov týchto štátnych bezpečnostných zložiek, ide z pohľadu ostatných štátom vyplácaných dôchodkov (napr. starobný, predčasný starobný, invalidný, vdovský, vdovecký a sirotsky) o diskrimináciu výsluhových dôchodcov a pozostalých po nich porušením ústavného princípu rovnosti pred zákonom, ktorý princíp vyplýva z čl. 12 ods. 2 Ústavy SR per analogiam k čl. 39 ods. 1 Ústavy SR. Táto protiústavná zmena mňa a mojich kolegov výsluhových dôchodcov a pozostalým po nich finančne a morálne poškodzuje a robí z nás dôchodcov „druhej kategórie“ a preto z môjho pohľadu výsluhového dôchodcu ide konaním zákonodarného zboru o náznak odstraňovania demokratického poriadku základných ľudských práv a slobôd uvedených v Ústave SR.“* Podľa nášho právneho názoru prípadný rozpor so zákazom diskriminácie by pripadal iba do úvahy, ak by takéto pozastavenie valorizácie nespĺňalo legitímny účel. K rovnakému záveru dospel aj ESLP vo vyššie citovanom rozhodnutí vo veci Arras a ostatní proti Taliansku, keď pozastavenie valorizácie nepovažoval za diskriminačné, nakoľko účelom tejto zmeny bolo zrovnoprávniť stav vecí a dôchodkových systémov.

4. Odpovede na zadané otázky

Na základe vyššie uvedeného sú podľa nášho názoru nasledovné odpovede na položené otázky, ktoré boli predmetom tejto právnej analýzy:

¹⁷ Dostupný z www.zvos.szm.sk/gombar/podanie_nagp.doc

- Sú navrhované zmeny zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov v súlade so súčasnou legislatívou ako aj medzinárodnými zmluvami a dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná?

Na základe dôkladného zhodnotenie jednak z hľadiska súladu s vnútroštátnymi právnymi normami zákonného a ústavnoprávneho charakteru ako aj všetkými medzinárodnými záväzkami, ktorými je Slovenská republika viazaná, sa domnievame, že navrhovaná novela ZoSZP je v súlade s týmito normami. Tento náš právny záver je podporený viacerými súdnymi rozhodnutiami medzinárodných súdov (rozhodnutie ESĽP vo veci Aizpurua Ortiz a ostatní c. Španielsko) ako aj vnútroštátnych súdov (nález ÚS SR sp.zn. PL. ÚS 25/05), v ktorých súdy dospeli k záveru, že zmena pravidiel vyplácania sociálnych benefitov nie je v rozpore s právnymi princípmi právneho štátu ani základnými ľudskými právami.

- Je možné zaviesť stabilizačný odvod z existujúcich výsluhových dôchodkov v zmysle navrhovanej novely zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov?

Podľa nášho názoru, stabilizačný odvod v navrhovanom znení neodporuje žiadnemu právnemu princípu, ľudskému právu resp. neporušuje žiadnu právnu normu, nakoľko tento odvod je legitímny a proporcionálny. Súlad tohto stabilizačného odvodu mimo iného vyplýva aj z čl. 1 Protokolu č.1 Dohovoru, podľa ktorého: *„Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.“*

- Je v súlade s právnymi princípmi právneho štátu (najmä s princípom zákazu retroaktivity), že podmienky priznania nároku na výsluhový dôchodok sa navrhovanou zmenou zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov budú meniť?

Podľa nášho právneho názoru je zmena podmienok priznania nároku na výsluhový dôchodok v súlade s právnymi princípmi právneho štátu, pričom navrhované zmeny

nie sú za žiadnych okolností retroaktívne v pravom zmysle slova, keďže pôsobia na budúce právne vzťahy, teda pro futuro. Tento právny záver je v súlade s citovaným nálezom Ústavného súdu SR, sp.zn. PL ÚS 25/05.

- Je v súlade s právnymi princípmi právneho štátu, že valorizácia dôchodkov, na ktoré nárok vznikol v zmysle zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov bola na základe novely ustanovenia § 68 tohto zákona pozastavená?

Podľa nášho názoru je posúdenie súladu tejto zmeny s princípmi právneho štátu závislé na posúdení legitimacy účelu takejto zmeny, čo potvrdzuje aj rozhodnutie ESĽP vo veci Arras a ostatní proti Taliansku.

- Nie je diskriminačné, že nárok na výsluhový dôchodok sa pre policajtov, ktorí doteraz odslúžili menej ako 5 rokov bude posudzovať podľa nových pravidiel a pre tých, ktorí odslúžili od 5 do 15 rokov sa pravidlá budú iba čiastočne meniť?

Podľa nášho názoru nie je stanovenie odchylných pravidiel pre stanovenie nároku na výsluhový dôchodok diskriminačné, nakoľko rozlišujúce kritérium nie je samovoľné a ani subjektívne, ale vychádza z objektívnych príčin.

- Nie je diskriminačné, že navrhované zmeny a platenie stabilizačného odvodu sa má dotýkať iba niektorých skupín poberateľov výsluhových dôchodkov?

Podľa nášho názoru, pokiaľ existuje legitímny dôvod na takúto diferenciaciu a zároveň použité nástroje musia byť proporcionálne k sledovanému cieľu, tak takéto rozdielne zaobchádzanie nie je možné považovať za diskriminačné. V opačnom prípade by s najväčšou pravdepodobnosťou takéto rozdielne zaobchádzanie mohlo byť považované za diskriminujúce.

5. Záver

Na základe vyššie uvedeného máme za to, že predložená novela ZoSZP je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky ako aj s medzinárodnými záväzkami, ktoré Slovenskej republiky vyplývajú z ratifikovaných medzinárodných zmlúv. Rovnako predložená novela ZoSZP je podľa nášho názoru v súlade s právnymi princípmi platnými pre právny štát, ktoré sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky. Aj keď nemožno úplne

vylúčiť, že vzhľadom na citlivosť posudzovanej novely ZoSZP, sa „dotknuté“ osoby budú obracať na súdy Slovenskej republiky, predovšetkým na Ústavný súd SR, tak ako to je v súčasnosti v súvislosti s podnetom p. Mgr. Štefana Kina, podľa nášho názoru takéto podnety by nemali mať za následok rozhodnutie o neústavnosti predloženej novely ZoSZP.

V Bratislave, dňa 10.09.2012



JUDr. Stanislav Jakubčík
Advokát

Príloha č. 1

Príslušné ustanovenia platných právnych predpisov

Čl. 6 Dohovoru

Právo na spravodlivé súdne konanie

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti.

2. Každý, kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.

3. Každý, kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva:

- a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu;
- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;
- c) obhajovať sa osobne alebo s pomocou obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vylúčať alebo dať vylúčať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.

Čl. 14 Dohovoru

Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo,

politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.

Čl. 1 Protokolu č.1 Dohovoru

Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

Čl. 20 Ústavy SR

(1) Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

(2) Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

(3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

(4) Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

(5) Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.

Čl. 30 Dohovoru MOP

Vnútroštátne zákonodarstvo zabezpečí zapredpísaných podmienok zachovanie nadobúdaných práv na príspevkové invalidné, starobné a pozostalostné dôchodky.

Čl. 4 Dohovoru č. 158 Medzinárodnej organizácie práce o skončení zamestnania z podnetu zamestnávateľa

Zamestnanie pracovníka sa neskončí, ak neexistuje platný dôvod na také skončenie, ktorý súvisí so schopnosťou alebo správaním pracovníka, alebo vyplýva z prevádzkových potrieb podniku, organizácie alebo služby.

§ 4 antidiskriminačného zákona

(1) Tento zákon sa nevzťahuje na

- a) rozdielne zaobchádzanie vyplývajúce z podmienok vstupu a zdržiavania sa cudzincov na území Slovenskej republiky vrátane zaobchádzania s nimi, ktoré ustanovujú osobitné predpisy, okrem občanov členského štátu Európskej únie, štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore a Švajčiarskej konfederácie, osôb bez štátnej príslušnosti a ich rodinných príslušníkov,
- b) rozdielne zaobchádzanie z dôvodu zdravotného postihnutia alebo veku, ktoré vyplýva z ustanovení osobitných predpisov upravujúcich služobný pomer príslušníkov ozbrojených síl, ozbrojených bezpečnostných zborov, ozbrojených zborov, Národného bezpečnostného úradu, Slovenskej informačnej služby a Hasičského a záchranného zboru; to neplatí, ak ide o zamestnanca, ktorý vykonáva prácu v pracovnoprávnom vzťahu.