



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2022-119

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsa, Libora Duřu (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, 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 odobratí 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 :

1. Zákon č. 283/2021 Z. z. o odobratí 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.

2. Vo zvyšnej časti návrhu **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. 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 odobratí 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 navrhol, 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 retroaktivite*“ 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 odvodených 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 myšlienkovej 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 EŠLP, 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 zložkám. 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 EŠLP (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 neprípustnom (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 privilégia 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 správny 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 nevyhovел 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 konkrétného 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 právnomu 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 EŠLP (Cichopek a ďalší proti Poľsku, sťažnosť č. 15189/10, rozhodnutie zo 14. 5. 2013), uvádza, že *„[s]účasťou tranzície a vyrovnania sa z obludnosťami 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 odobraní 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 neobstoí.“*. V závere svojej repliky navrhovatelia polemizujú s názormi národnej rady a vlády v otázke retroaktivity a záverov vyplývajúcich z rozhodovacej činnosti ESLP 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 veci. 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 nepožiadala 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 prikróči k nachádzaniu ich rovnováhy v rámci testu proporcionality. Uvedený prístup je determinovaný podstatou testu proporcionality, ktorou je nachádzanie rovnováhy medzi v kolízii stojacími princípmi/ústavne chránenými hodnotami, a preto jeho jednotlivé komponenty môžu byť zmysluplne analyzované len za predpokladu, ak preskúmaná 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 zameral 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 zameria 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 konštatčná línia: *„... privilegiá, 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 deklarovaním (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 nevylučuje 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 nevylúčeného 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 zákonomnom 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 obstoí 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 ústavnou 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 rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom 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 privilégia, 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 rokovanom 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 plátov vo funkciách, na ktoré má táto právna úprava dopadať, a ich porovnania s priemernými plátmi 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 ľudskoprávných dohovoroch. 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 porovnania 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 eur. 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 dvaapokrát.

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 uchoпил, 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 zmysuplný 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 späťne 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 deklarovať, 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 legitimacy 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 *a 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. *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 legitimacy 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 nesúlada, 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 nesúlada 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 nesúlada 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 nesúlada 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 nesúlad 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
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky