

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. znižovania dôchodkov komunistických funkcionárov. Vo výsledku sa rovnako ako kolegovia domnievam, že napadnutá právna úprava v teste ústavnosti neobstoí, 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 neobstoí.
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 spočívanie 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 otřásl 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 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, 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 neprimerané 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 neprimeraných 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 neprimeraných 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 strpieť 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 totalitárneho 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, zborech 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 útlatku, 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 občan: Úloha represie a politického násillia 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, trhová ekonomika 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 and 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 ESLP (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 neprimerané 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 udržianiu 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 mašinérie*“. Uvedené však podľa môjho názoru ešte neznamená, že tieto osoby samy 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 rozpaky 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 nazerať 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 nerešpektovali 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 väčšími 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