



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 25/00

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Juraja Babjaka, Eduarda Bárányu, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Jána Klučku, Lajosa Mészároša, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. T. Š., a o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 3, § 3a ods. 1 až 5, § 15a, §15b a § 15c zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 1 až 4, čl. 20 ods. 1, 3 a 4, čl. 46 ods. 1, čl. 141 ods. 1 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej Ing. Ľ. A., poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na ústnom pojednávaní konanom 17. januára 2002 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 15a, § 15b a § 15c zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže v znení neskorších predpisov **n i e s ú** v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 46 ods. 1 a s čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhom nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania a stanoviská k návrhu

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. septembra 2000 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „návrh skupiny poslancov“) na začatie konania o súlade čl. I bodu 4 zákona č. 220/2000 Z. z. (ďalej len „druhá novela“), ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže (ďalej len „zákon o Fonde detí a mládeže“) v znení zákona č. 378/1998 Z. z. (ďalej len „prvá novela“) s čl. 1 (po nadobudnutí účinnosti novely Ústavy Slovenskej republiky s čl. 1 ods. 1), čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 3, čl. 141 ods. 1 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Návrhom skupina poslancov namietala nesúlad § 15a, § 15b a § 15c druhej novely s čl. 1 ústavy (princíp del'by moci, princíp právnej istoty a zákazu spätného pôsobenia právnych noriem, kvalita prijímania právnych predpisov a ich bezrozporná aplikovateľnosť).

Podľa návrhu skupiny poslancov vo vzťahu k čl. 2 ods. 2 Národná rada Slovenskej republiky nekonala v medziach ústavy, keď sa uzniesla na takých ustanoveniach zákona (označené § 15a, § 15b a § 15c druhej novely), ktorými odňala právomoc inému orgánu priznanú tomuto orgánu ústavou (substituovala zákonodarnou činnosťou rozhodovaciu činnosť súdu). Zástupca navrhovateľov sa domnieva, že obdobné argumenty platia aj vo vzťahu k čl. 141 ods. 1 a čl. 142 ods. 2 ústavy.

Na základe argumentácie o kvalite právnej normy sa v návrhu skupiny poslancov tvrdí, že právna norma, ktorá predstavuje reálne nebezpečenstvo poškodenia práv jedného z účastníkov upravených vzťahov nie je v súlade s čl. 20 ods. 3 ústavy.

V návrhu skupiny poslancov sa žiada, aby ústavný súd vydal takýto nález: „Článok I. bod 4 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže v znení zákona č. 378/1998 Z. z. nie je v súlade s článkami 1, 2 ods. 2, 20 ods. 3, 141 ods. 1 a 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky“.

Zástupca skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) súčasne predložil žiadosť, aby „Ústavný súd v zmysle § 26 zák. č. 38/1993 Z. z. považoval vec za naliehavú,“ pretože „po uplynutí v napadnutých ustanoveniach určených lehôt môže dôjsť k situáciám, ústiacim do súdnych sporov“.

Taktiež predložil žiadosť (doplnenú o stanovisko doručené ústavnému súdu 11. októbra 2000), aby „Ústavný súd s poukazom na § 31a ods. 2 citovaného zákona vydal predbežné opatrenie, ktorým podľa § 76 ods. 1 písm. e), ods. 2 O. s. p. uloží Fondu detí a mládeže nenakladať s právom, vyplývajúcim mu z ustanovenia § 15a ods. 2 zákona č. 220/2000 Z. z.“

Ústavný súd návrh skupiny poslancov na začatie konania o súlade právnych predpisov predbežne prerokoval a 12. októbra 2000 ho v navrhovanom rozsahu namietaného nesúladu prijal na ďalšie konanie. Súčasne nevyhovel návrhu skupiny poslancov na vydanie predbežného opatrenia a vyslovil záver, že „povaha konania o súlade právnych predpisov vylučuje primerané použitie ustanovenia § 76 ods. 1 písm. e) a § 76 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku“.

Ústavný súd ďalej konštatoval, že vec, ktorej sa návrh týka, nepovažuje za naliehavú v zmysle § 26 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“).

Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie zástupca skupiny poslancov na výzvu ústavného súdu z 24. októbra 2000 odpovedal 2. novembra 2000, že trvá na ústnom pojednávaní. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky na výzvu ústavného súdu z 24. októbra 2000 reagoval 9. novembra 2000 s tým, že na ústnom pojednávaní netrvá. V odpovedi na výzvu súčasne oznámil, že sa „rozhodol nepredkladať k predmetnému návrhu stanovisko“.

Ústavnému súdu bol ďalej 16. novembra 2000 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „návrh generálneho prokurátora“) na začatie konania o súlade ustanovení § 3, § 3a ods. 1 až 5, § 15a, § 15b a § 15c zákona o Fonde detí a mládeže s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 a s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

Podľa generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) ustanovenia § 15a, § 15b a § 15c v spojení s ustanovením § 3a ods. 1 až 3 zákona o Fonde detí a mládeže nie sú v súlade s čl. 1 ústavy, pretože pôsobia retroaktívne voči právnym vzťahom založeným zmluvami uzavretými pred 21. júlom 2001 (ustanovujú subjektom súkromnoprávných zmlúv povinnosti, ktoré tieto subjekty v čase uzatvárania týchto zmlúv nemali, pričom od splnenia týchto povinností závisí ďalšia existencia ich legálne a dobromyseľne nadobudnutých práv), kedy nadobudla účinnosť druhá novela zákona o Fonde detí a mládeže.

S princípom právneho štátu sa pre svoju zrejmu nejasnosť a nezrozumiteľnosť dostali do rozporu aj ustanovenia § 15a ods. 2 a ustanovenia § 3 a § 3a ods. 1 až 5 zákona o Fonde detí a mládeže. Namietané ustanovenia uvedené v petite sú v rozpore aj s princípom generality, ktorý je súčasťou princípu právneho štátu, pretože sa vzťahujú na vopred známe jednotlivé nájomné zmluvy a zmluvy o výpožičke.

Generálny prokurátor ďalej tvrdí, že hlavným cieľom a účelom druhej novely zákona o Fonde detí a mládeže je odňať legálnym spôsobom nadobudnuté práva účastníkom súkromnoprávných zmlúv stanovením podmienok, ktorých splnenie ako aj nesplnenie zhoršuje postavenie jednej zo zmluvných strán (nájomcov a vypožičiavateľov) a zlepšuje právne postavenie druhej zmluvnej strany (Fondu detí a mládeže), čím sa tieto ustanovenia dostali do rozporu čl. 12 ods. 1 ústavy.

Podľa generálneho prokurátora tým, že pre Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) nie sú stanovené jasné kritériá, podľa ktorých by sa malo pri preskúvaní zmlúv a rozhodovaní o ich schválení postupovať, sa ministerstvu znemožňuje výkon takejto činnosti vôbec, keďže nie je zákonom ustanovený rozsah ani spôsob činnosti ministerstva. Táto situácia má za následok zánik všetkých zmlúv podliehajúcich súhlasu ministerstva. Za súčasného právneho stavu ministerstvo ani pro futuro nemôže zmluvy preskúmať ani schvaľovať, čím sa de facto znemožňuje uzavretie určitého druhu zmlúv bez ohľadu na vôľu zmluvných strán a bez ohľadu na to, že samotný zákon ich účinné uzavretie (po predchádzajúcom schválení ministerstvom) predvída. Tento nedostatok zapríčiňuje nesúlad § 3a ods. 1 s čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 12 ods. 1 ústavy, keďže zvyhodňuje buď štát ako vlastníka majetku, alebo Fond detí a mládeže, alebo oba tieto subjekty, oproti ich zmluvným partnerom (nájomcom a vypožičiavateľom).

Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenie zákona o Fonde detí a mládeže neuznávajú oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi, ktoré vznikli lege artis pred 21. júlom 2000, dochádza podľa generálneho prokurátora k vzniku zákonného obmedzenia, ktoré vecne nespĺňa podmienky uvedené v čl. 13 ods. 4 ústavy, čo zakladá ich nesúlad s týmto ústavným článkom.

Napadnuté ustanovenia zákona o Fonde detí a mládeže (§ 15a ods. 3 a § 15b ods. 2) nie sú v súlade ani s ustanovením čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, pretože „v rozpore s ústavou ustanovenými podmienkami vyvlastňujú a nútene obmedzujú vlastnícke právo nájomcov a vypožičiavateľov. Navyše zákon znevýhodňuje právne postavenie nájomcov

a vypožičiavateľov a naopak zvýhodňuje právne postavenie fondu oproti právnemu stavu existujúcemu v čase uzavretia predmetných zmlúv. V ustanovení § 15a ods. 3 a 15b ods. 2 zákon ustanovuje podmienky náhrady zhodnotenia alebo opravy majetku fondu, ktoré sú zásadne odlišné od podmienok, ktoré ustanovuje Občiansky zákonník a ktoré pre účastníkov predmetných zmlúv platili pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona. Na základe § 15a ods. 3 a § 15b ods. 2 zákona o Fonde detí a mládeže dôjde v rozpore s čl. 20 ods. 4, čl. 13 ods. 2, 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky k vyvlastneniu a nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva konkrétnych nájomcov a vypožičiavateľov“.

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd vydal takýto nález: „Ustanovenia § 3, § 3a ods. 1, ods. 2, ods. 3, ods. 4, ods. 5, § 15a, § 15b, § 15c zákona NR SR č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13, čl. 20 ods. 1, 4 ústavy.“

V súvislosti s konaním o návrhu skupiny poslancov ústavný súd listom z 28. novembra 2000 vyžiadal od Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky pôvodnú dôvodovú správu k zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže, ktorá mu bola doručená 7. decembra 2000.

Ústavný súd prijal návrh generálneho prokurátora na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie 7. decembra 2000 a súčasne ho spojil s návrhom skupiny poslancov vo veci PL. ÚS 25/00 s tým, že spojená vec sa ďalej viedla pod sp. zn. PL. ÚS 25/00.

Generálny prokurátor v odpovedi na výzvu ústavného súdu 10. januára 2001 uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „predseda národnej rady“) požiadal predsedu ústavného súdu o predĺženie lehoty stanovenej na zaslanie stanoviska z dôvodu, že „pre krátkosť času nemohli byť všetky aspekty vyjadrenia posúdené“. Predseda ústavného súdu súhlasil s predĺžením tejto lehoty do 28. februára 2001. V liste doručenom ústavnému súdu 15. februára 2001 sa predseda národnej rady k návrhu generálneho prokurátora vyjadril takto: „Oznamujem, že

zohľadňujúc uznesenie Ústavnoprávneho výboru Národnej rady Slovenskej republiky z 9. februára 2001, nebudem predkladať stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky. V danej súvislosti dávam však do pozornosti vyjadrenie Fondu detí a mládeže z 22. januára 2001 k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a k návrhu generálneho prokurátora, ktoré vo fotokópii prikladám“.

Súčasne predseda národnej rady oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní.

Zástupca skupiny poslancov 18. júla 2001 doručil ústavnému súdu „Žiadosť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky o pozastavenie účinnosti ust. napadnutého zákona v konaní č. PL. ÚS 25/00 podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy SR“.

Ústavný súd listom z 19. júla 2001 vyžiadal od riaditeľky Fondu detí a mládeže Štatút fondu detí a mládeže, ktorý mu bol doručený 9. augusta 2001.

Ústavný súd prerokoval návrh skupiny poslancov z 18. júla 2001 o pozastavenie účinnosti niektorých ustanovení napadnutého zákona 22. októbra 2001 a rozhodol, že návrhu skupiny poslancov o pozastavenie účinnosti ustanovení § 15a, § 15b a § 15c zákona o Fonde detí a mládeže nevyhovuje.

Nakoľko zástupca skupiny poslancov v tejto veci trval na ústnom pojednávaní, ústavný súd nariadil jeho konanie 5. decembra 2001. Na tomto ústnom pojednávaní zástupca skupiny poslancov okrem už napadnutých ustanovení doplnil návrh tak, aby ústavný súd rozhodol aj o nesúlade namietaných ustanovení zákona o Fonde detí a mládeže aj s čl. 46 ods. 1 ústavy v spojitosti s čl. 12 ods. 1 a 13 ods. 2 ústavy a s čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Poverený zástupca generálneho prokurátora poukázal na porušenie čl. 1 ústavy a spolu so zástupcom skupiny poslancov upresnili, že majú na zreteli neprípustnú kombináciu (prelínanie) pravej a nepravej retroaktivity.

II.

Východiská na rozhodovanie

Predložený návrh zákona o Fonde detí a mládeže vychádzal z ústavného zákona č. 497/1990 Zb. o navrátení majetku Socialistického zväzu mládeže ľudu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorý zostal v platnosti v zmysle čl. 152 ústavy a bol prijatý 15. júla 1993, pričom účinnosť nadobudol 1. septembra 1993.

Základom koncepcie návrhu zákona bolo prevzatie majetku, ktorý prešiel do vlastníctva Slovenskej republiky. Fond detí a mládeže mal plniť obdobnú funkciu ako iné majetkové fondy s tým, že pôjde o trvalú správu zvereného majetku.

Do dňa prijatia návrhu generálneho prokurátora a spojenia oboch návrhov Národná rada Slovenskej republiky prijala dve novelizácie tohto zákona:

1. Prvá novela zákona o Fonde detí a mládeže sa týkala predovšetkým vytvorenia a statusu Rady Fondu. Zmeny, ktoré vyplynuli z tejto novely nie sú predmetom ani jedného z posudzovaných návrhov.

2. Druhá novela zákona o Fonde detí a mládeže bola prijatá 21. júna 2000 a nadobudla účinnosť 21. júla 2000.

Z dôvodovej správy k návrhu druhej novely zákona o Fonde detí a mládeže (parlamentná tlač č. 528/2000) vyplýva, že „Cieľom navrhovanej právnej úpravy je zakotviť aspoň minimálne zákonné pravidlá pre nakladanie so značným majetkom štátu, ktorý spravuje Fond detí a mládeže ako právnická osoba zriadená zákonom do doby, dokedy bude vykonaná komplexná právna úprava. Zákon doteraz neupravoval osobitné ustanovenia hospodárenia s takýmto majetkom štátu v správe, hoci je dnes viac ako zrejmé, že je nevyhnutné vo verejnom záujme ochrany majetku štátu zakotviť presné a jasné pravidlá pre nakladanie s majetkom štátu spravovaným právnickými a fyzickými osobami“.

Podľa zákonodarcu „dôsledky absencie takejto právnej úpravy ohrozujú fungovanie, a samotnú existenciu Fondu a plnenie jeho úloh v oblasti podpory činnosti v prospech detí a mládeže, nakoľko prenajímanie nehnuteľností je hlavným zdrojom príjmov Fondu. Aby bola dosiahnutá potrebná efektívnosť právnej úpravy, navrhuje sa, aby bolo povinnosťou účastníkov zmlúv, dať ich do súladu s novoprijatou právnou úpravou rovnakým spôsobom, ako sa to stalo v už prijatej novele zákona o správe majetku štátu, v zákone č. 72/1999 Z. z.“.

Všeobecná časť dôvodovej správy obsahuje aj tieto zdôvodnenia: „Podstata činnosti Fondu detí a mládeže spočíva najmä v prenajímaní majetku rozličným fyzickým a právnickým osobám, pričom príjmy z prenájmu majetku tvoria najväčšiu a rozhodujúcu časť z celkových príjmov. Prax bola taká, že Fond prenajal nehnuteľnosť, alebo nebytový priestor za mimoriadne nízku sumu, s tým, že nájomca mohol majetok prenechať inému do podnájmu. Jeho príjmy z podnájomných zmlúv pritom mnohonásobne prevyšovali nájomné. Fond pritom spravidla ešte hradil náklady na opravy a úpravy prenajatého majetku, znášal daň z nehnuteľností a pod. Okrem toho aj v takmer každej zmluve upravené predkupné právo nájomcu na predmet nájmu, nezriedka je predmet nájmu zaťažený vecnými bremenami. Uzatvárali sa nájomné zmluvy na neúmerne dlhé časové obdobie (rádovo 20 rokov), čím fond detí a mládeže, stratil kontrolu nad prenajatým majetkom.

Zákon v doterajšom znení problematiku prenájmu majetku štátu dostatočne podrobne neupravoval, v podstate odkazoval na štatút. Tento však nie je zákonom a ani všeobecne záväzným právnym predpisom, takže následky jeho porušenia nemohli byť sankcionované neplatnosťou právnych úkonov podľa § 39 Občianskeho zákonníka, a okrem toho štatút takúto úpravu ani neobsahoval.

Javí sa preto ako nevyhnutné predchádzať takýmto paradoxným situáciám, a upraviť spravovanie majetku štátu v zákone s tým, že s porušením zákona sú spojené dôsledky neplatnosti právnych úkonov. Za účelom čo najväčšej transparentnosti a kontrolovateľnosti nakladania s majetkom štátu navrhuje sa úplne vylúčiť možnosť dať majetok do podnájmu,

alebo ďalšej výpožičky a uzatvorenie zmluvy na dobu neurčitú alebo na viac ako 5 rokov viazať na súhlas Ministerstva financií SR.“

Dôvodová správa k bodu č. 2, t. j. k § 15a, § 15b a § 15c znie:

„Navrhované prechodné opatrenia sú nevyhnutne potrebné na dosiahnutie účelu predkladanej novely, t. j. stanoviť presné a jasné pravidlá pre správu majetku štátu fondom, resp. pre nakladanie s majetkom fondu spoločnosťami, v ktorých má fond majetkovú účasť postačujúcu na ovládanie tejto spoločnosti a zakotviť možnosť kontroly. Je nevyhnutné prijať jednoznačnú úpravu v prechodných a záverečných ustanoveniach preto, aby sa vylúčila podľa možnosti akákoľvek možnosť vzniku súdnych sporov, ktoré by boli nielen neúmerne drahé, ale aj dlhé, čo iste nie je v súlade s požiadavkou na zákonodarcu, aby prijímal presné a určité právne predpisy na zabezpečenie právnej istoty (čl. 1 Ústavy SR).“

„Majetok fondu je prenajatý na rádovo dve desiatky rokov, čo znamená, že v prípade, ak by sa nezasiahlo do v súčasnosti platných zmlúv, účel zákona by sa podarilo realizovať až v horizonte roku 2019. Tento cieľ by sa minul účinkom aj vtedy, ak by zákonná úprava poskytovala možnosť vzniku súdnych sporov, rádovo trvajúcich 5 a viac rokov. Preto je cieľom ustanovení § 15a až 15c zakotviť presné a jasné pravidlá, aby bol cieľ novely dosiahnutý v čo najkratšom čase a efektívne. Navrhovaná úprava je potrebná aj na dosiahnutie rovnosti medzi doterajšími užívateľmi majetku štátu v správe Fondu... a tými, ktorí uzatvoria zmluvu až po účinnosti novely. Rešpektuje sa právna istota, nakoľko pôsobí výlučne pro futuro a dáva dostatočný časový priestor účastníkom zmlúv, aby dali zmluvy do súladu so zákonom“.

Návrh skupiny poslancov na vydanie druhej novely zákona o Fonde detí a mládeže bol rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky z 12. júna 2000 vrátený na prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky. Vo svojom rozhodnutí prezident Slovenskej republiky poukázal na neústavnú retroaktivitu ustanovení § 15a, § 15b a § 15c tejto novely. Návrh prezidenta Slovenskej republiky podporil Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh na vypustenie čl. I bodu č. 4 (ustanovenia § 15a, § 15b a § 15c)

druhej novely zákona o Fonde detí a mládeže však v hlasovaní 21. júna 2000 nezískal potrebnú väčšinu a týmto dňom bol prijatý.

Rozsah napadnutej právnej úpravy

Podľa § 3a ods. 1 až 5 zákona o Fonde detí a mládeže:

„(1) Fond môže majetok fondu prenechať do nájmu alebo prenechať do výpožičky. Na platnosť nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke sa vyžaduje súhlas Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ak sa zmluvou prenecháva majetok fondu na čas dlhší ako päť rokov alebo ak je dohodnuté právo na predĺženie času, na ktorý sa nájom majetku fondu dohodol, alebo času, na ktorý sa majetok fondu zapožičal, umožňujúce trvanie užívania majetku fondu viac ako päť rokov. Fond môže majetok fondu vypožičať len na zdravotné, charitatívne, sociálne, športové, kultúrne a vzdelávacie účely.

(2) Nájomca ani vypožičiavateľ nie je oprávnený prenechať predmet nájmu do podnájmu alebo do výpožičky. Ak nájomca alebo vypožičiavateľ prenechal majetok fondu do nájmu, podnájmu alebo do výpožičky, je táto zmluva neplatná.

(3) Fond nie je oprávnený v nájomnej zmluve alebo v zmluve o výpožičke dohodnúť prednostné právo kúpy prenajatého majetku fondu alebo majetku fondu vo výpožičke ani dohodnúť zmluvnú pokutu v neprospech fondu ako vlastníka. Ak fond v nájomnej zmluve alebo v zmluve o výpožičke dohodne prednostné právo kúpy prenajatého majetku fondu alebo majetku fondu vo výpožičke alebo dohodne zmluvnú pokutu v neprospech fondu, je táto zmluva neplatná.

(4) Fond, nájomca a vypožičiavateľ nemôžu zriadiť záložné právo na majetok fondu ani tento majetok inak zaťažiť.

(5) Odseky 1, 2 a 3 sa vzťahujú aj na nakladanie s majetkom obchodných spoločností, v ktorých má fond majetkovú účasť vo výške 100 % na základnom imaní.“

Navrhovatelia namietajú aj nesúlاد ustanovení § 15a, § 15b a § 15c s označenými článkami ústavy.

Podľa § 15a:

„(1) Nájomné zmluvy a zmluvy o výpožičke uzavreté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sú účastníci zmluvy povinní dať do súladu s § 3a ods. 1, 2 a 3 do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona, inak tieto zmluvy zaniknú po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona.

(2) Nájomca alebo vypožičiavateľ je povinný prenajatý majetok fondu alebo majetok fondu vo výpožičke po uplynutí lehoty uvedenej v odseku 1 vypratať a vydať fondu. V prípade nesplnenia tejto povinnosti je povinný zaplatiť penále vo výške desaťnásobku mesačného nájomného za každý, aj začatý mesiac neoprávneného užívania prenajatého majetku fondu. Fond je oprávnený prenajatý majetok fondu alebo majetok fondu vo výpožičke vypratať na náklady nájomcu.

(3) V prípade zániku nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke je fond povinný nahradiť nájomcovi alebo vypožičiavateľovi sumu zodpovedajúcu nákladom na zhodnotenie alebo na opravu prenajatého majetku fondu alebo majetku fondu vo výpožičke, zníženú o výšku odpisov technického zhodnotenia, ktoré nájomca alebo vypožičiavateľ vykonal na vlastné náklady, ak fond s vynaložením nákladov súhlasil a na ich náhradu sa zaviazal, po vypratání a vydaní prenajatého majetku fondu alebo majetku fondu vo výpožičke, a to najneskôr do šiestich mesiacov od vypratania a vydania.“

Podľa § 15b:

„(1) Všetky nájomné zmluvy a zmluvy o výpožičke, ktoré ku dňu účinnosti tohto zákona majú trvať viac ako päť rokov, podliehajú súhlasu ministerstva. Nájomca alebo vypožičiavateľ je povinný ku dňu zániku zmluvy prenajatý majetok fondu alebo majetok fondu vo výpožičke vypratať a vydať fondu. Ak ho nevyprace alebo nevydá, je povinný zaplatiť penále vo výške desaťnásobku mesačného nájomného za každý, aj začatý mesiac neoprávneného užívania prenajatého majetku fondu.

(2) V prípade zániku nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke je fond povinný nahradiť nájomcovi alebo vypožičiavateľovi sumu zodpovedajúcu nákladom na zhodnotenie prenajatého majetku fondu alebo majetku fondu vo výpožičke, zníženú o výšku odpisov technického zhodnotenia, ktoré nájomca alebo vypožičiavateľ vykonal na vlastné náklady, ak fond s ich vynaložením súhlasil a na ich náhradu sa zaviazal, po vypratání a vydaní

predmetu nájmu alebo výpožičky, a to najneskôr do šiestich mesiacov od vypratania alebo vydania.

(3) Ministerstvo rozhodne o súhlase na základe žiadosti fondu do 30 dní od doručenia žiadosti. Fond je povinný doručiť ministerstvu žiadosť do 30 dní od účinnosti tohto zákona. Ak ministerstvo súhlas v tejto lehote neudelí, platí, že ministerstvo súhlas neudelilo.“

Podľa § 15c: „Ustanovenia § 15a a 15b sa vzťahujú aj na obchodné spoločnosti, v ktorých má fond majetkovú účasť vo výške 100% na základnom imaní.“

III.

Námietka porušenia princípu del'by moci

Ústavný súd sa pri posudzovaní argumentov odôvodňujúcich nesúlad ustanovení § 15a, § 15b a § 15c (aj v súvislosti s § 3a ods. 1 až 3) zákona o Fonde detí a mládeže v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 (predchádzajúci čl. 1) ústavy zaoberal predovšetkým opodstatnenosťou jedného z nich, ktorý namietal porušenie princípu del'by moci zo strany zákonodarcu, ktorý označenú úpravu prijal.

Návrh skupiny poslancov v tejto časti návrhu vychádzajú z nálezu ústavného súdu PL. ÚS 16/95: „O neplatnosti právnych úkonov rozhodujú výlučne všeobecné súdy podľa podmienok a kritérií, ktoré ustanovuje zákon. Žiaden zákon nemôže nahrádzať a meniť právomoc všeobecných súdov v občianskoprávných veciach (čl. 141 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy) bez toho, aby sa zmenila ústava a Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov)“.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

Tento článok obsahuje aj všeobecný princíp právneho štátu. Obsah a rozsah princípu právneho štátu sa spravidla nedá vyvodiť zo samotného čl. 1 ústavy, ale iba z ďalších ustanovení ústavy a z ich vzájomných súvislostí.

Ústavný súd už konštatoval (PL. ÚS 16/ 95) v súvislosti s princípom del'by moci, že v právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte.

Ústava vymedzuje proporcie a hranice del'by moci medzi jednotlivými štátnymi orgánmi. Ak Národná rada Slovenskej republiky chce upraviť určité spoločenské vzťahy ako vzťahy právne, môže tak urobiť len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou. Národná rada Slovenskej republiky rozšírením svojej pôsobnosti nad rámec ústavy nemôže obmedziť pôsobnosť iných štátnych orgánov, alebo prevziať ich kompetencie spôsobom, ktorý nie je v súlade s ústavou, so všeobecným princípom právneho štátu, s princípom del'by moci a so systémom brzd a protiváh vo vymedzovaní pôsobnosti štátnych orgánov (PL. ÚS 29/ 95).

Príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy (t. j. aj všeobecný princíp právneho štátu a princíp del'by moci) je potrebné rešpektovať aj pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov (PL. ÚS 38/ 95).

Absencia výslovnej právnej úpravy práv a povinností účastníkov zmluvy v zákone o Fonde detí a mládeže neznamená, že tieto vzťahy sa neriadia nijakým právnym režimom, ani to, že existuje trvalá potreba ich komplexnej úpravy. Platné súkromné právo Slovenskej

republiky umožňuje od pôvodného okamihu nadobudnutia účinnosti zákona o Fonde detí a mládeže (t. j. od 1. septembra 1993 a aj po účinnosti prvej novely tohto zákona od 15. decembra 1998) aj to, aby Fond detí a mládeže urobil právne úkony smerujúce k namietnutiu (zániku) platnosti zmlúv vyplývajúcich z tohto zákona, ak tieto sú v rozpore s Občianskym zákonníkom. Z hľadiska požiadavky ústavnosti, na základe ktorej zákonodarná moc nemôže zasahovať do moci súdnej alebo ju nahrádzať, ústavný súd nezistil príčiny pre uplatnenie takej výnimky, pre ktorú by bolo nevyhnutné ustanoviť zánik platnosti zmlúv ex lege za pomoci novely simulujúcej lex specialis, a tým vylúčiť štandardné uplatnenie príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka a Občianskeho súdneho poriadku, bez využitia právomoci súdov ako štátnych orgánov, ktoré ochraňujú platnosť právnych úkonov.

Ústavný súd v tejto otázke dospel k záveru, že so zreteľom na uvedené skutočnosti a v daných súvislostiach je odôvodnené kvalifikovať ustanovenia §15a, § 15b a § 15c v spojení s § 3a zákona o Fonde detí a mládeže ako medze rozumného zdôvodnenia prekračujúci zásah zákonodarnej moci do činnosti súdnej moci, a teda ako nesúladne s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Námietka porušenia princípu zákazu retroaktivity a princípu právnej istoty

Podľa navrhovateľov „ustanovenie § 3a vo všetkých svojich odsekoch ustanovuje podmienky a povinnosti, ktoré kontrahenti v čase uzatvárania zmlúv nemali... rešpektovali... právny stav platný v čase úkonu. Pritom zmluvy, ktoré odporujú § 3a ods. 2 a 3 vôbec nemožno dať „do súladu“ s novelou, pretože takéto zmluvy sa už nemôžu uzatvárať ani so súhlasom ministerstva. Rovnaká výhrada platí i pre § 15b ods. 1 novely. Spätné pôsobenie oboch ustanovení a tým aj ustanovenia § 15c je evidentné“, „ustanovenia § 15a, 15b a § 15c v spojení s ustanovením § 3a ods. 1 až 3 zákona o FDM... pôsobia retroaktívne voči právnym vzťahom založeným zmluvami uzavretými pred 21. júlom 2000, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 220/ 2000 Z. z. ...“.

Obaja navrhovatelia poukazujú na nález ústavného súdu PL. ÚS 36/ 95 (uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 131/ 1996), v ktorom sa konštatuje, že „v ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení“.

Podľa generálneho prokurátora „Hlavným účelom týchto zákonných ustanovení nie je vytvárať pravidlá pro futuro, ale naopak, tieto pravidlá aplikovať pro praeterito na právne vzťahy vzniknuté pred 21. júlom 2000. Túto tézu potvrdzuje najmä ustanovenie § 15b ods. 3 predmetného zákona, podľa ktorého fond je povinný doručiť ministerstvu žiadosť do 30 dní od účinnosti tohto zákona. To znamená, že pre udelenie súhlasu Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku, ako jednu z podmienok platnosti nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke uvedenej v § 3a ods. 1 predmetného zákona, teda zmlúv, ktoré budú uzavreté po účinnosti tohto zákona, zákon neustanovuje žiadnu lehotu. Zo znenia § 15b ods. 3 vyplýva, že lehoty v ňom uvedené sa vzťahujú len na zmluvy podľa § 3a ods. 1 cit. zákona.

Citované ustanovenia tým, že ustanovujú subjektom súkromnoprávných zmlúv povinnosti, ktoré tieto v čase uzatvárania týchto zmlúv nemali, pričom od splnenia týchto povinností závisí ďalšia existencia ich legálne nadobudnutých práv, pôsobia retroaktívne, čím protiprávne narušujú princíp právnej istoty, a teda sú v rozpore s princípom právneho štátu“.

Podstata retroaktivity v danom prípade spočíva v tom, že ustanovenia druhej novely neochraňujú právne úkony, právne nároky a nadobudnuté práva subjektov právnych vzťahov, ktoré tieto nadobudli pred vznikom účinnosti zákona o Fonde detí a mládeže, že od subjektov, ktoré uzavreli zmluvy o nájme a zmluvy o výpožičke alebo vykonali iné právne úkony požaduje, aby ich dali do súladu s § 3a tejto novely, aj keď toto ustanovenie má v súlade s princípom retroaktivity pôsobiť výlučne do budúcnosti. Uplatnenie § 15a, § 15b a 15c zákona o Fonde detí a mládeže aj na záväzkové právne vzťahy, ktoré vznikli

pred dňom nadobudnutia účinnosti tejto novely nie je v súlade s ústavou a s ústavnosťou, aj keby tieto záväzkové právne vzťahy vzniknuté v minulosti boli v rozpore s dobrými mravmi, zásadou dobromyseľnosti, či v rozpore so zásadou zneužitia práva ako o tom svedčí dôvodová správa a occasio legis návrhu druhej novely. Z nej je tiež zrejmý zámer zákonodarcu zrušiť platnosť všetkých zmlúv o nájme, o výpožičke či ďalšom nájme ex lege na základe uplatnenia princípu retroaktivity, čiže v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd v tejto súvislosti konštatoval, že cieľom druhej novely zákona o Fonde detí a mládeže bolo vytvoriť právne predpoklady pre zánik zmlúv nevýhodných pre Fond detí a mládeže obmedzením, resp. vylúčením štandardného uplatnenia súdnej moci.

Narušenie právnej istoty spočíva v tom, že v jednotlivých záväzkových vzťahoch, nájomných zmluvách, zmluvách o výpožičke či iných právnych úkonoch vzniknutých pri realizácii zákona o Fonde detí a mládeže sa po prijatí jeho druhej novely spätne zmenili podmienky realizácie príslušných právnych vzťahov, nadobudnuté práva, otázky platnosti zmlúv. Ústavný súd na rozdiel od tohto postupu už vyjadril názor, že „nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.“ (PL. ÚS 16/95). Účastníci týchto právnych vzťahov konali s dôverou v objektívne právo vyjadrené ústavou a zákonmi, ako i s dôverou v právo subjektívne, vyjadrené zmluvami alebo inými právnymi úkonmi. Z hľadiska požiadavky právnej istoty teda nemali možnosť dôvodne predvídať, že tieto práva, právne nároky a záväzky zaniknú priamo na základe zákona.

Podľa právneho názoru ústavného súdu so zreteľom na uvedené skutočnosti je zrejmé, že ustanovenia § 15a, § 15b a § 15c zákona o Fonde detí a mládeže sú retroaktívne, odporujú princípu právnej istoty, a preto nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Námietka porušenia princípu legality

Generálny prokurátor ďalej namieta nesúlady označených ustanovení zákona o Fonde detí a mládeže s čl. 2 ods. 2 ústavy, pričom uvádza: „Ak teda Národná rada Slovenskej republiky vytvorila zákonné ustanovenia odporujúce princípom právneho štátu, či už svojou

retroaktivitou, nezrozumiteľnosťou, či v dôsledku porušovania zásady generality právnej normy, prekročila tým aj oprávnenia dané jej ústavou, v dôsledku čoho sa predmetné zákonné ustanovenia dostávajú aj do nesúladu s článkom 2 ods. 2 ústavy“.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“.

Ak Národná rada Slovenskej republiky chce upraviť určité právne vzťahy, môže tak urobiť tiež len v rozsahu a spôsobom, ktorý je v súlade s ústavou. V tejto súvislosti Národná rada Slovenskej republiky nemôže vydať zákon nerešpektujúci jestvujúci priestor uplatnenia súdnej moci retroaktívne zasahujúci do uzavretých právnych vzťahov a do práv a povinností, ktoré existujú v ich rámci.

Námietka porušenia práva na súdnu ochranu

V súvislosti s obsahom predchádzajúcich dôvodov ústavný súd preskúmal aj namietané porušenie práva na súdnu ochranu.

Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“. Článok 46 ods. 1 teda upravuje prístup k súdu ako možnosť predložiť súdu na rozhodnutie spor o tie práva, ktoré sa podľa rozhodnutia zákonodarcu môžu (majú) predkladať súdu. Poskytnutie práva na súdnu ochranu pritom nie je možné obmedziť iba na základné práva a slobody, tak ako sú uvedené v druhej hlave ústavy. Zákonodarca nemôže účelovo vylúčiť uplatnenie rozhodovacej právomoci všeobecných súdov v občianskoprávných veciach týkajúcich sa zmluvných vzťahov v jednotlivých prípadoch, resp. obmedziť alebo vylúčiť prístup k súdu prijatím zákonodarnej úpravy, ktorá smeruje k presadeniu zániku zmlúv na základe osobitného zákona (ani využitím normatívnosti na vymedzený okruh zmlúv rovnakého druhu a neurčitého počtu).

Námietka zásahu zo strany zákonodarnej moci do moci súdnej

Zástupca skupiny poslancov ďalej uvádza, že argumenty uvedené v prospech jeho tvrdení o nesúlade ustanovení § 15a, §15 b a §15c zákona o Fonde detí a mládeže s čl. 2 ods. 2 ústavy sčasti platia aj vo vzťahu k čl. 141 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy: «Je to prejavom či dôsledkom skutočnosti, že dotknuté ustanovenia ústavy sú vo vzájomnej väzbe a tiež toho, že Národná rada napadnutými ustanoveniami novely v „jednočinnom súbehu“ narušila niekoľko ústavných článkov naraz».

Podľa čl. 141 ods. 1 ústavy „V Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy“.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy „Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach;...“

Zástupca skupiny poslancov ďalej uvádza: «Rozhodovanie v občianskoprávných (okrem iných) veciach je teda „výkonom súdnictva“.

Podľa § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku: „V občianskom súdnom konaní súdy prejednávajú a rozhodujú veci, ktoré vyplývajú z občianskoprávných, pracovných, rodinných, družstevných, ako aj z obchodných vzťahov (včítane podnikateľských a hospodárskych vzťahov), pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.“

Podľa § 2 ods. 1 Občianskeho zákonníka občianskoprávne vzťahy vznikajú z právnych úkonov alebo iných skutočností, s ktorými zákon vznik týchto vzťahov spája.

Podľa ods. 2 § 1 Občianskeho zákonníka upravuje Občiansky zákonník majetkové vzťahy fyzických a právnických osôb ako aj vzťahy medzi týmito osobami a štátom.

Niet sporu o tom, že do okruhu týchto vzťahov patria aj nájomné zmluvy a zmluvy o výpožičke. Rovnako nemôže byť sporné, že o ich platnosti alebo neplatnosti rozhodujú súdy na základe zákonných kritérií. Je preto presne v súlade s vysloveným názorom Ústavného súdu obsiahnutom v jeho náleze sp. zn. PL. ÚS 16/95, že ani v tomto prípade „Ústava SR nemá nijaké ustanovenie, ktoré by umožňovalo zasahovať do činnosti súdov inou zložkou (štátnej) moci“.»

Zástupca skupiny poslancov v časti namietajúcej nesúlad označených ustanovení zákona o Fonde detí a mládeže s čl. 141 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy používa odôvodnenia, ktoré majú úzku spojitosť s tými, ktoré sa týkajú aj namietaného nesúladu označených ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy, pričom tieto odôvodnenia vyplývajú z rovnako už citovaného nálezu PL. ÚS 16/95.

Pri vypořádavaní sa s touto námietkou nesúladu sa vzhľadom na uvedené skutočnosti možno odvolať na závery vyslovené v časti, ktorá sa týka námietky nesúladu označených ustanovení zákona o Fonde detí a mládeže s čl. 1 ods. 1 ústavy (princíp del'by moci). Tieto závery umožňujú konštatovať, že označené ustanovenia zákona o Fonde detí a mládeže nie sú v súlade s čl. 141 ods. 1 ústavy.

Námietka porušenia čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 1 až 4, čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy

Vzhľadom na predchádzajúcu právnu argumentáciu ústavný súd konštatoval, že neexistuje ďalší právny dôvod, pre ktorý by bolo potrebné zaoberať sa posudzovaním ďalších označených námietok nesúladu s príslušnými ustanoveniami ústavy vo zvyšku návrhu skupiny poslancov a návrhu generálneho prokurátora (čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 1 až 4, čl. 20 ods. 1, 3 a 4 ústavy).

IV.

Právne závery uvedené v časti II tohto nálezu viedli ústavný súd k zisteniu (§ 41 ods. 1 zákona o ústavnom súde), že medzi § 15a, § 15b a § 15c zákona Národnej rady

Slovenskej republiky č. 189/1993 Z. z. o Fonde detí a mládeže a čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. a čl. 46 ods. 1 a s čl. 141 ods. 1 ústavy je nesúladi. Preto ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

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

V Košiciach 17. januára 2002