



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/04-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 6. februára 2008 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu § 29 ods. 3 písm. a) slovného spojenia „byty v správe rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva školstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, na byty vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 poslednou vetou Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

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

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. apríla 2004 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 29 ods. 3 slovného spojenia „byty v správe rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva školstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, na byty vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 poslednou vetou ústavy.

Vo svojom návrhu sa generálny prokurátor domáhal toho, aby ústavný súd predmetný návrh po predbežnom prerokovaní prijal na ďalšie konanie a po abstraktnej kontrole ústavnosti napadnutej časti uvedeného zákona vydal tento nález:

*«Ustanovenie § 29 ods. 3 slovného spojenia „byty v správe rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva školstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, na byty vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov“ zákona o vlastníctve bytov nie je v súlade s článkom 1 ods. 1 , článkom 12 ods. 2 poslednou vetou ústavy.»*

2. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí 30. novembra 2004 a po zistení, že spĺňa všetky zákonom predpísané náležitosti ustanovené v § 20 ods. 1 a § 37 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a že neexistujú žiadne dôvody na jeho odmietnutie, návrh podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde prijal na ďalšie konanie

v upresnenej podobe, keďže dospel k záveru, že generálny prokurátor sa vo svojom návrhu domáha toho, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie a po jeho prerokovaní nálezom vyslovil, že nie „ustanovenie § 29 ods. 3“, ale presnejšie ustanovenie § 29 ods. 3 písm. a) slovného spojenia „byty v správe rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva školstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, na byty vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o vlastníctve bytov a nebytových priestorov“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 poslednou vetou ústavy.

3. Po prijatí návrhu na ďalšie konanie navrhovateľ listom zo 4. februára 2005 na výzvu ústavného súdu z 12. januára 2005 oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní v danej veci. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) na výzvu ústavného súdu z 13. januára 2005 odpovedal listom z 10. marca 2005, v ktorom uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní. Predseda národnej rady zvolený vo IV. volebnom období listom z 24. októbra 2006 oznámil ústavnému súdu, že národná rada vo vzťahu k prerokúvanej veci zotrváva na svojom stanovisku z III. volebného obdobia. Minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „minister spravodlivosti“) zastupujúci vládu Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) ako vedľajšieho účastníka, listom z 9. februára 2005 oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní.

4. Z návrhu generálneho prokurátora vyplýva, že napadnuté ustanovenie sa stalo súčasťou zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov na základe novelizácie zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 151/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov (ďalej len „zákon č. 151/1995 Z. z.“), ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 1995. Podľa navrhovateľa napadnuté ustanovenie zaviedlo výnimku z dovtedajšej povinnosti niektorých subjektov uzatvoriť zmluvu o prevode vlastníctva bytu

za zákonom ustanovených podmienok s dovtedajších nájomcom, pričom táto výnimka sa vzťahuje jednak na subjekty podriadené určitým ministerstvám a jednak na byty v určitých oblastiach. Po citácii čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 12 ods. 2 poslednej vety ústavy navrhovateľ ďalej uvádza svoju argumentáciu, pričom predovšetkým poukazuje na to, že skutočnosťou, že sa uvedenou novelizáciou odňalo nájomcom právo na prevod vlastníctva bytu, ktoré získali na základe pôvodnej právnej úpravy, došlo k retroaktívnemu zásahu do ich práv. Navrhovateľ ďalej argumentuje tým, že bývalé štátne (neskôr komunálne) byty, byty v správe ministerstiev vypočítaných v napadnutom ustanovení a nepochybne aj byty nachádzajúce sa vo vnútornom kúpeľnom území a na území národných parkov, pokiaľ boli súčasťou bytového fondu v čase neslobody, boli vybudované výrazne za štátnej ingerencie a ich financovanie bolo realizované z celospoločenských zdrojov. Vtedy išlo o netransparentné a netrhové prostredie, tak ako to ústavný súd konštatoval v náleze sp. zn. PL. ÚS 26/00.

V záverečnej časti argumentácie navrhovateľ uvádza, že ústavný súd vo viacerých rozhodnutiach zdôraznil, že ústava zabezpečuje každému rovnaké predpoklady a možnosti nadobudnúť veci do vlastníctva za podmienok uvedených v ústave a v ďalších zákonoch. Zákon o vlastníctve bytov a nebytových priestorov tak, ako to uvádza aj uvedený nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 26/00, predstavuje právny predpis, ktorý upravuje aj nadobudnutie vlastníctva bytov a ich príslušenstva a ustanovuje podmienky tohto prechodu. Ak by napadnuté ustanovenie zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov ostalo zachované, nastal by podľa navrhovateľa právny stav spočívajúci v tom, že zatiaľ, čo niektorým nájomcom boli byty v správe rozpočtových a príspevkových organizácií prevedené do vlastníctva, tak iným bývajúcim, ktorí právo na prevod získali v čase od 1. septembra 1993 do 31. júla 1995, by toto právo bolo odopreté, čím by boli znevýhodnení. K rovnakému znevýhodneniu by podľa navrhovateľa došlo aj vo vzťahu k nájomcom rozpočtových organizácií obcí, ktorých bytový fond nie je napadnutým ustanovením chránený. Znamenalo by to, že časť vlastníkov (štát, najmä prostredníctvom organizácií riadených niektorými ministerstvami) by v druhovo rovnakej veci malo iný zákonný obsah svojich vlastníckych práv ako vlastník - obec. Táto skutočnosť podľa navrhovateľa priamo zakladá zvýhodnenie štátu ako vlastníka bytov spravovaných vymenovanými subjektmi,

resp. vlastníka bytov nachádzajúcich sa v určitých lokalitách oproti iným subjektom, ktoré v plnom rozsahu zaťažuje kontrakčná povinnosť v prospech nájomcov bytov, čím dochádza k porušeniu čl. 12 ods. 2 ústavy.

5. Národná rada vo svojom stanovisku z 10. marca 2005 vyslovila nesúhlas s podaným návrhom, pričom argumentáciu generálneho prokurátora vníma tak, že tá v podstate pozostáva z dvoch hlavných námietok. Predmetným ustanovením nastal jednak retroaktívny zásah do práv dotknutých nájomcov, pretože sa im odňalo právo na prevod vlastníctva bytu, ktoré podľa pôvodnej úpravy získali, a taktiež došlo k zvýhodneniu štátu ako vlastníka určitých bytov oproti iným subjektom, ktoré v plnom rozsahu zaťažuje kontrakčná povinnosť v prospech nájomcov bytov.

K prvej námietke národná rada uviedla, že podľa teórie práva je pojem „retroaktivita“ vymedzený ako spätné pôsobenie neskoršej právnej normy do minulosti. Právny poriadok Slovenskej republiky je pritom založený na princípe aretroaktivity a vychádza zo zásady, že právne normy pôsobia zásadne do budúcnosti. Táto zásada je výslovne zakotvená v čl. 50 ods. 6 ústavy pre oblasť trestného práva, pričom ju nemožno obmedzovať iba na túto oblasť, ale vychádzajúc z princípov právneho štátu treba zákaz retroaktivity uplatňovať v celom právnom poriadku. Princíp aretroaktivity vychádza rovnako zo zásady, že kto konal v dôvere v určitý zákon, nemá byť vo svojej dôvere sklamaný. Právna teória zároveň rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou, pričom pri pravej retroaktivite sa neuznávajú práva a povinnosti založené skutočnosťami, ktoré sa uznávali za právne skutočnosti za účinnosti skoršieho zákona, kým pri nepravej retroaktivite sa tieto skutočnosti uznávajú, len sa menia a zavádzajú nové práva a povinnosti. Podľa národnej rady z uvedených záverov vychádza aj ústavný súd, ktorý pri posudzovaní spätnej pôsobnosti právnych predpisov vychádza zo zásady, podľa ktorej „ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho noriem), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný“ (PL. ÚS 36/95). Je zrejmé, že princíp aretroaktivity sa dotýka najmä právnych úkonov, prípadne individuálnych právnych aktov, na základe ktorých subjekt práva nadobudol určité práva alebo povinnosti. V čase od prijatia zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov do jeho novelizácie zákonom č. 151/1995 Z. z.,

teda od 1. septembra 1993 do 31. júla 1995, boli správcovia bytov uvedených v napadnutom ustanovení povinní previesť ich do vlastníctva aktuálnych nájomcov, ak nájomca takéhoto bytu požiadal vlastníka bytu o prevod bytu do svojho vlastníctva. Nájomca teda musel prejaviť svoju vôľu a urobiť právny úkon - požiadať o prevod vlastníctva bytu. Jedine týmto spôsobom mohol realizovať svoje právo. Bolo teda na slobodnom uvážení nájomcu, či toto svoje právo využije, alebo nie. K uzatvoreniu zmluvy o prevode vlastníctva bytu podľa zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov muselo dôjsť do dvoch rokov odo dňa, keď nájomca požiadal o prevod vlastníctva bytu. To znamená, že k tomu mohlo dôjsť aj po nadobudnutí účinnosti zákona č. 151/1995 Z. z., ktorý to v nijakom svojom ustanovení nevytlúčil. Zákaz retroaktivity podľa národnej rady neznamená iba prijímanie takých právnych noriem, ktoré priznávajú rozsiahlejšie alebo nové práva, ktoré neexistovali pred prijatím novej právnej úpravy. V opačnom prípade by nebolo možné reagovať na zmenu spoločenskej situácie a prispôbovať k nej právny poriadok v súlade s verejným záujmom, na základe čoho by došlo k zastaveniu vývoja právneho systému. Hlavným účelom zákazu retroaktivity je, aby sa nemenili práva, ktoré subjekt práva nadobudol v minulosti, teda v období, v ktorom už svoje právne postavenie nemôže ovplyvniť. Na základe uvedeného sa národná rada domnieva, že napadnuté ustanovenie nespôsobilo retroaktívny zásah do práv nájomcov bytov špecifikovaných v napadnutom ustanovení, a nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. O retroaktivitu by išlo vtedy, ak by novela zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov (konkrétne zákon č. 151/1995 Z. z.) ustanovoval zákaz prevodu vlastníctva bytu aj na tie prípady, v ktorých nájomca v súlade so zákonom o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení pred nadobudnutím účinnosti predmetnej novely o prevod vlastníctva požiadal.

K druhej námietke národná rada uviedla, že porušenie čl. 12 ods. 2 poslednej vety ústavy nemožno namietat' samostatne, ale len v spojení s iným ustanovením ústavy. V čl. 12 ods. 2 ústavy nie je totiž vyjadrené žiadne základné právo alebo sloboda, ktoré by mohlo byť porušené. Článok 12 ods. 2 ústavy má len všeobecný charakter a treba ho chápať a vykladať v spojitosti s inými ustanoveniami ústavy, v ktorých sú zakotvené základné práva a slobody. Z rovnakého názoru vychádzal aj ústavný súd, keď svojím nálezhom vyslovil, že „...ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter

základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia je možné sa dovolávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave.“ (I. ÚS 17/99). Keďže navrhovateľ vo svojom návrhu na začatie konania nenamieta porušenie iných ustanovení ústavy a podľa § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania, národná rada považuje ďalšie konanie v tomto smere za bezpredmetné.

Na základe uvedených dôvodov národná rada navrhla, aby ústavný súd návrh v celom rozsahu zamietol, resp. z obsahu podania vyplýva, že národná rada má na mysli nevyhovenie návrhu generálneho prokurátora.

6. Vláda zastúpená ministrom spravodlivosti vo svojom stanovisku z 9. februára 2005 vyslovila taktiež nesúhlas s podaným návrhom. V úvode svojho stanoviska vláda rekapitulovala argumentáciu navrhovateľa, ktorá bola založená podľa jej názoru jednak (1) na námietke zákonnej nerovnosti nájomníkov bytov už nemajúcich právo vyžadovať kontraktačnú povinnosť od vlastníka bytu, a to voči tým (1.1), ktorí bývali v obdobných bytoch a v čase od 1. septembra 1993 do 31. júla 1995 mali právo na prevod bytu do svojho vlastníctva a voči tým (1.2), ktorí bývajú v iných bytoch vo vlastníctve štátu alebo obce s kontraktačnou povinnosťou vlastníka bytu, jednak (2) na námietke zvýhodnenia štátu ako vlastníka určitých v zákone stanovených bytov oproti obciam vlastniacich byty podliehajúce kontraktačnej povinnosti v prospech nájomcov bytov. Generálny prokurátor nevidí dôvod na rozlišovanie bytov vo vlastníctve štátu spravovaných vybranými ministerstvami, resp. bytov nachádzajúcich sa v určitých lokalitách oproti iným vlastníkom bytov, na ktorých sa vzťahuje kontraktačná povinnosť v prospech nájomníkov týchto bytov. Predmetné rozlišovanie tak podľa názoru generálneho prokurátora porušuje čl. 12 ods. 2 ústavy.

Zaujímavosťou návrhu, ako uviedla vláda, je skutočnosť, že navrhovateľ nenamieta aj porušenie čl. 20 ods. 1 ústavy, pretože v samotnom odôvodnení návrhu sa fakticky odvoláva len na tri súdne rozhodnutia ústavného súdu, v ktorých sa namietalo porušenie práva na vlastníctvo z pohľadu nerovnakých predpokladov a možností nadobudnúť veci do vlastníctva. Pre úplnosť k týmto rozhodnutiam však podľa vlády treba uviesť, že

vo všetkých troch prípadoch ústavný súd návrhu nevyhovел, resp. podnet odmietol. Navyše v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 59/94 išlo o preukazovanie vlastníckeho práva a v náleze sp. zn. I. ÚS 128/95 ústavný súd výslovne uviedol, že „...z formulácie obsiahnutej v čl. 20 ods. 1 ústavy nemožno však vyvodzovať ústavné právo získať vec do svojho vlastníctva (vlastniť majetok) bez dodržania predpokladov, ktoré sú na tento účel upravené zákonmi“. Len v náleze sp. zn. PL. ÚS 26/00 mal ústavný súd možnosť riešiť síce nie celkom „obdobnú“, ale so zákonom o vlastníctve bytov a nebytových priestorov súvisiacu problematiku, a to kontraktálnu povinnosť vlastníkov bytov vo vzťahu k stanoveniu ich maximálnej kúpnej ceny. V tomto náleze ústavný súd uznal oprávnenie zákonodarcu na takýto postup (tiež diskriminačný vo vzťahu k vlastníkom bytov, na ktorých sa nevzťahovala kontraktálna povinnosť) vzhľadom na spoločenskú výnimočnosť situácie a špecifickú povahu bývania z hľadiska plnenia sociálnych funkcií štátu.

Generálny prokurátor (podľa vlády uvedomujúc si zrejme postoj ústavného súdu v ostatnom prípade) preto nenamietal porušenie čl. 20 ods. 1 ústavy, ale obmedzil sa len na námietku porušenia poslednej vety čl. 12 ods. 2 ústavy, čo je však pre daný prípad dôležitá skutočnosť. Ústavný súd totiž k postaveniu čl. 12 ods. 2 ústavy zaujal pomerne jednoznačné stanovisko. V náleze sp. zn. I. ÚS 17/99 z 22. septembra 1999 uviedol, že „...ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia sa možno dovoľávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave“. Ústavný súd tak v zásade prevzal koncepciu výkladu Európskeho súdu pre ľudské práva k obdobnému čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Generálny prokurátor sa však porušenia čl. 12 ods. 2 ústavy nedovoľáva v spojitosti s ochranou konkrétneho základného práva a slobody. Nemožno ním chápať ani všeobecné odvolanie na porušenie princípov právneho štátu v čl. 1 ods. 1 ústavy. Pre úplnosť treba podľa vlády uviesť, že odvolanie sa na konkrétne základné právo alebo slobodu by bolo veľmi zložité, pretože tu nešlo o diskrimináciu vo vzťahu k vlastníckemu právu. Vlastnícke právo totiž nezahŕňa aj právo nadobudnúť vlastníctvo ako základné ľudské právo (z bohatej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k tejto otázke možno uviesť napr. prípad L. Brežný a A. Brežný v. Slovenská republika, sťažnosť č. 23131/93, rozhodnutie zo 4. marca 1996). Na základe

uvedeného návrh generálneho prokurátora podľa názoru vlády ako vedľajšieho účastníka konania nie je dostatočne podložený na to, aby ústavný súd rozhodol o porušení poslednej vety čl. 12 ods. 2 ústavy s napadnutým ustanovením.

## II.

Ústavný súd konštatuje, že návrh nie je dôvodný.

1. Ústavný súd musel najprv ustáliť, či napadnuté ustanovenie je platnou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, pretože podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie § 29 ods. 3 písm. a) zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov je v čase vyhlásenia predmetného nálezu platnou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, a preto nič nebráni jeho preskúmaniu z hľadiska súladu s označenými článkami ústavy.

Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu uviedol, že napadnuté ustanovenie bolo do zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov inkorporované zákonom č. 151/1995 Z. z. Zákonodarca však napadnuté ustanovenie rozšírené o byty slúžiace lesnému hospodárstvu opätovne vniesol do zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov ustanovením I. článku bodu 19 zákona č. 158/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 151/1995 Z. z. (ďalej len „zákon č. 158/1998 Z. z.“), pričom § 29 ods. 2 a ods. 3 písm. a) zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov, pričom v súčasnosti, s vyznačením napadnutej časti ustanovenia kurzívou, znie predmetné ustanovenie takto:

„2) Štátne podniky, štátne podniky v likvidácii, štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, právnické osoby, ktoré podľa osobitného zákona spravujú majetok štátu<sup>30a)</sup> a bytové družstvá sú povinné s nájomcom bytu, garáže alebo s nájomcom ateliéru uzatvoriť zmluvu o prevode vlastníctva bytu, garáže alebo ateliéru do dvoch rokov

odo dňa, keď nájomca požiada o prevod vlastníctva bytu, garáže alebo ateliéru. Nájomca môže po uplynutí tejto lehoty podať návrh na súd, aby uložil splnenie tejto povinnosti.

(3) Ustanovenie odseku 2 sa nevzťahuje na

a) služobné byty, <sup>31)</sup> byty v správe rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií Ministerstva financií Slovenskej republiky, Ministerstva školstva Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Ministerstva obrany Slovenskej republiky, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky, na byty vo vnútornom kúpeľnom území <sup>32)</sup> a území národných parkov, na byty slúžiace lesnému hospodárstvu a na byty vo vlastníctve Fondu národného majetku Slovenskej republiky obstarané z prostriedkov rozpočtu Fondu národného majetku Slovenskej republiky od 1. januára 1995.

b) štátne podniky, štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, ak nadobudli byty do vlastníctva štátu podľa § 4 ods. 1 písm. a),

c) byty v rodinných domoch.“

V čase vyhlásenia nálezu je teda napadnuté ustanovenie súčasťou zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov nie na základe zákona č. 151/1995 Z. z., ale na základe zákona č. 158/1998 Z. z. Aj keď navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu odkazuje na novelu zákonom č. 151/1995 Z. z., vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd je viazaný návrhom, a nie jeho odôvodnením a aktuálne znenie zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov obsahuje ustanovenie napadnuté v návrhu, ústavný súd návrh prijal na ďalšie konanie. Ústavný súd vníma uvedený odkaz ako súčasť argumentácie navrhovateľa, ktorá je vzhľadom na uvedené skutočnosti plne akceptovateľná.

2. Podstata návrhu spočíva v tom, že zákonodarca novelou, ktorou vyňal skupinu druhovo určených bytov z množiny bytov, ktoré je vlastník povinný odpredať, ak ho o to nájomca požiadal, porušil princíp právnej istoty ako komponent právneho štátu a zároveň diskriminoval tých, ktorí nepožiadali o uzatvorenie zmluvy o prevode vlastníctva bytu. Podstatou návrhu teda nie je fakt, že určité byty je alebo nie je vlastník povinný odpredať, ale zmena v predmete uvedenej povinnosti voči nájomníkom. Napadnuté ustanovenie sa malo dostať do rozporu s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 2 poslednou vetou ústavy.

3. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Ústavný súd predovšetkým poukazuje na to, že významná časť jeho aktuálnej rozhodovacej činnosti súvisí s časovou pôsobnosťou právnych noriem (porov. napríklad PLz. ÚS 1/06, I. ÚS 212/06, PL. ÚS 25/05). Táto situácia je daná hlavne trendom legislatívneho optimizmu, resp. hypertrofie právnych predpisov v industriálnej spoločnosti 20. storočia, pričom tieto javy sú v Slovenskej republike aktuálne ešte umocnené potrebami transformácie spoločnosti. Náhle zmeny pravidiel sú vždy citlivé z ústavnoprávneho hľadiska, a preto im ústavný súd venuje náležitú pozornosť. Každý prípad je špecifický a vyžaduje si dôkladné zhodnotenie všetkých okolností. V prerokúvanom prípade štát pozmenil pôvodný rozsah povinnosti odpredaja štátnych bytov, čo neuniklo pozornosti navrhovateľa.

Navrhovateľ v prvom rade argumentuje tým, že uvedenou novelizáciou sa nájomcom bytov odňalo právo na prevod vlastníctva bytu, ktoré nadobudli na základe pôvodnej právnej úpravy, a tak došlo k retroaktívnemu zásahu do ich práv.

Právna norma môže byť charakterizovaná ako retroaktívna, ak stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy.

Ústavný súd viackrát zreteľne vyslovil, že pravá retroaktivita je v rozpore s princípom právneho štátu, keď uviedol:

K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a ich právnej istoty (PL. ÚS 16/95).

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení.

V ústavnom poriadku Slovenskej republiky platí zásada, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho noriem), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia (PL. ÚS 36/95).

V preskúvanom prípade platila pred účinnosťou napadnutej normy právna norma, podľa ktorej ak nájomca požiadal o odkúpenie bytu, tento mu musel byť odpredaný. Napadnutá norma nepodrobuje žiaden skutkový dej, ktorý sa udial pred jej účinnosťou, novému právnemu hodnoteniu. Možnosť nájomcov požiadať o prevod bytu nie je skutkovou okolnosťou, do ktorej by napadnutá norma mohla retroaktívne zasiahnuť.

Z kontextu návrhu ďalej vyplýva, že navrhovateľ napáda aj neústavný zásah do tzv. nadobudnutých práv. Možno to odvodiť z formulácií v návrhu „(retroaktívny) zásah do práv“ alebo „sa im odňalo právo na prevod vlastníctva bytu“. Koncepty retroaktivity a nadobudnutých práv sú odlišnými spôsobmi nazerania na časové súvislosti novej právnej úpravy. Otázkou, či nastala retroaktivita, sa pýtame, či právna norma reguluje udalosti, ktoré nastali pred jej účinnosťou. Otázkou, či bolo zasiahnuté do nadobudnutých práv, sa pýtame, či nová právna norma zasiahla do subjektívnych práv, ktoré vznikli v minulosti na základe starej právnej úpravy. Uvedené koncepty môžu byť v prieniku, ak by napríklad retroaktívny zákon stanovil iné (odlišné) právne následky pre skutkové okolnosti, ktoré nastali pred jeho účinnosťou, pričom pred jeho účinnosťou by na základe týchto skutkových okolností už mali konkrétne subjekty subjektívne práva (nadobudnuté subjektívne práva).

Ústavný súd prihliada aj na ochranu nadobudnutých práv ako vyplýva napríklad z nálezu sp. zn. PL. ÚS 16/95: „S inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka zachovania legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu. Zo širšieho hľadiska túto požiadavku treba chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť ex tunc, t. j. do minulosti, pred účinnosťou nového zákona. Táto požiadavka ako imanentná súčasť právnej istoty sa

vzťahuje predovšetkým na základné práva a slobody, ktoré sú v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. V kontexte s tým nie je možná jednostranná zmena alebo zrušenie súkromnoprávnej zmluvy, čo vyplýva nielen z jej podstaty ako výsledku dohody zmluvných strán, ale i z podstaty uznávanej požiadavky zachovania riadne nadobudnutých práv.“ (rovnako napr. nález PL. ÚS 37/99).

V preskúmvanej veci nedošlo k zásahu do nadobudnutých práv, pretože nájomníci, ktorí nepožiadali o prevod bytu, nenadobudli žiadne subjektívne práva. Napadnuté ustanovenie zároveň žiadnym spôsobom nezasiahlo do nadobudnutých práv tých nájomcov, ktorí v čase pred účinnosťou napadnutej normy (materiálne pred 1. augustom 1995) požiadali o prevod bytu do svojho vlastníctva. Ústavný súd sa tu musel argumentačne vysporiadať s rozdielom medzi „subjektívnym právom“ požiadať o prevod bytu a subjektívnym právom na prevod bytu. Ústavný súd v okolnostiach danej veci aplikuje klasické poňatie nadobudnutých práv, pretože jediným a jednorázovým úkonom potrebným na získanie nadobudnutého práva bolo požiadanie o odpredaj bytu. Takýmito nadobudnutými právami v užšom slova zmysle sú také práva, ktoré vzišli zo skutkových podstát, ktoré za panstva starého zákona úplne nastali (boli dokonané). Nadobudnuté právo je tu logickým dôsledkom vzťahu abstraktnej normy a dokonanej skutkovej podstaty. Opakom už nadobudnutých práv sú len púhe možnosti a nádeje, ktoré konkrétnym osobám poskytoval starý právny predpis na základe abstraktnej skutkovej podstaty pre prípad, že by skutková podstata bola bývala dokonaná v čase platnosti starého právneho predpisu. Za nadobudnuté možno v predmetnej veci považovať len subjektívne práva vzniknuté po dokonaní skutkovej podstaty, pretože opak by znamenal absurdnú nezmeniteľnosť právnej úpravy. V zmysle uvedeného je nadobudnutým právom len právo na prevod bytu, nie právo požiadať o prevod bytu.

Z kontextu návrhu možno vyvodiť, aj keď to v ňom nebolo explicitne uvedené, že prijatím napadnutého ustanovenia národná rada mohla zasiahnuť do právnej istoty nájomníkov. Uvedené vyplýva zo skutočnosti, že namietaná retroaktivita, či zásah do nadobudnutých práv bezprostredne súvisia s právnou istotou a ochranou dôvery v právo. Tieto princípy sú súčasťou princípu právneho štátu, ktorý je zakotvený v čl. 1 ods. 1 ústavy,

pričom tento článok bol návrhom taktiež napadnutý. Z týchto dôvodov ústavný súd preskúmal napadnuté ustanovenie aj z pohľadu princípu právnej istoty, presnejšie z pohľadu legitímneho očakávania, pretože napadnuté ustanovenie je „podozrivé“ z hľadiska legitímneho očakávania. Ústavný súd sa hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (legitimate expectation, der Vertrauensschutz). Už z pomenovania legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivец a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov.

Ústavný súd konštatuje, že zmena právnej úpravy sa istou mierou dotkla právnej pozície nájomníkov a mohla zasiahnuť do ich očakávaní. Zákonodarca si nepočínal ideálne, keď nevymedzil časovú pôsobnosť pôvodnej právnej úpravy alebo nevymedzil intertemporálne novú úpravu voči starej. Napriek marginálnemu nápisu piatej časti zákona o vlastníckej bytov a nebytových priestorov „*PRECHODNÉ USTANOVENIA*“ napadnuté právne normy nie sú prechodnými v zmysle intertemporality. Zásadnou v tejto súvislosti je otázka, či intenzita zásahu a jeho prípadná arbitrárnosť dosiahli v okolnostiach danej veci mieru protiústavnosti. Významné v danej veci sú dve skutočnosti. Jednak (1) transformačný (privatizačný), a teda nie napríklad reštitučný charakter povinnosti odpredať štátnych bytov, a (2) „pasivita“ dotknutej skupiny nájomníkov. K (1) možno uviesť, že aj keď navrhovateľ argumentoval nutnosťou transformácie, resp. privatizácie vlastníctva bytov v prospech dotknutých nájomcov, v predmetnej veci to pozíciu dotknutých nájomníkov skôr oslabuje. Štát ako vlastníč bytov, ku ktorým nájomníci nikdy nemali iný právny vzťah ako

práve vzťah nájomný, sa mohol slobodne rozhodnúť ako naloží so svojím majetkom. Jeho „dobrá vôľa“, že ponúkol tieto byty na predaj nájomcom (dokonca v podobe nárokového odpredaja), legitimizuje skutočnosť, že štát neskôr mohol vyčleniť z povinného odpredaja určitú skupinu bytov, zistiť, že ich potrebuje na výkon svojich funkcií. Účel verejného záujmu vyvážil účel privatizačný. Iná situácia by však bola, ak by išlo o reštitúciu, v rámci ktorej by štát naprával zásahy do vlastníckeho práva z obdobia neslobody. V takom prípade by skôr mohlo ísť o legitímne očakávanie. K (2) možno uviesť, že „pasivita“ nájomníkov spočívala v tom, že v rozhodnej dobe nepožiadali o odpredaj bytov, a nenaznačili tak svojim správaním záujem o byty, čím sa ich legitímne očakávanie, že sa stanú ich vlastníkmi, oslabilo. V súhrne to znamená, že legitímne očakávanie nájomníkov nebolo porušené takým spôsobom a intenzitou, aby bolo možné konštatovať porušenie čl. 1 ústavy. Zásah zákonodarcu do právnej istoty bol proporcionálny s ohľadom na verejný záujem a právnu pozíciu dotknutých nájomníkov.

Nad rámec úvah o legitímnom očakávaní ústavný súd ešte upozorňuje na dlhú dobu, ktorá uplynula medzi účinnosťou napadnutej novely a podaním návrhu ústavnému súdu. Táto doba mohla veľmi výrazne ovplyvniť zloženie skupiny dotknutých nájomníkov, ktorí mali byť návrhom chránení.

V súvislosti s právnym postavením nájomníkov, ktorí stihli požiadať o odpredaj bytu, ústavný súd upozorňuje na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) z 30. októbra 2001 sp. zn. 2 Cdo 48/01 (Rc 5/2003, Zbierka rozhodnutí a stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rok 2003, diel I., s. 30 a nasl.), v ktorom najvyšší súd potvrdil, že každý nájomník, ktorý požiadal o dokúpenie neskôr vyčlenených bytov do účinnosti napadnutej novely, má právo na odpredaj takéhoto bytu:

*„(1) Právny vzťah účastníkov vzniknutý pred účinnosťou novely zákona č. 182/1993 Z. z., vykonanej zákonom č. 151/1995 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 1995, a nároky z tohto vzťahu vyplývajúce, treba posúdiť podľa pôvodného znenia zákona. (2) Ak nájomca bytu (nie služobného) požiadal do 31. júla 1995 o prevod vlastníctva bytu podľa § 29 ods. 2 zákona č. 182/1993 Z. z., sú štátne podniky v likvidácii, štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, ako aj bytové družstvá povinné s nájomcom*

*bytu uzavrieť v stanovenej dvojročnej lehote zmluvu o prevode vlastníctva bytu, aj keď sa byt nachádza v dome na území národného parku.“*

4. Podľa čl. 12 ods. 2 poslednej vety ústavy nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

Navrhovateľ vo svojom návrhu taktiež namieta, že zákonodarca napadnutou novelou neodôvodnene vytvoril dve skupiny osôb - skupinu tých, ktorí požiadali o prevod bytu a stali sa ich vlastníckmi, a skupinu tých, ktorí stratili po novele možnosť nadobudnúť takýmto spôsobom byt do svojho vlastníctva. Tým malo byť porušené ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy.

Priamou diskrimináciou je právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria. Ústavný súd hodnotí porušenie rovnosti hlavne v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody (rovnosť pridružená, akcesorická). Naznačuje to text ústavy čl. 12 ods. 2: „Základné práva a slobody sa zaručujú... bez ohľadu na...“ a vyplýva to z dôležitosti ochrany slobody pred štátom. Princípy zákazu diskriminácie a rovnosti ľudí nie sú spravidla chránené same osebe, ale len v súvislosti s porušením iného základného práva a slobody.

V okolnostiach danej veci ústavný súd aplikoval na diskrimináciu tento ústavnoprávny test, teda nachádzal odpovede na túto množinu otázok:

(1) Došlo k vyčleneniu *porovnateľného* jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom *základných práv a slobôd*,

(2) a to na základe *kvalifikovaného* kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,

(3) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine

(4) a uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah?

Napadnutou novelou skutočne došlo k vytvoreniu dvoch skupín osôb (bod 1 testu). Ak by malo ísť o diskrimináciu, muselo by byť s rôznymi skupinami osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii, zaobchádzané rozdielnym spôsobom, a to na základe kvalifikovaného kritéria (zakázaného dôvodu), pričom pre takéto rozdielne zaobchádzanie neexistuje objektívny alebo rozumný dôvod. Na zistenie diskriminácie je v prvom rade nutné určiť cieľ porovnávania - komparátor (spoločný menovateľ), pričom týmto cieľom je dôvod, prečo by mali byť dve skupiny osôb vôbec porovnateľné. V predmetnej veci je komparátorom možnosť vzniku nároku na odkúpenie štátneho bytu a porovnateľnými skupinami sú jednak skupina pôvodných nájomníkov bytov, ktoré boli neskôr zákonom vylúčené z povinného odpredaja, pričom títo nájomníci stihli požiadať o odpredaj, a skupina nájomníkov štátnych bytov vo všeobecnosti. Ústavný súd musel zistiť, či nová skupina je neústavne diskriminovaná voči týmto skupinám. [Porovnaj: Bobek, M. Boučková, P., Kühn, Z. (eds.) Rovnost a diskriminace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007].

V posudzovanej veci nemohlo dôjsť k diskriminácii vo vzťahu k niektorému zo základných práv alebo slobôd, pretože právo žiadať o odkúpenie bytu nie je základným právom. Došlo síce k vytvoreniu dvoch skupín osôb, ale nie vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom niektorého základného práva alebo slobody (bod 1 testu). Tu možno prisvedčiť argumentom národnej rady a vedľajšieho účastníka. Argumentácia nálezom sp. zn. PL. ÚS 26/00 však s prerokúvanou vecou nesúvisí, pretože tam išlo o porovnávanie dvoch skupín vlastníkov, nie skupín nájomníkov.

Zákonodarca taktiež nerozlišoval novú skupinu voči uvedeným porovnateľným skupinám na základe kvalifikovaného kritéria, teda na základe pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického, či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetok a rod alebo podobného statusu (bod 2 testu).

Nad rámec predchádzajúceho testu ústavný súd uvádza, že v predmetnom prípade ústavný súd aplikoval klasický prístup k diskriminácii, ktorý je založený na komponentoch akcesority (PL. ÚS 14/98, PL. ÚS 4/97, PL. ÚS 18/97, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 10/02, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 38/04) a kvalifikovaného kritéria (PL. ÚS 8/04), aj keď možno predpokladať, že navrhovateľ mal na mysli neakcesorickú rovnosť, pretože ako referenčnú ústavnú normu sa snažil vyčleniť poslednú vetu čl. 12 ods. 2 ústavy. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je však integrálne, previazané, tvoriace ucelenú právnu normu, pričom je na interpretácii ústavného súdu, akým typom rovnosti bude posudzovať spornú právnu úpravu. Ústavný súd však najprv aplikuje klasický test rovnosti. V európskej konštitucionalistike sa občas ustupuje z týchto pozícií a súdy ústavného typu preskúmavajú aj skutočnosť, či nedošlo k porušeniu rovnosti bez vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo či nedošlo k porušeniu rovnosti na základe iného, než kvalifikovaného kritéria. Súdy tak vlastne skúmajú odôvodnenosť, priam koncepcnosť danej právnej úpravy v kontexte rýdzeho princípu rovnosti. V predmetnej veci by mohlo byť quasi - akcesorickým právom právo (nárok) požiadať o odkúpenie bytu. Iným postavením, statusom by mohlo byť postavenie v skupine, ktorá nestihla požiadať o odkúpenie bytu. Napadnuté ustanovenie by však prešlo aj takýmto intenzívnym testom rovnosti, pretože vznik novej skupiny voči obidvom porovnávaným skupinám nebol arbitrárny - bol odôvodnený. Zákonodarca, resp. vláda odôvodnila vyňatie danej skupiny bytov z možnosti ich odkúpenia nutnosťou ubytovávať armádu, políciu, lekárov, sociálnych pracovníkov a pracovníkov národných parkov (dôvodová správa k návrhu zákona č. 151/1995 Z. z. a k návrhu zákona č. 158/1998 Z. z.) resp. tým, že niektoré byty boli za trhovú cenu nadobudnuté do vlastníctva štátu podľa zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov za účelom ubytovania pracovníkov (dôvodová správa k návrhu zákona č. 158/1998 Z. z.). To je akceptovateľný verejný záujem vylučujúci arbitrárnosť napadnutého ustanovenia. Možno ešte doplniť, že podľa § 29a ods. 1 druhej vety i. f. zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov po novele zákonom č. 367/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 367/2004 Z. z.“) obec nemá povinnosť previesť byt, na ktorý sa nevzťahovala povinnosť previesť vlastníctvo bytu podľa § 29 ods. 3 zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov a vlastníctvo

tohto bytu prešlo na obec podľa osobitného predpisu. Podľa dôvodovej správy k citovanej novele obec nemá mať povinnosť previesť byt, ak vlastníctvo bytu prešlo na obec v súvislosti s decentralizáciou verejnej správy. Možnosť zachovať si tieto byty na verejné ciele teda pokračuje aj po prevode na verejnoprávny subjekt - obec.

Napokon, arbitrárnosť je silne oslabená aj tým, že štát tu disponuje so svojim vlastníctvom.

Navrhovateľ z hľadiska rovnosti ďalej namieta, že k rovnakému znevýhodneniu ako dochádza medzi novou a prvou porovnateľnou skupinou dochádza aj medzi novou skupinou nájomníkov a skupinou nájomníkov „rozpočtových organizácií obcí, ktorých bytový fond nie je napadnutým ustanovením chránený“. Tento argument neobstojí v teste porovnávacieho kritéria - komparátoru. Naším komparátorom je možnosť odkúpiť si štátny byt, nie možnosť odkúpiť si byt vo verejnom vlastníctve. Situáciu domnele poškodených nájomníkov nemožno porovnávať so situáciou nájomníkov v uvedených obecných bytoch, pretože štát vyčlenil časť bytov vo verejnom záujme pre plnenie funkcií štátu, čo sa prirodzene nemôže vzťahovať na obce. Uvedené byty tiež nie sú vhodné na komparáciu, pretože vzhľadom na rozmanitosť obcí, resp. ich rozpočtových organizácií, je obtiažne uchopiť a generalizovať na účely porovnania takéto byty. Taktiež podľa § 29a ods. 1 druhej vety i. f. zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov po novele zákonom č. 367/2004 Z. z. obec nemá povinnosť previesť byt, na ktorý sa nevzťahovala povinnosť previesť vlastníctvo bytu podľa § 29 ods. 3 a vlastníctvo tohto bytu prešlo na obec podľa osobitného predpisu Navyše režim odpredaja obecných bytov je samostatný, upravený v § 29a zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov. Ustanovenie § 29a ods. 1 zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov znie: „(1) Obec je povinná s nájomcom bytu uzavrieť zmluvu o prevode vlastníctva bytu do dvoch rokov odo dňa, keď nájomca požiada o prevod vlastníctva bytu podľa tohto zákona v dome, v ktorom požiada o prevod vlastníctva najmenej 50 % nájomcov bytov. Túto povinnosť obec nemá, ak nájomcom bytu je právnická osoba, ak ide o byt v rodinnom dome alebo ak ide o byt, na ktorý sa nevzťahovala povinnosť previesť vlastníctvo bytu podľa § 29 ods. 3 a vlastníctvo tohto bytu prešlo na obec podľa osobitného predpisu.“

Z argumentu, že k znevýhodneniu dochádza aj medzi novou skupinou nájomníkov a skupinou nájomníkov „rozpočtových organizácií obcí, ktorých bytový fond nie je napadnutým ustanovením chránený“, navrhovateľ navyše dovodzuje, že vlastník - štát, by v druhovo rovnakej veci mal iný zákonný obsah vlastníckych práv ako iný vlastník - obec. Z (ne)rovnosti medzi nájomníkmi odvodil nerovnosť medzi vlastníkmi. Navrhovateľ tvrdí, že obce sú znevýhodnené, pretože tie sú povinné odpredať všetky dané byty a štát nie, čím chce dosiahnuť, aby aj štát bol povinný odpredať vyčlenené štátne byty. To, ako bolo už uvedené, medzičasom nezodpovedá úplne skutočnosti, pretože podľa § 29a ods. 1 druhej vety i. f. zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov obec nemá povinnosť previesť byt, na ktorý sa nevzťahovala povinnosť previesť vlastníctvo bytu podľa § 29 ods. 3 a vlastníctvo tohto bytu prešlo na obec podľa osobitného predpisu (pozn. ide vlastne o tie byty, ktoré si pôvodne vyčlenil štát). Okrem spomínanej neporovnateľnosti tu možno oponovať celkovou rozdielnosťou odpredaja obecných a štátnych bytov, pričom táto rozdielnosť je podmienená odlišnou transformáciou bytového vlastníctva, decentralizáciou a verejným záujmom štátu zachovať si niektoré byty. Obce sú povinné odpredávať v odlišnom režime (§ 29a zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov) na požiadanie časť bytov v ich vlastníctve (nie však pôvodne už štátom vyčlenené byty – decentralizácia), pričom tieto byty na ne previedol štát, a tak má byť podporená privatizácia bytov a trhové hospodárstvo (čl. 55 ústavy). S ostatnými bytmi obec nakladá ako slobodný vlastník (pozri ustanovenie § 29a ods. 3 zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov: „Ustanovenia odsekov 1 a 2 sa nevzťahujú na byty a ateliéry v domoch postavených po 1. júni 1998 z rozpočtu obce alebo z prostriedkov Štátneho fondu rozvoja bývania.“)

Štát sa taktiež zaviazal, že na požiadanie odpredá časť štátnych bytov. Vyčlenil však z nich skupinu bytov, ktoré potrebuje na plnenie svojich funkcií. Z uvedeného je zrejmé, že tu vôbec nemožno aplikovať kritérium rovnosti obsahu vlastníckeho práva vo vzťahu k povinnosti odpredaja.

Ústavný súd na podporu svojej argumentácie v danom prípade poukazuje aj na rozhodnutia súdov iných štátov, konkrétne rozhodnutia Najvyššieho súdu Estónskej

republiky (Riigikohus) a Ústavného súdu Českej republiky, ktoré rozhodovali prípady vykazujúce relevantné podobnosti, ale i zásadne rozdiely s prerokúvanou vecou.

Ústavná komora Najvyššieho súdu Estónskej republiky rozhodovala o súlade novely zákona o reforme vlastníctva s čl. 10 a čl. 12 (princíp rovnosti) estónskej ústavy. Podľa pôvodného znenia zákona bol oprávneným žiadať vrátenie alebo kompenzáciu ilegálne vyvlastneného majetku aj manžel potomka pôvodného vlastníka, ak už toto dieťa nežije. Novela zákona neskôr vyčlenila manžela potomka spomedzi oprávnených, pričom táto zmena sa nevzťahovala na tých manželov, ktorí už boli deklarovaní za oprávnených podľa pôvodného znenia zákona a ich žiadosti bolo vyhovené, no vzťahovala sa na tých, ktorí podali žiadosť a vyhovené im nebolo. Najvyšší súd rozhodnutím 3-4-1-2-99 zo 17. marca 1999 (pozri [www.nc.ee](http://www.nc.ee), [www.codices.coe.int](http://www.codices.coe.int)) vyhovel navrhovateľovi a deklaroval, že napadnuté ustanovenia sú nulitné a neplatné. V odôvodnení uviedol, že každý má právo na legitímne očakávanie, že právne „sľuby“ budú uplatnené voči osobám, ktoré už začali vykonávať svoje právo. Osoby, ktoré požiadali o navrátenie alebo kompenzáciu protiprávne vyvlastneného majetku, mali právo predpokladať, že ich žiadosti bude vyhovené podľa práva aplikovateľného v čase, keď podali žiadosť. V prípade Estónska bolo porušené legitímne očakávanie, pretože zákonodarca zasiahol tých, ktorí už podali žiadosť o navrátenie majetku. V ústavným súdom prerokúvanom prípade boli práva tých, ktorí stihli podať žiadosť, zachované.

Ústavný súd Českej republiky rozhodoval o zrušení novely Občianskeho zákonníka pre rozpor s čl. 1 Ústavy Českej republiky (princíp právneho štátu) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (pokojné užívanie vlastníckeho práva). Právnické osoby, ktoré mali právo trvalého užívania k štátnym pozemkom, mohli do určitého termínu požiadať o bezplatnú zmenu uvedeného práva na právo vlastnícke. Napadnutou novelou, ktorá sa stala účinnou deň pred uplynutím stanoveného termínu, zrušil zákonodarca možnosť zmeny práva trvalého užívania na vlastnícke právo aj pre tie právnické osoby, ktoré o zmenu požiadali. Ústavný súd Českej republiky nálezom sp. zn. PL. ÚS 2/02 z 9. marca 2004 napadnutú novelu pre porušenie princípu právnej istoty a ochrany dôvery v právo svojvoľným zásahom zákonodarcu zrušil.

Zákonodarca taktiež porušil legitímne očakávanie vlastníckeho práva v zmysle čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V prípade Českej republiky išlo o typ právneho vzťahu (právo trvalého užívania), ktorý sa veľmi približoval vlastníckemu právu na rozdiel od nájomného vzťahu v prerokúvanom prípade. Ba čo viac, termín prevodu bol dopredu určený a dotknuté boli právnické osoby, ktoré o vlastnícke právo požiadali. Legitímne očakávanie teda bolo omnoho intenzívnejšie ako v prerokúvanom prípade.

Ústavný súd napokon konštatuje, že vzhľadom na formuláciu ustanovení § 29 ods. 2 a 3 zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov sa zrušenie povinnosti odpredať byt môže týkať aj družstevných bytov vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov. Pretože navrhovateľ smeroval svoju argumentáciu hlavne na štátne byty, ústavný súd sa osobitne nezaoberal ústavnosťou zrušenia povinnosti družstva odpredať družstevný byt vo vnútornom kúpeľnom území a území národných parkov.

Podľa dôvodových správ k zákonu č. 151/1995 Z. z. a zákonu č. 158/1998 Z. z., ktoré, ako už bolo uvedené, obsahovali napadnuté ustanovenie, účelom týchto noviel bolo vyčleniť časť štátnych bytov z možnosti povinného odpredaja, pretože štát si ich chcel zachovať pre plnenie verejných funkcií. To samozrejme nič nemení na skutočnosti, že podľa textu zákona bytové družstvá nemajú povinnosť danú kategóriu bytov odpredať. Takto to vníma aj právna prax, o čom svedčí aj citovaná právna veta už uvedeného judikátu najvyššieho súdu sp. zn. 2 Cdo 48/01. Vzhľadom na skutočnosť, že navrhovateľ smeroval svoju argumentáciu špeciálne na štátne byty (porovnaj napríklad argument nerovnosti vlastníckeho práva medzi štátom a obcami), s ohľadom na účel právnej úpravy vyjadrený v dôvodových správach noviel, vzhľadom na argumentáciu navrhovateľa zameranú na nerovnosť medzi nájomníkmi, ktorí stihli, resp. nestihli požiadať o odkúpenie bytov, a nie na iné nerovnosti, a napokon s ohľadom na argumentáciu ústavného súdu o možnosti štátu disponovať so svojím vlastníctvom, ústavný súd sa nezaoberal osobitne ústavnosťou zrušenia povinnosti družstiev odpredať družstevné byty vo vnútornom kúpeľnom území a na území národných parkov. Z uvedených dôvodov ústavný súd nepovažuje otázku ústavnosti vyčlenenia družstevných bytov vo vnútornom kúpeľnom území a území

národných parkov za res iudicata v zmysle § 24 písm. a) zákona o ústavnom súde. Poznamenáva však, že zákonodarca by v budúcnosti mohol formulovať uvedené pravidlá vo vzťahu k družstevným bytom zreteľnejšie.

Zo všetkých uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia.

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

V Košiciach 6. februára 2008