

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	10Sžso/11/2015
Identifikačné číslo spisu:	1014200380
Dátum vydania rozhodnutia:	03.02.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:1014200380.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a členov senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a JUDr. Ing. Miroslava Gavalca, PhD., v právnej veci žalobcu Ing. V. D., nar. XX.XX.XXXX, Y., zastúpeného AK Kotrusz - Benčík s.r.o., Štefánikova 57, 949 01 Nitra, proti žalovanému Ministerstvu vnútra SR, Pribinova 2, 812 72 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. KM-OLVS-144/2013/OPK zo dňa 09.01.2014, konajúc o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/45/2014-38 zo dňa 15. januára 2015, jednomyselne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/45/2014-38 zo dňa 15. januára 2015 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O. s. p.“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. KM-OLVS-144/2013/OPK zo dňa 09.01.2014, ktorým žalovaný zamietol odvolanie a potvrdil prvostupňové rozhodnutie odboru sociálneho zabezpečenia sekcie personálnych asociačných činností a osobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. p. SPOU-OSZ-00041022/2013-VZ zo dňa 18.07.2013. Týmto rozhodnutím bol žalobcovi v súlade s § 68 ods. 1 a 3 zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov od 01.07.2013 zvýšený výsluhový dôchodok zo sumy 948,10 € na sumu 955,94 € mesačne.

Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že dňom 01.05.2013 nadobudol účinnosť zákon č. 80/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 328/2002 Z.z., ktorým došlo k zmene mechanizmu zvyšovania výsluhových dávok vyplácaných z osobitného systému sociálneho zabezpečenia policajtov a vojakov. Pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného bolo potrebné posúdiť novelizované ustanovenie § 68 zákona č. 328/2002 Z.z., ktorého výklad bol medzi účastníkmi konania sporný. Z

dávkového spisu žalobcu vyplýva, že doba jeho skutočného trvania služobného pomeru v Policajnom zbore vrátane náhradnej vojenskej služby predstavuje spolu 25 rokov a 310 dní. S odkazom na ustanovenia § 68 ods. 1 a 3 zákona č. 328/2002 Z. z. dospel súd k záveru, že výsluhový dôchodok bol žalobcovi správne zvýšený o pevnú sumu od 01.07.2013. Pretože v roku 2012 nedošlo k zvýšeniu funkčných platov policajtov, nemohlo dôjsť ani k zvýšeniu výsluhových dávok vyplácaných v súlade s ustanoveniami zákona č. 328/2002 Z.z. a o nezvýšení dávok žalobcovi vyplácaných z osobitného účtu Ministerstva vnútra SR nebolo potrebné vydávať rozhodnutie.

V tejto súvislosti krajský súd poukázal na súvisiacu judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky - nález PL. ÚS 16/09-51 zo dňa 27.10.2010, podľa ktorého: „Náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním vychádzajúcim z tradície (pôvodne nemeckej) administratívistiky. Takéto legitímne očakávanie, účelom ktorého je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci, je potrebné metodicky odlišovať od konceptu legitímneho očakávania, ktorým Európsky súd pre ľudské práva definuje predmet ochrany, a teda aplikovateľnosť čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

Poukázal ďalej na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Szd/1/2010 zo dňa 29.09.2011, ktorý sa zaoberá rozdielom medzi nepravou a pravou retroaktivitou a vyslovil názor, že novela citovaného zákona s účinnosťou od 01.05.2013 nevykazuje znaky pravej retroaktivity. Dotknutou novelou boli uznané právne skutočnosti, ktoré vznikli počas platnosti a účinnosti staršieho zákona (výsluhový dôchodok žalobcovi ďalej patrí), no zároveň boli zmenené isté práva do budúcnosti s tým, že zmenená právna úprava naviazala zvýšenie výsluhových dôchodkov na zvýšenie funkčných platov.

Poukázal tiež na rozhodnutie NS SR 10Sžso/62/2013 a rozhodnutie ÚS SR II. ÚS 349/2014-2012 zo dňa 09.07.2014, z ktorého vyplýva ... „ustanovením § 68 ods. 13 zákona č. 328/202 Z. z. účinným od 30.06.2012 táto nová právna úprava uznávajúc práva nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu zaviedla do budúcnosti nový režim a mechanizmus (procedúru) ich uplatňovania a právam nadobudnutým za skoršej právnej úpravy priznáva odo dňa účinnosti neskoršej právnej úpravy nový obsah. To, čo sa novou právnou úpravou do budúcnosti zmenilo, boli podmienky valorizácie výsluhových dôchodkov. V čase, keď správny orgán rozhodoval v už zmenenej, no platnej a účinnej právnej normy, ktorá neznamenal zánik práva sťažovateľa na valorizáciu výsluhového dôchodku, ale zmenila podmienky valorizácie. Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína, že v teórii ústavného práva i v slovenskom ústavnom systéme sa uplatňuje tzv. prezumpcia ústavnosti právnych noriem, čo znamená, že na účinnú právnu normu sa orgán ju aplikujúci musí pozeráť ako na súladnú s ústavou dovedty, kým ústavný súd predpísaným spôsobom nevysloví jej neústavnosť. Ústavnosť nepravej retroaktivity právnej normy má pritom právomoc skúmať len ústavný súd, a to v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy. Bolo preto povinnosťou orgánov verejnej moci aplikovať platný a účinný právny predpis ...“.

Námietku žalobcu o nesprávnom doručovaní predmetného rozhodnutia nepovažoval súd za dôvodnú, nakoľko prvostupňový správny orgán predmetné rozhodnutie doručoval v súlade s ustanovením § 84 ods. 8 písm. a) zákona č. 328/2002 Z.z., podľa ktorého do vlastných rúk sa doručuje rozhodnutie, ktorým sa dávka alebo služba sociálneho zabezpečenia priznáva, nepriznáva, odníma, znižuje alebo sa zastavuje výplata dávky a rozhodnutie, ktorým sa ukladá povinnosť vrátiť neprávom vyplatené sumy. Predmetné rozhodnutie doručenie do vlastných rúk nevyžaduje.

O trovách konania súd rozhodol podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O. s. p. tak, že v konaní neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca včas odvolanie z dôvodov podľa ust. § 205 ods. 2 písm. a) O.s.p. v spojení s ust. § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p. a podľa ust. § 205 ods. 2 písm. f) O.s.p. Ako už uviedol v žalobe, napadnuté rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané a doručované výlučne na základe právnej úpravy zákona č. 328/2002 Z.z. v znení novely č. 185/2012 Z.z., ktorú považuje za

nesúladnú s ústavou. Súd pripustil retroaktívne pôsobenie právneho predpisu, ale predmetný typ retroaktivity považoval za prípustný, pretože ho považoval za prípad nepravej retroaktivity, lebo sa zasiahlo len do budúcich nárokov. Takéto posúdenie považuje žalobca za nesprávne, pretože mu bolo odňaté to, na čo mu vznikol zákonný nárok v súvislosti s priznaním právneho postavenia výsluhového dôchodcu, a legitímne očakávaní v podobe valorizácie dôchodku zákonom stanoveným spôsobom, teda zjavne ide o retroaktivitu pravú, ktorá je neprípustná a ktorá je v rozpore s princípmi právneho štátu. Ďalej namietal, že krajský súd napriek tomu, že si bol vedomý povinnosti preskúmania súladu právnej úpravy s Ústavou SR výlučne Ústavným súdom Slovenskej republiky, neuplatnil zákonom predpísaný postup podľa § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p., ale sám uskutočnil právne posúdenie súladu právneho predpisu s ústavou, čo predstavuje nesprávny procesný postup.

Zopakoval aj svoju žalobnú námietku o nesprávnom doručovaní prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu ako obyčajnej zásielky, teda bez potvrdenia o prevzatí. Vytýkal krajskému súdu, že sa v napadnutom rozsudku nevysporiadal so všeobecným zákonným pravidlom o doručovaní písomností v správnom konaní v zmysle § 51 ods. 1 Správneho poriadku.

Okrem toho namietal, že na základe výzvy súdu zaplatil súdny poplatok za návrh vo výške 70 €, hoci ide o konanie oslobodené od poplatku v zmysle § 4 ods. 1 písm. c) zákona č. 71/1992 Zb. osudných poplatkov v znení neskorších predpisov, a súd sa v napadnutom rozsudku nevysporiadal s jeho žiadosťou o vrátenie súdneho poplatku, čím mu odňal možnosť konať pred súdom.

Z uvedených dôvodov navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu buď zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p. alebo aby ho zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zruší a vec vráti žalovanému na nové prejednanie a rozhodnutie a žalovaného zaviazne na náhradu trov konania.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu uviedol, že prvostupňový súd svoje rozhodnutie náležite a podrobne odôvodnil. V celom rozsahu sa pridrižiava svojej argumentácii uvedenej vo vyjadrení k žalobe zo dňa 16.04.2014. Žalobca v podanom odvolaní neuvádza žiadne relevantné nové skutočnosti, iba zastáva názor, že došlo k nesprávnemu posúdeniu a rozhodnutiu vo veci. Zdôraznil tiež, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy, pričom nemôže preskúmať správne rozhodnutie nad rámec v žalobe vymedzenom. Žalovaný považuje napadnutý rozsudok za vydaný v súlade s ustanoveniami O.s.p., ktorý je v dostatočnom rozsahu odôvodnený, prvostupňový súd sa v ňom vysporiadal so všetkými relevantnými námietkami žalobcu a z uvedeného dôvodu navrhuje žalovaný odvolaciemu súdu tento ako vecne správny potvrdiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. v spojení s § 10 ods. 2 O. s. p.), preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo (podľa § 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. v spojení s § 211 a nasl. O. s. p.) a jednomyselne dospel k záveru, že odvolanie žalobcu nie je dôvodné.

Podľa § 250ja ods. 2 O. s. p. odvolací súd rozhodne o odvolaní spravidla bez pojednávania, ak to nie je v rozpore s verejným záujmom. Na prejednanie odvolania nariadi pojednávanie, ak to považuje za potrebné, alebo ak vykonáva dokazovanie. V tejto súvislosti odvolací súd uvádza, že krajský súd verejne prerokoval vec a verejne vyhlásil rozhodnutie 15.01.2015. Odvolací súd nepovažoval za potrebné na prejednanie veci nariaďovať pojednávanie a takýto postup nebol v rozpore s verejným záujmom. Deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený 03.02.2016 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O. s. p.).

V zmysle § 68 ods. 1 zákona č. 382/2002 Z. z. sa výsluhové dôchodky priznané a vyplácané do dňa 30. júna príslušného kalendárneho roka zvyšujú odo dňa 1. júla príslušného kalendárneho roka.

Podľa § 68 ods. 13 zákona č. 328/2002 Z. z. v znení účinnom odo dňa 30.06.2012, dávky výsluhového zabezpečenia sa zvyšujú podľa odsekov 1 až 7 v tom kalendárnom roku, v ktorom sa funkčné platy príslušníkov Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, stupnica platových taríf príslušníkov Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, funkčné platy colníkov alebo hodnostné platy profesionálnych vojakov zvyšujú na základe zákona o štátnom rozpočte viac ako o 0 %. Ak sa funkčné platy, stupnica platových taríf alebo hodnostné platy v príslušnom kalendárnom roku zvyšujú len u niektorého zo subjektov podľa predchádzajúcej vety, dávky výsluhového zabezpečenia podľa odsekov 1 až 7 sa zvyšujú iba poberateľom, ktorí ukončili posledný služobný pomer v zbore, štátnom orgáne alebo v ozbrojených silách, v ktorom sa uvedené platové náležitosti zvyšujú, a pozostalým po nich.

Z obsahu predloženého súdneho spisu, ktorého súčasťou je administratívny spis žalovaného, najvyšší súd zistil, že rozhodnutím Odboru sociálneho zabezpečenia sekcie personálnych asociálnych činností a osobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. p. SPOU-OSZ-00041022/2013-VZ zo dňa 18.07.2013 bol žalobcovi zvýšený výsluhový dôchodok podľa § 68 ods. 1 a 3 zákona č. 328/2002 Z. z. odo dňa 01.07.2013 na sumu 955,94 € mesačne. Predmetom súdneho prieskumu je rozhodnutie žalovaného, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil toto rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu.

Pre rozhodnutie vo veci bolo potrebné posúdiť opodstatnenosť námietky žalobcu, že zmena podmienok valorizácie vykonaná zákonom č. 185/2012 Z. z. (účinným odo dňa 30.06.2012), ktorým bolo o. i. ustanovenie § 68 zákona č. 382/2002 Z. z. doplnené o odsek 13, je neprípustná z dôvodu všeobecnej zásady zákazu pravej retroaktivity právnych noriem.

Podľa § 219 ods. 2 O. s. p., ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody. V zmysle citovaného ustanovenia najvyšší súd sa s poukazom na doterajšiu súdnu prax stotožnil s názorom krajského súdu a pre zdôraznenie správnosti rozsudku krajského súdu uvádza dopĺňajúce dôvody.

Ústavný súd Slovenskej republiky sa vo svojej rozhodovacej činnosti viackrát zaoberal časovou pôsobnosťou právnych noriem a aj v náleze PL. ÚS 16/09-51 zo dňa 27.10.2010 konštatoval, že: „náhle zmeny pravidiel súvisia s kategóriami retroaktivity, ochrany nadobudnutých opráv a legitímnym očakávaním vychádzajúcim z tradície (pôvodne nemeckej) administrativistiky (porov. Tiež Hendrych, D.: Správni právo, obecná časť. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck 2009, s. 813). Takéto legitímne očakávanie, účelom ktorého je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci, je potrebné metodicky odlišovať od konceptu legitímného očakávania, ktorým Európsky súd pre ľudské práva definuje predmet ochrany, a teda aplikovateľnosť čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“.

Podľa citovaného nálezu ústavného súdu tiež je „...nepochybné nadobudnutým právom nárok na konkrétnu dávku, ktorá bola splatná podľa predchádzajúceho predpisu. K zásahu do takého nároku však 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 s charakteru samotného príspevku a kontextu jeho modifikácie...“.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť rozdiel medzi nepravou a pravou retroaktivitou, ktorým sa zaoberá napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Szd 1/2010 zo dňa 29. septembra 2011: „K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv a právnej istoty (PL. ÚS 16/95). Nie každá retroaktivita je však nezlučiteľná s princípmi, na ktorých je budovaný právny štát. V teórii a praxi sa

rozlišuje tzv. pravá a nepravá spätná účinnosť (retroaktivita) právnych predpisov. Význam tohto rozlišovania je založený na skutočnosti, že pokiaľ sa pravá retroaktivita v zásade odmieta ako nezlučiteľná s obsahom princípu štátu, nepravá retroaktivita sa akceptuje ako prípustný nástroj na dosiahnutie ustanovených a dostatočne významných cieľov verejnej moci.

Pri pravej retroaktivite zákonodarca v novom právnom predpise neuzná práva alebo povinnosti založené právnymi skutočnosťami, ktoré sa ako právne skutočnosti uznávali na základe skoršieho (predchádzajúceho) právneho predpisu. O pravú retroaktivitu ide napr. vtedy, keď neskorší právny predpis so spätnou účinnosťou (s dopadom do minulosti) upravuje vzťahy, ktoré vznikli v minulosti. V dôsledku toho nastáva stav, v rámci ktorého účinnosť neskoršieho právneho predpisu nastáva skôr ako jeho platnosť (skôr, než začal existovať).

Pri nepravej retroaktivite zákonodarca uznáva právne skutočnosti, na základe ktorých podľa predchádzajúcej právnej normy došlo k vzniku určitých právnych vzťahov. O nepravú retroaktivitu môže ísť napriek tomu, že zákonodarca prípadne novým právnym predpisom zároveň s účinnosťou do budúca prinesie určité zmeny aj tých práv (alebo povinností), ktoré vznikli za platnosti skoršieho zákona. Nepravá retroaktivita teda nebráni zákonodarcovi novou právnou úpravou vstúpiť aj do tých právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej normy a meniť ich režim. Za prípustné sa považuje, pokiaľ nová právna úprava (uznávajúc práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu) zavádza do budúca nový režim a mechanizmus (procedúru) uplatnenia týchto práv alebo pokiaľ právam nadobudnutým za skoršej právnej úpravy priznáva odo dňa účinnosti neskoršej právnej úpravy nový obsah. V konečnom dôsledku nepôsobí nepravá retroaktivita do minulosti. Akceptuje stav, ktorý nastal za skôr platnej a účinnej právnej úpravy, tento stav ale rieši až v čase účinnosti novej právnej úpravy“.

Podľa názoru odvolacieho súdu prijatá novela zákona č. 185/2012 Z. z. s účinnosťou odo dňa 30.06.2012 nevykazuje znaky pravej retroaktivity, v našom právnom poriadku neprípustnej, ale ide o retroaktivitu nepravú, ktorá je prípustná. Dotknutou novelou boli uznané právne skutočnosti, ktoré vznikli počas platnosti a účinnosti skoršieho zákona (výsluhový dôchodok žalobcovi naďalej patrí), no zároveň boli zmenené isté práva do budúcnosti. I keď ústavnosť nepravej retroaktivity právnej normy má právomoc skúmať len ústavný súd, v prejednávanej veci nebolo aktuálne prerušovať konanie v zmysle § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p. (ako to namietal žalobca), pretože ústavný súd už rozhodujúci o sťažnosti proti rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžso/37/2013, vyslovil svoj názor k otázke prípustnosti právnej úpravy upravujúcej podmienky valorizácie vykonanou zákonom č. 185/2012 Z. z. so záverom, že nešlo o neprípustnú retroaktivitu a sťažnosť odmietol pre zjavnú neopodstatnenosť.

Odvolací súd zhodne s krajským súdom nepovažoval za opodstatnenú ani námietku týkajúcu sa spôsobu doručovania rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu. Rozhodnutie bolo doručované v súlade s ustanovením § 84 ods. 8 písm. a) zákona č. 328/2002 Z. z., ktoré je vo vzťahu k všeobecnému ustanoveniu § 51 Správneho poriadku ustanovením špeciálnym.

Pokiaľ odvolateľ namietal, že krajský súd sa v napadnutom rozhodnutí nezaoberal jeho žiadosťou o vrátenie súdneho poplatku, nejedná sa o vadu rozhodnutia, ktorá by mohla mať za následok jeho nesprávnosť. Krajský súd môže o tejto žiadosti rozhodnúť osobitným rozhodnutím v zmysle § 11 zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

S poukazom na uvedené najvyšší súd podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O. s. p. v spojení s § 219 ods.1 O. s. p. napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave potvrdil ako vecne správny.

Odvolací súd rozhodol o trovách odvolacieho konania podľa § 250k ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 a § 224 ods. 1 O. s. p. tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, keďže žalobca v konaní nemal úspech a žalovaný nemá na ich náhradu zákonný nárok ani v prípade úspechu.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.