



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 111/2011-61

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. júla 2012 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Milana Ľalíka, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika vo veci návrhu Okresného súdu Bratislava I, zastúpeného sudkyňou JUDr. J. G., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. I bodu 30 § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 374/1996 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 12 ods. 7 zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 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 :

1. Ustanovenie § 18a ods. 1 v časti slov „výkon rozhodnutia“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona č. 72/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 374/1996 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, a § 12 ods. 7 zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov n i e s ú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 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.

2. Vo zvyšnej časti návrhu Okresného súdu Bratislava I n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 2. novembra 2010 doručený návrh Okresného súdu Bratislava I (ďalej aj „okresný súd“ alebo „navrhovateľ“), zastúpeného sudkyňou JUDr. J. G., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. I bodu 30 § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 374/1996 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 72/1999 Z. z.“), § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“) a § 12 ods. 7 zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Štátnej pokladnici“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12

ods. 2, čl. 20 ods. 1 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 (ďalej len „dodatkový protokol“).

1. Ústavný súd dospel pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie veci ustanovených v ústave a v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 111/2011-11 z 9. novembra 2011 prijal uvedený návrh na ďalšie konanie. Nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení právnych predpisov.

2. Skutkové a právne pozadie prijatého návrhu pramenilo zo skutočnosti, že 24. januára 2007 okresný súd ako súd exekučný vydal „*JUDr. P. B., súdnemu exekútorovi, poverenie na vykonanie exekúcie č. 5101*023350 na vymoženie pohľadávky oprávnených voči povinnej – Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Župné námestie 13, Bratislava priznanej platobným rozkazom Okresného súdu Martin z 24. augusta 2006, sp. zn. 11 C 219/2005, vykonateľným od 19. septembra 2006, v celkovej sume 7.674 Sk.*

Povinná listom z 3. apríla 2007 oznámila súdnemu exekútorovi, že uhradila oprávneným sumu 6.463 Sk. Zvyšok vymáhanej sumy zostal neuhradený.“. Exekučné konanie je na okresnom súde vedené pod sp. zn. 1 Er 1730/2006. Okresný súd predmetné exekučné konanie uznesením č. k. 1 Er 1730/2006-31 zo 7. decembra 2009 prerušil až do rozhodnutia ústavného súdu o súlade dotknutých právnych noriem s ústavou a medzinárodnými zmluvami.

Navrhovateľ je toho názoru, že napadnuté ustanovenia označených právnych predpisov, ktoré v skutkových okolnostiach ním vedeného exekučného konania právno-aplikačne prichádzali do úvahy, vo svojom súhrne znamenajú, že „*exekúciou nie je postihnutelný majetok štátu (teda veci vo vlastníctve Slovenskej republiky vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva Slovenskej republiky – pozri § 2 ods. 1 zákona NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu), finančné*

prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu, ani prostriedky na účtoch vedených v štátnej pokladnici. Exekúcii teda nepodlieha takmer žiadna majetková hodnota patriaca štátu, keďže každá majetková hodnota je buď vecou, alebo pohľadávkou, alebo majetkovým právom (porov. § 118 ods. 1 Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb.).“.

Okresný súd nespochybnil, že „*existujú rozumné a objektívne dôvody, v ktorých možno priznať majetku štátu nepostihnuteľnosť exekúciou, teda kedy možno priznať štátu exekučnú imunitu. Takúto exekučnú imunitu napokon zákon NR SR č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (exekučný poriadok) priznáva dlžníkom vo vzťahu k určitému majetku (§ 70 a 71, § 104, § 114 až 115 cit. zákona). Táto exekučná imunita je však objektívne odôvodniteľná napr. sociálnymi záujmami (nepostihnuteľná časť mzdy), právom na ochranu osobnosti a súkromia (nepostihnuteľnosť hnutelých vecí bytostne spätých s osobou povinného) či verejným sociálnym záujmom (nepostihnuteľné prostriedky na výplatu miezd zamestnancom). V prípade štátu si možno predstaviť exekučnú imunitu napríklad vo vzťahu k majetku na zabezpečenie obrany a bezpečnosti štátu, k majetku zahraničných misií, k podielom v strategických podnikoch a k inému majetku, na ktorého udržaní vo vlastníctve štátu existuje mimoriadny verejný záujem. Takto vymedzená exekučná imunita by bola nepochybne objektívne a rozumne odôvodnená a tým ústavne konformná s čl. 12 ods. 2 Ústavy.*

Citované ustanovenia § 18a zákona NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (doplneného čl. I 30. bodom zákona č. 72/1999 Z. z.), § 12 ods. 7 zákona č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov však poskytujú štátu (a tiež štátnym rozpočtovým organizáciám, štátnym príspevkovým organizáciám, štátnym fondom, ako aj niektorým ďalším subjektom) úplnú alebo čiastočnú exekučnú imunitu. Táto imunita spôsobuje, že voči uvedeným subjektom nie je možné nútene vykonať, či už v exekúcii alebo súdnym výkonom rozhodnutia, právoplatné rozhodnutia súdov ani iných štátnych orgánov, teda že veritelia takto priznaných pohľadávok sú pri svojom uspokojení plne závislí od vôle uvedených subjektov ako povinných. Tento stav zasahuje do práv veriteľov pohľadávok voči štátu na vlastníctvo

a užívanie majetku v zmysle čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a spôsobuje znevýhodnenie veriteľov jedného druhu pohľadávok, a to pohľadávok voči štátu pri uplatnení práva na ochranu vlastníckeho práva (t. j. vymożenie svojich pohľadávok) v porovnaní s... inými veriteľmi. Na druhej strane zvyhodňuje toto ustanovenie štát pri ochrane jeho vlastníckeho práva, pretože majetok štátu sa tak bezvýnimodne stáva exekučne takmer nepostihnuteľný.“.

Podľa názoru navrhovateľa sú z uvedených dôvodov sporné ustanovenia zákonných právnych predpisov v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

Na podklade rovnakej argumentácie navrhovateľ dospel k záveru, že predmetné zákonné ustanovenia nie sú v súlade ani s čl. 1 dodatkového protokolu, keďže tento *«chráni ako majetok aj pohľadávku prisúdenú právoplatným rozhodnutím súdu, čo je aj tento prípad; takáto pohľadávka je minimálne „legitímnou nádejou“ na získanie majetku v peniazoch».*

S poukazom na judikatúru ústavného súdu i Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) okresný súd dôvodí, že súčasťou základného práva na súdnu ochranu je aj *„právo na prístup k exekučnému konaniu“* a že *„veriteľ, ktorý sa domáha vymożenia svojej právoplatne priznanej pohľadávky, preto uplatňuje tiež svoje právo na súdnu ochranu zaručené čl. 46 ods. 1 Ústavy, ktorému zodpovedá povinnosť súdu a ďalších určených orgánov (súdny exekútor) nasadiť zákonné podmienky (ustanovené najmä Exekučným poriadkom) na vymożenie takej pohľadávky aj proti vôli povinného“.* V tejto súvislosti okresný súd ďalej zdôraznil, že podmienky vyňatia určitej majetkovej podstaty z exekúcie *„nesmú byť koncipované tak, aby znamenali pre veriteľa vylúčenie práva na súdnu ochranu...“.*

Z napadnutých ustanovení označených právnych predpisov nevyplýva podľa okresného súdu *„žiadna skutočnosť, ktorá by objektívne a rozumne odôvodnila rozdiel medzi postavením veriteľa (oprávneného), ktorý má pohľadávku voči štátu (resp. štátnemu orgánu), a veriteľom (oprávneným), ktorý má inú vykonateľnú pohľadávku. Tieto ustanovenia však spôsobujú, že pohľadávky voči štátu (efektívne) nie sú vymożiteľné.*

To však nemožno považovať za legitímny spôsob a rozsah ochrany verejného záujmu. Pripustiť takýto prostriedok ochrany štátu ako dlžníka (povinného) by totiž v konečnom dôsledku mohlo viesť k tomu, že by sa legislatívne mohol ľubovoľne rozširovať rozsah pohľadávok, a tým aj veriteľov, ktorí by nemohli požiadať o exekučno-právnu ochranu podľa Exekučného poriadku...“. Napadnuté zákonné právne normy sú tak v rozpore aj s ustanovením čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

3. Ústavný súd 13. decembra 2011 požiadal podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu.

4. Národná rada vo svojom stanovisku č. PREDS-755/2011 doručenom ústavnému súdu 17. februára 2012 považovala v prvom rade za potrebné *«poukázať na skutočnosť, že návrh Okresného súdu je podľa nášho názoru vecne nesprávny a pri dogmaticko-doktrinálnom prístupe z hľadiska jeho prípadnej úspešnosti pred Ústavným súdom pro futuro, keďže rozhodnutia Ústavného súdu sú právne záväzné erga omnes, predstavuje možné aplikačné problémy.*

Uvedené spočíva v tom, že Okresný súd navrhuje, aby Ústavný súd rozhodol o protiústavnosti čl. I 30. bodu, in concreto § 18a ods. 1 novely. V legislatívnej teórii a praxi, ako aj v právnej teórii, sa považuje za neprípustné novelizovať novelu, teda ak existuje zákon, ktorý predstavuje samostatnú úpravu určitého okruhu spoločenských vzťahov, ako je napríklad Trestný zákon, zákon o rodine a pod. tento je možné novelizovať, no predpokladom existencie noviel (teda novelizujúcich zákonov) je skoršia a trvajúca existencia zákonov, ktoré nemecká právna a legislatívna teória označuje ako „stammgesetz“ - kmeňové zákony, teda zákonov, ktoré predstavujú samostatnú úpravu vymedzeného okruhu spoločenských vzťahov (teda ide o (v budúcnosti potenciálne) novelizované zákony). Ak sa zákonodarca rozhodne vykonať v „kmeňovom zákone“ legislatívne korekcie prijme novelu, ktorá novelizuje existujúci zákon. Po tom čo sa novelizujúci zákon stane platným a nadobudne účinnosť dochádza, podľa nášho názoru, k splynutiu novelizovaného a novelizujúceho zákona, ktoré tak vytvárajú týmto splynutím staronovú entitu (starú v tom zmysle, že novelou nedotknuté ustanovenia sú aj naďalej

v platnosti a novú v tom zmysle, že sa v závislosti aj od intertemporality novely - od jej účinnosti, aplikujú novelou upravené ustanovenia novelizovaného zákona). K uvedenému dochádza nielen v Nemeckej spolkovej republike, ale vo všetkých relevantných právnych poriadkoch Európy vrátane Slovenskej republiky.

V legislatívnej praxi sa teda vychádza z postulátu, že ak chce zákonodarca upraviť ustanovenie zákona Z, ktoré bolo novelizované novelou N1, má pristúpiť k ďalšej novelizácii zákona Z novelou N2 a nie k novelizácii novelizačného bodu novely N1 novelizačným bodom novely N2.

Uvedenej argumentácii nasvedčuje aj skutočnosť, že ak dôjde k novelizácii zákona Z (novelizovaný zákon) novelou N1 (novelizujúci zákon) vzniká staronová entita, ktorá nesie označenie „zákon Z v znení zákona N1“, pričom toto schematické vyjadrenie je legislatívnym a legislatívno-technickým štandardom. Uvedenému nasvedčuje aj prax uvádzania úplnej citácie zákona, teda jeho názvu spolu s uvedením skrátenej citácie všetkých jeho noviel, v prípade derogácie alebo abrogácie takéhoto novelizovaného zákona alebo jeho republikácie, prípadne jeho novelizácie v úvodnej vete príslušného novelizačného článku.

Nie je vylúčené, že možno nájsť v právnom poriadku aj prípad novelizácie novely, ide však o exces v legislatíve a v právnom poriadku ako takom, z ktorého nemožno vyvodiť pravidlo, ale jeho opak.

Na základe uvedeného sa domnievame, že ak by Ústavný súd vyhovel návrhu Okresného súdu došlo by tak k strate účinnosti novelizačného bodu, ktorý však nemá svojbytnú existenciu, resp. o jeho svojbytnej existencii sa v teórii vedú diskusie,... a to aj napriek tomu, že v tomto konkrétnom prípade ide o taký novelizačný bod, ktorým došlo k vloženiu samostatného ustanovenia do novelizovaného zákona a ktorého normatívnu existenciu možno nájsť v novelizovanom zákone, ale nie v novelizujúcom zákone. Z hľadiska, aj nami prezentovaných, názorov právnej doktríny je možné skúmať ústavnosť novely z hľadiska ústavnosti a zákonnosti jej vzniku a prijatia, teda skúmať legislatívny proces, ktorého je výsledkom.

Národná rada v tejto súvislosti konštatuje, že novela bola ako vládny návrh zákona prerokovaná a schválená na 11. schôdzi druhého volebného obdobia 30. marca 1999 uznesením č. 239, následne podpísaná prezidentom republiky a publikovaná v Zbierke

zákonov v súlade s Ústavou, rokovacím poriadkom Národnej rady Slovenskej republiky a zákonom č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov v znení neskorších predpisov, teda ústavným a zákonným spôsobom.

Preto sa domnievame, že Okresný súd mal vo svojom návrhu ak, tak napadnúť § 18a ods. 1 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej „ZoSMŠ“), teda tento zákon a nie čl. I 30. bod in concreto § 18a ods. 1 novely o to viac, že čl. I 30. bod novely inkorporuje do zákona § 18a, ktorý ma dva odseky, preto je aj návrh Okresného súdu v tejto časti podľa nášho názoru nerealizovateľný, keďže § 18a ods. 2 ZoSMŠ predstavuje vo vzťahu k § 18a ods. 1 ZoSMŠ výnimku, ktorá by, po kladnom rozhodnutí Ústavného súdu o návrhu Okresného súdu, stratila akúkoľvek normatívnu relevanciu.

Uvedené, podľa nášho názoru, treba vnímať aj z toho hľadiska, že aj keď v tomto prípade navrhuje Okresný súd vyhlásiť za protiústavné ustanovenia čl. I 30. bodu novely, teda § 18a ods. 1 ZoSMS, ktoré aj keď je samo novelou, nebolo doteraz novelizované, keďže ide o ustanovenie inkorporované novelou, mohlo by sa v budúcnosti stať, že iný aktívne legitimovaný subjekt, inšpirovaný týmto postupom Okresného súdu, podá návrh na vyhlásenie za protiústavný novelizačný bod, ktorý by novelizoval ustanovenia, ktoré by bolo, ale ešte následne novelizované neskoršou novelou, čím by nebolo možné dostatočne presne rekonštruovať právnu normu a aj by vznikali pochybnosti či by mohlo dôjsť k zrušeniu takého novelizačného bodu, ktorý bol následne v rámci ním novelizovaného ustanovenia takpovediac „prenovelizovaný“ následnou novelou, ktorá {materiálne} deroguje predchádzajúcu novelu opakovanou novelou pôvodne novelizovaného zákona.

Sme preto toho názoru, že Okresný súd mal ak, tak napadnúť protiústavnosť § 18a ods. 1 zákona a nie čl. I 30. bodu novely. Na základe uvedeného sa domnievame, že Ústavný súd by nemal vyhovieť návrhu Okresného súdu, a to v celom rozsahu, keďže napadnuté ustanovenia § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoRP“) a § 12 ods. 7 vecne súvisia s problematikou exekučnej imunity Slovenskej republiky.“

K meritu prerokovávanej veci národná rada uviedla, že „aj keď to Okresný súd explicitne neuvádza, možno z jeho argumentácie vyvodit' poukaz na akýsi vnútorný rozpor,

kde na jednej strane má štát garantovať vymožitelnosť práva, v civilnom konaní reprezentovanú exekučným konaním, no na druhej strane, ak verejnomocenský akt orgánu verejnej moci (v tomto prípade súdu) smeruje proti samotnému štátu, je neutralizovaný exekučnou imunitou štátu, ktorú si sám udelil.

Ako správne poznamenal Okresný súd exekučná imunita má svoje opodstatnenie a to aj v prospech štátu, keďže ten plní mnohé verejnosprávne funkcie, ktoré nesmú byť paralyzované, inak by vznikli odôvodnené pochybnosti o legitimitate takého štátu, ktorý nie je schopný plniť svoje základné funkcie predstavujúce jeho raison d' être.

Národná rada sa s týmto posledne uvedeným pohľadom Okresného súdu stotožňuje, no nestotožňuje sa s chápaním rozsahu tejto exekučnej imunity, ktorá je podľa názoru Okresného súdu neprimerane rozsiahla.

Každý správca majetku štátu disponuje majetkom štátu, tento vzniká z verejných zdrojov, ktorých prevažná časť je tvorená z daní a poplatkov, ktoré predstavujú príjmovú časť a hlavný zdroj krytia existencie a fungovania akéhokoľvek štátu neoplývajúceho enormným prírodným bohatstvom. Tieto zdroje zhmotnené v majetku štátu sú určené na plnenie jeho funkcií, pričom nie je celkom dobre možné určiť prioritu týchto funkcií, keďže v rámci štátnej správy, územnej samosprávy a záujmovej samosprávy, teda celkovo verejnej správy dochádza k realizácii Ústavy ako celku či už uhradením nákladov spätých s činnosťou napríklad Národnej rady Slovenskej republiky ako zastupiteľského zboru a imanentného znaku demokratickosti štátu, ale aj s chodom súdov a Ústavného súdu ako garantov materiálneho právneho štátu. No Okresný súd spája exekučnú imunitu na prvom mieste s obranou a bezpečnosťou štátu, podielmi v strategických podnikoch, k majetku zahraničných misií a pod. akoby hodnoty a ciele uvedené v čl. 1 ods. 1 Ústavy, ktorý vymedzuje Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát a pri zohľadnení systematického výkladu sú tieto hodnoty a ciele uvedené na prvom mieste - v prvom odseku prvého článku, boli tieto hodnoty a ciele len sekundárnym účelom štátu vo vzťahu k zmieneným podielom v strategických podnikoch či obrane a bezpečnosti štátu.

No z majetku štátu sú uspokojované aj iné práva a zabezpečované iné slobody ako napríklad práva kultúrne a sociálne, zabezpečovanie chodu školstva, múzeí, galérií, divadiel a iných vzdelávacích a kultúrnych ustanovizní ako aj starostlivosťou o kultúrne dedičstvo (ktorého časť je zapísaná v zozname UNESCO, z čoho vyplývajú pre Slovenskú

republiky určité záväzky, napr. čl. 5 písm. d) Dohovoru o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva - oznámenie FMZV č. 159/1991 Zb.) ochrana prírody a krajiny. Je nesporné, že posledné z uvedených funkcií nie sú bazálnymi pre holú existenciu štátu. V tejto súvislosti však Národná rada považuje za potrebné upozorniť na potrebu definovania resp. chápania bazálnych funkcií štátu.

V čase mieru je podpora, športu, životného prostredia, kultúry, školstva a iných pre každodenný život obyvateľov Slovenskej republiky užitočných aspektov života významná, možno viac ako zabezpečenie obranyschopnosti prostredníctvom výdavkov na zbrojenie, ktoré majú bazálny charakter a prioritu najmä v čase vojny, prípravy na ňu a vojnového hospodárstva, prechodu na neho. Uvedené vyplýva aj z dodržiavania príslušných článkov druhej hlavy Ústavy, kde má štát priznaný status *activus* & *status positivus*, teda pozitívnu povinnosť konať - ingerovať a intervenovať, pričom táto ingerencia a intervencia *ex constitutione* nie je mysliteľná v materiálnom právnom štáte, kde sú práva a slobody reálne vynútiteľné, bez ich pokrytia finančnými prostriedkami štátu.“. Národná rada k tomu predložila stručný prehľad o rozpočtovaných výdavkoch vybraných rozpočtových kapitol v období rokov 2009 – 2012. Z prehľadu podľa názoru národnej rady „možno vidieť, aké percento vynakladá štát zo štátneho rozpočtu na obranu vo vzťahu k výdavkom na zdravotníctvo, školstvo, prácu a sociálne veci či dopravnú infraštruktúru a výstavbu. Uvedené čísla zároveň odzrkadľujú, aké aktivity sú z hľadiska rozpočtových výdavkov prioritami a teda ktoré oblasti štát považuje v čase mieru za významné vo vzťahu k argumentácii Okresného súdu.

Preto sme toho názoru, že nie je možné takým spôsobom, ako to robí Okresný súd, vymedziť bazálne funkcie štátu a tým aj majetok štátu na ktorý bude mať exekučnú imunitu, inak by vykazovala Slovenská republika znaky totalitného režimu s prevalenciou vojensko-priemyselného komplexu orientovaného prioritne na ťažký priemysel a výrobu zbraní tak, ako tomu bolo v Sovietskom zväze ku koncu 80. rokov, alebo do súčasnosti je v Severnej Kórey, keďže iné funkcie štátu - mierové, by mohli byť nielen atrofované, ale aj paralyzované absenciou exekučnej imunity štátu.

Národná rada sa nedomnieva, že exekučnou imunitou dochádza k akémusi vyňatiu sa normotvorcu (štátu) spod pôsobnosti vlastného zákona a v naznačenom zmysle postaveniu sa nad zákon. Uvedené vyplýva aj zo skutočnosti, že samotný Okresný súd vo svojom

návrhu, ktorý opiera o konkrétny prípad, uvádza, že povinná - Slovenská republika prostredníctvom ministerstva spravodlivosti z dlžnej sumy 7.674,- Sk uhradila 6.463,- Sk. Je teda zrejmé, že povinná prostredníctvom ministerstva spravodlivosti splnila časť právoplatným verejnomocenským aktom adjudikovaného právneho nároku oprávnenému. Keďže z obsahu návrhu nevyplýva, prečo povinná prostredníctvom ministerstva spravodlivosti neuhradila zmienený nárok v plnej výške, ale len cca 84 %, nemôže sa k tejto diskrepancii Národná rada vyjadriť. Avšak sme toho názoru, že z postupu ministerstva spravodlivosti vyplýva, že svojim správaním (či už výslovným alebo komisiívnym), aj keď len čiastočne, ale predsa, povinná rešpektovala právoplatné rozhodnutie súdu a čiastočne plnila.“.

Svoju argumentáciu národná rada opiera aj o poznatky „z aplikačnej praxe štátnych orgánov. Ako príklad uvádzame situáciu, keď dôjde ku skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru podľa niektorého zo zákonov upravujúcich služobný pomer štátneho zamestnanca k štátu. Ak sa takýto (bývalý) štátny zamestnanec obráti na súd a je v rámci správneho súdnictva úspešný a domôže sa zrušenia rozhodnutia štátneho orgánu o zániku štátnozamestnaneckého pomeru, čím sa tento obnovuje, vzniká štátnemu orgánu povinnosť uhradiť úspešnej strane sporu plat, na ktorý jej rozhodnutím súdu v správnom súdnictve vznikol nárok za čas medzi skončením služobného pomeru na základe súdom zrušeného rozhodnutia a právoplatným rozhodnutím o zrušení takéhoto rozhodnutia súdom, keďže rozhodnutie súdu má v tomto prípade účinky ex tunc. V takom prípade príslušný právny odbor štátneho orgánu zašle kópiu rozhodnutia po jej založení do spisu osobnému úradu ako aj ekonomickému odboru (konkrétne označenia týchto organizačných zložiek štátnych orgánov môžu byť v praxi rôzne), je potom vecou ekonomického odboru vykonať všetky nevyhnutné finančné operácie smerujúce k doplateniu platu, na ktorý vznikne rozhodnutím súdu štátnemu zamestnancovi nárok. Ide o bežnú aplikačnú prax štátnych orgánov.

O pravdivosti tohto tvrdenia svedčí aj to, že doposiaľ sa na Ústavný súd neobrátil iný súd, prípadne iný aktívne legitimovaný subjekt, namietajúci protiústavnosť § 18a ods. 1 ZoSMŠ a ďalších zákonov súvisiacich s exekučnou imunitou štátu. Z uvedeného ďalej vyplýva, aká je štandardná aplikačná prax, teda aj štandardná interpretácia príslušných

zákonov a ich relevantných ustanovení teda, že štátne orgány zo znenia platných právnych predpisov, najmä § 18a ods. 1 ZoSMŠ nevyvodili takú právnu normu, ktorá by odôvodňovala postup, s ktorým sa stretol Okresný súd a štátne orgány rešpektujú právoplatné rozhodnutia súdov a plnia v nich uložené povinnosti. Obdobne postupovalo aj ministerstvo spravodlivosti, ktoré plnilo (aj keď len sčasti), preto považujeme inú interpretáciu za raritnú a ak, tak za výnimku (exces) zo štandardnej interpretácie a aplikácie § 18a ods. 1 ZoSMŠ. Nami uvedený príklad z aplikačnej praxe ďalej plne odzrkadľuje postup štátnych orgánov v súlade s nálezom Ústavného súdu PL. ÚS 15/98, podľa ktorého ak ustanovenie právneho predpisu pripúšťa ústavne konformný a nonkonformný výklad, je povinnosťou štátneho orgánu zvoliť ústavne konformný výklad.

Sme taktiež toho názoru, že výklad okresného súdu je nesprávny aj z hľadiska použitia argumentum ad absurdum, ako aj k rozporu pohľadu Okresného súdu na aplikáciu § 18a ods. 1 ZoSMŠ z hľadiska argumentum racione legis, keďže takou interpretáciou k akej dospel Okresný súd, sa zakladá praxeologický rozpor medzi ochranou majetku štátu ako verejného majetku určeného na plnenie verejnoprospešných úloh a poskytovanie verejných statkov, na jednej strane a vymožitelnosťou práva na strane druhej (táto je však taktiež zabezpečovaná z verejných prostriedkov a je verejným statkom).“.

Národná rada je toho názoru, «že je možné sa delege lata domôcť rozhodnutím súdu priznaného právneho nároku, ak dôjde k výkladu nielen jedného ustanovenia jedného zákona, ale k výkladu a následnej aplikácii Ústavy, ktorá presvetľuje celý právny poriadok, ktorý teda má byť v jej svetle vykladaný a uplatňovaný (už zmienený nález PL. ÚS 15/98). Každý štátny orgán je povinný konať len na základe Ústavy a v jej medziach a len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon a pri interpretácii a aplikácii právnych predpisov dodržiavať a zachovávať zmysel Listiny základných práv a slobôd tak, ako to napokon vyplýva z čl. 2 ods. 2 Ústavy, kde sa má podľa názoru Národnej rady slovo „môže“ interpretovať ako „má“ teda nie ako možnosť, ktorá je vecou voľby, ale ako ústavná povinnosť a záväzok. Z uvedeného vyplýva, že každý orgán verejnej správy je povinný rešpektovať zákon, aj keď taký postup môže byť považovaný jeho zamestnancami a predstaviteľmi individuálne a subjektívne za nevýhodný pre orgán verejnej správy. Keďže občania prichádzajú do kontaktu so Slovenskou republikou prostredníctvom orgánov

verejnej správy, nesú tieto morálnu a právnu zodpovednosť za dodržiavanie práv a oprávnených nárokov fyzických a právnických osôb, ktoré uskutočňujú či uplatňujú svoje individuálne práva (vlastnícke právo nevynímajúc) a slobody.

Ak teda orgán verejnej správy poruší zákon, je možné voči nemu vyvodiť zodpovednosť prostredníctvom vyvodenia zodpovednosti voči štatutárnemu orgánu takéhoto orgánu verejnej správy, ktorý svojím podpisom pod individuálnymi právnymi aktmi príslušného orgánu verejnej správy preberá na seba zodpovednosť za chod tohto orgánu verejnej správy. Nie je tomu inak ani v prípade akéhokoľvek ministerstva, kde je štatutárnym orgánom nesúcim právnu a politickú zodpovednosť za jeho chod minister. Ak minister prijme rozhodnutie, ktorým poruší zákon je možné voči nemu vyvodiť aj trestnoprávnu zodpovednosť..., ako aj zodpovednosť politickú v podobe jeho demisie a prostredníctvom opravných prostriedkov a mechanizmov ochrany práva (prokuratúra a pod.) uplatnených v ustanovených lehotách v záujme právnej istoty, a obnoviť tak panstvo práva.

Sme preto toho názoru, že exekučná imunita neslúži na „beztretnosť“ resp. „nepostihnuteľnosť“ štátu za jeho záväzky, ku ktorým bol rozhodnutím súdu zaviazaný, ale má ochrániť plnenie jeho legitímnych funkcií, pričom existujú nielen formálne, ale reálne prostriedky, ako sa domôcť súdom priznaného nároku. Uvedená argumentácia vychádza aj z čl. 1 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom, teda štátom kde je pôvodca právnych noriem nimi sám viazaný a nik, teda ani štát nestojí nad zákonom.

Národná rada sa domnieva, že návrh Okresného súdu je motivovaný prílišným súdnym formalizmom pri výklade a aplikácii právnych noriem (konkrétne § 18a ods. 1 ZoSMŠ, § 8 ods. 10 ZoRP, § 12 ods. 7 ZoŠP) v zmysle rozhodnutia Ústavného súdu napr. IV. ÚS 192/08 alebo IV. ÚS 110/2009.».

Za nedôvodnú považuje národná rada aj námietku navrhovateľa, podľa ktorej vznikajú uplatňovaním napadnutých ustanovení právnych predpisov dve skupiny veriteľov, pričom tá z nich, ktorá je tvorená veriteľmi štátu, je diskriminovaná. Podľa národnej rady „štát plní, ako bolo naznačené, mnohé úlohy a funkcie, ktoré sú nezastupiteľné a zďaleka nejde len o zabezpečenie obrany a bezpečnosti štátu,

pričom prípadné pôsobenie neštátnych subjektov súkromného alebo tretieho sektoru nemožno považovať za dostatočné či ekvivalentné úlohe štátu, keďže štát v týchto oblastiach presadzuje verejný záujem, ktorý z povahy veci nemôže byť zverený iným subjektom prioritne sledujúcim súkromný záujem a presadenie ktorého je niekedy potrebné vynútiť štátnou mocou, čo nemožno zveriť ani tretiemu sektoru pre jeho demokratický deficit, napr. ochrana prírody, ako aj už zmienená starostlivosť o kultúrne dedičstvo a mnohé iné. Z uvedeného vyplýva, že v tomto prípade nejde o neprimerané zvýhodnenie jedného dlžníka voči inému dlžníkovi, pričom obaja plnia rovnaké funkcie (ako tomu bolo napríklad pri exekučnej imunitě štátnych nemocníc oproti súkromným nemocniciam). Štát plní funkcie, ktoré nemôže a v niektorých prípadoch by ani nemal plniť nik iný.

Napokon, sám navrhovateľ poukazuje v časti III. svojho návrhu na existenciu exekučnej imunity v § 70 a 71, § 104, § 114 až 115 Exekučného poriadku. Z uvedených ustanovení vyplýva, že zákonodarca zohľadnil pri určení rozsahu exekúcie hľadiská morálne ako aj rozumné a vyňal spod exekúcie napríklad prostriedky určené na mzdy resp. platy zamestnancom ako aj tie majetkové hodnoty, ktoré slúžia na podnikanie (tieto sa neexekvujú prioritne, ak je iný majetok exekvovaného). Na základe argumentum per analogiam, ratione legis a argumentum ad absurdum možno dospieť k interpretácii, že príslušné ustanovenia Exekučného poriadku sa primerane vzťahujú aj na štátny orgán (prostredníctvom § 18a ZoSMŠ), keďže ten síce nepodniká, ale disponuje s vecami, ktoré sú vo vlastníctve štátu, ktoré slúžia na plnenie úloh štátu probonopublico. Teda plnia takú funkciu akú výrobné prostriedky podnikateľa, ktoré slúžia na podnikanie čo je zmyslom podnikateľskej činnosti. Keďže v prevažnej miere, ak nie výlučne, má štát len majetkové hodnoty, ktoré sú určené na plnenie jeho úloh a to aj v prípade, ak ide o umelecké predmety alebo napríklad zlato tieto nevlastní štát v rámci uspokojovania svojich túžob po luxuse tak, ako je tomu u subjektov súkromného práva, ale na plnenie verejných funkcií, akými je napríklad ochrana kultúrneho dedičstva a umožnenie jeho sprístupnenia verejnosti a v prípade spomenutého zlata ako prostriedok monetárnej politiky. Exekučná imunita v § 18a ods. 1 ZoSMŠ ako aj v ďalších napadnutých ustanoveniach zákonov je preto len dôsledným premietnutím kautel Exekučného poriadku, bez ktorých by bolo možné hovoriť o medzere v práve v zmysle medzery v právnom poriadku.“.

V relácii ku konkurznej imunite, ktorá taktiež vyplýva z ustanovenia § 18a ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona č. 72/1999 Z. z. (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“), národná rada s poukazom na relevantné ustanovenia zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o konkurze“) zdôraznila, že *„štát a iné subjekty disponujúce okrem iného s verejnými prostriedkami disponujú aj konkurznou imunitou. Pričom z hľadiska dikcie § 1 ZoKR vyplýva, okrem iného, že účelom zákona je umožniť uspokojenie veriteľov úpadcu speňaním jeho majetku. Z dikcie § 11 ods. 3 ZoKR vyplýva, že predpokladom začatia konkurzu je pluralita splatných, ale neuhradených záväzkov a pluralita veriteľov. Naproti tomu Exekučný poriadok upravuje otázku núteného výkonu rozhodnutia aj za predpokladu existencie len jedného nesplneného právneho nároku čo i len jednému veriteľovi. Základný rozdiel teda spočíva v kvantite. Považujeme za vhodné dodať, že obdobnú úpravu obsahuje aj právna úprava v Českej republike..., nejde teda o slovenské špecifikum. Je teda podľa nášho názoru ústavne konformné, ak sa poskytne štátu imunita pred jedným veriteľom, ak sa poskytuje imunita pred viacerými veriteľmi.*

Okresný súd sa pri svojej úvahe o podaní návrhu na Ústavný súd, podľa nášho názoru nedostatočne zaoberal interpretáciou § 18a ods. 1 ZoSMŠ vo vzťahu k možnej eventualite, že ak by tohto ustanovenia nebolo, mohol by byť ktorýkoľvek štátny orgán postihnutý exekúciou, ktorá by sa mohla dotknúť finančných prostriedkov na platy štátnych zamestnancov v štátnom orgáne pracujúcich (pričom podľa Exekučného poriadku finančné prostriedky povinného určené na výplatu miezd zamestnancov povinného nepodliehajú exekúcii za podmienok podľa § 104 Exekučného poriadku) ako aj prevádzkového kapitálu štátneho orgánu, ako sú počítače, tlačiarne či kancelársky nábytok. Ak by k tomu došlo štátny orgán by nemohol plniť svoje funkcie, na ktoré je zo zákona povinný a musel by čeliť oprávneným podaniam fyzických a právnických osôb na súdy pre porušenie ich práv, ktoré si nemožno uplatniť inak ako prostredníctvom štátneho orgánu, napríklad pri vydávaní živnostenských oprávnení, rôznych licencií a koncesii, prípadne osvedčení ako aj správnych rozhodnutí. Naproti tomu je však štát prostredníctvom konkurznej imunity chránený proti konkurzu, ak by mal viacero neuhradených splatných záväzkov

voči viacerým veriteľom. Exekučná imunita je preto podľa nášho názoru konzekventným premietnutím imunity poskytnutej štátu vo vzťahu ku konkurzu.“.

Národná rada poukázala i na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/96 definujúce verejný záujem ako akceptovaný dôvod obmedzenia základných práv a slobôd. Napokon národná rada konštatovala, že napadnuté ustanovenia nepôsobia retroaktívne a vyhovujú aj testu proporcionality, pretože „*pokiaľ ide o požiadavku vhodnosti právnej úpravy z hľadiska jednak dosiahnutia sledovaného účelu zvoleným spôsobom, je Národná rada toho názoru, že ústavne konformným spôsobom využila svoju zákonodarnú právomoc a prijala takú právnu úpravu ktorou dosiahla sledovaný cieľ - zabezpečiť fungovanie štátu - verejnej správy teda správy vecí verejných zverenej orgánom verejnej správy. Pokiaľ ide o požiadavku vytvorenia právnej normy takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ, sme toho názoru, že aj táto podmienka je splnená.*

Pokiaľ ide o druhé kritérium spočívajúce v nevyhnutnosti, sme toho názoru, že prijatá právna úprava predstavuje len taký zásah do sféry práv oprávneného, ktoré sú nevyhnutné a nejde nad rámec tejto nevyhnutnosti. K uvedenému dospela Národná rada z interpretácie §70 a 71, § 104, § 114 až 115 Exekučného poriadku, tak ako bolo uvedené skôr, ktoré poskytujú za podmienok ustanovených týmto zákonom exekučnú imunitu určitým majetkovým hodnotám, ak tie slúžia na určitý špecifický účel - napr. mzdy zamestnancov povinného a pod. ako aj z poznatkov z aplikačnej praxe.

Napokon, pokiaľ ide o posledné kritérium - kritérium proporcionality v užšom zmysle, je Národná rada toho názoru, že napadnuté ustanovenia zákonov sú primerané vo vzťahu k nimi sledovanému cieľu a teda príslušné legislatívne opatrenia síce obmedzujú základné práva alebo slobody, no svojimi negatívnymi dôsledkami nepresahujú pozitíva stelesnené v presadení verejného záujmu nimi sledovaného, keďže ako bolo vyložené, exekučná imunita pri ústavne konformnom výklade, ktorý sa v aplikačnej praxi aj uplatňuje nevedie k vyňatiu štátu spod vlastných zákonov a postaveniu sa nad ne.“.

Národná rada navrhuje nevyhovieť návrhu navrhovateľa a netrvá na ústnom pojednávaní.

5. Vláda v zastúpení Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) vo svojom stanovisku č. 11078/2012/150 doručenom ústavnému súdu 20. februára 2011 uviedla, že zmyslom napadnutých ustanovení právnych predpisov je *„zabezpečiť uspokojovanie potrieb verejného záujmu, vrátane potreby zabezpečiť riadne fungovanie štátu. Bez dostatku finančných prostriedkov a materiálnej základne nemôže štát fungovať. Ak by takáto ochrana neexistovala, realizovaný výkon rozhodnutia by mohol znemožniť výkon funkcií štátu. Postavenie štátu ako právnickej osoby v občianskoprávných vzťahoch, preto nesmie ohroziť jeho funkčnosť v rámci jeho postavenia ako právnej organizácie zvrchovanej politickej moci spoločnosti na určitom území, a teda ako formy organizácie ľudskej spoločnosti.“*

Vo vzťahu k § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu vláda uviedla, že toto ustanovenie *„je potrebné posudzovať v kontexte § 1 ods. 1, § 2 ods. 2 a § 3 ods. 1 a 2 zákona o správe majetku štátu“*. Z nich vyplýva, že *„vlastníkom majetku štátu je... výlučne štát. Správu tohto majetku vykonáva štátom určený správca majetku štátu, ktorý s ním nakladá v rozsahu práv vlastníka (Slovenskej republiky). Správca je oprávnený a povinný vykonávať vlastnícke práva štátu len v medziach zákona. Štát určuje spôsob nakladania so svojim vlastníckym právom len prostredníctvom zákonov. Štát ani iný reálny nástroj na ovplyvnenie výkonu svojho vlastníckeho práva prostredníctvom správcov majetku štátu nemá (nálež Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 28/00).*

Majetok štátu neslúži správcovi na zabezpečovanie jeho vlastných potrieb, ako je to v prípade majetku súkromných osôb, ale prioritne je tento majetok nadobúdaný a využívaný na účely, ktoré súvisia so zabezpečovaním a plnením úloh, ktoré správcovi zveril štát.

Ak by sme pripustili možnosť výkonu exekúcie na majetok štátu, v skutočnosti by exekúcia reálne postihla majetok iného subjektu (podľa § 21 Občianskeho zákonníka v občianskoprávných vzťahoch je štát právnickou osobou), než dlžníka. Správcu majetku štátu si nemožno totiž zamieňať s osobou vlastníka, ktorým je Slovenská republika. Správca majetku štátu, ako už bolo vyjadrené, koná v mene štátu, ale samostatne a na vlastnú zodpovednosť.“ Tento názor potvrdzuje podľa vlády aj rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/96.

Oprávnenia a povinnosti štátu ako vlastníka majetku plynúce zo zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“) podľa názoru vlády *«dokazujú, že vlastnícke právo Slovenskej republiky má rovnaký zákonný obsah ako vlastnícke právo každého iného vlastníka. Rovnako ako majetok iného vlastníka možno majetok štátu vyvlastniť alebo vlastnícke právo štátu obmedziť. Zákonom možno vymedziť, že určitý majetok môže byť len vo vlastníctve štátu alebo len vo vlastníctve určených osôb, ak ide o majetok nevyhnutný na plnenie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu (§ 125 ods. 2 Občianskeho zákonníka v spojení s čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).*

Článok 4 Ústavy Slovenskej republiky definuje niektoré objekty výlučného vlastníctva štátu ako je nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky. Tento výpočet nie je konečný, pretože podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky možno zákonom určiť ďalšie objekty vlastníctva, ktoré môžu byť len vo vlastníctve štátu. V zásade možno konštatovať, že ide o majetok, ktorý je významný pre spoločnosť, napr. z dôvodu ochrany prírody, životného prostredia, zabezpečovania potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu.

Majetok taxatívne vymenovaný v čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky nemožno previesť na inú osobu, a to ani na základe osobitného zákona (zákonným prechodom). Majetok, ktorý na základe čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je vo vlastníctve zákonom určenej osoby (nemusí ísť len o štát), nemožno previesť na inú osobu, okrem tej, ktorej také právo zákon priznáva. Ústava Slovenskej republiky neposkytuje ochranu len pred jedným spôsobom zmeny vlastníctva (napr. predajom), ale pred akýmkoľvek spôsobom zmeny vlastníctva. Preto nie je možné zmeniť vlastníctvo majetku uvedeného v čl. 4 a majetku ustanoveného zákonom podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ani v dôsledku exekučného konania. Tento majetok je podľa Ústavy Slovenskej republiky „nedotknuteľný“.

V súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky je možné vo verejnom záujme vyvlastniť alebo obmedziť vlastnícke právo.

Vychádzajúc zo znenia čl. 4 alebo čl. 20 ods. 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, Ústava Slovenskej republiky osobitne rozoznáva majetok, ktorý slúži verejným potrebám. Ústava Slovenskej republiky z titulu verejného záujmu umožňuje obmedziť výber subjektov vlastníctva (čl. 4 a čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) alebo naopak umožňuje

na základe rozhodnutia príslušného orgánu, v medziach zákona, zmeniť doterajšie vlastníctvo. Z uvedeného vyplýva, že verejný záujem je ústavne konformný dôvod obmedzenia základného práva jednotlivca podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Spôsob ochrany majetku štátu využívaného na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely je však zákonom o správe majetku štátu založený na tom, že tento majetok (definovaný v § 2 ods. 1 zákona o správe majetku štátu) nemožno postihnúť výkonom rozhodnutia, konkurzným a vyrovnacím (od 01.01.2006 reštrukturalizačným) konaním. Aj Ústavný súd Slovenskej republiky sa kladne postavil k možnosti samostatne si zvoliť opatrenia, ktoré majú za cieľ zabezpečiť využívanie majetku pre potreby verejného záujmu (vid' nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/96).

Pre úplnosť uvádzame, že ochrane majetku štátu pred výkonom rozhodnutia, konkurzným a reštrukturalizačným (do 01.01.2006 vyrovnacím) konaním podľa § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu nepodlieha majetok štátu využívaný v podnikateľskej sfére (v správe štátnych podnikov) a ani vlastný majetok správcu majetku štátu uvedeného v § 1 ods. 1 písm. c) a d) zákona o správe majetku štátu, pokiaľ nejde o majetok podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, alebo ak osobitné predpisy (napr. Exekučný poriadok) nevyňali úplne alebo čiastočne jeho majetok z predmetu výkonu rozhodnutia. Ochrana majetku štátu využívaného vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére podľa zákona o správe majetku štátu sa preto nevzťahuje na celý majetok štátu.

Zdôrazňujeme, že § 18a zákona o správe majetku štátu nezavazuje povinného zodpovednosti uhradiť záväzok. Táto právna úprava len vylučuje uspokojenie pohľadávky veriteľa z majetku štátu využívaného na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely výkonom rozhodnutia, alebo konkurzným a reštrukturalizačným (do 01.01.2006 vyrovnacím) konaním.

Ústavný súd Slovenskej republiky skúmal povahu zvýhodnenia štátu dotknutého 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu vo väzbe na uplatňovanie základných práv a slobôd zaručených Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Jeho závery jednoznačne potvrdzujú, že zakotvením namietanej ochrany štátu (majetku štátu) v dotknutých právnych predpisoch nedošlo k porušeniu Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 11/96).».

Pokiaľ ide o § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, vláda uvádza, že toto ustanovenie okrem iného „zakotvuje ochranu prostriedkov štátneho rozpočtu pred výkonom rozhodnutia. Takáto úprava ochrany prostriedkov štátneho rozpočtu, má za cieľ ochrániť plnenie hlavných a základných funkcií štátu, a to vnútorných (napr. ochrana práv a slobôd občanov vrátane ochrany ich života, zdravia a bezpečnosti, ochrana súkromného a verejného majetku, ochrana verejného poriadku, podpora rozvoja školstva, vzdelania, vedy a kultúry, ochrana prírody a kultúrnych pamiatok a pod.), vonkajších (zabezpečovanie hospodárskej apolitickej spolupráce s inými štátmi a medzinárodnými organizáciami, obrana pred agresiou a vonkajšia bezpečnosť štátu), ako aj zákonodarných, súdnych alebo výkonných funkcií.

Bez zabezpečenia plnenia výkonu týchto funkcií nemôže štát vôbec existovať. Jedným z predpokladov fungovania štátu je zdrojové krytie a dostatok finančných prostriedkov pre bezproblémový chod štátu.

Postavenie štátu ako právnickej osoby v občianskoprávných vzťahoch preto nesmie ohroziť činnosť štátu v rámci jeho postavenia ako právnej organizácie zvrchovanej politickej moci spoločnosti na určitom území, a teda ako formy organizácie ľudskej spoločnosti. A práve štátny rozpočet, ako strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky štátu, slúži na zabezpečenie plnenia všetkých funkcií štátu, cez rozpočtovanie potrebného objemu finančných prostriedkov v jednotlivých kapitolách štátneho rozpočtu, ktoré ich musia používať len v súlade s ich presne ustanoveným účelovým určením, upraveným priamo v zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Ak by bolo možné uskutočniť výkon rozhodnutia na prostriedky štátneho rozpočtu, ich exekúcia by bola priamo v rozpore so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, ktorý explicitne ustanovuje, aký objem finančných prostriedkov a na aké konkrétne účely sa v danom rozpočtovom roku môže použiť.

Porušenie ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách, hospodárenie a nakladanie s prostriedkami štátneho rozpočtu v rozpore so základnými pravidlami rozpočtového hospodárenia môže mať za následok naplnenie skutkovej podstaty porušenia finančnej disciplíny a z toho vyplývajúce sankcie, ktoré v prípade porušenia finančnej disciplíny pri nakladaní s prostriedkami štátneho rozpočtu ukladá a vymáha príslušná správa finančnej kontroly. Nie je teda správne vykladať si právnu úpravu § 8 ods. 10 zákona

o rozpočtových pravidlách ako neodôvodnene výhodnú pre štát, keďže, berúc do úvahy právnu úpravu zákona o rozpočtových pravidlách ako celok, možno konštatovať, že hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu má striktné pravidlá, ktorých nesplnenie je v taxatívne vymedzených prípadoch pri naplnení skutkovej podstaty porušenia finančnej disciplíny aj finančne postihované. Dôsledkom neplnenia záväzkov štátnej rozpočtovej organizácie alebo štátnej príspevkovej organizácie a z toho vyplývajúceho narastania napr. úrokov z omeškania, môže byť sankcia uložená príslušným orgánom, v danom prípade prichádza do úvahy pokuta za nesplnenie povinností vyplývajúcich so zákona (povinnosť zachovávať pri používaní verejných prostriedkov hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia).

Ďalšia úroveň ochrany prostriedkov štátneho rozpočtu smeruje navonok, t. j. ak sú prostriedky štátneho rozpočtu poskytované ako dotácie iným fyzickým a právnických osobám. Dotácie sa poskytujú vždy na podporu určitej vymedzenej oblasti. Poskytovanie dotácií a celý dotačný mechanizmus, od administrácie až po reálnu implementáciu jednotlivých projektov, je explicitne upravený v právnych predpisoch. Najväčší dôraz pri používaní finančných prostriedkov sa prikladá zachovaniu účelu použitia prostriedkov, ktorý je presne vymedzený, a to väčšinou v zmluvách o poskytnutí dotácie uzatvorených s príjemcami. Tieto zmluvy upravujú aj presné podmienky použitia týchto prostriedkov, spôsob zúčtovania, vrátenia nepoužitých prostriedkov a pod. Účelom ochrany prostriedkov štátneho rozpočtu je v danom prípade zabrániť tomu, aby tieto prostriedky boli predmetom výkonu rozhodnutia v rámci exekučného konania v prípade insolventie príjemcu. Ak by bol výkon rozhodnutia prípustný, absolútne by sa tým negoval a popieral zmysel poskytovania cielenej podpory štátu vo forme dotácií, ktoré majú slúžiť výhradne na určené účely. Navyše by sa uspokojenie záväzkov realizovalo z verejných prostriedkov, ktorých použitie na iný účel je explicitným porušením zákona o rozpočtových pravidlách. Takéto konanie má za následok nielen vrátenie poskytnutých prostriedkov do štátneho rozpočtu, ale úhradou záväzku príjemcu dotácie (napr. exekúciou) vznikne nový (ešte vyšší) jeho záväzok voči štátnemu rozpočtu.“.

Aj pri prostriedkoch poskytnutých z rozpočtu Európskej únie je podľa názoru vlády «legitímny cieľ ochrany týchto finančných prostriedkov... v zásade rovnaký ako cieľ

ochrany prostriedkov štátneho rozpočtu poskytovaných ako dotácia iným subjektom. Postavenie Slovenskej republiky, ako člena Európskej únie a prijímateľa pomoci poskytovanej z fondov Európskej únie, je viazané sekundárnou legislatívou Európskej únie. Európska únia kladie veľký dôraz na ochranu prostriedkov, ktoré jednotlivým krajinám zo svojho rozpočtu vo veľkých objemoch poskytuje, čo vyplýva nielen z právne záväzných aktov Európskej únie v tejto oblasti, ale aj z medzinárodných zmlúv, ku ktorým Slovenskej republika pristúpila (napr. Dohovor vyhotovený na základe článku K. 3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev). Nevyhnutná úroveň ochrany je čiastočne premietnutá aj v nemožnosti postihnúť výkonom rozhodnutia prostriedky na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie. Podľa platnej legislatívy je neprípustné, aby mohli byť takéto prostriedky v rámci núteného výkonu rozhodnutia na prijímateľa predmetom exekúcie. Neexistencia takejto úpravy by výrazne skomplikovala postavenie Slovenskej republiky v Európskej únii a znemožnila reálne čerpanie finančných prostriedkov rámci fondov Európskej únie, čo by bolo v rozpore s verejnými záujmom. Týmto spôsobom štát zabezpečuje, aby prostriedky poskytované na realizáciu jednotlivých projektov nemohli byť nútene „zhabané“, a teda de facto použité na iný účel. Špecifický prístup k prostriedkom Európskej únie reflektuje celá legislatívna úprava, napr. v trestnoprávnej rovine skutková podstata Poškodzovania finančných záujmov Európskych spoločenstiev (§ 261 až § 263 Trestného zákona).

Slovenská republika pristúpením k Európskej únii prijala záväzok podľa čl. 280 Zmluvy o Európskom spoločenstve bojovať proti podvodom a iným nelegálnym aktivitám, ktoré poškodzujú finančné záujmy ES na strane príjmov všeobecného rozpočtu ES a na strane výdavkov všeobecného rozpočtu ES, a to prijímaním takých opatrení, ktoré zabezpečia ochranu finančných záujmov ES rovnako dôsledne ako v prípade vlastných finančných záujmov. Nariadenie Rady (ES) č. 2988/1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev pritom definuje jednotnú úpravu pre kontroly a správne opatrenia a sankcie, ktoré sa týkajú protiprávneho konania s ohľadom na právo ES a nariadenie Komisie (ES) č. 1681/1994 o nezrovnalostiach a získavaní neoprávnene vyplatených prostriedkov späť v súvislosti s financovaním štrukturálnych politík a o organizácii informačného systému v tejto oblasti v znení neskorších predpisov upravuje oblasť ochrany finančných záujmov ES na strane výdavkov všeobecného rozpočtu ES do

štrukturálnej politiky na základe vecne príslušných nariadení ES. Nariadenie Komisie (ES) č. 1083/2006 v znení neskorších predpisov v tejto súvislosti definuje nezrovnalosť ako akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

Realizácia spoločných programov SR a Európskej únie je prísne posudzovaná zo strany kontrolných orgánov EK, ktoré v prípade zistenia závažných nedostatkov môžu uplatniť viaceré mechanizmy na nápravu, a to od finančných opráv, cez žiadosť o vrátenie prostriedkov a krátenie finančných prostriedkov na iných programoch, až po úplné zrušenie pomoci.

Z vyššie uvedených dôvodov je napadnutá právna úprava ochrany prostriedkov nevyhnutná pre plynulé zabezpečenie realizácie spoločných programov SR a Európskej únie.».

Rovnako aj ochrana hnutel'ného majetku a nehnuteľného majetku obstaraného z prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách patrí podľa názoru vlády „*medzi legislatívne opatrenia na zabezpečenie využívania majetku výlučne pre potreby verejného záujmu. ... Legitímny a odôvodniteľný cieľ ochrany vyplýva, obdobne ako v prípade prostriedkov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, z postavenia SR ako prijímateľa finančných prostriedkov Európskej únie. Podľa pravidiel Európskej únie sa majetok obstaraný v rámci realizácie spoločných programov musí počas piatich rokov používať výlučne v súlade s vymedzeným účelom.*

Výnimku v tejto súvislosti tvorí majetok obstaraný z prostriedkov Európskej únie a štátneho rozpočtu, ktorý je explicitne uvedený v zmluve uzatvorenej s prijímateľom. Konečný príjemca prostriedkov štátneho rozpočtu a štrukturálnych fondov realizuje rôznorodé projekty, pričom finančné prostriedky sa mu prevažne poskytujú ako úhrada oprávnených výdavkov po ich preukázanom vynaložení. Aby bolo možné zabezpečiť počiatočné financovanie týchto projektov, je konečnému príjemcovi pomoci vo väčšine

prípadoch poskytnutý úver z banky. Zároveň medzi bankou a štátom musí byť uzatvorená zmluva o spolupráci pri vzájomnej výmene informácií. Banka je povinná pri poskytnutí úveru dodržať minimálne kritéria predpísané Národnou bankou Slovenska vo väzbe na potencionálne riziká úpadku konečného príjemcu, a teda nemôže poskytnúť nezabezpečený alebo dostatočne nezabezpečený úver. Tým, že z výkonu rozhodnutia sú vylúčené prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie a zároveň i majetok obstaraný z týchto prostriedkov, nie je možné úver banky zabezpečiť zabezpečovacím prevodom práva - postúpením pohľadávky konečného príjemcu voči štátu. Zriadenie záložného práva je možné na majetok konečného príjemcu obstaraný z prostriedkov štátneho rozpočtu a rozpočtu Európskej únie, jeho vykonateľnosť by však bola obmedzená, keďže banka ako záložný veriteľ by sa mohla zo zálohu uspokojiť len dobrovoľnou dražbou. Pre banky bolo takéto zabezpečenie ich pohľadávky nepostačujúce, ale bez finančných prostriedkov poskytnutých financujúcou bankou ako úver konečnému príjemcovi by nebolo možné projekty realizovať. Preto nie je z výkonu rozhodnutia vylúčený majetok obstaraný zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie vo vlastníctve konečného príjemcu, o ktorom tak ustanovuje zmluva uzatvorená s konečným prijímateľom. Takáto právna úprava umožňuje naplno využiť čerpanie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov na realizáciu projektov, čo je spoločensky prospešné, keďže dosiahnutie tohto cieľa sa nedalo zabezpečiť iným vyhovujúcim riešením.“

K napadnutému § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici vláda uviedla, že „*Štátna pokladnica v súčasnosti zabezpečuje úplnú administráciu príjmových, výdavkových a ostatných účtov klientov - subjektov verejnej správy, vykonáva tuzemský platobný styk a zabezpečuje zahraničný platobný styk, agreguje predpísané výkazy od jednotlivých organizácií za účelom získania všeobecných údajov o finančnej pozícii verejnej správy.*

Systém Štátnej pokladnice umožňuje centralizovať finančné prostriedky štátu, ktoré je možné priamo využiť na krytie potrieb štátu súvisiacich s financovaním štátneho rozpočtu a s riadením štátneho dlhu.

Prostriedky na účtoch uvedených klientov majú prioritne slúžiť verejnému záujmu, t. j. na plnenie funkcií štátu a uspokojovanie potrieb verejnosti, preto účel ich použitia je striktno určený a kontrolovaný. Realizovaný výkon rozhodnutia by znemožnil výkon

základných povinností chránených subjektov. Jednotlivé činnosti, ktoré tieto subjekty verejnej správy uskutočňujú, sa realizujú vo verejnom záujme podľa platných právnych predpisov. Preto možno považovať dôvody ochrany finančných prostriedkov na účtoch v Štátnej pokladnici za totožné s dôvodmi ochrany prostriedkov štátneho rozpočtu podľa zákona o rozpočtových pravidlách.“.

Na podklade stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 40/03) vláda zhrnula, že *„ak využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, ak by ich uplatňovaním tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu, potom ani dotknuté ustanovenia § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu, § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách a § 12 ods. 7 zákona o štátnej pokladnici nemôžu byť porušením čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, pretože sledujú legitímny a s Ústavou Slovenskej republiky konformný cieľ ochrany majetku (vrátane finančných prostriedkov) potrebného na plnenie úloh štátu alebo v súvislosti splnením týchto funkcií a na zabezpečovanie verejnoprospešných činností, t. j. využívanému na verejné potreby. Tento cieľ odôvodňuje zásah tak do vlastníckeho práva, ako aj do práva na súdnu ochranu. Preto ochrana pred výkonom rozhodnutia, ktorú poskytol zákonodarca v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu, v § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách a v § 12 ods. 7 zákona o štátnej pokladnici, nie je ani prejavom ľubovôle ani zneužitím zvrchovaného postavenia štátu. Bez ochrany, ktorú predmetné právne predpisy poskytujú vymedzenému majetku (vrátane finančných prostriedkov), by bolo ohrozené fungovanie štátu a plnenie úloh, ktoré štát zabezpečuje v záujme verejných potrieb.*

Je povinnosťou štátu chrániť majetok štátu (vrátane finančných prostriedkov) potrebný na plnenie úloh štátu alebo v súvislosti s plnením jeho funkcií a na zabezpečovanie verejnoprospešných činností. Ak by štát prostredníctvom svojej zákonodarnej moci neuplatňoval ochranu svojho majetku (a to aj odlišným spôsobom od iných subjektov), stratil by jediný nástroj, ktorým by mohol zabrániť destabilizácii a znefunkčneniu nielen štátnych orgánov (napr. ministerstiev, orgánov miestnej štátnej správy, súdov, policajného zboru), ale napr. aj likvidácií nemocníc, škôl a iných verejne významných inštitúcií.

Zároveň je potrebné v tejto súvislosti konštatovať, že obmedzenie výkonu rozhodnutia sa týka iba majetku štátu, ktorý môže byť len vo vlastníctve štátu (podľa čl. 4 a v súlade s čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) a majetku štátu určeného na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely. Výkonom rozhodnutia môže byť postihnutý napr. majetok štátu využívaný v podnikateľskej sfére (štátne podniky) a vlastný majetok tých správcov majetku štátu, ktorí sú uvedení v § 1 ods. 1 písm. c) a d) zákona o správe majetku štátu, pokiaľ nejde o majetok podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky alebo o majetok, ktorý je podľa osobitných predpisov (napr. Exekučný poriadok) úplne alebo čiastočne vyňatý z predmetu výkonu rozhodnutia. Ochrana majetku štátu sa preto nevzťahuje na celý majetok štátu.

Zákonné obmedzenie uplatnenia výkonu rozhodnutia podľa § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu, § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách a § 12 ods. 7 zákona o štátnej pokladnici nemožno považovať ani za preferovanie vlastníka, ktorým je štát, ale za spôsob zamedzenia zneužívania majetku v rozpore s jeho samotným určením, ktorým je nepochybne jeho využívanie vo verejnom záujme. Z rovnakých dôvodov požíva ochranu podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách aj majetok konečného prijímateľa, napr. fyzickej osoby alebo iného subjektu súkromného sektora, získaný z verejných prostriedkov.

Medzinárodné dokumenty o ľudských právach taktiež vychádzajú zo zásady, že nie každé nerovné zaobchádzanie s rôznymi subjektmi možno kvalifikovať ako porušenie princípu rovnosti, a teda ako protiprávnu diskrimináciu jedných subjektov v porovnaní s inými subjektmi. Ako porušenie tohto princípu by mohlo naopak považovať rozdielne zaobchádzanie s rôznymi subjektmi, ktoré sa nachádzajú v rovnakom alebo porovnateľnom postavení, napriek tomu, že existujú rozumné a objektívne dôvody na uplatnenie rozdielneho prístupu.“.

Vláda súhlasí s upustením od ústneho pojednávania vo veci a navrhuje, aby ústavný súd nevyhovel návrhu okresného súdu.

6. Stanovisko národnej rady i vlády zaslal ústavný súd 2. marca 2012 okresnému súdu s možnosťou reagovať na ne. Zároveň požiadal o vyjadrenie k otázke upustenia od ústneho pojednávania vo veci. Určená lehota 14 dní však uplynula márne. Ústavný súd preto 25. apríla 2012 urgoval navrhovateľa vyjadriť sa k upusteniu od ústneho pojednávania

vo veci. Navrhovateľ doručil ústavnému súdu 3. mája 2012 súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

7. Ústavný súd požiadal 5. marca 2012 Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“) o informáciu, či ustanovenie § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách má na mysli prostriedky poskytované zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie výlučne súkromnoprávnym subjektom stojacim mimo sústavy štátneho sektora, alebo aj subjektom štátneho sektora, a o informáciu, či ministerstvo financií disponuje poznatkami o existencii majetku využívaného subjektmi štátneho sektora, ktorý v prípade neuspokojenej pohľadávky vzniknutej z činnosti týchto subjektov je postihnutelný výkonom rozhodnutia.

V odpovedi č. MF/7429/2012-821 doručenej ústavnému súdu 2. apríla 2012 ministerstvo financií zdôraznilo, že *„ochrana proti výkonu rozhodnutia podľa § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy... je ustanovená na prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie bez ohľadu na to, či s týmito prostriedkami hospodári súkromnoprávny subjekt stojaci mimo sústavy štátneho sektora alebo subjekt verejnej správy, resp. štátnej správy“*. V tejto súvislosti ministerstvo financií uviedlo, že *„vynaloženie prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu a rozpočtu Európskej únie by bolo zbytočné, neefektívne, neúčinné a najmä neúčelné, ak by predmetné prostriedky mali byť predmetom výkonu rozhodnutia. To isté platí o majetku obstaranom z týchto prostriedkov, keďže hlavným zmyslom úpravy je splnenie základného cieľa, ktorým je užívanie majetku obstaraného v rámci realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie v súlade s jeho účelovým určením.“*

Ďalej ministerstvo financií formulovalo názor, podľa ktorého *„z hľadiska možnosti exekúcie majetku štátu môže do úvahy potenciálne pripadať majetok štátu, ktorý spravujú subjekty podnikateľského charakteru a ktorý aj reálne nie je využívaný na plnenie verejnoprospešných funkcií štátu, ale na podnikateľské účely. Ide napríklad o majetok štátu v správe štátnych podnikov podľa zákona č. 111/1991 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov, majetok štátu v správe Železníc Slovenskej republiky podľa zákona*

č. 258/1991 Z. z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, majetok štátu poľnohospodárskeho charakteru podľa zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov. Vzhľadom na skutočnosť, že podľa § 7 ods. 2 písm. a) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov Ministerstvo financií Slovenskej republiky zabezpečuje tvorbu a uskutočňovanie politiky spravovania majetku verejnej správy vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, nedisponuje podrobnými poznatkami o postihovaní štátneho majetku tohto charakteru výkonom rozhodnutia.“.

Napokon ministerstvo financií dodalo, že „aj keď štát, resp. právnické osoby, ktoré v jeho mene spravujú jeho majetok, vyvíjajú činnosť v rámci občianskoprávných alebo obchodnoprávných vzťahoch, nie je možné ohroziť výkon funkcií štátu neexistenciou ochrany majetku štátu pred exekúciou. Z uvedených dôvodov sa táto ochrana týka len majetku štátu vo verejnoprospešnej sfére určeného na plnenie základných úloh a funkcií štátu alebo v súvislosti s plnením týchto funkcií. Táto ochrana sa netýka majetku štátu určeného primárne na zabezpečenie hospodárskych funkcií štátu v správe právnických osôb podnikateľského charakteru, ktoré vystupujú v právnych vzťahoch vo svojom mene a nesú zodpovednosť vyplývajúcu z týchto vzťahov. Takisto nezodpovedajú za záväzky štátu alebo iných subjektov a štát nezodpovedá za záväzky týchto právnických osôb (napr. § 5 ods. 1 a 2 zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov). Tým sa líšia od správcov majetku štátu podľa zákona o správe majetku štátu, ktorí vykonávajú právne úkony pri správe majetku štátu v mene štátu (§ 2 ods. 2 zákona o správe majetku štátu).“.

8. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami k opodstatnenosti návrhu dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.

Ústavný súd sa musel hneď v úvode tejto časti odôvodnenia vysporiadať s niektorými procesnými otázkami vyplývajúcimi so samotného návrhu, ako aj niektorých námietok účastníkov.

1. Ústavný súd považuje za potrebné reagovať predovšetkým na námietku národnej rady týkajúcu sa podľa jej názoru nesprávnej formulácie petitu predmetného návrhu v časti namietajúcej nesúlad čl. I bodu 30 § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z. Národná rada je toho názoru, že *«Okresný súd mal vo svojom návrhu ak, tak napadnúť § 18a ods. 1 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej „ZoSMŠ“), teda tento zákon a nie čl. I 30. bod in concreto § 18a ods. 1 novely»*. Ak by teda ústavný súd vyhovel v tejto časti návrhu okresného súdu, došlo by tak podľa názoru národnej rady *„k strate účinnosti novelizačného bodu, ktorý však nemá svojbytnú existenciu, resp. o jeho svojbytnej existencii sa v teórii vedú diskusie,... a to aj napriek tomu, že v tomto konkrétnom prípade ide o taký novelizačný bod, ktorým došlo k vloženiu samostatného ustanovenia do novelizovaného zákona a ktorého normatívnu existenciu možno nájsť v novelizovanom zákone, ale nie v novelizujúcom zákone“*. Ďalej k tomu národná rada doplnila úvahu, že *„Z hľadiska, aj nami prezentovaných, názorov právnej doktríny je možné skúmať ústavnosť novely z hľadiska ústavnosti a zákonnosti jej vzniku a prijatia, teda skúmať legislatívny proces, ktorého je výsledkom.“*

Ústavný súd sa s prezentovaným názorom národnej rady vo všeobecnej rovine stotožňuje. K obdobným záverom napokon opakovane dospel vo svojej rozhodovacej praxi aj Ústavný súd Českej republiky, ktorý štandardne odmieta návrhy na vyslovenie nesúladu právnych predpisov v prípadoch, keď navrhovateľ podal návrh na zrušenie ustanovení novelizujúceho zákona, hoci v skutočnosti napadol ustanovenia novelizovaného zákona. (napr. jeho rozhodnutia sp. zn. PL. ÚS 5/96, sp. zn. PL. ÚS 25/2000, sp. zn. PL. ÚS 33/01 a nález sp. zn. PL. ÚS 5/02).

Ústavný súd však, rešpektujúc rôznorodosť legislatívnych prostriedkov, ktoré sa pri novelizácii právnych predpisov v legislatívnej praxi používajú, zdôrazňuje individuálny

prístup aj pri posudzovaní takýchto návrhov. V prípadoch, ak sa novelou napríklad právna norma z novelizovaného predpisu vypúšťa, mení alebo zrušuje, je nutné dôsledne postupovať v uvedených intenciách a návrhy napádajúce iba novelizujúce predpisy s týmto obsahom odmietnuť. Tento postup ústavného súdu je potrebné v takýchto prípadoch zachovať predovšetkým s ohľadom na mechanizmus účinkov jeho rozhodnutí podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ustanovený v čl. 125 ods. 3 ústavy v úzkom spojení s princípom právnej istoty (čl. 1 ods. 1 ústavy).

Okresný súd v petite svojho podania navrhol ústavnému súdu vysloviť, že v nesúlade s označenými článkami ústavy a medzinárodných zmlúv je „*ustanovenie čl. I 30. bodu § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z. ...*“, a takéto ustanovenie zákon č. 72/1999 Z. z. aj skutočne obsahuje. Fakt, že novelizujúci zákon nemá samostatnú normatívnu existenciu a že novelizáciou, ako to uvádza aj národná rada, „*vzniká staronová entita*“, nespôsobuje nemožnosť meritórne posúdiť ústavnosť novelizujúceho ustanovenia, pretože v prípade vyhovenia návrhu dôjde k strate účinnosti, uvedeniu do súladu s ústavou alebo následnej derogácii dotknutého ustanovenia tak v novelizujúcom, ako aj v novelizovanom zákone.

V posudzovanej súvislosti nemožno opomenúť, že ústavný súd bez akýchkoľvek pochybností už viackrát pristúpil k meritórnemu prieskumu ústavného súladu ustanovení zákonov, ktorými boli novelizované ustanovenia iných zákonov (napr. PL. ÚS 30/95, PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 24/98, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06 a PL. ÚS 11/08).

V daných okolnostiach ústavný súd hodnotí petit smerujúci formálne iba proti novelizujúcemu zákonu č. 72/1999 Z. z. v tejto časti návrhu iba ako formulačný nedostatok, ktorý nevyvoláva žiadne pochybnosti o tom, že návrh smeruje aj proti § 18a ods. 1 (novelizovaného) zákona o správe majetku štátu, preto v úvodnej časti 1. bodu výroku zvolil upresňujúci text označiac priamo § 18a ods. 1 ako súčasť zákona o správe majetku štátu.

2. Ústavný súd ďalej vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu zákona o správe majetku štátu uvádza, že všeobecný súd je v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) oprávnený navrhnúť vyslovenie nesúladu výlučne takej právnej normy, ktorú je nevyhnutné

interpretovať a aplikovať v rozhodovacej činnosti všeobecného súdu, teda v konaní, v ktorom má materiálne dôjsť k použitiu napadnutého ustanovenia zákona, t. j. k subsumpcii skutkového stavu pod napádanú právnu normu (právne normy; m. m. PL. ÚS 7/04 a PL. ÚS 17/2010).

Okresný súd v petite návrhu žiadal ústavný súd, aby vyslovil nesúlad celého normatívneho textu čl. I 30. bodu § 18a ods. 1 zákona č. 72/1999 Z. z., z ktorého vyplýva, že na majetok štátu v správe určených správcov nemožno nielen uskutočniť výkon rozhodnutia, ale ani konkurzné konanie a vyrovnacie (reštrukturalizačné) konanie (ďalej tiež aj „konkurzná imunita“).

Okresný súd podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom vychádzajúc z právneho názoru, že v exekučnom konaní sp. zn. 1 Er 1730/2006 nie je v dôsledku exekučnej imunity majetku štátu možné uspokojiť judikovanú pohľadávku. Žiadne ustanovenia právnej úpravy konkurzu a vyrovnania, resp. reštrukturalizácie v konkretizovanom exekučnom konaní neprichádzali v aplikačnej perspektíve do úvahy a okresný súd v tomto smere svoj návrh ani nijako neodôvodnil.

Ústavný súd preto návrh v časti § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu, ktorá sa týka zákazu uskutočnenia konkurzného konania a vyrovnacieho (reštrukturalizačného), pre zjavný nedostatok príčinnej súvislosti s namietaným nesúladom s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu meritórne nepreskúmal.

Iba pre úplnosť ústavný súd dodáva, že zákon o konkurze sa nevzťahuje na usporiadanie majetkových pomerov dlžníka, ktorým je štát, štátna rozpočtová organizácia, štátna príspevková organizácia, štátny fond, obec, vyšší územný celok, rozpočtová organizácia a príspevková organizácia v zriaďovateľskej pôsobnosti obce a vyššieho územného celku alebo iná osoba, za ktorej všetky záväzky zodpovedá alebo ručí štát (§ 2 zákona o konkurze). Prípadné vyslovenie nesúladu by tak nič nezmenilo na existencii konkurznej imunity vo vzťahu k subjektom vymenovaným v citovanom § 2 zákona o konkurze.

3. Napokon k tejto časti odôvodnenia, k metodologickej stránke prieskumu napadnutých právnych noriem zakotvujúcich exekučnú imunitu ústavný súd poznamenáva, že úzka súvislosť a **ich** vzájomné väzby vyžadujú, aby sa z hľadiska ústavnosti v prvom kroku neposudzovali jednotlivo, ale aby sa brali do úvahy ako celok. Aj navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu nespochybňuje existenciu dôvodov, „*v ktorých možno priznať majetku štátu nepostihnuteľnosť exekúciou*“. Podľa jeho názoru však napadnuté ustanovenia „*poskytujú štátu (a tiež štátnym rozpočtovým organizáciám, štátnym príspevkovým organizáciám, štátnym fondom, ako aj niektorým ďalším subjektom) úplnú alebo čiastočnú exekučnú imunitu*“, ktorá spôsobuje, že „*voči uvedeným subjektom nie je možné nútene vykonať, či už v exekúcii alebo súdnym výkonom rozhodnutia, právoplatné rozhodnutia súdov ani iných štátnych orgánov...*“. Inými slovami, navrhovateľ namieta príliš široký rozsah exekučnej imunity majetku štátu.

Ústavný súd preto musel najprv preskúmať koncepciu exekučnej imunity majetku štátu, ktorú zákonodarca do právneho poriadku vtelil, ako celok. V druhom kroku potom bude potrebné, aby sa ústavný súd vysporiadal s otázkou ústavnosti jednotlivých napadnutých zákonných právnych noriem, pretože hoci tieto vo svojom súhrne tvoria kritizovaný celok, ich samostatná a od seba nezávislá normatívna existencia je, prirodzene, nepochybná.

III.

Namietaná právna úprava v historickom, právno-aplikačnom a komparatívnom pohľade

1. Po roku 1948 zákon č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok) obmedzoval exekúciu majetku štátu ustanovením § 437 ods. 1, podľa ktorého proti štátu, rozpočtovým organizáciám a proti hospodárskym organizáciám štátneho socialistického sektora bolo možné nariadiť exekúciu pre peňažné pohľadávky len vtedy, ak kompetentný dozorný orgán označil súdu časti majetku, ktoré bolo možné postihnúť exekúciou, poprípade označil exekučné prostriedky, ktoré bolo možné použiť. Súd vyzval kompetentný dozorný orgán, aby sa vyjadril do tridsiatich dní, a ak ide

o exekúciu odpísaním z účtu v peňažnom ústave, do desiatich dní. Ak sa nevyjadril tento orgán v uvedenej lehote, bolo možné exekúciu nariadiť a v nej pokračovať, pokiaľ bola exekúcia vôbec prípustná.

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok účinný od 1. januára 1964 však uvedené ustanovenie zrušil a nenahradil ho inou explicitnou právnou úpravou, ktorá by osobitným spôsobom upravovala exekúciu majetku štátu.

V období predchádzajúcom roku 1989 exekučná imunita tzv. národného majetku (podľa § 64 ods. 1 zákona č. 109/1964 Zb. Hospodársky zákonník v znení neskorších predpisov išlo o veci vo vlastníctve štátu, majetkové práva štátu a majetkové práva štátnych organizácií) ako jednej z dvoch základných foriem socialistického spoločenského vlastníctva z právnych predpisov explicitne nevyplývala. Ani vykonávacie právne predpisy (spočiatku vyhláška Federálneho ministerstva financií č. 90/1984 Zb. o správe národného majetku a neskôr vyhláška Federálneho ministerstva financií č. 119/1988 Zb. o hospodárení s národným majetkom a vyhláška Federálneho ministerstva financií č. 61/1986 Zb. o dočasnej správe národného majetku) výslovne nevyklúčovali výkon rozhodnutia na národný majetok. Rovnako ani zákon Slovenskej národnej rady č. 32/1971 Zb. o pravidlách štátneho rozpočtu Slovenskej socialistickej republiky a o hospodárení s rozpočtovými prostriedkami (rozpočtové pravidlá) v znení zákona č. 63/1973 Zb. nevyklúčoval prostriedky štátneho rozpočtu Slovenskej socialistickej republiky spod výkonu rozhodnutia.

2. Po roku 1989 zostali vykonávacie predpisy o hospodárení s národným majetkom účinné až do 31. decembra 1993, pričom od 1. januára 1994 nadobudol účinnosť zákon o správe majetku štátu, ktorý taktiež žiadne obmedzenia exekvovateľnosti majetku štátu nezakotvoval. Zároveň ani zákonné právne predpisy upravujúce rozpočtové hospodárenie prijaté po novembri 1989 [zákon Slovenskej národnej rady č. 174/1989 Zb. o pravidlách hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami Slovenskej socialistickej republiky (rozpočtové pravidlá), zákon Slovenskej národnej rady č. 592/1990 Zb. o rozpočtových pravidlách Slovenskej republiky a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 567/1992 Zb.

o rozpočtových pravidlách Slovenskej republiky] nevynímali prostriedky štátneho rozpočtu Slovenskej republiky spod výkonu rozhodnutia.

3. Prvýkrát bola čiastočná exekučná imunita majetku štátu zakotvená do zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 303/1995 Z. z.“) s účinnosťou od 1. januára 1997. Nadobudnutím účinnosti zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 386/1996 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 1997 a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol totiž § 10 zákona č. 303/1995 Z. z. označený ako „Časové a účelové použitie rozpočtových prostriedkov“ doplnený o odsek 9, podľa ktorého výkonu rozhodnutia podľa osobitných predpisov odpísaním z účtu v banke nepodliehajú prostriedky na účte poskytnuté zo štátneho rozpočtu; z výkonu tohto rozhodnutia je vylúčený aj hnutel'ný a nehnuteľný majetok, ak je obstaraný z prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu. Podľa dôvodovej správy si zmenu vyžiadali poznatky, „že v praxi dochádza k exekúcii peňažných prostriedkov (vrátane dotácií) na účtoch daňových subjektov uhradených zo štátneho rozpočtu daňovými a súdnymi exekútormi“.

4. S účinnosťou od 1. mája 1999 bol zákon o správe majetku štátu konceptuálne regulujúci správu majetku štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére doplnený o § 18a.

Podľa § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu na majetok štátu v správe správcu uvedeného v § 1 ods. 1 nemožno uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov.

Podľa § 18a ods. 2 zákona o majetku štátu ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky odpísaním z účtu v banke, na ktorý sa vzťahuje osobitný predpis.

Osobitným predpisom bol v tomto prípade zákon č. 303/1995 Z. z. Dôvodová správa k tomuto zákonu uvádza, že novozavedené ustanovenie pokrýva „*hnuteľný a nehnuteľný majetok štátu, ktorý spravujú správcovia podliehajúci pod režim zákona o správe majetku štátu. ... Majetok štátu v správe subjektov uvedených v § 1 ods. 1 zákona o správe majetku*

štátu je zákonom určený na využívanie na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely, t.j. slúži výlučne na uspokojovanie verejných záujmov. Jedna zo záruk zabezpečenia využívania tohto majetku pre potreby verejného záujmu je v tom, že tento majetok štátu majú subjekty podliehajúce pod režim zákona o správe majetku štátu iba vo svojej správe a nie vo vlastníctve a preto nemôže byť tento majetok predmetom výkonu rozhodnutia podľa Občianskeho súdneho poriadku, Exekučného poriadku a tiež predmetom konkurzného konania alebo vyrovnacieho konania podľa zákona o konkurze a vyrovnaní. Navrhované ustanovenie nie je v rozpore s ústavným princípom rovnoprávnosti a rovnosti účastníkov občiansko-právnych vzťahov, čo skonštatoval aj Ústavný súd SR (nálež Ústavného súdu SR publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 92/1998).

V odseku 2 ide o upresňujúce ustanovenie, prelamujúce všeobecný zákaz zakotvený v odseku 1. Výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky odpísaním z účtu v banke bude možné realizovať na peňažné prostriedky štátu, na ktoré sa vzťahuje zákon o rozpočtových pravidlách.“.

5. Zákon o Štátnej pokladnici s účinnosťou od 1. januára 2003 vylúčil z predmetu výkonu rozhodnutia prostriedky na účte klienta Štátnej pokladnice s výnimkou klienta, ktorým je Slovenský pozemkový fond a Fond národného majetku Slovenskej republiky. Dôvodová správa len stručne informuje, že v dotknutom ustanovení zákona o Štátnej pokladnici „je pre klientov ŠP okrem SPF a FNM poskytovaná garancia na nemožnosť použitia ustanovení zákona o Exekučnom poriadku, t. j. vykonať exekúciu odpísaním z účtu klienta ŠP“.

Podľa § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici v novelizovanom znení účinnom od 1. januára 2006 prostriedky na účte klienta s výnimkou klienta uvedeného v § 2a ods. 1 písm. f), g) a m) nepodliehajú výkonu rozhodnutia odpísaním z účtu.

Exekučnej imunite teda nepodliehajú prostriedky, ktoré má vedené na účte v Štátnej pokladnici Slovenský pozemkový fond, Fond národného majetku alebo štátny podnik, právnická osoba, v ktorej má štát majetkovú účasť, Fond ochrany vkladov, Slovenská televízia a Slovenský rozhlas na základe písomnej dohody so Štátnou pokladnicou uzavretou po predchádzajúcom písomnom súhlase ministerstva financií. Zámerom

predmetnej novelizácie podľa dôvodovej správy bolo okrem iného rozšíriť „*zoznam klientov o subjekty, v ktorých orgány štátnej moci majú majetkovú účasť alebo vo vybraných prípadoch kde štát má rozhodovaciu právomoc, pričom ich vstup do systému je postavený na báze dobrovoľnosti*“. V nadväznosti na to bol definovaný okruh klientov, ktorých prostriedky na účtoch v Štátnej pokladnici nie sú chránené exekučnou imunitou.

6. Podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách v znení účinnom od 1. mája 2005 (po zmene uskutočnenej zákonom č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov) výkonu rozhodnutia podľa osobitných predpisov nepodliehajú prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie. Hnuteľný majetok a nehnuteľný majetok obstaraný z prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie nepodlieha výkonu rozhodnutia podľa osobitných predpisov, s výnimkou výkonu rozhodnutia na majetok obstaraný z prostriedkov štátneho rozpočtu a z rozpočtu Európskej únie, o ktorom tak ustanovuje zmluva podľa § 20 ods. 2. Ide tu o zmluvu, na základe ktorej sa poskytujú účelovo určené prostriedky Európskej únie zaradené do príjmov štátneho rozpočtu, a to prostredníctvom príslušného orgánu štátnej správy, alebo ak tak ustanoví osobitný zákon, prostredníctvom inej právnickej osoby. Dôvodová správa k predmetnému ustanoveniu iba potvrdila, že „*aj naďalej sa navrhuje ochrana prostriedkov štátneho rozpočtu a prostriedkov Európskej únie voči exekúcii podľa osobitného predpisu*“.

7. Problematika exekučnej imunity majetku štátu nie je ústavnému súdu neznáma. Vo veci sp. zn. II. ÚS 194/08 sa sťažovateľ v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy domáhal ústavno-súdnej ochrany proti neplneniu povinnosti Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave zaplatiť mu náhradu trov právneho zastúpenia, ktoré mu boli uložené uznesením Okresného súdu Bratislava II. Vo svojej sťažnosti sťažovateľ argumentoval, že „*výsledným efektom uvedených ustanovení zákona o správe majetku štátu, zákona o Štátnej pokladnici a zákona o rozpočtových pravidlách (ide o navrhovateľom napadnuté ustanovenia, pozn.) je skutočnosť, že pokiaľ štátny orgán, ktorý je rozpočtovou organizáciou štátu, je zaviazaný na základe právoplatného rozhodnutia súdu oprávnenému účastníkovi konania niečo zaplatiť, v prípade, ak neplní, nemožno ho exekúciou k plneniu donútiť*“. Ústavný súd sťažnosť uznesením č. k. II. ÚS 194/08-20 z 22. apríla 2008

odmietol, pretože „v okolnostiach danej veci ústavný súd nemá právomoc zaviazať krajské riaditeľstvo, aby uhradilo sťažovateľovi jeho pohľadávku. V opačnom prípade by sa ústavný súd stal ďalším orgánom, ktorý by vykonával exekúciu popri exekútorovi poverenom exekučným súdom počas prebiehajúceho exekučného konania.“. Zámerne však ústavný súd „ponechal v uznesení rozsiahlu rekapituláciu, aby boli zreteľné právne problémy spojené s uplatňovaním pohľadávky voči krajskému riaditeľstvu...“.

8. V konaní o sťažnosti sťažovateľa (obchodnej spoločnosti) vedenom pod sp. zn. IV. ÚS 352/09 ústavný súd preskúmaval potvrdzujúci odvolací rozsudok Krajského súdu v Nitre vo vzťahu k rozsudku Okresného súdu Galanta, ktorým bol zamietnutý návrh sťažovateľa na určenie, že „žalobca ako záložný veriteľ je oprávnený navrhnúť vykonanie dobrovoľnej dražby v zmysle zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách v znení neskorších predpisov na základe Zmluvy o zriadení záložného práva k nehnuteľnostiam“, ktorými boli spoluvlastnícke podiely na konkretizovaných nehnuteľnostiach. Okresný súd Galanta dospel k záveru o nedostatku naliehavého právneho záujmu na strane sťažovateľa, ale aj z dôvodu, že „konanie dobrovoľnej dražby, ktorej predmetom by mal byť majetok vo vlastníctve Slovenskej republiky, vylučuje § 18a ods. 1 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov“. Krajský súd v Nitre sa s týmto názorom stotožnil, keď dospel k záveru, že „na základe vyhodnotenia dôkazov jednotlivo i vo vzájomnej súvislosti mal súd za preukázané, že žalobe nie je možné vyhovieť vzhľadom na ustanovenie § 3 ods. 2, zák. č. 527/2002 o dobrovoľných dražbách, kde je vyslovené, že nie je možné dražiť, ak konanie dražby vylučuje osobitný predpis, v tomto prípade sa jedná o zákon č. 278/1993 Zb. zák. o majetku štátu a to konkrétne o § 18a ods. 1, pretože na majetok štátu v správe správcu uvedeného v § 1 ods. 1 nemožno uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov...“. Ústavný súd pri poskytovaní ochrany základnému právu sťažovateľa na súdnu ochranu i jeho právu na spravodlivé súdne konanie dospel k záveru, že „právny názor, ktorý krajský súd založil na vzťahu § 3 ods. 2 zákona č. 527/2002 Z. z. k predovšetkým § 13a, ale aj k § 18a zákona č. 278/1993 Z. z., nie je podľa názoru ústavného súdu svojvoľný ani arbitrárny“.

9. Nálezom č. k. II. ÚS 509/2010-27 zo 17. marca 2011 ústavný súd vyslovil porušenie práva základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu odvolacími uzneseniami Krajského súdu v Trenčíne. V nich sa odvolací súd stotožnil s právnymi názormi Okresného súdu Trenčín konštatujúc, že *„nie každý majetok je možné exekúciou postihnúť. Z exekúcie je vylúčený taký majetok, ktorý vzhľadom na svoj špecifický, zákonom určený charakter nemôže podliehať režimu exekučného konania. Pokiaľ povinnou osobou je štátna rozpočtová organizácia vykonávajúca správu majetku štátu a svojimi príjmami a výdavkami je napojená na štátny rozpočet, exekúciu za použitia § 18a ods. 1 a 2 zákona... o správe majetku štátu... a § 8 ods. 10 zákona... o rozpočtových pravidlách... nie je prípustné vykonať.“*. Sťažovateľ v sťažnosti argumentoval tvrdením, že *„priznaním absolútnej exekučnej imunity by sa z legitímnych vlastníckych nárokov ex officio obhajcov, týkajúcich sa už právoplatne priznaných trov právneho zastúpenia stali práva a nároky bez reálneho obsahu“*. Ústavný súd dospel k záveru o porušení základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu, pretože všeobecné súdy *„priznali súdy povinnému subjektu úplnú exekučnoprávnu imunitu. Túto skutočnosť odôvodnili ustanovením § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách. Všeobecné súdy nevzali do úvahy, že exekučnoprávna imunita v zmysle už citovaných zákonných ustanovení sa vzťahuje nie na príslušný subjekt, ale na konkrétny majetok. Zákon v tomto prípade neposkytuje súdom ako štátnym rozpočtovým organizáciám úplné vyňatie z exekúcie tým, že by ich explicitne uvádzal ako subjekty, proti ktorým je exekúcia absolútne neprípustná. Z exekúcie sú vylúčené podľa zákona len konkrétne časti majetku, čo úplne nevyklučuje možnosť existencie majetku, ktorý zo zákona nie je vylúčený z exekúcie.“*. Súčasne ústavný súd zdôraznil, že *„je na exekútorovi zvoliť si spôsob exekúcie a až potom je možné zistiť, či tento spôsob by viedol k postihnutiu majetku (vecí, práv a pohľadávok), ktoré sú podľa príslušných právnych predpisov vylúčené z exekúcie, a preto vo vzťahu k nim možno exekúciu zastaviť.“*.

10. V súvislosti s predmetom konania ústavný súd nemôže opomenúť ani okolnosti exekúcie majetku štátu v tzv. kauze T., ktoré čiastočne boli aj predmetom rozhodovania ústavného súdu a ktoré dotvárajú celkový obraz právnej úpravy i na ňu nadväzujúcej aplikačnej praxe pri postihovaní majetku štátu prostriedkami núteného výkonu rozhodnutí.

V konaniach vedených pod sp. zn. II. ÚS 159/07 a sp. zn. II. ÚS 346/08 sa ústavný súd mal možnosť oboznámiť s relevantným skutkovým a právnym pozadím predmetných sťažností zakladajúcim sa na fakte exekučného konania proti Slovenskej republike ako povinnej. V tomto exekučnom konaní došlo k exekúcii 110 ks akcií, ktorých majiteľom bola povinná, pričom každá z akcií mala menovitú hodnotu 1 000 000 Sk. Na základe mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“; sp. zn. 1 M Obdo 5/05 a sp. zn. 2 M Obdo 1/08) konštatoval, že akcie, ktorých majiteľom bola Slovenská republika, nebolo možné exekvovať, pretože z ustanovení zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení účinnom v rozhodnom čase a súčasne z ustanovení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 192/1995 Z. z. o zabezpečení záujmov štátu pri privatizácii strategicky dôležitých štátnych podnikov a akciových spoločností v znení účinnom v rozhodnom čase vyplývala nemožnosť predaja akcií spoločnosti T., a. s., vo vlastníctve Slovenskej republiky, a tým aj ich neexekvovateľnosť. Predmetné rozhodnutia najvyššieho súdu boli ústavným súdom označené za porušujúce základné práva sťažovateľa, avšak z dôvodu, že podľa názoru ústavného súdu je vylúčené, aby zákonnosť priebehu exekúcie posudzoval ako prejudiciálnu otázku súd v inom konaní (o vydaní poverenia na zvolanie mimoriadneho zasadnutia valného zhromaždenia akciovej spoločnosti), a to i v prípade, že ide o súd konajúci o mimoriadnom dovolaní generálneho prokurátora smerujúcom proti rozhodnutiu vydanému v inom než preskúmanom exekučnom konaní. Ústavný súd sa tak k samotnej otázke exekvovateľnosti majetku štátu meritórne nevyjadril.

11. Z hľadiska využitia porovnateľných zahraničných právnych úprav exekučnej imunity majetku štátu ústavný súd považuje za účelné poukázať aspoň na niektoré z nich.

11.1 V práve Európskej únie upravuje predmetnú problematiku Zmluva o Európskej únii zo 7. februára 1992 (ďalej len „Zmluva“), a to svojím Protokolom č. 7 o výsadách a imunitách Európskej únie, ktorý je podľa čl. 51 Zmluvy jej neoddeliteľnou súčasťou. Podľa čl. 1 Protokolu č. 7 sú vonkajšie priestory a budovy Únie nedotknuteľné. Sú vyňaté z domových prehliadok, vymáhania, zabavenia alebo vyvlastnenia. Majetok a aktíva Únie

nemôžu byť predmetom akéhokoľvek správneho alebo súdneho výkonu rozhodnutia bez povolenia Súdneho dvora.

Súdny dvor Európskej únie pri rozhodovaní o vydávaní povolenia podľa čl. 1 Protokolu č. 7 uvádza, že toto ustanovenie „*je zamerané na zabránenie vzniku prekážok vo fungovaní a nezávislosti Spoločenstiev*“ (uznesenie zo 17. júna 1987 vo veci *Universe Tankship v. Komisia*, C-1/87 SA, bod 3, uznesenie z 11. apríla 1989 vo veci *Générale de Banque v. Komisia*, 1/88 SA, bod 2, uznesenie z 29. mája 2001 vo veci *Cotecna Inspection v. Komisia*, C-1/00 SA, bod 9), a stabilne vychádza z názoru, že „*fungovaniu Spoločenstva môžu brániť donucovacie opatrenia, ktoré majú vplyv na financovanie spoločných politík alebo na uskutočnenie akčných programov stanovených Spoločenstvom*“ (uznesenie z 27. marca 2003 vo veci *Antipapas v. Komisia*, C-1/02 SA, bod 15, uznesenie zo 14. decembra 2004 vo veci *Tertir-Terminais de Portugal SA v. Komisia*, C-1/04 SA, bod 14).

11.2 V Spolkovej republike Nemecko podľa § 882a ods. 1 civilného procesného poriadku [*Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 BGBl. I S. 3202 (2006 I S. 431) (2007 I S. 1781)*] naposledy novelizovaného čl. 3 zákona z 22. decembra 2011 (BGBl. I S. 3044) (ďalej len „ZPO“) nútený výkon rozhodnutia proti spolku alebo krajine z titulu peňažnej pohľadávky môže začať najskôr štyri týždne odo dňa, keď veriteľ oznámil svoj úmysel pristúpiť k nútenému výkonu buď orgánu oprávnenému zastupovať dlžníka, alebo príslušnému ministrovi financií, ak ide o nútený výkon postihnutím majetku spravovaného iným orgánom. Na požiadanie sa takéto oznámenie veriteľovi potvrdí. Pokiaľ v takýchto prípadoch nútený výkon uskutočňuje súdny vykonávateľ, určí ho na návrh veriteľa exekučný súd.

Zároveň podľa odseku 2 toho istého ustanovenia je nútený výkon neprípustný na veci, ktoré sú nepostrádateľné pre plnenie verejných úloh dlžníka alebo ktorých predaj odporuje verejnému záujmu. O tom, či uvedené podmienky sú splnené, sa v prípade sporu rozhodne podľa § 766 (rozhoduje exekučný súd, pozn.). Pred rozhodnutím musí byť vypočutý príslušný minister.

Nemecká odborná literatúra v súvislosti s predmetnými ustanoveniami zdôrazňuje fakt, že exekučná nepostihnuteľnosť podľa § 882a ods. 2 ZPO sa vzťahuje len na veci, teda hmotné predmety (körperliche Gegenstände) v zmysle § 90 Bürgerliches Gesetzbuch, ktoré sú nevyhnutné na plnenie verejných úloh, a nevzťahuje sa na finančný majetok (Stein, F. - Jonas, M. - Münzberg, W.: Zivilprozessordnung. Kommentar, Bd. 3, 19. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 1975, § 882a Anm. IV 1.a), ktorým sú napríklad pohľadávky na bankových účtoch. Tomuto názoru prisvedčil v rovine obiter dictum aj Spolkový ústavný súd vo svojom uznesení z 12. apríla 1983 vo veciach 2 BvR 678, 679, 680, 681, 683/81. Nemecká právna teória totiž rozlišuje verejný majetok na majetok finančný (Finanzvermögen) a majetok správny (Verwaltungsvermögen), a to podľa toho, či predmety vlastníctva slúžia bezprostredne účelom výkonu vrchnostenskej kompetencie, alebo zabezpečujú napĺňanie tohto účelu iba sprostredkovane, teda rozmnožovaním majetku a dosahovaním výnosov pre verejné rozpočty [Salzwedel, J.: Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen. In: Erichsen, H., - Martens, W. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9., neubearbeitete Auflage. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1992, s. 538].

11.3 Ústavný súd Českej republiky v len čiastočne súvisiacej veci sp. zn. PL. ÚS 48/06 konštatoval, že vlastnícke právo ako právo základné je chránené čl. 11 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“). Podľa prvej a druhej vety prvého odseku uvedeného článku listiny má každý právo vlastníť majetok a vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Z uvedenej ústavnej normy nemožno žiadnou interpretáciou dovodiť zvýšenú ochranu práv štátu ako vlastníka reprezentovaného v daňových veciach správcom dane, ktorá by v prípade vyhlásenia konkurzu viedla k jeho zvýhodneniu a de facto mu priznávala privilegované postavenie oproti ostatným konkurzným veriteľom.

V Českej republike reguluje právny režim majetku štátu zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ktorý v § 43 ods. 2 ustanovuje, že výkon rozhodnutí ukladajúceho štátu zaplatenie peňažnej čiastky možno viesť na majetok, s ktorým je príslušná hospodáriť (§ 9 a 11) organizačná zložka, z ktorej činnosti záväzok vznikol alebo ktorej príslúcha hospodáriť s majetkom, s ktorým záväzok súvisí; to platí obdobne v prípade verejnej dražby. Ak nepostačuje tento

majetok na uspokojenie oprávnenej osoby, možno výkon rozhodnutia vo zvyšnej časti uskutočniť prikázaním pohľadávky z účtu ministerstva financií. Pritom zákon č. 218/2000 Sb. rozpočtová pravidla neobsahuje žiadne obmedzenia exekvovateľnosti majetku štátu.

11.4 V Rakúsku podľa § 15 zákona z 27. mája 1896 o exekučnom a zaist'ovacom konaní (Exekutionsordnung) v znení neskorších predpisov proti obci alebo proti ústavu, ktorý je výrokom správneho orgánu označený za verejný alebo verejnoprospešný, možno exekúciu na účely vymáhania peňažných pohľadávok, ak nejde o realizáciu zmluvného záložného práva, povoliť len vo vzťahu k tým častiam majetku, ktoré sa môžu použiť na uspokojenie veriteľa bez obmedzenia verejných záujmov chránených dotknutou obcou alebo ústavom. Časti majetku spĺňajúce podmienky podľa predchádzajúcej vety sú oprávnené určiť štátne správne úrady. Za zmienku v tejto súvislosti stojí, že citované ustanovenie bolo súčasťou právneho poriadku Československej republiky až do 31. decembra 1950 [zákon č. 79/1896 r. z. o exekučnom a zaist'ovacom konaní (exekučný poriadok)], pričom Najvyšší súd Československej republiky vo svojom rozhodnutí z 19. júna 1946 vo veci sp. zn. R II 77/46, hoci len ako obiter dictum, zaujal jednoznačný postoj, podľa ktorého „*exekuce proti veřejným svazkům, k nimž nutno počítati také stát, může býti vede na jedině podle §§ 15 a 28 ex.ř., jejichž předpoklady musí býti zachovány*“.

11.5 Maďarská právna regulácia obsiahnutá v zákone č. LIII z roku 1994 o súdnom výkone rozhodnutia (1994. évi LIII. törvény a bíróságivégrehajtásról) zásadne nerozlišuje medzi exekúciou majetku štátu a exekúciou majetku iných povinných subjektov. Na tomto prístupe maďarského zákonodarcu nič nezmenil ani zákon č. CVI z roku 2007 o štátnom majetku (2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról).

12. V komparatívnej perspektíve sa osožnou javí i konfrontácia preskúmanej právnej úpravy s právnymi režimami iných druhov majetku právnických osôb verejného práva. Ide predovšetkým o majetok obcí a majetok samosprávnych krajov, ktorých právny režim rovnako akcentuje prvok ochrany využitia na plnenie verejných cieľov.

12.1 Podľa § 1 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“) majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnutel'né veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa tohto zákona alebo ktoré nadobudne obec do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky na základe tohto zákona alebo osobitného predpisu, alebo vlastnou činnosťou.

Podľa § 2b ods. 1 zákona o majetku obcí do vlastníctva obcí prechádzajú z majetku Slovenskej republiky veci v správe

a) právnických osôb, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitných zákonov,

b) zriaďovateľov škôl a školských zariadení bez právnej subjektivity v užívaní týchto škôl alebo zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitného zákona,

c) zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb bez právnej subjektivity v užívaní týchto zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitného zákona.

Podľa § 2c zákona o majetku obcí do vlastníctva obcí prechádzajú z majetku Slovenskej republiky veci v správe

a) právnických osôb v oblasti zdravotníctva, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitných zákonov,

b) zriaďovateľa zdravotníckych zariadení bez právnej subjektivity v užívaní týchto zdravotníckych zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitného zákona.

V § 7a ods. 1 zákona o majetku obcí ukladá obci povinnosť zachovať účelové určenie majetku, ktorý nadobudla podľa § 2b ods. 1 a § 2c a ktorý ku dňu prechodu majetku Slovenskej republiky na obec slúži na výchovno-vzdelávací proces v oblasti vzdelávania a výchovy a činnosti s nimi bezprostredne súvisiace a na zabezpečenie sociálnej pomoci a zdravotnej starostlivosti.

Podľa § 7a ods. 4 zákona o majetku obcí na majetok vo vlastníctve obce uvedený v odseku 1 nemožno zriadiť záložné právo ani zabezpečovací prevod práva, uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných zákonov.

Zákon o majetku obcí teda exekučnou imunitou zvýhodnil len relatívne úzky okruh jej majetkovej základne. Konkrétne ide o majetok, ktorý ex lege prešiel z vlastníctva Slovenskej republiky do vlastníctva obcí a súčasne si zachováva svoje účelové určenie.

12.2 Majetok samosprávnych krajov je v zákone č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku vyšších územných celkov“) legálne definovaný, obdobne ako to je pri majetku obcí.

Podľa § 3 ods. 1 zákona o majetku vyšších územných celkov do vlastníctva vyššieho územného celku prechádzajú z majetku štátu veci v správe

a) právnických osôb, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na vyšší územný celok podľa osobitných predpisov,

b) zriaďovateľov stredísk praktického vyučovania a stredísk odbornej praxe bez právnej subjektivity v užívaní týchto stredísk, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia podľa osobitného predpisu na vyšší územný celok,

c) zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb bez právnej subjektivity v užívaní týchto zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia podľa osobitného predpisu na vyšší územný celok.

Podľa § 3a ods. 1 zákona o majetku vyšších územných celkov do vlastníctva vyššieho územného celku prechádzajú z majetku štátu veci v správe

a) právnických osôb v oblasti sociálnej pomoci, zdravotníctva a školstva, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na vyšší územný celok podľa osobitných predpisov,

b) zriaďovateľov zariadení sociálnych služieb bez právnej subjektivity v užívaní týchto zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na vyšší územný celok podľa osobitného predpisu,

c) zriaďovateľov zdravotníckych zariadení bez právnej subjektivity v užívaní týchto zdravotníckych zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na vyšší územný celok podľa osobitného zákona,

d) zriaďovateľov škôl a školských zariadení bez právnej subjektivity v užívaní týchto škôl alebo zariadení, ku ktorým prechádza zriaďovateľská funkcia na vyšší územný celok podľa osobitného zákona.

Zákon o majetku vyšších územných celkov potom ukladá vyššiemu územnému celku povinnosť zachovať účelové určenie majetku, ktorý nadobudol podľa § 3 ods. 1 a § 3a tohto zákona a ktorý ku dňu prechodu majetku štátu na vyšší územný celok slúži na výchovno-vzdelávací proces v oblasti vzdelávania a výchovy a činnosti s nimi bezprostredne súvisiace, na zabezpečenie sociálnej pomoci, zdravotnej starostlivosti a kultúrnej činnosti. Súčasne na tento výsek majetkovej základne vyšších územných celkov nemožno zriadiť záložné právo ani zabezpečovací prevod práva, uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov (§ 8 ods. 4 zákona o majetku vyšších územných celkov).

12.3 Zákon č. 176/2004 Z. z. o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 259/1993 Z. z. o Slovenskej lesníckej komore v znení zákona č. 464/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov nevyklučuje žiaden majetok verejnoprávnych inštitúcií (napr. Rozhlas a televízia Slovenska, Sociálna poisťovňa, verejné vysoké školy, Matica Slovenská a pod.) z núteného výkonu rozhodnutia.

IV.

Vlastný meritórny prieskum namietanej exekučnej imunity majetku štátu

A. K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu

1. Z povahy posudzovaných zákonných noriem a z obsahu argumentácie navrhovateľa vyplýva, že kľúčové pre ústavný súd bolo posúdiť v poradí ako prvú otázku

ústavnej konformnosti exekučnej imunity vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

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

Podľa čl. 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 ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

1.1 Podľa názoru ústavného súdu (II. ÚS 28/96) Slovenská republika potvrdila svoju viazanosť dohovorom, ktorý ratifikovala a uverejnila predpísaným spôsobom. Ak špecifikácia práva alebo slobody zaručenej dohovorom na konkrétnu situáciu vyplýva z medzinárodného štandardu uplatnenia dohovoru, je ním Slovenská republika viazaná. Pre stanovenie rozsahu a obsahu určitého základného práva alebo slobody je teda právne významný aj rozsah a obsah základného práva alebo slobody podľa medzinárodných dohovorov, ak je nimi Slovenská republika viazaná (PL. ÚS 5/93, II. ÚS 94/95, II. ÚS 48/97). Ústavu nemožno vyložiť spôsobom porušujúcim medzinárodné záväzky štátu.

V nadväznosti na to ústavný súd zdôrazňuje svoj už judikovaný právny názor, podľa ktorého majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20 ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty (II. ÚS 19/97). To zodpovedá aj judikatúre ESĽP, podľa ktorého pojem „majetku“ v zmysle dohovoru môže byť „existujúcim majetkom“ alebo majetkovou hodnotou vrátane pohľadávok, vo vzťahu ku ktorým sťažovateľ môže argumentovať, že má prinajmenšom legitímnu nádej (očakávanie) dosiahnuť efektívne užívanie vlastníckeho práva (napr. rozsudok z 12. júla 2001 v konaní o sťažnosti č. 42527/98 vo veci Knieža Hans-Adam II. Lichtenštajnský v. Nemecko, § 83).

Ústavný súd Českej republiky v uznesení z 28. júna 2006 vo veci sp. zn. III. ÚS 27/06 konštatoval, že čl. 11 ods. 1 listiny (ustanovenie identické s čl. 20 ods. 1 ústavy) je chránené vlastnícke právo už konštituované, a teda už existujúce, alebo legitímne očakávanie (čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu), a nie iba tvrdený majetkový nárok.

Na základe uvedených právnych názorov ústavný súd uzatvára, že argumentácia navrhovateľa, podľa ktorej stav vytvorený namietanou konštrukciou právnej úpravy *„zasahuje do práv veriteľov pohľadávok voči štátu na vlastníctvo a užívanie majetku v zmysle čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a spôsobuje znevýhodnenie veriteľov jedného druhu pohľadávok, a to pohľadávok voči štátu pri uplatnení práva na ochranu vlastníckeho práva (t. j. vymoženie svojich pohľadávok) v porovnaní s... inými veriteľmi. Na druhej strane zvyhodňuje toto ustanovenie štát pri ochrane jeho vlastníckeho práva, pretože majetok štátu sa tak bezvýnimočne stáva exekučne takmer nepostihnuteľný.“*, umožňuje označené ustanovenia právnych predpisov vnímať v súvislosti so základným právom vlastniť majetok i právom na pokojné užívanie majetku v miere zakladajúcej právomoc ústavného súdu meritórne preskúmať súlad napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 ústavy i s čl. 1 dodatkového protokolu.

Právna konštrukcia exekučnej imunity majetku vymedzeného spornými zákonnými ustanoveniami teda obsahovo spadá pod režim čl. 20 ods. 1 ústavy i čl. 1 dodatkového protokolu. Nútený výkon rozhodnutia podľa exekučného práva sa totiž vždy musí nevyhnutne pojmovo spájať nie iba s tvrdeným majetkovým nárokom, ale v dôsledku existencie exekučného titulu s už konštituovaným legitímnym očakávaním splnenia vykonateľne judikovanej pohľadávky veriteľa voči štátu. Aj ESLP pri rozhodovaní o subsumpcii peňažných pohľadávok pod čl. 1 dodatkového protokolu naplnenie pojmu „užívanie majetku“ interpretačne podmieňuje zistením, či pohľadávka je dostatočne uznaná za vykonateľnú (rozsudok z 9. decembra 1994 o sťažnosti č. 13427/87 vo veci *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece*; § 59).

1.2 Základné právo vlastniť majetok nie je právom absolútne neobmedziteľným. Už samotná ústava v čl. 20 ods. 3 počíta s obmedzeniami vlastníckeho práva. Zákonomdarca

môže vlastnícke právo zákonom obmedziť z dôvodov ochrany práv druhých a ochrany všeobecných záujmov, predovšetkým ľudského zdravia, prírody a životného prostredia. S ohľadom na povinnosť dbať na podstatu a zmysel vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 4 ústavy) pritom nesmie byť vlastnícke právo takto obmedzené vo väčšej než primeranej miere (m. m. napr. uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 482/02).

Na podklade záverov uvedených v bode 1 možno konštatovať, že navrhovateľom napadnuté zákonné ustanovenia obmedzujú základné právo veriteľa štátu vlastníť majetok, ako aj jeho právo na pokojné užívanie majetku.

1.3 Posúdenie legitimity obmedzenia vlastníckeho práva

Ústavný súd už vyslovil, že prípadná nerovnosť v zákonomnom obsahu vlastníckeho práva by totiž mohla byť ústavne akceptovateľná, avšak iba vtedy, keby bola objektívne a rozumne zdôvodnená, to znamená, keby sledovala legitímny cieľ a keby medzi týmto cieľom a prostriedkami prijatými na jeho dosiahnutie existoval vzťah proporcionality (napr. PL. ÚS 38/03). Rovnaký postoj možno zaujať aj k prípadom obmedzenia vlastníckeho práva, keďže dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06). Úlohou ústavného súdu je tak posúdenie, či legálna konštrukcia tvorená namietanými zákonnými právnymi normami v ich súhrne legitímne obmedzuje základné právo zaručené čl. 20 ods. 1 ústavy i právo podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Ak výsledok tohto skúmania je kladný, potom ústavný súd musí dospieť k jednoznačnému záveru, či zásah zákonodarcu do základného práva vlastníť majetok a do práva na pokojné užívanie majetku je primeraný.

Legitimitu obmedzenia vlastníckeho práva napadnutými zákonnými ustanoveniami založili národná rada i vláda na tvrdení o verejnom záujme na zakotvení exekučnej imunity majetku štátu. Národná rada zdôraznila, že predmetné ustanovenia sú nástrojom presadenia nimi stelesneného verejného záujmu, vláda prostredníctvom ministerstva spravodlivosti zas uviedla, že zmyslom napadnutých právnych noriem je *„zabezpečiť uspokojovanie potrieb verejného záujmu, vrátane potreby zabezpečiť riadne fungovanie štátu. Bez dostatku*

finančných prostriedkov a materiálnej základne nemôže štát fungovať. Ak by takáto ochrana neexistovala, realizovaný výkon rozhodnutia by mohol znemožniť výkon funkcií štátu.“

Ústavný súd sa k vzťahu verejného záujmu a obmedzenia základných práv a slobôd už vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 11/96, keď zaujal doktrínálny postoj, podľa ktorého využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastníckeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním už „prevládol“ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd.

1.3.1 Podľa § 1 ods. 1 zákona o správe majetku štátu tento zákon upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonáva správca majetku štátu, a to

- a) štátna rozpočtová organizácia a štátna príspevková organizácia,
- b) štátny fond,
- c) verejnoprávna inštitúcia, ak na základe zákona spravuje majetok štátu,
- d) iná právnická osoba, ak na základe zákona spravuje majetok štátu.

Správa majetku štátu je súhrn oprávnení a povinností správcu k tej časti majetku štátu, ktorý mu štát zveril do správy (§ 3 ods. 1 zákona o správe majetku štátu). Správca je oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa tohto zákona, udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu (§ 3 ods. 2 zákona o správe majetku štátu).

Z uvedeného je zrejmé, že majetok štátu v správe správcov majetku štátu je zákonom určený na využívanie na verejnoprospešné a nepodnikateľské úlohy (§ 1 ods. 1 zákona o správe majetku štátu), a tak jeho právna úprava sleduje verejný záujem.

1.3.2 Podľa § 1 písm. a) zákona o Štátnej pokladnici tento zákon upravuje systém Štátnej pokladnice. Podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona o Štátnej pokladnici systémom Štátnej pokladnice sa rozumie sústava činností zabezpečujúcich centralizáciu riadenia verejných financií. Štátna pokladnica je štátna rozpočtová organizácia, ktorej cieľom je zabezpečiť realizáciu rozpočtu klienta. Podľa § 2a ods. 1 zákona o Štátnej pokladnici klientom je

- a) štátna rozpočtová organizácia,
- b) štátna príspevková organizácia,
- c) štátny fond,
- d) Sociálna poisťovňa,
- e) zdravotná poisťovňa,
- f) Slovenský pozemkový fond,
- g) Fond národného majetku Slovenskej republiky,
- h) verejná vysoká škola,
- i) vyšší územný celok,

j) právnická osoba, v ktorej je zriadená implementačná agentúra pre programy financované z prostriedkov Európskej únie, ktorá nie je klientom uvedeným v písmenách a) až i),

k) Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou,

l) subjekt verejnej správy neuvedený v písmenách a) až k) na základe písomnej dohody so Štátnou pokladnicou po predchádzajúcom písomnom súhlase ministerstva; ak je týmto subjektom rozpočtová organizácia vyššieho územného celku a príspevková organizácia vyššieho územného celku, dohodu so Štátnou pokladnicou po predchádzajúcom písomnom súhlase ministerstva je možné uzavrieť, len ak tomuto súhlasu predchádza písomný súhlas vyššieho územného celku,

m) štátny podnik, právnická osoba, v ktorej má štát majetkovú účasť, a právnická osoba zriadená osobitným zákonom, ktoré nie sú klientom uvedeným v písmenách a) až l), na základe písomnej dohody so Štátnou pokladnicou uzavretou po predchádzajúcom písomnom súhlase ministerstva.

Podľa § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici prostriedky na účte klienta s výnimkou klienta uvedeného v § 2a ods. 1 písm. f), g) a m) nepodliehajú výkonu rozhodnutia odpísaním z účtu.

Zo záznamu rozpravy k návrhu zákona o Štátnej pokladnici predloženého národnou radou vyplýva, že zmeny, ktoré priniesol zákon o Štátnej pokladnici, „*spočívajú najmä v skvalitnení systému riadenia verejných financií a vo zvýšení transparentnosti všetkých finančných tokov*“.

Citované ustanovenia zákona o Štátnej pokladnici podľa názoru ústavného súdu vo vzájomnej prepojenosti účelu tohto právneho predpisu (zabezpečenie centralizácie riadenia verejných financií) s legálnymi definíciami charakterizujúcimi hlavné úlohy Štátnej pokladnice dokazujú, že exekučná imunita prostriedkov na účtoch konkretizovaných klientov má za cieľ zabezpečiť využívanie týchto prostriedkov na verejné účely, a tým plniť požiadavky verejného záujmu.

1.3.3 Prostriedky poskytnuté podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách tvoria obsahovú súčasť štátneho rozpočtu, ktorý je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku (§ 6 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách).

Prostriedky štátneho rozpočtu i rozpočtu Európskej únie poskytnuté tak, ako to má na mysli § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, sú buď transferované rôznorodým subjektom neštátneho sektora (najčastejšie prijímatelia účelových dotácií, ktorými sú občianske združenia, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a pod.), ktoré potom v rozsahu majetkového prírastku tvoreného účelovo poskytnutými prostriedkami sprostredkovane požívajú zákonnú ochranu pred exekúciou aplikáciou § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách. Ak sú adresátmi týchto prostriedkov subjekty štátneho sektora, deje sa tak mimo „hlavného toku“ ich financovania (§ 8 ods. 1), a to vždy s osobitným režimom sledovania dodržania účelu poskytnutia. Na tomto mieste je vhodné pripomenúť tú časť vyjadrenia ministerstva financií, v ktorom sa uvádza, že „*hlavným zmyslom úpravy (§ 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, pozn.) je splnenie*

základného cieľa, ktorým je užívanie majetku obstaraného v rámci realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie v súlade s jeho účelovým určením.“.

Pritom najčastejšie sú prostriedky podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách poskytované vo forme dotácií. Tie sa 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. 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 (§ 8a ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách). Dotácia má teda zásadne účelový charakter, ktorý zároveň stelesňuje verejný záujem dosahovaný jej poskytnutím. Ústavný súd sa z tohto uhla pohľadu stotožňuje s názorom vlády, podľa ktorého *„ak by bol výkon rozhodnutia prípustný, absolútne by sa tým negoval a popieral zmysel poskytovania cielenej podpory štátu vo forme dotácií, ktoré majú slúžiť výhradne na určené účely“.*

Napĺňanie verejného záujmu peňažnými prostriedkami poskytovanými podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách potom priamo určuje rovnaký cieľ aj pri využívaní hnutelného majetku a nehnuteľného majetku obstaraného z prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu.

1.3.4 Súhrne teda ústavný súd konštatuje, že právne režimy zákona o správe majetku štátu, zákona o Štátnej pokladnici i zákona o rozpočtových pravidlách, ktorých integrálnou súčasťou je navrhovateľom namietaná exekučná imunita majetku štátu, sú nástrojmi na dosahovanie verejného záujmu. Možno uzavrieť, že napadnuté ustanovenia zákonných právnych predpisov sú legitímne z pohľadu dosahovania verejného záujmu, a teda sú spôsobilým dôvodom obmedzenia základného práva vlastníť majetok i práva na pokojné užívanie majetku.

Toto konštatovanie platí zhodne pre § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu v časti týkajúcej sa zákazu výkonu rozhodnutia, § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici, teda o exekučnej imunite ako celku.

1.4 Test proporcionality

Ústavný súd tak musel pristúpiť ku skúmaniu, či obmedzeniami základného práva vlastníť majetok i práva na pokojné užívanie majetku stelesnenými v namietanej právnej úprave zákonodarca zachoval spravodlivú rovnováhu medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca (rozsudok ESLP z 23. septembra 1982 o sťažnosti č. 7151/75; 7152/75 vo veci *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, § 69).

Test primeranosti (proporcionality) je štandardne založený na troch fázach. Prvou je skúmanie hľadiska vhodnosti (*Geeignetheit*). Ide tu o odpoveď na otázku, či inštitút obmedzujúci určité základné právo umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ, ktorým môže byť aj ochrana verejného záujmu. Druhou fázou je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických prostriedkov (*Erforderlichkeit*, test of necessity, test of subsidiarity, sufficiently important objective). Má sa na mysli porovnávanie posudzovaného legislatívneho prostriedku obmedzujúceho základné právo alebo slobodu s inými opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnakého cieľa, avšak nedotýkajúcimi sa základných práv a slobôd, resp. dotýkajúcimi sa ich v menšej miere (napr. nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/96). Napokon treťou fázou je skúmanie hľadiska proporcionality v užšom zmysle slova (*Angemessenheit*, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect, napr. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06 a pod.).

Cieľom napadnutej právnej úpravy je zabezpečiť, aby majetok, ktorý je jej objektom, nebol prostredníctvom výkonu rozhodnutia legálne „vyňatý“ z napĺňania verejného záujmu. Exekúciou by sa totiž dostal do vlastníckej sféry oprávneného (fyzickej osoby alebo právnickej osoby), ktorý by už nebol povinný zachovať účelové určenie dotknutej majetkovej podstaty.

1.4.1 Pokiaľ ide o kritérium vhodnosti, ústavný súd konštatuje, že zákonodarcom zvolené opatrenie je spôsobilé dosiahnuť zamýšľaný cieľ. V situácii, keď vlastník pohľadávky voči štátu disponuje exekučným titulom a iniciuje začatie exekučného konania,

je exekučná imunita majetku vymedzeného dotknutými ustanoveniami účinnou zábranou proti definitívnej eliminácii využívania tohto majetku na verejné účely.

1.4.2 K druhému kritériu v procese testovania proporcionality zásahu do základného práva vlastniť majetok a do práva na pokojné užívanie majetku národná rada uviedla, že *„prijatá právna úprava predstavuje len taký zásah do sféry práv oprávneného, ktoré sú nevyhnutné a nejde nad rámec tejto nevyhnutnosti. K uvedenému dospela Národná rada z interpretácie §70 a 71, § 104, § 114 až 115 Exekučného poriadku, tak ako bolo uvedené skôr, ktoré poskytujú za podmienok ustanovených týmto zákonom exekučnú imunitu určitým majetkovým hodnotám, ak tie slúžia na určitý špecifický účel - napr. mzdy zamestnancov povinného a pod. ako aj z poznatkov z aplikačnej praxe.“*. Národná rada však neuviedla, o aké poznatky z aplikačnej praxe ide.

Pri skúmaní druhého kritéria ide v okolnostiach prerokúvaného návrhu navrhovateľa o odpoveď na otázku, či v podmienkach exekučného konania začatého na účely núteného vymoženía judikovaného záväzku štátu pozná právny poriadok v súčasnej jeho podobe taký prostriedok slúžiaci zachovaniu predmetného okruhu majetku na využívanie v prospech verejného dobra, ktorý by zasahoval do vlastníckeho práva, resp. do práva na pokojné užívanie majetku oprávneného menej zaťažujúcim spôsobom, prípadne by doň nezasahoval vôbec. Inými slovami, posúdenie druhého kritéria testu proporcionality si v tomto prípade vyžaduje jednoznačné zistenie, či by v prípade, ak by namietaná právna konštrukcia exekučnej imunity v jej platnej a účinnej podobe neexistovala, umožňoval právny stav *de lege lata* iný spôsob ochrany majetku štátu pred jeho exekučným odňatím z plnenia verejných úloh, než je ten, ktorý je predmetom prieskumu v konaní pred ústavným súdom.

V tejto súvislosti hodno poukázať na vyjadrenie vlády, ktorá uviedla, že *„ochrane majetku štátu pred výkonom rozhodnutia... nepodlieha majetok štátu využívaný v podnikateľskej sfére (v správe štátnych podnikov) a ani vlastný majetok správcu majetku štátu uvedeného v § 1 ods. 1 písm. c) a d) zákona o správe majetku štátu...“*. Rovnako tak ministerstvo financií zdôraznilo, že *„z hľadiska možnosti exekúcie majetku štátu môže do úvahy potenciálne pripadať majetok štátu, ktorý spravujú subjekty podnikateľského charakteru a ktorý aj reálne nie je využívaný na plnenie verejnoprospešných funkcií štátu,*

ale na podnikateľské účely. Ide napríklad o majetok štátu v správe štátnych podnikov podľa zákona č. 111/1991 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov, majetok v správe Železníc Slovenskej republiky podľa zákona č. 258/1991 Z. z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, majetok štátu poľnohospodárskeho charakteru podľa zákona č. 330/1991 Zb. ...“.

Hoci obsah citovaných vyjadrení sa na prvý pohľad môže javiť ako súvisiaci s druhým kritériom testu proporcionality, nie je tomu tak. Ak by totiž ústavný súd na podklade argumentácie vlády i ministerstva financií pristúpil ku skúmaniu, či v prípade vykonateľnej pohľadávky voči štátu neexistuje riešenie, ktoré by naplnilo požiadavku účinnej ochrany základného práva veriteľa vlastniť majetok a súčasne by chránilo majetok štátu určený na plnenie verejných úloh, a dospel by k záveru, že takéto riešenie existuje (postihnutie „podnikateľského“ majetku štátu), nijako by sa to nedotklo odôvodnenosti ochrany majetku štátu využívaného na plnenie verejného záujmu pred exekúciou, a teda by nebolo spôsobilé vysloviť záver, že ochrana poskytovaná napadnutými ustanoveniami nie je nevyhnutná. Totiž, aj keby exekučná imunita v jej súčasnej podobe neexistovala, žiadne iné ustanovenie právneho poriadku súdnemu exekútorovi neprikazuje vylúčiť z exekúcie „nepodnikateľský“ majetok štátu slúžiaci na plnenie verejných úloh. Preto citované vyjadrenia vlády i ministerstva financií je potrebné materiálne hodnotiť ako náčrt priestoru pre ústavne konformný výklad napadnutých ustanovení právnych predpisov, a nie ako argumentáciu smerujúcu k otázke nevyhnutnosti navrhovateľom kritizovanej exekučnej imunity majetku štátu.

Vrátiac sa teda k analýze druhého kritéria testu proporcionality ústavný súd konštatuje, že v prípade začatého exekučného konania (iba vtedy prichádza do úvahy aplikácia napadnutých zákonných ustanovení) nepozná právny poriadok iné nástroje na ochranu využitia dotknutého majetku na verejné účely. Takýmto nástrojom by podľa názoru ústavného súdu mohol byť napríklad príkaz pre súdneho exekútora plynúci z exekučných predpisov postihovať v exekučnom konaní proti štátu ako povinnému výlučne jeho majetok slúžiaci na podnikateľské účely. Ten však v právnom stave de lege lata nie je zakotvený a ústavný súd nezistil ani iné právom aprobované možnosti, ako pri zachovaní

preskúmanavej exekučnej imunity zasiahnuť šetrnejšie do vlastníckeho práva veriteľa vykonateľne judikovanej pohľadávky voči štátu.

Rovnako aj kritériu nevyhnutnosti či skúmanému použitiu najmenej drastických prostriedkov vyhovelá právna úprava exekučnej imunity v rozsahu všetkých troch napadnutých zákonných noriem.

1.4.3 Ústavný súd tak pristúpil ku skúmaniu tretieho kritéria, ktorým je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova.

Z metodologického hľadiska vysvetleného v II. časti bode 3 odôvodnenia tohto nálezu je na tomto mieste potrebné pristúpiť ešte k hlbšej diferenciacii jednotlivých napadnutých zákonných noriem tvoriacich ucelenú legislatívnu koncepciu exekučnej imunity.

Normatívny záber § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách nepokrýva podľa názoru ústavného súdu všetky peňažné prostriedky vynakladané zo štátneho rozpočtu, hoci by sa to vzhľadom na použitú formuláciu („prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu...“) na prvý pohľad tak mohlo javiť. Na mieste je preto reštriktívny výklad. Dôvody majú predovšetkým systematické i logické pozadie.

Napriek zaradeniu predmetného ustanovenia v § 8 zákona o rozpočtových pravidlách označeného ako „Výdavky štátneho rozpočtu“ ústavný súd je toho názoru, že ak by zámerom § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách bolo postihnutie všetkých peňažných prostriedkov štátneho rozpočtu slúžiacich na hradenie výdavkov štátneho rozpočtu uvedených v § 8 ods. 1 až 3 zákona o rozpočtových pravidlách a všetkých hnutelných a nehnuteľných vecí obstaraných z takýchto prostriedkov, nebolo by potrebné zakotvovať exekučnú imunitu majetku štátu v ďalších dvoch napadnutých ustanoveniach (§ 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici). Okrem toho, z hľadiska systematiky normatívny obsah tohto ustanovenia je celkom odlišný od matérie obsiahnutej v predchádzajúcich odsekoch § 8 zákona o rozpočtových pravidlách, pretože v skutočnosti vôbec neupravuje výdavky štátneho rozpočtu, ale výlučne len zákaz exekúcie voči (niektorým) prostriedkom poskytnutým zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu

Európskej únie. Navyše, v prospech zužujúceho výkladu možno použiť aj argumentum ad absurdum. Výdavkami štátneho rozpočtu sú napríklad aj prostriedky slúžiace na úhradu plátov štátnych zamestnancov (malo by teda tiež ísť „o prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu“). Pri širokom výklade by to znamenalo, že časť majetkovej podstaty fyzickej osoby tvorená platom štátneho zamestnanca by nebola postihnuteľná prostriedkami núteného výkonu exekučného titulu znejúceho na tohto štátneho zamestnanca ako na povinného.

Z uvedeného možno vyvodit', že prostriedky, ktoré má na mysli § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, sú prostriedky poskytované nielen účelovo, ale aj na nepravidelnej (mimoriadnej) báze, čo môže v procese vyvažovania v kolízii stojaceho základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy (i práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu) a verejného záujmu na ochrane majetku štátu zohrať nezanedbateľnú úlohu.

Z naznačených dôvodov bude potrebné závery testu proporcionality členiť v intenciách vymedzených rozdielov.

Tretie kritérium štandardného testu proporcionality spočíva vo zvažovaní empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentov. Empirickým argumentom možno chápať faktickú závažnosť javu, ktorý je spojený s ochranou určitého základného práva. Systémový argument znamená zvažovanie zmyslu a zaradenia dotknutého základného práva či slobody v systéme základných práv a slobôd. Kontextovým argumentom treba rozumieť ďalšie negatívne dopady obmedzenia jedného základného práva v dôsledku uprednostnenia verejného záujmu. Hodnotový argument predstavuje zvažovanie pozitív v kolízii stojaceho základného práva a verejného záujmu vzhľadom na akceptovanú hierarchiu hodnôt (Holländer, P.: Ústavněprávní argumentace. Praha: Linde nakladatelství, s. r. o., 2003, s. 22). Všetky uvedené kritériá slúžia porovnávaní závažnosti v kolízii stojaceho základného práva vlastníť majetok a práva na pokojné užívanie majetku a verejného záujmu na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie verejných úloh a funkcií.

K empirickému argumentu

Pre posúdenie zákonného riešenia preskúmvanej kolízie základného práva vlastníť majetok a práva na pokojné užívanie majetku je z hľadiska empirického argumentu dôležité opätovne uviesť, že navrhovateľ nespochybnil samotnú exekučnú imunitu majetku štátu ako právny inštitút. Sám vo svojom návrhu uvádza, že *„existujú rozumné a objektívne dôvody, v ktorých možno priznať majetku štátu nepostihnuteľnosť exekúciou, teda kedy možno priznať štátu exekučnú imunitu“*. Namíeta však jej šírku, ktorá vo svojej podstate znamená, že veritelia vykonateľne judikovaných pohľadávok voči štátu *„sú pri svojom uspokojení plne závislý od vôle uvedených subjektov ako povinných“*.

Exekučná imunita majetku štátu v jej súčasnej podobe je výsledkom postupného vývoja daného zmenami právnej úpravy tak, ako to bolo popísané v časti III bodoch 3 – 6 odôvodnenia tohto nálezu. Zámer zákonodarcu pri stanovení daného rozsahu exekučnej imunity majetku štátu teda nemožno identifikovať z dôvodových správ. Národná rada vo svojom vyjadrení k návrhu navrhovateľa zdôrazňovala účelové využívanie majetku štátu na plnenie verejných úloh, čo však nedáva potrebné odpovede na otázky posudzovanej existujúcej šírky exekučnej imunity.

O tom, že nebolo zámerom ani samotného zákonodarcu zaviesť ochranu majetku štátu pred prostriedkami núteného výkonu rozhodnutí v rozsahu súčasnej právnej úpravy, svedčí samotný vývoj právnej úpravy. Kým spočiatku boli chránené iba prostriedky poskytované zo štátneho rozpočtu (§ 10 ods. 9 zákona č. 303/1995 Z. z.), pretože *„v praxi dochádza k exekúcii peňažných prostriedkov (vrátane dotácií) na účtoch daňových subjektov uhradených zo štátneho rozpočtu daňovými a súdnymi exekútormi“*, neskôr sa pristúpilo aj k vylúčeniu majetku štátu spadajúceho pod režim zákona o správe majetku štátu z exekúcie. V tomto prípade už zákonodarca neargumentoval empirickými poznatkami, ale dosť nezrozumiteľne dôvodil, že *„tento majetok štátu majú subjekty podliehajúce pod režim zákona o správe majetku štátu iba vo svojej správe a nie vo vlastníctve a preto nemôže byť tento majetok predmetom výkonu rozhodnutia podľa Občianskeho súdneho poriadku, Exekučného poriadku“*. Nezrozumiteľnosť je daná tým, že zákonodarca nijak nevysvetlil, prečo by právna skutočnosť správy majetku štátu mala ipso facto vylučovať možnosť jeho exekúcie. Z konceptu dôvodovej správy k zákonu

č. 72/1999 Z. z. možno iba vyvodit', že cieľom bolo chrániť majetok slúžiaci „výlučne na uspokojovanie verejných záujmov“.

Zaujímavým faktom dokresľujúcim celkový obraz posudzovanej právnej úpravy je § 18a ods. 2 zákona o správe majetku štátu, ktorý ustanovuje výnimku z exekučnej imunity zakotvenej v odseku 1 toho istého ustanovenia. Podľa § 18a ods. 2 sa totiž ustanovenie odseku 1 nevzťahuje na výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky odpísaním z účtu v banke, na ktorý sa vzťahuje osobitný predpis (právna regulácia rozpočtových pravidiel). V čase nadobudnutia účinnosti celého § 18a zákona o správe majetku štátu (1. mája 1999) predmetná výnimka mala reálnu uplatniteľnosť v právnej praxi, pretože právna regulácia rozpočtových pravidiel v roku 1999 zakazovala iba exekúciu prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu. Keďže však správcovia majetku štátu (štátne rozpočtové organizácie, štátne príspevkové organizácie, štátne fondy) boli oprávnení získavať peňažné prostriedky aj zo zdrojov odlišných od štátneho rozpočtu a následne ich sústreďovať na mimorozpočtových účtoch (§ 24 ods. 4, § 36 ods. 1 a § 42 ods. 3 zákona č. 303/1995 Z. z.), prichádzala do úvahy možnosť postihnutia peňažných prostriedkov na takýchto účtoch výkonom rozhodnutia odpísaním z účtu v banke. Táto možnosť však na druhej strane už v tom čase bola vylúčená v prípadoch peňažných prostriedkov, s ktorými hospodárili štátne fondy, keďže tieto neručili za záväzky Slovenskej republiky (uvedené pravidlo sa uplatňuje dodnes – § 5 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách).

Aj získavanie peňažných prostriedkov z mimorozpočtových zdrojov a ich sústreďovanie na mimorozpočtových účtoch umožňuje právna úprava dodnes (§ 22 ods. 4 a § 28 ods. 1 a 2 zákona o rozpočtových pravidlách), zásadnú zmenu v nazeraní na aplikovateľnosť analyzovaných ustanovení však prinieslo nadobudnutie účinnosti zákona o Štátnej pokladnici, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2003 uložil klientom Štátnej pokladnice (sú nimi aj správcovia majetku štátu) povinnosť zriaďovať účty výlučne v Štátnej pokladnici [§ 12 ods. 1 písm. e) zákona o Štátnej pokladnici], pričom prostriedky na týchto účtoch nepodliehajú výkonu rozhodnutia odpísaním z účtu (spočiatku § 12 ods. 6, neskôr § 12 ods. 7 zákona o štátnej pokladnici). Ustanovenie § 18a ods. 2 zákona o správe majetku štátu sa tak v dôsledku neskôr prijatej právnej úpravy (zákona o Štátnej pokladnici) stalo nerealizovateľným. Navyše, dôvodová správa k návrhu zákona o Štátnej pokladnici

nezaujala k exekučnej imunite prostriedkov na účtoch v Štátnej pokladnici žiaden zásadný postoj.

Pri skúmaní empirického argumentu ústavný súd neopomína ani skúsenostný faktor na opačnej strane právneho vzťahu, teda na strane veriteľa, proti ktorému ako dlžník vystupuje štát. V bodoch 7 – 9 časti III odôvodnenia tohto nálezu už boli identifikované právno-aplikačné problémy vyplývajúce z exekučnej imunity majetku štátu, ktoré značne sťažujú majiteľom pohľadávok voči štátu ich uspokojenie v procese exekúcie.

V tejto súvislosti argumentácia vlády uvádzajúca ako príklad možnosti domôcť sa uspokojenia judikovanej pohľadávky veriteľa štátu exekúciu na majetok štátu v správe štátnych podnikov podľa zákona č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnom podniku“) je nedôvodná. Štátny podnik svoju podnikateľskú činnosť prevádzkuje samostatne na základe hospodárenia na vlastný účet (§ 2 ods. 1 zákona o štátnom podniku). Súčasne štátny podnik hospodári s vecami a majetkovými právami zverenými mu pri jeho založení a ďalej s vecami a majetkovými právami nadobudnutými v priebehu jeho podnikania. Veci, s ktorými podnik hospodári, sú v štátnom vlastníctve (§ 6 ods. 1 zákona o štátnom podniku). Napokon je účelné zvýrazniť právny stav, podľa ktorého štátny podnik nezodpovedá za záväzky štátu alebo iných subjektov (§ 5 ods. 2 zákona o štátnom podniku).

Z citovaných ustanovení zákona o štátnom podniku vyplýva, že hoci štátny podnik hospodári s majetkom štátu, týmto majetkom nezodpovedá za záväzky štátu. Vykonateľne judikovaný záväzok štátu teda nemožno vymáhať exekúciou na majetok štátu, s ktorým hospodári štátny podnik.

Pokiaľ ide o vlastný majetok správcu majetku štátu podľa § 1 ods. 1 písm. c) a d) zákona o správe majetku štátu (verejnoprávna inštitúcia, ak na základe zákona spravuje majetok štátu, a iná právnická osoba, ak na základe zákona spravuje majetok štátu), na ktorý poukázala vo svojom vyjadrení vláda, ústavný súd zdôrazňuje, že právna skutočnosť zverenia majetku štátu do správy týmto subjektom nezakladá ipso facto ich ručenie za záväzky štátu vlastným majetkom. Pre takýto záver niet žiadnej opory

v právnych predpisoch. Vlastný majetok uvedených subjektov teda nemožno postihnúť núteným výkonom exekučného titulu zaväzujúceho štát a majetok štátu v ich správe je podľa § 18a ods. 1 z výkonu takého exekučného titulu vylúčený. Ani v tejto časti tak nemožno dať za pravdu argumentácii vlády.

K argumentácii ministerstva financií ústavný súd dodáva, že podľa § 34 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemkových úpravách“) poľnohospodárske nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu, ako aj podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu spravuje Slovenský pozemkový fond, ktorý nie je zriadený na podnikanie a svoju činnosť vykonáva vo verejnom záujme (§ 34 ods. 2 zákona o pozemkových úpravách). Slovenský pozemkový fond bol podľa dôvodovej správy k zákonu o pozemkových úpravách zriadený na komerčné využitie poľnohospodárskej pôdy vo vlastníctve štátu, pričom však s ňou sám nehospodári, ale na komerčných princípoch ju má prenajímať či predávať poľnohospodárskym podnikateľom. Cieľom zákonodarcu pri kreovaní Slovenského pozemkového fondu a pri úprave spravovania nehnuteľností vo vlastníctve štátu Slovenským pozemkovým fondom teda zreteľne nebola snaha vyčleniť dotknutý poľnohospodársky majetok na uspokojovanie záväzkov štátu vzniknutých z činnosti širokého spektra správcov majetku štátu. Napriek tomu treba zdôrazniť, že zákon o pozemkových úpravách svojou právnou konštrukciou nevyklučuje možnosť postihnúť majetok štátu v správe Slovenského pozemkového fondu exekúciou. Rovnaký záver platí o majetku štátu, s ktorým hospodária Železnice Slovenskej republiky podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 258/1993 Z. z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd neopomína skutočnosť, že Slovenská republika zjavne vlastní aj majetok, ktorý nespadá pod právny režim zákona o správe majetku štátu, zákona o Štátnej pokladnici ani zákona o rozpočtových pravidlách. Ide predovšetkým o majetok v podobe akcií ako cenných papierov, veľmi výnimočne aj o obchodné podiely v spoločnostiach s ručením obmedzeným. V praxi sa však v prípade núteného vymáhania záväzku štátu výlučne siaha na majetok v správe toho správcu, z ktorého činnosti záväzok vznikol.

Aj keď súčasná právna úprava (na rozdiel od § 43 ods. 2 zákona č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) takéto pravidlo nezakotvuje, je v praxi zreteľne rešpektované a ako výraz proporcionality je aj odôvodnené. Menovité hodnoty akcií, ktorých majiteľom je štát, stoja totiž vo výraznom nepomere k sume záväzkov, ktoré vznikajú pri činnosti správcov majetku štátu spravujúcich majetok vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére. Postihnutie jednej akcie štátu v menovitej hodnote niekoľko miliónov eur z dôvodu judikovaného záväzku štátu znejúceho na niekoľko desiatok alebo stoviek eur by tak samo osebe bolo výrazom neprimeranosti v procese núteného výkonu exekučných titulov a bezpochyby by v konečnom dôsledku poškodilo predovšetkým samotný štát. Navyše, ani exekúcia „podnikateľského“ majetku štátu nemusí byť v konkrétnom prípade právne jednoduchá, a to predovšetkým s ohľadom na systém obmedzení vyplývajúcich zo stále účinného a uplatňujúceho sa zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov (už spomínaná „kauza T.“).

Načrtnutý vývoj právnej úpravy exekučnej imunity majetku štátu podľa názoru ústavného súdu dokazuje silnú previazanosť právnej úpravy stelesnenej v napadnutých ustanoveniach, ktorá tak zabezpečuje vskutku účinnú a rozsiahlu ochranu majetku štátu. Tá je však zjavne skôr výsledkom postupného nedostatočne kontrolovaného vývoja pri zmenách právnej úpravy, než dôsledkom vedomého a zámerného legislatívneho počínu zákonodarcu reagujúceho na negatívne praktické skúsenosti vyžadujúce si účinné normatívne riešenie. Pokiaľ ide o hodnotenie skúseností veriteľov pri vymáhaní ich pohľadávok voči štátu, možno uzavrieť, že hoci tieto nedokazujú úplnú apriórnu nemožnosť exekúcie majetku štátu, naznačujú mimoriadnu náročnosť procesu legálneho domáhania sa ich uspokojenia. Táto náročnosť bezpochyby predovšetkým v prípadoch nižších súm dlhu štátu môže viesť až k rezignácii veriteľa na vlastnú snahu doviest' uspokojenie svojich judikovaných nárokov k zdarnému koncu (pozri napr. II. ÚS 194/08). Možno teda konštatovať, že empirický argument nezdôvodňuje v ústavne akceptovateľnej miere preskúmanú exekučnú imunitu upravenú v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici.

K systémovému argumentu

Pri analýze systémového argumentu je potrebné zamerať pozornosť na dva tematické okruhy. V prvom rade ide o pohľad na exekučnú imunitu majetku štátu a následne aj o význam základného práva vlastniť majetok. Hoci totiž imunita v práve svojou podstatou predstavuje procesno-právny inštitút (prekážka v konaní), a nie hmotno-právnu exempciu, bolo by výrazom formalizmu, ak by ústavný súd ignoroval výrazný dopad preskúmvanej exekučnej imunity na majetkovú sféru dotknutých veriteľov.

i) Podstata imunity štátu je rozpracovaná predovšetkým v rovine medzinárodnoprávnej, pričom vychádza z uplatňovania zásady *par in parem non habet imperium*. Takto sa štátna imunita stáva prejavom suverénnej rovnosti štátov [Caplan, L. M.: State Immunity, Human Rights, and Jus Cogens: A Critique of the Normative Hierarchy Theory. *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 4 (2003). s. 748]. Absolútne ponímanie štátnej imunity však bolo v angloamerickom i v kontinentálnom systéme práva prevažne v 20. storočí nahrádzané reštriktívnejšou optikou, ktorej rozvoj iniciovalo rozlišovanie vrchnostenských aktov štátu na jednej strane (*acta iure imperii*) a štátnych úkonov súkromnoprávneho charakteru (*acta iure gestionis*); (Caban, P.: *Jurisdikční imunity států*. Univerzita Karlova - Právnická fakulta, Praha 2007. s. 10). Z reštriktívneho chápania vychádzajú aj viaceré medzinárodno-právne dokumenty. Predovšetkým ide o Európsky dohovor o imunitě štátov uzatvorený na platforme Rady Európy 16. mája 1972 v Bazileji zužujúci jurisdikčnú imunitu štátov, súčasne ale vylučujúci výkon rozhodnutia proti majetku povinného cudzieho štátu, hoci štátu ukladá povinnosť plniť. Významným je i Dohovor Organizácie spojených národov o jurisdikčných imunitách štátov a ich majetku prijatý Valným zhromaždením v roku 2004, ktorý v čl. 19 proti majetku jedného štátu v súvislosti s konaním pred súdom iného štátu po vydaní súdneho rozhodnutia zásadne neumožňuje nariadenie donucovacích opatrení ako napríklad zhabanie, zabavenie alebo exekúciu. Súčasne však to isté ustanovenie reguluje výnimky z formulovanej zásady. Zákaz donucovacích opatrení sa neuplatní v prípade výslovného súhlasu štátu s nariadením predmetných opatrení vyjadreného v medzinárodnej dohode, v rozhodcovskej dohode, v písomnej zmluve alebo vo vyhlásení pred súdom uskutočnenom po vzniku sporu vo forme písomného oznámenia. Zákaz vymáhacích opatrení sa taktiež nepoužije, ak štát majetok, ktorý bol predmetom súdneho konania, vyhradil alebo určil

na uspokojovanie žalovaného nároku, ako aj v prípade, ak bol podaný dôkaz, že majetok štát používa alebo zamýšľa ho používať výlučne na iné než štátne neobchodné účely, a tento majetok sa nachádza na území štátu fóra, pričom vymáhacie opatrenia môžu v takom prípade postihnúť iba majetok, ktorý súvisí s predmetom predchádzajúceho súdneho konania.

Imunita štátu bola aj predmetom individuálnej rozhodovacej činnosti ESLP vo veci *Al Adsani v. Spojené kráľovstvo* (sťažnosť č. 35763/97), ktorý v rozsudku z 21. novembra 2001 konštatoval, že normy upravujúce štátnu imunitu sú všeobecne uznanými pravidlami medzinárodného práva, a preto priznanie imunity štátu nemôže byť označené za neprimerané, a teda v rozpore s kritériom proporcionality (§ 55 a § 56). Predmetný rozsudok bol prijatý iba väčšinou jedného hlasu. Vo svojom súhlasnom stanovisku sudca Pellonpää (pripojil sa k nemu sudca Bratza) vyzýval na opatrnosť pri prelamaní imunity štátu, a to aj v nadväznosti na ďalší významný princíp medzinárodného práva, ktorým je imunita verejného majetku štátu. V rozsiahlom disentujúcom stanovisku sudcov Caflischa a Rozakisa, ku ktorému sa pripojili sudcovia Cabral Baretto, Costa, Vajić a Wildhaber, je naopak zdôraznené, že žiadna norma upravujúca štátnu imunitu nebola medzinárodným spoločenstvom nikdy posudzovaná ako imperatívne pravidlo, ale štát má vždy možnosť sa imunity vzdať. Všetko nasvedčuje tomu, že nejde o pravidlo chrániace verejný poriadok (*ordre public*) alebo fundamentálne hodnoty, na ktorých je medzinárodné právo verejné postavené. V ďalšom disentujúcom stanovisku sudca Loucaides uviedol, že imunita štátu ako právny inštitút nemá dostatočnú právnu silu na to, aby prevážil nad imperatívnymi normami medzinárodného práva (zákaz mučenia).

Imunita štátu v perspektívne individuálnej právno-aplikačnej činnosti bola tiež predmetom rozhodovania gréckeho Areios Pagos (najvyšší súd), ktorý 4. mája 2000 potvrdil prvostupňové súdne rozhodnutie z 30. októbra 1997. Ním bol prefektúre Voiotia i ďalším navrhovateľom priznaný voči Spolkovej republike Nemecko nárok na odškodnenie za vraždy a škody na majetku spôsobené počas 2. svetovej vojny nemeckou okupáciou v obci Distomo. Oba grécke súdy vychádzali okrem iného z právneho názoru, že priznanie imunity štátu pri úkonoch porušujúcich imperatívne normy medzinárodného práva je zneužitím práva na imunitu. Grécky štátny orgán (minister spravodlivosti) však po ukončení

predmetného konania neudelil súhlas na výkon rozhodnutia, čo viedlo oprávnených k podaniu sťažnosti na ESLP (rozhodnutie o neprípustnosti z 12. decembra 2002 v konaní o sťažnosti č. 59021/00 vo veci Kalageropoulou a ostatní v. Grécko a Spolková republika Nemecko), ktorý však zotrval na svojej stabilnej judikatúre z prípadu Al Adsani.

ii) Základné právo vlastníť majetok ako druhý prvok skúmania systémového argumentu predstavuje štandardnú súčasť ústavného katalógu základných práv a slobôd demokratických štátov majúcich ambíciu byť aj štátmi právnymi. Ústavný súd už uviedol, že moderný demokratický štát sa vyznačuje rešpektovaním vlastníckeho práva a princípov trhového hospodárstva (III. ÚS 243/2010). V relácii k prerokovávanej veci je pritom okrem už judikovaného právneho názoru o priamom právnom a výlučnom ovládaní veci ako o podstate vlastníckeho práva (PL. ÚS 30/95) vhodné podčiarknuť názor, podľa ktorého v podmienkach sociálneho trhového hospodárstva a demokratického právneho štátu, ktoré sú jednoznačne proklamované v ústave a ďalej konkretizované vo viacerých zákonoch, sa zásadne poskytuje slobodná možnosť každému subjektu nadobúdať vlastnícke právo i ďalšie vecné práva k veciam, ktorých okruh nie je kvantitatívne a kvalitatívne obmedzený (s výnimkou vecí patriacich podľa čl. 4 ústavy do výlučného vlastníctva Slovenskej republiky). V zásade slobodnú možnosť realizácie už nadobudnutého vlastníckeho práva zabezpečujúceho právne panstvo nad vecami možno iba výnimočne obmedziť s ohľadom na existenciu spoločenského záujmu, presnejšie verejného záujmu (rovnako PL. ÚS 30/95).

Formulovaný právny názor ústavného súdu naznačuje možnosť rozšírenia skúmania podstaty základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy aj o často pertraktovanú sociálnu funkciu vlastníctva. Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy totiž vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Takto vlastnícke právo nadobúda okrem rysov práva osobného aj výrazné rysy práva sociálneho. Funkcia vlastníctva je teda v zásade koncipovaná nie individualisticky, ale z hľadiska záujmov občana štátu ako celku (Blahož, J.: Úvaha o podstate ľudských a občanských práv. Právnik, č. 10 – 11, s. 887, Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. Praha: C. H. Beck 2008, s. 21).

Spolkový ústavný súd k tomu uviedol, že pri určovaní obsahu a hraníc vlastníckeho práva má zákonodarca uskutočňovať sociálny model vyplývajúci jednak z garancie súkromného vlastníctva, no aj z jeho sociálnej väzby (Sozialbindung). Sociálna väzba zahŕňa príkaz brať ohľad na význam jednotlivého právneho úžitku, ktorý je spojený s využitím predmetu vlastníctva (uznesenie I. senátu z 23. apríla 1974 vo veciach č. 1 BvR6/74 a č. 2270/73). Zákonodarca pritom musí rovnocenne vziať do úvahy oba prvky dialektického vzťahu ústavnoprávne chránenej slobody (nález I. senátu z 18. decembra 1968 vo veciach č. 1 BvR 638, 673/64 a č. 200, 238, 249/65) a príkazu sociálne spravodlivého vlastníckeho poriadku, a takto nastoliť spravodlivú rovnováhu a vyrovnaný vzťah chránených záujmov všetkých zúčastnených (uznesenie I. senátu z 15. januára 1969 vo veci č. 1 BvL 3/66). Sociálny prvok v základnom práve vlastníť majetok podčiarkuje, že garancia vlastníctva má prispievať k dosiahnutiu rovnako reálnej slobody všetkých a nemá chrániť hoci aj sociálne zdôvodňované mocenské pozície založené na nerovnom rozdelení majetku (Stern, E.: Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr 1991, s. 257, 258).

Aj keď citované judiciálne postoje nevyplývajú z rozhodovacej činnosti týkajúcej sa priamo majetku štátu, sú v posudzovanom prípade využiteľné, pretože predmetom prieskumu ústavného súdu je zákonná právna úprava majetku vlastnícky priradeného štátu. Tá je špecifická tým, že slúži štátu na všeobecne záväznú, vrchnostenskú reguláciu jeho vlastného majetku. Je síce pravdou, že štát iný reálny nástroj na ovplyvňovanie výkonu svojho vlastníckeho práva ani nemá (PL. ÚS 28/00), nič to však nemení na požiadavke, aby veľmi dôsledne zvažoval výhody, ktoré si ako vlastník sám prostredníctvom právnej úpravy prizná. Formulovaná požiadavka je osobitne zvýraznená pri právnej regulácii postavenia majetku štátu v procese núteného výkonu rozhodnutia, ktorý pojmovo predpokladá poruchový priebeh realizácie konkrétneho právneho vzťahu, v ktorom poruchu spôsobil práve štát nesplnením právoplatne judikovaného záväzku. Neprimeraným zvýhodnením vlastnej majetkovo-právnej pozície na úkor právneho statusu vlastníka majetkovej pohľadávky môže v takom prípade štát narušiť ústavné garancie vlastníctva individuálnych veriteľov, a tým aj sociálny aspekt vlastníctva. Slobodný rozvoj osobnosti jednotlivca, ktorý nepochybne zahŕňa aj potenciál širšieho spoločenského úžitku, je totiž

determinovaný celým radom materiálnych dohier realizovaných prevažne prostredníctvom vlastníckeho práva.

iii) Systémový argument skúmania spravodlivej rovnováhy medzi základným právom vlastníť majetok a právom na pokojné užívanie majetku na jednej strane a posudzovaným rozsahom exekučnej imunity majetku štátu v prvom rade poukazuje na zreteľné tendencie obmedzovania štátnej imunity v medzinárodnoprávnej rovine. O to prísnejšie je potom podľa názoru ústavného súdu potrebné posudzovať (vnútornú) imunitu chrániacu štát vo vzťahoch k mocensky podriadeným subjektom tvoriacim jeho osobný substrát, teda vo vzťahoch, na ktoré sa neuplatňuje už spomenutá zásada *par in parem non habet imperium* vyjadrujúca rovnosť štátov ako subjektov medzinárodného práva. Systémový argument rovnako naznačuje potrebu zohľadnenia šírky dopadu sporného obmedzenia základného práva vlastníť majetok, ktorá sa neobmedzuje len na individuálnu sféru dotknutého veriteľa, ale prostredníctvom limitácie uspokojenia jeho majetkovej pohľadávky vplýva i na kvalitu a kvantitu jeho príspevku k rozvoju spoločenského prostredia ako celku.

Ku kontextovému argumentu

Načrtnutým ponímaním a hodnotením systémový argument plynulo prechádza do roviny argumentu kontextového. Už samotné neplnenie právoplatne judikovaných a vykonateľných záväzkov bez ohľadu na charakter subjektov predmetného právneho vzťahu je v právnom štáte nielen neželaný, ale aj škodlivý jav. Ak k nemu pristúpi právne odňatie alebo radikálne obmedzenie možnosti veriteľa využiť účinne verejno-mocenské prostriedky na účel vymoženia pohľadávky, potom negatívny vývoj dotknutého právneho vzťahu dosahuje kvalitu, ktorá nemôže byť v právnom štáte ospravedlniteľná.

Pritom, ak kontextový argument orientuje pozornosť ústavného súdu na ďalšie negatívne dopady obmedzenia základného práva v dôsledku uprednostnenia verejného záujmu, je vhodné poukázať na ďalšie možné dopady nevyožiteľnosti, resp. výrazného obmedzenia vymožiteľnosti pohľadávky voči štátu. Tie sa orientujú predovšetkým do sféry hospodárskej, kde v závislosti od sumy poškodenej pohľadávky môžu priamo ovplyvňovať veriteľove hospodárske aktivity v ich širokom zábere, a tak nepriamo zasiahnuť

aj ekonomický priestor ďalších subjektov práva. Vzhľadom na skutočnosť, že v posudzovaných okolnostiach je dlžníkom štát, nemožno opomenúť ani mimoprávny aspekt dôvery subjektov tvoriacich osobný substrát štátu voči nemu samotnému, čo môže negatívne vplývať na úroveň plnenia verejno-právnych povinností voči štátu (napr. v oblasti daňovej).

K hodnotovému argumentu

Napokon, pokiaľ ide o hodnotový argument, ústavný súd konštatuje, že v súčasnosti v spoločnosti všeobecne akceptovaná hierarchia hodnôt nemôže ospravedlniť apriórnu exekučnú imunitu štátu v takom rozsahu, aký z napadnutej právnej úpravy zakotvenej v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a v § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici kumulatívne vyplýva. Dôvodom je už len samotný právny princíp, podľa ktorého dlžník je povinný plniť svoj záväzok. Takýto princíp (bezpochyby presahujúci aj rámec predstav spoločnosti o podobe právneho poriadku) musí zákonodarca chrániť, a v prípade, ak dlžník dobrovoľne záväzok neplní, je potrebné veriteľovi poskytnúť účinné právne prostriedky na uspokojenie jeho základného práva vlastniť majetok. Presentované hodnotové predstavy sa znásobujú v prípade, ak je dlžníkom štát, ktorý svojou vrchnostenskou pozíciou úroveň vymožitelnosti záväzkov má garantovať. Ak štát svojou normotvorbou sám seba ako právoplatne a vykonateľne potvrdeného dlžníka zvýhodní do tej miery, že veriteľ nedisponujúci verejno-právnu vrchnosťou sa vôbec, alebo len s veľkými ťažkosťami môže domôcť majetku, ktorého nadobudnutie na základe majetkovej pohľadávky dôvodne očakáva, potom hodnotový systém spoločnosti jednoznačne uprednostní záujem veriteľa na zachovaní zmyslu a podstaty jeho základného práva vlastniť majetok pred verejným záujmom na ochrane majetku štátu pred jeho odňatím z naplňania verejných funkcií.

1.4.4 Nemožnosť docieľiť výkon rozhodnutia znamená zásah do práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu (rozsudok zo 7. mája 2002 v konaní o sťažnosti č. 59498/00 vo veci Burdov v. Rusko, § 40). Ústavný súd po zhrnutí všetkých relevantných do úvahy prichádzajúcich aspektov dospel po prieskume napadnutej úpravy (§ 18a ods. 1 v časti týkajúcej sa výkonu rozhodnutia a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici) k záveru o jej ústavnej neudržateľnosti ako celku.

Ústavný súd uznáva, že štát v pozícii právnickej osoby sui generis (Beran, K.: Právnické osoby verejného práva. Linde Praha, a. s., 2006. s. 80 a nasl.) musí disponovať potrebnou vonkajšou i vnútornou suverenitou, pričom vnútorná suverenita sa ako zvrchovanosť nad vymedzeným teritoriálnym a osobným substrátom prejavuje práve vo výkone štátnej moci, teda schopnosti štátu presadiť v rámci svojho územia vlastnú vôľu vyjadrenú prostredníctvom platného právneho poriadku, a to vrátane prípadného využitia prostriedkov donútenia (Zoubek, V.: Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk 2010. s. 259). Výkon štátnej moci, ako to naznačovala národná rada i vláda, predpokladá nevyhnutnú majetkovú základňu, ktorej účelové určenie je potrebné chrániť. I táto ochrana sa uskutočňuje štátno-mocenskými prostriedkami, ktoré sú však v právnom štáte limitované ústavným poriadkom (čl. 2 ods. 2 ústavy) s jeho integrálnou súčasťou reprezentovanou katalógom základných práv a slobôd.

Bez spochybnenia konceptu zvýšenej miery ochrany majetku štátu pred jeho odňatím z vlastníckej sféry štátu tak ústavný súd konštatuje, že preskúmaná ochrana musí byť primeraná. Je neprípustné, aby subjektom vystupujúcim v právnych vzťahoch so štátom, ktorých predmetom je majetok, nebolo garantované dostatočne efektívne a účinné uspokojenie ich majetkových nárokov. V opačnom prípade sa totiž základné právo vlastníť majetok i právo na pokojné užívanie majetku u týchto subjektov dostáva do pozície iluzórnosti, a nie reálnosti. Fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá je adresátom mocenského pôsobenia štátu a podlieha jeho vrchnostenskému postaveniu, potom v právnych vzťahoch obsahujúcich povinnosť štátu plniť môže len dúfať, že štát svoju povinnosť splní dobrovoľne, lebo inak jej právny poriadok nezabezpečí dôvodne očakávaný majetkový prospech využiteľný v právnom priestore vymedzenom zákonným obsahom vlastníckeho práva.

Ústavný súd na základe súhrnného zhodnotenia výsledkov skúmania empirického, systémového, kontextového i hodnotového argumentu dospel k záveru, že koncepcia namietanej exekučnej imunity majetku štátu stelesnená spoločne v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a v § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici vymedzuje veriteľovi štátu mimoriadne úzky priestor na domáhanie sa uspokojenia jeho pohľadávky cestou

núteného výkonu rozhodnutia. Tento priestor v podstate tvorí škála možností pohybujúcich sa v rozpätí od extrémnej, a tak aj neprimeranej právnej i faktickej náročnosti procesu vedúceho k uspokojeniu vykonateľne judikovanej pohľadávky, až po jej právnu i faktickú nevykonalnosť. Preto § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu v časti týkajúcej sa výkonu rozhodnutia ani § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici nevyhovujú tretiemu kritériu testu proporcionality, v teste neobstáli, a teda sú v rozpore so základným právom vlastníť majetok i s právom na pokojné užívanie majetku.

1.4.5 Ako ústavný súd opakovane zdôrazňoval, § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách nepochybne tvorí spolu s ďalšími dvomi napadnutými ustanoveniami ucelenú koncepciu exekučnej imunity štátu. Na druhej strane, popri rozdielnej právnej povahe subjektov, na ktoré sa môže ochrana pred exekúciou podľa tohto zákonného ustanovenia vzťahovať (bod IV 1.3.3), nemožno obísť fakt, že na strane oprávneného spravidla ani nepôjde o pohľadávku voči štátu, ktorá je predmetom exekučného konania.

Ústavný súd taktiež v úvode bodu 1.4.3 tejto časti odôvodnenia vysvetlil a zdôraznil nepravidelný (mimoriadny) charakter prostriedkov poskytovaných podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách, čo oproti ostatným prostriedkom slúžiacim na úhradu výdavkov štátneho rozpočtu (chráneným iba § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici) znásobuje ich účelový charakter.

Cieľom § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách je teda zachovanie účelového určenia majetku v tomto ustanovení vymedzeného, čo vyvoláva aj určité preventívne účinky, napr. aj proti špekulatívnym postupom prijímateľov poskytnutých prostriedkov, a to o to viac, že v čase, keď by pri absencii tejto zákonnej ochrany majetku štátu prichádzala do úvahy jeho exekúcia, spravidla už tento majetok ani nebude v dispozičnej či majetkovej sfére štátu.

V kontexte posudzovanej ústavnosti § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách však za rozhodujúci aspekt treba považovať skutočnosť, že prostriedky poskytnuté podľa predmetného ustanovenia budú tvoriť v subjektoch na strane povinného v zásade iba časť ich majetku, čo v konečnom dôsledku znamená absenciu príčinnej súvislosti medzi

exekučnou imunitou štátu zakotvenou v tomto ustanovení a prípadnou nevyožiteľnosťou pohľadávky v exekučnom konaní.

Toto tvrdenie platí aj v prípade, že adresátmi týchto prostriedkov sú subjekty štátneho sektora, čo však samo osebe dostatočne neodôvodňuje odlišný záver ústavného súdu vo vzťahu k ústavnosti tohto ustanovenia oproti ostatným dvom napadnutým zákonným normám, práve naopak, vzniká legitímna otázka, prečo aj toto ustanovenie nebolo zahrnuté do 1. bodu výroku tohto rozhodnutia, ak sa v praxi (aj keď kvantitatívne v zúženom rozsahu) uplatňuje aj v prípadoch, keď príjemcom prostriedkov podľa predmetného ustanovenia a zároveň povinným v exekúcii bude organizácia štátneho sektora. Ústavný súd pristúpil k tomuto problému v súlade so svojou doktrínou zdržanlivosti a minimalizácie zásahov do právneho poriadku. V danom prípade ide o situáciu, keď prevažná časť argumentov odôvodňuje ponechať § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách nedotknutý. Opačný dôvod, t. j. skutočnosť, že v rozsahu subjektov štátneho sektora sa exekučná imunita štátu zakotvená v tomto ustanovení ničím neodlišuje od ostatných dvoch napadnutých ustanovení, by mohol viesť k vysloveniu neústavnosti aj tohto ustanovenia. Takýto výrok by však nevyhnutne negoval zvýšenú potrebu chrániť pred exekúciou majetok štátu a Európskej únie u všetkých ostatných subjektov, ktoré by jej ako príjemcovia prostriedkov definovaných v tomto ustanovení museli čeliť. Ústavný súd pritom nemohol opomenúť, že 1. bod výroku nálezu „uvoľní“ istú časť majetkovej základne štátu v správe subjektov štátneho sektora (ale čo sa týka druhu komplexne) na účely núteného výkonu rozhodnutí. Inými slovami, exekúcie vedené v budúcnosti v týchto prípadoch môžu byť úspešné, aj keď nebudú môcť postihnúť časť majetku týchto organizácií spadajúceho pod ochranu podľa § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách. Zachovanie exekučnej imunita štátu zakotvenej v § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách v daných okolnostiach teda nemôže ohroziť vymožiteľnosť exekvovanej pohľadávky ani v prípadoch, ak povinný je subjektom štátneho sektora.

Hodnotiac súhrnne všetky uvedené faktory ústavný súd konštatuje, že § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách z hľadiska prvých dvoch krokov testu proporcionality (vhodnosť a potrebnosť) má minimálne rovnaký, ak nie ešte vyšší stupeň akceptovateľnosti

oproti ostatným napadnutým ustanoveniam, ale na rozdiel od nich toto ustanovenie v dôsledku posilneného prvku ochrany účelovosti budúceho využitia v ňom vymedzeného relatívne úzkeho okruhu majetku obstálo aj v teste proporcionality v užšom zmysle. Preto nebolo potrebné vysloviť jeho nesúlad s čl. 20 ods. ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

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

Ústavný súd v predchádzajúcich konaniach o súlade zákona alebo jeho časti s ústavou viackrát rozhodol, že prijatím zákona porušujúceho ustanovenie ústavy národná rada konala v nesúlade s čl. 1 ústavy (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 17/96 a PL. ÚS 4/97). Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy. Preto, keďže ústavný súd dospel k záveru o uplatnení zákonodarnej právomoci národnej rady pri právnej regulácii exekučnej imunity majetku štátu v prípade § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy i s čl. 46 ods. 1 ústavy (pozri ďalej), vyslovil aj porušenie princípu právneho štátu plynúceho z čl. 1 ods. 1 ústavy.

3. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

Vo veci sp. zn. PL. ÚS 37/95 ústavný súd uviedol, že ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je označované aj ako ustanovenie upravujúce zákaz diskriminácie, a na druhej strane zákaz zvýhodňovania v konkrétnom základnom práve a slobode každého, komu toto právo náleží. Záruky univerzálnej rovnosti bez ohľadu na spomínané dôvody prirodzenej nerovnosti majú svoj teritoriálny rozmer určený územím Slovenskej republiky. Tento základný princíp je

porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie (II. ÚS 5/03).

Súčasne podľa názoru ústavného súdu je národná rada povinná prijímať také zákony, ktoré pri uplatňovaní práva na prístup k súdnej ochrane zásadne nikoho nediskriminujú. Treba však pripustiť, že nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch upravujúcich výkon práva na súdnu ochranu, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti účastníkov konania (napríklad účastník konajúci v duševnej poruche, maloleté dieťa). Za diskriminačnú úpravu však 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 práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00).

Napadnutý právno-regulačný koncept exekučnej imunity majetku štátu zakotvený kumulatívne v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici identifikovaný ako nesúladný s ústavnými požiadavkami plynúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), zo základného práva vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy) i zo základného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) má podľa názoru ústavného súdu za následok, že s jednou skupinou adresátov právnych noriem regulujúcich nútený výkon rozhodnutí (veritelia štátu) sa zaobchádza inak ako s veriteľmi dlžníkov odlišných od štátu. Inakosť zaobchádzania tkvie v neprimeranom obmedzení a sťažení, ba až v nemožnosti veriteľov štátu domôcť sa uspokojenia svojich vykonateľne potvrdených pohľadávok, ak ich štát dobrovoľne neuspokojí. Ako už bolo uvedené a zdôvodnené, ústavný súd považuje toto znevýhodnenie veriteľov štátu za neprimerané požiadavkám plynúcim z uvedených článkov ústavy, preto dospel k záveru o nesúlade namietanej koncepcie exekučnej imunity majetku štátu aj s čl. 12 ods. 2 ústavy.

B. K namietanému nesúladu s čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Podľa navrhovateľa „veriteľ, ktorý sa domáha vymoženía svojej právoplatne priznanej pohľadávky, preto uplatňuje tiež svoje právo na súdnu ochranu zaručené čl. 46 ods. 1 Ústavy, ktorému zodpovedá povinnosť súdu a ďalších určených orgánov (súdny exekútor) nasadiť zákonné prostriedky (ustanovené najmä Exekučným poriadkom) na vymoženie takej pohľadávky aj proti vôli povinného“. Ďalej navrhovateľ dôvodí, že napadnuté ustanovenia „spôsobujú, že pohľadávky voči štátu (efektívne) nie sú vymožitelné. To však nemožno považovať za legitímny spôsob a rozsah ochrany verejného záujmu. Pripustiť takýto prostriedok ochrany štátu ako dlžníka (povinného) by totiž v konečnom dôsledku mohlo viesť k tomu, že by sa legislatívne mohol ľubovoľne rozširovať rozsah pohľadávok, a tým aj veriteľov, ktorí by nemohlo požiadať o exekučno-právnu ochranu podľa Exekučného poriadku...“.

Nútený výkon súdnych a iných rozhodnutí vrátane súdnej exekúcie podľa zákona 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 „Exekučný poriadok“) je podľa stabilnej judikatúry ústavného súdu súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 21/00, I. ÚS 5/00, II. ÚS 143/02). To zodpovedá aj judikatúre ESLP, podľa ktorej výkon súdneho rozhodnutia je považovaný za integrálnu súčasť prejednávania veci („trial“) z hľadiska čl. 6 ods. 1 dohovoru a právo na výkon rozhodnutia vyplýva z princípu vlády práva. Podľa ESLP by totiž právo na spravodlivé súdne konanie bolo iluzórne, ak by vnútroštátny právny systém umožňoval, aby meritórne a záväzné súdne rozhodnutie zostalo neúčinné na ujmu jednej zo sporových strán (rozsudok z 19. marca 1997 v konaní o sťažnosti č. 18357/91

vo veci *Hornsby v. Grécko*, § 40). ESRP k tomu ďalej uvádza, že omeškanie a brzdenie („delay“) výkonu rozhodnutia môže byť v špeciálnych okolnostiach ospravedlniteľné, nesmie však znehodnocovať a poškodzovať podstatu práva chráneného čl. 6 ods. 1 dohovoru (rozsudok z 28. júla 1999 v konaní o sťažnosti č. 22774/93 vo veci *Immobiliare Saffi v. Taliansko*, § 74, ale aj rozsudok vo veci *Burdov v. Rusko*, § 35).

Dôvody navrhovateľom tvrdeného nesúladu namietanej konštrukcie exekučnej imunity majetku štátu so základným právom na súdnu ochranu a právom na spravodlivé súdne konanie sú v zásade totožné s dôvodmi, na ktorých bola založená argumentácia na podporu nesúladu existujúceho rozsahu exekučnej imunity majetku štátu s čl. 20 ods. 1 ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu. Kým základné právo vlastníť majetok a právo na pokojné užívanie majetku orientujú právnu ochranu v hmotno-právnej sfére veriteľa pohľadávky voči štátu, základné právo na súdnu ochranu i právo na spravodlivé súdne konanie zas majú zabezpečiť procesné garancie reálneho naplnenia práv hmotnej povahy. Ústavný súd to zreteľne vyjadril názorom, podľa ktorého súčasťou vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy je tiež požiadavka, aby súdne konanie, ktoré sa týka aj ochrany tohto základného práva, dôsledne rešpektovalo ústavné princípy právnej istoty, rovnosti a zákazu diskriminácie (III. ÚS 328/05).

Exekučné konanie, v ktorom sú obligatórne aplikované právne normy účinne znemožňujúce alebo výrazne oslabujúce efektívne uspokojenie vykonateľne prisúdenej pohľadávky, negarantuje potrebné procesné záruky súdnej ochrany veriteľovho vlastníckeho práva. Ak v exekučnom konaní exekučný súd dospeje k záveru, že majetok prichádzajúci do úvahy na účel uspokojenia nie je možné podľa osobitných predpisov prostriedkami núteného výkonu rozhodnutia postihnúť, je povinný podľa § 57 ods. 1 písm. d) Exekučného poriadku exekučné konanie zastaviť. Exekučné konanie, v ktorom veriteľ štátu uplatnil svoj právoplatne a vykonateľne priznaný nárok, sa tak musí ukončiť procesným rozhodnutím bez možnosti reálneho vymoženia judikovanej pohľadávky, procesne teda bez meritórneho ukončenia. Na podklade dôvodov vysvetlených v bode A tejto časti odôvodnenia nálezu preto ústavný súd dospel k záveru, že exekučná imunita majetku štátu v jej súčasnom normatívnom koncepte a rozsahu stelesnenom v § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 ústavy ani s čl. 6

ods. 1 dohovoru, čo je v okolnostiach posudzovaného návrhu logický dôsledok ich nesúlady s čl. 20 ods. 1 ústavy i s čl. 1 dodatkového protokolu.

V.

Závery

1. Ústavný súd za ústavne neakceptovateľnú nepovažuje exekučnú imunitu ako takú, ale jej rozsah a koncept vyplývajúci zo súčasnej právnej úpravy. Verejný záujem na zachovaní určenia majetku štátu na plnenie jedinečných a nezastupiteľných verejných úloh štátu je nespochybniteľný, ústavne neudržateľným sa však stáva vo chvíli, keď charakter a spôsob jeho normatívneho ukotvenia obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb vystupujúcich v právnych vzťahoch so štátom do tej miery, že tieto základné práva a slobody nemožno primerane užívať, takže sa stávajú iluzórnymi.

2. Podstata konštatovanej neprimeranosti ochrany majetku štátu pred uskutočnením výkonu rozhodnutia vyplývajúcej z dikcie § 18a ods. 1 zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici pri ich spoločnom posudzovaní a pôsobení je, že veriteľ štátu (oprávnený v exekučnom konaní) po zastavení exekúcie súdom (ex offio) práve z dôvodov tejto reštrikcie stráca účinný právny prostriedok na vynútené vymoženie svojej pohľadávky.

3. V uvedených intenciách výsledky vlastného meritórneho prieskumu vyústili do konštatovaní v závere IV. časti odôvodnenia nálezu, ktoré v konečnom dôsledku viedli ústavný súd k vysloveniu nesúlady § 18a ods. 1 v časti slov „výkon rozhodnutia“ zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu (bod 1 výroku nálezu).

4. Odôvodnenosť takéhoto výroku ústavného súdu je daná tým, že základným dôvodom, ktorý ústavný súd viedol k záveru o ústavnej neudržateľnosti konceptu exekučnej imunity majetku štátu v právnom poriadku Slovenskej republiky, je rozsah namietanej exekučnej imunity (časť IV odôvodnenia nálezu), to však pri súčasnom plnom akceptovaní primeranej miery ochrany majetku štátu z dôvodu verejného záujmu. Aj preto bude

následne vecou národnej rady ako pozitívneho zákonodarcu, aby na základe ústavného nesúladu vymedzenej právnej úpravy zväžila tvorbu legálnej platformy pre ochranu majetku štátu v podobe vyhovujúcej ústavno-právnym kritériám. Pritom inšpiratívne v tomto smere môžu pôsobiť skúsenosti zahraničných právnych úprav len príkladmo uvedených v časti II bode 11, ktoré určenie súčastí verejného majetku požívajúcich exekučnú imunitu prenášajú z normatívnej úrovne do roviny individuálnej, právno-aplikačnej (nemecká a rakúska právna úprava, právna úprava platná do 31. decembra 1950 v Československej republike, ako aj právo Európskej únie).

5. Koncept exekučnej imunity stelesnený v troch napadnutých zákonných ustanoveniach vyplývajúci z analýzy a na základe nej konštatovanej ich vzájomnej prepojenosti nijako nespochybňuje ich normatívnu nezávislosť a samostatnosť i z hľadiska legislatívno-technického. Toto viedlo ústavný súd k záveru, že vyslovenie nesúladu s ústavou len u jedného z nich nemusí ipso facto mať za následok ústavný nesúlad ostatných napadnutých ustanovení.

6. Hodnotiac v súhrne všetky aspekty výsledkov ústavno-súdneho prieskumu vrátane už vysloveného názoru, že § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách vyhovelo testu proporcionality vo všetkých troch krokoch a posudzovaných kritériách, ústavný súd konštatuje, že reštrikcia obsiahnutá v tomto ustanovení nemá takú povahu neprimeranosti, ktorá by v konečnom dôsledku pri jeho aplikácii v exekučnom konaní znamenala stratu účinných prostriedkov na vymoženie pohľadávok veriteľov. Z týchto dôvodov ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúladu § 8 ods. 10 zákona o rozpočtových pravidlách s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu nevyhovelo (bod 2 výroku nálezu).

7. Ústavný súd z dôvodov objasnených v bode II.2 nevyhovelo návrhu ani v tej časti, ktorá namieta nesúlad § 18 ods. 1 zákona o správe majetku štátu v rozsahu týkajúcom sa zákazu uskutočnenia konkurzného konania a vyrovnacieho (reštrukturalizačného) s označenými článkami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu (bod 2 výroku nálezu).

VI.

Z dôvodov uvedených v častiach IV a V tohto nálezu ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca § 18a ods. 1 v časti slov „výkon rozhodnutia“ zákona o správe majetku štátu a § 12 ods. 7 zákona o Štátnej pokladnici účinnosť. Ak národná rada neuvedie tieto ustanovenia do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

V Košiciach 4. júla 2012