



**Maroš Žilinka**  
**generálny prokurátor Slovenskej republiky**

Bratislava 10. júna 2024  
sp. zn. 1 GÚp 21/23/1000-8

**Ústavný súd Slovenskej republiky**  
Hlavná č. 110  
**042 65 Košice**

**N á v r h**  
**na začatie konania o súlade právnych predpisov**  
**podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky**

**Navrhovateľ:** generálny prokurátor Slovenskej republiky  
Maroš Žilinka

**Účastník konania,**  
**proti ktorému návrh smeruje:** Národná rada Slovenskej republiky

**Vedľajší účastník konania:** vláda Slovenskej republiky

**Napadnutý právny predpis:** § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 364/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**Ustanovenia Ústavy**  
**Slovenskej republiky**  
**a medzinárodných zmlúv,**  
**s ktorými je napadnutý**  
**právny predpis v rozpore:**

s čl. 1 ods. 1, čl. 7a, čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

1. ako procesne legitimovaný navrhovateľ podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (*d'alej len „ústava“*) a § 74 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 314/2018 Z. z.“*) podávam podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy

### ***návrh na začatie konania o súlade***

- § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 364/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej aj „napadnuté ustanovenie“*) s **čl. 1 ods. 1, čl. 7a, čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 ods. 1 Dodatočného protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (*d'alej len „dodatkový protokol“*).
2. Napadnuté ustanovenie, svojou povahou prechodné ustanovenie, bolo do pôvodného textu zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej aj „zákon č. 474/2005 Z. z.“*) inkorporované zákonom č. 364/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej aj „zákon č. 364/2022 Z. z.“*).
  3. Zákon č. 364/2022 Z. z. nadobudol účinnosť 1. decembra 2022.
  4. Podstata nesúlady napadnutého ustanovenia s ústavou a dodatkovým protokolom spočíva v porušení zákazu retroaktivity právnych noriem, v dôsledku čoho dochádza k neprípustnému a neodôvodnenému zásahu do právneho postavenia subjektov, ktoré uzavreli s Úradom pre Slovákov žijúcich v zahraničí (*d'alej aj „úrad“*) zmluvu o poskytovaní dotácií z rozpočtu úradu (*d'alej len „dotačná zmluva“*) pred dňom nadobudnutia účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z.
  5. Zákomom č. 364/2022 Z. z. sa totiž zavádza proces priznávania dotácie na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti (*d'alej aj „investičná dotácia“*) s osobitnými podmienkami pre priznávanie dotácie na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti, ktorej výška presahuje sumu 50 000 eur (*d'alej aj „osobitná investičná dotácia“*), ktorý bol dovtedy zákonnej úprave neznámy. Zákonodarca pritom splnenie podmienok pre priznanie osobitnej investičnej dotácie vyžaduje spätne aj na dotačné zmluvy uzavreté pred 1. decembrom 2022. Neuzatvorenie dodatkov k dotačným zmluvám obsahujúcich nové podmienky, a to z dôvodu na strane príjemcu, zákonodarca sankcionuje neposkytnutím mu ďalších dotácií pro futuro.
  6. Argumentácia návrhu sa opiera o poznatky z teórie práva a právnej jurisprudencie, ako aj o judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (*d'alej len „ústavný súd“*) či Ústavného súdu Českej republiky. Významný zdroj informácií o priznávaní dotácií predstavujú správy

o štátnej politike starostlivosti o Slovákov žijúcich v zahraničí a o poskytnutej štátnej podpore Slovákom žijúcim v zahraničí (*d'alej len „správa o činnosti“*), ktoré boli každoročne predkladané vláde Slovenskej republiky (*d'alej len „vláda“*) v zmysle uznesenia vlády č. 438 z 24. apríla 2002 (bod B.1) a od roku 2006 sú vládou predkladané Národnej rade Slovenskej republiky (*d'alej len „národná rada“*) podľa ustanovenia § 3 ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z. Okrem toho, od roku 2012 je úprava poskytovania dotácií predmetom vnútorných predpisov úradu, a to smerníc o poskytovaní dotácií a nadväzujúcich metodických pokynov o poskytovaní dotácií.

## ODÔVODNENIE

### I.

#### K PRIJATIU A OBSAHU NAPADNUTEJ PRÁVNEJ NORMY

7. Dňa **26. augusta 2022** bol doručený do podateľne národnej rady návrh desiatich poslancov vládnej koalície (*d'alej len „navrhovatelia“*) na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (*d'alej len „návrh zákona“*). Návrhu zákona bolo pridelené číslo parlamentnej tlače 1188.
8. Navrhovatelia prijatie návrhu zákona odôvodnili všeobecným konštatovaním, že: *„Cieľom návrhu zákona je spresniť doterajšiu dlhodobú prax Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí v podobe výslovného splnomocnenia tohto úradu v zákone na poskytovanie dotácií na investičné projekty, ktorými sú dotácie na kúpu nehnuteľností určených na zriadenie kultúrnych centier, športových stredísk, školských zariadení alebo centier duchovného života Slovákov žijúcich v zahraničí, prípadne na rekonštrukciu takýchto už existujúcich zariadení.“* Podľa znenia ustanovenia § 6 ods. 2 v návrhu zákona bolo možné dotáciu poskytnúť aj na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti žiadateľovi, ktorý má vlastnícke právo k nehnuteľnosti, nadobudne vlastnícke právo k nehnuteľnosti z takto poskytnutej dotácie alebo má právo užívať nehnuteľnosť, avšak len za podmienky, že sa žiadateľ v zmluve zaviazal toto právo nezmeniť najmenej 50 rokov **od podania žiadosti o poskytnutie dotácie**. Navrhovatelia mali za to, že dotácie sú koncipované spôsobom, aby dlhodobo slúžili komunite Slovákov žijúcich v zahraničí a je žiaduce, aby podporené projekty boli trvalo udržateľné na tento účel. Obdobie 50 rokov navrhovatelia považovali za minimálny čas, počas ktorého musí nehnuteľnosť slúžiť na aktivity zamerané na podporu Slovákov žijúcich v zahraničí v oblastiach vzdelávania, vedy a výskumu, kultúry, médií a v informačnej oblasti. Tým sa malo zamedziť získavaniu špekulatívnych dotácií na nehnuteľnosti, ktoré by síce krátko poslúžili krajskej komunite, ale príjemca dotácie by po niekoľkých rokoch mohol s nehnuteľnosťou nakladať bez obmedzení.
9. Návrh zákona doručený národnej rade neobsahoval žiadne prechodné ustanovenia.

10. Návrh zákona bol prerokovaný v **prvom čítaní 21. septembra 2022** na 72. schôdzi národnej rady. Národná rada uznesením č. 1613 rozhodla o tom, že návrh zákona prerokuje v druhom čítaní a pridelila návrh zákona na prerokovanie ústavnoprávnemu výboru národnej rady a zahraničnému výboru národnej rady, ktorý zároveň určila za výbor gestorský. Taktiež určila lehotu na jeho prerokovanie v druhom čítaní vo výbore do 30 dní a v gestorskom výbore do 32 dní od dňa jeho pridelenia.
11. Ústavnoprávny výbor národnej rady prerokoval návrh zákona na svojej 136. schôdzi **14. októbra 2022** a prijal uznesenie č. 598. Podľa jeho obsahu návrh zákona schválil so zmenami a doplnkami uvedenými v prílohe tohto uznesenia. Návrh zákona prerokoval aj zahraničný výbor národnej rady 19. októbra 2022, ktorý toho istého dňa prijal uznesenie č. 101, ktorým ako gestorský výbor schválil spoločnú správu o prerokovaní návrhu zákona (č. 1188a) a poveril konkrétneho poslanca, aby na schôdzi národnej rady informoval o výsledku rokovania gestorského výboru a pri rokovaní o návrhu zákona predkladal návrhy podľa zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (*d'alej len „zákon č. 350/1996 Z. z.“*).
12. Návrh zákona bol prerokovaný v druhom čítaní na 75. schôdzi národnej rady **20. októbra 2022**. V jeho priebehu bol prednesený pozmeňujúci a doplňujúci návrh viacerých koalíčných poslancov národnej rady, ktorý okrem iného obsahoval v bode 5 aj návrh prechodných ustanovení (§13a ods. 1 a 2). V prvom rade sa týmto pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom sledovala zmena ustanovenia § 6 návrhu zákona. Spočívala v zmiernení podmienok na poskytovanie investičných dotácií – podmienka 50-ročnej viazanosti žiadateľa dotácie na účel dotácie sa mala vzťahovať len na dotácie poskytnuté v sume vyššej ako 50 000 eur. Zakotvením prechodných ustanovení sa sledovala väčšia právna istota pre adresátov právnej normy. Konkrétne dôvodili, že sa zavádza *„tzv. nepravá retroaktivita, čo znamená, že nedokončené postupy udeľovania dotácií sa budú spravovať už novým zákonom. Rovnako aj dotačné zmluvy s prihliadnutím na ich obsah sa budú posudzovať podľa nového zákona. Nakoniec, ak z dôvodu na strane príjemcu dotácie nedôjde k úprave jestvujúcej dotačnej zmluvy, Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí mu neposkytne dotáciu až do doby, kým si nezosúladi svoje dotačné zmluvy s novým zákonom.“*
13. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh koalíčných poslancov národnej rady k návrhu zákona bol schválený.
14. Po ukončení druhého čítania bol návrh zákona uznesením národnej rady č. 1739 v znení schváleného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu schválený v **treťom čítaní 20. októbra 2022** a postúpený do redakcie.
15. Zákon bol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky **9. novembra 2022** (č. 364/2022 Z. z.) a účinnosť nadobudol **1. decembra 2022**.

16. Zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 364/2022 Z. z. (ďalej len „zákon č. 474/2005 Z. z.“) obsahuje prechodné ustanovenie v nasledujúcom znení:

**„§ 13a**

***Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. decembra 2022***

*(1) Ustanovenia § 6 účinné od 1. decembra 2022 sa vzťahujú aj na konania o poskytnutí dotácie začaté pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. Písomné zmluvy o poskytnutí dotácie uzatvorené do 1. decembra 2022 sa s prihliadnutím na ich obsah posudzujú podľa ustanovení účinných od 1. decembra 2022.*

*(2) Úrad je povinný uviesť zmluvy, ktoré boli uzavreté pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona a majú charakter dotačných zmlúv podľa § 6 ods. 2, ak na ich základe bola poskytnutá dotácia, do súladu s týmto zákonom do 28. februára 2023. Ak sa tak nestane z dôvodu na strane príjemcu takejto dotácie, príjemcovi sa neposkytne ďalšia dotácia podľa § 6 až do uvedenia zmluvy podľa § 6 ods. 6 do súladu s týmto zákonom.“*

17. Ustanovenie § 6 zákona č. 474/2005 Z. z., ktoré je úzko prepojené s napadnutým ustanovením, aktuálne znie:

**„§ 6**

***Poskytovanie dotácie***

*(1) Ako súčasť štátnej podpory Slovákov žijúcich v zahraničí môže úrad poskytnúť dotáciu na účely financovania aktivít zameraných na podporu Slovákov žijúcich v zahraničí v oblastiach podľa § 5 ods. 1.*

*(2) Dotáciu možno poskytnúť aj na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti žiadateľovi, ktorý má vlastnícke právo k nehnuteľnosti alebo nadobudne vlastnícke právo k nehnuteľnosti z takejto poskytnutej dotácie. Nehnuteľnosť, na ktorej kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu bude poskytnutá dotácia podľa prvej vety, musí byť využívaná v súlade s oblasťou poskytnutia dotácie podľa § 5 ods. 1 najmenej 50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie.*

*(3) Dotáciu podľa odseku 2 možno poskytnúť vo výške najviac 5 000 000 eur. Podmienka podľa odseku 2 sa vzťahuje na dotácie, ktorých celková výška presiahne sumu 50 000 eur, a to aj v prípade, ak sa opakovane žiada o dotáciu na tú istú aktivitu.*

*(4) Dotácia sa poskytuje na základe písomnej žiadosti, ktorá obsahuje najmä*

*a) osobné údaje o žiadateľovi v rozsahu,*

*1. ak ide o fyzickú osobu, meno a priezvisko, dátum narodenia, štátna príslušnosť, adresa pobytu,*

*2. ak ide o právnickú osobu, názov, sídlo a údaje o štatutárnom orgáne v rozsahu podľa prvého bodu,*

*b) účel použitia požadovanej dotácie,*

- c) *názov a popis aktivity, na ktorú sa dotácia žiada,*
- d) *výšku požadovanej dotácie a spôsob jej využitia,*
- e) *celkový položkový rozpočet a návrh finančného zabezpečenia aktivity, na ktorú sa požaduje dotácia,*
- f) *doklad alebo doklady preukazujúce právny vzťah žiadateľa k nehnuteľnosti podľa odseku 2, ak žiadateľ žiada o dotáciu podľa odseku 2.*

*(5) Úrad pri rozhodovaní o poskytnutí dotácie posudzuje najmä to, či*

- a) *dotácia bude smerovať do oblastí podľa § 5 ods. 1 a či poskytnutie dotácie nie je v rozpore so zásadami štátnej podpory podľa § 5 ods. 2,*
- b) *suma poskytnutej dotácie je úmerná prospechu, ktorý pravdepodobne prinesie aktivita, na ktorú sa dotácia poskytuje.*

*(6) Dotácia sa žiadateľovi poskytuje na základe písomnej zmluvy.*

*(7) Zmluva podľa odseku 6 obsahuje najmä*

- a) *údaje o zmluvných stranách; ak ide o žiadateľa, v rozsahu podľa odseku 4 písm. a),*
- b) *účel a výšku poskytnutej dotácie,*
- c) *podmienky použitia dotácie,*
- d) *spôsob kontroly použitia dotácie a plnenia zmluvných podmienok,*
- e) *sankcie za porušenie zmluvných podmienok,*
- f) *podmienky vrátenia dotácie alebo jej časti,*
- g) *spôsob zabezpečenia podmienky poskytnutia dotácie podľa odseku 2 druhej vety v prípade smrti, zániku alebo zrušenia príjemcu dotácie.*

*(8) Dotáciu možno použiť len na účel, na ktorý bola poskytnutá. Na poskytnutie dotácie nie je právny nárok.*

*(9) Na konanie o poskytnutí dotácie sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.“.*

## II.

### K PODNETOM

#### NA VYUŽITIE ÚSTAVNÉHO OPRÁVNENIA GENERÁLNEHO PROKURÁTORA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

18. Dňa 21. júna 2023 predseda Svetového združenia Slovákov v zahraničí avizoval generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky (*d'alej len „generálny prokurátor“*) prijatie retroaktívnych kritérií v zákone č. 364/2022 Z. z., v dôsledku čoho, podľa jeho názoru, došlo k diskriminácii subjektov, ktorým boli priznané dotácie pred 1. decembrom 2022. Ako dôkaz pripojil list Slovensko-českého klubu, z. s. zo 7. marca 2023. Vyplýva z neho, že Slovensko-český klub, z. s. zriadil v roku 2014 Slovenský dom v Prahe, a to aj z dotácie úradu vo výške 333 000 eur (cca 40 % nákladov na jeho zriadenie), pričom sa zaviazal vykonávať činnosť v prospech slovenskej menšiny najmenej 20 rokov. Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z. orgány Slovensko-českého klubu, z. s.

prijali uznesenie, ktorým vylúčili postup podľa § 13a ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z. (uzavrieť dodatok k zmluve s novou dobou užívania nehnuteľnosti v trvaní najmenej 50 rokov), hoci ex lege im nebude môcť byť v budúcnosti poskytnutá akákoľvek dotácia zo strany Slovenskej republiky. Slovensko-český klub, z. s. v liste konštatuje, že „*podľa nášho hlbokého presvedčenia je vylúčenie Slovensko-českého klubu, z. s. spomedzi oprávnených príjemcov dotácií diskriminačné, a to na základe retroaktívne uplatňovaného kritéria. Slovensko-český klub, z. s. postupoval pri podpise zmlúv v dobrej viere, v súlade so zákonom i vôľou štátu vyjadrenou podpisom zmluvy zo strany predsedu Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí... Pretože je teda táto novela zákona podľa nášho právneho názoru protiústavná a vynucovanie podpisu jednostranne nevýhodného dodatku k zmluvám pod hrozbou majetkovej či nemajetkovej ujmy (vylúčenia z dotačného procesu) samo o sebe hraničí s viacerými právnymi kvalifikáciami, budeme sa brániť i právnou cestou.*“.

19. Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (*d'alej len „ministerstvo“*) vo svojom stanovisku č. 042410/2023-LEG1-2 z 10. augusta 2023 vyžiadaným Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky (*d'alej len „generálna prokuratúra“*) prezentovalo, že prechodné ustanovenia § 13a zákona porušujú zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, na ktorý poukazuje vo svojich judikátoch aj Ústavný súd Slovenskej republiky a právna teória.
20. Ministerstvo v tomto stanovisku ďalej uviedlo: „*S poukazom na judikáty Ústavného súdu Slovenskej republiky a právnu teóriu v danom prípade zákon ustanovením § 13a dodatočne a pozmeňujúco zasiahol do už uzavretých zmluvných práv a povinností, a to povinnosťou uzavrieť dodatok k dotačnej zmluve, ktorým sa má zabezpečiť podmienka užívania nehnuteľnosti v súlade s § 6 ods. 2 zákona po dobu najmenej 50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie. Zákon tak pôsobí pre minulú dobu, nemodifikuje obsah už vzniknutého zmluvného vzťahu do budúcnosti, ale spätne mení obsah práv a povinností prijímateľov dotácií a neuznáva nadobudnuté práva prijímateľov dotácií založené uzatvorením dotačných zmlúv. Ustanovenie, na základe ktorého je úrad povinný uviesť zmluvy uzatvorené pred 1. decembrom 2022 do súladu s novelou zákona, je retroaktívne a v rozpore s požiadavkou právnej istoty, keďže zasahuje do práv a povinností príjemcov dotácií, ktoré boli dohodnuté v zmluve o poskytnutí dotácie uzavretej pred 1. decembrom 2022. Podľa § 13a ods. 2 novely zákona dochádza tiež k sankcionovaniu subjektov vo forme zákazu poskytnutia dotácie tým subjektom, ktoré neuzatvorili dodatok k dotačnej zmluve, a to tak, že sa mu neposkytne ďalšia dotácia.*“
21. Záverom označeného stanoviska ministerstvo dodáva, že vzhľadom na uvedené právne výhrady minister zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky listom č. 060949/2022-LEG1 z 26. októbra 2022 požiadal prezidentku Slovenskej republiky o posúdenie možnosti uplatnenia jej ústavnej kompetencie vrátiť novelu zákona národnej rade s pripomienkami podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy.
22. Nestalo sa tak a zákon č. 364/2022 Z. z. nadobudol účinnosť 1. decembra 2022.

III.  
Z HISTÓRIE POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ  
KRAJANSKÝM SPOLKOM A INŠTITÚCIÁM V ZAHRANIČÍ

23. Z dikcie ustanovenia § 13a ods. 1 druhá veta zákona č. 474/2005 Z. z. je zrejmé, že zákonodarca požaduje podľa nového ustanovenia § 6 ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z. posúdenie všetkých písomných zmlúv uzatvorených do 1. decembra 2022, t. j. bez akéhokoľvek spätného časového ohraničenia.
24. Z týchto dôvodov je pri preukazovaní nesúladu napadnutého ustanovenia s ústavou a dodatkovým protokolom nutné opísať históriu poskytovania dotácií Slovenskou republikou krajangským spolkom a organizáciám v zahraničí ako formy podpory inštitúcií zriadených na podporu národného povedomia a kultúrnej identity Slovákov žijúcich v zahraničí garantovanej čl. 7a ústavy.

**a) Obdobie do 31. decembra 2005**

25. Prvým formálnym zákonom, ktorý špecifikoval vzájomné vzťahy Slovenskej republiky a slovenských diaspór, upravoval postavenie, práva a povinnosti zahraničného Slováka, bol zákon č. 70/1997 Z. z. o zahraničných Slovákoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (*d'alej len „zákon č. 70/1997 Z. z.“*). Kompetencie v krajangskej agende patrili do portfólia viacerých štátnych orgánov. Ako koordinačné, koncepčné a metodické pracovisko štátnej správy pre Slovákov v zahraničí bol s účinnosťou od 1. januára 2002 v rámci štruktúry Úradu vlády Slovenskej republiky zriadený Generálny sekretariát pre zahraničných Slovákov (*bod A. 1 uznesenia vlády č. 1211 z 19. decembra 2001*).
26. Vyhodnocovanie žiadostí o dotácie patrilo do činnosti poradného orgánu Generálneho sekretariátu pre zahraničných Slovákov - Komisie pre schvaľovanie projektov na pomoc krajangským spolkom a organizáciám v zahraničí (*d'alej aj „komisia“*) (*bližšie napr. správa o činnosti za rok 2005, s. 1*).
27. Štatút komisie neupravoval podrobnejšie pravidlá udeľovania dotácií ani hodnotiace kritériá, podľa ktorých sa žiadosti o dotácie a súvisiace projekty posudzovali, resp. podľa ktorých by bolo možné objektívne a transparentne rozhodnúť (*bližšie napr. správa o činnosti za rok 2010*).

**b) Obdobie od 1. decembra 2006 do 30. novembra 2022**

28. Zákomom č. 474/2005 Z. z., ktorým bol nahradený zákon č. 70/1997 Z. z., došlo k presunu všetkých finančných, ľudských a materiálnych zdrojov dislokovaných po jednotlivých rezortoch a inštitúciách do jediného orgánu – Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí.
29. Zákon č. 474/2005 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2006, taxatívne ustanovil oblasti štátnej podpory Slovákov v zahraničí (§ 5) a špeciálne podmienky poskytovania dotácie (§ 6). Išlo o okolnosti, ktoré bol úrad povinný posúdiť pri rozhodovaní o poskytnutí



dotácie a o náležitosti zmluvy o poskytnutí dotácie. Zákon č. 474/2005 Z. z. týmto spôsobom len upresňoval podmienky, resp. náležitosti poskytovania dotácií a určoval základné zásady, ktorými sa úrad pri poskytovaní dotácie riadi (§ 6 ods. 3), pretože všeobecná úprava poskytovania dotácií bola predmetom ustanovenia § 8 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (*d'alej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“*) a s účinnosťou od 1. januára 2009 predmetom precíznejšieho ustanovenia § 8a zákona č. 523/2004 Z. z.

30. Podľa § 6 zákona č. 474/2005 Z. z., ktorý platil v nezmenenej podobe až do 30. novembra 2022, sa dotácia poskytovala na základe písomnej žiadosti obsahujúcej osobné údaje žiadateľa, účel použitia požadovanej dotácie, názov a popis aktivity, na ktorú sa dotácia žiadala, výšku požadovanej dotácie a spôsob jej využitia, celkový položkový rozpočet a návrh finančného zabezpečenia aktivity, na ktorú sa dotácia požadovala. Úrad pri rozhodovaní o poskytnutí dotácie posudzoval najmä to, či dotácia bude smerovať do taxatívne určených oblastí štátnej podpory, či poskytnutie dotácie nie je v rozpore so zásadami štátnej podpory a či suma poskytnutej dotácie je úmerná prospechu, ktorý pravdepodobne prinesie aktivita, na ktorú sa dotácia poskytuje. Zákonodarca súčasne ustanovil náležitosti písomnej zmluvy o priznaní dotácie.
31. Žiadosti o poskytnutie dotácií posudzovala medzirezortná dotačná komisia úradu - Komisia pre schvaľovanie projektov na pomoc krajským spolkom a organizáciám v zahraničí, ktorá odvodzovala svoje postavenie ešte z uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 438 zo dňa 24. apríla 2002, bod B.4. Štatút komisie neupravoval podrobnejšie pravidlá priznávania dotácií. Aj v tejto dobe boli poskytované investičné dotácie. Napríklad, v roku 2006 a 2007 bola dotáciou zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v celkovej sume 1,3 ml. Sk podporená 21. slovenská škola v Užhorode (*bližšie Koncepcia štátnej politiky starostlivosti o Slovákov žijúcich v zahraničí do roku 2015, s. 40*). Pokračovanie rekonštrukčných prác na tejto škole bolo dotované aj v ďalších rokoch, pričom v dotačnej zmluve sa mala krajská ukrajinská strana zaviazat' umožniť dlhodobé využívanie rekonštruovanej budovy na 25 rokov pre potreby školy s vyučovacím jazykom slovenským (*bližšie správa o činnosti za rok 2009, s. 21*).
32. Následná finančná kontrola Úradu vlády Slovenskej republiky už v roku 2009 kritizovala neexistenciu pravidiel a príslušných postupov pre udeľovanie dotácií (*bližšie napr. správa o činnosti za rok 2010*).
33. Na základe kontrolných zistení vydal úrad v januári 2012 vnútorný predpis č. 1/2012 - *Smernicu o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí (d'alej len „smernica č. 1/2012)*, ktorá nadobudla účinnosť 13. januára 2012. Išlo o prvý vnútorný predpis úradu upravujúci kritériá priznávania dotácií, na ktorý nadväzoval ďalší vnútorný predpis č. 8/2012 - Metodický pokyn predsedu Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí na rok 2012.

34. Smernica č. 1/2012 bola vydaná v súlade s § 8a ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. Podľa § 8a ods. 1 tretej vety zákona č. 523/2004 Z. z. v pôvodnom znení sa dotácie poskytujú len na základe osobitného zákona v rozsahu, spôsobom a za podmienok ním ustanovených **alebo ustanovených podrobnejšie iným všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným na jeho vykonanie**; tým nie sú dotknuté ustanovenia tohto zákona. **Poskytovateľ dotácie môže ustanovené podmienky podrobnejšie určiť, prípadne môže určiť ďalšie podmienky, ktorými sa zabezpečí maximálna hospodárnosť a efektívnosť použitia dotácie.** Poskytovateľ dotácie je povinný pri poskytnutí dotácie jednoznačne písomne vymedziť účel, na ktorý sa dotácia poskytuje.
35. Podľa čl. 4 ods. 5 smernice č. 1/2012 „*ak sa poskytnutie dotácie požaduje na výstavbu, podmienkou poskytnutia dotácie je vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku vrátane vlastníckeho práva alebo iného práva k stavbe a písomný záväzok prijímateľa, že nevykoná žiaden úkon smerujúci k prevodu vlastníckeho práva alebo zaťaženiu pozemku alebo nadobudnutej stavby najmenej po dobu pätnástich rokov od dokončenia výstavby, ani taká skutočnosť v stanovenej dobe nenastane inak ako právnym úkonom prijímateľa, najmä následkom výkonu správneho alebo súdneho rozhodnutia. Podmienkou poskytnutia dotácie je tiež písomný záväzok prijímateľa, že pozemok a dokončenú stavbu bude využívať na účel, na ktorý bola dotácia poskytnutá, najmenej po dobu pätnástich rokov od dokončenia stavby, inak je povinný dotáciu vrátiť. Úrad zároveň postupuje podľa článku 15 ods. 5 tejto smernice*“. Podobná podmienka platila aj pre prípad, ak sa poskytnutie dotácie požaduje na zmenu stavby alebo rekonštrukciu. Inak bol prijímateľ dotácie povinný dotáciu vrátiť (čl. 4 ods. 6 smernice č. 1/2012).
36. Druhým vnútorným predpisom v poradí upravujúcim poskytovanie dotácií bol vnútorný predpis č. 12/2015 – *Smernica o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí (ďalej len „smernica č. 12/2015“)* a naň nadväzujúci Metodický pokyn o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí (smernica č. 11/2015 z 30. septembra 2015).
37. Smernica č. 12/2015 bola nahradená vnútorným predpisom č. 2/2017 z 2. augusta 2017 – *Smernica o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí (ďalej len „smernica č. 2/2017“)*, ktorú podrobnejšie doplňovala Smernica č. 3/2017 z 2. augusta 2017 – Metodický pokyn o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí. Podľa čl. 4 ods. 7 písm. d) smernice č. 2/2017 podmienkou poskytnutia dotácie na zmenu alebo rekonštrukciu (nehnutel'nosti) právnickej osobe je písomný záväzok žiadateľa, že zmenenú alebo zrekonštruovanú stavbu (nehnutel'nosť) bude využívať na účel stanovený v dotačnej zmluve, a **to najmenej počas dvadsiatich rokov** od dokončenia zmeny alebo rekonštrukcie stavby (nehnutel'nosti), inak je povinný dotáciu vrátiť. V tomto období bola, napríklad, poskytnutá aj dotácia vo výške viac ako 2 000 000 eur na obnovu Lutherovho domu v Budapešti (*bližšie správa o činnosti za rok 2023, s. 6*), ktorú schválil predseda úradu 17. marca 2021 (*bližšie [www.uszz.sk](http://www.uszz.sk)*).

38. Smernica č. 2/2017 platila do 29. septembra 2021. Úrad ju nahradil vnútorným predpisom č. 23/2021 z 30. septembra 2021 – *Smernica o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí (ďalej len „smernica č. 23/2021“)*. Smernicu č. 23/2021 dopĺňa vnútorný predpis č. 24/2021 z 30. septembra 2021 - Metodický pokyn o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí. Podľa bodu 1.8 tohto metodického pokynu boli povinní žiadateľ (právnická osoba) o podporu v oblasti vzdelávania, vedy a výskumu a žiadateľ podľa bodu 2.6 (právnická osoba) o podporu v oblasti kultúry vo svojej žiadosti o poskytnutie dotácie na rekonštrukciu, výstavbu alebo prístavbu nehnuteľnosti garantovať, že nehnuteľnosť bude plniť účely pre Slovákov žijúcich v zahraničí **po dobu 40 rokov od ukončenia rekonštrukcie, ukončenia výstavby a realizácie prístavby**.
39. **Žiaden z uvedených vnútorných predpisov úradu nepôsobil retroaktívne, t. j. nemienil podmienky poskytovania dotácií pred nadobudnutím ich účinnosti.**

**c) Obdobie od 1. decembra 2022**

40. Smernica č. 23/2021 bola dodatkom č. 4 (vnútorný predpis č. 27/2022 z 8. decembra 2022) doplnená v časti podmienok a rozsahu poskytovania dotácií o nové odseky, podľa ktorých musí byť nehnuteľnosť, na ktorej kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu bude poskytnutá dotácia vo výške presahujúcej 50 000 eur, využívaná v súlade s účelom a oblasťou poskytnutia tejto dotácie **najmenej 50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie**. Dodatok č. 4 bol reakciou na zákon č. 364/2022 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 474/2005 Z. z.
41. Zákonom č. 364/2022 Z. z. bola ustanovená investičná dotácia (§ 6 ods. 2 a 3). Ide o dotáciu na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti pre žiadateľa, ktorý má vlastnícke právo k nehnuteľnosti alebo nadobudne vlastnícke právo k nehnuteľnosti z takto poskytnutej dotácie. Investičnú dotáciu možno poskytnúť vo výške najviac 5 000 000 eur. Nehnuteľnosť, na ktorej kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu bude poskytnutá dotácia, ktorej celková výška presiahne sumu 50 000 eur, a to aj v prípade, ak sa opakovane žiada o dotáciu na tú istú aktivitu, musí byť využívaná v súlade s oblasťou poskytnutia dotácie podľa § 5 ods. 1 najmenej 50 rokov **odo dňa poskytnutia dotácie** (osobitná investičná dotácia). Súčasne boli precizované náležitosti písomnej žiadosti o dotáciu a dotačnej zmluvy.

IV.  
TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

42. Z dikcie prechodného ustanovenia § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. je zrejmé, že zákonodarcia cieľi na spätné pôsobenie prijatého zákona č. 364/2022 Z. z. vo vzťahu k skôr uzavretým dotačným zmluvám, čo má charakter neprípustnej retroaktivity.

43. Napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 7a a čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 ods. 1 dodatkového dohovoru.

**a) Relevantná právna úprava**

44. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy *Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*

45. Podľa čl. 7a ústavy *Slovenská republika podporuje národné povedomie a kultúrnu identitu Slovákov žijúcich v zahraničí, podporuje ich inštitúcie zriadené na dosiahnutie tohto účelu a vzťahy s materskou krajinou.*

46. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy *každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.*

47. Podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu *každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.*

**b) K ústavným princípom právnej istoty**

48. Právny štát sa považuje za jednu zo základných hodnôt, na ktorých je postavená západná kultúra (*bližšie Krošlák, D. Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany, I. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2022, s. 11*).

49. K základným definičným znakom materiálneho právneho štátu patrí princíp právnej istoty (*bližšie rozhodnutia ústavného súdu II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 21/2014, PL. ÚS 12/2016*).

50. Princíp právnej istoty ako jeden z kľúčových princípov právneho štátu zahŕňa celý rad komponentov, ku ktorým patrí aj ochrana legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní (*bližšie rozhodnutia ústavného súdu I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015*) a zákaz (pravej) retroaktivity (*bližšie rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 9/2013*).

51. Pojem „pravá retroaktivita“ spoločne s pojmami „nepravá retroaktivita“ a „ochrana legálne nadobudnutých práv“ bezprostredne súvisí s intertemporalitou právnych noriem.

52. Intertemporalita v práve (*konflikt časovej pôsobnosti právnych noriem*) patrí k najzložitejším otázkam pri tvorbe novej právnej úpravy vo vzťahu k pôvodnej právnej

úprave (bližšie aj Koukal, P. *Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva*. In: *Právník*, 2016, č. 3, s. 233).

53. Vo všeobecnosti možno uviesť, že pri každej zmene právnej úpravy sa možno stretnúť s problematikou intertemporality právnych noriem (prechodné spolupôsobenie právnych noriem). Intertemporalita súvisí s kontinuitou (pretrvávaním) práva a rieši otázku, akým právom sa spravujú právne vzťahy, ktoré vznikli za účinnosti skoršej právnej normy, avšak realizujú sa (trvajú) aj za účinnosti novej (neskoršej) právnej normy, ktorá nahradila skoršiu právnu normu.
54. Spôsoby, ako riešiť intertemporalitu, sú rôzne. Najčastejším spôsobom riešenia procesných noriem je ich nepravá retroaktivita. „Vo všeobecnosti platí, že procesné normy sa aplikujú odo dňa ich účinnosti aj v prebiehajúcich konaniach (pokiaľ intertemporálna norma nestanovuje inak) a hmotnoprávne normy sa aplikujú len na vzťahy, ktoré vznikajú až odo dňa ich účinnosti (pokiaľ intertemporálna norma nestanovuje inak). Platí teda zásada okamžitej aplikability procesného predpisu na rozdiel od účinkov hmotnoprávnych noriem. Práve v týchto prípadoch zákonodarca pre účely urýchlenia nástupu účinkov novej hmotnoprávnej úpravy (temer pravidelne) zavádza tzv. nepravú retroaktivitu, t. j. výslovne stanovuje, že nová právna úprava sa vzťahuje aj na už existujúce právne vzťahy, avšak s tým, že do účinnosti novej právnej úpravy vzniknuté práva a povinnosti sa spravujú predchádzajúcou právnou úpravou, a teda sú novou právnou úpravou nedotknuté. Na rozdiel od toho sa pravá retroaktivita (spätnosť) pripúšťa iba výnimočne, keďže sa tým v zásade neprípustne zasahuje do už existujúcich právnych vzťahov“ (bližšie rozhodnutie ústavného súdu III. ÚS 359/2020).
55. Ako teda vyplýva zo súdnej judikatúry, pravá retroaktivita (pravá spätná účinnosť) nie je v slovenskom právnom poriadku prípustná (bližšie rozhodnutia ústavného súdu PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 49/03, I. ÚS 238/04, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 9/2013, PL. ÚS 6/2022). Aj Ústavný súd Českej republiky opakovane judikuje, že „je ústavnou notoriou, že zatiaľ čo pravá retroaktivita je zásadne neprípustná, v prípade retroaktivity nepravej je zásadou jej prípustnosť, ak ide o ustanovenie vhodné a potrebné k dosiahnutiu zákonného cieľa“ (bližšie napr. Pl. ÚS 1/20). Inými slovami, pri pravej retroaktivite platí zásada všeobecnej neprípustnosti, z ktorej existujú striktné obmedzené výnimky prípustnosti; pri nepravej retroaktivite naopak platí zásada všeobecnej prípustnosti, z ktorej existujú výnimky jej neprípustnosti (bližšie napr. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 51/2000, Pl. ÚS 38/06). Výnimky podliehajú testu proporcionality.
56. Ide o potvrdenie toho, že v demokratickom štáte vládnu zákony, nie subjektívne predstavy ľudí. Právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti, nie do minulosti. Z tohto všeobecného pravidla je však možné vyvodiť výnimky rôznej povahy a intenzity, odôvodnené mierou ospravedlnenia zásahov do už existujúcich právnych vzťahov, nachádzajúce sa na rozhraní pravej a nepravej retroaktivity.
57. Rozoznávaniu pravej a nepravej retroaktivity sa dlhodobo venuje tak právna teória, ako i súdna judikatúra (napríklad Šejvl, M.: *Retroaktivita jako diskursivní pojem?* In: *Právník*,

2017, č. 1, s. 37-62, *uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Cdo 98/2010, analýza v odôvodnení nálezu Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 30/2023*).

58. O pravú retroaktivitu (pravú spätnú účinnosť) ide vtedy, ak sa novým právnym predpisom má riadiť vznik právneho vzťahu a práva a povinnosti účastníkov z tohto vzťahu tiež v prípade, kedy právny vzťah alebo práva a povinnosti z neho vyplývajúce vznikli pred účinnosťou nového právneho vzťahu. Pravú retroaktivitu vymedzil ústavný súd ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len *lex priori* alebo ako stav, kedy zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností). Ak teda v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamžiku toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení, ide o pravú retroaktivitu (*bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 30/2015*). Z odôvodnenia rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky pravý spätný (retroaktívny) účinok nastáva, ak zákonodarca zasiahne na ťarchu dotknutej osoby novým pravidlom do skutkového stavu, ktorý začal v minulosti a v nej bol taktiež „ukončený“, a to tak, že s nimi spojí iné právne účinky (následky), než doterajšie pravidlo. Príkladom môže byť situácia, ak daňový poplatník riadne podá daňové priznanie podľa vtedy účinnej právnej úpravy a potom mu zákonodarca povie, že ho vlastne podal zle, pretože podľa neskôr prijatého zákona je daňová povinnosť vyššia. Naopak, pri zmenách vymedzenia daňovej povinnosti v priebehu zdaňovacieho obdobia teda nejde o pravú retroaktivitu, ale aj tieto môžu byť nežiaducou nestabilitou práva (nepravou retroaktivitou), v niektorých prípadoch dokonca protiústavné (*bližšie nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 30/2023*).
59. Nepravá retroaktivita (nepravá spätná účinnosť) znamená, že novým právnym predpisom sa síce majú riadiť aj právne vzťahy, ktoré vznikli pred jeho účinnosťou, avšak až odo dňa jeho účinnosti; samotný vznik týchto právnych vzťahov a práva a povinnosti z týchto vzťahov, vzniknuté pred účinnosťou nového právneho predpisu, sa spravujú doterajšou právnou úpravou. Nepravá retroaktivita právnej normy znamená že: a) vznik právneho vzťahu sa posudzuje podľa právnej normy účinnej v dobe vzniku. Podobne aj subjektívne práva a povinnosti, ktoré vznikli za účinnosti skoršej právnej normy, avšak b) obsah právneho vzťahu, t. j. subjektívne práva a povinnosti, ktoré vznikli za účinnosti neskoršej (novej) právnej normy sa už posudzuje podľa novej právnej normy (*bližšie Hencovská, M., Jesenko, M. Teória práva. Vysokoškolské učebné texty, Košice, 2010, s. 89*). Za nepravú retroaktivitu považuje ústavný súd stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím. O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (*bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 30/2015*). Slovom Ústavného súdu Českej republiky „*všeobecne v prípade stretu starej a novej právnej normy platí nepravá retroaktivita, t. j. od účinnosti novej právnej normy sa i právne vzťahy vzniknuté podľa zrušenej právnej normy riadia právnou normou*

novou. Vznik právnych vzťahov, existujúcich pred nadobudnutím účinnosti novej právnej normy, právne nároky, ktoré z týchto vzťahov vznikli, ako už vykonané právne úkony, sa riadia zrušenou právnou normou (dôsledkom opačnej interpretácie stretu právnych noriem by bola pravá retroaktivita). Aplikuje sa tu princíp ochrany minulých právnych skutočností, najmä právnych konaní“ (bližšie nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 30/2023).

60. Primárne pre posúdenie opodstatnenosti návrhu generálneho prokurátora na začatie konania o súlade napádaného ustanovenia s ústavou, dohovorom a dodatkovým protokolom je tak v prvom rade vyriešenie, či **ustanovenie § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. má povahu pravej alebo nepravej retroaktivity**.
61. Ak má právna úprava znaky nepravej retroaktivity, môže sa z ústavného hľadiska považovať za prípustnú len vtedy, ak na jej prijatie v danom prípade existovali (existujú) **závažné dôvody všeobecného záujmu** (legitímny verejný záujem), ktoré by ju „ospravedlňovali“ (odôvodňovali). Podľa ustálenej rozhodovacej činnosti ústavného súdu podmienka legitímnosti vyžaduje, aby opatrenie, ktorým štát zasahuje do základného práva, zodpovedalo cieľu odôvodňujúcemu jeho legitimitu, ktorým môžu byť len záujmy uznané ústavným poriadkom, a to záujem štátu (z dôvodu ochrany národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti), záujem spoločnosti (z dôvodu ochrany zdravia alebo morálky, zabezpečenia hospodárskeho blahobytu krajiny) a záujem jednotlivcov (z dôvodu ochrany ich práv a slobôd) (bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 5/2022).
62. Ochrana legitímnych očakávaní spolu s ochranou legálne nadobudnutých práv patria k ďalším parciálnym princípom, ktoré možno vyvodiť z princípu právnej istoty a týkajú sa temporálneho pôsobenia právnej úpravy (bližšie aj Orosz, L., Svák, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2021, s. 25).
63. Vo všeobecnom vyjadrení ochrana legálne nadobudnutých práv znamená, že „nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.“ (PL. ÚS 16/95). Inými slovami, ten kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v právo, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia.
64. Vo vzťahu k ochrane legitímnych očakávaní ústavný súd zdôrazňuje, že „v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom (PL. ÚS 12/05).

65. Ústavný súd pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti retroaktívneho pôsobenia právnych noriem tak zohľadňuje aj to, či
1. nezasahujú neprípustným spôsobom do ochrany legálne nadobudnutých práv,
  2. v danom prípade nedošlo k náhlejšiemu zmeneniu pravidiel, ktoré sú z ústavnoprávneho hľadiska spravodlivé a spravodlivé priamo súvisiace s kategóriami retroaktivity, ochranou legálne nadobudnutých práv a legitímnym očakávaním, ktorého účelom je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci (PL. ÚS 9/2014).
66. V minulosti za retroaktívne ustanovenia vyhodnotil ústavný súd aj také ustanovenia, ktoré stanovili subjektom súkromnoprávných zmlúv povinnosti, ktoré tieto v čase uzatvárania týchto zmlúv nemali, pričom od splnenia týchto povinností závisela ďalšia existencia ich legálne nadobudnutých práv (PL. ÚS 25/00). Ústavný súd tu konštatoval, „že narušenie právnej istoty spočíva v tom, že v jednotlivých záväzkových vzťahoch, nájomných zmluvách, zmluvách o výpožičke či iných právnych úkonoch vzniknutých pri realizácii zákona o Fonde detí a mládeže sa po prijatí jeho druhej novely spätne zmenili podmienky realizácie príslušných právnych vzťahov, nadobudnuté práva, otázky platnosti zmlúv. Ústavný súd na rozdiel od tohto postupu už vyjadril názor, že „nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.“ (PL. ÚS 16/95). Účastníci týchto právnych vzťahov konali s dôverou v objektívne právo vyjadrené ústavou a zákonmi, ako i s dôverou v právo subjektívne, vyjadrené zmluvami alebo inými právnymi úkonmi. Z hľadiska požiadavky právnej istoty teda nemali možnosť dôvodne predvídať, že tieto práva, právne nároky a záväzky zaniknú priamo na základe zákona.“

**c) K ústavnej a medzinárodnej ochrane vlastníctva**

67. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu platí, že čl. 20 ods. 1 ústavy sa vykladá a aplikuje tak, aby bol v súlade s čl. 1 dodatkového protokolu (PL. ÚS 17/00).
68. „Konceptia legitímnych očakávaní rozširuje definíciu pojmu majetok podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, resp. podľa čl. 20 ústavy. Legitímnymi očakávaniami sa jednak stanovujú najnižšie prijateľné hranice preto, aby bol určitý z právneho poriadku alebo judikatúry vyplývajúci nárok, ktorého nadobudnutie oprávnená osoba ešte len očakáva, považovaný za majetok. Druhý prípad sa týka už existujúceho majetku, ktorého integrálnou súčasťou v niektorých prípadoch môžu byť aj legitímne očakávania v zmysle dôvery, že tento existujúci majetok možno do budúcnosti určitým spôsobom užívať. Dôvodom takéhoto použitia koncepcie legitímnych očakávaní je v oboch prípadoch ochrana princípu právnej istoty, na ktorom sú legitímne očakávania založené.“ (PL. ÚS 8/2017).
69. V náleze sp. zn. PL. ÚS 6/2016 zo dňa 30. januára 2019 judikoval ústavný súd, že: „Predmetom ochrany podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu je len „existujúci majetok“, avšak z judikatúry ústavného súdu, ako aj ESJP vyplýva, že pod tento pojem možno zahrnúť tiež majetkové hodnoty vrátane pohľadávok, na základe ktorých môže sťažovateľ tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ na ich zhodnotenie (napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 60/04, III. ÚS 328/05, III. ÚS 117/06, rozsudok



*ESLP vo veci Pine Valley Developments LTD. a iní v. Írsko z 29. novembra 1991), resp. na dosiahnutie efektívneho užívania vlastníckeho práva (napr. rozsudok ESLP z 12. júla 2001 v konaní o sťažnosti č. 42527/98 vo veci Knieža Hans-Adam II. Lichtenštajnský v. Nemecko, § 83). Majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20 ústavy, teda zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty (II. ÚS 19/97).“*

70. Ústavou zaručené právo pokojne užívať majetok nie je absolútne (neobmedziteľné) a odtrhnuté od spoločenských pomerov. Ústavný poriadok preto nelimituje zákonodarcu prijať zákon, ktorý upraví spôsob nakladania s majetkom jeho vlastníkom odlišným spôsobom od jeho doterajšieho užívania, za predpokladu, že to vyžaduje potreba dosiahnutia nevyhlúčeného a dostatočného (legitímneho) cieľa a zároveň za predpokladu, že opatrenie obmedzujúce základné práva a slobody bude vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (*bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 5/2022*).
71. Teda, pri zásahu štátu do vlastníckeho práva je potrebné preukázať nielen verejný záujem, ale aj nevyhnutnosť a primeranosť takéhoto zásahu vo vzťahu k sledovaným cieľom.
72. Z vyššie uvedeného vyplýva, že nevyhnutným predpokladom testu proporcionality je posudzovanie napadnutej právnej normy z hľadiska existencie legitímneho cieľa. Účelom tohto kroku je identifikácia v kolízii stojacich ústavných hodnôt predtým, ako sa prikróčí k nachádzaniu ich rovnováhy v rámci proporcionality. V prípade, ak by posudzovaná právna úprava žiadny ústavne chránený záujem nesledovala (obmedzovala by chránený záujem samoučelne), došlo by k obmedzeniu základného práva bez tomu zodpovedajúcej protiváhy v podobe kolízie stojaceho ústavne významného záujmu. Posudzovanie jednotlivých kritérií v rámci testu proporcionality (kritéria vhodnosti, potrebnosti a primeranosti v užšom slova zmysle) stráca v kontexte absencie legitímneho cieľa zmysluplný základ (*bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 5/2022*).
73. Ak legitímny cieľ je pri zmene právnej úpravy prítomný, je v rámci testu proporcionality potrebné vziať do úvahy aj to, či v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci dôjde prijatím novej právnej úpravy k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických alebo právnických), pretože v takom prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní, keďže bez adekvátneho verejného záujmu nesmie byť do budúcnosti arbitrárne zhoršená právna pozícia jednotlivca.
74. Pokiaľ ide o problematiku identifikácie legitímneho cieľa, je potrebné uviesť, že zákonodarca ako normotvorná autorita má prijímať normatívne právne akty za určitých (spoločenských) okolností a s určitým regulačným zámerom, ktorý obstojí s ohľadom na ústavne ustanovený obsah dotknutého práva. Nestačí tak akýkoľvek dôvod obmedzenia základného práva, ale musí ísť o dôvod, ktorému s ohľadom na ústavný poriadok možno priznať obdobnú právnu relevanciu, akú má obmedzované základné právo. V zásade tak bude týmto cieľom iné základné právo alebo iný ústavou ustanovený verejný záujem (*bližšie nález ústavného súdu PL. ÚS 5/2022*).

**d) K čl. 7a ústavy**

75. Ustanovenie čl. 7a ústavy bolo včlenené do ústavného textu pozmeňujúcim poslancekým návrhom k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. Toto ustanovenie patrí k tým ústavným normám, ktoré sú na rozhraní medzi právnymi a politickými (*bližšie Orosz, L., Svák, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2021, s. 25*).
76. Právna doktrína teda polemizuje nad povahou dikcie čl. 7a ústavy ako ustanovenia politicko-programovej povahy.
77. V intenciách špecifickosti veci a napadnutého ustanovenia zákona č. 474/2005 Z. z., ktorá úzko súvisí so systémom inštitucionálnej štátnej podpory kultúry, vzdelávania, vedy, výskumu a médií Slovákov žijúcich v zahraničí, sa možno prikloniť k právnemu názoru (*In Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky, Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 337*), podľa ktorého základné práva a slobody sa môžu vyvodíť z ktoréhokoľvek ustanovenia ústavy, t. j. aj mimo druhej hlavy ústavy. Niet tak dôvodu, aby systematickú ústavnú ochranu neponímali aj práva Slovákov žijúcich v zahraničí, ktorí časť prostriedkov na svoju podporu získavajú v priamom právnom styku so slovenskými orgánmi verejnej moci a za podmienok ustanovených zákonom č. 523/2004 Z. z. a zákonom č. 474/2005 Z. z., v dôsledku čoho vstupujú do právnych vzťahov chránených ústavou.

V.

NESÚLAD

ustanovenia § 13a zákona č. 474/2005 Z. z.  
s čl. 1 ods. 1, čl. 7a ústavy a čl. 20 ods. 1 ústavy  
a čl. 1 dodatkového protokolu

78. Národná rada pri schvaľovaní napadnutého ustanovenia nerešpektovala princípy materiálneho právneho štátu vyplývajúce z ustanovení čl. 1 ods. 1, čl. 7a a čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.
79. Ustanovenie § 13a ods. 1 totiž v spojení s § 6 ods. 2 zákona č. 364/2022 Z. z. neprípustne zasahuje do hmotnoprávnych vzťahov vzniknutých pred jeho účinnosťou, pričom ustanovenie § 13a ods. 2 zákona č. 364/2022 Z. z. normuje časové súvislosti, v ktorých sa má ustanovenie § 13 ods. 1 zákona č. 364/2022 Z. z. realizovať.
80. Na ustanovenie § 13a ods. 1 druhú vetu zákona č. 364/2022 Z. z. možno nazerať v dvoch rovinách. Dôvodom je skutočnosť, že zákonodarca vôbec časovo neohraničil dotačné zmluvy uzavreté pred 1. decembrom 2022, na ktoré sa majú nové pravidlá poskytovania dotácií vzťahovať.
81. Pred deskripciou oboch rovín je potrebné zdôrazniť, že zmluvy o poskytnutí dotácie boli dlhodobo uzatvárané medzi Slovenskou republikou a krajanskými spolkami

a organizáciami v zahraničí, a to podľa § 51 a nasl. Občianskeho zákonníka a od 1. januára 2006 aj podľa § 5 a 6 zákona č. 474/2005 Z. z. Elementárnym podkladom pre poskytnutie dotácie bolo podanie žiadosti oprávnenej osoby. Schvaľovanie poskytnutia dotácie do 12. januára 2012 prebiehalo bez podrobnejších pravidiel a hodnotiacich kritérií.

82. Od 13. januára 2012 bola účinná smernica č. 1/2012, ktorou úrad bližšie upravil podmienky poskytnutia dotácie na kúpu pozemku, výstavbu, zmenu stavby a rekonštrukciu (čl. 4 smernice č. 1/2012). O takúto dotáciu mohla požiadať len právnická osoba a tá sa musela v dotačnej zmluve zaviazat', že najmenej po dobu 15 rokov od dokončenia výstavby, dokončenia zmeny stavby alebo rekonštrukcie nevykoná žiaden úkon smerujúci k prevodu vlastníckeho práva alebo zaťaženiu pozemku alebo nadobudnutej stavby, zmenenej alebo zrekonštruovanej stavby a po dobu najmenej 15 rokov bude tieto nehnuteľnosti využívať na účel, na ktorý bola dotácia poskytnutá, inak je povinná dotáciu vrátiť. Postupne sa ďalšími vnútornými predpismi úradu predlžovala doba viazanosti prijímateľov investičných dotácií (od roku 2021 až na dobu najmenej 40 rokov).

**a) Prvá rovina – pravá retroaktivita ustanovenia § 13a ods. 1 druhá veta v spojení s § 13 ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z.**

83. Je teda zrejmé, že do 12. januára 2012 mohol úrad uzatvárať dotačné zmluvy, ktoré mohli, ale nemuseli obsahovať takýto záväzok prijímateľa dotácie. Ak by takýto záväzok prijímateľa dotácie obsahovali, nie je vylúčené, že takýto záväzok zakotvený v dotačnej zmluve mohol byť už zo strany prijímateľa k 1. decembru 2022 splnený. Bolo by tomu napríklad v prípade, ak by v januári 2006 bola na základe dotačnej zmluvy úradom poskytnutá krajskému spolku investičná dotácia so záväzkom prijímateľa dotácie využívať nehnuteľnosť (bez zmeny vlastníckeho práva k nehnuteľnosti) po dobu 15 rokov, t. j. do januára 2021.

84. Platí, že akákoľvek dotačná zmluva obsahujúca záväzok prijímateľa dotácie ohľadne vlastníckeho práva a účelu využívania nehnuteľnosti po dobu 15 rokov uzavretá pred 1. decembrom 2007 je už k 1. decembru 2022 naplnená v celom rozsahu. Prijímateľ dotácie, ktorý splnil povinnosti podľa dotačnej zmluvy, mohol tak s nehnuteľnosťou nakladať bez akýchkoľvek obmedzení, a teda k účinnosti zákona č. 364/2002 Z. z. mohol byť naďalej jej vlastníkom alebo naopak, mohol ju už scudziť. Nakoniec samotný zákonodarca schválením návrhu zákona sledoval eliminovanie špekulatívnych dotácií, ktoré by síce krátko poslúžili krajskej komunite, ale príjemca dotácie by mohol po niekoľkých rokoch nakladať s nehnuteľnosťou bez obmedzení.

85. V prípadoch „naplnených“ dotačných zmlúv, ktorými bola žiadateľovi poskytnutá dotácia vo výške presahujúcej sumu 50 000 eur, má ustanovenie § 13 ods. 1 druhá veta zákona č. 474/2005 Z. z. charakter pravej retroaktivity, ktorá je nezlučiteľná s princípmi právneho štátu. Nová právna úprava, ktorá žiadnym spôsobom časovo neohraničuje dotačné zmluvy uzavreté v minulosti, mení následky právnych skutočností, ktoré nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti novej právnej úpravy, a to bez akéhokoľvek ospravedlniteľného dôvodu.

86. Tu zákonodarca vynucovaním si plnenia už neexistujúcej povinnosti a nerešpektovaním princípu právnej istoty (čl. 1 ods. 1 ústavy) zasahuje do vlastníckych práv subjektov (čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu), ktorým bola v minulosti poskytnutá investičná dotácia v sume vyššej ako 50 000 eur. Okrem toho, koná v priamom rozpore s čl. 7a ústavy garantujúcim podporu inštitúciám zriadeným na zachovanie národnej spolupatričnosti a kultúrnej identity Slovákov žijúcich v zahraničí.

**b) Druhá rovina – nepravá retroaktivita ustanovenia § 13a ods. 1 druhá veta v spojení s § 13a ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z.**

87. Viacerí prijímatelia investičných dotácií na podklade dotačných zmlúv uzavretých pred 1. decembrom 2022 ešte aj v súčasnosti plnia svoj záväzok, ku ktorému sa zaviazali - nenakladať po dohodnutú dobu s nehnuteľnosťou a sú povinní naďalej ju využívať na účel, na ktorý dotácia bola poskytnutá.

88. Ide teda o dotačné zmluvy, ktorých povinnosť prijímateľa investičnej dotácie naďalej „prebieha v čase“.

89. Ak sa teda zákonodarca spôsobom uvedeným v ustanovení § 13a ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z. domáha aj v týchto prípadoch predĺženia doby, po ktorú je prijímateľ dotácie povinný užívať nehnuteľnosť na účely, na ktoré bola dotácia poskytnutá a nesmie ju scudziť, ide o nepravú retroaktivitu ustanovenia § 13a ods. 1 druhá veta zákona č. 474/2005 Z. z.

90. Pri nepravé retroaktivite sa totiž *„práva a povinnosti nadobudnuté podľa skoršieho právneho predpisu uznávajú... od účinnosti novej právnej úpravy sa tieto vzťahy posudzujú podľa nového právneho režimu, môžu sa teda meniť alebo zavádzať nové práva, môže sa meniť ich obsah. Podstatnou otázkou je tu rešpektovanie a ochrana nadobudnutých práv (iura quaesita), ktoré nesmie neskorší právny predpis zrušiť (bližšie Ottová, E. Teória práva. Šamorín: Heuréka, 2010, s. 221).*

91. Ako bolo vyššie uvedené, nepravá retroaktivita je neprípustná iba výnimočne, a to v prípade, ak zásadným spôsobom zasahuje do legitímneho očakávania občanov a do dôvery v právo. Neprípustnosť nepravé retroaktivity je preto „individuálna“. Je to tak v prípadoch, v ktorých je zasiahnuté do dôvery v skutkovú podstatu a význam zákonodarných ustanovení pre verejnosť neprevyšuje, resp. nedosahuje záujem jednotlivca na ďalšej existencii doterajšieho práva. Posudzovanie, či je nepravá retroaktivita výnimočne neprípustná, spočíva v porovnaní cieľa, ktorý zákonodarca sledoval a prostriedku, ktorý k dosiahnutiu cieľa zvolil, so sklamanou dôverou občanov v právo a únosnosťou takéhoto sklamania. Z týchto dôvodov je potrebné zohľadniť intenzitu verejného záujmu, ktorý zákonodarcu k zmenenej právnej úprave viedol, a mieru sklamanej dôvery v právo. Dôležitý význam má aj to, o aké právo ide a aké „silné“ očakávania zakladá, t. j. či ide len o samotnú dôveru v nemennosť právnej úpravy, legitímne očakávania, a či dokonca o právo samotné. Špecifické postavenie z hľadiska jeho

ochrany majú legitímne očakávania v podobe majetkového nároku (*bližšie nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 30/2023*).

92. Je tak na mieste posúdiť, či ustanovenie § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. obstojí v teste proporcionality, ktorý tu slúži na vyriešenie **stretu princípu právnej istoty**, ktorý v sebe subsumuje predovšetkým ochranu dôvery občana v právo, jeho legitímnych očakávaní a zákaz retroaktivity na strane jednej a **verejného záujmu** na strane druhej. Inými slovami, v prípadoch nepravnej retroaktivity je vždy potrebné na základe hľadiska proporcionality porovnať intenzitu verejného záujmu či základného práva odôvodňujúceho novú právnu reguláciu so záujmom jednotlivca na ďalšom trvaní doterajšieho práva.

c) **K testu proporcionality**

93. Zákon č. 364/2022 Z. z. bol prijatý na základe poslaneckého návrhu a napadnuté ustanovenie bolo včlenené do návrhu zákona až v priebehu rozpravy v národnej rade počas druhého čítania, pričom samotný zákon č. 364/2022 Z. z. bol prijatý v ten istý deň. Aj napriek tomu, že zákon č. 364/2022 Z. z. bol prijatý ústavne predpísaným spôsobom, doplnenie prechodných ustanovení v priebehu druhého čítania v národnej rade bolo náhle, neočakávané a bez dostatočnej diskusie počas legislatívneho procesu, čo sa negatívnym spôsobom prejavilo na kvalite výslednej legislatívy. I legisvakančná lehota pre adresátov právnej normy bola veľmi krátka.
94. Navrhovatelia doplňujúceho poslaneckého návrhu konkrétne argumentovali tým, že prijatie prechodných ustanovení sleduje väčšiu právnu istotu pre adresátov právnej normy. Podľa nich sa zavádza „*tzv. nepravá retroaktivita, čo znamená, že nedokončené postupy udeľovania dotácií sa budú spravovať už novým zákonom. Rovnako aj dotačné zmluvy s prihliadnutím na ich obsah sa budú posudzovať podľa nového zákona. Nakoniec, ak z dôvodu na strane príjemcu dotácie nedôjde k úprave jestvujúcej dotačnej zmluvy, Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí mu neposkytne dotáciu až do doby, kým si nezosúladí svoje dotačné zmluvy s novým zákonom.*“
95. Navrhovatelia len stručne poukázali na potrebu doplnenia prechodných ustanovení a potrebu prehodnotiť pôvodné dotačné zmluvy s tým, že ak príjemcovia dotácií nebudú súhlasiť s novými zmluvnými podmienkami, úrad im neposkytne žiadnu dotáciu pro futuro. Práve skutočnosť, že napadnuté ustanovenie sa stalo súčasťou textu zákona prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslancov národnej rady, prispieva k informačnému deficitu o konkrétnych dôvodoch a účele jeho prijatia. Navrhovatelia bez akejkoľvek odbornej diskusie navrhli, že primeraná hranica zachovania účelu užívania nehnuteľnosti (spolu) financovanej štátom prostredníctvom úradu vo vlastníctve osôb reprezentujúcich Slovákov žijúcich v zahraničí bude **50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie** a bude sa vzťahovať na všetky dovtedy uzavreté investičné dotačné zmluvy, t. j. s dotáciou, ktorej výška presiahne sumu 50 000 eur, čím sa rozhodli túto podmienku nanútiť aj do slobodnou a zmluvnou vôľou založených záväzkov plynúcich zo skôr uzavretých dotačných zmlúv investičnej povahy.

96. Zákonodarca prijatím zákona č. 364/2022 Z. z. žiadnym spôsobom nevysvetlil naliehavosť a nevyhnutnosť ním zvoleného riešenia ustanoviť nové podmienky pre uzatváranie osobitných dotačných zmlúv aj na dovtedy uzavreté dotačné zmluvy. Pritom časový stret starej a novej právnej úpravy mohol byť jednoznačne ústavným spôsobom vyriešený. Zákonodarca opomenul objasniť dôvody, pre ktoré pristúpil k riešeniu preskúmania uzavretých dotačných zmlúv za pomoci nepravej retroaktivity, čo možno vnímať ako jeho svojvoľu.
97. Pri prijatí napadnutého ustanovenia teda absentuje akákoľvek podrobná a objektívne opísaná špecifikácia verejného záujmu štátu zasiahnuť do zmluvných vzťahov uzatvorených pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z.
98. Uvedená absencia odôvodnenia prijatia napadnutého ustanovenia má mimoriadny vplyv na realizáciu testu proporcionality. Ak totiž zákonodarca nevyjadril, v čom vidí význam a naliehavosť dôvodu použitia nových pravidiel poskytovania dotácií aj na dotačné zmluvy uzavreté pred nadobudnutím účinnosti novej právnej úpravy, potom **je veľmi sťažené porovnanie intenzity verejného záujmu so záujmom prijímateľov dotácií**, ktorým boli poskytnuté dotácie pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z.
99. Možno sa len domnievať, že cieľ prijatia napadnutých ustanovení bol obdobný, ako bol deklarováný pri navrhovanom prijatí ustanovenia § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 364/2022 Z. z. Išlo tu o „*zamedzenie obchádzania zákona a jeho zneužívania na získavanie špekulatívnych dotácií, ktoré by síce krátko poslúžili krajanskej komunite, ale príjemca dotácie by sa napr. po 10 alebo 15 rokoch dostal k nehnuteľnosti, s ktorou by mohol nakladať bez obmedzení... v tejto súvislosti zostáva otvorenou otázkou riešenia tých dotácií z minulosti, ktoré takto nastavené podmienky nesplňajú a naďalej sú finančne podporované Úradom pre Slovákov žijúcich v zahraničí*“.
100. V tomto kontexte je potrebné poukázať na judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej „*na preukázanie toho, či je legitímny cieľ skutočný alebo len predstieraný, nepostačuje s prihliadnutím na okolnosti konkrétnej veci jeho existenciu len tvrdiť, ale je potrebné ho aj náležitým spôsobom v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti osvedčiť do tej miery, aby nevznikali dôvodné pochybnosti o jeho existencii in concreto. Výsledok takého osvedčenia musí poskytovať ústavnému súdu dostatočnú záruku pre konštatovanie, že legitímny cieľ sa so zreteľom na všetky okolnosti javí ako nanajvýš (vysoko) pravdepodobný, a nie iba ako predstieraný (fiktívny). Právna úprava síce výslovne neustanovuje, ako má ústavný súd pri vykonávaní testu proporcionality postupovať pri zisťovaní skutkového základu odôvodňujúceho naplnenie (sledovanie) legitímneho cieľa, avšak z logiky veci vyplýva, že **rýdzo textualistický argument zákonodarcu či účastníka konania nebude za každých okolností postačovať**. Inak by bola každá legislatívna zmena obhájitelná len na základe tvrdenia, ktorého obsah by v praxi nemusel reálne existovať. Takýto postup by viedol k neprijateľnému záveru, podľa ktorého by bol legitímny cieľ daný vždy, keď to deklaruje zákonodarca, resp. účastník v konaní pred ústavným súdom, čím by sa prvý krok testu proporcionality minul účinkom*“ (bližšie PL. ÚS 14/2018).

101. Ak by zákonodarca verejný záujem na prijatí retroaktívnych ustanovení odvíjal od cieľa deklarovaného pri prijímaní nového znenia ustanovenia § 6 ods. 2 zákona č. 364/2022 Z. z., tento verejný záujem v teste proporcionality neobstojí, pretože aj v prípade takto implicitne odvodeného verejného záujmu je spochybniteľné, či je verejný záujem nadradený a objektivizovaný záujmom prijímateľov investičných dotácií na základe dotačných zmlúv pred prijatím zákona č. 364/2022 Z. z.
102. Zákonodarca ustanovením § 13a ods. 1 druhá veta zákona č. 474/2005 Z. z. založil dodatočnú revíziu skôr uzavretých dotačných zmlúv a nutnosť ich zosúladenia s novým znením § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 474/2005 Z. z. Narušil tým nadobudnuté zmluvné práva a povinnosti prijímateľov investičných dotácií poskytnutých im pred 1. decembrom 2022. Zákonodarca teda so spätnou účinnosťou negatívne ovplyvnil obsah vlastníckeho práva vlastníkov k nehnuteľnostiam, na ktorých kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu boli úradom poskytnuté dotácie v sume prevyšujúcej 50 000 eur pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z. Týmto spôsobom sa tak priamo, negatívne, prekvapivo a nepredvídateľne zasiahlo do práva na pokojné užívanie majetku vlastníkov nehnuteľností slúžiacich Slovákom žijúcim v zahraničí, a to v časti ich zmluvnej povinnosti zachovania účelového určenia a užívania nehnuteľností v súlade s účelom poskytnutia dotácie podľa § 5 ods. 1 zákona č. 474/2005 Z. z. na dobu 50 rokov odo dňa jej poskytnutia.
103. Je pritom zrejmé, že ide o **negatívny a retroaktívny zásah zákonodarcu, keďže žiadatelia o poskytnutie dotácie mali titulom všeobecných očakávaní garantovanú právnu istotu a legitímne očakávania, že Slovenská republika bude rešpektovať právne vzťahy založené v čase poskytnutia dotácie a stabilizované formou uzavretej dotačnej zmluvy podľa zákona č 474/2005 Z. z.** Takto napríklad Slovensko-český klub, z. s. v dobrej viere uzavrel dotačné zmluvy, ktorých predmetom bola rekonštrukcia priestorov Slovenského domu v Prahe a legitímne očakával, že bude platiť, bez existencie iných zákonných podmienok v čase uzavretia zmluvy, zmluvne dojednaná doba 20 rokov na zachovanie účelového určenia a využívania predmetnej nehnuteľnosti.
104. Napadnutým ustanovením nejde o prípad ústavne únosného prelomenia zákazu spätného pôsobenia právnej normy (*bližšie aj nález ústavného súdu PL. ÚS 30/2015*). Tento právny názor vyplýva jednak zo skutočnosti, že **neexistuje vecný a ospravedlniteľný dôvod na zásah do zmluvných pomerov** úradu a príjemcov dotácií na podporu Slovákov žijúcich v zahraničí vzniknutých od 30. novembra 2022 so spätnou účinnosťou, pretože aj za pôvodného právneho stavu bol úrad povinný na základe vnútorných predpisov dojednať s prijímateľom dotácie záväzok účelového určenia a užívania nehnuteľnosti po určitú dobu.
105. Nakoniec, ide o zjavnú disproporciu, ak zákonodarca vyžaduje pod hrozbou sankcie predĺžiť dobu využívania nehnuteľnosti, na ktorú bola v minulosti poskytnutá dotácia vo výške presahujúcej sumu 50 000 eur len na rekonštrukciu nehnuteľnosti s vysokou hodnotou, a ak na druhej strane vyžaduje predĺžiť dobu využívania nehnuteľnosti, na ktorú bola v minulosti poskytnutá dotácia vo výške tvoriacej významnú, podstatnú časť na jej kúpu alebo výstavbu.

106. To isté platí, ak bola poskytnutá dotácia prijímateľovi dotácie s dohodnutým záväzkom na jej využívanie pre účely Slovákov žijúcich v zahraničí na dobu 15 rokov, ktorá mala uplynúť napr. v roku 2024, avšak zákonodarca vyžaduje pod hrozbou sankcie jej viac ako trojnásobné predĺženie. Kým pri dotačných zmluvách uzavretých krátko pred 1. decembrom 2022 bolo povinnosťou úradu dohodnúť dobu užívania nehnuteľnosti 40 rokov, po prijatí napadnutého ustanovenia sa táto doba, ak by s tým prijímateľ dotácie súhlasil, predĺžila len o jednu štvrtinu dohodnutej doby.
107. Aj na ustanovenie § 13a ods. 1 prvú vetu možno nazerať z dvoch aspektov. Generálny prokurátor nenamieta princíp jeho okamžitej aplikability. Znamená to, že ak žiadateľ požiadaval o poskytnutie dotácie pred 1. decembrom 2022, nič nebráni tomu, aby dotačná zmluva uzavretá po 1. decembri 2022 o poskytnutí osobitnej investičnej dotácie obsahovala podmienky ustanovené v § 6 zákona č. 474/2005 Z. z.
108. Iná situácia nastáva, ak bola uzavretá dotačná zmluva o poskytnutí osobitnej investičnej dotácie pred 1. decembrom 2022, avšak reálne bola dotácia poskytnutá po 1. decembri 2022. V tomto prípade ide o neústavný zásah do princípu právnej istoty prijímateľov osobitnej investičnej dotácie. Dôvodom je skutočnosť, že zákonodarca viaže podmienku podľa § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 474/2005 Z. z. využívania nehnuteľnosti najmenej po dobu 50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie. Deň uzavretia dotačnej zmluvy nie je totožný s dňom poskytnutia dotácie. Navyše, dotácie sa nemusia poskytovať jednorazovo, ale aj formou viacročného financovania projektu.
109. V týchto situáciách ustanovenie § 13a ods. 1 prvá veta zákona č. 474/2005 Z. z. vyvoláva také isté pochybnosti o legitímnom účele jeho prijatia, ako aj jeho druhá veta.

## VI. ZHRNUTIE

110. Ako súčasť štátnej podpory Slovákov žijúcich v zahraničí úrad poskytuje dotácie na účely financovania aktivít zameraných na podporu Slovákov žijúcich v zahraničí. Do účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z. úrad poskytoval dotácie na kúpu, výstavbu, rekonštrukciu či údržbu podľa zásad zakotvených od roku 2012 vo svojich vnútroorganizačných predpisoch. Jednou z podmienok poskytnutia dotácie bol písomný záväzok žiadateľa, že bude nehnuteľnosť, na ktorú bola poskytnutá dotácia, využívať na účel stanovený v dotačnej zmluve počas určenej doby. Vnútorne predpisy od roku 2012 túto dobu postupne predlžovali – od 15 rokov až do 40 rokov.
111. S účinnosťou od 1. decembra 2022 sú po prvýkrát podmienky poskytovania investičných dotácií Slovákom žijúcim v zahraničí obsahom zákonnej právnej úpravy. Zákom č. 364/2022 Z. z. bolo ustanovené, že nehnuteľnosť, na ktorej kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu bude úradom poskytnutá dotácia, ktorej celková výška presiahne sumu 50 000 eur, musí byť využívaná na účel, na ktorý sa poskytuje dotácia, najmenej 50 rokov odo dňa poskytnutia dotácie (tzv. osobitná investičná dotácia).



112. Zákon č. 364/2022 Z. z. bol prijatý ústavne predpísaným spôsobom. V priebehu druhého čítania v národnej rade však bolo do návrhu zákona (prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho poslaneckého návrhu) náhle, neočakávaným spôsobom inkorporované prechodné ustanovenie (§ 13a), ktoré bolo aj schválené a je súčasťou zákona č. 474/2005 Z. z.
113. V prechodnom ustanovení zákonodarca ustanovil splniť povinnosť podmienky nového inštitútu – poskytovania osobitných investičných dotácií podľa § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 474/2004 Z. z. v znení účinnom od 1. decembra 2022 - na všetky dovtedy uzavreté dotačné zmluvy o poskytnutí dotácie na kúpu, výstavbu, prístavbu a rekonštrukciu nehnuteľnosti vo výške presahujúcej sumu 50 000 eur. Súčasne uložil úradu vykonať revíziu uzavretých dotačných zmlúv s cieľom ich zosúladiť s novými podmienkami a ak sa tak nestane z dôvodu na strane príjemcu, ďalšia dotácia sa tomuto príjemcovi dotácie už neposkytne.
114. Prechodné ustanovenie má povahu retroaktivity – pravej i nepravej. Dôvodom je skutočnosť, že zákonodarca žiadnym spôsobom nevymedzil obdobie spätného preskúmania dotačných zmlúv. Ustanovenie § 13a ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z. je tak neurčité, pretože rámec zosúladenia existujúcich dotačných zmlúv so zákonom č. 346/2022 Z. z. je riešený odkazom na rovnako neurčitú dikciu základných noriem podľa § 6 ods. 2 a 3 zákona č. 474/2005 Z. z.
115. Ak teda ide o prehodnocovanie dotačných zmlúv, v ktorých záväzok prijímateľa investičnej dotácie zachovať účel poskytnutej dotácie už uplynul, ide zreteľne o pravú retroaktivitu, pretože na základe zákona č. 364/2022 Z. z. dochádza k zmene právnych vzťahov vzniknutých podľa starej právnej úpravy, a to s účinkami do obdobia pred účinnosťou zákona č. 364/2022 Z. z. Pravá spätná pôsobnosť je v neprospech prijímateľov dotácií, čo je v príkrom rozpore so všeobecne uznávanými princípmi demokratického právneho štátu.
116. Predĺžením doby viazanosti prijímateľa dotácie osobitnej investičnej povahy účelom jej poskytnutia, ktorý stále pretrváva, nastáva nepravá retroaktivita, avšak opäť na ťarchu prijímateľa dotácie. Platí to aj v prípadoch, v ktorých došlo k uzavretiu dotačných zmlúv o poskytnutí osobitnej investičnej dotácii pred 1. decembrom 2022, avšak reálne boli osobitné investičné dotácie poskytnuté až po účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z.
117. V týchto prípadoch napadnuté ustanovenie má priamy dopad na ***zmluvné práva a povinnosti prijímateľov dotácií, ktoré v dobrej viere nadobudli*** v čase pred 1. decembrom 2022. So spätnou účinnosťou sa negatívne mení obsah vlastníckeho práva vlastníkov k nehnuteľnostiam, na ktorých kúpu, výstavbu, prístavbu alebo rekonštrukciu boli pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 364/2022 Z. z. poskytnuté úradom dotácie, ktorých výška presiahla sumu 50 000 eur.

118. Znenie dôvodovej správy k napadnutému ustanoveniu neposkytuje žiadne právne relevantné informácie, na základe ktorých by bolo možno identifikovať dôvody zásahu zákonodarcu do princípu právnej istoty prijímateľov investičných dotácií a v dôsledku toho aj do ich základného práva vlastníť majetok a práva na pokojné užívanie majetku. Slovenská republika tým súčasne významne rezignovala na podporu národného povedomia a kultúrnu identitu Slovákov žijúcich v zahraničí a ich inštitúcií zriadených na dosiahnutie tohto účelu.
119. **Vecný a ospravedlniteľný dôvod (verejný záujem) na zásah do zmluvných pomerov úradu a poberateľov dotácií na podporu Slovákov žijúcich v zahraničí vzniknutých do 30. novembra 2022 so spätnou účinnosťou tak neexistuje.**
120. **Konanie zákonodarcu spočívajúce v prijatí dikcie retroaktívneho ustanovenia § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. vykazuje nielen stav porušenia imanentných princípov právneho štátu – princípov právnej istoty vrátane legitímnych očakávaní, ale aj zjavnú svojvôľu zákonodarcu, ktorý formou poslaneckého návrhu zákona uplatneného v rozprave v národnej rade v deň prijatia zákona č. 364/2022 Z. z. svojvoľne, bez pomenovania konkrétnych dôvodov verejného záujmu vstúpil do uzavretých zmlúv o poskytnutí investičnej dotácie.**
121. Nemožno prehliadnuť, že nesúhlas prijímateľa investičnej dotácie s predĺžením doby viazanosti účelom poskytnutia dotácie je sankcionovaný trvalým vylúčením z okruhu žiadateľov o poskytnutie dotácie pro futuro, čo len potvrdzuje neudržateľnosť retroaktivity právnej úpravy poskytovania dotácií Slovákom žijúcim v zahraničí.
122. V danom kontexte porušenie princípu zákazu retroaktivity, princípu právnej istoty a legitímnych očakávaní poberateľov dotácií, ktorí uzavreli dotačné zmluvy osobitnej investičnej povahy pred 1. decembrom 2022, **nadobudlo v aplikačnom rámci uplatnenia ustanovenia § 13a aj intenzitu porušenia ustanovenia čl. 7a ústavy.**
123. Pokiaľ ide o majetok priamo dotknutý aplikačným pôsobením ustanovenia § 13a ods. 2 zákona č. 474/2005 Z. z., ide povahou o majetok nehnuteľný vo vlastníctve prijímateľov dotácie, pričom napadnuté ustanovenie zasahuje najmä režim pokojného užívania majetku, a to **v zmysle zásahu do vlastníckeho oprávnenia užívať a disponovať s nehnuteľným majetkom sčasti obstaraným alebo udržiavaným z prostriedkov poskytnutých dotácií v čase a na konkrétny účel.**
124. S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti zastávam názor, že napadnutá právna úprava je v rozpore s ústavou a dodatkovým protokolom z dôvodu, že nerešpektuje princípy materiálneho právneho štátu a neprípustným a nedôvodným spôsobom retroaktívne zasahuje do práv účastníkov zmluvných vzťahov, osobitne do práva na majetok a práva na pokojné užívanie majetku. Zo strany zákonodarcu ide o prejav svojvôle, ktorý predstavuje intenzívny zásah do sféry hodnôt chránených ústavou, najmä všeobecných ústavných princípov a tiež ľudských práv a základných slobôd.

VI.  
NÁVRH NA ROZHODNUTIE ÚSTAVNÉHO SÚDU (PETIT)

1. Na základe vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby ústavný súd
- a) návrh podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 zákona č. 314/2018 Z. z. vydal nasledovné

**u z n e s e n i e:**

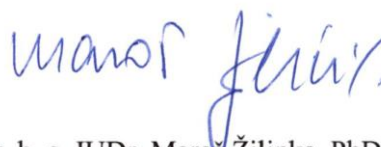
**„Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.“,**

- b) vyhovel návrhu vo veci samej a vydal nasledovný

**n á l e z:**

**„Ustanovenia § 13a zákona č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 364/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 474/2005 Z. z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 7a, čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.**

S úctou



Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.  
generálny prokurátor Slovenskej republiky