



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/01-75

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránya, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Klučku, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom JUDr. A. H., Advokátska kancelária, K., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení čl. I § 25 ods. 3, § 25 ods. 4 a § 25 ods. 5 a čl. III bodu 2 a 3 zákona č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, na neverejnom zasadnutí 4. septembra 2002 takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu ustanovení čl. I § 25 ods. 3, § 25 ods. 4 a § 25 ods. 5 a čl. III bodu 2 a 3 zákona č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Predmet konania

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol doručený návrh na začatie konania, v ktorom skupina 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) žiadala, aby ústavný súd rozhodol, že ustanovenia čl. I § 25 ods. 3, § 25 ods. 4 a § 25 ods. 5 a čl. III bodu 2 a 3 (ďalej tiež „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 183/2000 Z. z. o knižniciach, o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti a o zmene a doplnení zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej (ďalej len „zákon o knižniciach“) nie sú v súlade s čl. 1 [po nadobudnutí účinnosti novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) s čl. 1 ods. 1], čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

Napadnuté ustanovenia čl. I § 25 ods. 3, 4 a 5 zákona o knižniciach znejú:

„(3) Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry sa k 1. júlu 2000 zlučujú do Slovenskej národnej knižnice v Martine, ktorá prechádza od 1. júla 2000 do zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva.

(4) *Práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej a Pamätníka národnej kultúry prechádzajú od 1. júla 2000 z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu v Martine.*

(5) *Práva a povinnosti z majetkovoprávných vzťahov vrátane pohľadávok a záväzkov vzniknutých v Slovenskej národnej knižnici v Matici slovenskej a v Pamätníku národnej kultúry prechádzajú k 1. júlu 2000 z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu v Martine. Súčasne od 1. júla 2000 prechádza majetok štátu, 20) ktorý užívala Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, zo správy Matice slovenskej do správy Slovenskej národnej knižnice v Martine, a to v rozsahu vymedzenom v delimitačnom protokole uzavretom medzi ministerstvom a Maticou slovenskou a následne medzi ministerstvom a Slovenskou národnou knižnicou v Martine.“*

Poznámka pod čiarou k odkazu 20) uvádza: „Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov“.

Napadnuté ustanovenia čl. III zákona o knižniciach znejú:

„Zákon č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej sa mení a dopĺňa takto:

2. V § 3 ods. 1 sa vypúšťajú písmená a) a b).

Doterajšie písmená c) až g) sa označujú ako písmená a) až e).

3. V § 3 sa vypúšťajú odseky 2 a 3.

Doterajšie odseky 4 až 8 sa označujú ako odseky 2 až 6.“

Vypustené písmená a) a b) v § 3 ods. 1 zákona č. 68/1997 Z. z. o Matici slovenskej (ďalej len „zákon o Matici slovenskej“) zneli:

„Matica slovenská spolupracuje a spolupôsobí pri plnení úloh štátu v oblasti kultúry a vedy. Tieto úlohy plnia najmä tieto jej ustanovizne:

a) Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej,

b) Pamätník národnej kultúry.“

Vypustené odseky 2 a 3 v § 3 zákona o Matici slovenskej zneli:

„(2) Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej 1) je právnická osoba. Jej zriaďovaciu listinu vydáva predseda Matice slovenskej po dohode s ministrom kultúry Slovenskej republiky. Riaditeľa vymenúva a odvoláva predseda Matice slovenskej.

(3) Pamätník národnej kultúry pôsobí ako jej ústredné pracovisko pre archívnu, 2) múzejnú a biografickú dokumentáciu, výskum, ochranu a podporu slovenskej kultúry a literatúry. Je právnická osoba, ktorej zriaďovateľom je Matica slovenská. Riaditeľa vymenúva a odvoláva predseda Matice slovenskej.“

Poznámky pod čiarou k odkazu 1) a 2) v týchto odsekoch zneli: „Zákon č. 53/1959 Zb. o jednotnej sústave knižníc (Knižničný zákon) v znení neskorších predpisov“, resp. „Napríklad § 26 zákona Slovenskej národnej rady č. 149/1975 Zb. o archívniectve“.

Priebeh konania

Konanie pred ústavným súdom o súlade napadnutých ustanovení s ústavou sa na základe návrhu navrhovateľa začalo 14. februára 2001. Navrhovateľ v návrhu splnomocnil na zastupovanie v tomto konaní advokáta JUDr. A. H., Advokátska kancelária, K.

Ústavný súd predbežne prerokoval tento návrh na neverejnom zasadnutí pléna 21. februára 2001 a uznesením č. k. PL. ÚS 6/01-24 ho prijal na ďalšie konanie.

V súlade s § 29 ods. 6 a § 39 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) podala na výzvu ústavného súdu písomné stanovisko k návrhu navrhovateľa Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ako orgán, ktorý napadnutý všeobecne záväzný právny predpis vydal, listom z 28. marca 2002, ktorého prílohu tvorilo aj stanovisko Ministerstva kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo kultúry“) č. MK-382/2001-1 ako súčasť vyjadrenia národnej rady.

K stanovisku národnej rady sa písomne vyjadril navrhovateľ v stanovisku z 21. septembra 2001 a jeho doplnení z 5. novembra 2001 a 22. apríla 2002. Národná rada, ktorej boli tieto vyjadrenia navrhovateľa doručené, sa k ich obsahu osobitne nevyjadrila.

V súlade s § 30 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde predseda národnej rady oznámil ústavnému súdu, že rozhodol netrvať na ústnom pojednávaní a nevysielat' zástupcu národnej rady v prípade, ak sa verejné ústne pojednávanie bude konať. Právny zástupca navrhovateľa v tejto súvislosti oznámil, že trvá „na vytýčení verejného zasadnutia vo veci samej“. Ústavný súd pôvodne nariadil ústne verejné pojednávanie na 1. júl 2002, ale neskôr ho na žiadosť právneho zástupcu navrhovateľa zrušil. Následne právny zástupca navrhovateľa listom z 10. júla 2002 ústavnému súdu oznámil, že „navrhovatelia súhlasia s upustením od verejného ústneho pojednávania pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky“ v tejto veci. Vzhľadom na tento procesný úkon ústavný súd návrh navrhovateľa ďalej prejednal na neverejnom zasadnutí.

Návrhy a stanoviská účastníkov konania

1. Na podporu svojho návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou navrhovateľ uviedol dôvody, ktorých podstatu možno zhrnúť nasledovne:

Dňom účinnosti zákona o Matici slovenskej bola zakotvená existencia Matice slovenskej ako právnickej osoby a verejnoprávnej ustanovizne. Verejnoprávna povaha Matice slovenskej bola zvýraznená i v dôvodovej správe k § 1 uvedeného zákona, kde je konštatované, že Matica slovenská je verejnoprávna právnická osoba zriadená zákonom. Zákon o Matici slovenskej vyhlásil za ustanovizne Matice slovenskej okrem iného i Slovenskú národnú knižnicu v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry.

Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej je právnickou osobou, ktorej zriaďovaciú listinu vydáva predseda Matice slovenskej po dohode s ministrom kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „minister“). Zriaďovateľom Slovenskej národnej knižnice

v Matici slovenskej je Matica slovenská, pričom jej riaditeľa vymenúva a odvoláva predseda Matice slovenskej. Táto právnická osoba je teda ustanovizňou verejnoprávneho subjektu počínajúc dňom účinnosti zákona o Matici slovenskej. Toto ustanovenie bolo naplnené vydaním zriaďovacej listiny Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej 18. augusta 1997 predsedom Matice slovenskej po dohode s ministrom, čím táto právnická osoba vznikla. Zriaďovateľ – Matica slovenská – doposiaľ túto ustanovizeň nezrušil.

Pamätník národnej kultúry pôsobí ako ústredné pracovisko Matice slovenskej pre archívnu, múzejnú a biografickú dokumentáciu, výskum, ochranu a podporu slovenskej kultúry a literatúry. Je právnickou osobou, ktorej zriaďovateľom je Matica slovenská, jeho riaditeľa vymenúva a odvoláva predseda Matice slovenskej. Rovnako ako Slovenská národná knižnica aj táto právnická osoba je teda ustanovizňou verejnoprávneho subjektu. Toto ustanovenie bolo naplnené vydaním zriaďovacej listiny Pamätníka národnej kultúry 13. marca 1997 predsedom Matice slovenskej, čím táto právnická osoba vznikla. Zriaďovateľ – Matica slovenská – doposiaľ túto ustanovizeň nezrušil.

Matica slovenská hospodári s vlastným majetkom a s majetkom štátu. Nakladanie s majetkom štátu, ktorý spravuje Matica slovenská, upravuje osobitný predpis, ktorým je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“). K majetku vo vlastníctve štátu, s ktorým hospodári Matica slovenská, má Matica slovenská postavenie správcu v zmysle zákona o správe majetku štátu, pretože na základe osobitného zákona (zákona o Matici slovenskej) spravuje majetok štátu. Predmetom správy majetku štátu sú potom hnutelné i nehnuteľné veci, finančné prostriedky, pohľadávky a iné majetkové práva a záväzky Slovenskej republiky.

Správa majetku štátu je potom súhrn oprávnení a povinností správcu k tej časti majetku štátu, ktorú mu štát zveril do správy. Ide predovšetkým o právo správcu majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, nakladať s ním podľa zákona o správe majetku štátu a povinnosť tento majetok udržiavať v riadnom

stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo k jeho strate, zneužitiu alebo zmenšeniu.

Správcovi majetku štátu vo vzťahu k tomuto majetku patria práva a povinnosti správcu priznané zákonom o správe majetku štátu do času, kým trvá správa. Právny poriadok Slovenskej republiky pripúšťa skončenie trvania správy majetku štátu iba odňatím správy majetku štátu podľa § 3 zákona o správe majetku štátu, a to individuálnym správny aktom – rozhodnutím Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“), ktorým je súčasne určený i nový správca majetku štátu, alebo na základe zmluvy o prevode správy podľa § 9 zákona o správe majetku štátu, ku ktorej bol delený súhlas zriaďovateľa. Pre prípad odňatia správy nehnuteľného majetku správcovi rozhodnutím orgánu štátnej správy poskytuje zákon o správe majetku štátu správcovi možnosť proti takémuto rozhodnutiu domáhať sa opravným prostriedkom preskúmania rozhodnutia príslušného správneho orgánu podaním návrhu na súd podľa ustanovení o správnom súdnictve.

Zákomom o knižniciach sám zákonodarca vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu so silou zákona rozhodol o zlúčení dvoch právnických osôb, ktoré sú právnickými osobami zriadenými zakladateľskými listinami verejnoprávneho subjektu – Matice slovenskej, teda právnických osôb, ktoré neboli zriadené štátnym orgánom a ku ktorým zákonodarca ani iný štátny orgán nevykonáva zriaďovateľskú funkciu, a súčasne tieto zlúčil do novovytvorenej právnickej osoby, ku ktorej zriaďovateľskú funkciu vykonáva ústredný orgán štátnej správy. Týmto zákonom rozhodol zákonodarca i o prechode práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov týchto právnických osôb zriadených verejnoprávnym subjektom na novovytvorenú právnickú osobu, ktorej zriaďovateľom je ministerstvo kultúry, hoci štát nikdy nebol subjektom v pracovnoprávnom vzťahu týchto zamestnancov a ich zamestnávateľa, v dôsledku čoho má dôjsť k zmene v osobe zamestnávateľa týchto zamestnancov zákonom. Týmto zákonom zákonodarca zároveň odňal správu majetku štátu verejnoprávnemu subjektu a rozhodol o prechode práv a povinností z majetkoprávných vzťahov verejnoprávneho subjektu, hoci nebol jeho zriaďovateľom ani orgánom oprávneným odňať správu majetku štátu verejnoprávnemu

subjektu na základe žiadnej normy slovenského právneho poriadku, a rozhodol o novom správcovi tohto majetku štátu, ktorým sa stáva rozpočtová organizácia ministerstva kultúry.

Nesúlads napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovateľ odôvodnil tým, že v právnom štáte je zákonodarný orgán viazaný ústavou a jej princípmi. V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a prepojené iba väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať jednotlivými zložkami moci štátu (PL. ÚS 16/95). Prijatím napadnutých ustanovení zákonodarca tento princíp porušil, keď si osobuje právomoc zverenú orgánu výkonnej moci (zmena správy majetku štátu z verejnoprávneho subjektu na štátnu rozpočtovú organizáciu zákonom, zrušenie právnickej osoby zriadenej verejnoprávnym subjektom zákonom). Pre naplnenie princípu právnej istoty, ktorý je jedným z imanentných atribútov právneho štátu, platí, že konanie štátnych orgánov musí byť v rámci svojich hraníc predvídateľné a kalkuloateľné pre všetky subjekty práva, pretože iba tak sa môže naplniť požiadavka právnej istoty a ochrana dôvery subjektov práva v právny poriadok. Štát napadnutými ustanoveniami zasiahol do existujúcich právnych vzťahov, ktoré vznikli spôsobom súladným so zákonom a ústavou. Nútené obmedzenie práv ústava pripúšťa, avšak iba v prípadoch, že sa takýmto konaním štátu sleduje verejný záujem. V danom prípade nútené obmedzenie práv verejnoprávneho subjektu Matice slovenskej však nie je zdôvodniteľné ani verejným záujmom, ani verejným blahom. Nie je možné pripustiť, aby verejnoprávny subjekt, ktorý nadobudol právo správy majetku štátu a zriadil v súlade so zákonom svoje právnické osoby (Slovenskú národnú knižnicu v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry) platnými zriaďovacími listinami a koná tak v dobrej viere v platné právo, bol postavený do situácie, že tieto jeho práva sa podstatným spôsobom zmenia, pričom takáto zmena nebola v čase pôvodnej zákonnej úpravy vôbec predvídateľná a pokiaľ sa mohla stať, mala sa stať postupom súladným s ústavou. Postup zákonodarcu sleduje úzko vymedzený individuálny cieľ okliešťovania úloh vo vzťahu k jedinému verejnoprávnemu subjektu – Matici slovenskej, ktorý nielenže

nie je vo verejnom záujme či pre verejné blaho, ale jeho existencia nie je zákonodarcom ani len tvrdená, ba práve naopak, je s týmito princípmi v rozpore.

Nesúlاد napadnutých ustanovení s čl. 2 ods. 2 ústavy navrhovateľ zdôvodnil tým, že národná rada týmito ustanoveniami porušila i princíp legality, ktorý znamená, že určitá štátna moc sa nadobúda a vykonáva právnym spôsobom. Viazanosť štátu právom sa prejavuje ako viazanosť štátu ústavou, ústavnými zákonmi i zákonmi. Práve s ohľadom na základné princípy právneho štátu preto na rozdiel od štátnych orgánov, ktorých moc je takto obmedzená, majú fyzické osoby a právnické osoby slobodu konania (čl. 2 ods. 3 ústavy). Štátne orgány musia dodržiavať všeobecne uznávané princípy právneho štátu aj pri uskutočňovaní hospodárskej politiky, pričom požiadavka právnej istoty v tomto smere sa zabezpečuje tým, aby sa všeobecne záväzné predpisy nemenili náhodne a subjektivisticky, ale iba v súlade s ústavou a objektívne zisteným vývojom spoločnosti, ktorý sa podľa stavu potrieb spoločnosti zrýchľuje alebo spomaľuje (PL. ÚS 33/95). V danom prípade v období predchádzajúcom prijatiu napadnutých ustanovení nedošlo k takej zmene v spoločnosti, ktorá by s požadovanou intenzitou odôvodňovala takýto zásah do právneho poriadku. Napadnutými ustanoveniami sa vyhlasuje za správcu majetku štátu, ku ktorému právo správy národného majetku patrilo verejnoprávnomu subjektu, štátna rozpočtová organizácia, a tým sa mení subjekt správy majetku štátu bez splnenia akýchkoľvek ďalších predpokladov.

Nesúlاد napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy navrhovateľ odôvodnil tým, že čl. 12 ods. 1 ústavy garantuje právnickým osobám a fyzickým osobám, že základné práva a slobody im nemožno odňať ani im ich nemožno zrušiť (PL. ÚS 33/95). Východiskom právneho štátu je poskytovanie ochrany subjektom práva najmä proti štátnej moci. Ak je napríklad podstatou vlastníckeho práva vec držať, užívať a nakladať s ňou, nemožno toto právo obmedziť zákonom tak, aby subjekt bol vylúčený z tohto práva inak, než to umožňuje ústava v čl. 20. V tomto prípade síce správa majetku štátu nie je výslovne chránená ústavou obdobným ustanovením, aké poskytuje ochranu vlastníctvu, avšak svojou podstatou je tento inštitút obdobný vlastníctvu, pretože jeho podstata spočíva v správe vec držať, užívať, brať z nej úžitky, a to bez akéhokoľvek časového obmedzenia. Správca

majetku štátu je potom dobromyseľným a oprávneným detentorom majetku štátu s oprávneniami v podstate totožnými, akými disponuje vlastník veci. Obsahom tohto práva síce nie je právo disponovať s jeho predmetom bez súhlasu vlastníka, avšak dispozičné právo vlastníka tohto majetku je obmedzené zákonom do tej miery, že prakticky pri postupe správcu majetku štátu súladnom s ústavou a zákonmi nemôže byť štátom toto právo odňaté. Preto i správcovi majetku štátu patrí obdobná ústavná ochrana, akú priznáva ústava vlastníkovi veci, a to proti každému vrátane vlastníka. Preto i ochrana práva správcu majetku štátu k majetku v správe požíva obdobnú ochranu ako vlastníctvo vrátane ochrany ústavnej. Akékoľvek obmedzenie obsahu správy majetku štátu sa musí vzťahovať na všetkých vlastníkov, ktorých sa týka, pretože sa ex nunc vzťahuje na vopred neznámy počet správcov a na ich právo predmetu správy (PL. ÚS 36/95). V prípade napadnutých ustanovení tomu tak nie je. Je preto neprípustné, aby došlo k zásahu do práva verejnoprávneho subjektu odňatím správy majetku štátu priamo zákonom v presne špecifikovanom rozsahu. Označené články ústavy sa vzťahujú na stav zákonného obmedzenia základného práva a slobody a zaväzujú zákonodarcu na ich rešpektovanie pri prijímaní zákona, pričom zároveň platí, že akékoľvek obmedzenia nesmú byť vykonané ľubovoľne a musia byť podložené objektívnymi a racionálnymi dôvodmi, resp. musí byť preukázané, že ide o rozhodnutie vo verejnom záujme a pre verejné blaho. Znevýhodnenie verejnoprávneho subjektu – Matice slovenskej – nie je po prijatí napadnutých ustanovení vyvážené adekvátnym verejným záujmom odôvodňujúcim takýto postup zákonodarcu. Verejný záujem nie je vyjadrený v zákone na žiadnom mieste.

Nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy navrhovateľ odôvodnil tým, že z týchto článkov vyplýva, že vlastníkovi sa poskytuje ochrana jeho vlastníckeho práva k veci, ktorú nadobudol do vlastníctva v súlade s podmienkami upravenými všeobecne záväznými právnymi predpismi (PL. ÚS 30/95). Z gramatického a logického výkladu tohto ustanovenia vyplýva, že toto právo treba chápať ako ústavou garantované právo mať vlastníctvo k veci a majetok a nerušene ho užívať. V tejto súvislosti sa navrhovateľ odvolával aj na čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a poukázal na vyššie uvedený obsah správy majetku štátu a jeho podstatu, ako aj na čl. 20 ods. 1 ústavy zakotvujúci právo vlastníť

majetok a na príslušnú judikatúru ústavného súdu (I. ÚS 59/94, I. ÚS 128/95). Ústava „nepripúšťa, aby k zmene vlastníckeho práva a vyvlastneniu došlo priamo zákonom, pretože vyvlastnenie nie je možné uskutočniť iba na základe zákona, teda sa predpokladá ďalší právny akt“. Práva vlastníka národného majetku – štátu nie sú neobmedzenými právami, sú to práva síce smerujúce proti všetkým, avšak obmedzené prevodom niektorých zložiek oprávnení vlastníka na správcu majetku štátu. O odňatí týchto oprávnení musí platiť analogicky to, čo pre odňatie vlastníckeho práva, pretože správca majetku vykonáva prevažnú väčšinu oprávnení vlastníka. Preto tieto oprávnenia nie je možné odňať zákonom, ale iba postupom podľa zákona. Pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti národná rada môže prijať zákon, pokiaľ ním neprekročí ústavou daný rámec (PL. ÚS 19/98). Základným princípom súvisiacim s vyvlastnením je princíp splnenia podmienok pre prípustnosť vyvlastnenia, ktoré sú obsiahnuté v tomto ustanovení ústavy. Preto nie je možné vykonať vyvlastnenie inak než vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere, na základe zákona a za primeranú náhradu, čo nepochybne platí i pre odňatie správy majetku štátu jeho správcovi. V danom prípade dochádza k odňatiu správy majetku štátu zákonom verejnoprávnemu subjektu, ktorý právo správy národného majetku nadobudol v súlade s ústavou a zákonmi a navyše sa tak deje bez akejkoľvek náhrady za stratu tohto práva.

Matica slovenská majetok štátu, ktorý jej bol zverený do správy, z vlastných prostriedkov oddelených od prostriedkov štátu zveľaďovala (napr. z vlastných prostriedkov investovala do rekonštrukcie vykurovacieho systému v I. budove Matice slovenskej) v presvedčení, že inak než za splnenia zákonných podmienok jej nebude odňatý. Preto v prevažnej časti majetku štátu v správe Matice slovenskej jeho odňatím podľa napadnutých ustanovení dochádza i k zásahu do vlastníckych práv Matice slovenskej. Vymedzenie odnímaného majetku Matici slovenskej ako majetku štátu, ktorý užívala Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, tieto skutočnosti nezohľadňuje. Napadnuté ustanovenia neberú ohľad na také predmety právnych vzťahov, akými sú copyright a duševné vlastníctvo Matice slovenskej, ktoré je obsiahnuté v databázach a iných dielach, ktoré po ich odňatí Matici slovenskej nadobudol štát do správy Slovenskej národnej knižnice. To isté platí o hromadných veciach – knižničné fondy, archívne fondy, súbory iných hnutelných vecí, umeleckých diel, tvorených často i darom Matici slovenskej do jej

vlastníctva, či majetok vo vlastníctve Základnej organizácie Odborového zväzu pri Matici slovenskej s právnou subjektivitou.

2. V písomnom stanovisku národná rada uviedla, že k návrhu navrhovateľa treba zaujať stanovisko z ústavnoprávneho hľadiska v tom zmysle, či tým, že sa národná rada ako zákonodarný orgán uzniesla na zákone o knižniciach, ktorým sa v čl. III v prvom bode a následne aj druhom a treťom bode odňali Matici slovenskej niektoré úlohy, ktoré jej zákon priznal skôr (zákon o Matici slovenskej) ako verejnoprávnej ustanovizni, aby ich plnila namiesto štátu, aby si na ich plnenie zriadila odborné inštitúcie ako právnické osoby vrátane správy majetku štátu potrebného na plnenie tých úloh, a súčasne tieto úlohy i správu uvedeného majetku štátu zákon o knižniciach zveril štátnej organizácii zriadenej tým istým zákonom v § 6 a následne v § 25, sa uvedené ustanovenia nedostali do rozporu s označenými článkami ústavy. Ide teda konkrétne o posúdenie z týchto hľadísk § 25 zákona o knižniciach, podľa ktorého a) odsekom 3 sa zlúčili Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, ktoré si na plnenie svojich úloh zverených v § 2 ods. 1 písm. a) a b) zákona o Matici slovenskej zriadila Matica slovenská podľa § 3 ods. 1 písm. a) a b) zákona o Matici slovenskej ako právnické osoby, čím tieto dve právnické osoby zanikli a vznikla nová právnická osoba ako štátna rozpočtová organizácia, b) odsekom 5 sa previedla správa majetku štátu z Matice slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizne na štátnu rozpočtovú organizáciu, a to iným postupom, než ustanovuje zákon o správe majetku štátu, c) súčasne odsekmi 4 a 5 sa preniesli všetky práva a povinnosti v pracovnoprávných a iných právnych vzťahoch z Matice slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizne na štátnu rozpočtovú organizáciu.

Týmito krokmi sa napadnuté ustanovenia mali dostať do nesúladu 1. s čl. 1 ods. 1 ústavy preto, lebo sa nimi narušil základný princíp právneho štátu, a to všeobecne uznávaný princíp rovnováhy del'by moci, 2. s čl. 12 ods. 1 a s čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy preto, lebo ako vyplýva z návrhu, tieto ustanovenia majú zaručovať ochranu základných ľudských práv, a teda aj vlastníckeho práva, ktorému, keďže je blízke inštitútu správy majetku, by sa mala poskytovať taká istá ústavná ochrana, aká sa poskytuje vlastníckemu právu, a v nadväznosti na to aj 3. s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, lebo podľa návrhu na odňatie oprávnení spravovať

majetok štátu, aj keď to ústava výslovne neupravuje, sa majú vzťahovať analogicky ustanovenia ústavy o vyvlastnení a obmedzení vlastníckeho práva.

Podľa názoru národnej rady správu majetku štátu, ako to vyplýva z ustanovení zákona č. 374/1996 Z. z., nemožno stotožňovať s vlastníckym právom tak, ako to obsahuje návrh navrhovateľa. Zverením majetku štátu do správy Matice slovenskej, ako aj inému subjektu zostáva vlastníctvo štátu nedotknuté; z hľadiska ochrany tohto práva nemožno naň uplatňovať čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Ak národná rada zákonom o knižniciach previedla správu majetku štátu z Matice slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizne na štátnu rozpočtovú organizáciu, nedopustila sa týmto zákonodarným aktom protiústavnosti. Ako vyplýva aj zo stanoviska ministerstva kultúry obsahujúceho bližšie odôvodnenie námietok voči návrhu navrhovateľa a vyjadrenie k problematike vlastníckych práv, k prevodu správy majetku štátu, ako aj k dôvodu zlúčenia Slovenskej národnej knižnice a Pamätníka národnej kultúry, riešenie, ktoré v tomto prípade zákonodarca prijal, možno posudzovať z hľadiska správnosti alebo vhodnosti tohto riešenia, avšak podľa názoru národnej rady v danom prípade nejde o nesúladi zákona s ústavou.

Podľa pripojeného stanoviska ministerstva kultúry pri posudzovaní legality právnej úpravy zmeny zriaďovateľa z verejnoprávnej inštitúcie na orgán štátnej správy je potrebné vziať na zreteľ, že ide o zriaďovateľskú funkciu voči takej právnickej osobe, ktorej bolo zverené plnenie úloh štátu. Ak príslušné štátne orgány, a teda aj národná rada, zodpovedajú za štátnu politiku kultúry, je potom aj vecou týchto štátnych orgánov právne upraviť inštitucionalizáciu, ktorá efektívne zabezpečí vykonávanie štátnej politiky kultúry. Ustanovením § 6 ods. 1 zákona o knižniciach zveril zákonodarca ministerstvu kultúry, ktoré je ústredným orgánom štátnej správy pre písomníctvo, zriaďovaciu pôsobnosť k Slovenskej národnej knižnici. Zároveň v § 6 ods. 3 citovaného zákona vymedzil zákonodarca úlohy Slovenskej národnej knižnice, ktorých hlavnou charakteristikou je v spojitosti s § 4 tohto zákona jej národný charakter. Poslanie, postavenie a úlohy Slovenskej národnej knižnice vymedzené v ustanoveniach § 4 a § 6 citovaného zákona sú súčasťou štátnej kultúrnej politiky v oblasti písomníctva.

Zriaďovanie, správa a zrušenie národných inštitúcií, ktoré spravujú a ochraňujú kultúrne a dokumentárne dedičstvo (medzi nimi i národné knižnice), je vo verejnom záujme každého štátu. Vo verejnom záujme je rovnako poskytovanie informačných služieb občanom (resp. každému), pretože právo prístupu ku kultúrnemu dedičstvu za podmienok ustanovených zákonom (v tomto prípade zákonom o knižniciach) je ústavným právom v zmysle čl. 43 ústavy. Postavenie a úlohy Slovenskej národnej knižnice ako inštitučnej zložky Matice slovenskej bolo v minulosti predmetom viacerých právnych úprav. Až do schválenia zákona o Matici slovenskej boli však vo všetkých právnych úpravách inštitučné zložky Matice slovenskej (t. j. i Slovenská národná knižnica) nepriamo riadené ministerstvom (vymenúvaním riadiacich orgánov). Zároveň boli úlohy Slovenskej národnej knižnice vymedzené zákonom, a to spôsobom jednoznačne preukazujúcim jej hlavné poslanie, ktorým je plnenie funkcií národnej knižnice zverených jej štátom na zabezpečovanie svojich úloh. Ustanovením § 3 zákona o Matici slovenskej sa vymedzili ako ustanovizne vykonávajúce úlohy zverené Matici slovenskej štátom aj Slovenská národná knižnica a Pamätník národnej kultúry. Zatiaľ čo § 3 ods. 3 citovaného zákona vymedzuje základné funkcie Pamätníka národnej kultúry, zákon neupravil základné funkcie a úlohy Slovenskej národnej knižnice ako národnej knižnice. Týmto sa zo zákona vytratilo hlavné poslanie Slovenskej národnej knižnice v zmysle všeobecných charakteristík národných knižníc podľa príslušných medzinárodných noriem ISO STN 2789 (010150). Táto skutočnosť sa prejavila i v praxi a Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej postupne strácala aj de facto charakter národnej knižnice. Aj keď zákon o Matici slovenskej zachoval určitú ingerenciu štátu voči Slovenskej národnej knižnici, súčasne tento zákon minimalizoval možnosť ovplyvňovania jej činnosti ministerstvom kultúry. Táto možnosť bola limitovaná vydávaním zriaďovacej listiny Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej predsedom Matice slovenskej po dohode s ministrom kultúry. S prihliadnutím na uvedené zákonodarca teda konal vo verejnom záujme, keď upravil v § 6 zákona o knižniciach úlohy Slovenskej národnej knižnice z hľadiska jej prioritného poslania, a zároveň zákonom prinavrátil ingerenciu štátu k činnostiam inštitučnej zložky Matice slovenskej (t. j. Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej), ktoré vo verejnoprávnom subjekte plnili úlohy štátu, a to tým spôsobom, že v § 6 ods. 1 zveril Slovenskú národnú knižnicu do výlučnej zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva kultúry.

S týmto názorom sa zrejme stotožňujú aj navrhovatelia, pretože v predmetnom podaní na ústavnom súde samotné ustanovenie § 6 zákona o knižniciach nebolo napadnuté.

Obdobne vo verejnom záujme zlúčil zákonodarca v § 25 ods. 3 zákona o knižniciach Slovenskú národnú knižnicu s Pamätníkom národnej kultúry, pretože je efektívnejšie zabezpečovať štátnu kultúrnu politiku v oblasti písomníctva prostredníctvom jednej národnej inštitúcie. Aj Pamätník národnej kultúry plnil úlohy, ktoré sú charakteru činnosti národnej knižnice. Nie je preto účelné a efektívne zriaďovať viacero inštitúcií s rovnakým zameraním činnosti. Z tohto dôvodu pristúpil zákonodarca k zlúčeniu oboch uvedených právnických osôb. Aj keď je pravda, že Pamätník národnej kultúry bol podľa predchádzajúcej právnej úpravy v zakladateľskej pôsobnosti Matice slovenskej, bolo vecne správne, ale zároveň aj v súlade s ústavou jeho zlúčenie so Slovenskou národnou knižnicou, pretože, ako už bolo uvedené, aj Pamätník národnej kultúry zabezpečoval úlohy štátu, a to konkrétne úlohy štátnej kultúrnej politiky v oblasti písomníctva. S poukazom práve na čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy a z toho vyplývajúci princíp legality je právom zákonodarného zboru určiť tak právne postavenie, ako i zriaďovateľa (ale i správcu majetku štátu) inštitúcie, ktorá plní úlohy štátu – v konkrétnom prípade štátnej kultúrnej politiky v oblasti písomníctva. Nedošlo ani k údajnému nútenému obmedzeniu práv Matice slovenskej, pretože zákon o knižniciach žiadnym spôsobom nezasiahol do jej „spolkovej“ zložky a ani do iných činností Matice slovenskej, ktoré nie sú úlohami štátu.

K problematike prevodu správy majetku štátu ministerstvo kultúry uviedlo, že tvrdenia navrhovateľa o neústavnom zásahu zákonodarcu neobstoja, pretože zákonom o knižniciach k odňatiu správy majetku štátu podľa § 3 ods. 4 zákona o správe majetku štátu vôbec nedošlo. Napadnutým čl. I § 25 ods. 5 (druhou vetou) zákonodarca zo zákona previedol správu majetku štátu, ktorý užívala Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, do správy Slovenskej národnej knižnice, a to v rozsahu vymedzenom v delimitačnom protokole. Zmenou zriaďovateľa Slovenskej národnej knižnice a novovymedzeným postavením podľa § 6 zákona o knižniciach došlo aj k vyčleneniu Slovenskej národnej knižnice z Matice slovenskej. Týmto zároveň odpadol dôvod správy majetku štátu Maticou slovenskou k tej časti majetku štátu, ktorý užívala

Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry. Preto bolo nevyhnutné zákonom upraviť aj správu tej časti majetku štátu, ktorá je nevyhnutná na plnenie úloh štátu na úseku kultúrnej politiky v oblasti písomníctva zabezpečovaných Slovenskou národnou knižnicou. V tejto súvislosti ministerstvo kultúry poukázalo na to, že aj podľa všetkých predchádzajúcich právnych úprav hospodárenia inštitučných zložiek Matice slovenskej (a teda i Slovenskej národnej knižnice) boli inštitučné zložky Matice slovenskej zapojené finančným vzťahom na štátny rozpočet a správa majetku štátu im bola zverená práve na plnenie úloh, ktoré im zveril štát. Prevod správy majetku štátu zo zákona je v súlade s princípom legality vyjadreným v čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, pretože ide o majetok štátu, a preto aj vzhľadom na obsah vlastníckeho práva má zákonodarca právo zákonným spôsobom upravovať napríklad aj otázky správy majetku štátu. Zákonodarca nevykonal taký zásah do právneho postavenia Matice slovenskej, ktorým by boli zákonom zneužitú obmedzenia práv verejnoprávnej inštitúcie na iný účel, než na ktorý boli určené.

K problematike vlastníckych práv ministerstvo kultúry zdôraznilo, že prevod správy majetku štátu sa vzťahuje len na hnutel'né a nehnuteľné veci, ktoré sú vo vlastníctve štátu, a teda žiadnym spôsobom nie sú dotknuté vlastnícke práva k veciam nadobudnutým Maticou slovenskou do jej vlastníctva. Napadnuté ustanovenie čl. I § 25 ods. 5 zákona o knižniciach výslovne uvádza, že rozsah správy majetku štátu, ktorý užívala Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a ktorý prechádza na Slovenskú národnú knižnicu, je vymedzený v delimitačnom protokole uzavretom medzi ministerstvom a Maticou slovenskou a následne medzi ministerstvom a Slovenskou národnou knižnicou. Rovnako sú pochybné aj tvrdenia o zásahu do vlastníckych práv Matice slovenskej v súvislosti s porovnávaním ústavnej ochrany správy majetku štátu s ústavnou ochranou vlastníctva. Právny poriadok Slovenskej republiky veľmi zreteľne rozlišuje inštitút vlastníctva (majetku) od inštitútu správy majetku štátu. Nemožno preto vyvodzovať záver, že prevodom správy majetku štátu z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu sa zákonodarca dopustil porušenia čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy tým, že zasiahol do vlastníckych práv Matice slovenskej. Bez akéhokoľvek vecného a právneho opodstatnenia je tvrdenie navrhovateľa o údajnom vstupe zákonodarcu do vlastníckych práv Matice slovenskej v kontexte na majetok vo vlastníctve Základnej organizácie Odborového zväzu pri Matici slovenskej. Odborová

organizácia je občianskym združením nezávislým od zamestnávateľa, a preto majetok odborovej organizácie nemôže byť stotožňovaný s majetkom zamestnávateľa, u ktorého odborová organizácia pôsobí. Rovnako nemôže byť majetok štátu, ktorý spravuje zamestnávateľ, chápaný ako právo správy tohto majetku odborovou organizáciou.

K problematike prechodu práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov právnických osôb zriadených verejnoprávnou inštitúciou (t. j. Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej a Pamätníka národnej kultúry) na novovytvorenú právnickú osobu v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva kultúry (Slovenskú národnú knižnicu) ministerstvo kultúry uviedlo, že samotná skutočnosť, že štát nebol subjektom v pracovnoprávných vzťahoch týchto zamestnancov a ich zamestnávateľa, nebráni tomu, aby zákonodarca nemohol upraviť prechod práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov pri zlúčení uvedených právnických osôb. Ba naopak, zákonodarca konal v súlade s čl. 35 ods. 3 (prvou vetou) a s čl. 36 písm. b) ústavy, keď zákonnou úpravou prechodu práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov zabezpečil ústavou garantované právo na prácu zamestnancov dotknutých právnických osôb, ako aj ich ústavnú ochranu proti svojvoľnému prepusteniu zo zamestnania pri zrušení a zlúčení ich zamestnávateľských organizácií.

3. V replike na uvedené stanovisko národnej rady navrhovateľ uviedol (stanovisko navrhovateľa z 21. septembra 2001), že zriaďovateľskú pôsobnosť voči Slovenskej národnej knižnici ako rozpočtovej organizácii ministerstvo kultúry získalo na základe § 6 ods. 1 zákona o knižniciach, a nie prechodom, ako to uvádza § 25 ods. 3 zákona o knižniciach. Pokiaľ ide o dôvody zlúčenia Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej a Pamätníka národnej kultúry a vytvorenia Slovenskej národnej knižnice, navrhovateľ poukázal na skutočnosť, že v dôvodovej správe k § 25 zákona o knižniciach a ani v stanovisku národnej rady nie sú uvedené také konkrétne zistenia, ktoré by preukazovali neplnenie úloh zverených štátom zo strany Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej alebo Pamätníka národnej kultúry. Ide teda o subjektívne hodnotenie národnej rady, ktoré sa však nezakladá na objektívne zistenom skutkovom stave (PL. ÚS 33/95). Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej bola zriadená vydaním zriaďovacej listiny z 18. augusta 1997, a to na základe § 3 ods. 2 zákona o Matici slovenskej. Pamätník národnej kultúry bol

zriadený vydaním zriaďovacej listiny z 13. marca 1997, a to na základe § 3 ods. 3 zákona o Matici slovenskej. V týchto prípadoch teda ide o inštitúcie, ktoré neboli zriadené priamo zo zákona, ale na jeho základe, pričom nevyhnutnou podmienkou ich vzniku bol konštitutívny právny akt, t. j. vydanie zriaďovacej listiny. Bez existencie tohto konštitutívneho právneho aktu by tieto subjekty nevznikli napriek tomu, že ich vznik zákonodarca v zákone o Matici slovenskej predpokladal. Vydaním zriaďovacích listín a faktickým vznikom predmetných subjektov stratil (vyčerpal) zákonodarca právo priamo zo zákona zasahovať do ich právnej existencie, teda ich zlučovať, resp. rušiť. Toto právo ďalej náleží výlučne zriaďovateľovi. Aj z uvedených dôvodov je § 25 ods. 3 zákona o knižniciach v rozpore s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy.

K otázke prevodu správy majetku štátu navrhovateľ zotrval na pôvodnom tvrdení, že vzhľadom na uvedený spôsob zriadenia Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej a Pamätníka národnej kultúry ku skončeniu trvania správy majetku štátu týmito subjektmi mohlo dôjsť iba odňatím správy majetku štátu podľa § 3 zákona o správe majetku štátu, a to rozhodnutím ministerstva financií, ktorým by bol súčasne určený nový správca majetku štátu, alebo na základe zmluvy o prevode správy podľa § 9 zákona o správe majetku štátu.

K otázke prechodu vlastníckych práv navrhovateľ uviedol, že z § 25 ods. 5 zákona o knižniciach vyplýva, že práva a povinnosti z majetkovoprávných vzťahov vrátane pohľadávok a záväzkov vzniknutých v Slovenskej národnej knižnici v Matici slovenskej a v Pamätníku národnej kultúry prechádzajú k 1. júlu 2000 z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu v Martine. Doslovným výkladom citovaného ustanovenia možno dospieť k záveru, že predmetom prechodu sú práva a povinnosti zo všetkých majetkovoprávných vzťahov vrátane pohľadávok a záväzkov vzniknutých v Slovenskej národnej knižnici v Matici slovenskej a v Pamätníku národnej kultúry k 1. júlu 2000. Niet pri tom žiadneho sporu o tom, že Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej, ako aj Pamätník národnej kultúry hospodárili s majetkom štátu, ale aj s majetkom Matice slovenskej. Dôsledným uplatnením citovaného ustanovenia by teda došlo k tomu, že aj práva a povinnosti z majetkovoprávných vzťahov vzniknutých z nakladania s majetkom Matice slovenskej prejdú na Slovenskú národnú knižnicu, čím sa v konečnom dôsledku

bezdôvodne a v rozpore s čl. 20 ústavy zasiahne do vlastníckeho práva Matice slovenskej. Čo sa týka prevodu majetku štátu, ktorý užívali Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, zo správy Matice slovenskej do správy Slovenskej národnej knižnice, národná rada ako zákonodarca v tomto prípade nezobrala do úvahy, že majetok Matice slovenskej a majetok štátu spravovaný Maticou slovenskou, resp. jeho časti, sa počas existencie Matice slovenskej a štátu často spájali do jedného majetkového substrátu, a to najmä pokiaľ ide o knižničné a archívne fondy, umelecké diela a pod. Nútený prevod správy „majetku štátu“ z Matice slovenskej na orgán štátnej správy sa v tomto kontexte nemôže realizovať bez porušenia základných práv Matice slovenskej garantovaných ústavou. Dôkazom neuváženosti národnej rady pri prijímaní § 25 ods. 5 zákona o knižniciach je aj skutočnosť, že do dnešného dňa nie je delimitačný proces uzavretý, čo naďalej spôsobuje neistotu v právnom postavení dotknutých subjektov, najmä však Matice slovenskej. Aj z dôvodov v tomto stanovisku uvedených preto navrhovateľ v plnom rozsahu trvá na svojom pôvodnom návrhu.

V ďalšej replike (doplnenie stanoviska navrhovateľa z 5. novembra 2001) navrhovateľ reagoval na jednotlivé argumenty národnej rady uvedené v jej stanovisku a stanovisku ministerstva kultúry, ktoré považuje po právnej stránke za irelevantné. V rozsahu, v ktorom nejde o opakovanie tých tvrdení a stanovísk navrhovateľa, ktoré už boli obsiahnuté v jeho predchádzajúcich podaniach, možno podstatu tohto doplnenia zhrnúť nasledovne:

Navrhovateľ sa osobitne pozastavil pri tom, že podrobné stanovisko národnej rady bolo vypracované ministerstvom kultúry, ktoré je orgánom výkonnej moci a ktoré si zamieňa situácie, keď vystupuje ako predkladateľ návrhov zákonov, a situácie, keď už vystupuje ako orgán výkonnej moci. Zdôraznil, že zákonom sa nemôžu zlúčiť (čo znamená ich zánik, keďže zlúčenie je forma zániku právnických osôb, ktorých sa takéto zlúčenie týka) dve právnické osoby, ktoré patria do zriaďovateľskej pôsobnosti suverénneho subjektu práva, ktorým je aj inštitucionálna zložka Matice slovenskej. Prenesenie úloh štátu na iný subjekt (ak bola nespokojnosť s plnením týchto úloh zo strany ministerstva kultúry ako orgánu výkonnej moci v štáte, ktorý zodpovedá za ich plnenie) sa dalo dosiahnuť aj

ústavným spôsobom. Nie je pravdou, že by štát nemal zákonné nástroje na kontrolu činnosti verejnoprávnej inštitúcie. Národná rada zreteľne nesprávne chápe ústavný princíp del'by moci, keď je ako právo zákonodarného orgánu vnímané právo rozhodovať o tak výsostne individuálnych otázkach, ako bola v tomto prípade správa majetku štátu. Navrhovateľ súhlasil, že zákonodarca má právo určiť tak právne postavenie, ako i zriaďovateľa (ale i správcu majetku štátu) inštitúcie, ktorá plní úlohy štátu, ale raz, a keď je nespokojnosť zo strany štátu, má sa stav zmeniť ústavným spôsobom v súlade so zákonom, a nie účelovo a obchádzaním príslušných zákonov, ako tomu bolo v tomto prípade. Národná rada popiera práva inštitučnej zložky Matice slovenskej, ktoré vyplývajú z toho, že je to právnická osoba. Navrhovateľ nespochybňuje, že ingerencia štátu vo vzťahu k inštitučnej zložke Matice slovenskej bola zákonom o Matici slovenskej zrušená, ale to, čo spochybňuje, je postup, akým sa mala dosiahnuť zmena právneho stavu, ktorý bol podľa navrhovateľa neústavný.

Zákonodarca nemohol zlúčiť dva suverénne subjekty práva, a teda následne ani previesť správu majetku štátu na takto vytvorený subjekt. Neústavnosť postupu národnej rady spočíva aj v tom, že sa odňala akákoľvek možnosť domáhania sa ochrany práv správcu majetku štátu, ktorá by pri konštantnom postupe v súlade s platným právnym poriadkom bola Matici slovenskej zachovaná. V nadväznosti na uvedené sa javí tvrdenie národnej rady, že neodňala verejnoprávnemu subjektu jeho základné práva ani slobody, ako nelogické.

Navrhovateľ súhlasil s tvrdením národnej rady, že právny poriadok Slovenskej republiky rozlišuje inštitút vlastníctva od inštitútu správy majetku štátu, ale zároveň poukázal na ich vzájomnú príbuznosť, ktorá vyplýva z obsahu týchto inštitútov (jednotlivých práv, ktoré tieto inštitúty obsahujú). V nadväznosti na uvedené potom ústava nechráni len vlastnícke právo ako také, ale aj jeho jednotlivé zložky (*ius utendi*, *ius fruendi* a *ius possidendi*) a keďže takéto práva vyplývajú aj z inštitútu správy majetku štátu, potom by sa ústavná ochrana mala vzťahovať aj na ochranu týchto práv pri inštitúte správy majetku štátu. Pritom treba za základný predpoklad považovať to, že štát sa zverením vecí, ktorú vlastní, do správy inému subjektu týchto práv vlastne za určitých podmienok vzdal (podobne ako tomu je pri nájomnej zmluve) a domáhať sa týchto práv späť sa môže takisto len v súlade s určenými podmienkami. Pojem majetok nie je v právnom poriadku

definovaný a pri jeho posudzovaní vo vyššie uvedených súvislostiach treba pod ním rozumieť aj správu majetku štátu (napriek tomu, že tá je od vlastníckeho práva zreteľne odlišená). Vyššie uvedené tvrdenie potvrdzujú aj európske trendy chápania pojmu „majetok“, ktoré vychádzajú zo znenia čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru a ktoré pod tento pojem zahŕňajú aj správu majetku. V súvislosti s ochranou ľudských práv a základných slobôd, ktorá nebola v prípade napadnutého zákona dodržaná, navrhovateľ poukázal aj na čl. 6 dohovoru. Národná rada sa nevyjadrila k viacerým predmetom právnych vzťahov, ako sú copyright, duševné vlastníctvo Matice slovenskej obsiahnuté v databázach a iných dielach, ktoré po ich odňatí Matici slovenskej nadobudol štát, resp. Slovenská národná knižnica do správy, na ktoré napadnuté ustanovenia neberú ohľad. To isté platí aj o hromadných veciach – knižničné fondy, archívne fondy, súbory iných hnutelných vecí a umeleckých diel, tvorených často aj darmi Matici slovenskej do jej vlastníctva. Z tvrdenia národnej rady, že činnosť odborovej organizácie vrátane jej hospodárenia a financovania je nezávislá od zamestnávateľa, nevyplýva, že odborová organizácia nemôže užívať majetok zamestnávateľa.

Neústavnosť postupu zákonodarcu, že zákonom upravil aj prechod práv a povinností z pracovnoprávnych vzťahov zamestnancov dotknutých ustanovizní Matice slovenskej, vyplýva už z neústavnosti ostatných napadnutých ustanovení. Argumentácia, ktorú národná rada v tejto súvislosti uviedla, sa javí znova iba ako jej nesprávne chápanie princípu del'by moci v demokratickom štáte.

Doplnením stanoviska navrhovateľa z 22. apríla 2002 navrhovateľ doručil ústavnému súdu zriaďovaciu listinu Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej z 18. augusta 1997, zriaďovaciu listinu Pamätníka národnej kultúry z 13. marca 1999 a stanovy Matice slovenskej platné v období od 11. marca 1997 do 1. júla 2000.

II.

Ústavný a zákonný rámec predmetu konania

1. Predmetom konania je nesúladi napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy. Tieto články ústavy znejú:

Slovenská republika je (...) demokratický a právny štát (...) (čl. 1 ods. 1 ústavy).

Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy).

Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné (čl. 12 ods. 1 ústavy).

Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom (čl. 13 ods. 2 ústavy).

Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy).

Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje (čl. 20 ods. 1 ústavy).

Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu (čl. 20 ods. 4 ústavy).

2. Postavenie, úlohy, zriaďovateľskú pôsobnosť a organizačnú štruktúru Matice slovenskej ako historicky osvedčenej významnej ustanovizne slovenského národa v oblasti kultúrnej, spoločenskej a vedeckej činnosti upravuje zákon o Matici slovenskej. Zákon o Matici slovenskej nadobudol účinnosť 11. marca 1997 a bol novelizovaný s účinnosťou od 1. júla 2000 zákonom o knižniciach (ďalej tiež „novela“), ktorého súčasťou sú aj napadnuté ustanovenia.

Podľa zákona o Matici slovenskej je Matica slovenská verejnoprávna ustanovizeň a právnická osoba zriadená *ex lege*, ktorá okrem iného spolupracuje a spolupôsobí pri plnení

úloh štátu v oblasti kultúry a vedy. Zákon o Matici slovenskej vymenúva v § 2 úlohy, ktoré štát zveril Matici slovenskej, a v § 3 vymenúva tie jej ustanovizne, ktoré tieto úlohy vykonávajú.

V zákone o Matici slovenskej v pôvodnom znení (t. j. pred novelou) medzi úlohami, ktoré štát zveril Matici slovenskej, bola uvedená aj úloha „prednostne získavať slovacikálne dokumenty; ďalej zhromažďovať, spracúvať, uchovávať, ochraňovať a sprístupňovať, opatrovať, zveľaďovať a sprítomňovať národné kultúrne dedičstvo“. Ustanovenie zákona o Matici slovenskej [§ 2 ods. 1 písm. c)], ktorým bola zverená táto úloha Matici slovenskej, bolo novelou vypustené, *in concreto* čl. III prvým bodom zákona o knižniciach; toto ustanovenie novely však nebolo súčasťou napadnutých ustanovení a nebolo preto predmetom tohto konania. Zákon o knižniciach zároveň pojal túto úlohu štátu do novoustanoveného knižničného systému Slovenskej republiky zahŕňajúceho všetky typy knižníc, ktoré poskytujú verejné knižničné a informačné služby (§ 4 zákona o knižniciach), a v ktorom základné postavenie bolo zákonodarcom určené Slovenskej národnej knižnici v Martine ako *ex lege* zriadenej právnickej osobe, ktorá má v zákone presne definované poslanie a úlohy (§ 6 ods. 3 zákona o knižniciach), a za zriaďovateľa ustanovené ministerstvo (§ 6 ods. 1 zákona o knižniciach), t. j. orgán štátu, ktorý je súčasne poverený výkonom štátnej správy v oblasti knižníc, knihovníctva a historických knižničných fondov a riadiacou a koordinačnou funkciou v knižničnom systéme (§ 22 zákona o knižniciach; § 18 ods. 1 písm. b) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov).

Zákon o Matici slovenskej v pôvodnom znení [§ 3 ods. 1 písm. a) a b)] uvádzal aj Slovenskú národnú knižnicu v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry medzi ustanovizňami, prostredníctvom ktorých Matica slovenská plní zverené úlohy štátu. Obidve tieto inštitúcie boli zákonom ustanovené ako právnické osoby (§ 3 ods. 2 a 3 zákona o Matici slovenskej v pôvodnom znení).

Na základe oprávnenia priznaného v § 3 ods. 2 zákona o Matici slovenskej v pôvodnom znení predseda Matice slovenskej po dohode s ministrom vydal 18. augusta

1997 zriad'ovaciú listinu Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej, v ktorej uviedol, že „Základnými verejnoprospešnými činnosťami a tomu zodpovedajúcimi predmetmi činnosti sú najmä:

1. národná knižnica je národnou knižničnou ustanovizňou Slovenskej republiky pôsobiacou v štruktúre Matice slovenskej,

2. zhromažďuje, spracúva a uchováva historické a súčasné domáce i zahraničné slovacikálne fondy v súlade so zákonom NR SR č. 212/1997 Z. z. o povinných výtlačkoch periodických publikácií, neperiodických publikácií a rozmnoženín audiovizuálnych diel,

3. je konzervačnou a depozitnou knižnicou Slovenskej republiky podľa zákona NR SR č. 212/1997 Z. z. o povinných výtlačkoch periodických publikácií, neperiodických publikácií a rozmnoženín audiovizuálnych diel,

4. je výkonným pracoviskom konzervovania a ochranného kopírovania kníh a dokumentov,

5. je centrom všeobecnej bibliografickej registrácie slovacík,

6. je gestorom ochrany a správy historických knižničných fondov, ktoré sú jej zverené,

7. plní úlohy, ktoré jej vyplývajú zo zákona o Matici slovenskej, zo zákona o knižniciach a z ďalších právnych predpisov vzťahujúcich sa na poslanie a predmet jej činnosti,

8. podieľa sa na správe združeného katalógu knižníc“.

V zriad'ovacej listine sa ďalej uvádza, že „Národná knižnica spravuje majetok štátu, ktorý jej bude zverený na plnenie určených funkcií a tomu zodpovedajúceho predmetu činnosti a je vedený v jej účtovnej činnosti a operatívnej evidencii. Národná knižnica sa zriad'uje na neurčitý čas. Táto zriad'ovacia listina nadobúda platnosť 1. septembra 1997 a zároveň sa týmto dňom rušia doterajšie rozhodnutia upravujúce jej poslanie a predmet činnosti“.

Na základe oprávnenia priznaného v § 3 ods. 3 zákona o Matici slovenskej v pôvodnom znení predseda Matice slovenskej vydal 13. marca 1997 zriad'ovaciú listinu Pamätníka národnej kultúry Matice slovenskej, v ktorej uviedol, že „Pamätník národnej kultúry pôsobí ako ústredné pracovisko pre archívnu, múzejnú a biografickú dokumentáciu,

výskum, ochranu a podporu slovenskej kultúry a literatúry“. V zriaďovacej listine sa ďalej ako „majetok PNK z majetku, ktorý má v správe Matica slovenská“, uvádzajú „vyčlenené priestory“ konkrétne označených budov a vymedzuje sa „doba neurčitá“ ako doba, na ktorú je tento ústav zriadený.

Napadnutými ustanoveniami sa vypustili zo zákona o Matici slovenskej všetky tie ustanovenia, na základe ktorých boli tieto zriaďovacie listiny vydané, a zároveň sa nimi *ex lege* obidve ustanovizne (Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry) k 1. júlu 2000 zlúčili do Slovenskej národnej knižnice v Martine, o ktorej sa súčasne ustanovilo, že „prechádza od 1. júla 2000 do zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva“. Obidve ustanovizne pôsobiace doteraz v štruktúre Matice slovenskej tým *ex lege* zanikli a úlohy štátu, ktoré plnili, zákon o knižniciach začlenil do náplne činnosti novovzniknutnej právnickej osoby v zriaďovateľskej pôsobnosti štátu (§ 6 zákona o knižniciach). V nadväznosti na tento zánik sa napadnutými ustanoveniami ustanovil aj prechod práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov zamestnancov Slovenskej národnej knižnice v Matici slovenskej a Pamätníka národnej kultúry z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu v Martine.

Z pôvodne ustanovenej organizácie Matice slovenskej sa napadnuté ustanovenia dotkli jej ustanovizní, ktoré plnili úlohy štátu v oblasti kultúry a vedy, nie však aj jej odborov, ktoré združujú členov Matice slovenskej (§ 4 ods. 1 písm. a) a ods. 2 zákona o Matici slovenskej), teda členskej základne Matice slovenskej.

3. Správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky (ďalej len „majetok štátu“) vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonávajú štátne rozpočtové a príspevkové organizácie, štátne účelové fondy, ako aj neštátne právnické osoby, ktoré spravujú majetok štátu, upravuje zákon o správe majetku štátu. Tento zákon ustanovuje pravidlá spravovania majetku štátu pre všetky vyššie uvedené subjekty vrátane ustanovenia práv a povinností spojených s touto správou (PL. ÚS 28/00).

Medzi neštátne právnické osoby, ktoré spravujú majetok štátu, zákon zaraďuje verejnoprávnu inštitúciu, ak na základe zákona spravuje majetok štátu (§ 1 ods. 1 písm. c) zákona o správe majetku štátu), a inú právnickú osobu, ak na základe zákona spravuje majetok štátu (§ 1 ods. 1 písm. d) zákona o správe majetku štátu). V ustanovení o inej právnickej osobe zákon ako príklad odkazuje na zákon o Matici slovenskej. V súlade s tým aj zákon o Matici slovenskej ustanovuje, že na nakladanie s majetkom štátu, ktorý spravuje Matica slovenská, sa vzťahuje osobitný predpis (§ 6 ods. 3 zákona o Matici slovenskej), ktorým je podľa odkazu uvedenom v tomto odseku zákon o správe majetku štátu. Zákon o Matici slovenskej je teda tým zákonom, na základe ktorého Matica slovenská ako neštátna právnická osoba spravuje majetok štátu.

Zákon o správe majetku štátu definuje pojem a obsah správy majetku 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). Správca majetku štátu, ktorým je neštátna právnická osoba, je povinný vykonať súpis majetku štátu vo svojej správe (§ 3a zákona o správe majetku štátu) a viesť o majetku štátu účtovníctvo v rozsahu a spôsobom ustanoveným osobitným predpisom (§ 3 ods. 8 zákona o správe majetku štátu).

Zákon o správe majetku štátu počíta aj s tým, že sa majetok štátu stane pre správcu prebytočným. Za prebytočný majetok štátu sa považuje majetok štátu, ktorý neslúži a ani v budúcnosti nebude slúžiť správcovi na plnenie úloh v rámci predmetu jeho činnosti alebo v súvislosti s ním. Správca je povinný s prebytočným majetkom štátu naložiť bez zbytočného odkladu, účelne a s maximálnou hospodárnosťou v súlade s týmto zákonom a osobitnými predpismi. O prebytočnosti majetku štátu pre jeho správcu rozhoduje štatutárny orgán správcu (§ 3 ods. 3 zákona o správe majetku štátu).

Zákon o správe majetku štátu obsahuje v § 3 ods. 5 úpravu aj o odňatí správy nehnuteľného majetku štátu a určení nového správcu. Z dôvodu nesplnenia povinnosti uvedenej v odseku 3, v záujme umiestnenia štátnych orgánov alebo v inom verejnom záujme môže ministerstvo financií z vlastného podnetu alebo iného podnetu po predchádzajúcom prerokovaní so zriaďovateľom správcu rozhodnúť o odňatí správy nehnuteľného majetku štátu a súčasne určiť nového správcu.

Zákon o správe majetku štátu pôvodne ustanovoval, že na odňatie správy nehnuteľného majetku štátu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Rozhodnutie o odňatí správy nehnuteľného majetku štátu a určení jeho správcu je preskúmateľné súdom. V dôsledku novely účinnej od 1. mája 2001 (zákon č. 121/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov) zákon o správe majetku štátu ustanovuje, že tak na rozhodovanie o prebytočnosti majetku štátu, ako aj na rozhodovanie o odňatí správy nehnuteľného majetku štátu a určení jeho správcu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní; tieto rozhodnutia nie sú preskúmateľné súdom (§ 3 ods. 6).

Zákon o správe majetku štátu upravuje aj pravidlá pre nakladanie s majetkom štátu. Prebytočný majetok štátu (okrem ustanovenej výnimky) je správca povinný písomne ponúknuť štátnym rozpočtovým organizáciám alebo štátnym príspevkovým organizáciám, ktorým by tento majetok mohol slúžiť na plnenie úloh v rámci predmetu ich činnosti alebo v súvislosti s ním (§ 8 ods. 1 zákona o správe majetku štátu). Prevod správy majetku štátu sa uskutočňuje zmluvou o prevode správy, ktorá musí spĺňať predpísané obsahové a formálne náležitosti (§ 9 zákona o správe majetku štátu).

Už bolo uvedené, že Matica slovenská spravuje majetok štátu na základe zákona o Matici slovenskej. Tento zákon rozlišuje medzi hospodárením Matice slovenskej s vlastným majetkom a jej hospodárením s majetkom štátu (§ 6 ods. 1). Matica slovenská môže s vlastným majetkom vykonávať podnikateľskú činnosť spravidla prostredníctvom ňou založených obchodných spoločností. Výnosy z podnikateľskej činnosti používa na plnenie svojich úloh (§ 6 ods. 5 zákona o Matici slovenskej). Pokiaľ ide o majetok štátu,

ktorý spravuje Matica slovenská, môže s ním nakladať len spôsobom ustanoveným v osobitnom predpise, ktorým je, ako to už bolo uvedené, zákon o správe majetku štátu (§ 6 ods. 3 zákona o Matici slovenskej). Zákon o správe majetku štátu sa však nevzťahuje na hospodárenie s dotáciami, ktoré sa Matici slovenskej poskytujú zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na plnenie úloh Matice slovenskej uvedených v § 2 ods. 1 zákona o Matici slovenskej, pretože s týmito dotáciami hospodári Matica slovenská podľa osobitného predpisu (§ 6 ods. 4 zákona o Matici slovenskej; § 1 ods. 2 písm. c) zákona o správe majetku štátu), ktorým je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov.

Súčasťou napadnutých ustanovení je aj ustanovenie, podľa ktorého práva a povinnosti z majetkovoprávných vzťahov vrátane pohľadávok a záväzkov vzniknutých v Slovenskej národnej knižnici v Matici slovenskej a v Pamätníku národnej kultúry prechádzajú k 1. júlu 2000 z Matice slovenskej na Slovenskú národnú knižnicu v Martine. Súčasne od 1. júla 2000 prechádza majetok štátu, ktorý užívala Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, zo správy Matice slovenskej do správy Slovenskej národnej knižnice v Martine, a to v rozsahu vymedzenom v delimitačnom protokole uzavretom medzi ministerstvom a Maticou slovenskou a následne medzi ministerstvom a Slovenskou národnou knižnicou v Martine.

Toto ustanovenie bezprostredne nadväzuje na zmeny v knižničnom systéme Slovenskej republiky, ktoré zaviedol zákon o knižniciach a ktorými sú najmä ustanovenie Slovenskej národnej knižnice v Martine v zriaďovateľskej pôsobnosti ministerstva ako základného prvku tohto systému (§ 4 a 6 zákona o knižniciach), ďalej zverenie tejto právnickej osobe plnenie aj tých úloh, ktoré boli doteraz štátom zverené Matici slovenskej a ktoré plnili Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry ako jej ustanovizne, a napokon zlúčenie týchto ustanovizní do Slovenskej národnej knižnice v Martine a s tým spojený ich zánik ako právnických osôb. Kým prvé dve zmeny návrhom neboli dotknuté, posledná zmena (zlúčenie ustanovizní) je predmetom tohto konania, pretože je obsahom napadnutých ustanovení. V každom prípade, ak podľa zákona o správe majetku štátu je správca oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci

predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, skutočnosť, že predmetom činnosti správcu už nie sú úlohy, na plnenie ktorých bolo viazané užívanie majetku štátu, takýto majetok štátu sa podľa zákona o správe majetku štátu považuje pre takéhoto správcu za prebytočný majetok štátu (§ 3 ods. 3 zákona o správe majetku štátu) a správca je povinný s ním naložiť bez zbytočného odkladu, účelne a s maximálnou hospodárnosťou v súlade so zákonom o správe majetku štátu a osobitnými predpismi, t. j. tak, že ho ponúkne štátnym rozpočtovým alebo príspevkovým organizáciám, ktorým by tento majetok mohol účelne slúžiť na plnenie úloh v rámci predmetu ich činnosti alebo v súvislosti s ním. Je nesporným faktom, že zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení sám (namiesto správcu a ministerstva financií) rozhodol o naložení takéhoto majetku štátu tak, aby mohol slúžiť na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti novoustanovenej Slovenskej národnej knižnice v Martine, keď len rozsah tohto majetku štátu ponechal na vymedzenie v delimitačnom protokole uzavretom medzi ministerstvom a správcom a následne medzi ministerstvom a Slovenskou národnou knižnicou v Martine.

4. Navrhovateľ sa na podporu svojho návrhu na vyslovenie nesúlady napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy odvolával na viaceré predchádzajúce rozhodnutia ústavného súdu, v ktorých ústavný súd definoval ústavné princípy, ktoré (pozri časť I odôvodnenia) podľa názoru navrhovateľa neboli v danej veci dodržané.

S odvolaním sa na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/95 sú podľa navrhovateľa napadnuté ustanovenia v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože ich prijatím zákonodarca porušil princípy ústavnej rovnováhy a právnej istoty. V citovanom rozhodnutí ústavný súd aplikoval tieto princípy na zákonné ustanovenia, ktorými boli zrušené rozhodnutia vlády Slovenskej republiky vydané podľa platného zákona a vyhlásené za neplatné zmluvy o predaji majetku štátu určitým subjektom, ktoré boli urobené na ich základe podľa predpisov súkromného práva, v dôsledku čoho došlo priamo zákonom k zrušeniu a odňatiu vlastníckeho práva nadobudnutého týmito subjektmi platnými právnymi úkonmi. Práve za tohto právneho stavu ústavný súd vtedy vyslovil, že národná rada ako zákonodarný orgán konala nad rámec svojich ústavných kompetencií, lebo si

atrahovala zo štátnej moci aj výsek, ktorý prislúcha výkonnej a súdnej moci, a v konečnom dôsledku konala spôsobom odporujúcim ústave v rozsahu, v akom sa aj v tomto konaní domáhal navrhovateľ vyslovenia nesúlady napadnutých ustanovení s ústavou. Pokiaľ však napadnuté ustanovenia nezasiahli v rozpore s ústavou do zaručeného vlastníckeho práva, tento právny stav sa podstatne odlišuje od právneho stavu vytvoreného napadnutými ustanoveniami a aplikácia uvedeného rozhodnutia ústavného súdu potom nemôže mať v danom konaní taký význam, aký mu pripísal navrhovateľ.

Na podporu tvrdenia o porušení princípu legality a o nesúlade napadnutých ustanovení s čl. 2 ods. 2 ústavy sa navrhovateľ odvolal na zásady uvedené v rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 33/95, ktoré podľa neho neboli dodržané, pretože v danom prípade v období predchádzajúcom prijatiu napadnutých ustanovení nedošlo k takej zmene v spoločnosti, ktorá by s požadovanou intenzitou odôvodňovala takýto zásah do právneho poriadku. V tejto súvislosti predmetom uvedeného rozhodnutia ústavného súdu bolo posúdenie, či nahradenie prevodu majetku štátu na iné osoby prostredníctvom investičných kupónov za prevod majetku štátu na iné osoby prostredníctvom dlhopisov nepredstavuje takú zmenu pravidiel kupónovej privatizácie, ktorou sa narúša právna istota a spolu s ňou princíp právneho štátu. Vtedajší navrhovateľ totiž tvrdil, že k zmene právnych vzťahov môže dôjsť len dohodou a iba na základe slobodného rozhodnutia subjektu, a nie zo zákona a so spätnou účinnosťou. Pre rozhodnutie ústavného súdu mala vtedy zásadný význam otázka, či sa majitelia investičných kupónov stali vlastníkmi akcií určených na predaj za kupóny, a po zistení, že tomu tak nebolo, ústavný súd vyslovil, že nahradením kupónovej privatizácie dlhopisovou metódou sa neporušila zásada zákazu retroaktivity pri prijímaní nových zákonov upravujúcich tie isté spoločenské vzťahy. Toto rozhodnutie ústavného súdu teda neumožňuje vyvodiť záver o porušení princípu legality len z tej skutočnosti, že zákon vykonal zmenu právnych vzťahov bez ohľadu na jej odôvodnenosť zmenou v spoločnosti, ak pritom nezasiahol do ústavou zaručeného vlastníckeho práva účastníkov týchto právnych vzťahov. Inými slovami, ústavný súd v tomto kontexte ponechal zákonodarcovi neobmedzenú voľnosť pre prijímanie ekonomických opatrení, aj keď sa nimi nezabezpečuje kontinuita s predchádzajúcou hospodárskou politikou. Nepovažoval za nesúladne s ústavou ani to, ak sa zákonom menia už vzniknuté záväzky a pravidlá

spôsobom, ktorý nepredstavuje vznik nenapraviteľnej ujmy, teda *in concreto* ak zákon priznal právo na odstúpenie ako nové právo a zároveň ponechal možnosť majiteľovi kupónovej knižky, ktorý toto právo uplatní, domáhať sa vydania bezdôvodného obohatenia, ktoré štát od neho získa, v konaní pred všeobecnými súdmi podľa ustanovení Občianskeho zákonníka.

Vo vzťahu k uvádzanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy navrhovateľ na jednej strane uznal, že správa majetku štátu nie je výslovne chránená ústavou obdobným ustanovením, aké poskytuje ochranu vlastníctvu, ale na druhej strane vychádzal z toho, že i ochrana práva správcu majetku štátu k majetku v správe požíva obdobnú ochranu ako vlastníctvo vrátane ústavnej ochrany. V tejto súvislosti sa dovolal aplikácie popri už vyššie spomenutom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 33/95 aj rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 36/95 pre svoje tvrdenie, že akékoľvek obmedzenie obsahu správy majetku štátu sa musí vzťahovať na všetkých vlastníkov, ktorých sa týka, pretože sa *ex nunc* vzťahuje na vopred neznámy počet správcov a na ich právo predmetu správy. V podstate z rovnakej pozície sa navrhovateľ dovolával aj aplikácie čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy na správu majetku štátu a vyslovenia nesúladu napadnutých ustanovení s týmto článkom ústavy argumentujúc pritom ďalšími rozhodnutiami ústavného súdu (PL. ÚS 30/95, I. ÚS 59/94, I. ÚS 128/95, PL. ÚS 19/98).

Tieto rozhodnutia ústavného súdu však neumožňujú vyvodit' taký jeho právny názor, podľa ktorého čl. 20 ods. 1 ústavy v rámci zaručeného „práva vlastníť majetok“ zahŕňa aj právo správcu na ústavnú ochranu správy majetku štátu. Tento názor ústavného súdu nemožno vyvodit' ani z iných jeho rozhodnutí, napr. sp. zn. PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 28/00, PL. ÚS 25/00, ktoré navrhovateľ síce necitoval, ale ktoré sa v rôznom kontexte týkali majetku štátu a jeho správy. Na druhej strane je však potrebné v tejto súvislosti uviesť, že ústavný súd doteraz nebol nútený priamo sa vyjadriť k tomu, či ústava v tomto článku zaručuje aj „právo správcu na ochranu správy majetku štátu“.

Právo správcu na ochranu správy majetku štátu ako základné ľudské právo navrhovateľ vyvodil aj z čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru. Tento argument

navrhovateľa je však zrejme neprijateľný, pretože tento článok chráni každej fyzickej osobe alebo právnickej osobe iba „právo pokojne užívať svoj majetok“. Okrem toho z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, resp. bývalej Európskej komisie pre ľudské práva (ďalej len „súd“, resp. „komisia“) vyplýva, že nie každá právnická osoba ustanovená podľa vnútroštátneho práva sa môže považovať za poškodenú v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi. Tak napríklad komory slobodných povolání, ako sú advokátske, lekárske alebo notárske komory, ustanovené predpismi verejného práva alebo na ich základe (zákonom alebo rozhodnutím verejného orgánu) za účelom kontroly a rozvíjania týchto povolání pri plnení im zverených významných verejnoprávných funkcií na ochranu občanov, nie sú združeniami v zmysle čl. 11 dohovoru, ktorý garantuje právo na slobodu združovania, ale sú súdom považované za súčasť sústavy orgánov štátu (pozri sťažnosť č. 44319/98, rozhodnutie z 3. apríla 2001 a v ňom citované ďalšie rozhodnutia). Z obdobných dôvodov komisia nepovažovala obec, ktorá ako miestny správny orgán vykonáva verejné funkcie, za „mimovládnu organizáciu“ alebo „skupinu osôb“ v zmysle čl. 25 (teraz čl. 34) dohovoru, teda za subjekty, ktoré sa môžu podľa tohto článku považovať za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi. Sťažnosti týkajúce sa takýchto právnických osôb verejného práva alebo sťažnosti priamo nimi podané boli súdom, resp. komisiou vyhlásené za neprijateľné z dôvodu ich nezlučiteľnosti *ratione materiae* alebo *ratione personae* s ustanoveniami dohovoru (pozri napr. vyššie citovanú sťažnosť; sťažnosť č. 13252/87, obec Rothenthurm v. Švajčiarsko, rozhodnutie zo 14. decembra 1998, DR 59/251; sťažnosť č. 30141/96, obec Ľubica v. Slovenská republika, rozhodnutie zo 16. mája 1996).

Dohovor však nebráni tomu, aby jeho zmluvné strany svojimi zákonmi uznali ľudské práva a základné slobody nad jeho rámec, prípadne poskytli právam a slobodám priznaným v dohovore väčšiu mieru ochrany (čl. 53 dohovoru). V súvislosti so základnými právami a slobodami zaručenými v druhej hlave ústavy ústavný súd v rôznych kontextoch viackrát zdôraznil, že čl. 12 ústavy vo svojom odseku 1 je vyjadrením prirodzenej koncepcie základných ľudských práv alebo slobôd (PL. ÚS 18/95, PL. ÚS 4/97). Základné práva a slobody, ktoré podľa ústavy patria právnickým osobám, sú chránené spôsobom vymedzeným v druhej vete čl. 12 ods. 1 (PL. 33/95). Ústava výslovne upravuje niektoré

základné práva a slobody aj, či dokonca len právnickým osobám v čl. 20 ods. 2, čl. 24 ods. 3 a čl. 29 ods. 4. Nárok právnických osôb na ďalšie práva zaručené ústavou treba hodnotiť podľa podstaty namietaného práva. Pokiaľ ide o čl. 20 ods. 1 ústavy ústavný súd uviedol, že tento článok sa vzťahuje na štátnych občanov Slovenskej republiky, cudzincov, právnické osoby slovenské i zahraničné a aj na štát (PL. ÚS 38/95). Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamu ochranu cez ústavné princípy a ústavou určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj voči právnickým osobám (PL. ÚS 13/97, PL. 15/98).

Posúdenie predmetu konania – právny názor ústavného súdu

5. Základným východiskom úvah ústavného súdu pri posúdení predmetu konania bola skutočnosť, že národná rada je orgánom vyjadrujúcim suverenitu ľudu, ktorý jej v tejto súvislosti zveril aj právomoc, aby všeobecne záväzným právnym predpisom (zákonom) upravovala spoločenské vzťahy ako právne vzťahy. Každá úprava spoločenských vzťahov však musí byť v súlade s princípmi ústavnosti. V právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu, ktorej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarca je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa (PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 4/97). Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Jedným z definíčných princíпов právneho štátu je právna istota (PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 4/00), ktorá zahŕňa dôveru občana v právo a navyše aj ochranu nadobudnutých práv, osobitne majetkových (vlastníckych) práv (PL. ÚS 37/99).

Pretože v právnom štáte je zákonodarca pri prijímaní zákonov viazaný aj záväzkom neprekročiť medze ústavy (čl. 2 ods. 2 ústavy), t. j. tak jej rozsah, ako aj ďalšie náležitosti tvoriace *expressis verbis* jej predmet (PL. ÚS 12/98), bolo východiskom úvah ústavného súdu aj to, či a do akej miery ide v napadnutých ustanoveniach o zákonnú úpravu otázok,

ktoré tvoria predmet ústavnej úpravy. Predmetom ústavnej úpravy sú aj základné práva a slobody. Navrhovateľ sa v súvislosti s napadnutými ustanoveniami dovoľoval ústavnej úpravy „práva vlastníť majetok“ v čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, pretože podľa jeho názoru pod toto základné právo patrí aj „právo správcu na ochranu správy majetku štátu“. V nadväznosti na to sa navrhovateľ dovoľoval aj ustanovení ústavy upravujúcich všeobecné garancie a podmienky obmedzenia základných práv a slobôd (čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy). Ústava však predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem (II. ÚS 128/95, PL. ÚS 13/97). Napadnuté ustanovenia sú súčasťou právnej úpravy knižničného systému vytvoreného zákonom o knižniciach, ktorý „úlohy knižnice“ definuje tak, že „knižnica zabezpečuje slobodný prístup k informáciám šíreným na všetkých druhoch nosičov; napomáha uspokojovanie kultúrnych, informačných, vedeckovýskumných a vzdelávacích potrieb; podporuje celoživotné vzdelávanie a duchovný rozvoj“ (§ 2 ods. 1 zákona o knižniciach). Jedným z účelov zákona o knižniciach je teda zabezpečiť právo na informácie zaručené v čl. 26 ústavy, ako aj právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu zaručené v čl. 43 ods. 2 ústavy. Aj na tieto základné práva bolo potrebné prihliadnuť pri posudzovaní súladu napadnutých ustanovení s ústavou.

Napokon, ústavný súd pri posúdení predmetu konania vychádzal z toho, že s výhradou dodržania základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených základných práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 1 ods. 2 ústavy), národná rada môže pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti prijať ľubovoľný zákon (PL. ÚS 32/95), t. j. aj taký, ktorým sa nezabezpečuje kontinuita úpravy spoločenských vzťahov s ich predchádzajúcou zákonnou úpravou. Vyplýva to z jej postavenia ako jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy). *A fortiori* táto možnosť pre národnú radu prijať ľubovoľný zákon platí vtedy, ak zákonná úprava spoločenských vzťahov vôbec netvorí v uvedenom zmysle predmet ústavnej úpravy alebo zmluvnej úpravy v medzinárodnom práve. Ústavný súd už uviedol, že popri základných právach, ktoré zaručuje ústava, majú osoby aj ďalšie práva ustanovené zákonom, ktoré sa nechránia rovnakou intenzitou ako základné práva a slobody

(PL. ÚS 37/99). V tomto prípade ústava ponecháva zákonodarcovi neobmedzenú voľnosť pre prijímanie zákonov, ktorými sa mení právna úprava spoločenských vzťahov vrátane práv a povinností z nich vyplývajúcich pre ich účastníkov. Inými slovami, zákonodarca je v tomto prípade slobodný sám posúdiť tak vhodnosť prijatia zákonnej úpravy, ako aj jej obsah. V tomto rozsahu je potom obmedzená aj kontrola takejto zákonnej úpravy ústavným súdom, ktorého úlohou ako nezávislého orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) je len rozhodovanie o súlade právnych predpisov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 125 ústavy).

6. Navrhovateľ namietal, že napadnutými ustanoveniami boli porušené vyššie uvedené princípy ústavnosti, predovšetkým základný ústavnoprávny princíp právneho štátu a jeho imanentné súčasti - princípy (požiadavky) ústavnej rovnováhy, právnej istoty a legality (čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy), že sa napadnutými ustanoveniami ústavne neprípustným spôsobom zasiahlo do základných práv a slobôd, konkrétne do práva správcu na ochranu správy majetku štátu zaručeného podľa navrhovateľa v čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, a nakoniec že sa nimi porušili všeobecné ustanovenia o základných právach a slobodách (čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy). Podľa navrhovateľa nie je možné pripustiť, aby verejnoprávny subjekt, ktorý nadobudol právo správy majetku štátu a zriadil v súlade so zákonom svoje právnické osoby (Slovenskú národnú knižnicu v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry) platnými zriaďovacími listinami a koná tak v dobrej viere v platné právo, bol postavený do situácie, že tieto jeho práva sa podstatným spôsobom zmenia, pričom takáto zmena nebola v čase pôvodnej zákonnej úpravy vôbec predvídateľná a pokiaľ sa mohla stať, mala sa stať postupom súladným s ústavou. Postup zákonodarcu nesleduje cieľ vo verejnom záujme či pre verejné blaho. Napadnutými ustanoveniami sa vyhlasuje za správcu majetku štátu, ku ktorému právo správy národného majetku patrilo verejnoprávnemu subjektu, štátna rozpočtová organizácia, a tým sa mení subjekt správy majetku štátu bez splnenia akýchkoľvek ďalších predpokladov. Správcovi majetku štátu patrí obdobná ústavná ochrana, akú priznáva ústava vlastníčkovi veci, a to proti každému vrátane vlastníka. Ochrana práva správcu majetku štátu k majetku v správe požíva obdobnú ochranu ako vlastníctvo vrátane ochrany ústavnej. V danom prípade dochádza k odňatiu

správy majetku štátu zákonom verejnoprávnemu subjektu, ktorý právo správy národného majetku nadobudol v súlade s ústavou a zákonmi, a navyše sa tak deje bez akejkoľvek náhrady za stratu tohto práva. Navrhovateľ nakoniec uviedol, že v prevažnej časti majetku štátu v správe Matice slovenskej jeho odňatím podľa napadnutých ustanovení dochádza i k zásahu do vlastníckych práv Matice slovenskej. Napadnuté ustanovenia neberú ohľad ani na copyright a duševné vlastníctvo Matice slovenskej, knižničné fondy, archívne fondy, súbory iných hnutelných vecí, umeleckých diel, tvorených často i darmi Matice slovenskej do jej vlastníctva, či majetok vo vlastníctve Základnej organizácie Odborového zväzu pri Matici slovenskej. Z týchto dôvodov navrhovateľ žiadal, aby ústavný súd rozhodol o nesúlade napadnutých ustanovení s ústavou.

Pre národnú radu bolo v tomto konaní podstatné zaujať stanovisko z ústavnoprávneho hľadiska v tom zmysle, či tým, že sa národná rada ako zákonodarný orgán uzniesla na zákone o knižniciach, ktorým sa v čl. III v prvom bode a následne aj druhom a treťom bode odňali Matici slovenskej niektoré úlohy, ktoré jej zákon priznal skôr (zákon o Matici slovenskej) ako verejnoprávnej ustanovizni, aby ich plnila namiesto štátu, aby si na ich plnenie zriadila odborné inštitúcie ako právnické osoby vrátane správy majetku štátu potrebného na plnenie tých úloh, a súčasne tieto úlohy i správu uvedeného majetku štátu zákon o knižniciach zveril štátnej organizácii zriadenej tým istým zákonom v § 6 a následne v § 25, sa uvedené ustanovenia nedostali do rozporu s označenými článkami ústavy. Podľa národnej rady riešenie, ktoré zákonodarca v tomto prípade prijal (vrátane prevodu správy majetku štátu z Matice slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizne na štátnu rozpočtovú organizáciu, a to iným postupom, než ustanovuje zákon o správe majetku štátu), možno posudzovať z hľadiska správnosti alebo vhodnosti tohto riešenia, avšak v danom prípade nejde o nesúlad zákona s ústavou. Správu majetku štátu nemožno stotožňovať s vlastníckym právom, tak ako to obsahuje návrh navrhovateľa. Zverením majetku štátu do správy Matice slovenskej, ako aj iného subjektu, zostáva vlastníctvo štátu nedotknuté; z hľadiska ochrany tohto práva nemožno naň uplatňovať čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

7. Úzka súvislosť a vzájomné väzby napadnutých ustanovení odôvodňujú, aby sa medzi nimi z hľadiska ústavnosti nerozlišovalo, ale brali sa do úvahy ako celok. Pokiaľ ide

o posúdenie napadnutých ustanovení, ústavný súd zhrnul svoje právne úvahy a závery podľa toho, ako navrhovateľom vyslovené námietky ich neústavnosti spolu vecne súvisia, t. j. podľa vecnej súvislosti čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy (princíp právneho štátu) a čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy (základné práva a slobody). Najprv však ústavný súd považoval za potrebné zhrnúť podstatu predmetu konania spoločnú pre obidve uvedené hľadiská posúdenia napadnutých ustanovení.

8. Už bolo uvedené (pozri časť II tretí bod rozhodnutia), že napadnuté ustanovenia bezprostredne nadväzujú na zmeny v knižničnom systéme Slovenskej republiky, ktoré zaviedol zákon o knižniciach a ktorými sú najmä ustanovenie Slovenskej národnej knižnice v Martine v zriaďovateľskej pôsobnosti štátu (ministerstva) ako základného prvku tohto systému a zverenie tejto štátnej organizácii plnenie aj tých úloh, ktoré boli doteraz štátom zverené Matici slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizni a právnickej osobe a ktoré plnili Slovenská národná knižnica v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry ako jej ustanovizne a právnické osoby. Tieto zmeny upravené v § 4 a § 6 zákona o knižniciach neboli návrhom navrhovateľa dotknuté a predmetom tohto konania.

Taktiež už bolo uvedené (*ibidem*), že ak podľa zákona o správe majetku štátu je správca oprávnený a povinný majetok štátu užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, skutočnosť, že predmetom činnosti správcu už nie sú úlohy, na plnenie ktorých bolo viazané užívanie majetku štátu, takýto majetok štátu sa podľa zákona o správe majetku štátu považuje pre takéhoto správcu za prebytočný majetok štátu a správca je povinný s ním naložiť podľa ustanovení tohto zákona o prebytočnom majetku. Ak správca túto povinnosť nesplní, potom môže prichádzať do úvahy aj odňatie správy nehnuteľného majetku a súčasne určenie nového správcu, a to rozhodnutím ministerstva financií, ktoré v čase prijatia napadnutých ustanovení bolo preskúmateľné súdom. Obdobný postup platil v tom čase aj pre rozhodnutie o odňatí takéhoto majetku z iných dôvodov uvedených v zákone o správe majetku štátu.

Prijatím napadnutých ustanovení však zákonodarca sám (a namiesto správcu Maticy slovenskej a ministerstva financií) *de facto* rozhodol o odňatí takéhoto majetku štátu Matici

slovenskej a o jeho naložení tak, aby mohol slúžiť na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti novoustanovenej Slovenskej národnej knižnice v Martine, keď len rozsah tohto majetku štátu ponechal na vymedzenie v delimitačnom protokole uzavretom medzi ministerstvom a správcom a následne medzi ministerstvom a Slovenskou národnou knižnicou v Martine. Zákonodarca teda nepostupoval podľa zákona o správe majetku štátu, a tým aj odňal Matici slovenskej zákonnú možnosť brániť sa proti prípadnému rozhodnutiu ministerstva financií o odňatí správy uvedeného majetku štátu na súde. V tejto súvislosti je bez právneho významu, že v súčasnosti je už takáto možnosť zákonom o správe majetku štátu vylúčená. Zároveň napadnutými ustanoveniami zákonodarca obe uvedené ustanovizne Matice slovenskej zlúčil do novoustanovenej štátnej rozpočtovej organizácie, na ktorú previedol aj práva a povinnosti z pracovnoprávných a majetkovoprávných vzťahov takto zaniknutých právnických osôb.

Napadnuté ustanovenia sa teda dotkli Matice slovenskej ako verejnoprávnej ustanovizne, ktorá prostredníctvom svojich dvoch inštitúcií zabezpečovala určené úlohy štátu v oblasti kultúry a vedy. Na zabezpečenie týchto úloh slúžil majetok štátu zverený do jej správy. Matica slovenská a jej ustanovizne boli teda viazané záväzkom vyplývajúcim zo zákona o správe majetku štátu využívať zverený majetok štátu len na určený účel.

K súladu napadnutých ustanovení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

9. Už bolo uvedené (pozri časť II piaty bod rozhodnutia), že napadnuté ustanovenia sú súčasťou právnej úpravy knižničného systému vytvoreného zákonom o knižniciach, ktorého cieľom podľa dôvodovej správy „je poskytovať aktuálne a všestranné knižnično-informačné služby“. Jedným z účelov tohto zákona, ktorým sa zrušil (nahradil) zákon č. 53/1959 Zb. o jednotnej sústave knižníc (Knižničný zákon) v znení neskorších predpisov, ktorý podľa dôvodovej správy „už nevyhovuje a nemôže byť nástrojom pozitívnej transformácie knižníc“, je zabezpečiť právo na informácie zaručené v čl. 26 ústavy a právo prístupu ku kultúrnemu bohatstvu zaručené v čl. 43 ods. 2 ústavy. Napadnuté ustanovenia v kontexte celej právnej úpravy, ktorej sú súčasťou, sledujú preto legitímne ciele v súlade

s ústavou. Ústavný súd sa preto nemohol stotožniť s tvrdením navrhovateľa, že namietaným postupom zákonodarca nesleduje cieľ vo verejnom záujme či pre verejné blaho.

Ústavný súd už v minulosti považoval z ústavného hľadiska za neprijateľný taký postup, pri ktorom národná rada ako zákonodarný orgán koná nad rámec svojich ústavných kompetencií tým, že si atrahuje zo štátnej moci aj výsek, ktorý prislúcha výkonnej a súdnej moci. Ústavný súd sa napríklad takto vyslovil v súvislosti so zákonom, ktorým došlo k odňatiu vlastníckeho práva nadobudnutého podľa predpisov súkromného práva (PL. ÚS 16/95, pozri vyššie časť II štvrtý bod rozhodnutia). Aj v súvislosti s inou súčasťou právneho štátu – princípom legality ústavný súd pripustil možnosť jeho porušenia za situácie, keď zákonodarca zákonom vykoná také zmeny právnych vzťahov, ktorými bez náležitého dôvodu zasiahne do ústavou zaručeného vlastníckeho práva, alebo zákonom zmení už vzniknuté záväzky a pravidlá spôsobom, ktorý má za následok vznik nenapraviteľnej ujmy (PL. ÚS 33/95, *ibidem*). Z týchto príkladov doterajších právnych názorov ústavného súdu na ústavnosť zmien právnych vzťahov vykonaných priamo zákonom však vyplýva, že pokiaľ sa napríklad nezasiahne v rozpore s ústavou do zaručeného vlastníckeho práva, princíp právneho štátu takémuto postupu zákonodarcu nebráni. Preto bolo dôležité aj v tomto konaní zistiť, či a do akej miery ide v napadnutých ustanoveniach o zákonnú úpravu otázok (matérie), ktoré tvoria predmet ústavnej úpravy, napríklad v ústave zaručeného „práva vlastniť majetok“. Názory navrhovateľa a národnej rady na aplikáciu čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ktorý toto základné právo zaručuje, na právny vzťah vzniknutý zo správy majetku štátu medzi konkrétnym správcou (Maticou slovenskou) a vlastníkom tohto majetku (štátom), ktorý zákonodarca podstatne zmenil prijatím napadnutých ustanovení, sa rozchádzali. Kým navrhovateľ tvrdil, že tento článok ústavy zaručuje aj právo správcu na ochranu správy majetku štátu, národná rada možnosť jeho uplatnenia aj na toto právo správcu vylúčila.

Podľa názoru ústavného súdu „právo správcu na ochranu správy majetku štátu“ nemožno zahrnúť do predmetu ústavnej úpravy základných práv a slobôd obsiahnutých v ustanovení čl. 20 ods. 1 ústavy. Predmetom tejto úpravy je „právo vlastniť majetok“. Ústavný súd už judikoval, že majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20

ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty (II. ÚS 19/97) a že čl. 20 ods. 1 ústavy sa vzťahuje na právnické osoby a aj na štát (pozri časť II štvrtý bod rozhodnutia). Tento článok teda chráni štát ako vlastníka majetku. Tento článok ďalej ustanovuje, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu, čo inými slovami znamená, že obsah a ochranu vlastníckeho práva určí zákon. Týmto zákonom je aj zákon o správe majetku štátu, ktorý je vo vzťahu k všeobecnej úprave vlastníckeho práva v Občianskom zákonníku osobitným zákonom a upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky, a to vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére a má chrániť majetok štátu pred neobmedzeným a neoprávneným nakladaním s ním na úkor záujmov štátu, ktorý je jeho vlastníkom (PL. ÚS 28/00).

Vlastníkom majetku je teda štát, správu ktorého vykonáva správca určený príslušným zákonom, ktorý nakladá právom vlastníka (štátu), a štát modifikuje (ovplyvňuje) nakladanie správcov s týmito vlastníckymi právami štátu nástrojom svojej zákonodarnej moci – prostredníctvom zákonov. Štát iný reálny nástroj na ovplyvňovanie výkonu svojho vlastníckeho práva prostredníctvom správcov majetku štátu ani nemá (PL. ÚS 28/00). Správca je oprávnený vykonávať vlastnícke práva štátu v medziach zákona, t. j. najmä 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 k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu (§ 3 ods. 2 zákona o správe majetku štátu); majetok štátu, ktorý neslúži a ani v budúcnosti nebude slúžiť správcovi na plnenie úloh v rámci predmetu jeho činnosti alebo v súvislosti s ním, je správca povinný ponúknuť štátnym rozpočtovým organizáciám alebo štátnym príspevkovým organizáciám, ktorým by tento majetok mohol slúžiť na plnenie úloh v rámci predmetu ich činnosti alebo v súvislosti s ním (§ 3 ods. 3 a § 8 ods. 1 zákona o správe majetku štátu).

Zo zákonnej úpravy obsahu a ochrany vlastníckeho práva štátu teda vyplýva, že ide o majetok štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére účelovo určený na výkon verejnoprospešných činností a verejných funkcií, ktoré sú úplne alebo čiastočne financované zo štátneho rozpočtu. Z obsahu vlastníckeho práva štátu ako vlastníka

a z obsahu práv a povinností správcu, ktorý má v správe majetok štátu, ďalej vyplýva, že základným predpokladom pre vznik a trvanie správy majetku štátu je jeho určenie a užívanie „na plnenie úloh správcu v rámci predmetu jeho činnosti alebo v súvislosti s ním“. Správca, ktorý tento predpoklad nespĺňa, nemôže legitímne očakávať, že jeho správa majetku štátu zostane napriek tomu zachovaná. Z takto vymedzeného účelu a obsahu správy majetku štátu nemožno potom vyvodit' záver, že správcovi, ktorý na základe zákona spravuje majetok štátu, vzniká k tomuto majetku také „právo alebo iná majetková hodnota“, ktoré sa svojou povahou rovnajú alebo sú podobné vlastníckemu právu štátu k tomuto majetku a ktoré preto musia byť aj predmetom ústavnej ochrany podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, tak ako je jej predmetom vlastnícke právo štátu. Ani s ohľadom na to, že správcom je neštátna právnická osoba, ktorá správu majetku štátu na základe zákona dlhodobo vykonáva, nemožno postavenie správcu pri správe majetku štátu z hľadiska tohto článku ústavy zamieňať s postavením štátu ako vlastníka. Zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení teda nezasiahol do základného práva Matice slovenskej v zmysle čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

Námietku, že prijatím napadnutých ustanovení zákonodarca sám (a namiesto správcu Matice slovenskej a ministerstva financií) rozhodol o odňatí takéhoto majetku štátu Matici slovenskej, bolo potrebné ešte posúdiť z hľadiska princípu ústavnej rovnováhy, a to najmä s ohľadom na to, že v čase, keď nadobudli účinnosť napadnuté ustanovenia, zákon o správe majetku štátu ustanovoval, že rozhodnutie ministerstva financií o odňatí správy nehnuteľného majetku štátu a súčasne určení jeho nového správcu je preskúmateľné súdom.

Už bolo uvedené (pozri časť II tretí bod rozhodnutia), že Matica slovenská ako neštátna *ex lege* ustanovená právnická osoba spravuje majetok štátu na základe zákona o Matici slovenskej v súvislosti s úlohami v oblasti kultúry a vedy, ktoré jej zveril štát, aby ich namiesto neho vykonávala. Tento zákon zároveň ustanovil ustanovizne, prostredníctvom ktorých Matica slovenská tieto úlohy plní, a medzi nimi uviedol aj Slovenskú národnú knižnicu v Matici slovenskej a Pamätník národnej kultúry, ktoré *ex lege* ustanovil ako právnické osoby v zriaďovateľskej pôsobnosti Matice slovenskej, ktorá následne na základe

tohto oprávnenia vydala aj ich zriaďovacie listiny, v ktorých konkretizovala jednotlivé úlohy štátu, ktoré tieto ustanovizne plnia.

Taktiež už bolo uvedené (pozri časť II druhý bod rozhodnutia), že novela zákona o Matici slovenskej (zákon o knižniciach), ktorej súčasťou sú aj napadnuté ustanovenia, úlohy, ktoré tieto ustanovizne plnili, začlenila medzi úlohy novoustanovenej Slovenskej národnej knižnice v Martine, ktorá ich plní ako štátna organizácia v rámci ustanoveného knižničného systému Slovenskej republiky, v ktorom jej zákonodarca určil základné postavenie. Táto časť novely zákona o Matici slovenskej nebola navrhovateľom napadnutá ako nesúladná s ústavou. Podľa názoru ústavného súdu v danej oblasti spoločenských vzťahov nemožno z ústavného hľadiska ani nič namietat' proti postupu, ktorým zákonodarca najprv zákonom zverí neštátnej právnickej osobe plnenie činností a úloh, ktoré sú povahy verejných služieb alebo verejnoprospešných činností, a potom ich plnenie zákonom upraví inak, hoci aj tak, že zverí plnú zodpovednosť za ich ďalšie zabezpečovanie štátnej organizácii a príslušnému ústrednému orgánu štátnej správy.

V nadväznosti na uvedenú zmenu zverených úloh Matice slovenskej zákonodarca uskutočnil prostredníctvom napadnutých ustanovení aj zmeny v správe majetku štátu a jeho užívaní Maticou slovenskou a jej označenými inštitúciami. Zmenou pôvodných úloh v predmete činnosti Matice slovenskej táto prestala splňať predpoklady na ďalšie trvanie správy majetku štátu, ktorý mala za tým účelom vo svojej správe na základe zákona o Matici slovenskej. Samotný zákon o Matici slovenskej explicitne nevytlúčil, aby jeho ustanovenia boli doplňované a menené ďalšími zákonmi alebo aby boli prijímané iné zákony, ktoré upravujú otázky súvisiace s plnením úloh zverených Matici slovenskej štátom. Napokon, takéto ustanovenie zákona by zákonodarca mohol meniť alebo zrušiť, ak by to považoval za potrebné. Princíp právneho štátu takémuto postupu zákonodarcu nebráni. V rozsahu novelizácie tohto zákona vykonanej napadnutými ustanoveniami jej správa majetku aj na základe tohto zákona zanikla.

Ústavný súd už uviedol, že 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 (PL. ÚS 11/96). Základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca nekoncepoval ako absolútne právo (právo absolútnej povahy), z uplatňovania ktorého nie sú dovolené žiadne obmedzenia (PL. ÚS 11/96).

Predmetom vylúčenia z tejto ochrany nebolo vlastnícke právo správcu (Maticy slovenskej) ani iné jeho základné právo alebo sloboda. V súvislosti s *ex lege* ustanoveným prechodom správy majetku štátu z Maticy slovenskej do správy štátnej organizácie by s ohľadom na tú časť novely zákona o Matici slovenskej, ktorá nebola navrhovateľom napadnutá (postavenie a úlohy Slovenskej národnej knižnice v Martine v ustanovenom knižničnom systéme Slovenskej republiky), nemohlo ani pri postupe podľa zákona o správe majetku štátu prichádzať do úvahy iné riešenie, než ktoré zvolil zákonodarca. Zákonodarca pritom ponechal vymedzenie rozsahu tohto majetku štátu na delimitačný protokol uzavretý medzi ministerstvom a Maticou slovenskou. Zákonodarca touto zákonnou úpravou nezasiahol do práva Maticy slovenskej (prípadne tretej osoby) na ochranu vlastného majetku (§ 6 ods. 2 zákona o Matici slovenskej). Z obsahu napadnutých ustanovení nemožno vyvodiť, že by takúto ochranu nemohla reálne uplatniť prípadne aj súdnou cestou. Vzhľadom na uvedené skutočnosti a v daných súvislostiach nie je podľa názoru ústavného súdu možné kvalifikovať napadnuté ustanovenia ako medze rozumného zdôvodnenia prekračujúci zásah zákonodarnej moci do činnosti výkonnej a súdnej moci, a teda ako nesúladne s princípom právneho štátu.

Ani ostatné zmeny, ktoré zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení v súvislosti so zmenou úloh Maticy slovenskej sám vykonal (zlúčenie uvedených ustanovizní Maticy slovenskej do štátnej organizácie, prevod práv a povinností z pracovnoprávných a majetkových vzťahov takto zaniknutých právnických osôb), nemožno s ohľadom na to, že ich za takéto osoby sám predtým obdobným spôsobom ustanovil, považovať podľa názoru ústavného súdu za porušenie zákazu svojvôle v činnosti štátnych orgánov či za opatrenia porušujúce zásadu primeranosti (PL. ÚS 17/00) alebo inak prekračujúce rámec vymedzený zákonodarcovi ústavou.

Z týchto dôvodov ústavný súd nekvalifikoval napadnuté ustanovenia ako nesúladne s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.

K súladu napadnutých ustanovení s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy

10. Rozhodujúcim kritériom formulovania právnych úvah a posúdenia ústavnosti napadnutých ustanovení z hľadiska týchto článkov bol pre ústavný súd vzťah napadnutých ustanovení k „právu vlastníť majetok“ zaručenému v čl. 20 ods. 1 ústavy.

Pri vysporiadaní sa s námietkou nesúladu napadnutých ustanovení s týmto článkom ústavy sa vzhľadom na skutočnosti uvedené v predchádzajúcom bode možno plne odvolať na závery, že správcovi, ktorý na základe zákona spravuje majetok štátu, nevzniká k tomuto majetku také „právo alebo iná majetková hodnota“, ktoré sa svojou povahou rovnajú alebo sú podobné vlastníckemu právu štátu k tomuto majetku a ktoré preto musia byť aj predmetom ústavnej ochrany podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, tak ako je jej predmetom vlastnícke právo štátu. Pretože predmetom napadnutých ustanovení nie je „právo vlastníť majetok“ v zmysle čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, nie sú tieto ustanovenia ani v príčinnej súvislosti s týmto článkom (PL. ÚS 5/97).

V rámci tohto článku bolo potrebné posúdiť aj námietky, že v prevažnej časti majetku štátu v správe Matice slovenskej dochádza jeho odňatím podľa napadnutých ustanovení i k zásahu do vlastníckych práv Matice slovenskej a že napadnuté ustanovenia neberú ohľad na copyright a duševné vlastníctvo Matice slovenskej, knižničné fondy, archívne fondy, súbory iných huteľných vecí, umeleckých diel, tvorených často i darmi Matice slovenskej do jej vlastníctva, či majetok vo vlastníctve Základnej organizácie Odborového zväzu pri Matici slovenskej.

Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov (čl. 125 ústavy) posudzuje pozitívne právo, konkrétnu právnu normu, či táto je alebo nie je v súlade s ústavou. Nesúlad zákona alebo niektorého jeho ustanovenia s ústavou alebo s niektorými jej článkami

vyvodzuje ústavný súd len z toho, čo je v zákone uvedené (PL. ÚS 17/96). Napriek tomu, že predmetom posudzovania je i to, či právna norma predstavuje možnosť reálneho uplatnenia ústavných práv, nezahrňuje jej hodnotenie otázky, aké problémy môže spôsobiť v aplikačnej praxi (PL. ÚS 9/96).

Z napadnutých ustanovení nie je možné vyvodit' záver, že by ich predmetom bol aj zásah do vlastníckych práv Matice slovenskej. V predchádzajúcom bode ústavný súd už konštatoval, že zákonodarca touto zákonnou úpravou nezasiahol do práva Matice slovenskej (prípadne tretej osoby) na ochranu vlastného majetku, resp. že by takúto ochranu nemohla reálne uplatniť prípadne aj súdnou cestou.

Zákonodarca prijatím napadnutých ustanovení teda nezasiahol do základného práva Matice slovenskej v zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy, a teda nemôžu byť tieto ustanovenia s ním v nesúlade. Z toho dôvodu ani neprichádza do úvahy ich nesúlad s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Celý čl. 12 a čl. 13 ústavy sa obsahovo vzťahujú na základné a ústavné práva a slobody a vo vzťahu k nim majú akcesorickú povahu (II. ÚS 51/97). Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd nevyhovел návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 20 ústavy, bolo už bez právneho významu zaoberať sa aj namietaným nesúladom týchto ustanovení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy, tak ako to žiadal navrhovateľ (PL. ÚS 38/99).

Na základe vyššie uvedeného ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto nálezu pripája [odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej](#) k rozhodnutiu.

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

V Košiciach 4. septembra 2002