



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/00

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a členov Juraja Babjaka, Eduarda Bárányu, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Jána Klučku, Lajosa Mészároša, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o nesúlade zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Petrom Brňákom, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na ústnom pojednávaní konanom 4. júla 2000 takto

r o z h o d o l :

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej n i e j e v s ú l a d e s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania a stanoviská k návrhu

Návrh na začatie konania

Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) podal dňa 1. 12. 1999 návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ktorým (po jeho doplnení podaním zo dňa 11. 2. 2000) namietol nesúlad zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej (ďalej len „zákon o vrátení majetku“) s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Nesúlad napadnutého zákona s označenými článkami Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) spočíva podľa navrhovateľa predovšetkým v tom, že chýba základný predpoklad reštitúcie - nezákonnosť odňatia majetku a protiprávnosť nadobudnutia vlastníckych práv ďalšími subjektmi - mestami Bratislava a Čadca. To porušuje princípy právneho štátu a súčasne aj ústavný obsah vlastníckeho práva.

V pôvodnom návrhu generálneho prokurátora sú významné tieto právne skutočnosti:

a) V § 1 napadnutého zákona sa uvádza, že Matici slovenskej sa vracia majetok, ktorý jej bol odňatý v období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1989 a ktorý bol vo vlastníctve štátu k 1. 11. 1990.

b) Majetok, ktorý je uvedený v prílohe zákona č. 107/1993 Z. z., nebol odňatý, ale Matica slovenská ho dobrovoľne odovzdala.

c) Ústava nepripúšťa, aby k vyvlastneniu alebo inému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom, ale len na základe zákona.

Tento návrh generálny prokurátor doplnil podaním z 11. 2. 2000. V podaní argumentuje takto:

a) Ustanovenie § 1 zákona o vrátení majetku je svojou podstatou právnou normou upravujúcou reštitúciu. Naproti tomu § 2 citovaného zákona je konfiškačný, pretože majetok uvedený v prílohe vyhlasuje za vlastníctvo Matice slovenskej.

b) Schválením ustanovenia § 2 zákona o vrátení majetku Národná rada Slovenskej republiky porušila čl. 2 ods. 2 ústavy, pretože ústava neumožňuje, aby zákonodarný orgán rozhodoval o vlastníckom práve, resp. o odňatí vlastníckeho práva v prospech inej osoby.

c) Vlastníkmi nehnuteľností uvedených v prílohe zákona o vrátení majetku boli do jeho účinnosti mestská časť Bratislava - Staré Mesto a mesto Čadca, ktoré sa stali vlastníkmi v dôsledku prijatia zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.

Generálny prokurátor namieta porušenie týchto článkov ústavy:

Čl.1 - Slovenská republika je právny štát;

Čl. 2 ods. 2 - štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy a v jej medziach;

Čl. 12 ods. 1 a 2 - rovnosť v právach a neodňateľnosť, prípadne nezrušiteľnosť základných práv a slobôd;

Čl. 13 ods. 2 - medze základných práv možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom;

Čl. 13 ods. 4 - obmedzovania základných práv musia rešpektovať ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ;

Čl. 20 ods.1 a 4 - vlastnícke právo má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Každý má právo vlastníť majetok. Toto základné právo je neodňateľné a nescudziteľné.

Navrhovateľ tieto články, až na čl. 2 ods. 2 a čl. 20 ods. 4 ústavy, bližšie neodôvodnil. V odôvodnení návrhu generálny prokurátor využil aj judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), ktorá sa venovala otázkam vlastníckeho práva a osobitne vyvlastnenia.

Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) na ústnom pojednávaní navrhla nevyhovieť návrhu generálneho prokurátora z týchto dôvodov:

a) Existuje rozdiel medzi reštitúciou a vyvlastnením, ktorý v podstate spočíva v týchto právne významných skutočnostiach:

- reštitúcia je odstránenie protiprávnosti pri prevode vlastníctva, prípadne protiprávneho zásahu do vlastníckeho práva, a to navrátením veci do pôvodného právneho stavu s právnymi účinkami ex tunc,
- vyvlastnenie je núteným odobratím vlastníckeho práva vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu a s právnymi účinkami ex nunc,
- dôvodom reštitúcie je výlučne protiprávnosť, zatiaľ čo dôvodom vyvlastnenia je verejný záujem, t. j. odlišný záujem,
- právne účinky reštitúcie sú odlišné od právnych účinkov vyvlastnenia z hľadiska obsahu zápisu do katastra nehnuteľností.

b) Generálny prokurátor nenamieta reštitučný charakter ustanovenia § 1 zákona o vrátení majetku. Jeho námietka smeruje k § 2 citovaného zákona, ale aj toto ustanovenie je reštitučného charakteru, čo plynie z vymedzeného rozdielu medzi vyvlastnením a reštitúciou.

c) Reštitučný charakter zákona o vrátení majetku potvrdzuje aj dôvodová správa k tomuto zákonu. Navyše sa v nej uvádza aj to, že zákon je podobný s ustanovením § 6 ods. 6 zákona č. 229/1991 Zb. Ustanovenie § 2 zákona o vrátení majetku je ustanovením, ktoré poznajú aj iné reštitučné predpisy (zákon č. 126/1992 Zb., zákon č. 298/1990 Zb.).

d) Posudzovaný zákon o vrátení majetku vychádza zo základnej myšlienky typickej aj pre ostatné reštitučné predpisy. Majetkové krivdy, ktoré páchal štát v rokoch 1948 až 1989 prostredníctvom právnych a faktických konaní (opatrení), treba napraviť tak, že sa majetok vráti vlastníkovi.

e) Reštitúcie sú deklaratórneho charakteru, predstavujú odstránenie protiprávnosti pri prechode vlastníctva, a to navrátením veci do pôvodného právneho vzťahu s právnymi účinkami ex tunc. Reštitúcia teda nie je núteným odňatím vlastníctva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto a Čadci, ale povinnosťou obnoviť pôvodný právny stav. Z toho vychádza aj súdna prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

f) Ústavný súd podľa čl. 1 ústavy by mal rešpektovať status zákonodarnej moci. Je vecou suverénneho rozhodnutia štátu, či pristúpi k reštitúciám a v akom rozsahu. Po roku 1990 sa teda viackrát riešil spôsob a rozsah reštitúcií a vždy len tak, že nemohlo dôjsť tak či onak k úplnému výkonu spravodlivosti v reštitučnej oblasti. Zásadnou koncepciou bolo to, že treba zmierniť následky niektorých majetkových krívd spáchaných v rokoch 1948 až 1989.

g) Ak by aj existoval dvojaký výklad zákona o vrátení majetku, z ktorých by jeden bol v súlade s ústavou, kým druhý výklad by nebol v súlade s ústavou, treba sa prikloniť k záveru, že niet dôvodu na zrušenie takého zákona (ustanovenia).

h) Nie je úplne vyjasnená ani vlastnícka pozícia štátu k obom sporným nehnuteľnostiam, čo nepriamo plynie z § 1 ods. 2 zákona o vrátení majetku.

Na otázku ústavného súdu zástupca národnej rady uviedol, že v prípade zákona o vrátení majetku reštitučný dôvod možno vyvodiť priamo z čl. 1 ústavy, ktorý okrem iného ustanovuje, že Slovenská republika je právny štát. V tejto spojitosti niet súvisu s čl. 20 ústavy a ani s inými článkami ústavy.

II.

Právny a skutkový stav

Národná rada Slovenskej republiky 21. apríla 1993 prijala zákon č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej, ktorým sa vrátili Matici slovenskej tieto nehnuteľnosti:

1. Dom Liga-pasáž, [REDACTED]
[REDACTED], zastavaná plocha, parc. č. [REDACTED], zapísané v SG Bratislava, list vlastníctva [REDACTED], k. ú. [REDACTED]. Vlastník: [REDACTED]

2. Palárikov dom, [REDAKOVANÉ] č. s. [REDAKOVANÉ], zastavaná plocha, [REDAKOVANÉ], zapísané v SG Čadca, list vlastníctva [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ]. Vlastník: [REDAKOVANÉ]

Z dôvodovej správy k návrhu tohto zákona ústavný súd považuje za potrebné uviesť:

Majetok získala MS prostredníctvom národných zbierok do roku 1948. V rámci poštátňovania, formou administratívnych dohôd, výmerov a nariadení bol majetok Matici slovenskej protidemokraticky odňatý.

Prijatím tohto zákona by sa naplnil rehabilitačný akt voči Matici slovenskej, umožnil by vrátiť časť majetku, podobne ako to umožnili zákony č. 298/1990 Zb. a č. 126/1992 Zb.

K § 1 a 2 návrhu zákona o vrátení majetku sa uviedlo:

Nehnutel'ný majetok, ktorý je uvedený v prílohe, bol k 1. 11. 1990 vlastníctvom štátu. Národná rada je oprávnená prijať takýto zákon z týchto dôvodov:

- ide o majetok štátu,
- niet inej úpravy prechodu tohto majetku na právnické osoby alebo fyzické osoby,
- majetok sa prevádza na konkrétny subjekt.

Riešenie uvedené v § 1 ods. 2 predlohy je rovnaké, ako je to ustanovené v § 6 ods. 6 zákona č. 229/1991 Zb.

Záver dôvodovej správy obsahuje spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva a spôsob odňatia vlastníckeho práva k týmto nehnuteľnostiam. Podľa tohto záveru:

Dom Liga-pasáž sa stala vlastníctvom Matice slovenskej na základe výmeru Povereníctva vnútra z roku 1948 číslo 1386/11-III./2-48 a dohodou z 1. 8. 1955 bola prevedená na Osvetové ústredie v Bratislave, t. j. na československý štát.

Palárikov dom v Čadci bol kúpený v roku 1925 a nútene prevedený podľa § 6 ods. 3 vládneho nariadenia č. 110/1953 a čl. 147 Ústavy 9.mája na československý štát - ONV, odbor školstva a kultúry v Čadci.

Z diskusie v národnej rade k tomuto návrhu zákona sa nedali vyvodit' žiadne relevantné poznatky pre rozhodovanie v tomto prípade. Ústavný súd vykonal dokazovanie obsahom záznamu tejto diskusie, ale k návrhu zákona odznela diskusia, v ktorej upozornil na možné právne problémy iba veľmi všeobecne jeden poslanec.

Ústavný súd požiadal predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o stanovisko podľa § 39 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“), ktorý v stanovisku uviedol:

„Odňatie nemožno spájať s prídavným menom nezákonné alebo protiprávne. Toto odňatie nemá nič spoločné s dobrovoľným prevodom majetku, takže je prirodzené, že sa majetok musí vrátiť pôvodnému vlastníkovi, t. j. Matici slovenskej. Je to síce v reštitučnom predpise neobvyklý spôsob, ale ním dal zákonodarca najavo, aký majetok v danej dobe považuje za vhodný vrátiť Matici slovenskej, ktorý jej bol po roku 1948 poštátnený. Reštitúcie sú iba deklaratórneho charakteru, predstavujú odstránenie protiprávnosti pri prechode vlastníctva, a to navrátením veci do pôvodného právneho vzťahu s účinkami ex tunc. Reštitúcia teda nie je núteným odňatím vlastníctva mestám.“

Vlastníkmi nehnuteľností uvedených v prílohe zákona boli podľa listov vlastníctva aktuálnych k 21. aprílu 1993 do jeho účinnosti mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto. Tieto obce sa stali vlastníkmi nehnuteľností na základe ustanovenia § 2 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej len „zákon o majetku obcí“) bez toho, aby sa vykonal nejaký právny úkon. Mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto len požiadali, ako to dokazujú listiny o žiadostiach, len o záznam účinkov citovaného zákona do príslušného katastra nehnuteľností.

Podľa názoru ústavného súdu je potrebné objasniť aj právny stav, ktorý tu existoval v čase, kedy majetok Matice slovenskej prešiel do vlastníctva štátu a Matici slovenskej zostalo iba právo správy tohto majetku, pretože do účinnosti zákona

o majetku obcí v pôvodnom znení bol vlastníkom nehnuteľností uvedených v prílohe zákona o vrátení majetku štát.

Vlastníctvo štátu vzniklo v dôsledku účinkov zákona Slovenskej národnej rady č. 4/1954 Zb. o Matici slovenskej, t. j. ex lege. Podľa § 1 citovaného zákona:

Matica slovenská splnila v živote slovenského národa významnú úlohu. Vznikla v dobe najťažšieho národného a sociálneho útlaku z túžob a obetí širokých ľudových vrstiev ako celonárodný spolok a stala sa všestranným svojpomocným strediskom kultúry ujarmeného národa. Oslobodením našej vlasti Sovietskou armádou v roku 1945 a historickým víťazstvom pracujúceho ľudu vo februári 1948 splnili sa odveké túžby ľudu, ktorý prevzal moc do svojich rúk a vytvoril všetky predpoklady pre všestranný mohutný kultúrny rozvoj. Preto v ľudovodemokratickom zriadení Matica slovenská a z jej iniciatívy založená Slovenská národná knižnica z vlastnej vôle menia sa na vedecký ústav, ktorý sa začleňuje medzi štátne kultúrne ustanovizne.

Podľa § 6 tohto zákona je Matica slovenská rozpočtovou organizáciou Povereníctva kultúry a podľa § 7 uvedeného zákona majetok doterajšej Matice slovenskej a Slovenskej národnej knižnice prechádza do vlastníctva štátu a dáva sa do správy Matice slovenskej.

Matica slovenská nakladala s týmto majetkom ako správca a prevádzala ho na ďalších správcoch (administratívna dohoda z 1. 8. 1955), resp. konala podľa § 6 ods. 3 vl. nariadenia č. 110/1953 Zb., ktoré uložilo rozpočtovým organizáciám povinnosť dbať o poriadok vo verejných knihách, najmä aby bol v nich zapísaný ako vlastník československý štát a vyznačená jej správa. Tieto úkony Matice slovenskej nemali žiaden význam pre vlastnícke právo štátu.

Podľa názoru ústavného súdu z týchto úkonov MS ako správcu majetku štátu nie je možné vyvodiť žiadne dôsledky pre existenciu vlastníckeho práva štátu k nehnuteľnostiam, ktoré sú uvedené v prílohe zákona o vrátení majetku. Toto vlastnícke právo štátu zaniklo až prijatím a účinnosťou zákona o majetku obcí.

Ku nehnuteľnostiam, ktoré sú uvedené v prílohe k zákonu o vrátení majetku, prešlo však vlastnícke právo na štát priamo zo zákona (ex lege). K prechodu

vlastníctva teda nedošlo žiadnym právnym úkonom (zmluvou) alebo aktom aplikácie práva (administratívne rozhodnutie).

III.

Východiská na rozhodovanie

1. Napadnutý zákon o vrátení majetku je nesporne právnym predpisom, ktorý oprávňuje na reštitúciu nehnuteľností (nie je podstatné koľkých) jednu právnickú osobu. Záver o tom, že ide o reštitučný zákon, sa opiera o text § 1 zákona, ktorým sa Matici slovenskej vracia majetok, a vychádza sa z toho, že tento majetok bol Matici slovenskej odňatý.

Vrátenie majetku po jeho odňatí jeho pôvodným vlastníkom je základom koncepcie reštitúcií, ku ktorým dochádzalo v bývalej Českej a Slovenskej Federatívnej Republike aj v Slovenskej republike v rokoch 1990 až 1992.

V ustanovení § 2 zákona o vrátení majetku je však obsiahnuté pravidlo správania sa, ktoré vo svojich dôsledkoch znamená odňatie vlastníctva proti vôli toho, kto toto vlastníctvo dobromyseľne nadobudol aj užíval, pretože znie:

„Nehnutel'ný majetok uvedený v prílohe tohto zákona sa vyhlasuje ku dňu nadobudnutia účinnosti tohto zákona za vlastníctvo Matice slovenskej.“

Toto ustanovenie priamo zo zákona mení subjekty vlastníckeho práva. Bez splnenia akýchkoľvek ďalších predpokladov vyhlasuje Maticu slovenskú za vlastníka nehnuteľností a pozbavuje vlastníckeho práva tretie osoby (mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto). A to je podľa názoru ústavného súdu podstata a cieľ vyvlastnenia.

V tejto súvislosti považuje ústavný súd za významné uviesť, že vyvlastnenie a konfiškácia sú právne inštitúty, ktoré teoreticky, ale aj podľa judikatúry európskych súdnych orgánov sú identické z hľadiska podstaty a účinkov na vlastníctvo (vlastnícke právo).

2. Z listov vlastníctva, ktoré boli aktuálne ku dňu účinnosti zákona o vrátení majetku, t. j. k 21. aprílu 1993, vyplýva, že vlastníkmí nehnuteľností uvedených v prílohe citovaného zákona boli mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto. To napokon potvrdzuje aj obsah prílohy tohto zákona, kde sa konštatuje tento vlastnícky stav. Ústavný súd nezistil žiadnu právnu skutočnosť, ktorá by spochybnila vlastnícke práva týchto jednotiek územnej samosprávy, a ani zástupca národnej rady neuviedol žiadny relevantný dôkaz, ktorý by toto vlastnícke právo mohol spochybniť (§ 31a ods. 2 zákona o ústavnom súde, § 120 ods. 1 OSP).

Mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto sa stali vlastníkmí týchto nehnuteľností na základe ustanovenia § 2 ods. 1 zákona. o majetku obcí v pôvodnom znení, ktoré upravovalo, za splnenia zákonných predpokladov, ex lege prechod vlastníckeho práva zo štátu na obce. Tieto predpoklady boli splnené, a preto sa uvedené jednotky územnej samosprávy stali vlastníkmí nehnuteľností uvedených v prílohe k zákonu o vrátení majetku.

Ku dňu účinnosti zákona teda boli vlastníkmí nehnuteľností, ktoré sú uvedené v prílohe zákona o vrátení majetku, jednotky územnej samosprávy, ktoré nemožno stotožniť so štátom. Vlastnícke právo týchto jednotiek územnej samosprávy požíva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy rovnakú úroveň ochrany ako vlastníctvo každej inej osoby. Túto skutočnosť potvrdzuje dnes už konštantná judikatúra ústavného súdu (PL. ÚS 38/95, I. ÚS 128/95).

Vlastníci majetku uvedeného v prílohe zákona o vrátení majetku sa nimi stali na základe výslovného znenia § 2 ods. 1 zákona o majetku obcí v pôvodnom znení. Tento zákon bol prijatý v roku 1991, ktorý nemožno zaradiť do tzv. obdobia neslobody, a tento rok sa nenachádza v žiadnom reštitučnom predpise ako obdobie, v ktorom ešte dochádzalo k porušovaniu princípov demokratického a právneho štátu. V tejto spojitosti treba uviesť, že ku dňu prijatia zákona o majetku obcí bol účinný ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd. Tento ústavný zákon vytvoril základy nových ústavných pomerov, ktoré už nevykazovali znaky porušovania princípov právneho štátu.

Podľa názoru ústavného súdu nie je bez významu ani to, že štát sa nestal vlastníkom nehnuteľností uvedených v prílohe zákona o vrátení majetku na základe administratívnej dohody, resp. na základe § 6 ods. 3 vládneho nariadenia č. 110/1953 Zb., ktoré uložilo rozpočtovým organizáciám povinnosť dbať o poriadok vo verejných knihách, najmä aby bol v nich zapísaný ako vlastník československý štát a vyznačená jej správa, tak ako sa tvrdilo v dôvodovej správe k zákonu o vrátení majetku. Podľa § 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 4/1954 Zb. o Matici slovenskej sa stala totiž Matica slovenská rozpočtovou organizáciou Povereníctva kultúry a podľa § 7 citovaného zákona jej majetok z tohto dôvodu (a len z tohto dôvodu) prešiel na štát, takže iné riešenie ako zápis jej majetku na štát sa nemohol ani nepredpokladať.

V dôsledku týchto všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon č. 4/1954 Zb. a vládneho nariadenia č. 110/1953 Zb.) a nimi predpísaných úkonov prevodov správy Matica slovenská stratila spolkový charakter a stala sa rozpočtovou organizáciou pri ústrednom orgáne štátnej správy (Povereníctvo kultúry), došlo aj k tomu, že sa mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto stali vlastníkami nehnuteľností uvedených v prílohe zákona podľa § 2 ods. 1 zákona o majetku obcí bez toho, aby sa vykonali relevantné právne úkony. Tento spôsob nadobudnutia majetku uvedeného v prílohe zákona o vrátení majetku mestom Čadca a mestskou časťou Bratislava - Staré Mesto v spojitosti s citovanými všeobecne záväznými právnymi predpismi z rokov 1953 až 1954 nemožno kvalifikovať ako spôsob, pri ktorom by boli tieto jednotky územnej samosprávy osobitne, podstatou predchádzajúceho režimu, zvýhodnené pri nadobudnutí majetku štátu.

Z uvedeného ústavný súd uzaviera, že obsah zákona o vrátení majetku porušil princíp právnej istoty a s ním spojenú ochranu dobromyseľne nadobudnutých práv, ktorý sa vyvodzuje z čl. 1 ústavy. Ústavný súd tu poukazuje na svoju konštantnú judikatúru, v ktorej sa princíp právnej istoty zdôrazňuje ako komponent právneho štátu (PL. ÚS 16/95, II. ÚS 22/95, II. ÚS 48/97, I. ÚS 3/98). Zákonodarca ešte v roku 1993 však využil metódu reštitúcie, aby priamo zákonom zmenil vlastnícke vzťahy. Prijal takýto zákon bez toho, aby uvážil, že takýmto zákonom sa umožňuje, aby k zmenám vlastníckych vzťahov a reštitúciám dochádzalo bez akéhokoľvek časového a vecného obmedzenia, napriek tomu, že v roku 1993 mohlo dôjsť k nútenej zmene vlastníckych

vzťahov výlučne za splnenia predpokladov uvedených v čl. 20 ods. 4 ústavy, t. j. vyvlastnením.

Na tomto mieste považuje ústavný súd za potrebné vyrovnať sa s argumentom zástupcu národnej rady, podľa ktorého v prípade zákona o vrátení majetku reštitučný dôvod možno vyvodit' priamo z čl. 1 ústavy. Podľa zástupcu národnej rady preto čl. 1 ústavy postačuje na to, aby národná rada zvolila akýkoľvek spôsob a rozsah reštitúcie bez prípadnej spojitosti s čl. 20 ústavy a s inými článkami ústavy.

Ústavný súd síce uznáva, že zákonodarca môže uplatniť svoje zákonodarné oprávnenia autonómne, suverénne, ale na druhej strane táto suverenita má limit v nevyhnutnosti ochrany základných práv a slobôd. Tento limit bol prekročený tak, že zákonodarca vychádzajúc zo svojej suverénnej pozície prijal zákon o vrátení majetku, ktorý, okrem dovolenej a od úvahy zákonodarcu závislej reštitúcie, obsahuje aj normu porušujúcu právo obsiahnuté v čl. 20 ústavy.

Ustanovenie § 1 zákona o vrátení majetku je totiž reštitučnou normou, ktorá by mohla byť akceptovaná so zreteľom na čl. 1 ústavy, ale účel reštitúcie sa dosiahol až znením § 2 citovaného zákona, t. j. vyvlastnením. Na vyvlastnenie však neboli splnené ústavné predpoklady uvedené v čl. 20 ods. 4 ústavy.

K tejto otázke považuje ústavný súd za potrebné pripomenúť, že už v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 19/98 bol vyslovený právny názor, podľa ktorého:

„Ak zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s inými ustanoveniami ústavy, poruší tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Národná rada ako zákonodarný orgán je viazaná kritériami ústavnosti v rovnakej miere ako ostatné orgány verejnej moci v Slovenskej republike. Pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať zákon, pokiaľ ním neprekročí ústavou daný rámec.“

Tento právny názor ústavného súdu bol potvrdený aj v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 15/98, kde bolo uvedené:

„Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú

právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy.“

Z týchto dôvodov nebolo možné zohľadniť námietku zástupcu národnej rady, ktorej obsah oddeľoval čl. 1 ústavy od čl. 20 ústavy ako článku, ktorý sa má vykladať samostatne, bez vnútornej spojitosti a bez vzájomnej závislosti. Ústavný súd takúto interpretáciu nepovažuje za súladnú s ústavnými pomermi v Slovenskej republike a uzaviera, že čl. 1 ústavy, ktorý ustanovuje, že Slovenská republika je právny štát, nedovoľuje zákonodarcovi (parlamentu) konať a prijímať zákony bez ohľadu na ďalšie články ústavy, najmä tie, ktoré upravujú ľudské práva a základné slobody.

3. Ústavný súd považuje za potrebné sa v tejto spojitosti venovať aj ústavným limitom vyvlastnenia, ktoré sú ustanovené v čl. 20 ods. 4 ústavy. K otázke vyvlastnenia a jeho limitov ústavný súd už zaujal stanovisko, ktoré má základný význam (nález sp. zn. PL. ÚS 38/95):

„Každý má právo vlastníť majetok, ktorý Ústavou Slovenskej republiky alebo zákonom nie je z jeho vlastníctva vylúčený.

Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.“

Z odôvodnenia tohto rozhodnutia možno uviesť:

Uvedené ustanovenie ústavy predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949 v znení neskorších predpisov: „Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia.“), ale výlučne na základe zákona.

Z uvedeného vyplýva, že národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle ústavy oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo. Čl. 20 ods. 4 ústavy však určuje,

že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona.

Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 ústavy) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu. Takýmito zákonmi v právnom poriadku Slovenskej republiky je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ako aj zákon č. 40/1961 Zb. o obrane Československej socialistickej republiky v znení neskorších predpisov.

K porušeniu čl. 20 ods. 4 ústavy by preto mohlo dôjsť len vtedy, ak takýto zákon národnej rady nespĺňa podmienky tohto článku (alebo aspoň niektoré z nich).

Ústavné limity určené pre vyvlastnenie dovoľujú národnej rade len prijať zákon, ktorý by upravil jeho zákonné predpoklady. Splnenie týchto predpokladov však musí byť preskúmateľné v konaní, zaručujúcim ich objektívne posúdenie. Toto konanie je zásadne administratívne, t. j. patrí do výkonnej moci, ale v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy je zákonnosť tohto konania preskúmateľná aj súdnou mocou, pretože vyvlastnenie sa týka základného práva (vlastníckeho práva).

Ústava však vymedzuje rozličnú funkciu zákonov národnej rady vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 je národná rada oprávnená zákonom priamo stanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy), čl. 20 ods. 4 ústavy ukladá zákonu národnej rady inú úlohu.

V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych

vlastníkov za podmienok určených zákonom. Na takýto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia).

A tu prichodí uviesť, že zákon o vrátení majetku neobsahuje vymedzenie žiadneho z týchto predpokladov. Národná rada priamo vyhlásila prechod vlastníckeho práva z tretích osôb (nie zo štátu) na Maticu slovenskú, t. j. spojila v zákone výkon zákonodarnej moci s atribútmi výkonnej moci, ba aj súdnej moci. Mesto Čadca a mestská časť Bratislava - Staré Mesto sa podľa tohto zákona nemohli brániť v žiadnom konaní. Absentovala aj možnosť administratívneho konania, a preto aj možnosť súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Národná rada takto automaticky obnovila vlastnícke práva Matice slovenskej bez toho, aby doterajším vlastníkom umožnili v zákonom upravenom postupe brániť svoje vlastnícke práva.

IV.

Záver

Z právnych úvah uvedených v časti III tohto rozhodnutia ústavný súd uzaviera, že Národná rada Slovenskej republiky prijatím zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej:

1. Rozhodla síce v súlade so svojím výlučným postavením jediného zákonodarného zboru Slovenskej republiky, ale prijatie zákona o vrátení majetku sprevádzalo porušenie princípu právnej istoty a s ním spojenej ochrany dobromyseľne nadobudnutých práv (vlastníckeho práva), ktorý možno vyvodit' z čl. 1 ústavy ako jeden z princíпов právneho štátu.

2. Zrušila (odňala) základné právo - vlastnícke právo dvom právnickým osobám bez toho, aby rešpektovala ústavné limity na vyvlastnenie uvedené v čl. 20 ods. 4 ústavy. Národná rada takýmto spôsobom reštitúcie majetku konala v rozpore s obsahmi čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy.

Aj pre mesto Čadca a mestskú časť Bratislava - Staré Mesto platí, že ich vlastnícke právo je neodňateľné a nezrušiteľné bez toho, aby sa nedodržel postup ustanovený ústavou (čl. 20 ods. 4). Toto základné právo sa im zaručuje ako každej inej osobe (čl. 12 ods. 2 ústavy sa základné práva zaručujú všetkým). Ak národná rada mienila upraviť medze základného práva - vlastníckeho práva uvedených jednotiek územnej samosprávy, mala rešpektovať všetky predpoklady ustanovené v čl. 20 ods. 4 ústavy, k čomu podľa názoru ústavného súdu nedošlo.

Podstatou a zmyslom vyvlastnenia však podľa názoru ústavného súdu nemôže byť reštitúcia majetku, pretože nie je prípustné obmedziť základné právo len za cieľom (reštitúcia), ktorý sa môže a musí dosiahnuť inými právnymi prostriedkami umožňujúcimi povinným osobám sa brániť proti dôsledkom reštitúcie.

3. Porušila ústavnú zásadu rovnakej ochrany vlastníckeho práva, pretože právnické osoby, ktorým sa vlastnícke právo odňalo zákonom o vrátení majetku nemali, oproti iným vlastníkom, ktorým sa ruší (odníma) vlastnícke právo, žiadnu efektívnu možnosť brániť sa proti tomu, aby ich majetok prešiel do vlastníctva tretej osoby, s ktorou nemali tieto právnické osoby žiadne právne a faktické vzťahy. Takéto obmedzenie tiež nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 ani s čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy.

4. Prisvojila si aj oprávnenia (atribúty) prislúchajúce výkonnej moci a súdnej moci, resp. znemožnila uplatnenie výkonnej moci, prípadne súdnej moci v procese vrátenia majetku Matici slovenskej. Národná rada nerešpektovala ani to, že nešlo o majetok patriaci štátu. Takýto postup dovoľuje záver o rozpore zákona o vrátení majetku s čl. 2 ods. 2 ústavy.

5. Zjavne neakceptovala príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy, ktoré vecne súviseli s obsahom zákona o vrátení majetku. Tieto príkazy (limity) je však potrebné rešpektovať pri prijímaní každého zákona národnej rady, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa len mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov. Aj preto národná rada pri prijímaní zákona o vrátení majetku konala v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy.

V.

Právne závery uvedené v časti IV tohto nálezu viedli ústavný súd k zisteniu (§ 41 ods. 1 zákona o ústavnom súde), že medzi zákonom Národnej rady Slovenskej republiky z 21. apríla 1993 č. 107/1993 Z. z. o vrátení majetku Matici slovenskej a čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy je nesúladi. Preto ústavný súd rozhodol tak, ako je to uvedené vo výroku tohto nálezu.

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

V Košiciach 4. júla 2000

Ján Mazák, v. r.
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky

