



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 16/95

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Anny Danielčákovej, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta, JUDr. Miloša Seemanna a JUDr. Tibora Šafárika, na ústnom pojednávaní dňa 24. mája 1995 prerokoval návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zastúpenej JUDr. Ing. Ivanom Šimkom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. z 21. decembra 1994 o zrušení rozhodnutí vlády Slovenskej republiky o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. o zrušení rozhodnutí vlády Slovenskej republiky o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom n i e j e v súlade s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

## O d ô v o d n e n i e

Skupina 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpená poslancom Ivanom Šimkom, podala 12. januára 1995 na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 37 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 (ďalej len zákon č. 38/1993 Z. z.). Navrhovateľ uvádza, že zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. o zrušení rozhodnutí vlády Slovenskej republiky o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a osobitne s jej čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 4.

Skupina poslancov navrhla, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vyniesol nález v tomto znení:

„Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. o zrušení rozhodnutí vlády Slovenskej republiky o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a osobitne s jej čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 4.

Dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky nadobúda nález platnosť, čím zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. o zrušení rozhodnutí vlády Slovenskej republiky o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu priamym predajom stráca účinnosť v celom svojom rozsahu. Ak Národná rada Slovenskej republiky neuvedie tento zákon do súladu s Ústavou Slovenskej republiky, stráca zákon po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu platnosť.“

Svoj návrh navrhovateľ odôvodnil tým, „že zákon č. 370/1994 Z. z. je predovšetkým v rozpore s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je každý oprávnený vlastniť majetok, pričom vlastnícke právo možno obmedziť len v nevyhnutnej miere a vo

verejnom záujme. Vyvlastnenie možno vykonať len za primeranú náhradu. Všetky tieto podmienky musia byť v každom individuálnom prípade splnené súčasne. Zákon č. 370/1994 Z. z. tieto ústavné podmienky nespĺňa. Podľa názoru skupiny poslancov, skutočnosť, že napadnutý zákon je v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy, potvrdzujú aj ustanovenia čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy, s ktorými citovaný zákon taktiež nie je v súlade. Podľa čl. 13 ods. 2 medze základných práv a slobôd možno zákonom upraviť iba za podmienok ustanovených ústavou, v tomto prípade citovaným čl. 20 ods. 4, čo znamená, že zákon by musel byť vydaný vo verejnom záujme. Existencia verejného záujmu na zrušení už nadobudnutého vlastníckeho práva alebo iného majetkového práva však nebola preukázaná a zákon ju ani nedeclaruje. Skupina poslancov ďalej uvádza, že neplatnosť privatizačných rozhodnutí možno dosiahnuť podľa § 39 Občianskeho zákonníka len súdnou cestou, umožňujúcou individuálne posúdenie každého prípadu. Zákon č. 370/1994 Z. z. takéto posúdenie neumožňuje, ruší všetky rozhodnutia bez ohľadu na to, či zodpovedajú právnemu poriadku alebo nie. Zákon je v rozpore aj s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol uverejnený pod č. 209/1992 Zb. Podľa čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli riadne vyhlásené, majú prednosť pred jej zákonmi. Dodatkový protokol k citovanému dohovoru v čl. 1 zakazuje zbaviť kohokoľvek majetku s výnimkou verejného záujmu.“

Navrhovateľ ďalej poukazuje na narušenie ústavného princípu del'by moci medzi jednotlivé ústavné orgány a tvrdí, že „Národná rada Slovenskej republiky zákonom č. 370/1994 Z. z. nahradila rozhodnutia vlády i rozhodnutia súdov. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nahradzovanie rozhodovacej činnosti vlády a súdov zákonom Národnej rady Slovenskej republiky nemá žiadnu oporu v ústave, ani v inom ústavnom zákone.“

Druhý účastník konania Národná rada Slovenskej republiky, zastúpená predsedom, zaslala písomné vyjadrenie k podanému návrhu, v ktorom uvádza, že Národná rada

Slovenskej republiky k napadnutému zákonu zaujala stanovisko uznesením o jeho schválení, ktoré bolo prijaté v súlade s čl. 84 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd vykonal dôkazy potrebné na zistenie stavu vecí (§ 31 zákona č. 38/1993 Z. z.). Vyžiadal si:

a/ od navrhovateľa dôvodovú správu k zákonu č. 370/1994 Z. z.,

b/ od Prezídia Fondu národného majetku Slovenskej republiky prehľad uzavretých zmlúv o priamom predaji majetku a akcií uzavretých v období od 6. septembra 1994 do 30. decembra 1994,

c/ od niektorých právnických a fyzických osôb, ktoré nadobudli vlastníctvo k nehnuteľnostiam a k akciám, na základe uzavretých kúpnych zmlúv s Fondom národného majetku Slovenskej republiky, overené listy vlastníctva z katastrálnych úradov a výpisy z účtov majiteľov cenných papierov zo Strediska cenných papierov Slovenskej republiky, a. s., Bratislava.

Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 370/1994 Z. z. sa zrušujú rozhodnutia o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu a o následnej privatizácii akcií priamym predajom vopred určeným záujemcom, vydané vládou Slovenskej republiky podľa § 10 ods. 1 a 8 zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov od 6. septembra 1994 do dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona, t. j. do 30. decembra 1994. Na základe zrušenia rozhodnutí o privatizácii podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu podľa odseku 1 stávajú sa neplatnými všetky zmluvy o predaji podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu uzatvorené na základe rozhodnutí o privatizácii uvedených v odseku 1 a všetky ďalšie právne úkony na ne nadväzne vykonané (§ 1 ods. 2 zákona č. 370/1994 Z. z.).

Povinnosťou ústavného súdu bolo konať o petite návrhu, t. j. o tom, či prijatím zákona č. 370/1994 Z. z. bol narušený ústavný princíp del'by moci, či citovaný zákon je vyvlastňovacím zákonom, a v tejto spojitosti podporne skúmať, či nejde o retroaktívny zákon, a nakoniec, či zákon je v súlade s medzinárodnými zmluvami.

Za prioritné v tejto kauze treba považovať dodržiavanie ústavného princípu del'by moci v štáte, vzájomný vzťah orgánov štátnej moci a ich kompetencie.

V ústavnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je bez akýchkoľvek pochybností viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy.

Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý stanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy). Podľa čl. 86 ústavy do pôsobnosti zákonodarnej moci, ktorej predstaviteľkou je Národná rada Slovenskej republiky, patrí uznávať sa na ústave, ústavných zákonoch a ostatných zákonoch a kontrolovať ako sa dodržiavajú, rokovať o programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde Slovenskej republiky a jej členom, rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky, ako aj o ďalších otázkach vymenovaných v citovanom článku ústavy.

Podľa Ústavy Slovenskej republiky Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky (čl. 72). Jej ústavodarná a zákonodarná iniciatíva je upravená nasledovne:

1/ Ústava Slovenskej republiky výslovne uvádza (čl. 3 ods. 2, čl. 7, čl. 99 ods. 1) otázky, ktoré majú byť upravené výlučne ústavným zákonom. Článok 84 ods. 3 ústavy v tejto súvislosti dodáva, že „na prijatie ústavy, zmenu ústavy a ústavného zákona je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov“.

2/ Celá druhá hlava Ústavy Slovenskej republiky a príkladmo čl. 5 ods. 1, čl. 6 ods. 2, čl. 9 ods. 5, čl. 56, čl. 59, čl. 63, čl. 92 ods. 2, čl. 128 ods. 1, čl. 140, čl. 143 ods. 2, čl. 151 a ďalšie články Ústavy Slovenskej republiky zasa určujú, ktoré otázky majú alebo môžu byť výlučne predmetom „obyčajných“ zákonov.

3/ Zákony, ktoré schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky, vytvárajú takto nevyhnutný rámec pre úpravu napríklad:

- a/ garancií základných ľudských práv a slobôd (druhá hlava),
- b/ ochrany hospodárskej súťaže, bankovníctva, štátneho rozpočtu, daní a poplatkov (tretia hlava, prvý oddiel),
- c/ územnej samosprávy a miestnej štátnej správy (štvrtá hlava),
- d/ rokovania národnej rady a jej výborov (piata hlava, prvý oddiel),
- e/ utvorenia a fungovania najvyššieho kontrolného úradu (tretia hlava, druhý oddiel),
- f/ spôsobu výkonu referenda (piata hlava, druhý oddiel),
- g/ rozhodovania vlády o udelení amnestie vo veciach priestupkov a o zriaďovaní ústredných a miestnych orgánov štátnej správy (šiesta hlava, prvý oddiel),
- h/ organizácie ústavného súdu, konania pred ním a postavenia jeho sudcov (siedma hlava, prvý oddiel),
- i/ sústavy súdov, ich pôsobností, organizácie a konania pred nimi (siedma hlava, druhý oddiel),
- j/ organizácie prokuratúry, práva a povinnosti prokurátorov (ôsma hlava).

Z postavenia Národnej rady Slovenskej republiky, ako zákonodarného orgánu, vyplýva, že môže formou zákona upraviť i ďalšie otázky, ak to uzná za potrebné, avšak len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, a to aj otázky, ktoré ústava zveruje do rozhodovacej, či inej právomoci jednotlivých zložiek štátnej moci Slovenskej republiky. Ak to zákonodarca považuje za účelné, zveruje príslušnej zložke štátnej moci právomoc vydávať aj iné všeobecne záväzné právne predpisy, pri splnení ústavou určených podmienok. V tejto súvislosti treba uviesť napríklad čl. 120 ods. 1 ústavy, podľa ktorého vláda na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vydávať nariadenia.

Vláda Slovenskej republiky a sudy Slovenskej republiky majú základ výkonu svojej rozhodovacej činnosti v ústave (čl. 119 a čl. 142). Ich kompetenciu podrobnejšie upravujú zákony Národnej rady Slovenskej republiky.

Rozhodnutia príslušných orgánov štátnej moci sú aplikáciou alebo realizáciou ústavných a iných zákonov, ktoré Národná rada Slovenskej republiky pre túto ich činnosť schválila. Vláda rozhoduje uznesením (čl. 18 ods. 2 ústavy) a sudy rozhodujú v merite veci rozsudkami. Uznesenia vlády i rozhodnutia všeobecných súdov sú realizáciou ústavnej i zákonnej právomoci rozhodovať o veciach, ktoré im zveruje ústava (čl. 119 a čl. 142 ústavy).

Otázka, ktorú treba v tejto súvislosti zodpovedať je, či Ústava Slovenskej republiky umožňuje Národnej rade Slovenskej republiky kontrolovať a prípadne zákonom zrušovať uznesenia vlády alebo rozsudky súdov.

Článok 86 písm. a/ ústavy zveruje do právomoci Národnej rady Slovenskej republiky okrem iného aj kontrolu ako sa dodržiavajú ústavné a ostatné zákony. Národná rada Slovenskej republiky má však právomoc kontrolovať dodržiavanie týchto zákonov príslušnými štátnymi alebo samosprávnymi orgánmi Slovenskej republiky, podľa citovaného článku len v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a to jedine spôsobom a v takom rozsahu, ako to národnej rade ústava umožňuje.

Z ústavnoprávnej úpravy vzájomných vzťahov zákonodarnej a výkonnej moci vyplýva zodpovednosť vlády a jej členov za výkon svojej funkcie národnej rade (čl. 114 ods. 1 prvá veta a čl. 116 ods. 1 ústavy). Tieto ustanovenia majú všeobecný charakter. Kontrolu činnosti vlády a jej jednotlivého člena nie je možné obmedzovať len na takú kontrolu, dôsledkom ktorej je vyslovenie nedôvery. V súlade s čl. 86 písm. a/ ústavy Národná rada Slovenskej republiky vykonáva kontrolu činnosti vlády aj iným spôsobom, prípadne aj s pomocou svojich orgánov (čl. 80 ods. 1, čl. 92 ods. 1 ústavy), a to len v rámci ústavného oprávnenia (čl. 86 písm. g/ Ústavy Slovenskej republiky). Ústava žiadnu inú kontrolu činnosti vlády Národnou radou Slovenskej republiky neupravuje.

Súčasťou týchto kontrolných právomocí nie je zrušovanie uznesení vlády zákonom národnej rady. K takémuto záveru nie je možné dospieť ani systematickým ani gramatickým a ani logickým výkladom príslušných článkov Ústavy Slovenskej republiky.

Pre riadne zabezpečovanie úloh, ktoré vyplývajú vláde z jej postavenia najvyššieho orgánu výkonnej moci, Ústava Slovenskej republiky jej dáva právomoc, aby samostatne rozhodovala v konkrétne vymedzenom okruhu vecí (čl. 119 ústavy) a zveruje jej tiež právomoc, aby na vykonanie zákona a v jeho medziach vydávala vládne nariadenia (čl. 120 ústavy).

Rozhodovaciu právomoc v oblasti privatizácie zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 60/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov a zákon č. 265/1992 Zb. o zápisoch vlastníckych a iných vecných práv k nehnuteľnostiam, zveril vláde Slovenskej republiky.

Podľa § 10 ods. 1 zákona č. 92/1991 Zb. rozhodnutie o privatizácii priamym predajom mimo verejnej obchodnej súťaže alebo verejnej dražby vydáva vláda na návrh ministerstva. Rozhodnutie o spôsobe privatizácie sa môže týkať aj časti majetku riešeného návrhom privatizačného projektu (§ 10 ods. 8 citovaného zákona). Orgán, príslušný na vydanie rozhodnutia o privatizácii, môže jeho vydanie zmeniť (nie zrušiť) iba v prípadoch, keď po vydaní rozhodnutia vyjdú dodatočne najavo závažné skutočnosti, ktoré neboli známe v čase vydania rozhodnutia a mali by na pôvodné rozhodnutie o privatizácii podstatný vplyv. Takto možno postupovať iba do prechodu majetku na Fond národného majetku Slovenskej republiky. Rozhodnutia opierajúce sa o § 10 ods. 1 a § 8 zákona č. 60/1994 Z. z. sú praktickou aplikáciou tohto zákona vládou Slovenskej republiky. Výkon kontrolnej činnosti Národnou radou Slovenskej republiky vo vzťahu k vláde Slovenskej republiky môže uskutočňovať len prostriedkami a spôsobom určeným v Ústave Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky neupravuje zrušenie uznesenia vlády Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky ako jeden z následkov kontroly podľa čl. 86 písm. a/ a g/. Takéto oprávnenie Národnej rady Slovenskej republiky sa nevyskytuje ani

v ďalších ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky. Na tomto základe ústavný súd vyslovil právny názor, že ustanovenie § 1 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 370/1994 Z. z. nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Zrušenie uznesenia vlády Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky takto nerešpektuje ústavnú zásadu del'by moci, ktorá je založená na vzájomnej vyváženosti jednotlivých druhov moci, aby sa tým zabránilo zneužitiu ktorejkoľvek z nich. Rozhodovanie o privatizácii štátneho majetku priamym predajom vopred určeným záujemcom patrí medzi zásadné opatrenia vlády na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky vlády Slovenskej republiky. Keďže vláda rozhoduje aj o otázke, ktoré odvetvia štátneho hospodárstva budú vôbec privatizované a v akom rozsahu, takéto rozhodnutie patrí do kategórie zásadných opatrení vlády na zabezpečenie tejto politiky Slovenskej republiky. Preto Národná rada Slovenskej republiky nemôže zákonom zrušovať konkrétne rozhodnutie vlády o spôsobe privatizácie - aplikačné individuálne právne akty.

Ústava Slovenskej republiky vo svojom čl. 142 ods. 1 a čl. 144 ods. 1 jednoznačne vymedzuje vzťah súdov k ostatným zložkám štátnej moci Slovenskej republiky tak, že „súdnicstvo Slovenskej republiky vykonávajú nezávislé a nestranné súdy“. Ústava Slovenskej republiky nemá žiadne ustanovenie, ktoré by umožňovalo zasahovať do rozhodovacej činnosti súdov inou zložkou štátnej moci. Ústavný súd tento názor judikoval už aj vo svojom rozhodnutí pod sp. zn. PL. ÚS 14/95, keď vyslovil, že „otázky zverené platným právnym poriadkom (zákonmi Národnej rady Slovenskej republiky) do rozhodovacej činnosti súdu nemôžu byť vyriešené iným orgánom a iným spôsobom ako konaním pred všeobecným súdom a rozsudkom súdu v konkrétnej občianskoprávnej a trestnoprávnej veci“.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 86 písm. a/ síce zveruje Národnej rade Slovenskej republiky právomoc „kontrolovať dodržiavanie zákonov“, avšak aplikácia zákonov v rozhodovacej činnosti súdov Slovenskej republiky nemôže byť najmä z aspektu nezávislosti súdov a sudcov predmetom takejto kontrolnej činnosti. Rešpektovanie ústavných zásad del'by moci a rovnosti jednotlivých zložiek štátnej moci neumožňuje Národnej rade

Slovenskej republiky zákonom nahradzovať konanie a rozhodnutie všeobecných súdov v občianskoprávných a trestnoprávných veciach.

Z tohto vzťahu Národnej rady Slovenskej republiky a orgánov súdnej moci v súvislosti s prijatým zákonom č. 370/1994 Z. z., najmä s jeho § 1 ods. 2, jednoznačne vyplýva, že o neplatnosti právnych úkonov rozhodujú výlučne všeobecné súdy, a to podľa podmienok a kritérií, ktoré ustanovuje zákon (konkrétne ustanovenie § 39 Občianskeho zákonníka). To platí najmä o právnych úkonoch, ktoré boli uzavreté za podmienok ustanovených v právnych predpisoch platných v čase vzniku príslušného právneho úkonu. Ak národná rada zákonom vyhlasuje určité právne úkony urobené pred jeho účinnosťou za neplatné, osobuje si právomoc, ktorá prislúcha súdom. Podľa § 39 Občianskeho zákonníka neplatný je právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom. O obchádzanie zákona ide vtedy, ak je právnym úkonom dohodnuté niečo, čo síce nie je so zákonom v priamom rozpore, avšak svojimi dôsledkami sleduje cieľ, aby zákon nebol dodržaný. Pritom zákonom sa tu myslí nielen Občiansky zákonník, ale aj ďalšie právne predpisy, ktoré majú právnu silu zákona. Ak sa právny predpis nižšej právnej sily (napr. vyhláška) dostane do rozporu so zákonom, to samo osebe nemá za následok neplatnosť právneho úkonu. Tento úkon však nesmie obchádzať zákon alebo sa priečiť dobrým mravom. V rozpore s dobrými mravmi je právny úkon najmä vtedy, ak je porušené spoločenské určenie vzťahu, o ktorý ide. Zmluvy sa zásadne musia dodržiavať (*pacta sunt servanda*). Od zmluvy o priamom predaji majetku štátu, ktorú treba posudzovať výlučne podľa predpisov súkromného práva, t. j. Občianskeho zákonníka a Obchodného zákonníka, možno odstúpiť len vtedy (platí to aj pre zrušenie zmluvy), ak je to uvedené v zákone alebo dohodnuté účastníkmi zmluvy (§ 48 ods. 1 Občianskeho zákonníka a § 1 ods. 2 Obchodného zákonníka). Zákon č. 370/1994 Z. z. vyhlásil za neplatné zmluvy z toho dôvodu, že zanikol predpoklad ich uzavretia, že boli zrušené rozhodnutia vlády o privatizácii podnikov. Žiaden zmluvný účastník nemôže od súkromnoprávnej zmluvy odstúpiť verejnoprávnym aktom - na základe zákona, čo platí aj pre zrušenie zmluvy. Rozhodnutie vlády v jednotlivých prípadoch bolo iba vyslovením súhlasu so spôsobom privatizovania majetku štátu, a to priamym predajom, čo sa potom realizovalo uzavretím zmluvy o priamom predaji medzi Fondom národného majetku Slovenskej republiky a

vopred určeným záujemcom. Zrušenie rozhodnutí vlády nemôže byť dôvodom na neplatnosť zmluvy v jednotlivých prípadoch.

Zmluva o priamom predaji majetku štátu určitému subjektu je súkromnoprávny úkon. Ochranu pred neplatnými právnymi úkonmi v celom rozsahu poskytujú výlučne všeobecné súdy Slovenskej republiky. Právomoc súdov, určenú v § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, nemožno vylúčiť alebo suplovať zákonnými právnymi úpravami inak, než tak, že by zákon rozhodovanie o neplatnosti právnych úkonov odňal z právomoci súdov. Ústavný súd vyslovil právny názor, že zákon č. 370/1994 Z. z. ústavne neprípustným spôsobom nahradil právomoc všeobecných súdov (čl. 141 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy) bez toho, aby sa zmenila ústava a Občiansky súdny poriadok, a preto ustanovenie § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 370/1994 Z. z. nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Pokiaľ by sa podľa privatizačných rozhodnutí, ktoré vydala vláda v čase od 6. septembra 1994 do účinnosti zákona č. 370/1994 Z. z., (t. j. 30. decembra 1994), čo i len v jednom prípade uskutočnil účinný prevod majetku štátu na slovenské alebo zahraničné právnické alebo fyzické osoby, tak boli splnené podmienky § 19 ods. 3 zákona č. 92/1991 Zb. v znení neskorších predpisov (t. j. podmienky na vklad vlastníctva do katastra nehnuteľností, resp. na registráciu kúpy akcií v Stredisku cenných papierov, a. s., v Bratislave). Zákon, ktorý so spätnou účinnosťou ruší platnosť rozhodnutí všetkých zmlúv o predaji podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu, ktoré boli urobené na ich základe a tiež aj všetkých ďalších právnych úkonov na ne nadväzne vykonateľných, je v rozpore aj s čl. 141 ods. 2 a článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Zákonom boli vlastníci zbavení majetku, ktorý nadobudli nielen „bona fide“ a riadne na základe rozhodnutí vlády vydaných podľa platného zákona, ale aj na základe uzavretých zmlúv. Zákonom č. 370/1994 Z. z. bol preto porušený aj čl. 12 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd z písomného oznámenia Fondu národného majetku Slovenskej republiky z 31. marca 1995 zistil, že k takýmto právoplatným právnym úkonom už došlo v mesiaci októbri a novembri 1994 v piatich prípadoch (AUTOMOBILOVÁ DOPRAVA, spol. s r. o., Púchov, Korum-PO, spol. s r. o., Prešov, D.M.F., spol. s r. o., Michalovce,

TESAL, spol. s r. o., Stropkov, INEKON, spol. s r. o., Praha). Článok 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje, že každý má právo vlastníť majetok a že vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Funkcia práva vlastníť majetok a jeho ochrana spočíva v tom, aby sa vlastníkovi poskytla a súčasne aj trvale garantovala právna istota, že vlastnícke právo k veci, ktoré nadobudol v súlade s platnými zákonmi, nemôže obmedziť alebo zrušiť bez právneho dôvodu.

Na ústavnoprávne záruky práva vlastníť majetok a jeho ochranu nadväzuje ustanovenie § 124 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého všetci vlastníci majú rovnaké práva a povinnosti a poskytuje sa im rovnaká právna ochrana. Z citovanej právnej úpravy vyplýva, že všetci majú rovnakú možnosť nadobudnúť veci do vlastníctva (s výnimkou tých, ktoré sú uvedené v čl. 4 ústavy a v § 125 ods. 2 Občianskeho zákonníka), a ďalej, že vlastnícke právo kohokoľvek má rovnakú právnu ochranu. Jedným z argumentov, ktorým skupina poslancov odôvodňuje svoj návrh, je aj nesúlady predmetného zákona s čl. 20 ods. 4 ústavy. Podľa tohto článku vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Na toto nadväzuje ustanovenie § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého je možné vo verejnom záujme vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu. V právnom poriadku Slovenskej republiky je takým zákonom, na ktorý odkazuje ústava i citované ustanovenie Občianskeho zákonníka, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov. Podľa tohto zákona sa za vyvlastnenie považuje jednostranný verejnoprávny zásah do vlastníckeho práva, výsledkom ktorého je úplné alebo čiastočné odňatie tohto práva príslušným orgánom štátnej správy, a to len vo verejnom záujme, ktorý je prípustný za podmienok ustanovených v § 110 a za primeranú náhradu.

Ústavný súd na základe porovnania zákona č. 370/1994 Z. z. s právnym inštitútom vyvlastnenia, tak ako je upravený v čl. 20 ods. 4 ústavy, v § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka a v zákone č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov, konštatuje, že predmetný zákon nemôže v žiadnom prípade považovať za vyvlastňovací zákon, za aký ho

navrhovatelia podľa obsahu ich návrhu považujú. Vyvlastnenie je špecifický právny inštitút, ktorý má verejnoprávnu subsidiárnu povahu. K vyvlastneniu dochádza výlučne iba vtedy, ak nemožno jeho účel dosiahnuť dohodou. Je však potrebné, aby príslušný orgán štátnej správy vydal správny akt (vyvlastňovacie rozhodnutie). V prípade zákona č. 370/1994 Z. z. ide o právny predpis, ktorý nespĺňa ústavné požiadavky vyvlastňovacieho zákona, na ktorý odkazuje čl. 20 ods. 4 ústavy a § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

Zákon č. 370/1994 Z. z. z legislatívno-formálnej stránky je normatívny právny akt, avšak z hľadiska jeho predmetu, obsahu i účinkov ide o právny akt, ktorý sa v rozpore so všeobecne uznávanou požiadavkou generality vzťahuje na určité vopred známe jednotlivé privatizačné veci, čo princípy právneho štátu nepripúšťajú. Nerešpektuje najmä požiadavku právnej istoty, dôvery v právo, resp. v platné právne predpisy a možnosť spoliehať sa na to, že štát poskytne občanom efektívnu ochranu ich práv v súlade s platnou právnou úpravou, že im nebude brániť v realizácii oprávnených subjektívnych práv.

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 Slovenskej republiky 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.

V nadväznosti na otázky súvisiace s vlastníctvom, sa ústavný súd zaoberal aj otázkou retroaktivity, so spätným pôsobením zákona č. 370/1994 Z. z. v ústavnom poriadku Slovenskej republiky. K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a ich

právnej istoty. Tým, že zákonodarca podľa § 1 ods. 2 zákona č. 370/1994 Z. z. vyslovil zrušenie rozhodnutí vlády o spôsobe privatizácie (§ 1 ods. 1 tohto zákona) a neplatnosť všetkých uzatvorených zmlúv o predaji podnikov, časti majetku podnikov a majetkových účastí štátu, ako aj všetkých ďalších právnych úkonov na ne nadväzne vykonaných (§ 1 ods. 2 tohto zákona), spätne postihol právne dovolené konanie. Zákon však môže vyhlásiť za neplatné iba také právne úkony, ktoré by sa uzavreli po jeho účinnosti. Ak sa však predmetný zákon vzťahuje na prevody nehnuteľností a akcií vykonané do jeho účinnosti a vyhlasuje ich za neplatné, je nepochybne retroaktívny a tým v rozpore s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky v konaní o súlade zákona č. 370/1994 Z. z. s označenými článkami ústavy analyzoval aj ustanovenie čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb.), a to v súvislosti s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky z dôvodu uplatnenia (možného uplatnenia) čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky, v konaní o súlade právnych predpisov.

Obsahová analýza ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky potvrdzuje, že ústavná úroveň úpravy vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva, ako i podmienky uplatnenia týchto inštitútov, sú plne zlúčiteľné s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd Slovenskej republiky preto nemá žiadny právny ani politický dôvod nebrať túto skutočnosť do úvahy.

Základná otázka, na ktorú bolo potrebné v tejto súvislosti zodpovedať je to, akú úlohu má zákon pri „zbavení majetku“ osoby, tak ako to predpokladá čl. 1 Dodatkového protokolu. Úloha takéhoto zákona je podľa uvedeného článku

1. v prípadoch verejného záujmu
2. za podmienok, ktoré ustanovuje zákon
3. upraviť „zbavenie majetku“ jeho oprávnených držiteľov.

Analýza, tak doterajšej judikatúry Komisie pre ľudské práva, ako i Súdu pre ľudské práva, však v plnom rozsahu potvrdzuje, že príslušné zákonodarné akty upravujú výlučne podmienky, za ktorých je možno oprávneného vlastníka zbaviť jeho majetku, ale praktický výkon týchto zákonných opatrení je zverený inému orgánu, odlišnému od samotného zákonodarného orgánu. Zákonná úprava podmienok „pozbavenia majetku“ preto vo svetle doterajšej judikatúry štrasburských orgánov potvrdzuje úlohu zákona (a tým i príslušného zákonodarného zboru) tým (a jedine tým), že upraví podmienky pozbavenia majetku oprávnených vlastníkov v rámci konkrétneho (určitého) právneho predpisu, t. j. zákona. Z uvedeného konštatovania nie je možné odvodiť záver, že prostredníctvom zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 1 Dodatkového protokolu, možno konkrétneho vlastníka (vlastníkov) priamo zbaviť ich majetku.

Ústavný súd Slovenskej republiky po zhrnutí výsledkov konania a dokazovania dospel k názoru, že návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky je právne opodstatnený.

Národná rada Slovenskej republiky schválením zákona č. 370/1994 Z. z. konala nad rámec svojich ústavných kompetencií tak, že si atrahovala zo štátnej moci aj výsek, ktorý prislúcha výkonnej a súdnej moci. To odporuje čl. 2 ods. 2 ústavy.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy má každý právo vlastniť majetok. Toto právo, ako základné ľudské právo, je neodňateľné a nezrušiteľné. Napriek takejto kvalite tohto základného ľudského práva došlo zákonom č. 370/1994 Z. z. k zrušeniu a odňatiu vlastníckeho práva nadobudnutého platnými právnymi úkonmi. To odporuje čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4, čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Citovaný zákon odporuje aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Podľa čl. 132 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 ústavy je nesúladi,

strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (čl. 132 ods. 2 ústavy a § 1 ods. 1 a § 3 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 1/1993 Z. z.).

**Poučenie:** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 24. mája 1995