

ZBIERKA  ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2024

Vyhlásené: 6. 3. 2024

Časová verzia predpisu účinná od: 6. 3.2024

Obsah dokumentu je právne záväzný.

36

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2022-119

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsša, Libora Duľu (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Mađara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených JUDr. Eduardom Báránym, DrSc., advokátom, Šafárikovo námestie 4, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

- Zákon č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 4 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Vo zvyšnej časti 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

- Ústavnému súdu bol 1. decembra 2021 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 283/2021 Z. z. o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu (ďalej aj „napadnutý právny predpis“ alebo „napadnutá právna úprava“) s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 6 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“). Napadnutý právny predpis odníma jeho adresátom časť dôchodkov,

zohľadňujúc výkon ich činnosti v prospech komunistického režimu. V návrhu na začatie konania navrhovateľa zároveň navrhli, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu.

2. Ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 2. marca 2022 prijal na ďalšie konanie návrh navrhovateľov v celom rozsahu a zároveň pozastavil účinnosť napadnutého právneho predpisu.
3. Navrhovatelia predovšetkým namietajú, že napadnutý právny predpis je nesúladný s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 4, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 6 a čl. 14 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu, pretože „*sa zakladá na princípe kolektívnej viny*“ a vo svojich účinkoch predstavuje „... *zmenu právnych dôsledkov uzavretých skutkových stavov, a to... neprospech dotknutých osôb, zvlášť tých ktorým už bol dôchodok priznaný.*“. Podľa navrhovateľov takýto zásah je prípustný len v prípadoch extrémnej nespravodlivosti, ktorú zákonodarca neidentifikoval, pričom v dôvodovej správe sa ani len „*nepokúsil preukázať verejný (všeobecný) záujem na retroaktívite*“ napadnutého právneho predpisu. Na základe už uvedeného považujú napadnutý právny predpis za taký, ktorý neprípustným spôsobom a so spätnou účinnosťou ovplyvňuje ich v minulosti uzavreté (existujúce) právne postavenie tým, že im *pro futuro* odníma už nadobudnuté práva.
4. Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že napadnutý právny predpis zasahuje do podstaty a zmyslu práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, a to tým, že adresátom právnej úpravy (i) znižuje dôchodok až na úroveň minimálneho dôchodku, hoci podľa počtu odpracovaných rokov a výšky príspevkov na dôchodkové zabezpečenie odvodených od ich príjmov im prislúcha vyšší dôchodok, a (ii) nekalkuluje počet odpracovaných rokov a odvedených príspevkov na priebežný dôchodkový systém do výpočtu ich dôchodkov. Navrhovatelia poukazujú okrem iného aj na to, že v tomto smere existujú i menej invazívne prostriedky, napríklad „*menej výhodné zohľadnenie rokov „výkonu služby“ vo výpočte dôchodku...*“. Podľa nich takéto „*škrtnutie*“ odpracovaných rokov je aj zásahom do ľudskej dôstojnosti podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy.
5. Keďže navrhovatelia vychádzajú z myšlienkového konštrukcie, podľa ktorej je dôchodkový nárok súčasťou ich základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, zastávajú názor, že napadnutý právny predpis zasahuje aj do tohto základného práva, pretože v okolnostiach danej veci nie je splnená požiadavka verejného záujmu (čl. 20 ods. 4 ústavy), ktorá by takýto zásah odôvodňovala. Navrhovatelia zastávajú názor, že za daných okolností neexistuje „*spoločenský problém, ktorý chce zákonodarca podľa deklarácie v preambule zákona riešiť*“, pričom plošné „*vyvlastnenie*“ časti dôchodkových nárokov bez náhrady podľa nich predstavuje neprimeraný zásah, a to aj z toho dôvodu, že väčšina napadnutým právnym predpisom negatívne ovplyvnených subjektov nepoberá nadštandardné dôchodky.
6. Vzhľadom na skutočnosť, že preambula, ako aj dôvodová správa k napadnutému právnemu predpisu obsahujú ako materiálny predpoklad právnej regulácie existenciu (materiálne) privilegovanej skupiny osôb, ktorá požívala morálne nespravodlivé výhody, ktoré sa prostredníctvom systému dôchodkového zabezpečenia preniesli aj do nadštandardnej výšky ich dôchodkov, navrhovatelia zastávajú názor, že zákonodarca takto vymedzil jadrový problém, ktorý prostredníctvom napadnutého právneho predpisu považuje za potrebné a vhodné normatívne regulovať. Podľa ich názoru predpokladom ústavnosti dotknutej právnej úpravy je preukázanie existencie východiskového skutkového predpokladu, ktorý takáto právna úprava má regulovať, pretože len vtedy môže nastúpiť verejný záujem na požadovanom normatívnom riešení. Keďže napadnutý právny predpis ani dôvodová správa k nemu neobsahujú „*ani pokus o preukázanie správnosti materiálneho predpokladu*“, pričom takýto predpoklad nevyplýva ani zo zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon č. 125/1996 Z. z.*“), navrhovatelia zastávajú názor, že napadnutý právny predpis nesleduje ani legitímny cieľ ako materiálny ústavný predpoklad na reguláciu určitého spoločenského vzťahu.
7. Podľa navrhovateľov napadnutý právny predpis neposkytuje ani záruky pre „*reálnu možnosť súdnej kontroly*“ jeho uplatňovania, čím vnáša do právneho postavenia jeho adresátov aj značnú mieru právnej neistoty.
8. Na pozadí rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „*ESLP*“) navrhovatelia podrobne analyzujú napadnutý právny predpis aj z pohľadu garancií súvisiacich

so zákazom diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru, pričom podľa ich názoru napadnutý právny predpis by „neprešiel testom diskriminácie podľa ESLP a niektoré ustanovenia návrhu zákona sú v rozpore s Ústavou SR a môžu viesť k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR v spojení s čl. 39 Ústavy SR.“

9. V závere svojej argumentácie predkladajú ústavnému súdu aj analýzu testu proporcionality, z ktorej vyvodzujú, že napadnutý právny predpis nie je v súlade s ústavou, dohovorom a dodatkovým protokolom.
10. Na základe už uvedeného navrhujú, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutý právny predpis nie je v súlade s nimi označenými referenčnými normami.

II.

Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

11. Po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 86 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal písomné stanovisko k ich návrhu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) a Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“).

II.1. Stanovisko národnej rady:

12. Národná rada v reakcii na výzvu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 8. marca 2022 spolu s podaním zo 6. mája 2022 (list č. PREDS-49/2022) zaslala ústavnému súdu „*stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky, návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (tlač 516) a prepis rozpravy z 32. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky z 22. a 23. júna 2021.*“. Národná rada zároveň postupom podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde požiadala o nariadenie ústneho pojednávania. Národná rada svoje stanovisko k návrhu navrhovateľov podaním z 13. mája 2022 (list č. PREDS-49-4/2022) doplnila o ďalšiu argumentáciu a spolu s ním predložila listinu označenú ako „*Určenie sumy dôchodku po vylúčení obdobia služby*“, z ktorej obsahu na vzorke náhodne vybranej skupiny 20 subjektov vyplýva suma ich aktuálneho dôchodku a suma dôchodku po vylúčení obdobia služby. Súčasťou označeného stanoviska je aj listina označená ako „*Priemerné sumy samostatne vyplácaných dôchodkov od roku 1990*“, ktorá chronologicky zachytáva sumy dôchodkových dávok od roku 1990 do konca roku 2021.
13. Podstatu argumentácie národnej rady možno rozdeliť do viacerých okruhov tém. V úvode svojej argumentácie národná rada analyzuje ideové východiská napadnutého právneho predpisu v myšlienkovom kontexte jeho širších spoločensko-historických súvislostí, pričom tieto svoje východiská zároveň myšlienkovito prepája s argumentáciou o legitímnosti cieľa ňou sledovaného. Národná rada v tejto súvislosti konštatuje, že (legitímny) cieľ napadnutej právnej úpravy možno identifikovať vo všeobecnej časti dôvodovej správy, podľa ktorej je ním „*odobratie nezaslúžených benefitov poskytovaných v dôchodkovom zabezpečení bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci aj aparátu v bezpečnostných zložkách (príslušníkom, funkcionárom a zamestnancom týchto zložiek) – t.j. osobám, ďalej ktoré sa podieľali na riadení a výkone politicky motivovanej represie v období komunizmu, resp. pracovali v inštitúciách a organizáciách, ktorých hlavným poslaním bolo udržať totalitný komunistický režim pri moci za každú cenu.*“. Národná rada ďalej v rovine skutkových tvrdení uvádza, že podporovatelia totalitného komunistického režimu boli za svoje aktivity rôzne (aj ekonomicky) odmeňovaní, pričom práve „*poskytovanie nadštandardného odmeňovania... sa preklápa do nadštandardných starobných a výsluhových dôchodkov.*“. V tejto súvislosti národná rada odkazuje na priložený prehľad odmeňovania desiatich príslušníkov Štátnej bezpečnosti, pričom konštatuje, že z jeho obsahu je zrejmé, že „*každý tam uvedený príslušník bez ohľadu na*

funkciu poberal vyššiu odmenu za svoju prácu ako bola priemerná mesačná mzda v hospodárstve v danom roku. V závere národná rada uvádza, že priemerná odmena príslušníkov Štátnej bezpečnosti bola vyše 147 % priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve a keďže podľa jej názoru výška dôchodkov je odvodená od výšky odmeny, zastáva názor, že výšku dôchodkového zabezpečenia funkcionárov a podporovateľov bývalého režimu možno považovať za nadštandardnú. Legitimitu zásahu prostredníctvom napadnutého právneho predpisu národná rada odôvodňuje aj tým, že služba v štátnych inštitúciách a štátnych orgánoch, ktoré systematicky organizovali alebo sa podieľali na organizovaní porušovania základných ľudských práv a slobôd, nemôže byť dôvodom na to, aby privilégiá vzniknuté v totalitnom režime zakladali zvýhodnenie v demokratickom a právnom štáte.

14. Sumarizujúc tieto závery, národná rada na pozadí rozhodovacej činnosti ESLP, ako aj komparatívnej analýzy právnych úprav viacerých európskych štátov (Poľsko, Nemecko, Maďarsko, Lotyšsko a Estónsko) konštatuje, že odobratie alebo zníženie starobných a výsluhových dôchodkov je legitímnym spôsobom vyrovnávania sa s dedičstvom totalitného režimu založeného na komunistickej ideológii, pričom takáto právna úprava v európskom prostredí nie je neobvyklá ani s odstupom dlhšieho časového obdobia.
15. Národná rada ďalej uvádza, že svojím rozhodnutím prijať napadnutý právny predpis *„nerozhodovala o trestnoprávnej vine adresátov... a neporušila... princípy prezumpcie neviny a zákazu kolektívnej viny“* a taktiež nehodnotila individuálne motivácie osôb dotknutých napadnutou právnou úpravou, ktorí svojho času chceli slúžiť štátu a jeho bezpečnostným zločkám. V tejto rovine ďalej konštatuje, že označené inštitúty sú doménou trestného práva, pričom účelom napadnutej právnej úpravy nie je ukladanie trestu, ale iba odňatie takého dôchodkového zabezpečenia, ktoré zákonodarca považuje za nezaslúžené vzhľadom na to, že ho dotknuté osoby získali v súvislosti so službou pre totalitný komunistický režim. Národná rada ďalej cituje z rozhodnutia ESLP (Cichopek a ďalší proti Poľsku, sťažnosť č. 15189/10, rozhodnutie zo 14. 5. 2013), podľa ktorého *„[z]níženie dôchodkov tých, ktorí prispeli udržaniu moci alebo mali prospech z represívneho režimu, nemožno považovať za formu trestu.“* Z už uvedených dôvodov preto zastáva názor, podľa ktorého prijatím napadnutého právneho predpisu neprekročila svoje právomoci dané jej ústavou.
16. Národná rada nesúhlasí ani s námietkou navrhovateľov o nepripustnom (priamom) retroaktívnom pôsobení napadnutej právnej úpravy na právne pomery jej adresátov, pričom tvrdí, že napadnutý právny predpis tým, že *„akceptuje právne skutočnosti, ktoré sa stali v minulosti, a ktorým doterajší právny stav... prisudzoval určité následky v podobe konkrétnej výšky dôchodkového zabezpečenia osôb vykonávajúcich službu...“*, zavádza do právneho poriadku v duchu doterajšej judikatúry ústavného súdu iba prípustnú nepravú retroaktivitu. V danej súvislosti národná rada poukazuje na skutočnosť, že to boli práve adresáti napadnutej právnej úpravy, ktorí svojou činnosťou bránili nastoleniu demokratického režimu, a preto si *„nezasluhujú byť zvýhodnení ďalšie oproti ostatným a už vôbec nie oproti obetiam komunistického režimu... ďalšie ktorých starobný dôchodok sa v mnohých prípadoch pohybuje v blízkosti zmieneného minimálneho dôchodku...“*. Zmenou spoločenského usporiadania z totalitného režimu na demokratický nepochybne došlo k zmene spoločenskej a politickej paradigmy aj na otázky týkajúce sa materiálnych benefitov funkcionárov a predstaviteľov totalitného komunistického režimu, a preto zákonodarca má právo a legitimitu robiť vlastné hodnotenia a závery založené na historickej a najmä zdokumentovanej skúsenosti z obdobia rokov 1948 až 1989. Národná rada zastáva názor, že privilégiá nadobudnuté v rozpore s princípom spravodlivosti so sebou nenesú legitímne očakávanie o ich bezpodmienečnej ochrane, a preto demokratický štát má plné právo smerom do budúcnosti ustanoviť rozsah dôchodkových dávok vyplácaných funkcionárom a predstaviteľom totalitného režimu podľa vlastného uváženia, ak tým nie je porušený minimálny dôchodkový štandard, ktorý je v Slovenskej republike v danej dobe garantovaný.

17. Pokiaľ ide o námietku navrhovateľov súvisiacu s porušením podstaty a zmyslu práva na primerané hmotné zabezpečenie a zásahu do ľudskej dôstojnosti, národná rada tvrdí, že ani v tomto prípade k takémuto zásahu nedošlo. V súlade s napadnutou právnou úpravou možno individuálne posudzovať výšku príslušného dôchodku jednotlivca, pričom táto nebráni tomu, aby konkrétny dôchodkový nárok zostal aj po zohľadnení obdobia služby nad priemerom dôchodkov vyplácaných v Slovenskej republike. Zároveň ďalej adresát napadnutého právneho predpisu má garantované dôchodkové zabezpečenie na úrovni, ktorá je v Slovenskej republike považovaná za minimálny dôchodkový štandard. Z už uvedených dôvodov je tak vo vzťahu k dotknutým osobám rešpektované ich právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe podľa čl. 39 ods. 1 ústavy, a to v rovnakom rozsahu, ako je toto právo garantované akýmkoľvek iným občanom Slovenskej republiky, a preto tieto osoby nebudú vystavené žiadnej hmotnej núdzi. Tým, že napadnutý právny predpis priznáva dotknutým osobám primerané a náležité materiálne zabezpečenie v starobe, vylučuje úvahu o ich odkázanosti na pomoc v hmotnej núdzi, a preto neprichádza do úvahy akceptácia argumentu, že znížením dávky dôchodku sa zároveň zníži kvalita života adresátov napadnutej právnej úpravy a dôjde k zásahu do ich ľudskej dôstojnosti podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy.
18. Za nedôvodnú považuje národná rada aj tú argumentáciu navrhovateľov, podľa ktorej v dôsledku napadnutého právneho predpisu dôjde k zásahu do základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a do práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Národná rada v tejto súvislosti predkladá podrobnú analýzu štandardného testu proporcionality z pohľadu označených práv podľa ústavy a dohovoru a na jeho základe ďalej predkladá záver, že napadnutý právny predpis vyhovuje všetkým atribútom označeného testu proporcionality (vhodnosť, potrebnosť a primeranosť v užšom slova zmysle), a preto podmienky pre súladnosť s čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu sú naplnené.
19. Národná rada nesúhlasí ani s tým, že napadnutý právny predpis zasahuje do základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru tým, že vylučuje súdny prieskum zaradenia dotknutých osôb do evidencie a umožňuje len súdny prieskum na jeho základe vydaného potvrdenia o období služby. Národná rada konštatuje, že zaradenie do predmetnej evidencie nie je individuálnym správnym aktom a samostatne nemá dopad na práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Zaradenie do tejto evidencie sa nevykonáva na základe rozhodnutia v rámci akéhokoľvek správneho konania, ktoré by mohlo byť súdom preskúmané. Ide o interný úkon uskutočnený pracovníkmi Ústavu pamäti národa, ktorý sa dotknutej osobe neoznamuje a ani sa táto skutočnosť nezverejňuje, keďže táto evidencia nie je verejná. Potvrdenie o období služby, ktoré vydáva Ústav pamäti národa, na druhej strane je dokumentom, ktorým je správny orgán viazaný v konaní alebo pri postupe, v ktorom sa posudzuje podmienka obdobia služby, a vyvoláva tak konkrétne právne účinky, ktorých výsledkom je, že osoba, ktorej sa potvrdenie o období služby týka, je osobou dotknutou. Potvrdenie o období služby v súdnom konaní podľa napadnutého právneho predpisu už preskúmateľné je. Úspech dotknutej osoby v uvedenom konaní má za následok zmenu údajov v danej evidencii, prípadne je dôvodom na výmaz dotknutej osoby z tejto evidencie. Z už uvedených dôvodov tak má každá dotknutá osoba možnosť domáhať sa ochrany svojich práv, ak je presvedčená, že bola do evidencie zapísaná v rozpore s platnými právnymi predpismi, a to prostredníctvom súdneho prieskumného konania v súlade s napadnutým právnym predpisom.

II.2. Stanovisko vlády:

20. K návrhu zaujala svoje stanovisko vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti podaním č. 15281/2022/10 z 13. mája 2022, ktorým vyjadrila svoj nesúhlas s argumentáciou navrhovateľov a požiadala, aby ústavný súd označenému návrhu nevyhovel v celom rozsahu.
21. Vláda vo svojom stanovisku predovšetkým uvádza, že legitimita zásahu do postavenia adresátov napadnutej právnej úpravy je daná *«charakterom protispoločenskej činnosti, za ktorú*

sú títo jednotlivci „odmeňovaní“ rovnakým dielom ako občania, ktorí pod represívnym a ľudské práva porušujúcim konaním týchto jednotlivcov trpeli, boli perzekvovaní a neraz prišli o rodinu a majetok.».

22. K námietke navrhovateľov o zavádzaní princípu kolektívnej viny do právneho poriadku prostredníctvom napadnutého právneho predpisu vláda konštatuje, že dotknutá právna úprava nemá plošné dopady, týka sa len konkrétnych inštitúcií a konkrétneho obdobia a iba osôb pracujúcich na konkrétnych pozíciách, ktoré zároveň značne participovali na fungovaní a udržiavaní komunistického režimu. Napadnutý právny predpis zároveň obsahuje tri okruhy výnimiek, ktoré oslabujú princíp kolektívnej viny a, naopak, umožňujú zohľadňovať individuálne činy konkrétnych osôb. Z už uvedených dôvodov vláda zastáva názor, že napadnuté *„ustanovenia nie sú prejavom uplatňovania princípu kolektívnej viny, ale naopak sú prejavom uplatnenia princípu proporcionality...“*.
23. Vláda taktiež nesúhlasí s námietkou navrhovateľov o absolútnej nespravodlivosti napadnutého predpisu, pokiaľ ide o jeho dopady do sféry administratívneho a pomocného personálu, pričom s poukazom na znenie dôvodovej správy k napadnutému právnenému predpisu konštatuje, že ak je účelom napadnutého právneho predpisu odobratie nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu, tak je zároveň nevyhnutné, aby sa *„vzťahoval aj na... zamestnancov, bez ktorých by protiprávny komunistický režim nefungoval, a ktorí za svoju prácu pre tento protiprávny režim získali a požívajú neoprávnené výhody.“*.
24. Pokiaľ ide o problematiku namietaného spätného pôsobenia napadnutej úpravy, vláda zastáva názor, že v označenej veci ide o prípad prípustnej nepravej retroaktivity, keďže označený právny predpis nezasahuje do súm už vyplatených dôchodkov (minulé právne skutočnosti, na základe ktorých vznikli práva uznáva) a len *pro futuro* ustanovuje, že v niektorých presne vymedzených prípadoch budú dôchodky niektorých osôb vyplácané v inej nižšej sume.
25. Vláda taktiež nesúhlasí s navrhovateľmi namietanou dôvodnosťou prijatia napadnutého právneho predpisu po takmer 30 rokoch od vzniku Slovenskej republiky a na pozadí rozhodovacej činnosti ESLP (Cichopek a ďalší proti Poľsku, sťažnosť č. 15189/10, rozhodnutie zo 14. 5. 2013), uvádza, že *„[s]účastou tranzície a vyrovnania sa z obľudnosťami komunistického režimu môže byť aj prijatie s tým súvisiacej právnej úpravy 32 rokov od revolúcie, resp. 28 rokov od vzniku republiky.“*. V danej súvislosti vláda prezentuje názor, podľa ktorého čím neskôr je prijatá právna úprava o odoberaní nezaslúžených benefitov, tým je zásah do práv dotknutých osôb menší, pretože môžu dovtedy tieto benefity užívať.
26. Za nedôvodné považuje aj tvrdenie navrhovateľov, podľa ktorého napadnutý právny predpis narúša legitímne očakávania jeho adresátov. Vláda v tejto súvislosti zastáva názor, že odnímané výhody boli získané v rozpore so zásadami spravodlivosti, a preto dotknuté subjekty nemôžu legitímne očakávať nezrušiteľnosť výhod získaných počas komunistického režimu.
27. Pokiaľ ide o problematiku primeraného hmotného zabezpečenia, vláda vo svojom stanovisku prekladá podrobnú analýzu testu racionality a na jeho základe zastáva názor, že napadnutý právny predpis týmto testom prejde, a preto nie je v rozpore s čl. 39 ods. 1 ústavy.
28. K namietanému zásahu do základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu vláda uvádza, že takýto zásah je vyvážený verejným záujmom, pretože nie je spravodlivé, aby predstavitelia komunistického režimu naďalej čerpali zo systému sociálneho zabezpečenia prostriedky, ktoré môžu poberať v danej výške len preto, lebo v minulosti vykonávali prácu pre komunistický režim. Táto práca bola v priemere vyššie ohodnotená, odvody do sociálneho systému tak boli vyššie a dnes majú preto aj vyššie dôchodky. Podľa vlády je takéto nastavenie sociálneho systému nespravodlivé, neprimerané a je vo verejnom záujme v ňom nastaviť v tomto ohľade spravodlivosť.
29. V závere svojej argumentácie vláda analyzuje napadnutý právny predpis aj z pohľadu testu diskriminácie, pričom na pozadí judikatúry ESLP a ústavného súdu zastáva názor, že táto

nevykazuje žiadne prvky, ktoré by z pohľadu označenej judikatúry boli diskriminačné.

II.3. Stanovisko generálnej prokuratúry:

30. Pokiaľ ide o stanovisko generálnej prokuratúry, táto na výzvu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 8. marca 2022 zareagovala tým, že k návrhu svoje stanovisko nepredloží.

II.4. Replika navrhovateľov:

31. K stanoviskám národnej rady a vlády sa vyjadrili navrhovatelia podaním z 20. júna 2022. Vo svojej replike v podstatnej časti uvádzajú, že osoby dotknuté napadnutým právnym predpisom patria medzi bežných poberateľov dôchodkov, pričom v súčasnosti neplatí žiadna zvláštna právna úprava, ktorá by dôchodkovo zvýhodňovala osoby, na ktoré sa vzťahuje napadnutý právny predpis. Práve naopak, „*veľká časť osôb, na ktoré sa vzťahuje zákon, a pravdepodobne ich väčšina, poberá priemerné a podpriemerné dôchodky.*“. Uvedená skutočnosť vyplýva jednak z vlastných zistení navrhovateľov a toto tvrdenie podľa nich podporujú aj údaje predložené v dodatku k stanovisku národnej rady č. PREDS-49-4/2022 z 13. mája 2022.
32. Navrhovatelia v časti podstatnej pre toto konanie zastávajú názor, že nie je ich povinnosťou preukazovať naplnenie základného skutkového predpokladu napadnutého právneho predpisu spočívajúceho v nadštandardných dôchodkoch dotknutých osôb. V tomto smere ani opakované tvrdenia o existencii nejakých benefitov v dôchodkoch nemôžu nahradiť preukázanie ich existencie. Rovnako zastávajú názor, že ani „*[z]danlivo logické tvrdenie o vyšších platoch tejto skupiny osôb za predchádzajúceho režimu, ktoré sa premietli do ich súčasných nadštandardných dôchodkov, žiaľ, kvôli inflácii spojenej s nivelizačnými tendenciami ... dôchodkového systému a hlavne zvyšovanie dôchodkov neobstojí.*“. V závere svojej repliky navrhovatelia polemizujú s názormi národnej rady a vlády v otázke retroaktivity a záverov vyplývajúcich z rozhodovacej činnosti EŠLP vo veci Cichopek a ďalší proti Poľsku, sťažnosť č. 15189/10, rozhodnutie zo 14. mája 2013.

II.5. Upustenie od ústneho pojednávania:

33. Podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže vo veciach podľa odseku 1 písm. d) až h) a k) upustiť od ústneho pojednávania, ak je na základe podaní účastníkov a spisov predložených ústavnému súdu zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie vecí. Vo veciach podľa odseku 1 písm. a) až c), i) a l) môže ústavný súd za rovnakých podmienok upustiť od ústneho pojednávania, len ak o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci.
34. Z § 58 ods. 1 písm. a) vyplýva, že ústne pojednávanie sa uskutočňuje aj v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.
35. V doterajšom priebehu označeného konania pred ústavným súdom predseda národnej rady v stanovisku z 5. mája 2022, ktorým sa vyjadril k prijatému návrhu navrhovateľov, informoval predsedu ústavného súdu, že trvá na ústnom pojednávaní a poveruje zastupovaním národnej rady poslanca národnej rady JUDr. Juraja Šeligu, PhD.
36. Vzhľadom na skutočnosť, že poslanec, ktorý bol poverený zastupovaním národnej rady v označenom konaní, v čase meritórneho posudzovania danej záležitosti nie je jej poslancom, vyzval predseda ústavného súdu listom sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 31. októbra 2023 predsedu národnej rady, aby v lehote siedmich dní oznámil, či v predmetnom konaní bude národná rada zastúpená, a v prípade, ak áno, tak aby uviedol, kto bude v označenom konaní zastupovať národnú radu.
37. Predseda národnej rady v reakcii na označenú výzvu predsedu ústavného súdu z 31. októbra 2023 listom č. PREDS-302/2023 z 13. novembra 2023 oznámil predsedovi ústavného súdu, že národná rada nebude v konaní pred ústavným súdom zastúpená, a tiež uviedol, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

38. Aplikujúc § 58 ods. 3 v spojení s § 58 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde, ústavný súd konštatuje, že žiaden z účastníkov konania nežiada o uskutočnenie ústneho pojednávania. Ústavný súd na základe dokumentácie, ktorú má k dispozícii, usúdil, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, a preto podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

III.1. Ústavnoprávne relevantné východiská posudzovania dôvodnosti návrhu:

39. Ústavný súd v prvom rade považuje za vhodné uviesť, že v rámci ústavného prieskumu o abstraktnej kontrole noriem zasahuje do právnych úprav predovšetkým vtedy, ak je napadnutá právna úprava prejavom svojvôle zákonodarcu, prípadne predstavuje intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou, osobitne všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd.
40. Východiskom úvah ústavného súdu v rámci ním štandardne vykonávanej analýzy napadnutej úpravy s referenčnými ústavnými normami z pohľadu označených kritérií je názor, podľa ktorého obmedziť základné práva a slobody možno len v záujme dosiahnutia nevyhlúčeného a dostatočného (legitímneho) cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého verejného záujmu (naliehavej spoločenskej potreby), pričom opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne.
41. Podľa ustálenej rozhodovacej činnosti ústavného súdu podmienka legitímnosti vyžaduje, aby opatrenie, ktorým štát zasahuje do základného práva, zodpovedalo cieľu odôvodňujúcemu jeho legitimitu, ktorým môžu byť len záujmy uznané ústavným poriadkom, a to záujem štátu (z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojov a zločinnosti), záujem spoločnosti (z dôvodu ochrany zdravia alebo morálky, zabezpečenia hospodárskeho blahobytu krajiny) a záujem jednotlivcov [z dôvodu ochrany ich práv a slobôd (m. m. PL. ÚS 10/2014)].
42. Z už uvedeného vyplýva, že z pohľadu metodológie ústavného prieskumu napadnutej úpravy nevyhnutým predpokladom aplikácie testu proporcionality je posudzovanie namietanej právnej úpravy z hľadiska existencie legitímneho cieľa. Účelom tohto kroku je identifikácia v kolízii stojacich ústavných hodnôt prv, než ústavný súd prikročí k nachádzaniu ich rovnováhy v rámci testu proporcionality. Uvedený prístup je determinovaný podstatou testu proporcionality, ktorou je nachádzanie rovnováhy medzi v kolízii stojacimi princípmi/ústavne chránenými hodnotami, a preto jeho jednotlivé komponenty môžu byť zmysluplne analyzované len za predpokladu, ak preskúvaná úprava obmedzuje jeden ústavne chránený záujem na účely ochrany iného ústavne chráneného záujmu. V prípade, ak by posudzovaná úprava žiadny ústavne chránený záujem nesledovala (obmedzovala by chránený záujem samoučelne), došlo by k obmedzeniu základného práva bez tomu zodpovedajúcej protiváhy v podobe ochrany v kolízii stojaceho ústavne významného záujmu. Posudzovanie jednotlivých kritérií v rámci testu proporcionality (kritéria vhodnosti, potrebnosti a primeranosti v užšom slova zmysle – test proporcionality určený pre prvú generáciu ľudských práv) a modifikovaného testu proporcionality (test určený pre druhú generáciu ľudských práv) by nemalo v kontexte absencie legitímneho cieľa zmysluplný základ.
43. Vychádzajúc z podrobného popisu námietok navrhovateľov, po oboznámení sa listinami predloženými národnou radou dokumentujúcimi priebeh legislatívneho procesu prijímania napadnutého právneho predpisu a vládou sa ústavný súd zameril na posúdenie súladu napadnutého právneho predpisu s označenými článkami ústavy a dodatkového protokolu a dospel k nasledujúcim záverom.

III.2. K námietke nesúladu napadnutého právneho predpisu s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 4 a čl. 39 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu:

44. Z obsahu návrhu navrhovateľov vyplýva, že tento je vecne orientovaný okrem iného aj na porušenie čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 4 a čl. 39 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu.
45. V posudzovanej veci je nesporné, že odobratie benefitov poskytovaných v rámci dôchodkového zabezpečenia bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci a jej aparátu v bezpečnostných zložkách a čiastočné odobratie dôchodkového zabezpečenia ich pozostalých rodinných príslušníkov (vdovské a vdovecké dôchodkové dávky) zavedené napadnutým právnym predpisom spĺňa ústavnú požiadavku zákonnej úpravy medzi základných práv a slobôd (čl. 13 ods. 2 ústavy), keďže je dané obmedzenie ustanovené vo forme zákona a spĺňa aj ďalšie podmienky legality (prístupnosť a dostatočná jasnosť a presnosť právnej úpravy či možnosť jej adresátov sa oboznámiť s jej obsahom, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 16/2018). Zároveň je v okolnostiach posudzovanej veci potrebné dostatočne zadefinovať legitímny cieľ takého obmedzenia, na ktorého dosiahnutie bude právna úprava určená, pričom predmetný cieľ nesmie pri svojom použití prekročiť (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy).
46. Ústavný súd sa preto zameril na posúdenie súladu napadnutého právneho predpisu s článkami ústavy označenými v bode 45 tohto nálezu, a to s primárnou relevanciou uhla pohľadu zameraného na identifikáciu legitímneho cieľa obmedzenia dotknutých základných práv a slobôd.
47. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.
48. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.
49. Z preambuly napadnutého právneho predpisu vyplýva, že východiskom jeho prijatia je počiatočná vedomosť národnej rady o nemorálnosti, protiprávnosti a zločinnosti komunistického režimu, ktorý hrubo potláčal a porušoval slobodu a základné ľudské práva a slobody občanov, a že činnosť týchto inštitúcií, orgánov, organizácií zborov a úradov zabezpečovali konkrétni ľudia, ktorí za to boli a dodnes sú nezaslúžene vysoko odmeňovaní a dôchodkovo a sociálne zabezpečení, a že tieto hmotné pôžitky užívali a dodnes užívajú v mnohých prípadoch aj ich príbuzní.
50. V okolnostiach danej veci sa z normatívneho hľadiska javí ako nesporné, že napadnutým právnym predpisom dochádza k odobratiu časti príjmov dotknutých subjektov zo systému dôchodkového zabezpečenia, pretože tieto sú z pohľadu napadnutej právnej úpravy považované aj v súčasnosti za prejav nadštandardného (vysoko nadpriemerného) odmeňovania plynúceho z privilegovaného postavenia týchto osôb v období komunizmu. Inak totiž v kontexte predchádzajúceho bodu, a to aj okrem (primárne určujúcej) výslovnej formulácie o nezaslúžene vysokom bývalom a aj súčasnom odmeňovaní a dôchodkovom a sociálnom zabezpečení dotknutých osôb, nemožno vyložiť ani pojem „benefit“ vo vzťahu k dôchodkovému nároku získanému podľa zákona, ktorý bol platný a účinný v čase zakladania a vzniku tohto nároku. Taktiež v dôvodovej správe (pozri body 56 a 57 tohto odôvodnenia) je jasne a výslovne prezentovaná konštatačná línia: „... *privilégiá, nadštandardné odmeňovanie a z toho plynúce vyššie starobné a/alebo výsluhové dôchodky... nadpriemerné vdovské a vdovecké dôchodky ich rodinných príslušníkov odvodené od týchto vyšších dôchodkov, boli – a sú... nezaslúženými, nespravodlivými a nemorálnymi benefitmi ich príjemcov.*“, resp. „*[d]ôchodkové zabezpečenie bývalých... je totiž aj v súčasnosti vysoko nadpriemerné...*“. Takéto nadpriemerné dôchodkové zabezpečenie osôb podieľajúcich sa na udržaní komunistickej štátnej moci je z pohľadu napadnutého právneho predpisu prejavom spoločenskej historickej a sociálnej

nespravodlivosti a ich odobratie predstavuje jednu zo súčastí celkovej mozaiky toho, ako sa demokratický štát vysporadúva so svojou komunistickou minulosťou.

51. Okrem predpokladu aktuálneho nadštandardného dôchodkového zabezpečenia pracuje názov napadnutého právneho predpisu s pojmom „nezaslúžených“ benefitov. Takú nezaslúženosť je z hľadiska ústavne akceptovateľného podkladu odnímania časti dôchodkových nárokov potrebné vnímať aj so zohľadnením toho, že išlo o legálnu prácu, resp. výkon služby podľa právnych predpisov účinných v čase tejto činnosti, s čím je spojená aj účasť na dôchodkovom poistení, resp. (podľa terminologickej chronológie) sociálnom zabezpečení tohto druhu. Na uvedenej okolnosti vo vzťahu ku konkrétnym osobám nič nemení ani zákon č. 125/1996 Z. z., ktorý sa týka charakteristiky komunistického systému, avšak na jeho základe sa nevyvodzuje právna zodpovednosť voči jednotlivcom (tej sa týka úprava obmedzenia premlčania trestných činov podľa § 4 tohto zákona). Práve naopak, dotknutý zákon v § 7 výslovne konštatuje, že zodpovednosť a spoluzodpovednosť na spáchaných zločinoch je založená na zásade individuálnej zodpovednosti tých, ktorí sa trestných činov dopustili. Na to relevantne nadväzuje právny fakt, že pre nezaslúženosť dôchodkových náležitostí napadnutý právny predpis nepožaduje trestnoprávny ani iný individuálny sankčný postih dotknutej osoby pri výkone jej povolania alebo funkcie, ktorý by taký právny vzťah (ako pracovný alebo služobný pomer, teda podmieňujúci materiálne odmeňovanie) v konkrétnom prípade umožňoval považovať za neplatný alebo neexistentný. To je naliehavé najmä pri iných zamestnancoch než vrcholných funkcionároch režimu a vtedajších bezpečnostných zložiek, pričom uvedená okolnosť je relevantná aj pri vnímaní redukcie už nadobudnutých dôchodkových nárokov (prípadne po čiastkovom splnení podmienok na ich vznik) „len“ mimo systému trestných sankcií. V tomto smere je však zároveň významným styčným bodom, že ide nepochybne o majetkový postih, čo má vplyv aj na otázku jeho spätosti (retroaktivity) vo vzťahu k výlučne minulým konaniam zasiahnutých osôb, na otázku kolektívnej zodpovednosti, resp. kolektívnej viny (osobitne vo vzťahu k administratívne a inému „obslužnému“, nefunkcionárskemu personálnemu substrátu), zároveň s akcentáciou miery zákonného zásahu nielen čiastkovým znížením nároku najviac na (nie pod) úroveň dôchodkového priemeru (odbúraním benefitu ako aktuálneho nadštandardu), ale úplným vylúčením vplyvu predmetného obdobia pracovnej, resp. služobnej činnosti (ako nevykonanej) na novokonštituovaný, resp. redukovaný dôchodkový nárok s garanciou len minimálneho dôchodku. Iná je otázka vyrovnania sa s minulosťou nedemokratického režimu v globálnom vyjadrení deklarováním (aj prostredníctvom zákona č. 125/1996 Z. z.) nenávratnej rozlúčky s touto historickou etapou a inou záležitosťou je zásah do už nadobudnutých práv, ktorý demokratický a právny štát síce v špecifických, historicky odôvodnených prípadoch tohto typu pripúšťa, avšak nechápe ako paušálnu odplatu za rozličné, a to aj odsúdeniahodné postupy vykonané v minulosti charakterizovanej ako totalitná.
52. Je potrebné zdôrazniť aj faktor plynutia času, keďže tri desaťročia po nastolení demokracie trvajúca absencia podobných paušalizovaných riešení spochybňuje ich legitimitu a symbolizuje práve opačný, dlhodobý trvajúci spoločenský konsenzus, aj keď nič nemení na výlučnej orientácii Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu a nevyklučuje aj podstatne represívnejšie (trestnoprávne) sankcie, ale na báze individuálneho postihu v konaní, ktoré má charakter spravodlivého procesu. Nadštandardná ideologizácia práva pri alternatívnych, podľa ich povahy však tiež sankčných riešeniach nemôže byť zamieňaná s demokratickými hodnotami a ak k nej dôjde, je jej filtrom korekčný mechanizmus reprezentovaný práve ústavným súdom a jeho právomocami aktivovanými v odôvodnených prípadoch.
53. V popísaných súvislostiach považuje ústavný súd za podstatné zvýrazniť skutočnosť, že ústavný poriadok v zásade nebráni zákonodarcovi prijať zákon, ktorý odlišným spôsobom upraví spôsob a rozsah vyplácania dávok z dôchodkového zabezpečenia od jeho doterajšieho vyplácania, resp. od doteraz na základe platnej a účinnej úpravy predpokladaných budúcich

nárokov. Avšak najmä ak ide o obmedzenie oproti doterajším právnym predpisom predpokladanému (a dôchodkovým odvodom dotknutej osoby podrobenému) stavu (obdobiu), je taký postup možný za predpokladu, že to vyžaduje potreba dosiahnutia nevyhlúčeného a dostatočného (legitímneho) cieľa, a zároveň za predpokladu, že opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody bude vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne. Ide o zásadne iný uhol pohľadu, než aký je vymedzený v čl. 51 ods. 1 ústavy vo vzťahu k čl. 39 ods. 1 ústavy pri úprave sociálnych základných práv v zákonnom rámci a podľa možností štátu, keďže napadnutý právny predpis významne pokrýva už nadobudnuté dôchodkové nároky a vyplácané dôchodky (znižovanie dôchodkov). Ide jednoznačne o kategorizovaný (nie individualizujúci) zásahový mechanizmus, nevyvolaný ekonomickými reáliami a zasahujúci aj do vlastníckych práv k majetku, ktoré majú samostatný ústavný rozmer nedeterminovaný len zákonnou úpravou.

54. Pokiaľ ide o problematiku identifikácie legitímneho cieľa, je potrebné uviesť, že zákonodarca ako normotvorná autorita má prijímať normatívne právne akty za určitých (spoločenských) okolností a s určitým regulačným zámerom, ktorý obстоjí s ohľadom na ústavne ustanovený obsah dotknutého základného práva. Z už uvedeného možno preto urobiť čiastkový záver, že nestačí akýkoľvek dôvod obmedzenia základného práva, ale musí ísť o dôvod, ktorému s ohľadom na ústavný poriadok možno priznať obdobnú právnu relevanciu, akú má obmedzované základné právo, a tento dôvod obmedzenia musí byť v konaní o súlade právnych predpisov preukázaný na úrovni konštatovateľného štandardu, o ktorom nebudú rozumné pochybnosti. V zásade môže byť takým cieľom iné základné právo alebo ústavou ustanovený verejný záujem. Verejný záujem je ústavou hodnotou, za ktorou vždy v konečnom dôsledku stojí ochrana individuálnych základných práv alebo slobôd, aj keď je v momente prijímania zákonnej úpravy obmedzujúcej iné základné práva alebo slobody taká ochrana definovaná preventívne ako záujem verejnosti, teda všeobecne, resp. skupinovo (napríklad a typicky ochrana verejného zdravia, ktorá je predpolím ochrany zdravia jednotlivých občanov, resp. fyzických osôb pred jeho budúcim konkrétnym poškodením).
55. Jedným z informačných prameňov poznania zámerov sledovaných zákonodarcom je dôvodová správa, ktorá predstavuje obligatórnu súčasť každého návrhu zákona [§ 68 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovanom poriadku“)]. Dôvodová správa odôvodňuje princípy novej právnej úpravy, hodnotí súčasný stav najmä zo spoločenskej, z ekonomickej a právnej stránky s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej úpravy v jej celku (všeobecná časť) aj jednotlivých ustanoveniach (osobitná časť), obsahuje aj predpokladaný hospodársky a finančný dosah vplyvu navrhovanej úpravy a zhodnotenie súladu návrhu zákona s medzinárodnými zmluvami a ústavným poriadkom.
56. Ako už bolo uvedené, základné myšlienkové východiská napadnutej právnej úpravy možno identifikovať v preambule napadnutého právneho predpisu, pričom tieto účely sú ďalej bližšie konkretizované v dôvodovej správe, kde sa uvádza, že „[v]šetky tieto privilégiá, nadštandardné odmeňovanie a z toho plynúce vyššie starobné a/alebo výsluhové dôchodky vrcholových predstaviteľov komunistickej štátnej moci resp. funkcionárov, príslušníkov a zamestnancov bezpečnostných zložiek ako aj nadpriemerné vdovské a vdovecké dôchodky ich rodinných príslušníkov odvodené od týchto vyšších dôchodkov, boli – a sú – z pohľadu spoločnosti, ktorej najvyššou aspiráciou je sloboda jednotlivca a vláda práva, nezaslúženými, nespravodlivými a nemorálnymi benefitmi ich príjemcov.“
57. Podľa dôvodovej správy „[c]ieľom a hlavným účelom tohto zákona je preto odobratie nezaslúžených benefitov poskytovaných v dôchodkovom zabezpečení bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci a jej aparátu v bezpečnostných zložkách (príslušníkom, funkcionárom a zamestnancom týchto zložiek) – t. j. osobám, ktoré sa podieľali na riadení a výkone politickej motivovanej represie v období komunizmu, resp. pracovali v inštitúciách a organizáciách, ktorých hlavným poslaním bolo udržať totalitný komunistický režim pri moci za

každú cenu. Zákon má zároveň slúžiť aj ako varovanie do budúcnosti, že porušenia základných ľudských práv a slobôd zo strany akéhokoľvek režimu nebudú tolerované a osoby, ktoré taký režim podporujú, nebudú za svoju službu v prospech neho žiadnym spôsobom privilegované.“. Z dôvodovej správy ďalej vyplýva, že „[d]ôchodkové zabezpečenie bývalých vrcholových predstaviteľov komunistickej moci a ich aparátu v bezpečnostných zložkách (príslušníkov, funkcionárov a zamestnancov týchto zložiek) je totiž aj v súčasnosti vysoko nadpriemerné...“.

58. Napadnutý právny predpis, ako aj znenie dôvodovej správy k napadnutému právnomu predpisu poskytujú dostačujúce množstvo informácií, na základe ktorých možno *in abstracto* identifikovať účel národnou radou prijatého normatívneho riešenia. Vo všeobecnej rovine ho možno vymedziť ako prejav snahy zákonodarcu o odobratie (ako nezaslúžených) nadpriemerných finančných náležitostí poskytovaných v rámci systému dôchodkového zabezpečenia bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci a jej aparátu v bezpečnostných zložkách, ale aj ďalším pracovníkom v inštitucionálnej previazanosti. Tento účel vychádza z nasledujúcich skutkových predpokladov: (i) aktuálna existencia vyšších (nadpriemerných), a preto nezaslúžených starobných alebo výsluhových dôchodkov vrcholových predstaviteľov komunistickej štátnej moci, resp. funkcionárov, príslušníkov a zamestnancov bezpečnostných zložiek a iného vymedzeného aparátu, ako aj nadpriemerné vdovské a vdovecké dôchodky ich rodinných príslušníkov odvodené od týchto vyšších dôchodkov, (ii) pôsobenie adresátov napadnutej právnej úpravy pri riadení a výkone politicky motivovanej represie v období komunizmu ponímané ako ich práca v inštitúciách a organizáciách, ktorých hlavným poslaním bolo udržať totalitný komunistický režim pri moci za každú cenu. Sekundárnym účelom napadnutého predpisu je presadenie aj istej miery všeobecnej prevencie, že porušovanie základných ľudských práv a slobôd zo strany akéhokoľvek režimu nebude v budúcnosti tolerované.
59. Je nepochybné, že uvedené skutkové predpoklady normatívneho pôsobenia napadnutého právneho predpisu (bod 57 tohto nálezu) rámcujú priestor právnej regulácie aj z pohľadu legitímnosti jej pôsobenia. Ak účelom právnej úpravy je regulácia určitého z pohľadu verejnej moci negatívneho spoločenského javu, tak o legitímnosti jej pôsobenia možno zmysluplne uvažovať len za súčasného preukázania existencie potreby danej regulácie, a to či už pokiaľ ide o samotnú existenciu jej predmetu (prítomnosť nežiaduceho sociálneho javu), ako aj pokiaľ ide o existenciu spoločenskej potreby tejto regulácie (verejná požiadavka tento nežiaduci sociálny jav regulovať, a takto ho primerane alebo úplne eliminovať). Ústavný súd nespochybňuje potrebu nachádzania vhodných nástrojov, ktorými sa aj v súčasnej dobe odstráni negatívne rezíduá pôsobenia štátnej moci z obdobia komunizmu, a tým sa presadí určitá historická a sociálna spravodlivosť, avšak nástroje takej regulácie musia v prvom rade reflektovať aj súčasnú sociálnu realitu a musia byť v tomto smere zmysluplné.
60. Napadnutý právny predpis vychádza zo skutkového predpokladu, ktorý zároveň zamýšľa regulovať, a to z určitej súčasnej nadpriemernosti príjmov poskytovaných v dôchodkovom zabezpečení bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci a jej aparátu, zahŕňajúc do tejto kategórie aj v bezpečnostné zložky. Napriek tomu validácia existencie tohto predpokladu nevyplýva zo žiadnych materiálov predložených v rámci legislatívneho procesu pri schvaľovaní napadnutého právneho predpisu vrátane dôvodovej správy. Z citovaných ustanovení zákona o rokovacom poriadku je zrejmé, že práve analýza problematiky súčasného stavu (existencia nadpriemerných dôchodkov), a tým aj vymedzenie regulovaného spoločenského problému spolu s uvedením dôvodov potreby novej zákonnej právnej úpravy, mala byť súčasťou už dôvodovej správy spracovanej v podobe, o ktorej nebudú rozumné pochybnosti a ktorej obsah bude možné v prípadnom konaní podľa čl. 125 ústavy aj spätne verifikovať. Ústavný súd v tejto súvislosti považuje z ústavnoprávneho hľadiska za nevhodné a vo vzťahu k obmedzovaniu základných práv za neprípustné, aby sa z pohľadu metodológie regulácie určitého spoločenského problému pristupovalo k jeho identifikácii, resp. potvrdeniu jeho existencie až vo fáze aplikácie prijatej právnej úpravy, a nie vo fáze, ktorá jej prijatiu

predchádza. Inými slovami, normotvorca si z pohľadu metodológie prijatia právnej úpravy nemôže zamieňať dôvody a najmä na modifikáciu určený predmet regulácie s aplikačnými následkami tejto regulácie, ktorým by sa (až) verifikovala legitimita dôvodu regulácie, najmä ak je spojený so zásahom do základných práv a slobôd.

61. Taká potreba bola pritom významne (avšak nie úspešne) diskutovaná v legislatívnom procese, konkrétne v pripomienkach vtedajšej verejnej ochrankyne práv, ktorá okrem akcentácie rozličných okolností obsahovo korelujúcich s bodmi 50 až 52 tohto odôvodnenia generálne navrhla (a ústavný súd sa s takou požiadavkou, ako vyplynie aj z ďalšieho textu, stotožňuje): *„Navrhujem prehodnotiť tento návrh zákona, vypracovať podrobnú analýzu priemerných platov vo funkciách, na ktoré má táto právna úprava dopadať, a ich porovnanie s priemernými platmi v hospodárstve štátu v danom čase, rovnako aj analýzu sumy dôchodkov funkcionárov, na ktorých táto právna úprava dopadá a jej porovnanie s priemernými dôchodkami a v nadväznosti na tieto skutočnosti upraviť návrh zákona tak, aby postihoval len osoby, ktoré svojím pôsobením vo vymedzených funkciách získali a naďalej požívajú neoprávnené benefity v oblasti sociálneho zabezpečenia, a to aj v reflexii na časový aspekt súvisiaci s plynutím času od pádu totalitného režimu... takýto postup na to, aby mohol byť z ústavného, ako aj medzinárodnoprávneho hľadiska udržateľný, musí byť primeraný a vychádzať z náležite zistenej reality (rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva o veci Cichopek proti Poľsku zo dňa 14. mája 2013, sťažnosť č. 15189/10, ods. 136 až 138, 146)... predkladaná právna úprava a jej dôvodová správa neprináša analýzu právneho a ani skutkového stavu, či už v minulosti, alebo dnes (priemerné príjmy, nastavenie dôchodkových systémov v minulosti, valorizácia, reflexia odoberania príplatkov k starobným dôchodkom v minulosti a pod.), na základe ktorej by bolo možné dospieť k záveru, či osoby, na ktoré navrhovaná právna úprava dopadá, naozaj poberajú nadpriemerné starobné dôchodky, vdovské a vdovecké dôchodky, či mali v minulosti nadpriemerné príjmy z titulu výkonu politických funkcií, resp. funkcií aktívne presadzujúcich totalitný režim, a teda je legitímne im takéto neoprávnené benefity odobrať... V tomto smere je relevantné, osobitne pri civilných zamestnancoch pracujúcich v rámci pozícií vymedzených predkladaným návrhom zákona, že ich príjmy boli výrazne krátené na účely výpočtu starobného dôchodku, ak sa vypočítavali podľa zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov... Rovnako starobné dôchodky príslušníkov ozbrojených zborov boli obdobne limitované najvyššími výškami (§ 133 ods. 4 zákona o sociálnom zabezpečení). Zvyšovanie sociálneho zabezpečenia funkcionárov slúžiacich totalitnému režimu bolo realizované najmä prostredníctvom rôznych príplatkov (napr. príspevok za službu podľa § 110 zákona č. 100/1970 Zb. o služobnom pomere príslušníkov Zboru národnej bezpečnosti), ktoré boli často po páde totalitného režimu dotknutým osobám odňaté... navrhovaná právna úprava neposkytuje žiadne dáta, na základe ktorých by bolo možné porovnať dôchodky funkcionárov, ktorí majú byť zasiahnutí predmetným návrhom zákona a iných osôb v porovnateľnom veku... Takáto právna úprava by potom s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj súvisiacu judikatúru ústavných súdov okolitých krajín mohla byť potenciálne v rozpore so záväzkami Slovenskej republiky obsiahnutými v Ústave, ako aj v medzinárodných ľudskoprávnych dohovorochoch. Súčasne považujem za potrebné poukázať na skutočnosť, že predmetná právna úprava je do Národnej rady Slovenskej republiky predkladaná takmer 32 rokov od pádu totalitného režimu... Predložený návrh zákona a ani dôvodová správa nepredkladajú zásadnejšie argumenty, prečo je namieste práve v tomto období prijať takýto, pomerne prísny zásah do práva na sociálne zabezpečenie starších osôb, keď podstatná časť hlavných funkcionárov bývalého režimu, na ktorých táto právna úprava cieľi, už dnes nežije. S ohľadom na už uvedené navrhujem prehodnotiť tento návrh zákona, vypracovať podrobnú analýzu priemerných platov vo funkciách, na ktoré má táto právna úprava dopadať, a ich porovnanie s priemernými platmi v hospodárstve štátu v danom čase, rovnako aj analýzu sumy dôchodkov funkcionárov, na ktorých táto právna úprava dopadá a jej porovnanie s priemernými dôchodkami a v nadväznosti na tieto skutočnosti upraviť návrh zákona tak, aby postihoval len*

osoby, ktoré svojim pôsobením vo vymedzených funkciách získali a naďalej požívajú neoprávnené benefity v oblasti sociálneho zabezpečenia, a to aj v reflexii na časový aspekt súvisiaci s plynutím času od pádu totalitného režimu.“

62. V tejto súvislosti a v priamej nadväznosti na dôvody ústavným súdom preskúmaného návrhu mohol ústavný súd na zisťovaciu verifikáciu využiť ako jediný informačný zdroj, že národná rada vo svojom stanovisku, ktoré predložila v priebehu konania pred ústavným súdom, uvádza, že v čase podania stanoviska napadnutý právny predpis z pohľadu jeho regulácie ovplyvňuje postavenie 3 272 osôb (bod 30 vyjadrenia národnej rady), pričom súčasťou doplňujúceho vyjadrenia národnej rady je listina, ktorou národná rada na náhodne vybranej vzorke 20 anonymizovaných subjektov preukazuje súčasnú výšku ich dôchodkov spolu s jej úpravou, aplikujúc pravidlá o vylúčení obdobia služby vyplývajúce z napadnutého právneho predpisu. Národná rada taktiež predložila listinu zachytávajúcu priemerné sumy samostatne vyplácaných dôchodkov od roku 1990 až do 31. decembra 2021.
63. Z obsahu týchto prameňov vyplýva, že suma priemerného starobného dôchodku na území Slovenskej republiky k 31. decembru 2021 predstavuje finančnú sumu 505,68 eura. Reflektujúc ako referenčnú hodnotu hranicu priemerného dôchodku na území Slovenskej republiky k 31. decembru 2021, potom platí, že iba 8 subjektov z predloženého počtu 20 subjektov (štyri desatiny) dosahuje nadpriemerné príjmy vyplácané zo systému dôchodkového zabezpečenia. Z označenej tabuľky je zároveň zrejmé, že tieto osoby dosahovali príjem aj z inej zárobkovej činnosti než činnosti diskvalifikovanej napadnutým právnym predpisom. Iba v dvoch z týchto ôsmich prípadov (teda v jednej desatine vzorky) sa aplikačné dôsledky napadnutého právneho predpisu (vylúčenie doby služby) premietlo do zníženia vyplácaného dôchodku pod hranicu jeho priemeru dosahovaného k 31. decembru 2021. V pomernom vyjadrení údajov zistených vo vzorke, ak sa tento pomer premietne vo vzťahu k zákonom predpokladanej cieľovej skupine ako celku, potom platí, že iba jedna desatina (10 %) členov cieľovej skupiny (napadnutým právnym predpisom *in abstracto* predpokladaných nadštandardných beneficentov) si zabezpečila nadpriemerný dôchodkový príjem výlučne z diskvalifikovanej činnosti, pričom celkovo len štyri desatiny členov cieľovej skupiny (40 %) poberajú dôchodkový nadštandard, aj keď nielen (ale aj) z kritickej činnosti. Znamená to, že cieľová skupina zistená podľa zákonnej úpravy vyznieva v optike posudzovaného kritéria tak, že podľa prvého z oboch prezentovaných percentuálnych údajov (10 %), teda v rozhodujúcom posúdení, je naddimenzovaná desaťkrát, podľa druhého z oboch percentuálnych údajov (40 %) je naddimenzovaná dvaapolkrát.
64. Samozrejme, ako aj navrhovatelia (bod 32 tohto odôvodnenia) uvádzajú, inflačný vplyv a spôsob navyšovania dôchodkov vyvolávajú záver o tom, že nadštandardné „predrevolučné“ príjmy u kritických osôb (cieľovej skupiny alebo jej časti) by ovplyvňovali dôchodkové nároky v oveľa väčšej miere, ak by došlo k prijatiu napadnutého právneho predpisu ešte v minulom tisícročí, resp. s kratším časovým odstupom od demokratizačných spoločenských zmien. To však nič nemení na potrebe reflexie aktuálneho stavu, pretože zákon (aj keď v reakcii na minulé pôsobenie dotknutých osôb) má obmedzujúco (na dôchodkové nároky) pôsobiť výlučne do budúcnosti, a teda jeho prijatie si vyžaduje aktuálnu kvantifikáciu relevantných údajov.
65. Uvedená skutočnosť zároveň signalizuje, že úplná väčšina dotknutých subjektov svoj súčasný nadpriemerný príjem zo systému dôchodkového zabezpečenia nevytvárala len príjmami, ktoré dosahovali svojou činnosťou v prospech komunistického režimu, teda nadpriemerný príjem z posudzovaného zdroja nepoberá, resp. v širšom kontexte vôbec nepoberá nadpriemerný dôchodkový príjem.
66. Reflektujúc predchádzajúce myšlienkové východiská, ústavný súd konštatuje, že informačné zdroje komplexne dokumentujúce rozsah a hĺbku danej problematiky mali byť súčasťou príprav a samotného priebehu zákonodarného procesu v národnej rade, a nie až súčasťou konania podľa čl. 125 ústavy, pričom aj na ústavnosúdny prieskum boli pri obhajobe napadnutého právneho predpisu predložené údaje len v selektívnej a nedostatočne

demonštratívnej podobe. Dokonca ak by ku konaniu o súlade právnych predpisov nedošlo, relevantné dopady výkonu napadnutého právneho predpisu by vyšli najavo až v procese jeho realizácie majúcej „exekučný“ charakter, resp. (výsledkovo) až *ex post* po jej ukončení. Zároveň z už uvedeného vyplýva, že podľa národnou radou predložených informačných zdrojov úvahy o plošnej nadpriemernosti vyplácaných plnení zo systému dôchodkového zabezpečenia adresátom napadnutého právneho predpisu, ktorú si mali zabezpečiť v kauzálnej súvislosti so svojou činnosťou diskvalifikovanou týmto predpisom, sa v čase rozhodovania ústavného súdu už *prima facie* javia ako také, ktoré vylučujú systémovú potrebu plošného odnímania týchto plnení dotknutým subjektom, a to spôsobom predpokladaným napadnutým právnym predpisom (nezapočítaním obdobia služby). Sumarizujúc už uvedené, možno konštatovať, že národnou radou predložené listiny zjavne nepreukazujú ňou formulovaný predpoklad o vysoko nadpriemerných dôchodkoch osôb dotknutých obmedzením podľa preskúmvanej právnej regulácie ako o určitom negatívnom štrukturálnom spoločenskom jave, čím sa zároveň vyprázdňuje priestor v podobe existencie spoločenského problému, ktorý je potrebné právne regulovať spôsobom predpokladaným napadnutým právnym predpisom. Zároveň platí, že preukazovanie podkladu na konštatáciu indikovaného spoločenského problému, ktorý má byť predmetom regulácie s dopadom vyvolávajúcim zásah do základných práv a slobôd, patrí jednoznačne už do obdobia legislatívneho procesu, a nie až do obdobia *ex post* po nadobudnutí účinnosti dotknutého právneho predpisu (keď sa až v konkrétnych súvislostiach ukáže, či sa odníma dôchodkový nadpriemer alebo sa časť dôchodkového nároku odníma aj tým, ktorí sú v dôchodkovom priemere alebo podpriemere).

67. Z uvedeného potom vyplýva, že napadnutému právnemu predpisu (vrátane odôvodnenia jeho prijatia) chýba zmysluplné myšlienkové prepojenie medzi (na jednej strane) existenciou spoločenského problému, ako ho zákonodarca uchopil, resp. prezentoval, a zároveň spoločenskou (verejnou) potrebou použitého normatívneho prístupu v podobe odňatia predpokladaného štandardu vysokých/nadpriemerných príjmov dotknutých osôb z dôchodkového zabezpečenia (teda medzi dôvodmi regulácie) a medzi (na druhej strane) ich zákonodarcom želanými/plánovanými dôsledkami (nastolenie spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti zmenou ekonomickej pozície dotknutých osôb). V lapidárnom vyjadrení prvotnou podstatou je, že existencia základného skutkového predpokladu, resp. riešeného (regulovaného) problému, ktorým sú nadpriemerné príjmy plynúce dotknutým subjektom zo systému dôchodkového zabezpečenia, nebola preukázaná (údajmi poskytnutými národnou radou bola, naopak, výrazne spochybnená), a tým bol vyprázdnený priestor právnej regulácie. Možno dodať, že pri výške kritických dôchodkových nárokov ide o jav, ktorý je potrebné skúmať exaktnou analýzou, v žiadnom prípade ho nemožno konštatovať ako všeobecne, resp. notoricky známu skutočnosť, ako to dokazujú aj údaje poskytnuté národnou radou v reakcii na v tomto konaní podaný návrh.
68. Finálne teda ústavný súd zastáva názor, že v okolnostiach posudzovanej veci chýba preukázateľný zmysluplný účel (vyplývajúci z existencie konkrétne definovaného ohrozenia ústavou chránenej hodnoty v podobe verejného záujmu) sledovaný napadnutým právnym predpisom, ktorý by v konkrétnych súvislostiach vykazoval racionálnu súvislosť s potrebou obmedzenia práva pokojne užívať majetok, resp. práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, nastoľovaného napadnutým právnym predpisom (m. m. PL. ÚS 14/2018 – bod 67, rozhodnutie ESLP James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu č. 8793/79 z 21. 2. 1986). Inými slovami, obmedzenie práva pokojne užívať majetok, resp. práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe so zásahom v tomto prípade do majetkovej dispozície adresátov napadnutého právneho predpisu v záujme požiadavky na nastolenie spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti sa nemôže zakladať iba na abstraktne formulovaných dôvodoch (tvrdeného spoločenského problému), ale dôvody na také obmedzenie musia mať dostatočne popísaný a hodnoverný materiálny základ. Ten je potrebné, či už primárne na účel prijímania zákona, ako aj sekundárne na účel eventuálnej kontroly ústavnosti, náležite osvedčiť (už vo fáze legislatívneho procesu) do takej miery, aby nevznikli dôvodné pochybnosti o jeho

existencii a aby prípadne namietaný súlad takej právnej úpravy s ústavným poriadkom bolo možné v konaní podľa čl. 125 ústavy aj spätne verifikovať. Keďže predpoklady obmedzenia základných práv neboli naplnené, napadnutý právny predpis sa dostáva do kolízie s čl. 13 ods. 4 druhej vety ústavy, a tým aj do sprostredkovanej kolízie s čl. 20 ods. 4 (aspekt odňatia nadobudnutých dôchodkových, teda majetkových nárokov štátom pri ponímaní vlastníctva majetku podľa čl. 20 ods. 1 ústavy je evidentný) a čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. V kontexte ochrany základných práv a slobôd pri odnímaní (znižovaní) dôchodkových dávok, teda oblasti citlivej už vzhľadom na svoj charakter a sociálne dopady, sa konštatovaný nesúlad zároveň premieta do konfliktu s imanentnými atribútmi demokratického a právneho štátu, teda do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy (výrok 1 tohto nálezu).

69. Nad rámec už uvedeného ústavný súd považuje za potrebné v (možno len zdanlivo nadbytočnom) popularizačno-vysvetľujúcom kontexte deklarovat', že jeho derogačný záver nie je akoukoľvek obhajobou alebo ospravedlňovaním činnosti komunistického režimu a osôb pracujúcich v jeho prospech, resp. úplným vylúčením možnosti reagovať na historickú realitu krokmi spojenými s majetkovým obmedzením príjmov generovaných v totalitnej minulosti štátu (a to aj v prípade, keď nejde o individualizované, ale kategorizované vyvodenie takej zodpovednosti). Ako bolo uvedené, ide o to, čo je dôležité už ako východiskový bod, a to že zákonodarca sa podujal eliminovať nadštandardné dôchodkové náležitosti (ako nezaslúžené benefity), ktorých existenciu však dostatočne vopred nepreukázal a v konaní pred ústavným súdom dokonca ešte spochybnil. Okolnosť, že napadnutý právny predpis vychádza z predpokladu, že činnosť dotknutých inštitúcií a organizácií (§ 27a ods. 1 napadnutého právneho predpisu), najmä bezpečnostných zložiek, nebola výlučne orientovaná iba na udržanie totalitného komunistického režimu pri moci, resp. na politicky motivovanú represiu pre komunistickú štátnu moc nepohodlných osôb, čo reflektuje aj dôvodová správa, keď uvádza, že „... *hlavným poslaním bolo udržať...*“, je už pre aktuálne rozhodovanie ústavného súdu v štandardnej racionalite a postupnosti krokov (podkladových úvah) jeho rozhodovania nadbytočná. Mohla by byť (spolu s ďalšími návrhovými námietkami, resp. reakciou na ne) relevantná pre budúce konanie o súlade právnych predpisov vo vzťahu k eventuálne novoprijatej právnej úprave (samozrejme, prijatej v kontexte právneho názoru ústavného súdu prezentovaného v predchádzajúcich bodoch).
70. Je potrebné na doplnenie opätovne zdôrazniť, že zákon č. 125/1996 Z. z. charakterizuje (na báze legálnej historickej konštatácie) komunistický systém, prostredníctvom tohto zákona sa však nevyvodzuje právna zodpovednosť proti konkrétnym osobám za konkrétne konanie (činy, skutky). Rovnako platí, že právne úpravy prijaté v iných postkomunistických štátoch boli prijaté v skoršom období (čo je pre takú úpravu relevantné z už popísaných dôvodov), resp. nejde o identické úpravy. Je nadbytočné tieto právne úpravy popisovať, a to z primárneho dôvodu vyhovenia podanému návrhu (nesplnenie podmienok už testu legitimity pri zásahu do základných práv), keďže taký popis by sa komparatívne týkal proporcionality zásahu v rôznych jeho aspektoch. Vo vzťahu k argumentom národnej rady a vlády o súlade napadnutého právneho predpisu s dohovorom je potrebné (nepotvrdzujúc tým v kontexte aj výroku a skoršieho odôvodnenia tohto nálezu taký súlad) subsidiárne dodať, že ústavný súd môže pri výklade ústavy ako primárneho prameňa práva v Slovenskej republike požadovať silnejšiu ochranu základných práv a slobôd, než aká zodpovedá dohovorovému štandardu (pre vzájomný vzťah zákona akceptujúceho také ústavné kritériá a dohovoru potom platí čl. 154c ods. 1 ústavy *contrario*, teda zákon má prednosť pred dohovorom, v reflexii aj na čl. 53 dohovoru).

III.3. K námietke nesúladu napadnutého právneho predpisu s čl. 1 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 6 a čl. 14 dohovoru:

71. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd dospel k záveru o (primárne určujúcej) absencii legitímneho cieľa, ktorý napadnutý právny predpis sleduje, ako aj s poukazom na zásadu

zdržanlivosti a sebaobmedzenia, ústavný súd konštatuje, že následné testovanie ústavnosti zásahu do ďalších navrhovateľmi označených práv podľa ústavy a dohovoru, ako aj testovanie namietaného zásahu z pohľadu jednotlivých kritérií, či už štandardného, alebo modifikovaného testu proporcionality, stráca aktuálne opodstatnenie (ide v predmetnom rozsahu o derivát k podstate veci, resp. k *ratio detidendi* tohto nálezu). Z uvedeného dôvodu sa ústavný súd označenou problematikou ďalej nezaoberal (výrok 2 tohto nálezu).

IV.

Závery

72. Sumarizujúc už uvedené konklúzie možno konštatovať, že v tomto konaní o súlade právnych predpisov nebola z dostupných informácií o účeloch napadnutého právneho predpisu náležite/presvedčivým spôsobom preukázaná existencia legitímneho cieľa obmedzenia základných práv, preto navrhovateľmi namietaný zásah do ústavou, dohovorom a dodatkovým protokolom zaručených práv, ktorý uskutočnil zákonodarca prijatím napadnutého právneho predpisu, je zásahom uskutočneným bez rešpektovania podmienok ústavne konformného obmedzenia výkonu týchto práv (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy). Ústavný súd ďalej dodáva, že ak posudzovaná právna úprava neobstojí v teste legitimity cieľa, nie je už potrebné následne pristúpiť k jej preskúmvaniu v rámci nasledujúcich krokov testu proporcionality (bod 42 tohto nálezu), a teda aj bez toho je potrebné konštatovať, že napadnutý právny predpis nie je ústavne a medzinárodnozmluvne súladný tak, ako to je vyjadrené v bode 1 výroku tohto nálezu (vo vzťahu k tam uvedeným referenčným normám) a v kontexte odôvodnenia tohto nálezu. Zo skôr popísaných dôvodov je zároveň nadbytočné analyzovať obsah námietok účastníkov konania zameraných na kritériá proporcionality, resp. pristúpiť ku skúmaniu zvyšku ich námietok (bod 2 výroku tohto nálezu).
73. Aj keď nie je primárne, resp. do dôsledkov úlohou ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu zadávať pokyny alebo metodiku pre ďalšie normatívne pôsobenie národnej rady pre okruh spoločenských vzťahov regulovaných napadnutým právnym predpisom, považuje ústavný súd z hľadiska interpretačnej úplnosti jeho právneho názoru a v kontexte reálií konania (neprekonanie predmetom prieskumu už prvotnej testovacej bariéry) za potrebné aj komplexnejšie poukázať na to, že ak sa zákonodarca opätovne rozhodne regulovať namietanú problematiku spoločenských vzťahov, bude musieť pri prijímaní tomu zodpovedajúcej normatívnej úpravy (i) posúdiť a komplexne vyhodnotiť, aký je rozsah a následný kvantitatívny vplyv v minulosti dosahovaných príjmov dotknutých subjektov z ich činnosti v prospech komunistickej moci na ich dôchodkové zabezpečenie, (ii) náležite posúdiť primeranosť svojho zásahu do práva pokojne užívať majetok, resp. práva na primerané finančné zabezpečenie v starobe aj z pohľadu kritérií, ktoré ústavný súd štandardne posudzuje v rámci testu proporcionality, resp. modifikovaného testu proporcionality. Inými slovami, národná rada v prípade opätovného obdobne zameraného postupu bude musieť nájsť také normatívne riešenie predmetnej problematiky, ktoré bude sledovať legitímny cieľ a bude proporcionálne.

V.

Zánik platnosti rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia

74. Podľa § 81 druhej vety zákona o ústavnom súde platnosť rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia zaniká právoplatnosťou rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej.
75. Vzhľadom na to, že ústavný súd uznesením sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 2. marca 2022, ktorým prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie, zároveň pozastavil aj účinnosť napadnutého právneho predpisu, platnosť označeného rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu zanikne právoplatnosťou meritórneho rozhodnutia ústavného súdu v danej veci, teda tohto nálezu. Nález ústavného súdu nadobudne právoplatnosť a všeobecnú záväznosť podľa čl. 125 ods. 6 ústavy (§ 90 ods. 3 zákona o ústavnom súde) jeho vyhlásením spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov, čím zároveň nastanú účinky uvedené v nasledujúcej časti tohto odôvodnenia.

VI.

Vyhlásenie a účinky nálezu

76. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.
77. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.
78. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklade ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.
79. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlady s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov.
80. Podľa § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci, ktorý má uviesť právny predpis do súladu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu. Ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov neuvedie právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, stráca právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorého nesúlady s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, platnosť.
81. Podľa § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde stratou účinnosti alebo platnosti právnych predpisov na základe nálezu ústavného súdu sa neobnovuje platnosť právnych predpisov nimi zrušených, ak ústavný súd nerozhodne inak; ak však išlo len o ich zmenu alebo doplnenie, platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením, ak ústavný súd nerozhodne inak.
82. Preskúmaný právny predpis, ktorého nesúlady s predmetnými referenčnými normami ústavný súd vyslovil vo výroku 1 tohto nálezu, stráca podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde účinnosť dňom vyhlásenia nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. V kontexte § 93 ods. 3 časti vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde zákony zmenené a doplnené článkami I až III napadnutého právneho predpisu nadobúdajú dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť a účinnosť v znení platnom pred ich zmenou a doplnením napadnutým právnym predpisom. Právny stav nastolený už pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu (podľa § 84 ods. 1 časti vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde) sa teda v priamej nadväznosti na body 75 a 76 tohto odôvodnenia nezmení.
83. Úlohou národnej rady bude do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť napadnutý právny predpis do súladu s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 4 a čl. 39 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Pritom bude viazaná právnym názorom vysloveným v tomto náleze. Ústavný nesúlady sa odstráni buď celkovým zrušením napadnutého právneho predpisu (pričom rovnocenný účinok sa dosiahne aj bez akéhokoľvek legislatívneho zásahu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, § 91 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde), alebo zmenou, resp. nahradením napadnutého právneho predpisu, prípadne zmenou a doplnením ním menených a dopĺňaných zákonov pri zohľadnení účinkov tohto nálezu, vždy však v súlade s právnym názorom ústavného súdu vyjadreným v tomto náleze.

84. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská sudcovia Ivan Fiačan, Rastislav Kaššák, Peter Straka, Robert Šorl a Martin Vernarský, ktoré sa týkajú odôvodnenia nálezu.

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

V Košiciach 20. decembra 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2022

Odlišné stanovisko
sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského
k nálezu č. k. PL. ÚS 2/2022-119

Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájame toto **odlišné stanovisko** k odôvodneniu nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2022-119 z 20. decembra 2023, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad zákona č. 283/2021 Z. z. o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“) s Ústavou Slovenskej republiky a Dodatkovým protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

I.

Všeobecné východiská

1. Zákon, ktorý bol v tomto prípade predmetom ústavného prieskumu, netvorí bežnú súčasť legislatívy. Svojím spôsobom je tento právny predpis výnimočný, pretože sa týka vysporiadania sa s obdobím neslobody. Predstavuje pokus demokratického zákonodarcu vysporiadať sa s dôsledkami totalitného komunistického režimu. Nevyhnutne tak, okrem regulatívnej stránky, zahŕňa aj stránku hodnotovú, ktorá, dovoľme si tvrdiť, vystupuje v danej veci výrazne do popredia. *V snahe o nastolenie spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti medzi tými, ktorí odsúdeniahodnému komunistickému režimu zo zisťujúcich alebo iných dôvodov slúžili, a tými, ktorých základné ľudské práva a slobody boli porušované pre ich snahu o ich rešpektovanie a boj za slobodu* (preambula zákona) a demokraciu, reflektuje aj súdobé sociálne postavenie oboch zmienených skupín.

2. V tejto súvislosti ide do istej miery aj o vyjadrenie úcty k osobám, ktoré komunistickému režimu čelili a zaslúžili sa o spoločenské zmeny a ktorých súčasťou je najmä nastolenie rešpektu k základným právam a slobodám jednotlivca. Ved' napokon aj ústavný súd máme vďaka týmto ľuďom. Nemyslíme tým, že by sa tieto osoby nevyhnutne priamo podieľali na legislatívnom ukotvení ústavného súdu. Myslíme tým niečo podstatnejšie. Krajiny, ktorých občania sa tešia zo slobody a demokracie dlhšie a bez prerušenia (Veľká Británia, Holandsko či štáty Škandinávie), nemajú ústavné súdy. Zmyslom ústavných súdov nie je nahrádzať parlament alebo všeobecné súdy, ale kvôli zlej skúsenosti s minulosťou overovať, či akékoľvek mocenské authority neprekračujú ústavné hranice znovunadobudutej slobody. V samom základe inštitúcie ústavného súdu, ako aj dôvodu existencie ústavy a Listiny základných práv a slobôd vôbec je vymedzenie sa voči dobe neslobody. Preto by základné východiská posudzovania tohto prípadu či optika, ktorú je potrebné pri prieskume zákona tohto typu uplatniť, mali zahŕňať vysporiadanie sa s otázkou hodnotovej diskontinuity medzi totalitným štátnym režimom a demokratickým štátom založeným na materiálnom chápaní a uplatňovaní princípu právneho štátu a s tým súvisiacou otázkou reflexie rôznych právnych predpisov reagujúcich na obdobie neslobody a legalitou či právnou istotou osôb, ktoré v takejto dobe konali.

3. Zužujúci výklad niektorých ústavných noriem by v uvedenom kontexte mohol brániť vysporiadaniu sa s minulosťou. Najrýdzejší význam toľko zmieňovaného materiálneho právneho štátu neznamena akýsi právny „neformalizmus“, ale ide o taký výklad ústavy, ktorý v záujme zachovania právneho štátu umožňuje intenzívnejšie obmedzenie ľudských práv pri vysporiadaní sa s minulosťou (porov. Brösth, Fuller a Hart sa stretnú v Oxfordskom parku a preberajú materiálny právny štát; In: Súdna moc v právnom štáte; pocta Alexandrovi Brösthovi k 70. narodeninám, Košice, ŠafárikPress, 2023. s. 37 a nasl.). Právna istota neostáva právnou istotou bez ďalšieho. Tento princíp nepôsobí v právnom poriadku izolovane bez interakcie s ostatnými právnymi princípmi a ústavnými hodnotami. Ak niekto siaha na slobodu celej spoločnosti, nemôže sa na právnú istotu spoliehať. V tomto ohľade nadväzujeme na ústavnú tradíciu založenú ešte federálnym ústavným súdom (PL. ÚS 1/92): *„Právni jistota jako jeden ze základních pojmu a požadavku právního státu musí být tedy jistotou jeho obsahových hodnot. Současně budovaný právní stát, který vychází z hodnotové diskontinuity s totalitním režimem, nemůže proto přejímat taková kritéria formálněprávní a materiálněprávní kontinuity, jež vycházejí z odlišného systému hodnot, a to ani za situace, že to formální normativní kontinuita právního řádu umožňuje. Respektování kontinuity se starým hodnotovým systémem by totiž nebylo zárukou právní jistoty, ale naopak, bylo by zpochybněním hodnot nových, ohrožením právní jistoty ve společnosti, a otřásl by tak posléze důvěrou občanů ve věrohodnost demokratického systému.“* Príkladom a zároveň osobitným prípadom rozhodovania na základe konceptu materiálneho právneho štátu bol ústavný prieskum rozhodnutia parlamentu o zrušení tzv. Mečiarových amnestií (PL. ÚS 7/2017).

4. Ústava preto dovoľuje legislatívu, ktorá v rámci tranzície spoločnosti od totality k otvorenej, demokratickej a pluralitnej spoločnosti upravuje špecifické oblasti, v rámci ktorých je v záujme ochrany nového demokratického ústavného poriadku potrebné zaistiť diskontinuitu so starým systémom. Ide napríklad o lustračné zákony, ktoré zakazujú angažovaným osobám výkon niektorých pozícií, alebo trestnoprávne úpravy dovoľujúce posun premlčacej doby niektorých trestných činov neprerokovaných v dobe neslobody z politických dôvodov.

5. Účelom týchto predpisov býva do istej miery nastolenie spoločenskej, historickej či sociálnej spravodlivosti, ale aj ochrana integrity nového demokratického systému do budúcnosti. V tejto druhej rovine sa zvykne spomínať aj koncept brániacej sa demokracie. Demokracie, ktorá je pripravená siahnúť po legálnych prostriedkoch umožňujúcich zásah do základných práv a slobôd v miere nevyhnutnej pre zachovanie slobodnej spoločnosti. Na rozdiel od totalitných štátov však v demokracii vystupuje naliehavo do popredia otázka adekvátnej miery použitia moci. Podľa Aharona Baraka, bývalého predsedu izraelského najvyššieho súdu, musí mať ústavný demokratický štát na rozdiel od štátu autoritatívneho vždy *„jednu ruku za chrbtom“* (*„democracy must fight with one hand tied behind its back“*; In: Barak, A. Sudca v demokracii, Kalligram, Bratislava 2016. s. 377). Je tým vyjadrený princíp limitovanej moci viazanej len právom (limited government). To je ďalšie z východísk, ktoré považujeme pri posudzovaní tohto prípadu za kľúčové.

6. Napokon chceme, v rámci všeobecných východísk nášho uvažovania načrtnutých v tejto časti odlišného stanoviska, v súvislosti s primeranosťou použitia moci, teda miery zásahov

do ústavou chráneného postavenia jednotlivcov, zvýrazniť posledný aspekt dôležitý pri nahliadaní na túto vec.

7. Právni bádatelia pracujú v rámci právnej teórie s pojmom „*expresívna funkcia práva*“, ktorý výstižne odhaľuje dôležitú vlastnosť niektorých právnych noriem. Niektoré normy zvlášť vyjadrujú pre spoločnosť dôležitý význam, v podstate kultúrne hodnoty. „*Tie normy sú dôležité už tým, že sú, bez ohľadu na ich praktické účinky. Zmysluplnosť pravidiel a inštitúcií dokážeme posudzovať nielen podľa inštrumentálnej racionality (či sú efektívnym prostriedkom ovládania), ale aj pomocou expresívnej racionality (či dokážu vierohodne vyjadriť kľúčové životné postoje).*“ [In: Káčer, M., Procházka, R. Teória práva, C.H.Beck, 2019, s. 97 a nasl.; porov. tiež Sunstein, C. On the Expressive Function of the Law, 144 V. Pennsylvania Law Review 2021 (1988)]. «*Právo pôsobí aj tým, čo a ako „hovori“, nie len tým, čo „robí“*» [In: Procházka, R. Všetkým telám rovnako. In Bobek, M. - Molek, P. Šimíček, V. (eds.) Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dejín bezpráví. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita : Brno, 2009. s. 94 a nasl.]. Za príklad môžu poslúžiť aj právne normy o štátnych sviatkoch, ale, povedzme tiež, antidiskriminačný zákon.

8. V tomto kontexte je nutné sa vrátiť k myšlienke uvedenej v úvode. Okrem regulatívnej stránky zahŕňa zákon, ktorý je v tejto veci predmetom ústavného prieskumu, aj stránku hodnotovú, ktorá vystupuje v danom prípade výrazne do popredia. Sama podstata preskúmaného zákona má preto silnú symboliku.

II.

K napadnutému zákonu

9. Sme presvedčení, že základná idea zákona – vyjadrenie nesúhlasného postoja k činnosti priamo súvisiacej s neslobodou, je ústavne úplne v poriadku, a teda predstavuje legitímny cieľ. Túto skutočnosť napokon nespochybňuje ani väčšinový nález (body 59 a 69 nálezu) a vyplýva aj z obdobnej právnej úpravy niektorých európskych štátov (Nemecko, Poľsko, Lotyšsko, Estónsko, Maďarsko) aprobovanej Európskym súdom pre ľudské práva. Ale „*ruka za chrbtom*“ nás po váhaní viedla k rozhodnutiu, že použité prostriedky vyrovnávania sa s dedičstvom totalitného režimu majú nedostatky dosahujúce ústavnú intenzitu.

10. Nezapočítanie celej doby, počas ktorej dotknutí jednotlivci vykonávali činnosť pre dobové authority zodpovedné za neslobodu, do dôchodkového zabezpečenia podľa nášho názoru prekročilo hranicu, kde zákon prestáva byť spoločensky expresívny a začína byť hmatateľný, lapidárny a ne-symbolický. Tu je zreteľná spomínaná demokratická ruka za chrbtom, pričom nejde ani o to, aké budú mať dotknutí adresáti dôchodky, ale o to, aby demokratický právny štát nestratil nadhľad a veľkorysosť. Práve nadhľad a veľkorysosť sú rovnocenným či silnejším apelom než finančný prístup k daným dôchodkom. Prostredníctvom „zamatovej“ povahy zmien v novembri 1989 sa totiž nadhľad i veľkorysosť preniesli do nadväzujúcich demokratizačných procesov, a tak sa stali integrálnou súčasťou v preambule ústavy proklamovaného úsilia o uplatňovanie demokratickej formy vlády a záruk slobodného života. Ich podiel na formovaní základov našej štátnosti a ústavnosti je však podmienený pravdivým poznaním odsúdeniahodného obdobia neslobody a tých, ktorí na potlačaní slobody aktívne

participovali. Preto už len samotný výpočet pozícií v zákone – osôb, ktoré sa podieľali na neslobode, má vyšší význam než zníženie ich dôchodkov ako také.

11. Zákonodarca v dôvodovej správe, ako aj v konaní pred ústavným súdom sám deklaroval, že cieľom napadnutej právnej úpravy je „*odobratie nezaslúžených benefitov poskytovaných v dôchodkovom zabezpečení bývalým vrcholovým predstaviteľom komunistickej moci aj aparátu v bezpečnostných zložkách*“. Zároveň argumentoval nadštandardným odmeňovaním týchto osôb, ktoré sa prejavilo v nadštandardných starobných a výsluhových dôchodkoch (bod 13 nálezu), konštatujúc, že pôsobenie v inštitúciách podieľajúcich sa na systematickom porušovaní základných práv a slobôd nemôže byť dôvodom, aby privilégiá vzniknuté v totalitnom režime zakladali zvýhodnenie v demokratickom a právnom štáte.

12. Cieľom napadnutej právnej úpravy je teda odňatie takého dôchodkového zabezpečenia, ktoré zákonodarca považuje za nezaslúžené (v týchto súvislostiach hovorí o „*nezaslúžených benefitoch*“, „*nadštandardných starobných a výsluhových dôchodkoch*“, resp. „*privilegiách*“), a to vzhľadom na to, že ho dotknuté osoby získali v súvislosti so službou pre totalitný komunistický režim. Neusiluje sa pritom o posudzovanie viny za konkrétne protiprávne konanie v individuálnych prípadoch ani nehodnotí individuálne motivácie dotknutých osôb. Napadnutá právna úprava je skôr výrazom úsilia demokratického zákonodarcu vysporiadať sa s dôsledkami totalitného komunistického režimu a pokusom o nastolenie spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti (preambula zákona).

13. Na strane druhej napadnutá právna úprava prichádza po bezmála tridsiatich dvoch rokoch od pádu komunistického režimu v novembri 1989. Hoci podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je národný zákonodarca viazaný žiadnym časovým limitom, dokedy môže prijímať opatrenia spojené s vyrovnaním sa s komunistickým dedičstvom, resp. transformáciou z totalitného režimu na režim demokratický, miera zásahu do majetkovej sféry dotknutých osôb by mala reflektovať fázu tranzície spoločnosti od totality k otvorenej, pluralitnej a tolerantnej spoločnosti, aby zákonodarca sám nezaťažil svoje úsilie o nastolenie sociálnej spravodlivosti podozrením zo snahy o skrytú formu odplaty. Z rovnakého dôvodu by mal starostlivo zvážiť aj okruh a pomery osôb, ktorých sa zníženie dôchodkového zabezpečenia má týkať.

14. V uvedených súvislostiach nepovažujeme za zanedbateľné, že na rozdiel napr. od obdobnej úpravy v Českej republike, kde došlo k zníženiu dôchodkov o určitú sumu, ktorú zákonodarca považoval za primeranú, za každý rok obdobia služby, slovenský zákonodarca pristúpil k úplnému nezohľadneniu obdobia výkonu služby pre protiprávny režim (porov. zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému). Týmto osobám nielenže odoberá neoprávnený benefit, ktorý v období služby mohli mať vo forme vyššieho príjmu, ale ich „trestá“ úplným neprihliadaním na dobu služby pre účely výpočtu dôchodku, v dôsledku čoho dochádza k jeho zníženiu, a to ani nie na úroveň (napríklad) priemerného dôchodku, ale v niektorých prípadoch až na úroveň – pre tento účel – garantovaného minimálneho dôchodku. Takéto zníženie sa pritom malo týkať nielen osôb funkcionárov a zamestnancov vymedzených orgánov a inštitúcií vykonávajúcich riadiace, rozhodovacie a kontrolné kompetencie, ale aj administratívneho a pomocného personálu na nižších pozíciách technicko-pomocného

charakteru [porov. slovo „zamestnanec“ v § 27a ods. 1 písm. f) čl. I bode 2 zákona]. Zároveň je vecný rozsah odoberaných benefitov rozšírený aj na vdovecké a vdovské dôchodky po osobách, ktoré službu vykonávali, a to bez toho, aby bol ustanovený aspoň minimálny vdovecký a vdovský dôchodok po takomto prehodnotení (s čím je spojená hrozba úplného odňatia týchto dôchodkov). Nie je bez významu poznámka verejnej ochrankyne práv prednesená v pripomienkovom konaní k návrhu zákona, podľa ktorej „Európsky súd pre ľudské práva posudzujúc obdobné úpravy v rôznych postkomunistických štátoch Rady Európy v zásade akceptoval ako primerané také úpravy, ktoré krátili starobné dôchodky na úroveň priemerných dôchodkov v štáte (teda odstraňovali neoprávnené, resp. politicky motivované zvýhodnenie), znižovali hodnotu obdobia služby pre protiprávny režim, avšak na túto (s iným koeficientom) stále prihliadali, a súčasne sa vzťahovali len na samotných funkcionárov, nie na ich rodinných príslušníkov (rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Cichopek proti Poľsku zo dňa 14. mája 2013, sťažnosť č. 15189/10; vo veci Lessing a Reichelt proti Nemecku zo dňa 16. októbra 2012, sťažnosti č. 49646/10 a č. 3365/11; vo veci Schwengel proti Nemecku zo dňa 3. februára 2000, sťažnosť č. 52442/99 či vo veci Domalewski proti Poľsku zo dňa 15. júna 1999, sťažnosť č. 34610/97 a iné)“.

15. Intenzita, s akou sa zákonodarca rozhodol zasiahnuť (bod 14 odlišného stanoviska), a doba, po ktorej sa rozhodol zasiahnuť, už podľa nášho názoru narúša hľadisko proporcionality. Preto napadnutá právna úprava je spôsobilá zasiahnuť do samotnej podstaty práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Ak sa zákonodarca pokúša o vysporiadanie sa s dôsledkami totalitného komunistického režimu a o nastolenie sociálnej spravodlivosti, nemal by takýto pokus v prvom rade opomínať aj iné opatrenia, ako je napríklad zvýšenie dôchodkového zabezpečenia obetí komunistického režimu, ktoré boli v tejto oblasti poškodené, a intenzita zásahu do hmotného zabezpečenia osôb činných pre orgány a inštitúcie komunistického režimu by mala reflektovať istý odstup daný obdobím, ktoré od spoločenských zmien v roku 1989 ubehlo, a stavom premeny spoločnosti smerom k pluralite a tolerancii. Inými slovami, morálne a hodnotové odsúdenie doby neslobody by malo dominovať a zásahy do hmotného zabezpečenia osôb činných pre orgány a inštitúcie komunistického režimu by mali vyjadrenie tohto odsúdenia podčiarknuť, nie zatieniť.

16. Detailnejšie možno vyjadriť uvedenú pozíciu prostredníctvom presne štruktúrovaného testu. Základnou referenčnou normou v prerokúvanej veci je čl. 39 ods. 1 ústavy, podľa ktorého občania majú právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe. Sociálne práva podľa ústavy možno testovať prostredníctvom testu racionality, resp. testom vylúčenia disproporcionality (porov: Antoš, M. Judikatura Ústavného soudu k sociálnim právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? In: Jurisprudence 6/2014, s. 3 a nasl.). Prvým krokom sa testuje, či má obmedzenie základného práva legitímny cieľ. Druhým krokom sa testuje, či sú použité prostriedky rozumné, nie nutne najvhodnejšie, a v treťom kroku sa zisťuje, či nemá daná úprava nadmerne obmedzujúci efekt. (1) Cieľom preskúmaného zákona je v podobe normy-symbolu odmietnuť činnosť predstaviteľov orgánov (ústavných, represívnych a stranických) podieľajúcich sa na nastolení a udržiavaní neslobody, čím má byť posilnený étos slobody a ľudských práv. Takýto cieľ má z už uvedených dôvodov (body 2-9 odlišného stanoviska) ústavnú silu. (2) Vylúčenie, resp. zníženie určitej a primeranej hodnoty obdobia služby pre účely výpočtu výšky

dôchodku, je rozumným (spôsobilým) prostriedkom zásahu do sociálneho práva z hľadiska dosiahnutia sledovaného cieľa, ale (3) vzhľadom na expresívnu funkciu normy a niektoré kolaterálne nedostatky zákona miera zníženia dôchodkov, zahrnutie osôb na pozíciách „technických zamestnancov“, zahrnutie príbuzných prostredníctvom úpravy vdovských a vdoveckých dôchodkov (bez určenia minimálnej miery zníženia) má príliš obmedzujúci efekt.

III.

K odôvodneniu nálezu

17. Podľa väčšiny pléna dôvodom protiústavnosti mala byť absencia legitímneho cieľa preskúmvanej právnej úpravy – odobratie nadpriemerných dôchodkov, resp. nepreukázanie materiálnych spoločenských podmienok jeho existencie v podobe nadpriemerného dôchodkového zabezpečenia osôb podieľajúcich sa na nastolení a udržiavaní neslobody (bod 54 a nasl. nálezu). Nález argumentuje tým, že zákonný zásah do ústavou chráneného postavenia dotknutých osôb nebol zo strany národnej rady dostatočne odôvodnený dátami v dôvodovej správe, resp. dokumentmi a analýzami predloženými v priebehu legislatívneho procesu.

18. Prostredníctvom takejto metodiky by však mohol ústavný súd neodôvodnene derogovať akúkoľvek normu, štylizujúc sa do polohy druhej komory parlamentu, a nahrádzať tak politickú vôľu zákonodarcu svojou vlastnou úvahou o spoločenskej potrebe určitej právnej regulácie. Podotýkame, že v oblasti hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv požíva zákonodarcu širokú mieru voľnosti pri uvážení, čo považuje za verejný záujem hodný regulácie na zákonnej úrovni.

19. Aj keď je užitočné poznať motívy parlamentu pri prijímaní zákonov, netreba zabúdať, že parlament je demokratický – volený, a nie justičný orgán. Ústavný súd v tejto súvislosti (II. ÚS 29/2011, bod 8) uviedol: *<Pri jednotlivých ústavných orgánoch sa prelína komponent vôle a komponent racionálnosti. Telesom, kde je vôľový prvok najsilnejšie zastúpený, je parlament. Na druhej strane stojí súdnictvo, ktoré čerpá svoju legitimitu z expertnosti, z poznania práva, z čoho vyplýva nutnosť svoje rozhodnutia podrobne odôvodňovať.- „Rozum opiera svoju legitimitu o presvedčivosť dôvodů, na nichž jsou postavena jeho rozhodnutí. Na druhou stranu vůle se většinou podrobným zdůvodňovaním svých rozhodnutí nezabývá. Považuje je za legitimní, poněvadž byla přijata zástupci zvolenými lidem. Proto ve sbírce zákonů nenalezneme důvody, pro které nakonec parlament schválil zákon, zatímco Ústavní soud vedle svého výroku musí zveřejňovat jeho podrobné odůvodnění“.* (Komárek, J. *Vůle a rozum v politickém systému. Respekt*, 25. október 2008; Procházka, R.: *Dobrá vůle, spravodlivý rozum. Bratislava : Kalligram, 2005; Tuori, K.: Ratio and Voluntas, Ashgate 2011).*>

20. Ústavný súd nemôže zrušiť zákon pre akúsi „nepreskúmateľnosť“ materiálnych prameňov (dôvodov) jeho prijatia a „vrátiť ho parlamentu na ďalšie konanie“ (vady legislatívneho procesu súvisiace s tvorbou vôle poslancov sú niečo iné). Nemožno si zamieňať dôvodnosť a odôvodnenosť. Ak z preskúmvaného právneho predpisu a okolností týkajúcich sa jeho prijatia možno zistiť sledovaný cieľ, ktorý zároveň hodnotové základy ústavy legitimizujú,

potom je podmienka existencie legitímneho cieľa pre zásah do základného práva či slobody splnená (či už ide o aplikáciu plného testu proporcionality alebo o aplikáciu menej prísneho testu racionality, resp. testu vylúčenia excesívnej disproporcionality). Nevhodnosť prostriedkov určených na dosiahnutie legitímneho cieľa tvoriacich obsah preskúmvanej právnej úpravy alebo ich neprimeranosť (potenciálne aj s ohľadom na materiálne podmienky stavu spoločnosti, ktoré má dotknutá právna úprava regulovať), môžu byť dôvodom na vyslovenie nesúladu preskúmvaného právneho predpisu s ústavou, resp. kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou až v ďalších krokoch či štádiách posudzovania ústavnosti prostredníctvom zmiených, ústavným súdom používaných testov.

21. Na strane druhej ak mala väčšina pléna pochybnosti týkajúce sa naplnenia materiálnych a sociálnych predpokladov odôvodňujúcich existenciu cieľa, ktorý preskúmvaný právny predpis sledoval, bolo namieste konať o veci verejné ústne pojednávanie alebo si aspoň vyžiadať doplňujúce podklady pre svoje rozhodnutie (porovnaj § 58, § 60, resp. § 86 zákona o ústavnom súde). V rámci abstraktnej kontroly ústavnosti ústavnému súdu nič nebráni vyžiadať si z vlastnej iniciatívy informácie potrebné pre preskúvanie zákona. V konaní o súlade právnych predpisov sa neuplatňuje prejednacía zásada v podobe typickej pre dokazovanie v civilnom sporovom konaní. Prioritne tu ide o prieskum, nie o rozsúdenie sporu.

22. Pokiaľ ide o obsah materiálov predložených v rámci legislatívneho procesu pri schvaľovaní napadnutého právneho predpisu vrátane dôvodovej správy, ústavný súd sa už v rámci svojej judikatúry k obsahu a kvalite dôvodovej správy vyjadril, keď uviedol (PL. ÚS 4/2018 – štátne významenia, bod 108): „*Ústavný súd zdôrazňuje, že účelom dôvodovej správy je v prvom rade oboznámiť poslancov s podstatou navrhovanej úpravy, aby mohli uplatniť svoju demokratickú vôľu, ktorá však na dôvodovú správu nie je viazaná (porov. II. ÚS 514/2012, bod 4.5), a preto sú štandardy dôvodovej správy tradične uvedené v zákone o rokovacom poriadku (§ 68 zákona o rokovacom poriadku národnej rady, zákon č. 56/1969 Zb. o rokovacom poriadku Federálneho zhromaždenia Československej socialistickej republiky). Až následne je dôvodová správa interpretačnou pomôckou pôsobiacou navonok, spravidla pre justíciu a právnu vedu. Z uvedeného vyplýva, že nedostatky dôvodovej správy v zásade nemôžu spôsobiť zátaže legislatívneho procesu, ktoré by mohli byť namietané po schválení zákona.*“

23. Sme presvedčení, že v predmetnej veci je existencia legitímneho cieľa zákona, ktorý bol predmetom ústavného prieskumu, zrejma, keďže je *expressis verbis* vyjadrená v preambule daného právneho predpisu a v samotnom predmete jeho úpravy, pričom jeho ďalší obsah ho žiadnym spôsobom nespochybňuje a, ako už bolo povedané, ústavou nie je vylúčený. Ústavný súd v predmetnom náleze „ukončil“ ústavný prieskum v štádiu nepreukázania existencie účelu prijatého normatívneho riešenia – jeho základného skutkového predpokladu, teda existencie nadpriemerných príjmov plynúcich dotknutým osobám zo systému dôchodkového zabezpečenia, vychádzajúc z tvrdení a dát uvedených v bodoch 62 a 63 nálezu. Ako bolo už uvedené, ak väčšina pléna považovala tieto okolnosti za nepreukázané, mala a mohla vykonať ďalšie dokazovanie/zisťovanie (bod 21 odlišného stanoviska). Avšak, takéto ďalšie dokazovanie vo vzťahu k preukázaniu existencie legitímneho cieľa by bolo podľa nášho názoru nadbytočné, keďže ten bol spoľahlivo preukázaný (pozri už uvedenú

argumentáciu). Navyše, z obsahu napadnutého právneho predpisu je zrejmé, už samotná podstata právnej úpravy – nezohľadnenie celej doby služby (a s tým spojené ďalšie následky) sa prejaví pri krátení dôchodkov neurčitého počtu druhovo vymedzených osôb, a teda nie je rozhodné, či sa táto úprava bude týkať 100 alebo 1000 osôb (za súčasnej situácie, že nič nenasvedčuje tomu, že právna úprava mieri na určité, vopred identifikované – nie druhovo určené osoby, a teda by už mala charakter individuálneho trestania). Ústavný súd mal preto pokračovať ďalšími krokmi, resp. fázami testu ústavnosti, ktorý je v danom prípade aplikovateľný (porovnaj bod 16 odlišného stanoviska).

24. V odôvodnení nálezu je tiež použitá formulácia „legálna práca“ pre označenie činnosti osôb, ktorých sa zákon týka, v súvislosti s ich pôsobením v straníckych a bezpečnostných orgánoch komunistického režimu. Použitú formuláciu je nevyhnutné vnímať ako technickú legalitu, teda tak, že tieto osoby by museli mať inú prácu prinášajúcu dôchodkové zabezpečenie, ak by nemali uvedenú spornú prácu v zákonom vymedzených inštitúciách. Dané označenie nesmieme vnímať ako spochybňovanie diskontinuity s dobou neslobody. Práve v tejto súvislosti by sme siahli po pojme ústavná identita.

25. Napokon ešte jedna poznámka ku skutočnosti, že predmetná právna úprava bola parlamentom prijatá takmer 32 rokov od pádu totalitného režimu. Z hľadiska expresivity právnej normy, ktorá je účelom danej právnej úpravy, je to doba umožňujúca získať odstup od udalostí, na ktoré reaguje, ale jej expresivita má v spoločnosti stále adresátov. Preto sme presvedčení, že tento časový odstup nezabavuje preskúmaný zákon legitimity (v zmysle existencie legitímneho cieľa), má iba vplyv na vyváženú hodnotovú a symbolickú stránku prostriedkov použitých zákonodarcom na strane jednej a miery ich invazívnosti na strane druhej (porovnaj body 12 až 15 odlišného stanoviska).

26. Podstata rozhodovania ústavného súdu tkvie v prvom rade v ochrane slobody pred mocou a až v rámci toho v starostlivosti o vnútornú bezrozpornosť právneho poriadku. Konzistencia právneho poriadku bez ochrany slobody nemá zmysel. Sme toho názoru, že ústava poskytuje dostatočnú oporu pre úpravu výšky starobných dôchodkov predstaviteľov doby neslobody. K tomu dodávame, že pomerné zníženie nezapočítanej doby alebo nedávno prijatá česká úprava (§ 67d a nasl. zákona o dôchodovom pojištění) by mohli byť vyváženým vyjadrením vzťahu k minulosti. Ideálnym doplnením, ako sme už zmienili, je aj riadne nastavenie dôchodkov účastníkom tretieho odboja (zákon č. 274/2007 Z. z. o príplatku k dôchodku politickým väzňom; zákon č. 219/2006 Z. z. o protikomunistickom odboji; porov. v Českej republike tisk 614/0 z 9. volebného obdobia Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky).

V Košiciach 20. decembra 2023

Ivan Fiačan
sudca

Martin Vernarský
sudca

PL. ÚS 2/2022

Odlišné stanovisko sudcu Rastislava Kaššáka**k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 20. decembra 2023**

V zmysle § 67 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam toto **odlišné stanovisko** k odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 2/2022 z 20. decembra 2023.

I. Úvod

1. Moje odlišné stanovisko (*concurring opinion*) vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2022 smeruje k odôvodneniu nálezu týkajúceho sa tzv. znížovania dôchodkov komunistických funkcionárov. Vo výsledku sa rovnako ako kolegovia domnievam, že napadnutá právna úprava v teste ústavnosti neobstojí, avšak z podstatne iných dôvodov.

2. Väčšina dospela k záveru, že (zjednodušene) cieľom napadnutej právnej úpravy bolo znížiť nadpriemerné sociálne zabezpečenie funkcionárov bývalého režimu, avšak tento tvrdený nadpriemer nebol zo strany zákonodarcu dostatočným spôsobom preukázaný (bod 60 nálezu). Takto deklarovaný cieľ prijatia napadnutého právneho predpisu podľa väčšiny z pohľadu ústavy a dodatkového protokolu neobstojí.

3. S už opísaným uchopením prípadu (bod 58 nálezu) a jeho posúdením nesúhlasím. Z uvedeného dôvodu ponúkam svoje odlišné stanovisko.

II. K legitímnemu cieľu

4. Ústavný súd sa konštantne hlási k princípu materiálneho právneho štátu, ktorého koncepcia v podstate spočíva v takej aplikácii a tvorbe práva, legality, ktorá ctí základne práva a slobody. V najužšom, východiskovom zmysle však pojem materiálneho právneho štátu znamená, že ústava dovoľuje v reakcii na minulú neslobodu a ako prevenciu návratu neslobody znížiť niektoré štandardy ľudských práv. Do tejto skupiny noriem patria typicky lustračné predpisy či spočívajúce premlčacích dôb nestíhaných zločinov súvisiacich s neslobodou (§ 4 zákona č. 125/1996 Z. z.; Příbáň, J. Ústavnost a retroaktivita ve střední Evropě: teoreticko-historická reflexe, Trestní právo 12/2002). Materiálny, teda skutočný právny štát v tomto zmysle znamená to, že ak má byť vnímaná nová ústavnosť ako skutočný právny štát, tak takýto štát nemôže ostať pasívny k mocenským excesom proti slobode z doby neslobody. Inými slovami, štandard ľudských práv sa dotknutým osobám znižuje, aby sa ostatným v budúcnosti zachoval (Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v súvislosti s lustráciami v náleze Pl. ÚS 1/92 k tomu uviedol: „Právní jistota jako jeden ze základních pojmů a požadavků právního státu musí být tedy jistotou jeho obsahových hodnot. Současně budovaný právní stát, který vychází z hodnotové diskontinuity s totalitním režimem, nemůže proto přejímat taková kritéria, jež vycházejí z odlišného systému hodnot. Respektování kontinuity se starým hodnotovým systémem předchozího právního řádu by tedy nebylo zárukou právní jistoty, ale naopak bylo by zpochybněním hodnot nových, ohrožení

právní jistoty ve společnosti a otráslu by důvěrou občanů ve věrohodnost demokratického systému.“). Materiálny právny štát má preto v súvislosti s tranzíciou širší priestor k nesvojvoľným a vyváženým zásahom do ľudských práv dotknutých osôb.

5. Už samotná existencia ústavných súdov, ktoré vznikli najmä po 2. svetovej vojne (tu samozrejme nerátam Ústavný súd Československej socialistickej republiky – ktorý bol síce upravený v Ústave ČSSR – ale nikdy neboli jeho sudcovia vymenovaní), je aj inštitucionálnou reakciou na dobu neslobody, a preto ústavný súd preskúmava, resp. overuje mocenské zásahy všetkých orgánov verejnej moci optikou ochrany slobody (Biagi, F.: *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, Cambridge University Press, 2019).

6. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva a slobody sú právami druhej generácie, ktorých podoba a obsah v podstatnej miere závisia od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08), a je pre ne podstatné to, že sa ich podľa čl. 51 ods. 1 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z citovanej ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej ústava poskytuje zákonodarcovi nepochybne väčší priestor (v porovnaní s inými skupinami základných práv a slobôd) pre voľnú úvahu (uváženie) na účely určenia, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ich bude garantovať. Pri tomto type práv sa nepreskúmava proporcionalita zásahu, ale len zásah do esencie, jadra, daných práv a racionálna väzba medzi zásahom a daným právom.

7. Realizácia sociálnych práv jednotlivca na rozdiel od garancie základných ľudských, občianskych a politických práv vyžaduje aktívny prístup štátu (tzv. „*status positivus*“). Uvedené sa prejavuje aj v procese vykonávania/realizácie ústavného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe v podobe závažného nielen teoretického, ale aj aplikačného problému vyplývajúceho zo znenia čl. 51 ústavy (rovnako čl. 41 ods. 1 listiny), ktorý umožňuje (ústavné) sociálne práva uplatňovať iba v medziach zákona. Čo znamená, že sám zákon ustanovuje rozsah a obsah práva jednotlivca na hmotné zabezpečenie v starobe a zaručuje aj jeho uplatnenie. Tento prístup vyjadruje dôležitú skutočnosť, že medze sociálnych práv nie sú zaručené ústavou, ale zákonom.

8. Čo sa týka rozsahu základných práv garantovaných v čl. 39 ods. 1 ústavy, je potrebné uviesť, že ústavodarca v čl. 39 ods. 3 ústavy poskytol zákonodarcovi pomerne široký priestor na úvahu, aký vecný a osobný rozsah sociálneho systému pri zabezpečení sociálnych udalostí, do ktorých sa dostanú fyzické osoby, vytvorí (PL. ÚS 11/08, PL. ÚS 27/2014).

9. Pokiaľ ide o naplnenie požiadavky sledovania legitímneho cieľa, podstata celej veci je podľa môjho názoru v dostatočnej miere zachytená v samotnej preambule napadnutého právneho predpisu, ktorá znie: „*Národná rada Slovenskej republiky, reprezentujúca vôľu občanov Slovenskej republiky, ktorých najvyššou aspiráciou je žiť v slobodnej spoločnosti, ktorá rešpektuje ich neodňateľné základné ľudské práva a slobody, vedomá si nemorálnosti, protiprávnosti a zločinnosti komunistického režimu, ktorý hrubo potláčal a porušoval slobodu a základné ľudské práva a slobody občanov, čo malo za následok konkrétne straty na životoch, mučenie, utrpenie, bolesť, strach a nespravodlivosť, ktoré si vytrpeli statoční a čestní občania odmietajúci toto porušovanie základných ľudských práv a slobôd a ich blízki, vedomá si skutočnosti, že toto hrubé potláčanie a porušovanie základných ľudských práv a slobôd realizovali konkrétne inštitúcie, orgány, organizácie, zbory a úrady komunistickej štátnej moci a jej aparát, ktorých základným*

poslaním bolo práve za pomoci tohto potláčania a porušovania základných ľudských práv a slobôd upevňovať totalitnú moc vládnucej strany nad ostatnými občanmi, vedomá si skutočnosti, že činnosť týchto inštitúcií, orgánov, organizácií, zborov a úradov zabezpečovali konkrétni ľudia, ktorí za to boli a dodnes sú nezaslúžene vysoko odmeňovaní a dôchodkovo a sociálne zabezpečení, a rovnako tak tieto hmotné pôžitky užívali a dodnes užívajú v mnohých prípadoch aj ich príbuzní, vedomá si skutočnosti, že, naopak, osoby, ktorých základné ľudské práva a slobody boli činnosťou týchto inštitúcií, orgánov, organizácií, zborov a úradov porušované, boli a dodnes sú v priamom dôsledku tejto činnosti hmotne, sociálne a dôchodkovo zabezpečení na podpriemernej až minimálnej úrovni, vedená snahou o nastolenie spoločenskej, historickej a sociálnej spravodlivosti medzi tými, ktorí odsúdeniahodnému komunistickému režimu zo zisťujúcich alebo iných dôvodov slúžili, a tými, ktorých základné ľudské práva a slobody boli porušované pre ich snahu o ich rešpektovanie a boj za slobodu, sa uzniesla na tomto zákone:“.

10. Už len samotný názov napadnutého právneho predpisu (zákon o odobrati nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu) poukazuje na nezaslúžené benefity, teda benefity nie nevyhnutne neprímerané alebo nadštandardné, ale benefity predovšetkým nezaslúžené, keďže boli priznané ako odmena za aktívnu podporu režimu, ktorý potláčal základné ľudské práva a slobody. Citovaná preambula napadnutého právneho predpisu výslovne odkazuje na nezaslúžené odmeňovanie ľudí participujúcich na potláčaní základných práv a slobôd obetí režimu, a to aj v kontraste s obeťami porušenia základných ľudských práv a slobôd, boj týchto obetí za slobodu, ako aj ich podpriemernú až minimálnu úroveň sociálneho zabezpečenia. Uvedená podpriemerná až minimálna miera sociálneho zabezpečenia obetí bývalého režimu bola podľa zákonodarcu „dosiahnutá“ práve kvôli a na základe konania osôb pôsobiacich v príslušných inštitúciách, orgánoch, organizáciách, zboroch a úradoch komunistickej štátnej moci, teda osôb dotknutých napadnutou právnou úpravou.

11. Podobne formulovaný cieľ odňatia nezaslúžených, prípadne neprímeraných sociálnych výhod bol už opakovane akceptovaný ako legitímny nielen inými vnútroštátnymi súdmi, ale aj zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) (rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Cichopek proti Poľsku zo 14. 5. 2013, sťažnosť č. 15189/10, ktoré sa týkalo ďalších 1627 sťažovateľov; rozhodnutie o prijateľnosti Lessing a Reichelt proti Nemecku zo 16. 10. 2012, sťažnosti č. 49646/10 a č. 3365/11; rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Janković proti Chorvátsku z 12. 10. 2000, sťažnosť č. 43440/98).

12. Napokon aj samotná väčšina v bode 57 nálezu priamo cituje z dôvodovej správy skutočnosť, že hlavným cieľom a účelom napadnutého právneho predpisu je *odobratie nezaslúžených benefitov* dotknutým osobám.

13. Takto chápaný cieľ eliminácie alebo zníženia nezaslúžených alebo neprímeraných sociálnych benefitov je podľa môjho názoru možné považovať za cieľ legitímny.

14. Uvedomujem si, že napadnutým právnym predpisom stanovený spôsob znižovania sociálnych štandardov je mimoriadne prísny, a to aj v porovnaní so zahraničnými právnymi úpravami, keď na tzv. roky služby z pohľadu výpočtu dôchodku neprihliada (podobná situácia bola v Poľsku, kde sa znižoval tzv. koeficient za dotknuté roky na 0,7 %, pričom rovnaký koeficient sa aplikoval aj na osoby v danom čase nezamestnané). Takáto prísnosť môže byť z pohľadu ústavy

a dodatkového protokolu akceptovaná, musí však byť veľmi presne zacielená, aby – povedané rečou ESLP – niektoré z dotknutých osôb neniesli „*nadmerné bremeno či záťaž*“.

15. V tomto smere chcem ďalej pripomenúť, že každý štát, o to viac taký, ktorý bol nútený strieť po dobu viac ako 40 rokov porušovanie základných práv a slobôd zo strany totalitnej moci, má právo k nastoleniu demokratického zriadenia uplatniť také zákonné opatrenia, ktoré smerujú k odvráteniu rizika subverzie, novej recidívy totality alebo aspoň k ich obmedzeniu (nález Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky Pl. ÚS 1/92). Súčasne budovaný právny štát, ktorý vychádza z hodnotovej diskontinuity s totalitným režimom, nemôže prebrať také kritériá, ktoré vychádzajú z odlišného systému hodnôt. Právny štát totiž nemôže byť kontinuálnym nástupcom bezprávia.

16. Z ustálenej judikatúry ESLP i tohto súdu vyplýva, že právo na ochranu majetku nezaručuje právo stať sa vlastníkom majetku, a teda ho nemožno vykladať tak, že zaručuje právo na dôchodok v určitej výške. Ak však štát dôchodok, resp. jeho vyplácanie priznáva, a to bez ohľadu na skutočnosť, či je podmienený predchádzajúcimi príspevkami do systému, takáto právna úprava vytvára vlastnícky záujem spadajúci pod právo na ochranu majetku (pozri rozsudok Veľkej komory vo veci Andrejeva proti Lotyšsku z 18. 2. 2009, sťažnosť č. 55707/00, bod 77). Obmedzenie výšky dôchodku alebo zastavenie jeho vyplácania predstavuje zásah do práva na ochranu majetku a ako taký musí byť odôvodnený (rozsudok vo veci Valkov a ďalší proti Bulharsku z 25. 10. 2011, sťažnosti č. 2033/04, č. 19125/04, č. 19475/04, č. 19490/04, č. 19495/04, č. 19497/04, č. 24729/04, č. 171/05 a č. 2041/05, bod 84; pozri aj PL. ÚS 27/2014 a tam uvedené závery nielen k základnému právu vlastníť majetok, ale aj k základnému právu na primerané hmotné zabezpečenie).

17. Verejný záujem je v tomto smere (čl. 1 dodatkového protokolu) potrebné vykladať extenzívne, a to až do momentu, keď je zjavne bez rozumného základu (rozsudok vo veci James a ďalší proti Spojenému kráľovstvu z 21. 2. 1986, sťažnosť č. 8793/79, bod 46). Obzvlášť uvedené podľa ESLP platí na opatrenia prijaté v procese zásadnej reformy politického, právneho a ekonomického systému pri tranzícii z totalitného režimu na demokratický štát, teda javu, ktorý nevyhnutne zahŕňa uzákonenie rozsiahlej hospodárskej a sociálnej legislatívy. Vyvažovanie práv, ktoré sú „v hre“, ako aj záujmov rôznych skupín osôb dotknutých transformáciou, je mimoriadne náročná úloha. V takýchto okolnostiach je z povahy veci štátu priznaná široká miera voľnej úvahy (pozri rozsudok Veľkej komory vo veci Kopecký proti Slovensku z 28. 9. 2004, sťažnosť č. 44912/98, bod 35; tiež rozsudok Veľkej komory vo veci Broniowski proti Poľsku z 22. 6. 2004, sťažnosť č. 31443/96, bod 182; tiež rozsudok Veľkej komory vo veci Jahn a ďalší proti Nemecku z 30. 6. 2005, sťažnosti č. 46720/99, č. 72203/01 a č. 72552/01, bod 113).

18. V okolnostiach tejto veci je podľa môjho názoru dostatočne preukázaný záver, že napadnutá právna úprava nezasahuje do jadra základného práva na ochranu majetku a ani základného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe, keď dôchodok dotknutým osobám neodníma, ale znižuje. Predmetné zníženie sa týka iba osobitne určených osôb a ako také spadá pod relatívne širokú mieru úvahy zákonodarcu, na ktorú v tomto kontexte opakovane odkázal ako tento súd, tak aj ESLP. Zásah do jadra označeného práva by predstavovala situácia úplného odobratia dôchodkov alebo ich zníženia pod minimálny sociálny štandard, čo však v dôsledku prijatia napadnutej právnej úpravy nenastalo (m. m. rozhodnutie Ústavného súdu Poľska sp. zn. K 6/09 z 24. februára 2010). Európsky súd pre ľudské práva v danej súvislosti judikoval, že nesmie ísť

o zásah do samotnej podstaty predmetného práva, zatiaľ čo uloženie rozumného a úmerného zníženia dôchodku takýto zásah nepredstavuje (rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Domalewski proti Poľsku z 15. 6. 1999, sťažnosť č. 34610/97; rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Schwengel proti Nemecku z 2. 3. 2000, sťažnosť č. 52442/99; tiež rozhodnutie o prijateľnosti vo veci Frimu proti Rumunsku zo 7. 2. 2012, sťažnosť č. 45312/11).

19. Ďalej je potrebné uviesť a zdôrazniť aj to, že napadnutá právna úprava nemala za cieľ pozbaviť dotknuté osoby minimálnej miery, resp. úrovne sociálneho zabezpečenia (pozri už citovaný Cichopek, bod 151; na osoby dotknuté napadnutým právnym predpisom sa – v prípade, ak by sa to ukázalo ako potrebné – aplikuje príslušné zákonné ustanovenie o minimálnom dôchodku), a ani nesmerovala k tomu, aby ich ponížila, čo by inak, domnievam sa, mohlo vyvolávať napätie so základným právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti podľa čl. 19 ods. 1 ústavy. Taktiež sa domnievam, že v tejto veci nemožno bez ďalšieho hovoriť o snahe o pomstu namiesto snahy o nastolenie spravodlivosti [Rezolúcia 1096 (1996) 1/ Parlamentného zhromaždenia Rady Európy o opatreniach na odstránenie dedičstva bývalých komunistických totalitných systémov prijatá 27. júna 1996, bod 4].

20. Rovnako tak zníženie dôchodkov osobám, ktoré sa aktívne podieľali na udržiavaní systému, ktorý potláčal základné práva a slobody, alebo ktoré z neho mali úžitok, nemožno považovať za formu trestu. Dôchodky boli znížené napadnutým právnym predpisom dotknutým osobám z dôvodu, že tieto benefity boli priznané za službu s osobitným úžitkom pre komunistický režim, a nie z dôvodu spáchania konkrétneho trestného činu (už citovaný Cichopek, bod 144 s odkazom na rozhodnutie poľského ústavného súdu vo veci sp. zn. K 6/09 z 24. februára 2010). Povedané inak, v prípade napadnutej právnej úpravy nemalo ísť o kolektívne potrestanie dotknutých osôb, ale o zníženie ich dôchodkov o čiastku, ktorej základ vychádza z pôsobenia v inštitúciách, orgánoch, organizáciách, zboroch a úradoch komunistickej štátnej moci, ktorých základným poslaním (*raison d'être*) bolo za pomoci potlačania a porušovania základných ľudských práv a slobôd upevňovať totalitnú moc vládnucej strany nad ostatnými občanmi.

21. V naznačenej súvislosti sa musím ohradiť proti osobitnému odkazu väčšiny (bod 51) na skutočnosť, že išlo o legálnu prácu, resp. výkon služby podľa právnych predpisov účinných v predmetnom čase, s čím je spojená aj účasť na dôchodkovom poistení. Legálnosť práce (z čisto formálneho hľadiska) nebola v tejto veci nikým spochybňovaná, pričom samotné odvádzanie platieb do systému dôchodkového zabezpečenia nie je predpokladom aplikácie čl. 1 dodatkového protokolu (rozsudok Veľkej komory vo veci Carson a ďalší proti Spojenému kráľovstvu zo 16. 3. 2010, sťažnosť č. 42184/05, bod 64). Ten sa aplikoval aj v prípade, že takéto príspevky neboli odvádzané zo strany sťažovateľov, ale priamo štátom (napr. už citovaný Cichopek). V nadväznosti na uvedené sa domnievam, že takýto nadbytočný odkaz na zákonnosť konania dotknutých osôb s ohľadom na vtedy platné predpisy bude vo verejnosti vyvolávať oprávnené rozpaky. Ako spoločnosť totiž nesmieme zabúdať, že zatiaľ čo niektoré z napadnutou právnou úpravou dotknutých osôb mali plné ruky formálne legálnej práce s „budovaním socialistickej spoločnosti“, desiatky tisíc občanov Československa boli z politických dôvodov vo väzbe, resp. vo výkone trestu odňatia slobody alebo v tzv. v pracovnom tábore Jáchymov – kde holými rukami drvili rádioaktívny urán.

22. Som presvedčený, že osoby dotknuté napadnutou právnou úpravou nemožno porovnávať len s tzv. priemerným dôchodcom (ich dôchodok s priemerným dôchodkom), ale je potrebné na nich nahliadať (ako na to poukazuje samotná preambula napadnutého právneho predpisu) aj cez obeť komunistického útlaku, napr. osoby uväznené z politických dôvodov, ľudí, ktorých život bol v značnej miere poznačený represiou komunistického režimu, teda ľudí, ktorým v zmysle § 2 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému v znení zákona č. 338/2020 Z. z. patrí vďaka (pozri tiež už citovaný Cichopek, bod 153; v tejto súvislosti si dovoľím upriamiť pozornosť na projekt Ústavu pamäti národa „Projekt Oral history – Svedkovia z obdobia neslobody“, ktorý zachytáva konkrétne osudy obetí nedemokratického režimu a je dostupný na webovom sídle Ústavu pamäti národa). Pre lepšie pochopenie celkového kontextu a ilustráciu rozsahu potláčania ľudských práv bývalým neslobodným režimom pripomínam, že na základe zákona č. 119/1990 Zb. o súdnej rehabilitácii v znení neskorších predpisov bolo súdmi rehabilitovaných približne 260 000 osôb, ktoré boli v komunistickom Československu odsúdené za trestné činy politickej povahy (Blažek P.: Politická represe v komunistickém Československu 1948 – 1989. In: Moc verzus občán: Úloha represie a politického násilía v komunizme. Zborník z medzinárodného seminára. Ústav pamäti národa, Bratislava 2005, s. 10). Politická represia totiž predstavovala jeden z hlavných nosných pilierov komunistického režimu v Československu.

23. V tomto smere ďalej zdôrazňujem, že jedným z aspektov sociálnej spravodlivosti je nepochybne aj to, že konanie na potláčanie ľudských práv a základných slobôd si nezasluhuje schvaľovanie a ani odmeňovanie. Poľský ústavný súd pri posudzovaní krátenia dôchodkov bývalých príslušníkov bezpečnostných zborov poukázal na konanie dotknutých osôb, ktorého dôsledkom bolo udržiavanie situácie, keď v krajine nebola sloboda, demokracia, trhovú ekonomiku a ani príslušnosť k západnému svetu (rozhodnutie sp. zn. K 6/09 z 24. februára 2010). Ďalej konštatoval, že jeho úlohou nie je posúdiť motiváciu desiatok tisíc ľudí, ktorí si dobrovoľne zvolili službu v orgánoch štátnej bezpečnosti Poľskej ľudovej republiky, prevažne mladých mužov. Je pravdepodobné, že išlo o čisto profesionálnu motiváciu, ktorá existuje aj dnes. Značný rozdiel však podľa jeho názoru spočíva v objekte, ktorý si zvolili. Za žiadnych okolností si totiž výber služby v tajnej polícii komunistického štátu nezasluhuje schvaľovanie, a to bez ohľadu na príslušnú organizačnú zložku a triedu.

24. Osobitne by som sa chcel v tejto časti vyjadriť aj k doplneniu stanoviska národnej rady z 13. mája 2022 a priloženým údajom (tabuľke) zo Sociálnej poisťovne. V predmetnom vyjadrení národná rada na malej náhodne vybranej vzorke (20 osôb) pred ústavným súdom demonštrovala, že priemerné zníženie dôchodkov dotknutým osobám nepresahuje to, aké už v obdobnom prípade akceptoval EŠLP (už citovaný Cichopek, bod 152 o priemernom znížení v rozmedzí 25 – 30 %; mimochodom, aj v označenej veci Cichopek boli v dôsledku prijatia spornej právnej úpravy znížené dôchodky niektorých dôchodcov až pod hranicu minimálneho zákonom garantovaného dôchodku, v dôsledku čoho boli upravené na túto minimálnu úroveň, čo je výslovne konštatované v bode 153 a akceptované v bode 154 a nasl.). Národná rada teda cez 20 náhodne vybraných osôb testovala pravidlo spočívajúce v tom, že zníženie dôchodkov nie je neprimerané. Na základe údajov z predloženého podania však väčšina smeruje k presnému (logickému) opaku a vyvodzuje všeobecné závery (pravidlá) o výške dôchodku všetkých dotknutých osôb. Prijímať akékoľvek závery o výške dôchodkov viac ako 3 200 ľudí na základe vzorky 20 náhodne vybraných osôb

je veľmi odvážne. Aplikujúc rovnakú logiku, podľa predloženej tabuľky by sa dvom dotknutým osobám (z celkového počtu 20) ich dôchodok v skutočnosti *zvýšil*, a tak je namieste otázka, prečo sme v náleze nekonštatovali aj to, že „desiatim percentám funkcionárov sa prijatím napadnutého právneho predpisu sociálne zabezpečenie zlepšuje“?

III. K samotnému dôvodu nesúladu

25. Napriek už uvedenému si aj ja sám myslím, že napadnutý právny predpis nie je v súlade s ústavou, ako to napokon konštatovala aj väčšina.

26. V tomto bode považujem za potrebné opätovne poukázať na prísnosť napadnutého právneho predpisu, ktorá síce môže byť stále ústavnoprávne akceptovateľná, avšak iba za splnenia istých podmienok. Ako som už naznačil, zákonodarca musí dbať na to, aby táto prísnosť bola kompenzovaná tým, že cieľi presne a iba na osoby, ktoré skutočne aktívne budovali a udržiavali totalitný systém.

27. Je tiež dôležité si uvedomiť, že s odstupom niekoľkých desaťročí ide pri prijatí napadnutého právneho predpisu v nezanedbateľnej miere aj o symbolický akt, ktorým sa, celkom prirodzene, demokratický režim vyhraňuje *vis-à-vis* bývalému neslobodnému režimu (podľa vyjadrenia národnej rady by sa napadnutý právny predpis dotkol 3272 osôb, čo v dôsledku plynutia času predstavuje len zlomok všetkých bývalých príslušníkov a zamestnancov dotknutých orgánov a inštitúcií).

28. Práve uvedená symbolika, ktorá je podľa môjho názoru takpovediac v DNA napadnutého právneho predpisu (bližšie už citovaná preambula), si vyžaduje, aby bol cieľ zasiahnutý čím presnejšie.

29. S poľutovaním musím konštatovať, že z tohto hľadiska napadnutý právny predpis neobstojí, a to najmä pre neprijateľný princíp kolektívnej viny.

30. Po preštudovaní predložených materiálov som dospel k záveru, že na účel rešpektovania hraníc ústavnosti mal zákonodarca vzhľadom na prísnosť napadnutého právneho predpisu („*škrtnutie rokov služby*“) z jeho pôsobnosti vyňať minimálne ďalšie tri skupiny osôb, a to:

(i) osoby, ktoré nepožívali také rozsiahle výhody a ani len nezastávali predmetné vysoké funkcie (napr. administratívny aparát, zamestnanci zabezpečujúci upratovanie, profesionálni šoféri a šoférky a pod.; pozri už citovaný Cichopek, bod 136, v zmysle ktorého sa ESLP musí presvedčiť, či dotknutá osoba neznášala neprímerané alebo nadmerné bremeno či záťaž; porov. už citovaný Lessing a Reichelt, bod 30);

(ii) osoby, ktoré svojím životom a spoločenskými zásluhami presahujú cieľovú skupinu určenú napadnutou právnou úpravou. Tu musím uviesť, že – ak by ešte žil Alexander Dubček (o. i. niekoľkoročný prvý tajomník Ústredného výboru Komunistickej strany Slovenska a v rokoch 1968 – 1969 prvý tajomník Ústredného výboru Komunistickej strany Československa, ako aj predseda a poslanec Federálneho zhromaždenia ČSSR) – v dôsledku prijatia napadnutého právneho predpisu by sa aj jemu krátil dôchodok, a pritom to bol človek, ktorý stál na čele štátu v období tzv. Pražskej jari 1968 – keď sa snažil reformovať a demokratizovať socialistický režim v Československu aj okrem iného zrušením cenzúry a pod. (v zmysle § 1 zákona č. 432/2008 Z. z. o zásluhách Alexandra Dubčeka sa Alexander Dubček mimoriadne zaslúžil o demokraciu, slobodu

slovenského národa a ľudské práva); Taktiež – ak by ešte žili a boli štátnymi občanmi Slovenskej republiky – by tento zákon absurdne a neprijateľne postihol aj ďalších významných reformných a demokratizačných predstaviteľov štátu v období tzv. Pražskej jari 1968 – ako napr. Josefa Smrkovského (o. i. niekoľkoročného člena Ústredného výboru Komunistickej strany Československa, predsedu a poslanca Národného zhromaždenia ČSSR a ministra lesného a vodného hospodárstva ČSSR) – ktorý bol v päťdesiatych rokoch stalinsky mučený a väznený. Taktiež by sa okrem iných dotýkal v tomto zmysle napr. aj ďalšieho významného reformného a demokratizačného predstaviteľa štátu v období tzv. Pražskej jari 1968 Čestmíra Císařa (o. i. niekoľkomesačného člena Ústredného výboru Komunistickej strany Československa, poslanca Národného zhromaždenia a Federálneho zhromaždenia ČSSR, poslanca Českej národnej rady a ministra školstva a kultúry ČSSR);

a

(iii) osoby poberajúce vdovský a vdovecký dôchodok.

31. Podľa môjho názoru nemožno paušálne tvrdiť, že (všetci) pomocní zamestnanci dotknutých orgánov a inštitúcií „aktívne presadzovali totalitný režim“ (porov. rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka 1 BvL 22/95 a závery o konaní dotknutých osôb, ktoré „významnou mierou prispelo k posilneniu alebo udržaniu politického systému Nemeckej demokratickej republiky“). Národná rada v tejto súvislosti poukázala na to, že aj „činnosť pomocného, resp. administratívneho personálu týchto orgánov a inštitúcií bola nevyhnutná pre ich fungovanie ako kľúčových pilierov totalitnej mašinerie“. Uvedené však podľa môjho názoru ešte neznamená, že tieto osoby same osebe prispeli k budovaniu a udržiavaniu totalitného režimu v takej významnej miere, že na roky ich práce je potrebné nahliadať tak, ako keby neboli vôbec pracovali (porov. rozhodnutie poľského najvyššieho súdu III UZP 1/20 zo 16. septembra 2020).

32. Ako už bolo načrtnuté, mám rozpaký zo skutočnosti, že v prípade napadnutého právneho predpisu ide aj o krátenie vdovského a vdoveckého dôchodku. Prenášanie už opísanej prísnosti napadnutého právneho predpisu na pozostalého manžela či manželku sa totiž začína ponášať na „odplatu“, a z uvedeného dôvodu sa naň musí nazeráť prísnejšie. Obzvlášť v prípade, ak by zomrelý manžel či zomrelá manželka vykonávali tzv. pomocné práce, teda práce bez akéhokoľvek priameho dosahu na budovanie a udržiavanie nedemokratického režimu.

33. V dôsledku uvedeného som dospel k záveru, že aj keď cieľ napadnutej právnej úpravy možno považovať za legitímny, relatívne široký priestor zákonodarcu na voľnú úvahu bol v dôsledku nedostatočného zacielenia napadnutého právneho predpisu prekročený.

IV. K uponáhľanému záveru

34. Domnievam sa, že už opísané nazeranie na predmetnú vec by predstavovalo vhodnejšie a rozumnejšie uchopenie celej problematiky, vďaka čomu by sme sa vyhli aj istým nie úplne podloženým konštatovaniam.

35. Väčšina totiž v závere (bod 70 nálezu) poukázala na to, že (1) právne úpravy prijaté v iných postkomunistických štátoch boli prijaté v skoršom období, že (2) nejde o identické úpravy a že (3) ústavný súd môže požadovať silnejšiu ochranu základných práv v porovnaní s dohovorom.

36. Po prvé, právne úpravy prijaté v iných postkomunistických štátoch boli v niektorých prípadoch prijaté taktiež až po desaťročiach (napr. Poľsko v roku 2009 a 2016) a niekde sa takéto právne úpravy dokonca ešte len prijímajú (napr. novela zákona č. 155/1995 Sb. O dôchodovom pojištění prijatá 4. novembra 2022 Poslaneckou snemovňou Parlamentu Českej republiky). Navyše, ako na to poukázal aj ESLP, politická transformácia v postkomunistických krajinách zahŕňa množstvo zložitých, ďalekosiahlych a kontroverzných reforiem, ktoré sa nevyhnutne museli rozložiť v čase. Demontáž komunistického dedičstva je postupná, pričom každá krajina má svoj vlastný, niekedy aj pomalší spôsob, ako zabezpečiť nápravu minulých nespravodlivostí. Aj keď pri páde totalitných režimov čelili tieto krajiny podobným problémom, neexistuje a ani nemôže existovať žiaden spoločný vzor pre reštrukturalizáciu ich politického, právneho alebo sociálneho systému. Nie je možné stanoviť ani konkrétny časový rámec alebo rýchlosť ukončenia tohto procesu (už citovaný Cichopek, bod 143). Z rovnakého dôvodu sú vnútroštátne orgány, ktoré majú bezprostrednú znalosť pomerov v krajine, oprávnené odsúdiť vo forme a v čase, ktorý si zvolia, minulé inštitúcie alebo činnosti, ktoré nerespektovali princíp demokracie, právneho štátu a ľudských práv. Navyše, ani samotná ústava neustanovuje žiadne časové limity na prijatie takejto právnej úpravy a na vysporiadanie sa s dedičstvom totalitného režimu (m. m. rozhodnutie Ústavného súdu Poľska sp. zn. K 6/09 z 24. februára 2010).

37. Okrem toho, ak sa takáto právna úprava prijme až s dlhším časovým odstupom, právo na ochranu majetku či právo na sociálne zabezpečenie dotknutých osôb je chránené *vo väčšej miere*, keďže až do prijatia spornej právnej úpravy poberajú nekrátené sociálne benefity (dôchodky a príplatky k nim). Čím viac sa tak prijatie napadnutého právneho predpisu odkladá, tým väčšmi je to dotknutým osobám na prospech.

38. Po druhé, právne úpravy v iných krajinách síce nie sú identické, ale to v podstate ani nikdy nebudú, keďže každý právny systém má svoje osobitosti a špecifiká (obzvlášť v prípade nastavenia a fungovania systému sociálneho a dôchodkového zabezpečenia). Avšak mnohé právne úpravy sú si podobné, resp. tieto právne úpravy vychádzajú z obdobných predpokladov a smerujú k podobným cieľom, a s ohľadom na uvedené boli tieto konkrétne právne úpravy odobrené ako vnútroštátnymi súdmi, tak aj ESLP (už citované rozhodnutia Cichopek, Lessing a Reichelt, Janković, a iné; podrobnejší prehľad vo vzťahu k Estónsku, Lotyšsku, Maďarsku, Nemecku, Česku a Poľsku bol dostupný už v čase prijímania napadnutého právneho predpisu v dokumente s názvom Porovnávací analýza k parlamentnej tlači č. 516, bližšie pozri <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=496396>). Napríklad v Estónsku, Poľsku a Lotyšsku sa odslúžené roky na určitých pozíciách nepočítajú do výpočtu nároku na dôchodok.

39. No a po tretie a predovšetkým, ústavný súd sám nemôže požadovať či vyžadovať nejaké vyššie štandardy než dohovor, pretože tieto štandardy sú nastavené a vyžadované samotnou ústavou, ktorú ústavný súd (iba) vykladá a interpretuje. Sám od seba podmienky a nároky nestanovuje, pretože to by predstavovalo presne tú svojvôľu, pred ktorou má tento súd chrániť. Ústavný súd interpretuje ústavu, a ak by z jej konkrétnych ustanovení vyplývali vyššie štandardy práv než z obdobných ustanovení dohovoru, je potrebné tieto konkrétne ustanovenia ústavy a dohovoru identifikovať a zo strany pléna tohto súdu primeraným spôsobom v odôvodnení rozhodnutia vysvetliť, aké úvahy ho viedli k takémuto záveru (napr. v čom je štandard základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy iný, resp. vyšší než v prípade práva na ochranu majetku podľa čl. 1

dodatkového protokolu), pretože uvedené môže mať významný dopad nielen na túto vec, ale predovšetkým na mnohé iné prípady, o ktorých tento súd ešte bude rozhodovať.

40. Myslím si, že takéto nie úplne vysvetlené závery ústavného súdu majú za následok, že zo samotného nálezu v takto spoločensky exponovanej veci vyplynie viac otázok než odpovedí. A to je mi – ako sudcovi tohto súdu a taktiež ako občanovi – ľúto.

V Košiciach 20. decembra 2023

Rastislav Kaššák
sudca

PL. ÚS 2/2022

Odlíšné (konkurujúce) stanovisko sudcu Petra Straku**k odôvodneniu nálezu č. k. PL. ÚS 2/2022-119 z 20. decembra 2023**

1. Meritórne s výrokom pléna ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2022 súhlasím, ale k odôvodneniu by som si dovoľil napísať krátke „dovysvetlenie“, na ktoré sa zabudlo a ktoré je podľa môjho názoru pre problematiku vyrovnávania sa s minulosťou v slovenských podmienkach osobitne dôležité. Dáva totiž nielen tejto kauze, ale aj prípadnej budúcej obdobnej snahe zákonodarcu kľúčový kontext.

2. V prvom rade by som sa rád pozastavil pri koncepte hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré patria do tzv. druhej generácie ľudských práv. Dôvodom tohto označenia je na rozdiel od základných ľudských a politických práv ich rozmach po druhej svetovej vojne. Uvedené označenie môže zväzdať k tomu, že by mali mať nižšiu mieru ochrany, resp. citlivosť na ich ochranu by mala byť menej intenzívna. Opak je však pravdou a zaslúžia si ústavnoprávnu ochranu v plnom a neobmedzenom rozsahu. V tejto súvislosti odkazujem napríklad na závery emeritnej sudkyne Ústavného súdu Českej republiky a toho času sudkyne Európskeho súdu pre ľudské práva alebo na závery Spolkového najvyššieho súdu Švajčiarska, ktorý uviedol: „*Garancia základných ľudských potrieb, ako je jedlo, oblečenie a prístrešie, je podmienkou pre ľudskú existenciu a vývoj ako taký. Je zároveň nepostrádateľnou súčasťou ústavného demokratického zriadenia*“ (k tomu pozri viac BARTOŇ, M. a kol. Základní práva. Praha : Leges, 2016. 608 s., s. 470).

3. Na svete pravdepodobne neexistuje štát, ktorý by sa nemusel vyrovnávať s históriou, či už svojou, alebo iných štátov. Ide o politický výber *par excellence* (por. aj dissent sudcov M. Lalíka a P. Brňáka k nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017), ktorý realizujú politici. Vyrovnávanie sa s minulosťou má však právne dôsledky. Mnohé základné kamene ústavného práva a teórie práva vznikli ako reakcia či predvoj historických udalostí, s ktorými si právo muselo poradiť – suverenita ľudu a štátu, teória o ústavodarnej moci, Radbruchova formula a mnohé ďalšie.

4. V tomto konaní bola úloha ústavného súdu našťastie subtilnejšia – posúdiť, či zákonodarca po viac ako 30 rokoch konal v súlade s ústavou, keď znížil vyplácané dôchodky osobám, ktoré vykonávali službu v prospech komunistického režimu. Ústavný súd jednomyselne prišiel k záveru, že národná rada pri prijímaní posudzovaného zákona nekonala v súlade s ústavou. S výrokom nálezu súhlasím, ale v konkurujúcom stanovisku by som si dovoľil dať do pozornosti tri skutočnosti, ktoré sú podľa môjho názoru dôležité v kontexte vyrovnávania sa so socialisticko-komunistickým režimom.

5. Prvou z nich je fenomén Nežnej revolúcie a takmer nenásilné odovzdanie a prevzatie štátnej moci z rúk komunistickej elity do rúk občianskej spoločnosti. V moderných dejinách je takýchto príkladov, kedy by diktatúra bez boja odovzdala svoju moc osobám, ktoré na ňu v tom čase nemali žiadny titul či mandát, veľmi málo. Stačí si situáciu s tranzíciou moci u nás porovnať s Ceaușescovým Rumunskom, občianskou vojnou v Juhoslávii alebo Sovietskym Ruskom. Príklad Česko-Slovenska je v tomto smere ojedinelý a hodný historického ocenenia.

Nepochybne aj táto skutočnosť mala vplyv na to, ako sa s bývalým režimom a jeho predstaviteľmi vyrovnalo ČSFR a neskôr Slovensko.

6. Po druhé, otázne pre mňa zostáva, z akého dôvodu sa parlament potrebuje vyrovnávať s históriou po viac ako 30 rokoch od udalostí Nežnej revolúcie. Lustračné a reštitučné zákony alebo zákon č. 125/1996 Z. z. boli prijaté bezprostredne po roku 1990 a po vzniku samostatného Slovenska. Navyše, zákon č. 283/2021 Z. z., ktorý bol predmetom prieskumu v tomto konaní, bol založený na kolektívnej vine, čím sa vzťahoval identicky na všetky osoby bez toho, aby orgány aplikácie práva museli posudzovať mieru angažovania sa konkrétnej osoby v prospech socialisticko-komunistického režimu. Ak mal zákonodarca potrebu korigovať nespravodlivosti bývalého režimu na základe kolektívnej viny, s históriou sa mal vyrovnáť skôr ako po 30 rokoch. Nič mu v tom nebránilo. Už názov reštitučných zákonov prijatých bezprostredne po zmene implikuje cieľ napraviť len niektoré krivdy (napr. zákon č. 403/1990 Zb. o zmiernení následkov niektorých majetkových krívd v znení neskorších predpisov), pretože náprava všetkých krívd je nemožná. O čo viac je náprava krívd na báze kolektívnej viny možná s odstupom tridsiatich rokov?

7. Čím dlhšie obdobie uplynie od konca režimu, s ktorým sa chce nový režim vysporiadať, tak: (i) tým sú tieto zásahy menej spoločensky dôležité a neúčelné; (ii) ak majú personálny dosah (tak ako preskúmaný zákon), týkajú sa menšieho počtu osôb, pričom (iii) dosahy sú pre tieto osoby drastickejšie a menej predvídateľné a napokon (iv) spôsobenú krivdu sa podarí nahradiť menej, teda ani osoby, ktoré majú benefitovať z právnej úpravy, tento benefit často ani nezískajú, resp. je pre nich po toľkých rokoch bezvýznamný (natíska sa dogma z priet'ahov v súdnom konaní – *justice delayed is justice denied*).

8. Uvedené však neznamená, že národ má mať historickú amnéziu. Práve naopak, z hľadiska práva úvaha vedie k tomu, že právne dôsledky prijatých právnych predpisov na základe kolektívnej viny a bez individualizácie sú ťaživejšie, menej spoločensky významné a podľa mňa sa mívajú efektu, pre ktorý boli prijaté – odsúdenie bývalého režimu a reštitúcia spravodlivosti.

9. Po 30 rokoch od historických udalostí by som od zákonodarcu očakával prijatie celkom odlišnej právnej úpravy. Ak zákonodarcovia po takom dlhom čase pristúpia k prijatiu obdobnej právnej úpravy, vo všeobecnosti platí, že sa snažia rehabilitovať, amnestovať alebo odpustiť predstaviteľom či kolaborantom bývalého režimu. Aktuálnym príkladom nech je v procese *Trump v. Anderson* (možnosť bývalého prezidenta kandidovať v amerických prezidentských voľbách v niektorých štátoch podľa 14. dodatku) spomínaný zákon Kongresu z roku 1872. Ním sa udelila generálna amnestia viac ako 150 000 vojakom amerického juhu po občianskej vojne a väčšina sankcií, ktoré zaviedol 14. dodatok, bola zrušená (s výnimkou vysokých politických a súdnych predstaviteľov juhu).

10. Z ústavnoprávneho hľadiska by som ako najvhodnejšie riešenie problému nízkych dôchodkov osôb, ktoré trpeli pod režimom pred roka 1990 (preambula k zákonu č. 283/2021 Z. z.), považoval plošné zvýšenie dôchodkov či iných dávok pre tieto osoby minimálne na úroveň tých osôb, ktoré sa v prospech bývalého režimu akokoľvek angažovali. Teda nie

odňatie benefitov, ale zvýhodnenie osôb, ktoré boli perzekvované počas rokov 1948 – 1989, mi pripadá ako konformnejšie riešenie na vysporiadanie sa s minulosťou po 30 rokoch.

11. A po tretie, som kritický voči čierno-bielemu videniu sveta vrátane histórie a súčasnosti. Bez snahy bagatelizovať zlo spôsobené v rokoch 1948 – 1989 vieme naisto povedať, že súčasný režim nebude označený za nespravodlivý alebo amorálny? Nebude v budúcnosti iný parlament či predstaviteľ štátu prijímať právne predpisy odsudzujúce súčasný režim za mnohé krivdy? Osobné bankroty, daňové raje, nízke nominálne mzdy a dôchodky, zmenšujúci sa sociálny štát, drahé bývanie, bez drahého zdravotného poistenia obmedzená zdravotná starostlivosť, drahé lieky, kult úspechu, individualizmus, psychické problémy, závislosti, bezdomovci, zanedbávanie klímy a pretrvávajúci nedostatok empatie až nenávisť k rozmanitým menšinám... Nie sú aj toto hriechy súčasného režimu, ktorý buď niektorým osobám pomôcť nechce alebo nevie, resp. necháva ich napospas osudu? Nie zriedka sa pritom tvári, že je to vlastná vina dotknutých osôb, resp. že sa tieto osoby dostatočne nesnažili a za svoj osud si môžu sami. Aj súčasný režim spôsobuje „*straty na životoch, mučenie, utrpenie, bolesť, strach a nespravodlivosť, ktoré si vytrpeli stotoční a čestní občania odmietajúci toto porušovanie základných ľudských práv a slobôd a ich blízki*“ (preambula k posudzovanému zákonu č. 283/2021 Z. z.) a zanecháva veľké škody v rodinách, spoločnostiach, regiónoch, národoch či ekosystémoch.

12. Myslím, že by sme sa nemali stavať k dobe neslobody vyslovene triumfalisticky. Možnosť rozvíjať sa v slobodnej spoločnosti nás zaväzuje spravovať veci tak, aby bol dar slobody zrejmý aj v praktických životoch a obzvlášť zraniteľných osôb. Nie je prekvapením, že tým myslím hlavne problémy sociálnej chudoby či sociálnej (ne)mobility. Ako odkazuje verejný ochranca práv, chudoba je následkom i príčinou porušovania ľudských práv. Práve pri efektívnejšom riešení týchto problémov by vec slobody vynikla.

II.

13. Niekoľkými poznámkami by som sa rád vyjadril aj k argumentačnej výstavbe nálezu. Ak je jednou z podstát vecí, ktorými sa reaguje na minulosť, *právna istota*, tá je v jej širšom význame očakávaná aj v metodike argumentácie ústavného súdu. To je mimoriadne dôležité pre rozhodovanie ústavného súdu v konaniach o súlade, a preto sa tým treba zaoberať a ustáliť pre ďalšiu rozhodovaciu činnosť. Ústavné testy sú dobrým vzorcom, ak sú do nich zadané správne premenné.

14. Podľa odôvodnenia nálezu je *cieľ* právnej úpravy neústavný, pretože, ak je cieľom zníženie nadpriemerných dôchodkov, tak ak by neboli dôchodky nadpriemerné – nebolo by cieľa právnej úpravy (bod 65), pričom parlament nemal dosť podkladov zistiť, či sú nadpriemerné (bod 66).

15. Napriek tomu, že žijeme v dobe vysokých (niekedy prehnaných) nárokov na justifikáciu aktov ďaleko za rámec súdnej moci, tak zvlášť parlament ako volený demokratický orgán nie je povinný pod hrozbou neústavnosti dopredu pripraviť detailné podklady pre prijatie zákona. Viem si predstaviť dôsledky, keď sa objektívne nepreukáže dôvodnosť, avšak nie nepreukázanie odôvodnenia právnej úpravy. Tu podľa môjho názoru už príliš siahame po suverenite parlamentu.

16. Domnievam sa, že v tomto zmysle nie je dobré pri východisku prieskumu normotvorby rozprávať o zákaze svojvôle. Lepšie nastavenie vidím v PL. ÚS 32/95, kde je uvedené, že parlament je slobodný, kým nie je protiústavný: „*Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou.*“

17. Pri príležitosti tohto odlišného stanoviska si dovoľím ešte jednu poznámku smerom k sociálnym právam, ktoré bývajú označované aj ako „práva progresívne“, t. j. také, ktoré majú byť plne realizované v budúcnosti. Uvedené vnímanie je zakotvené napríklad aj v čl. 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, no slovenská ústava ide nad rámec tohto vnímania a žiada ich ochranu a plnú realizáciu okamžite „tu a teraz“. Aj keď odraz od spomínaného medzinárodného paktu v slovenskom ústavnom poriadku nebude možný, pozdáva sa mi označenie „progresívne právo“, čo v dnešnej spoločnosti je synonymom niečoho moderného a spoločensky žiadaného. Bol by som rád, keby v budúcnosti práve sociálne, kultúrne, ale aj práva garantujúce zdravé životné prostredie boli progresívne nielen v zmysle budúcich predstáv, ale aj v zmysle aktuálnosti v dnešnej dobe.

V Košiciach 20. decembra 2023

Peter Straka
sudca

PL. ÚS 2/2022

Odlišné stanovisko sudcu Roberta Šorla

k odôvodneniu nálezu č. k. PL. ÚS 2/2022-119 z 20. decembra 2023

1. Ústavný súd nálezom vyslovil, že zákon č. 283/2021 Z. z. o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu v znení neskorších predpisov (ďalej len „posudzovaný zákon“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 4 a čl. 39 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Odôvodnením nálezu sa vinie myšlienka nedostatočného zdôvodnenia posudzovaného zákona, ktorá viedla k nemožnosti identifikácie jeho legitímneho cieľa. Rozhodujúci argument na vyslovenie nesúlady zákona s ústavou spočíval v tom, že nielen z legislatívneho procesu (osobitne z dôvodovej správy), ale ani z vyjadrení účastníkov v konaní nebolo možné identifikovať cieľ zákona – odobratie nezaslúžených benefitov predstaviteľov komunistického režimu. Nepodarilo sa tak zistiť, či predstavitelia komunistického režimu a ich príbuzní vôbec majú nezaslúžené dôchodky.

3. Odôvodnenie nálezu na viacerých miestach používa *non liquet* argumentačné východiská o nepreukázaní nezaslúžených dôchodkov ako nevyhnutného „skutkového predpokladu“, ktorý mal byť jasne vyjadrený a vyargumentovaný už počas príprav zákona v dôvodovej správe tak, aby o ňom neboli rozumné pochybnosti, ktoré by ústavný súd musel riešiť v konaní o súlade právnych predpisov. Podľa odôvodnenia (bod 66) „*preukazovanie podkladu na konštatáciu indikovaného spoločenského problému, ktorý má byť predmetom regulácie s dopadom vyvolávajúcim zásah do základných práv a slobôd, patrí jednoznačne už do obdobia legislatívneho procesu, a nie až do obdobia ex post po nadobudnutí účinnosti dotknutého právneho predpisu... existencia základného skutkového predpokladu, resp. riešeného (regulovaného) problému, ktorým sú nadpriemerné príjmy plyniče dotknutým subjektom zo systému dôchodkového zabezpečenia, nebola preukázaná (údajmi poskytnutými národnou radou bola, naopak, výrazne spochybnená), a tým bol vyprázdnený priestor právnej regulácie*“.

4. Z týchto viackrát zdôraznených východísk ústavný súd dospel k záveru o nesúlade posudzovaného zákona s ústavou tak, ako to vyjadril v závere nálezu (bod 72): „*Sumarizujúc už uvedené konklúzie, možno konštatovať, že v tomto konaní o súlade právnych predpisov nebola z dostupných informácií o účeloch napadnutého právneho predpisu náležite/presvedčivým spôsobom preukázaná existencia legitímneho cieľa obmedzenia základných práv, preto navrhovateľmi namietaný zásah do ústavou, dohovorom a dodatkovým protokolom zaručených práv, ktorý uskutočnil zákonodarca prijatím napadnutého právneho predpisu, je zásahom uskutočneným bez rešpektovania podmienok ústavne konformného obmedzenia výkonu týchto práv (čl. 13 ods. 4 druhá veta ústavy).*“

5. Tento metodologický prístup v konaní o súlade právnych predpisov nemožno považovať za správny. Zatiaľ čo súdy odôvodňujú svoje rozhodnutia deduktívnym spôsobom a základným prvkom ich úvah musí byť jasné oddelenie skutkového stavu a právneho

posúdenia, zákony sú politickým rozhodnutím, v ktorom dochádza k difúzii skutkových predpokladov pre prijatie určitého zákona s politickou, nie právnou, osobitne ústavnoprávnou úvahou o potrebe regulácie určitej otázky zákonom. Tieto skutočnosti (*legislative facts*), ktoré vedú k prijatiu zákona, nemusia byť vyjadrené v procese jeho prijímania tak, ako tomu je pri rozhodovaní súdov, ktoré v textoch odôvodnení rozhodnutí musia nevyhnutne formulovať skutočnosti, ktoré sú predmetom ich právneho posúdenia.

6. To, že skutočnosti, ktoré viedli k prijatiu posudzovaného zákona, neboli vyjadrené v legislatívnom procese alebo účastníkmi v konaní pred ústavným súdom, neznamená, že by šlo o skutočnosti, ktoré by nebolo možné zistiť a ústavnoprávne preskúmať. Konanie o súlade právnych predpisov nie je konaním kontradiktórnym, ale konaním, v ktorom by mal ústavný súd verifikovať skutočnosti, ktoré boli podstatou prijatia zákona a ktoré sú podstatné aj pre jeho ďalšiu aplikáciu. Stret legislatívneho a súdneho procesu v konaní o súlade právnych predpisov nemožno uspokojivo vyriešiť príklonom k jednej, v tomto prípade kontradiktórnej logike procesu¹ tak, ako tomu bolo v odôvodnení nálezu ústavného súdu.

7. Takýto prístup nie je splnením kontrolnej súdnej funkcie konania o súlade právnych predpisov a celkom devaluje význam ostatných argumentov, ktoré viedli k vysloveniu nesúladu posudzovaného zákona s ústavou. Tieto ostatné argumenty nálezu ústavného súdu sú tak v dôsledku nedostatočného zistenia legislatívnych skutočností len ďalším prvkom neverifikovanej legendy o neprimeraných dôchodkoch predstaviteľov komunistického režimu. Preto táto, možno aj správna legenda, na škodu veci aj po náleze ústavného súdu má stále potenciál zaťažovať náš spoločenský diskurz, ktorý aspoň sčasti schválenie posudzovaného zákona prijal ako vhodný, no zrejme oneskorený a možno aj s ústavou v niečom rozporný symbol stále pretrvávajúcej potreby vyrovnávania sa s komunistickým režimom.

V Košiciach 20. decembra 2023

Robert Šorl
sudca

¹ Bethge, J. Der Sachverhalt der Normenkontrolle. Mohr Siebeck : Tübingen 2020, s. 46.

