



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2013-68

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 12. februára 2014 o návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 28 ods. 3 zákona č. 80/1997 Z. z. o Exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

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

Konanie o návrhu prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej republiky **z a s t a v u j e .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. februára 2013 doručený návrh prvého námestníka generálneho prokurátora Slovenskej

republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 28 ods. 3 zákona č. 80/1997 Z. z. o Exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o eximbanke“ alebo „napadnutý zákon“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou a čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Generálny prokurátor v návrhu po odcitovaní v bode 1 uvedených práv a napadnutého ustanovenia zákona o eximbanke v podstatnom uviedol:

*„Vyznačená právna úprava (§ 28 ods. 3 zákona o eximbanke, pozn.) chráni majetok Eximbanky pred exekučným konaním do takej miery, že právoplatné rozhodnutia súdov vydané v občianskom súdnom konaní, ktoré ukladajú povinnosť Eximbanke na peňažné plnenie v prospech úspešného účastníka súdneho konania, sa stávajú nevykonateľnými v prípade, ak táto banka odmietne dobrovoľne splniť svoju povinnosť.“*

V tejto súvislosti poukázal navrhovateľ na jeden prípad (ktorý však nekonkretizoval, pozn.), keď eximbanka odmietla splniť svoju povinnosť vyplývajúcu z právoplatného rozhodnutia súdu z dôvodu, že jej to neumožňuje napadnuté ustanovenie § 28 ods. 3 zákona o eximbanke.

Podľa názoru navrhovateľa *„náš právny poriadok neobsahuje taký právny prostriedok, na základe ktorého by bolo možné donútiť Eximbanku na plnenie povinností, ktoré jej vyplývajú z právoplatných rozhodnutí súdov, iných orgánov alebo ďalších exekučných titulov. Ak aj začne exekučné konanie doručením návrhu na vykonanie exekúcie súdnemu exekútorovi, toto konanie musí byť zastavené. Ak by súdny exekútor postihol vlastné zdroje financovania Eximbanky, súd by musel exekúciu zastaviť... z dôvodu, že postihuje veci alebo práva, ktoré nepodliehajú exekúcii... Pred exekúciou nie sú chránené cudzie zdroje financovania tvorené dočasne použiteľnými cudzími prostriedkami [§ 28 ods. 3 v spojení s § 28 ods. 1 písm. b) zákona...].“*

3. K namietanému porušeniu v bode 1 označených práv navrhovateľ uviedol:

*«Takáto právna úprava umožňuje zneužitie práva, porušuje princíp rovnosti, porušuje princíp rovnakej ochrany vlastníckeho práva a odopiera prístup k spravodlivosti v prípadoch, ak jedným z účastníkov právnych vzťahov je Eximbanka a Eximbanka sa rozhodne, že vôbec nesplní svoju povinnosť, ktorá jej vyplýva z rozhodnutia súdu alebo iného exekučného titulu. Ak riadne a včas nesplní svoju povinnosť, ktorá jej vyplýva zo zákona, zo zmluvy alebo iného právneho úkonu, možno sa domáhať splnenia povinnosti na súde alebo inom orgáne. Avšak, ani právoplatným a vykonateľným rozhodnutím súdu či iným exekučným titulom ju nemožno donútiť k splneniu povinnosti, ak sa rozhodne, že túto povinnosť nesplní...»*

*Ústava... v čl. 20 ods. 2 umožňuje, aby zákon ustanovil, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb (prvá veta) a tiež, že zákon môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike (odsek 2). Avšak, so zreteľom na právnu úpravu postavenia a úloh, ktoré patria do pôsobnosti Eximbanky, zastávam názor, že ochrana vlastných zdrojov financovania Eximbanky pred exekúciou limity ústavnosti vyjadrené v čl. 20 ods. 2 Ústavy... nespĺňa.*

*Zákonodarca môže chrániť určitý majetok pred exekúciou. V právnom štáte však nesmie tak urobiť spôsobom, ktorý v konečnom dôsledku znamená pre oprávnené osoby nevyhnutnosť ich práv.*

*Namietaná právna úprava porušuje rovnosť subjektov právnych vzťahov pred zákonom i pred súdom a rovnakú ochranu vlastníckeho práva. Umožňuje, aby Eximbanka svojvoľne rozhodovala o tom, ktorému úspešnému účastníkovi súdneho konania uhradí pohľadávku priznanú právoplatným rozhodnutím súdu alebo vyplývajúcu z iného exekučného titulu, a ktorého pohľadávku bude ignorovať s poukazom na zákonom ustanovenú ochranu vlastných zdrojov financovania svojej činnosti pred exekúciou. Takáto právna úprava nerešpektuje čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 prvú a druhú vetu Ústavy... a čl. 1 Dodatkového protokolu..., a to bez toho, aby spĺňala limity obmedzenia základných práv a slobôd ustanovené v čl. 13 ods. 4 Ústavy...*

*Zastávam názor, že aj pohľadávka vyplývajúca z právoplatného rozhodnutia súdu či iného exekučného titulu je majetkom, ktorý je predmetom ochrany podľa čl. 20 Ústavy... majetok, ktorý je predmetom ochrany podľa čl. 20 Ústavy..., zahrňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty... vrátane pohľadávok, o ktorých sťažovateľ môže tvrdiť, že má aspoň „legitímnu nádej“ na ich zhmotnenie.»*

4. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) a práva na spravodlivý proces (čl. 6 ods. 1 dohovoru) navrhovateľ uviedol, že porušením práva na súdnu ochranu je aj „*nemožnosť docieľiť výkon súdneho rozhodnutia voči Eximbanke*“. V tejto súvislosti poukázal na rozhodovaciu prax ústavného súdu (napr. PL. ÚS 21/00), podľa ktorej „*aj vo výkone rozhodnutia alebo v súdnej exekúcii sa musí zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, ak splní predpoklady ustanovené zákonom. K naplneniu záruk na prístup k súdnej ochrane v zmysle citovaného článku ústavy dochádza až vtedy, keď uplatnené právo je efektívne vykonané. Otázkou, či ochrana poskytovaná súdnymi exekútormi podľa Exekučného poriadku je súdnou alebo inou právnou ochranou, treba zodpovedať v prospech záveru, že táto ochrana je súdnou ochranou... Právo na súdnu ochranu však nemá a ani nemôže mať absolútnu povahu. Zákon môže ustanoviť postup, ktorým sa toto základné právo obmedzí, zúži alebo iným spôsobom modifikuje. Na takýto postup však musí existovať legitímny, všeobecne akceptovateľný a spoločensky prospešný cieľ, ktorého dosiahnutie odôvodňuje zásah do základného práva na súdnu ochranu. Aj pri takomto obmedzení však musí zostať zachovaná podstata práva na prístup k súdu, ktorý je jedným zo závažných aspektov spravodlivého konania pred súdom... Zákonodarca... pri obmedzovaní efektívneho prístupu k súdu u porovnateľnej skupiny subjektov práva musí sledovať legitímny cieľ a musí na jeho dosiahnutie použiť také právne prostriedky, ktoré sú k sledovanému cieľu v primeranom vzťahu proporcionality s osobitným zreteľom na podstatu ústavne zaručeného práva na súdnu ochranu.*“.

Podobne z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva (napr. Burdov proti Rusku, Hornsby proti Grécku, Estima Jorge proti Portugalsku, Kreuz proti Poľsku), že «*právo na spravodlivé súdne konanie by bolo iluzórne, keby právny systém zmluvného štátu umožňoval, aby konečné rozhodnutie zostalo bez účinkov na úkor jednej zo strán... Výkon rozhodnutia vyneseného akýmkoľvek súdom... musí byť považovaný za integrálnu súčasť*

„procesu“ v zmysle článku 6 citovaného dohovoru... prekážky v prístupe na súd nie sú v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru..., ak nesledujú legitímny cieľ a zároveň nespĺňajú podmienku spravodlivej rovnováhy medzi použitými prostriedkami a sledovaným legitímnym cieľom.».

5. Vychádzajúc z nálezov ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 111/2011 zo 4. júla 2012 navrhovateľ k exekučnej imunite eximbanky konštatuje, že „namietaná právna úprava obmedzuje základné právo veriteľa Eximbanky vlastniť majetok, ako aj jeho právo na pokojné užívanie majetku... toto obmedzenie je legitímne (z pohľadu dosiahovania verejného záujmu)... zákonodarcom zvolené opatrenie je spôsobilé dosiahnuť zamýšľaný cieľ, pretože v situácii, keď vlastník pohľadávky voči Eximbanke disponuje exekučným titulom a iniciuje začatie exekučného konania, je exekučná imunita majetku Eximbanky vymedzeného v napadnutej právnej úprave účinnou zábranou proti definitívnej eliminácii využívania tohto majetku inak než na verejné účely... zákonodarcom zvolený spôsob zásahu do vlastníckeho práva však nie je nevyhnutný na dosiahnutie zamýšľaného cieľa... nie je (ani, pozn.) primeraný, pretože Eximbanku ako právoplatne a vykonateľne potvrdeného dlžníka zvyhodňuje do takej miery, že veriteľ sa vôbec alebo len s veľkými ťažkosťami môže domôcť majetku, ktorého nadobudnutie na základe majetkovej pohľadávky dôvodne očakáva.“.

6. Navrhovateľ v súvislosti s obsahom čl. 13 ods. 4 ústavy tiež uviedol: „Zákonodarca neposkytol žiadne záruky, žiadnu ochranu pred svojvoľným konaním či skôr nekonaním Eximbanky... Uvedenú právnu úpravu nemožno ospravedlniť žiadnym legitímnym cieľom, žiadnym záujmom, intenzita ktorého by mohla zodpovedať intenzite zásahu do základných práv a slobôd dotknutých účastníkov právnych vzťahov a do základných princípov právneho štátu.“ V neposlednom rade navrhovateľ k zákazu diskriminácie (čl. 12 ods. 2 ústavy) poukázal na doterajšiu rozhodovaciu prax ústavného súdu (napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 111/11), podľa ktorej je „národná rada... povinná prijímať také zákony, ktoré pri uplatňovaní práva na prístup k súdnej ochrane zásadne nikoho nediskriminujú a že za diskriminačnú úpravu možno považovať takú úpravu prístupu k súdnej ochrane, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom,

*pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať právne zvoleným legislatívnym riešením.*

*Zákonný rámec exekučnej imunity priznaný Eximbanke nepochybne diskriminuje veriteľov Eximbanky a znevýhodňuje ich pri vymáhaní pohľadávok, čo vedie k situácii, že ak Eximbanka dobrovoľne neuspokojí pohľadávky svojich veriteľov, ich pohľadávky sú v podstate nevykonateľné. Týka sa to aj pohľadávok priznaných právoplatným a vykonateľným rozhodnutím súdu.“*

V závere podaného návrhu generálny prokurátor uvádza, že *„ani žiaden iný subjekt - napríklad štát, ak už poskytol... ochranu Eximbanke - nemusí na seba prevziať zodpovednosť za nesplnenie jej záväzkov“*.

7. Vzhľadom na uvedené skutočnosti generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd vydal tento nález:

*„ustanovenie § 28 ods. 3 zákona č. 80/1997 Z. z. o Exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd...“*

8. Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokoval podľa § 25 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a uznesením č. k. PL. ÚS 5/2013-12 z 3. apríla 2013 ho prijal na ďalšie konanie.

9. Po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie navrhovateľ, Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vláda Slovenskej republiky, zastúpená ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky, ústavnému súdu predložili svoje stanoviská a oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie.

10. V čase po prijatí návrhu na ďalšie konanie (bod 8) národná rada

(i) 17. októbra 2013 schválila zákon č. 352/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorým bol *inter alia* novelizovaný aj zákon č. 80/1997 Z. z., avšak bez explicitnej väzby k navrhovateľom napadnutému § 28 ods. 3, a

(ii) 18. októbra 2013 schválila novelu zákona č. 80/1997 Z. z., a to zákonom č. 355/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 80/1997 Zb. o Exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 355/2013 Z. z.“), ktorým bol *inter alia* zmenený aj navrhovateľom napadnutý § 28 ods. 3. Tento zákon nadobudol účinnosť 1. januára 2014.

Podľa novelizovaného znenia § 28 ods. 3 zákona č. 355/2013 Z. z. exekúciu podľa osobitného predpisu [osobitný predpis sa má na mysli zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, pozn.] nepodliehajú

a) nehnuteľný majetok Eximbanky,

b) finančné nástroje vo vlastníctve Eximbanky a majetkové účasti Eximbanky v iných právnických osobách,

c) prostriedky určené na financovanie vývozných úverov, financovanie dovozných úverov, poisťovanie vývozných úverov, zaist'ovanie vývozných úverov, poskytovanie záruk a na poisťovanie a zaist'ovanie pohľadávok vývozcov proti komerčným rizikám,

d) pohľadávky Eximbanky voči bankám, finančným inštitúciám, vývozcom, dovozcom, zahraničným odberateľom a zahraničným dodávateľom.

11. Navrhovateľom napadnutý § 28 ods. 3 zákona o eximbanke v čase podania návrhu 28. februára 2013 a v čase prijatia návrhu na ďalšie konanie 3. apríla 2013 znel takto: „Vlastné zdroje financovania Eximbanky nepodliehajú exekúcii podľa osobitného predpisu“ [osobitný predpis sa má na mysli zákon Národnej rady Slovenskej republiky

č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, pozn.].

## II.

12. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje okrem iného o súlade zákonov s ústavou.

13. Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastavuje.

14. Možno konštatovať, že napadnuté ustanovenie § 28 ods. 3 zákona o eximbanke (bod 11) bolo novelizované a jeho forma a obsah sú od 1. januára 2014 zásadným spôsobom odlišné (pozri bod 10) od toho znenia, ktoré navrhovateľ podaným návrhom napadol a ktoré ústavný súd svojím rozhodnutím prijal na ďalšie konanie. Z dôvodovej správy k zákonu č. 355/2013 Z. z. v tejto súvislosti napr. vyplýva, že „[z] dôvodu zúženia rozsahu ručenia štátu je... potrebné pripustiť exekúciu na určitý majetok Eximbanky, aby bolo umožnené každému z veriteľov uspokojiť si zákonným spôsobom svoje pohľadávky voči Eximbanke“.

15. Z už citovaného ustanovenia § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde nepochybne vyplýva, že konanie vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu § 28 ods. 3 zákona o eximbanke muselo byť zastavené.

16. Na základe všetkých uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

17. V kontexte už uvedeného neušlo pozornosti ústavného súdu, že navrhovateľ, ktorý v konaní pred ústavným súdom napáda neústavnosť § 28 ods. 3 napadnutého zákona v rámci medzirezortného pripomienkového konania k vládnemu návrhu zákona (neskoršiemu zákonu č. 355/2013 Z. z., pozn.), uvedenú skutočnosť vo vzťahu k novému zneniu § 28 ods. 3 napadnutého zákona už nenamietal, keď jeho dve výhrady smerovali iba

k názvu zákona a k § 4 písm. j) (pozri <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22734>).

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

V Košiciach 12. februára 2014