

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 odobrátí nezaslúžených benefítov 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 zisťných 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. Veď 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. Brörtl, Fuller a Hart sa stretnú v Oxfordskom parku a preberajú materiálny právny štát; In: *Súdna moc v právnom štáte*; pocta Alexandrovi Brörtlvi 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 siahne 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 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 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 siahnuť 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. *Súdca 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 „hovorí“, 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 potlácaní 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 nález), konštatujúc, že pôsobenie v inštitúciách podieľajúcich sa na systematickom porušovaní základných práv a slobôd nemôže byť dôvodom, aby privilégia 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. „*privilégiách*“), 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 nejumoudřejší? 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 straníckych) 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 zákonodarca 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 svoji legitimitu o presvedčivosť dôvodů, na nichž jsou postavena jeho rozhodnutí. Na druhou stranu vůle se většinou podrobným zdůvodňováním 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 vôľa, 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 zmienených, 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 doplnujúce 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 preskúmanie zákona. V konaní o súlade právnych predpisov sa neuplatňuje prejednacia 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 vyznamenania, 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 rokovanom poriadku (§ 68 zákona o rokovanom poriadku národnej rady, zákon č. 56/1969 Zb. o rokovanom 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 spôsobovať záťaž 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, zrejmá, 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 uvedené

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 nezbavuje preskúmaný zákon legitimacy (v zmysle existencie legitímneho cieľa), má iba vplyv na vyváženie hodnotovej a symbolickej stránky 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 důchodovém 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