



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/2022-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu (sudca spravodajca), Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, 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 a o návrhu podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **P o z a s t a v u j e** účinnosť zákona č. 283/2021 Z. z. o odobratí nezaslúžených benefitov predstaviteľom komunistického režimu.

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 aj „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 len „napadnutý právny predpis“) 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“). V návrhu na začatie konania navrhovatelia

zároveň navrhujú, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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, navrhovatelia zastávajú názor, že napadnutý právny predpis nesleduje ani legitímny cieľ ako materiálny ústavný predpoklad pre reguláciu určitého spoločenského vzťahu.

6. 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.

7. 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.*“.

8. 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.

9. Na základe už uvedeného navrhujú, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutý právny predpis nie je v súlade s nimi označenými referenčnými normami.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

10. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

11. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovatelia podali návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy [pozri tiež § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Z prílohy k návrhu, v zmysle ktorej navrhovatelia podpísali samotný návrh, vyplýva, že návrh na začatie konania podalo 31 poslancov národnej rady. Podmienka podľa čl. 130 ods. 1 ústavy, aby návrh podala najmenej pätina poslancov národnej rady, bola nepochybne splnená. Zároveň je skupina poslancov riadne zastúpená právnym zástupcom.

12. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, skupina poslancov v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnutý právny predpis prijala.

13. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovatelia v návrhu presne označili právny predpis, ktorého nesúlad namietajú, a uvádzajú dôvody, ktoré ich viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

14. Samotné dôvody nesúladu napadnutého právneho predpisu uvedené v návrhu podrobí ústavný súd meritórnemu prieskumu.

15. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov

III.1. Všeobecne k návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu:

16. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

17. Ústavný súd na tomto mieste pripomína, že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarcu, preto k nemu pristupuje výnimočne, ak sú ohrozenie základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že tieto následky možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené, a to najmä povahou zákona, ktorý bol napadnutý v konaní o súlade právnych predpisov (m. m. PL. ÚS 10/2014). Ústavný súd k tomu dodáva, že uvedené ohrozenie, resp. hrozba by mali byť bezprostredné.

18. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

19. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie ústavného súdu rozhodovať o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: ohrozenie základných práv a slobôd, hrozba značnej hospodárskej škody alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.

20. Ústavný súd spravidla pozastavuje účinnosť noriem, ktoré upravujú vertikálne vzťahy medzi štátom a jednotlivcom, čo je prirodzené s ohľadom na zmysel ľudských práv, ktorým je ochrana jednotlivca pred štátnou, resp. verejnou mocou.

21. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlada sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie sp. zn. PL. ÚS 24/2019, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017).

22. Pridržiavajúc sa svojej už stabilizovanej judikatúry k možnosti pozastaviť účinnosť napadnutých právnych noriem, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva, ústavný súd uvádza, že k pozastaveniu pristúpi na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o bezprostrednom ohrození týchto hodnôt. Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktoré v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodnia vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (PL. ÚS 26/2019, bod 21).

23. Ústavný súd musí pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti dbať na to, aby pozastavením nevniesol do aplikácie práva ešte väčšiu neistotu (prípadne iné nežiaduce následky) než ponechaním účinnosti preskúmvanej právnej úpravy.

III.2. K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu:

24. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu navrhovateľa odôvodňujú tým, že zníženie dôchodku a ním spôsobené porušenie ľudských práv nemožno spätne napraviť budúcim rozhodnutím ústavného súdu o nesúlade napadnutého právneho predpisu s ústavou a medzinárodnými zmluvami, pretože takéto rozhodnutie *„nepovedie k spätnému doplateniu súm, o ktoré boli krátené dôchodky, ale len k ich budúcemu vyplácaniu v pôvodnej výške.“*, a preto len *„pozastavenie účinnosti zákona zabráni porušovaniu ľudských práv, ktoré bude neskoršie už len čiastočne napravitel'né.“*

25. Navrhovateľa vo svojom návrhu tiež uvádzajú, že *„[v]ýchodiskom pre zníženie... dôchodkov je tzv. Evidencia osôb, ktoré vykonávali službu podľa čl. 1 bod 2 zákona v časti § 27a zákona č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) z čl. 1 bod 2 zákona v časti § 29 a zákona č. 553/2002 Z. z. vyplýva, že tvorba tejto evidencie má byť dlhodobou (viacročnou) úlohou a činnosťou ústavu.“*

26. Ústavný súd v prvom rade konštatuje, že sociálne dávky či dôchodkové dávky, ktoré jednotlivec poberá, predstavujú jeho majetok na účely čl. 20 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu

(rozsudok Veľkej komory EŠLP vo veci Fábíán c. Maďarsko, sťažnosť č. 78117/13, § 64 alebo rozsudok EŠLP vo veci Lakićević a ostatní c. Čierna Hora a Srbsko, sťažnosť č. 27458/06, § 64). Právna úprava vyjadrená v napadnutom právnom predpise preto predstavuje právny základ pre zásah (obmedzenie) do tohto majetku vo forme zníženia dôchodku pre adresátov právnej normy. Ústavný súd však musí predísť tomu, aby osobám bolo do ich majetku zasiahnuté pred tým, ako príde k posúdeniu ústavnosti napadnutého právneho predpisu. Osobitne ak ide o kategóriu poberateľov dôchodku, u ktorej často tento dôchodok tvorí jediný zdroj príjmu. K tomu práve slúži aj inštitút dočasného pozastavenia účinnosti právneho predpisu.

27. Ústavný súd nestráca zo zreteľa ani skutočnosť, že v zmysle § 29a) ods. 1 zákona č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 – 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) v znení neskorších predpisov, ktorý je súčasťou napadnutého právneho predpisu, Ústav pamäti národa mal vytvoriť databázu osôb, adresátov právneho predpisu, ktorým sa zníži ich majetok, do 1. septembra 2021. Uvedená skutočnosť vplyva na konkrétnosť, reálnosť a priamosť ohrozenia základných práv, keďže proces znižovania dôchodkov pre adresátov právneho predpisu už začal.

28. Ak by ústavný súd nepozastavil účinnosť napadnutej právnej úpravy, vzniknutý následok by mohol byť, resp. by bol nenapraviteľný pre adresátov právneho predpisu (PL. ÚS 95/2011). Prípadné vyhovenie podanému návrhu vo veci samej (derogačným nálezom ústavného súdu) by totiž nemalo spätné účinky. Aj keď ústavný súd nevyklučuje, že by na prípadnú nesúladosť tohto zákona s referenčnými kritériami prihliadol zákonodarca v legislatívnej činnosti, takéto riešenie nie je možné predpokladať s absolútnou istotou. Povedané inak, spätne navrátiť stratený majetok osobám, na ktoré zákon dopadá, by mohlo byť v prípade konštatovania nesúlady právnej úpravy s referenčnými kritériami obťažné (por. aj PL. ÚS 18/2014).

29. Ústavný súd dospel k záveru, že hrozba nepriaznivých dopadov do sféry adresátov zákona je reálna, priama a konkrétna. Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku 2.

30. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

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

V Košiciach 2. marca 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky