



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2021-33

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **Najvyššieho súdu Slovenskej republiky**, zastúpeného príslušným predsedom senátu, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade „ustanovenia § 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov“, v časti slov „vo vojenských obvodoch“ s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

Návrh **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 26. septembra 2019 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zastúpeného príslušným predsedom senátu (ďalej aj „najvyšší súd“ alebo „navrhovateľ“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia „§ 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov“ v časti slov „vo vojenských obvodoch“, s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. V odôvodnení návrhu najvyšší súd rekapituluje skutkové okolnosti predchádzajúce začatiu konania, ktoré bolo vedené na Okresnom súde Martin (ďalej len „okresný súd“) na základe žaloby mesta Kremnica (ďalej len „žalobca“) z 22. augusta 1995, ktorou sa žalobca domáhal proti žalovanému (Vojenské lesy a majetky SR, š. p.) vydania pozemkov nachádzajúcich sa v obci

██████████, katastrálnom území ██████████, zapísaných na LV č. ██████ ako parcely registra „█“ č. ██████, ██████████ a ako parcela registra „█“ č. ██████

Okresný súd rozsudkom č. k. 21C 208/2014 z 19. mája 2016 (ďalej len „rozsudok okresného súdu“) žalobu zamietol. Proti rozsudku okresného súdu podal žalobca odvolanie, o ktorom Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 7 Co 390/2016 z 23. augusta 2017 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) rozhodol tak, že rozsudok okresného súdu potvrdil.

Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal žalobca dovolanie z dôvodu podľa § 421 ods. 1 písm. a) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), pričom za nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom považoval spätnú aplikáciu § 16 ods. 1 a 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej aj „zákon č. 138/1991 Zb.“) v znení zákona č. 147/1995 Z. z. na posudzovaný prípad, čím podľa žalobcu (dovolateľa) došlo k porušeniu zákazu spätného pôsobenia právnych predpisov (k tzv. pravej retroaktivity).

3. Najvyšší súd uznesením č. k. 8 Cdo 39/2018 z 28. augusta 2019 predmetné konanie prerušil, *„nakoľko pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky“*.

4. Zo sumára skutkového stavu veci obsiahnutého v odôvodnení najvyššieho súdu vyplýva, že okresný súd v predmetnom konaní dokazovaním dospel k záveru, že v danej veci nebola splnená jedna zo štyroch podmienok, ktorú vyžadovalo ustanovenie § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení novely vykonanej zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 147/1995 Z. z.“), na prechod vlastníckeho práva zo štátu na obec tým, že k prechodu mohlo dôjsť iba v prípade pozemkov nachádzajúcich sa vo vojenských obvodoch. V danom prípade sa žalované nehnuteľnosti vo vojenských obvodoch nenachádzali (išlo o nespornú skutočnosť). Posudzovanie splnenia ďalších podmienok vyžadovaných pre prechod majetku štátu do majetku žalobcu považoval následne okresný súd za bezvýznamné, pretože podmienky v zmysle § 16 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. museli byť splnené kumulatívne.

Okresný súd nesúhlasil s argumentáciou žalobcu, že žalované nehnuteľnosti nadobudol už skôr, a to na základe § 16 zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho predchádzajúcej novely vykonanej zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 245/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 245/1994 Zb.“), účinnej od 1. novembra 1994, a pokiaľ okresný súd pri rozhodovaní aplikoval § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho novely č. 147/1995 Z. z. účinnej od 20. júla 1995, závažným spôsobom porušil zákaz spätnej retroaktivity právnych noriem.

Okresný súd v odôvodnení rozhodnutia poukázal na závery nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2000 z 24. apríla 2001, v zmysle ktorých zákonodarca môže v odôvodnených prípadoch uplatniť aj spätnú účinnosť právnej úpravy na už existujúce právne vzťahy. V prípade zákona č. 138/1991 Zb. pri schvaľovaní pôvodného znenia § 16 v zmysle novely vykonanej zákonom č. 245/1994 Z. z. si zákonodarca neuvedomil všetky dôsledky, ktoré táto právna úprava

prinesie. Na základe krátkych skúseností z uplatňovania tejto novely reštitučné nároky upravil precíznejšie a jasnejšie, a to nasledujúcou novelou zákona č. 138/1991 Zb. vykonanou zákonom č. 147/1995 Z. z. Podľa okresného súdu nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 30/95 konštatoval, že § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho novely č. 147/1995 Z. z. nie je protiústavný, čo zároveň znamená, že protiústavné nie je ani jeho retroaktívne pôsobenie.

5. Najvyšší súd zároveň informuje, že krajský súd potvrdil rozsudok okresného súdu, keď sa v plnom rozsahu stotožnil so skutkovými a s právnymi závermi okresného súdu, pričom o. i. poukázal aj na to, že ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 30/95 konštatoval, že § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho novely č. 147/1995 Z. z. je v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou precíznejší a jasnejšie upravuje jednotlivé stránky (subjekt, objekt, predmet, deň vzniku a obsahové vymedzenie) vlastníctva obcí k majetku upravenému v § 16 ods. 2.

6. Najvyšší súd zároveň uvádza, že proti rozsudku krajského súdu podal dovolateľ dovolanie podľa § 421 ods. 1 písm. a) CSP, pričom za nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom považoval spätnú aplikáciu ustanovení § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. na posudzovaný prípad, čím podľa dovolateľa došlo k porušeniu zákazu spätného pôsobenia právnych predpisov (k tzv. pravej retroaktivite). Pokiaľ podľa § 16 zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho novely č. 245/1994 Z. z. sa reštitúcia od 1. novembra 1994 vzťahovala na pozemky (pri splnení zákonných podmienok) bez rozdielu, či sa pozemky nachádzali vo vojenských obvodoch alebo sa nachádzali mimo vojenských obvodov, tak zákonom č. 147/1995 Z. z. došlo k tomu, že so spätnou účinnosťou od 1. novembra 1994 sa reštitúcia vzťahuje už len na tie pozemky, ktoré sa nachádzajú vo vojenských obvodoch, a teda sa už nevzťahuje na pozemky, ktoré sa vo vojenských obvodoch nenachádzajú. Inak povedané, reštitúcia, ku ktorej došlo *ex lege* podľa zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 245/1994 Z. z. pri tých pozemkoch, ktoré sa nenachádzali vo vojenských obvodoch, sa so spätnou účinnosťou ustanovením § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. *ex lege* zrušila. Právna skutočnosť, ktorá bola určujúca pre nadobudnutie vlastníctva podľa zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 245/1994 Z. z., sa tak spätným pôsobením zákona č. 147/1995 Z. z. stala právne irelevantnou.

7. Podľa najvyššieho súdu § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. v časti slovného spojenia „vo vojenských obvodoch“ (zavedeného jeho novelou č. 147/1995 Z. z.) spätne dopadá i na právne vzťahy dovtedy vzniknuté (pôsobí retroaktívne) a v konečnom dôsledku *de facto* odníma vlastnícke právo obciam k majetku, ktorý tieto dovtedy *ex lege* nadobudli na základe zákona č. 138/1991 Zb. v znení jeho novely č. 245/1994 Z. z. V dôsledku uvedeného je podľa názoru najvyššieho súdu ustanovenie § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. v tejto časti v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

8. Navrhovateľ poukázal na všeobecné východiská zákazu pravej retroaktivity v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, pričom v podstatnom uviedol, že zákonodarca premietol nové znenie § 16 zákona č. 138/1991 Zb. do intertemporálnych ustanovení novelizujúceho zákona č. 147/1995 Z. z.

iba tak, že „tento zákon nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia“. Podľa názoru navrhovateľa potom novelizované ustanovenie zasahuje do už nadobudnutých vlastníckych práv obcí. Tento zásah navyše nesmeroval k zlepšeniu, ale naopak, k zhoršeniu právneho postavenia obcí. Vychádzajúc z uvedeného navrhovateľ uzavrel:

«Podľa názoru dovolacieho súdu prijatá novela zákona o majetku obcí č. 147/1995 Z. z. (konkrétne jej ust. § 16 ods. 2 v časti slovného spojenia „vo vojenských obvodoch“) s účinnosťou od 20. júla 1995 vykazuje znaky pravej retroaktivity, v našom právnom poriadku neprípustnej. Dotknutou novelou neboli uznané právne skutočnosti, ktoré vznikli počas platnosti a účinnosti skoršieho zákona (nadobudnuté vlastnícke práva k pozemkom mimo vojenských obvodov), a tieto boli so spätnou účinnosťou vylúčené. Preto, ak v minulosti niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému obdobiu toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom období niekto mal nejaké právo, zákon predstiera, že uvedený subjekt dané právo nemal alebo že išlo o iné právo. V okolnostiach danej veci je nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti. V predmetnej veci bolo zmenené pravidlo pochádzajúce z minulosti, pričom aj vlastnícke právo (k majetku mimo vojenských obvodov), ktoré obci vzniklo do účinnosti napadnutej novely, bolo zmenené či odobraté, čiže nové pravidlá boli aplikované na minulosť. Podľa názoru dovolacieho súdu potom napadnuté ustanovenie jednoznačne vykazuje znaky pravej retroaktivity.»

9. Nesúladsť napadnutej právnej úpravy s právom na ochranu vlastníckeho práva pred vyvlastnením podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, s princípom právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj s požiadavkou neodňateľnosti základných práv podľa čl. 12 ods. 1 ústavy najvyšší súd preukazuje výsledkami vykonaného testu proporcionality, v rámci ktorého dospel k tomuto záveru:

«... samotná skutočnosť, že zákon o majetku obcí v znení jeho novely č. 245/1994 Z. z. dovtedy taxatívne neurčoval, na ktorý majetok sa prechod ex lege vzťahuje, nepostačuje na zdôvodnenie opodstatnenosti takého zásahu do princípov právneho štátu, akým je spätné pôsobenie zákona formou tzv. pravej retroaktivity. Toto, podľa zákonodarcu iba „spresnenie“ majetku, oproti predchádzajúcej právnej úprave totiž zároveň predstavuje „odňatie“ toho dovtedy nadobudnutého majetku, na ktorý sa toto „spresnenie“ nevzťahuje (t. j. majetku mimo vojenských obvodov). Preto bolo úlohou zákonodarcu riadne zdôvodniť, v čom spočíva verejný záujem na takomto obmedzení majetku. Podľa najvyššieho súdu zákonodarca vo svojej dôvodovej správe k prijatiu novely zákona o majetku obcí č. 147/1995 Z. z. dostatočne jasne nevymedzil verejný záujem na prijatí tejto novely, ktorý by mohol „ospravedlniť“ jeho retroaktívne pôsobenie (pravú retroaktivitu) vo vzťahu k dovtedy nadobudnutému majetku obcou, ktorý sa nachádza mimo vojenských obvodov. V rámci testu proporcionality tak nie sú splnené kritéria vhodnosti, nevyhnutnosti ani primeranosti. Práve naopak, v danej veci ide o samoúčelné obmedzenie základného práva, ktoré je z ústavného hľadiska neprípustné. Právna norma totiž musí smerovať k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý aby odôvodňoval (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak potom právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu (m. m. PL. ÚS 23/06) Právna norma v podmienkach materiálneho právneho štátu nemôže ani obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnuté na dosiahnutie cieľa

ňou sledovaného, resp. právna norma by mala dosahovať sledovaný cieľ najmenej drastickým spôsobom (m. m. PL. ÚS 23/06).»

10. V poslednej časti návrhu sa najvyšší súd vyjadril k (ne)existencii prekážky *res iudicata* v súvislosti s predchádzajúcim nálezom ústavného súdu č. k. PL. ÚS 30/95 z 2. apríla 1996 a konštatoval, že podľa jeho názoru ústavný súd neskúmal súladnosť ustanovenia § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy z pohľadu jeho retroaktívneho pôsobenia na majetok dovtedy obcami nadobudnutý a nachádzajúci sa mimo vojenských obvodov. Ústavný súd v prípade § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. síce vo všeobecnosti konštatoval, že tieto ustanovenia v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou sú precíznejšie a jasnejšie upravujú jednotlivé stránky (subjekt, objekt, predmet, deň vzniku a obsahové vymedzenie) vlastníctva obcí k majetku upravenému v § 16 ods. 2, a preto v tomto prípade návrhu na vyslovenie ich nesúladu s ústavou nevyhoveli, avšak nesúlad ustanovenia § 16 ods. 2 nikdy neposudzoval vo vzťahu k zákazu pravej retroaktivity, princípu právnej istoty a legitímnych očakávaní zakotvených v čl. 1 ods. 1 ústavy. Navrhovateľ v tejto súvislosti sumarizuje, že ak niektoré ustanovenie zákona je súladné s určitým článkom ústavy, to ešte neznamená, že je súčasne súladné aj s iným článkom ústavy.

11. Na základe uvedeného navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

«Ustanovenie § 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov nie je v časti slovného spojenia „vo vojenských obvodoch“ v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1, 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

II.

Právna úprava relevantná pre predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

12. Ustanovenie § 16 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení zákona č. 245/1994 Z. z. účinného do 19. júla 1995 (t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 147/1995 Z. z.) znelo:

„Ustanovenia tohto zákona o prechode vlastníctva na obce sa s účinnosťou od 1. novembra 1994 použijú aj vo vzťahu k tomu majetku, ktorého vlastníkom sa Slovenská republika stala v období od účinnosti zákona do 2. januára 1993.“

13. Ustanovenie § 16 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov aktuálne znie:

„(1) Vlastníctvom obcí, počnúc 1. novembrom 1994, je aj majetok podľa odseku 2, ktorého vlastníkom sa Slovenská republika stala 1. januára 1993 podľa osobitného predpisu.“

(2) Majetkom, na ktorý sa vzťahuje odsek 1, sú pozemky vo vojenských obvodoch, ktoré boli vo vlastníctve obcí k 31. decembru 1949 a boli vo vlastníctve Slovenskej republiky k 31. októbru 1994.

(3) (zrušený od 1. mája 1996, pozn.)

(4) Na účel posúdenia hospodárenia sa zástupcom obcí umožní vstup do vymedzených priestorov za podmienok zaručujúcich ochranu zdravia a života.

(5) Obce sú povinné zachovávať účelové určenie majetku podľa odseku 2 na obranu štátu.

(6) Vlastnícke právo obcí a vlastnícke právo Slovenskej republiky sa zapíše do katastra nehnuteľností.“

III.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

14. Podstatou návrhu na začatie konania je namietaný nesúlad „ustanovenia § 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. v znení neskorších predpisov“ v časti slov „vo vojenských obvodoch“ s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

15. 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 a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu 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).

16. Ústavný súd na predbežnom prerokovaní preskúmal, či návrh na začatie konania obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde) a osobitné náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov (§ 75 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jeho odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

17. Návrh na začatie konania podal v zmysle čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy najvyšší súd, ktorý je v súlade s § 35 ods. 2 zákona o ústavnom súde zastúpený predsedom príslušného senátu. Právomoc všeobecného súdu podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov je obmedzená čl. 144 ods. 2 ústavy, ako aj § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde. Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy v prípade, ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie o prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1 ústavy. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný. V zmysle § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde je súd oprávnený

podat' návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov len v súvislosti s (ním) prejednávanej vecou.

18. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov pochádzajúci od všeobecného súdu má nenahraditeľné miesto v systéme špecifickej a koncentrovanej súdnej kontroly ústavnosti, pretože je nástrojom ochrany konkrétneho jednotlivca priamo pred legislatívnou mocou, pričom rozhodnutie má všeobecne záväzné derogačné účinky. V slovenskom ústavnom systéme je táto nenahraditeľnosť zároveň umocnená tým, že jednotlivец nemôže prostredníctvom ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy nárokovovo vyvolať konanie o súlade právnych predpisov a na podanie návrhu na vyslovenie nesúlady zákona s ústavou alebo kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami nemá k dispozícii ani *actio popularis* (PL. ÚS 12/2012).

19. Účelom oprávnenia všeobecného súdu iniciovať konania o súlade právnych predpisov je otvorenie priestoru pre ústavný dialóg medzi všeobecnými súdmi a ústavným súdom a vo všeobecnej rovine zaistenie vnútornej bezrozpornosti právneho poriadku a ochrana ústavnosti, teda zabránenie vzniku napätia, ktoré by pramenilo z povinnosti súdu aplikovať zákon nesúladiť s nadradeným. Týmto účelom konkrétnej kontroly ústavnosti je zároveň vymedzený i rozsah oprávnenia všeobecného súdu iniciovať konania o súlade právnych predpisov, ktorý je odlišný od ostatných privilegovaných navrhovateľov uvedených v čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) ústavy (PL. ÚS 4/2019).

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane zaoberal otázkou aktívnej procesnej legitímácie všeobecného súdu na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pričom možno zhrnúť, že podmienkami aktívnej procesnej legitímácie všeobecného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, ktoré musia byť splnené kumulatívne, sú prejudicialita (aplikovateľnosť) napadnutej právnej úpravy v konaní vedenom pred všeobecným súdom (napr. PL. ÚS 37/2015, PL. ÚS 15/2016, PL. ÚS 17/2017, PL. ÚS 4/2019 a i.) a domnienka, resp. presvedčenie všeobecného súdu o nesúladiť ním napadanej právnej úpravy.

Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy, napríklad aj preto, lebo nie sú splnené procesné podmienky (napr. PL. ÚS 7/04, PL. ÚS 4/2019).

20. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, podľa ktorej sú to všeobecné súdy, ktoré sú primárne zodpovedné za výklad podústavného práva, je nepochybne v prvom rade úlohou všeobecného súdu, ktorý podáva ústavnému súdu svoj návrh, aby posúdil prejudicialitu napádaného ustanovenia a na účely konania pred ústavným súdom ju náležite odôvodnil. Povinnosťou všeobecného súdu je tak predstaviť ústavnému súdu nielen skutkový stav, z ktorého pri svojom rozhodovaní vychádza alebo bude vychádzať, ale predstaviť mu aj predbežné právne posúdenie takto zisteného skutkového stavu. Z úvah všeobecného súdu pritom musí byť zrejmé, že práve napadnutá právna norma ho vedie k určitému výsledku, ktorý je ústavne neakceptovateľný, a že táto norma je povinnou (nevyhnutnou) súčasťou právneho poriadku. Ústavný súd si však vo svojej už citovanej judikatúre od počiatku vyhradzuje právo tieto závery všeobecného súdu pri predbežnom prerokovaní jeho návrhu preskúmať a samostatne posúdiť

splnenie podmienok konania pred všeobecným súdom, ako aj prejudicialitu (aplikovateľnosť) napadnutého ustanovenia vo veci, z ktorej návrh všeobecného súdu vzišiel.

IV.

Posúdenie prípustnosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov

21. Z už citovaného § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde v spojení s § 55 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov je o. i. tiež posúdiť, či tento nie je neprípustný z dôvodu, že sa týka veci, o ktorej ústavný súd už rozhodol, okrem prípadov, v ktorých sa rozhodovalo len o podmienkach konania, ak v ďalšom návrhu už podmienky konania boli splnené.

22. Prekážka už rozhodnutej veci (*res iudicata*) bráni, aby sa ústavný súd opakovane zaoberal a rozhodoval o materiálne totožných návrhoch na začatie konania o súlade právnych predpisov doručených ústavnému súdu. Zásada zákazu rozhodovať a konať vo veciach už raz rozhodnutých (*res iudicata*) vyplýva z princípu právnej istoty, ktorý možno vyvodiť z princípu právneho štátu. Ide o procesný dôvod na vyslovenie neprípustnosti takého návrhu, ktorý sa týka veci, o ktorej ústavný súd rozhodoval meritórnym spôsobom.

23. V konaní o súlade právnych predpisov je totožnosť veci daná materiálnou zhodou predmetu konania, teda o prekážku *res iudicata* pôjde v prípade, ak je novým návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov namietaná ústavná nekonformita totožnej právnej úpravy (t. j. už predtým neúspešne napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorých znenie nebolo zmenené) vo vzťahu k materiálne totožným referenčným normám, ako to bolo v predchádzajúcom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov.

Na druhej strane o prekážku *res iudicata* nepôjde v prípade, ak by bola novým návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov síce namietaná ústavná konformita totožnej právnej úpravy (t. j. už predtým neúspešne napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorých znenie nebolo zmenené), avšak vo vzťahu k materiálne iným referenčným normám, ako to bolo v predchádzajúcom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov.

24. Navrhovateľ návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhuje vysloviť nesúlad ustanovenia „§ 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov“ v časti slov „vo vojenských obvodoch“ s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ako aj s čl. 1 dodatkového protokolu.

25. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatuje, že predmetom konania vedeného na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 30/95 už bolo posúdenie návrhu na začatie konania o súlade celého zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 147/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej

národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

Navrhovateľ v uvedenom konaní (skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, pozn.) návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov pritom o. i. namietal, že „Zákon nerešpektuje najmä požiadavku právnej istoty, dôvery v právo a možnosť spoliehať sa na to, že štát poskytne fyzickým a právnickým osobám efektívnu ochranu ich práv v súlade s platnou právnou úpravou, že im nebude brániť v realizácii oprávnených subjektívnych práv.“

V predmetnom konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd nálezom č. k. PL. ÚS 30/95 z 2. apríla 1996 vyslovil nesúlad § 16 ods. 3 a § 16 ods. 4 prvej vety zákona č. 138/1991 Zb.

26. V náleze č. k. PL. ÚS 30/95 z 2. apríla 1996, v rámci ktorého ústavný súd posudzoval ústavnú konformitu celého zákona č. 147/1995 Z. z., pritom ústavný súd vo vzťahu k navrhovateľom napadnutému ustanoveniu § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb. v znení zákona č. 147/1995 Z. z. konštatoval:

„V prípade napadnutých ustanovení v čl. I bode 4, t. j. ustanovení § 16 ods. 1 a 2 zákona č. 147/1995 Z. z., nemožno vo vzťahu k nim vysloviť ich nesúlad s ústavou, ako to v petite návrhu požadoval navrhovateľ. Práve naopak, tieto ustanovenia v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou sú precíznejšie a jasnejšie upravujú jednotlivé stránky (subjekt, objekt, predmet, deň vzniku a obsahové vymedzenie) vlastníctva obcí k majetku upravenému v § 16 ods. 2 zákona č. 147/1995 Z. z. Preto ani v tomto prípade nemožno vyhovieť petite návrhu. Podobne ani obsah čl. II a čl. III zákona č. 147/1995 Z. z. nie je v rozpore s príslušnými ustanoveniami ústavy. Ústavný súd, vychádzajúc z predchádzajúcich právnych úvah a právneho posúdenia napadnutých častí zákona č. 147/1995 Z. z., dospel k záveru, že citovaný zákon ako celok nie je v nesúlade s ústavou.“

27. Ústavný súd už v náleze č. k. PL. ÚS 30/95 z 2. apríla 1996 dospel k jednoznačnému záveru, že zákon č. 147/1995 Z. z. ako celok (vrátane aktuálne napadnutého § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb.) nie je v nesúlade s čl. 12 ods. 1 ústavy a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, resp. s ústavou.

28. Pokiaľ navrhovateľ argumentuje, že ústavný súd v predchádzajúcom konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 30/95 nepreskúmaval súladnosť napadnutej právnej úpravy z pohľadu jej možného retroaktívneho pôsobenia, a preto by ústavný súd mal osobitne pristúpiť k posúdeniu (ne)súladu napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd konštatuje, že sa s týmto záverom navrhovateľa nemožno stotožniť.

29. Totiž, ako už bolo uvedené, v konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 30/95 ústavný súd posudzoval súladnosť napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a ochrana vlastníctva poskytovaná v čl. 20 ústavy implikuje hmotnoprávne, ako aj procesnoprávne garancie (PL. ÚS 42/2015), pričom k týmto garanciam ochrany vlastníctva sa podľa názoru ústavného súdu radí aj zákaz (pravej) retroaktivity právnych noriem upravujúcich vlastníctvo. Z uvedeného teda vyplýva, že pokiaľ ide o zákaz (pravej) retroaktivity právnych noriem, predstavuje čl. 20 ústavy a čl. 1 ods. 1 ústavy materiálne zhodnú referenčnú normu.

V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje, že navrhovateľ (skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, pozn.) v predmetnom konaní o súlade právnych predpisov vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 30/95 o. i. namietal aj skutočnosť (pozri 22. bod odôvodnenia tohto uznesenia), že zákon č. 147/1995 Z. z. ako celok „*nerespektuje požiadavku právnej istoty*“, ktorej integrálnou súčasťou je nepochybne i zákaz (pravej) retroaktivity, pričom z výroku rozhodnutia nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 30/95 je zrejmé, že ústavný súd sa s touto argumentačnou líniou predmetného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov nestotožnil a nevyslovil nesúlad celého napadnutého zákona č. 147/1995 Z. z.

Možno tak uzavrieť, že ak ústavný súd v náleze č. k. PL. ÚS 30/95 nedospel k záveru o nesúlade zákona č. 147/1995 Z. z. ako celku (vrátane aktuálne napadnutého ustanovenia § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb.) s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, znamená to zároveň, že v rámci prieskumu napadnutej právnej úpravy nezistil ani možný nesúlad zákona č. 147/1995 Z. z. ako celku (vrátane aktuálne napadnutého ustanovenia § 16 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb.) so zákazom (pravej) retroaktivity právnych noriem.

30. V okolnostiach danej veci možno uzavrieť, že v časti návrhu navrhovateľa na začatie konania o súlade právnych predpisov namietajúcej nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy ide z materiálneho hľadiska o vec, o ktorej ústavný súd už rozhodol.

31. Uvedený záver rovnako platí, aj pokiaľ ide o navrhovateľom namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 dodatkového protokolu, ktorý je materiálne totožnou referenčnou normou vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ktoré ako referenčné normy už boli uplatnené v predchádzajúcom konaní o súlade právnych predpisov.

32. V rámci predbežného prerokovania ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde dospel k záveru, že návrh navrhovateľa na začatie konania o súlade právnych predpisov je potrebné odmietnuť ako neprípustný podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde v spojení s § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde.

33. Nad rámec záveru ústavného súdu o neprípustnosti predmetného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov ústavný súd pripomína, že čl. 152 ods. 4 ústavy stanovuje interpretačné pravidlo pre výklad a uplatňovanie zákonov a podzákonných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorým sa o. i. určuje, že zákon sa musí vysvetliť a uplatniť tak, aby bol v súlade s ústavou. V situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a druhý výklad je s ňou v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s ústavou. Povedané inak, zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten výklad, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci vrátane najvyššieho súdu sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou

(a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd (PL. ÚS 32/2015, PL. ÚS 39/2015).

Podľa názoru ústavného súdu najvyšší súd v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy disponuje dostatočnými prostriedkami, aby sám ústavne konformne posúdil veci. V tejto súvislosti ústavný súd predovšetkým poukazuje na možnosť využitia rôznych metód výkladu napadnutých ustanovení najvyšším súdom. Ústavný súd sa v súlade so svojou konštantnou judikatúrou pri zakladaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy vrátane najvyššieho súdu sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť.

34. Pokiaľ navrhovateľ vo vzťahu k napadnutej právnej úprave, ktorá z hľadiska svojho obsahu nepochybne patrí medzi reštitučné predpisy, namieta jej nesúlad so zákazom pravej retroaktivity, ústavný súd mu dáva do pozornosti názor Ústavného súdu Českej republiky, ktorý, vychádzajúc zo svojej predchádzajúcej judikatúry, v náleze č. k. Pl. ÚS 24/98 z 22. septembra 1999 o. i. konštatoval: „*Je-li vůbec možno u restitučních předpisů hovořit o retroaktivitě, jedná se o retroaktivitu nepravou, jež je v právní teorii i v praxi považována za přijatelnou.*“

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

V Košiciach 31. marca 2021

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky