



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2023-35

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **verejného ochrancu práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 2 ods. 4 prvej vety zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov a § 12 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Európskou sociálnou chartou takto

### r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 31. marca 2021 doručený návrh verejného ochrancu práv (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy o súlade, resp. o neplatnosti, § 2 ods. 4 prvej vety zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o združovaní občanov“) a § 12 ods. 4 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov“) s čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 13 ods. 4 ústavy, ako aj s čl. 11 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 5 v spojení s čl. 6 ods. 2 (revidovanej) Európskej sociálnej charty (ďalej len „sociálna charta“).

2. Navrhovateľ argumentuje v prospech svojej aktívnej legitímácie na podanie návrhu poukazom na podanie konkretizovanej právnickej osoby (Zväz vojakov Slovenskej republiky), ktoré mu bolo doručené 6. marca 2020 a ktorým dotknutá osoba namietala porušenie práva slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Z podnetu doručeného navrhovateľovi vyplýva, že jeho podávateľom je záujmové občianske združenie s profesijným

vzťahom k Ozbrojeným silám Slovenskej republiky (ďalej len „ozbrojené sily“) združujúcim najmä výsluhových dôchodcov z ozbrojených síl a aktívnych profesionálnych vojakov, čiže príslušníkov ozbrojených síl. Podstata podania spočívala v tom, že jeho podávateľovi bolo znemožnené pôsobiť v pozícii odborovej organizácie profesionálnych vojakov (príslušníkov ozbrojených síl), ako aj v poukazaní na to, že všetkým profesionálnym vojakom je znemožnené nielen vytvárať, ale aj združovať sa v odboroch. V procese vybavovania podania z vyžiadaného stanoviska Ministerstva obrany Slovenskej republiky navrhovateľ zistil, že namietaný zásah do základných práv a slobôd mal zákonnú oporu v ustanoveniach zákona o združovaní občanov a zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov, ktorých prieskum je návrhom požadovaný.

3. Pokiaľ ide o meritum veci, podľa § 2 ods. 4 prvej vety zákona o združovaní občanov „*Vojaci v činnnej službe nemôžu vytvárať odborové organizácie a združovať sa v nich*“ a podľa § 12 ods. 4 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov „*Profesionálny vojak sa nesmie združovať v odborových organizáciách, ktoré pôsobia v ozbrojených silách a na pracoviskách, kde vykonáva štátnu službu*“ (obe ustanovenia ďalej len „napadnutá právna úprava“).

4. Keďže obe citované ustanovenia tvoriace napadnutú právnu úpravu, ktorej súladnosť s ústavou a v záhlaví tohto uznesenia uvedenými medzinárodnými zmluvami navrhovateľ žiada preskúmať, sú navzájom obsahovo previazané, svoju argumentáciu k ich neústavnosti navrhovateľ predkladá spoločne.

5. Navrhovateľ ako referenčné normy, s ktorými má byť napadnutá právna úprava rozporná, v prvom rade uvádza čl. 37 ods. 1, 2 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

6. V rámci všeobecných východísk svojho návrhu navrhovateľ vo vzťahu k referenčným normám ústavy zdôrazňuje, že čl. 37 ods. 1 a 2 predstavujú ústavné vyjadrenie tzv. koalíciej slobody, ktorej prejavom je najmä vytváranie odborových organizácií zamestnancov a iných združení zamestnancov či združení zamestnávateľov. Odborové organizácie zamestnancov pritom majú z čl. 37 ods. 2 ústavy osobitné postavenie a ich existencia je ústavou garantovaná. Z ustanovení čl. 37 ods. 1 a 2 teda vyplýva základné právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik odborových organizácií.

7. Navrhovateľ v návrhu uvádza, že si je vedomý skutočnosti, že právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na nezávislý vznik odborových organizácií nie sú absolútne, a teda je možné ich obmedziť. Podmienky obmedzenia majú vyplývať z čl. 37 ods. 3 v spojení s čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Navrhovateľ je však toho názoru, že ústavodarca nemal v úmysle bez ďalšieho odňať možnosť zakladať odborové organizácie žiadnej kategórii zamestnancov (v najširšom zmysle slova), a to ani príslušníkom ozbrojených síl. Dokladovať to má systematický výklad zohľadňujúci čl. 54 ústavy obsahujúci výpočet práv, ktoré možno obmedziť profesionálnym vojakom. Právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov (čl. 37 ods. 1) ani právo na nezávislý vznik odborov (čl. 37 ods. 2) totiž súčasťou tohto výpočtu nie sú.

8. Už uvedené argumenty navrhovateľ podporuje aj historickým výkladom, keď porovnáva znenie ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „listina“), so znením referenčných noriem ústavy. Listina (čl. 44) na rozdiel od ústavy totiž výslovne

umožňuje obmedziť príslušníkom ozbrojených síl aj právo slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov.

9. Navrhovateľ taktiež zdôrazňuje, že práv zaručených v čl. 37 ods. 1 a 2 ústavy, aj napriek tomu že sú súčasťou piateho oddielu druhej hlavy ústavy, čiže súčasťou kategórie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, sa môžu oprávnené osoby domáhať priamo, teda bez odkázanosti na vykonávací zákon. Toho dôsledkom je aj skutočnosť, že na posudzovanie ústavnosti ich obmedzenia sa bude vzťahovať tzv. prísny test proporcionality.

10. Okrem už uvedených referenčných noriem ústavy navrhovateľ tvrdí, že napadnutá právna úprava je v nesúlade aj s medzinárodnými zmluvami, a to konkrétne s dohovorom a sociálnou chartou.

11. Vo vzťahu k dohovoru navrhovateľ poukazuje na čl. 11 ods. 1, ktorý garantuje právo zakladať na obranu svojich záujmov odbory, pričom toto právo sa vzťahuje aj na príslušníkov ozbrojených síl, čo navrhovateľ dokladá aj odkazmi na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Zdôrazňuje pritom, že čl. 11 ods. 2 dohovoru umožňuje slobodu združovať sa v odboroch obmedziť, no ESLP v tejto súvislosti opakovane zdôraznil, že toto obmedzenie, aj v prípade príslušníkov ozbrojených síl, sa môže týkať výlučne výkonu daného práva. Naopak, všeobecný zákaz združovať sa v odboroch pre príslušníkov ozbrojených síl v aktívnej službe je v rozpore s podstatou čl. 11 ods. 1 dohovoru a nejde preto o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

12. Vo vzťahu k sociálnej charte navrhovateľ poukazuje na čl. 5, ktorého obsahom je požiadavka, aby vnútroštátne právne predpisy alebo administratívne postupy nebránili slobode zamestnancov zakladať organizácie na ochranu ich hospodárskych a sociálnych záujmov, čo sa má vzťahovať na všetkých zamestnancov (v najširšom zmysle slova) vrátane príslušníkov ozbrojených síl. Sociálna charta síce umožňuje obmedziť predmetnú slobodu združovania, v prípade príslušníkov ozbrojených síl aj v širšej miere, no ani pri tomto obmedzovaní nemožno siahnúť na jej podstatu, a teda nemožno príslušníkom ozbrojených síl zakázať zakladať odbory a vstupovať do nich. Navrhovateľ taktiež poukazuje na čl. 6 ods. 2 sociálnej charty, ktorý zaručuje právo na kolektívne vyjednávanie, ktorého obsahom je záväzok zmluvných štátov podporovať tam, kde je to potrebné a vhodné, systém dobrovoľného vyjednávania medzi zamestnávateľmi a zamestnancami. Sociálna charta pritom neumožňuje obmedzenie tohto práva pre príslušníkov ozbrojených síl len na základe ich povolania.

13. Pokiaľ ide o samotnú napadnutú právnu úpravu, navrhovateľ zdôrazňuje, že ide o úpravu stanovujúcu zákaz pre profesionálnych vojakov v činnosti v službe vytvárať a združovať sa v odborových organizáciách, pričom podľa navrhovateľa ide nepochybne o zásah do základného práva podľa čl. 37 ods. 1 a 2 ústavy, resp. práva podľa čl. 11 ods. 1 dohovoru a čl. 5 sociálnej charty. Osobitne zdôrazňuje, že toto obmedzenie je v rozpore s čl. 37 ods. 3 ústavy, *„keďže sa zákonodarca nesústredí len na obmedzovanie výkonu činností odborových organizácií profesionálnych vojakov, ale namietanou právnou úpravou úplne popiera profesionálnym vojakom možnosť zakladať odborové organizácie a združovať sa v nich“*. Podľa názoru navrhovateľa tak napadnutá zákonná úprava obmedzuje dotknuté právo ako také, nie len jeho výkon.

14. Aj napriek názoru navrhovateľa, že už uvedené skutočnosti samy osebe nasvedčujú tomu, že napadnutá právna úprava je v rozpore s ústavou, dohovorom a so sociálnou chartou, v záujme presvedčivosti svojej argumentácie poukazuje aj na skutočnosť, že napadnutá právna úprava by neobstála ani v teste proporcionality.

15. V súvislosti s testom vhodnosti (test existencie legitímneho cieľa zásahu a racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom) navrhovateľ akceptuje, že napadnutá právna úprava môže sledovať legitímny cieľ spočívajúci v potrebe ochrany bezpečnosti a verejného poriadku, v medziach konkrétnych okolností smerujúci najmä k posilneniu stability ozbrojených síl. Vo vzťahu k ďalšiemu kroku, t. j. testu nevyhnutnosti, však akcentuje, že v demokratickom a právnom štáte možno základné práva a slobody obmedziť vždy len v miere a spôsobom nevyhnutným pre dosiahnutie určeného cieľa, čo má vyplývať aj z čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy. Navrhovateľ preto dospel k záveru, že *„namietanú právnu úpravu vylučujúcu právo vojakov združovať sa v odborových organizáciách, ale aj zakladať, resp. vytvárať odborové organizácie, ktoré by mohli hájiť ich hospodárske a sociálne záujmy, nemožno považovať za nevyhnutnú v demokratickej spoločnosti“*. Podľa jeho názoru totiž zákonodarca má k dispozícii množstvo iných opatrení, akými môže docieľiť obdobné výsledky bez takého zásadného zásahu do základných práv a slobôd. Ako príklad uvádza umožnenie vzniku odborových organizácií profesionálnych vojakov s rozumným obmedzením ich činnosti a oprávnení tak, aby tieto nestratili svoj charakter, no súčasne by významným spôsobom neohrozovali potrebnú mieru stability ozbrojených síl. V tejto súvislosti poukazuje aj na podobnú úpravu napríklad vo vzťahu k príslušníkom Policajného zboru.

16. Navrhovateľ taktiež pripomína, že na neústavnosti napadnutej právnej úpravy nič nemení existencia združení s profesijným vzťahom k ozbrojeným silám a existencia ich oprávnenia podľa § 120 ods. 6 a 7 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov, keďže tieto združenia nemajú charakter odborových organizácií a nedokážu ich ani nahradiť. Je to tak z dôvodu, že nemajú garantované právo účinne vyjadriť požiadavky týkajúce sa pracovných či mzdových podmienok v mene združených zamestnancov formou kolektívneho vyjednávania či iného rokovania, resp. nemajú možnosť realizácie iných oprávnení, ako je napríklad uzatváranie kolektívnych zmlúv a iných dohôd týkajúcich sa platobných podmienok.

17. Vo vzťahu k poslednému kroku testu proporcionality, t. j. testu proporcionality v užšom zmysle, navrhovateľ uvádza, že v demokratickom a právnom štáte neplatí „účel svätí prostriedky“. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že napadnutá právna úprava zasahuje do podstaty práva profesionálnych vojakov slobodne sa združovať na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov a do ich práva na nezávislý vznik odborových organizácií, keďže toto ich právo im odníma bez adekvátnej náhrady. Rovnako zdôrazňuje, že intenzita zásahu do dotknutých práv je podstatná, zatiaľ čo zisk na strane verejného záujmu je nízky, na základe čoho dochádza k záveru, že napadnutá právna úprava neobstojí ani v teste proporcionality v užšom zmysle.

## II.

### **Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania**

#### **II.1. K návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov**

18. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd 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.

19. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh na začatie konania verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

20. Podľa § 74 písm. g) 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“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať verejný ochranca práv, ak ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

21. Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom.

22. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu, tak ako to upravuje § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde.

23. Ústavný súd sa pri predbežnom prerokovaní, vychádzajúc zo skutočnosti, že podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy má právomoc rozhodnúť o návrhu podanom verejným ochrancom práv, ktorý je vo vymedzenom rozsahu aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov [čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 151a ods. 2 ústavy, ako aj § 74 písm. g) zákona o ústavnom súde], sústredil v prvom rade na posúdenie otázky, či je návrh navrhovateľa podaný na to oprávnenou osobou.

24. V reakcii na argumentáciu navrhovateľa týkajúcu sa kritérií akceptácie aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv určených ústavným súdom vo svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti (s. 2 a 3 návrhu) ústavný súd konštatuje, že v procese vývoja a formulácie vlastných názorov na otázku aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy zohľadňuje výhrady k doterajšiemu doktrínálnemu postoju vychádzajúcemu zo zužujúceho výkladu a uplatňovania predmetného návrhového oprávnenia verejného ochrancu práv.

Po zohľadnení týchto výhrad, ako ústavný súd už uviedol v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 4/2021, sa v súčasnosti hlási k ústupu od predtým striktno zužujúceho výkladu čl. 130 ods. 1 písm. g) a čl. 151a ods. 2 ústavy (pre podrobnosti pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 4/2021-40 z 28. apríla 2021).

25. Po posúdení meritórnych námietok obsiahnutých v návrhu navrhovateľa na začatie konanie o súlade napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy a medzinárodných zmlúv uvedených v záhlaví tohto uznesenia ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že návrh navrhovateľa je potrebné vyhodnotiť ako spĺňajúci ústavné požiadavky jeho aktívnej legitímácie ako verejného ochrancu práv, pretože predmetný návrh súvisí s ústavou zverenou úlohou verejného ochrancu práv ochraňovať základné práva a slobody fyzických a právnických osôb. Návrh navrhovateľa nevybočuje z rámca kompetencií verejného ochrancu práv vymedzených v čl. 151a ods. 1 ústavy a zároveň ako celok dokumentuje reálnosť ohrozenia základných práv a slobôd tak, ako to vyžaduje čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy. Návrh navrhovateľa odkazuje na konkrétny jemu doručený podnet od Zväzu vojakov Slovenskej republiky, ktorý je aj prílohou jeho návrhu.

26. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že navrhovateľ je osobou oprávnenou podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy v spojení s § 74 písm. g) zákona o ústavnom súde.

27. Ústavný súd preto z uvedených dôvodov prijal takto vymedzený návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu.

## **II.2. Ku konkurencii konania o súlade právnych predpisov a konania o neplatnosti právnych predpisov**

28. Vzhľadom na obsah i formu návrhu navrhovateľa (návrh je označený nadpisom „*Návrh na začatie konania o neplatnosti právnych predpisov podľa § 152 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky*“) ústavný súd považuje za potrebné vyjadriť sa k skutočnostiam, ktoré ho viedli k posúdeniu predmetného návrhu (iba) ako návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, a nie ako návrhu na začatie konania o neplatnosti právnych predpisov.

29. Ak by ústavný súd k návrhu navrhovateľa pristupoval striktno formálne, dôsledkom by zrejme muselo byť odmietnutie jeho návrhu, prinajmenšom v časti týkajúcej sa zákona o združovaní občanov, a to ako návrhu, ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou [§ 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde]. Z relevantných noriem ústavy (čl. 152 ods. 3 v spojení s čl. 130) totiž vyplýva, že návrh na začatie konania o neplatnosti právnych predpisov nemôže verejný ochranca práv podať, keďže jeho aktívna legitímácia je ústavou [čl. 130 ods. 1 písm. g)] *expressis verbis* viazaná len na konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1. Zákon o ústavnom súde [§ 231 písm. f)] verejného ochrancu práv vo výpočte aktívne legitimovaných subjektov na začatie konania o neplatnosti právnych predpisov síce uvádza, no v prípade zjavného rozporu textu zákona s textom ústavy, čo je aj skúmaný prípad, musí byť nutne uprednostnený text ústavy.

30. Vyhodnotenie návrhu navrhovateľa ako návrhu na začatie konania o neplatnosti právnych predpisov, ak by aj ústavný súd akceptoval jeho aktívnu legitímáciu, by vyvolalo ďalšie

problematické dôsledky. V konaní o neplatnosti právnych predpisov totiž možno napadnúť, rešpektujúc podstatu daného konania nadväzujúcu na obsah čl. 152 ods. 1 ústavy, len neplatnosť pre nesúlad s ústavou, no nie už neplatnosť pre nesúlad s medzinárodnými zmluvami (teda ani neplatnosť pre nesúlad s dohovorom a so sociálnou chartou). Z doslovného znenia relevantných ústavných noriem (čl. 152 ods. 2 a 3) sa dá taktiež vyvodiť to, že v rámci konania o neplatnosti právnych predpisov možno napadnúť len neplatnosť zákona ako celku, nie jeho časti, aj keď tento názor nie je prijímaný jednoznačne [porov. *OROSZ, L. Čl. 152. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány). Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 774*].

31. A napokon, v konaní o neplatnosti právnych predpisov má rozhodovať senát ústavného súdu (čl. 131 ods. 2 ústavy), a nie plénum, ktoré je príslušné na konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Dôsledkom uvedených skutočností by následne zrejme bola nutnosť „rozdelenia“ návrhu navrhovateľa, pretože uvedené problematické skutočnosti sa týkajú len tej časti návrhu, ktorou žiada prieskum zákona o združovaní občanov. Naopak, vo vzťahu k zákonu o štátnej službe profesionálnych vojakov, keďže nejde o právny predpis prijatý pred prijatím ústavy, by bol možný štandardný postup podľa pravidiel konania o súlade právnych predpisov.

32. V uvedených súvislostiach je potrebné doplniť, že zákon o ústavnom súde v § 7 ods. 1 písm. a) ustanovuje o. i. aj to, že v konaní podľa čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy rozhoduje plénum ústavného súdu. Označená časť predmetného ustanovenia je však v zrejmom napätí s čl. 131 ods. 1 a 2 ústavy, ktorý túto právomoc zveruje senátu ústavného súdu. V takomto prípade, ako to už bolo uvedené, má prednosť ústavná, nie zákonná úprava.

33. Naopak, ak by navrhovateľ vo svojom návrhu konanie o neplatnosti právnych predpisov výslovne nezmienil, pričom by namietal neústavnosť aj zákona o združovaní občanov prijatého pred prijatím ústavy, ústavný súd by návrh vyhodnotil ako štandardný návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov totiž nie je ani ústavou, ani zákonom o ústavnom súde obmedzený tým, že by jeho predmetom musel byť len právny predpis prijatý po prijatí ústavy (na rozdiel od konania o neplatnosti právnych predpisov, pri ktorom to platí obrátene). Ústavný súd v tejto súvislosti pripomína konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 12/01, v rámci ktorého bol na ďalšie konanie prijatý návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy týkajúci sa zákona Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva a vykonávajúcej vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky č. 74/1986 Zb. (pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 12/01 z 30. mája 2001). Ani v tomto konaní ústavný súd nespochybnil možnosť prieskumu právneho predpisu prijatého pred prijatím ústavy v rámci konania o súlade právnych predpisov, resp. netrval na tom, aby sa prieskum takéhoto predpisu uskutočnil v rámci konania o neplatnosti právnych predpisov.

34. Ústavný súd v neposlednom rade prihliadol aj na spôsob formulácie petitu zo strany navrhovateľa (s. 19 návrhu), ktorý smeruje k výroku o nesúlade napadnutej právnej úpravy, nie k výroku o neplatnosti napadnutej právnej úpravy.

35. Ústavný súd napokon pripomína, že v konaní, v ktorom sa namieta neplatnosť aj nesúlad, nie je možné rozhodnúť dvojakým spôsobom a nemôžu ani nastať dvojaké následky (PL. ÚS 14/98). Pridržiava sa názoru, že ústava dáva prioritu konaniu o neplatnosti a jeho jasne

kratšej v ústave zakotvenej 90-dňovej lehote pred konaním o súlade. Návrh na konanie o neplatnosti však musí byť spôsobilý na jeho prijatie na ďalšie konanie a následné meritórne posúdenie, čo v tomto prípade, ako už bolo vysvetlené, z viacerých dôvodov splnené nie je. Preto ústavný súd podľa obsahu (§ 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde), nie jeho sčasti nesprávneho označenia, vyhodnotil návrh verejného ochrancu práv ako štandardný návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a argumentáciu o neplatnosti právnych predpisov považoval za podpornú argumentáciu k jeho návrhu na nesúlad napadnutej právnej úpravy. Zmyslom, účelom a významom čl. 152 ods. 2 a 3 ústavy ako prechodného ustanovenia je úprava kategórií právnej kontinuity a právnej diskontinuity spojených so zánikom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a so vznikom Slovenskej republiky (pozri k tomu aj dôvodovú správu k § 230 až § 233 zákona o ústavnom súde).

### **II.3. Záver**

36. Vzhľadom na skutočnosti uvedené v časti II.1. a v časti II.2. tohto uznesenia ústavný súd, majúci na zreteli materiálny prístup k ochrane ústavnosti, ako aj k ochrane základných práv a slobôd, resp. ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu a napadnuté ustanovenia zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov i zákona o združovaní občanov vecne preskúma v režime konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

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

**V Košiciach 10. mája 2023**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**