



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 28/00-41

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a členov Juraja Babjaka, Eduarda Báránaya Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Jána Klučku, Lajosa Mészáros, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky proti Národnej rade Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 13 ods. 5 vety druhej, tretej, siedmej a ôsmej a § 18b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky doc. JUDr. Ladislavom Oroszom, CSc., na ústnom pojednávaní konanom 17. januára 2002 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 18b ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov **n i e** je v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 14. novembra 2000 doručený návrh Generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade § 13 ods. 5 vety druhej, tretej, siedmej a ôsmej a § 18b ods. 2 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“) s čl. 1 (po nadobudnutí účinnosti novely Ústavy Slovenskej republiky s čl. 1 ods. 1), s čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s článkom 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Z podania navrhovateľa možno uviesť nasledovné:

„Zákomom č. 72/1999 Z. z. (ďalej len „novela“), prijatým 30. marca 1999, bol zmenený a doplnený zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“), ako i iné právne predpisy s účinnosťou od 1. mája 1999.

Cieľom novely bolo posilnenie princípu hospodárnosti pri nakladaní s majetkom štátu a sprísnenie povinností správcov majetku štátu pri nakladaní s týmto majetkom a zavedenie kontrolného oprávnenia ministerstva financií nad dodržiavaním zákona o správe majetku štátu.

Najvýraznejšia zmena uskutočnená novelou sa dotýkala striktného vymedzenia a sprísnenia rozsahu dispozičného oprávnenia správcov majetku štátu pri prenechávaní majetku štátu do nájmu alebo výpožičky. Jedná sa o zákaz nájomcovi alebo vypožičiavateľovi na prenechanie majetku štátu do ďalšieho nájmu a výpožičky, zákaz správcovi majetku štátu dohodnúť v nájomnej zmluve alebo v zmluve o výpožičke zmluvnú pokutu v neprospech štátu ako vlastníka alebo prenechanie majetku štátu do ďalšieho

nájmu, podnájmu alebo výpožičky. Takto uzavreté zmluvy v zmysle § 13 ods. 5 zákona o majetku štátu v znení novely sú neplatnými zmluvami.

V nadväznosti na vyššie uvedené novo koncipované ustanovenie § 13 ods. 5 veta druhá, tretia, siedma a ôsma (len § 13 ods. 5) bola zákonom č. 72/1999 Z. z. v bode 31 (§ 18b ods. 2) stanovená i vakačná lehota na zosúladenie zmlúv prijatých pred účinnosťou tejto novely s výhradou neplatnosti zmlúv o nájme a výpožičiek v prípade nezosúladenia ich obsahu v stanovenej lehote.

Podľa článku 20 ods. 1 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Imanentnými znakmi výkonu vlastníckeho práva je súbor jednotlivých oprávnení, v rámci ktorých je vlastník oprávnený v medziach zákona predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.

V danom prípade sa jedná teda o otázku, či prenechanie majetku štátu do nájmu alebo výpožičky podľa zákona o správe majetku štátu je možné považovať za také využívanie majetku štátu, ktoré nenaruša rovnosť výkonu vlastníckeho práva. I keď je i naďalej nepochybný a nespochybniteľný charakter vlastníctva a výkon správy nad ním, stráca sa účel, pre ktorý mal tento majetok štátu slúžiť, a to jeho verejnoprospešnosť a nepodnikateľský charakter. Týmto sa vlastne majetok štátu, ktorý bol zmluvou prenechaný do nájmu alebo výpožičky, stavia na roveň ostatného majetku štátu, pri ktorom sa obmedzenia uvedené v § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu v znení novely neuplatňujú.

Ustanovenie § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu v znení novely, vzhľadom na konštatovania vyššie uvedené, je v nesúlade s článkom 20 ods. 1 veta druhá ústavy, nakoľko obmedzením výkonu vlastníckeho práva k časti majetku štátu, vymedzenej v zákone o správe majetku štátu, nadobúda vlastnícke právo realizované k tejto časti majetku štátu iný zákonný obsah, ako vlastnícke právo realizované k jeho zostávajúcim častiam. Týmto sa ustanovenie § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu v znení novely dostalo i do rozporu

s článkom 13 ods. 3 ústavy z dôvodu, že zákonné obmedzenia práv a slobôd z neho vyplývajúce neplatia rovnako pre všetky prípady (uzatváranie nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke, ktorých predmetom je iný majetok štátu), i keď tieto spĺňajú ustanovené podmienky. Rovnaké podmienky spočívajú v totožnosti subjektu, ktorý dáva majetok do nájmu alebo výpožičky (správcu majetku štátu), predmetu takejto zmluvy (majetok štátu), ako i účelu, pre ktorý sa má takýto majetok využívať (účel, ktorým sa nerealizujú funkcie štátu).

Vzhľadom na skutočnosť, že obmedzenia dispozičných oprávnení na nakladanie s majetkom štátu obsiahnuté v § 13 ods. 5 smerujú voči majetku štátu, ktorý má byť daný do dispozície iným ako štátnym subjektom, pričom jeho využívanie nebude uskutočňované vo verejnom záujme, vedie k záveru, že zabezpečenie takejto zvýšenej ochrany vlastníckeho práva štátu „preferuje“ podľa navrhovateľa z hľadiska ochrany tento typ vlastníctva pred inými typmi vlastníckeho práva. K dôvodnosti takéhoto názoru evokuje i samotné znenie ustanovenia § 13 ods. 5 zákona o majetku štátu v znení novely, a to v častiach, v ktorých určité druhy zmlúv vyhlasuje priamo zo zákona za neplatné pri existencii iných právne účinných prostriedkov ochrany vlastníckeho práva, napr. § 39 Občianskeho zákonníka, § 14a zákona o správe majetku štátu, zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov, atď.

Minimálne v tomto rozsahu ochrana vlastníckeho práva štátu vymedzeného v zákone o správe majetku štátu dostáva obsahovo inú kvalitu ako ochrana iných vlastníckych práv, čím sa ustanovenie § 13 ods. 5 zákona o majetku štátu v znení novely, dostáva do nesúladu s článkom 20 ods. 1 veta druhá, ako i článkom 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky z hľadiska vyššie uvedených dôvodov.

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. Z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia, pôsobia iba do budúcnosti, a nie do minulosti. V prípade spätného pôsobenia by sa vážne porušila požiadavka na ich bezrozpornosť a na všeobecnú prístupnosť

(poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť oboznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné“ (odvoláva sa pritom na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 36/95 z 3. apríla 1996).

Navrhovateľ poukazuje na to, že v zákone bol vo vzťahu k právnym vzťahom vyplývajúcim zo zmlúv o nájme a výpožičke uzavretých pred účinnosťou novely použitý princíp tzv. nepravej spätnej pôsobnosti (retroaktivity) práva.

„Podľa § 18b ods.1 zákona o správe majetku štátu v znení novely sa pri schvaľovaní zmlúv posudzujú zmluvy uzavreté do dňa nadobudnutia účinnosti novely podľa doterajšieho zákona, t. j. právneho stavu platného v čase ich uzavretia. Nadväzne v ustanovení § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely je stanovená vakačná šesťmesačná lehota na zosúladenie nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke uzavretých pred účinnosťou novely s § 13 ods. 5. Účastníkom zmlúv novela ukladá povinnosť dať tieto zmluvy do súladu s § 13 ods. 5, ktorú povinnosť podmieňuje sankciou neplatnosti týchto zmlúv v prípade, že do uplynutia vakačnej lehoty nedôjde k ich zosúladeniu s novým právnym stavom.

Dopad ustanovenia § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely na právne vzťahy účastníkov zmlúv o nájme a výpožičke uzavretých pred účinnosťou novely spočíva v tom, že napriek skutočnosti, že zmluvy boli uzavreté v súlade s platným právnym stavom, stali sa márnym uplynutím vakačnej lehoty neplatnými, a to i v prípade aktívneho konania zo strany jedného z účastníkov zmluvy smerujúceho k zosúladeniu zmluvy s novým právnym stavom.

Právny stav po účinnosti ustanovenia § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely sa vzhľadom k tomu, že nastúpila po uplynutí vakačnej lehoty fikcia neplatnosti dotknutých zmlúv bez ohľadu na konanie ktorejkoľvek zo zmluvných strán smerujúce k zosúladeniu zmlúv s § 13 ods. 5 novely, i keď takéto konanie zmarila druhá

zmluvná strana, napr. nečinnosť, sa stal nepredvídateľný a nekalkulovateľný. Navyše si je treba uvedomiť, že zmluva sa stala neplatnou ako celok, i keď do rozporu s novým právnym stavom sa dostali iba jej jednotlivé, a to i len vedľajšie ujednania, pričom zmluvný základ, t. j. samotná dohoda o nájme alebo výpožičke s jej podstatnými náležitosťami nebola spochybnená a bola v súlade i s novým právnym stavom (§ 18b ods. 1 zákona o správe majetku štátu v znení novely).

Vyššie uvedeným spôsobom preto ustanovenie § 18b ods.2 zákona o správe majetku štátu v znení novely zneistilo právne postavenie účastníkov zmlúv o nájme a výpožičke uzavretých pred účinnosťou novely a právne vzťahy vyplývajúce z týchto zmlúv i napriek tomu, že tieto právne vzťahy boli tak v čase svojho vzniku, účinnosti novely, ako i po uplynutí vakačnej lehoty vyplývajúcej z § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely v súlade s platnou právnou úpravou.

Prijatím ustanovenia § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely došlo preto k neprimeranému zásahu do už existujúcich platných právnych vzťahov, čím sa ustanovenie § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu v znení novely dostalo do nesúladu s článkom 1 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko ním bol narušený jeden z princípov právneho štátu, a to princíp právnej istoty.“

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí pléna 23. novembra 2000 predbežne prerokoval vyššie uvedený návrh a uznesením č. PL. ÚS 28/00-12 ho prijal na ďalšie konanie.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie predseda ústavného súdu vyzval predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, aby zaujal k návrhu generálneho prokurátora stanovisko a aby oznámil, či trvá na verejnom ústnom pojednávaní v tejto veci. Súčasne si ústavný súd vyžiadal od Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky dôvodovú správu k zákonu č. 278/1993 Z. z. a k jeho novelám.

Predseda ústavného súdu vyzval aj generálneho prokurátora o oznámenie, či trvá na verejnom ústnom pojednávaní.

Generálny prokurátor oznámil, že na ústnom pojednávaní v predmetnej veci netrvá.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky navrhol, aby sa v predmetnej veci konalo ústne pojednávanie a rozhodol o poverení predsedu ústavnoprávneho výboru na zastupovanie Národnej rady Slovenskej republiky v konaní o predmetnej veci na ústavnom súde.

Zo stanoviska predsedu Národnej rady Slovenskej republiky možno uviesť nasledovné:

„Prax ukázala, že je nevyhnutné pri správe majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére podrobnejšie vymedziť a sprísniť rozsah dispozičných oprávnení správcov majetku štátu pri prenechávaní majetku štátu do nájmu alebo výpožičky. Ustanovenie § 13 ods. 5 tieto dispozičné oprávnenia a povinnosti správcov majetku štátu, ako i nájomcov a vypožičiavateľov presne vymedzilo a v ust. § 18b ods. 2 bola ustanovená 6-mesačná lehota na zosúladenie zmlúv uzavretých pred účinnosťou tejto novely s výhradou neplatnosti nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke v prípade nezosúladenia ich obsahu v ustanovenej lehote.

Nemožno však súhlasiť s argumentami navrhovateľa, ktorými odôvodňuje rozpor § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu s čl.20 ods.1 v spojení s čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Ďalej uviedol:

„Tvrdenie navrhovateľa, že majetok štátu prenechaním do nájmu alebo výpožičky stráca svoj verejnoprospešný a nepodnikateľský charakter, nemá oporu v zákone o správe majetku štátu. Ust. § 13 ods. 1 zákona o správe majetku štátu neurčuje subjekty, s ktorými možno uzavrieť nájomnú zmluvu. Správca teda môže uzavrieť podľa tohto zákona nájomnú zmluvu aj s inou štátnou alebo neštátnou organizáciou, ktorá nie je podnikateľom. Pri

výpožičke § 13 ods. 2 zákona o správe majetku štátu výslovne obmedzuje možnosť uzavrieť takúto zmluvu na štátne alebo neštátne subjekty, ktoré nie sú podnikateľmi a vykonávajú verejnoprospešnú činnosť pri poskytovaní sociálnych služieb alebo zdravotnej starostlivosti.

V tejto súvislosti je ešte potrebné zdôrazniť, že ak sa uzatvára zmluva o nájme alebo výpožičke, ide o dočasnú prebytočnosť majetku štátu pre správcu. To znamená, že správca len dočasne, na určitú dobu, nepotrebuje majetok štátu na plnenie svojich úloh. Preto správca v takomto prípade môže majetok štátu dočasne dať do nájmu alebo výpožičky. Majetok štátu pritom nestráca svoj verejnoprospešný charakter, pretože je aj naďalej potrebný na plnenie úloh správcu a po uplynutí času, po ktorý ho správca dočasne nepotrebuje, bude tento majetok opäť slúžiť správcovi na plnenie jeho úloh. Pri trvalej prebytočnosti majetku štátu pre správcu je správca povinný naložiť s týmto majetkom trvale - t. j. previesť jeho správu na iného správcu podľa zákona o správe majetku štátu (platí tu prísna preferencia štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií zakotvená v § 8 ods. 1 zákona) alebo previesť jeho správu alebo vlastníctvo na iného správcu (štátny podnik) alebo vlastníka po vykonaní osobitného ponukového konania podľa § 8 ods. 2 zákona o správe majetku štátu.“

Ďalej uviedol:

„K tvrdeniu navrhovateľa, že pri „ostatnom majetku štátu“ sa neuplatňujú obmedzenia uvedené v § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu poukazujeme na vývoj právnej úpravy po roku 1990 a platný právny stav v oblasti nakladania s majetkom štátu. Po rozhodnutí o privatizácii majetku štátu a prijatím zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby sa dovtedy jednotná právna úprava pre nakladanie s majetkom štátu rozdelila. Pre nakladanie s majetkom štátu v podnikateľskej sfére platí zákon č. 92/1991 Zb. v znení neskorších predpisov a pre nakladanie s majetkom štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére platí zákon č. 278/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov (predtým vyhláška FMF č.119/1988 Zb. a vyhláška FMF č. 61/1986 Zb.). Preto sa ani zákon č.278/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov a ani § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu nemôže vzťahovať na majetok štátu v podnikateľskej sfére. To však neznamená, že pre nájom majetku štátu v podnikateľskej sfére neplatia žiadne

„obmedzenia“. Podľa § 45 ods. 3 zákona č. 92/1991 Zb. sa v ňom zakotvené obmedzenia pri uzatváraní nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke vzťahujú na majetok štátu v podnikateľskej sfére. Takýmto obmedzením je napr. zánik práva užívať majetok dňom zrušenia podniku alebo vyňatia časti majetku podniku zavedený zákonom č. 60/1994 Z. z.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov je vo vzťahu k všeobecnej úprave vlastníckeho práva zakotvenej v Občianskom zákonníku osobitným zákonom, ktorý upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky, a to vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére. Túto správu vykonávajú správcovia majetku štátu, a to štátne rozpočtové organizácie, štátne príspevkové organizácie, štátne fondy a verejnoprávne inštitúcie a iné právnické osoby, ak na základe zákona spravujú majetok štátu. Ide teda o špeciálnu úpravu v oblasti nakladania s majetkom štátu, teda ustanovenie určitých práv a povinností, ale aj obmedzení. Táto špeciálna úprava nakladania s majetkom štátu má zabrániť neobmedzenému a neoprávnenému nakladaniu s majetkom štátu, a tým samozrejme má aj zamedziť prípadnému bezdôvodnému obohacovaniu sa na úkor štátu. Prijatie zákona č. 72/1999 Z. z., osobitne § 13 ods. 5 malo za cieľ odstrániť nedostatky, ktoré sa vyskytovali v dovtedy uzatvorených nájomných zmluvách, a to v záujme ochrany majetku štátu pred jeho zneužívaním niektorými správcami a stanoviť sankcie za ich porušenie.

S názorom navrhovateľa, že obmedzenie dispozičných oprávnení na nakladanie s majetkom štátu obsiahnuté v § 13 ods. 5 vedie k záveru, že zabezpečenie takejto zvýšenej ochrany vlastníckeho práva štátu „preferuje“ z hľadiska ochrany tento typ vlastníctva pred inými typmi vlastníckeho práva, čím sa táto úprava dostáva do rozporu aj s čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, sa tiež nemožno stotožniť. Nemožno súhlasiť ani s tvrdením navrhovateľa, že minimálne v tomto rozsahu ochrana vlastníckeho práva štátu vymedzeného v cit. zákone dostáva obsahovo inú kvalitu ako ochrana iných vlastníckych práv. Práve naopak, táto ochrana zodpovedá osobitnostiam výkonu vlastníckeho práva štátu, kde na rozdiel od iných typov vlastníctva nevykonáva vlastnícke právo vlastník sám, ale ho v mene vlastníka - štátu vykonáva množstvo subjektov - správcov majetku štátu.

Ustanovenie § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu v znení novely nie je teda v nesúlade s čl. 20 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má vlastnícke právo všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah a ochranu. Čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam. Tento právny názor Národnej rady Slovenskej republiky vychádza z právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vyjadreného v náleze č. PL. ÚS 38/95 k zákonu č. 192/1995 Z. z. Poukazujeme pritom na rôznosť obsahu vlastníckeho práva vymedzeného v § 123 Občianskeho zákonníka, v § 7 zákona SNR č. 38/1991 Zb. o majetku obcí a § 12 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov. V súvislosti s návrhom navrhovateľa však treba osobitne poukázať na rôznosť obsahu vlastníckeho práva štátu zakotveného v zákone č. 92/1991 Zb. v znení neskorších predpisov a v zákone č. 278/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov. Pri navrhovateľovom chápaní čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky by v našom právnom poriadku nemalo opodstatnenie ani prijatie a existencia zákona č. 92/1991 Zb. a realizácia privatizácie majetku štátu by bola neprípustná, pretože v tomto prípade ide o celkom iný obsah vlastníckeho práva nielen vo vzťahu k vlastníctvu iných vlastníkov, ale aj vo vzťahu k vlastníctvu majetku štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére.

Z obsahu vlastníckeho práva štátu ako vlastníka a z obsahu práv a povinností nájomcu, ktorý má v nájme majetok štátu, jednoznačne vyplýva, že ide o špecifický právny vzťah, ktorý je upravený osobitnou právnou úpravou. 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. Naopak, ak by nájomca alebo vypožičiavateľ bol oprávnený prenechať majetok štátu do nájmu, podnájmu alebo výpožičky, znamenalo by to ďalšie nakladanie s majetkom štátu. V takýchto prípadoch nie je možné vylúčiť porušenie princípu hospodárnosti zakotveného v zákone o správe majetku štátu, ani obohacovanie sa na úkor štátu, čo v plnom rozsahu preukázala i prax.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať i na obmedzenie zakotvené v § 6 ods. 1 zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je nájomca oprávnený prenechať nebytový priestor alebo jeho časť na určitý čas do podnájmu len so súhlasom prenajímateľa.

Majetok štátu upravený zákonom o správe majetku štátu má slúžiť na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely, preto má osobitný charakter, a preto nájomca môže užívať predmet nájmu v rozsahu určenom nájomnou zmluvou, a nie je oprávnený prenechať majetok štátu do podnájmu alebo výpožičky. Tento ďalší zmluvný vzťah, ktorý je sankcionovaný neplatnosťou zo zákona, je logický. V prípade zákonnej možnosti nájomcu prenechať majetok štátu do nájmu, podnájmu alebo výpožičky by právo nakladania s majetkom štátu, ktoré prislúcha len správcovi, prešlo v neobmedzenej miere na ďalšie osoby, čo by bolo v zásadnom rozpore s úmyslom zákonodarcu pri prijímaní zákona o správe majetku štátu. Prijatie akéhokoľvek kontrolného mechanizmu a dohľadu v takomto prípade by bolo viac menej formálne a neúčinné.

Nesúhlasíme ani s postupom navrhovateľa, ktorým ochranu poskytnutú Ústavou Slovenskej republiky vlastníckemu právu a vlastníkovi rozširuje aj na nájomné právo a právo výpožičky a tiež na nájomcu a vypožičiavateľa. Napadnutím tretej vety § 13 ods. 5 zákona o správe majetku štátu sa navrhovateľ domáha poskytnutia rovnakej ochrany nájomcovi a vypožičiavateľovi. Pritom poukazujeme na skutočnosť, že nájomné právo ani právo výpožičky nepatria medzi základné ľudské práva, a preto im ani nemožno priznať ochranu podľa čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods.3 Ústavy Slovenskej republiky. Tento postup navrhovateľ náležite neodôvodnil a za odôvodnenie nemožno považovať len všeobecné konštatovanie, „o inom zákonnom obsahu“ vlastníckeho práva k tejto časti majetku štátu.

S poukazom na vyššie uvádzané špecifiká právnej úpravy nakladania s majetkom štátu v podnikateľskej sfére (privatizácia) a vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére nemožno súhlasiť ani s tvrdením navrhovateľa, že „rovnaké podmienky“ spočívajú v totožnosti subjektu, ktorý dáva majetok štátu do nájmu alebo výpožičky (správca), aj

predmetu takejto zmluvy (majetok štátu). Nerovnosť predmetu - majetku štátu je daná tým, že majetok štátu, na ktorý sa vzťahuje zákon č. 92/1991 Zb., podlieha deetatizácii a privatizácii a majetok štátu podľa zákona č. 278/1993 Z. z. slúži na verejnoprospešné a nepodnikateľské účely a na plnenie úloh správcov majetku štátu. Nerovnosť subjektu je daná rôznosťou správcov - správca podľa zákona č. 92/1991 Zb. je podnikateľský subjekt (napr. štátny podnik, ktorý sa pred privatizáciou zruší) a správca podľa zákona č. 278/1993 Z. z. je rozpočtová alebo príspevková organizácia, ktorú si štát zriaďuje podľa zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách na plnenie svojich úloh. A dokonca v prípade navrhovateľom napadnutej tretej vety § 13 ods. 5 subjektom, ktorý uzatvára zmluvu, je nájomca alebo vypožičiavateľ, čo navrhovateľ v tejto súvislosti zrejme opomenul uviesť.

Aj keď navrhovateľ vyslovil názor, že s úmyslom zákonodarcu, ktorý sledoval prijatím § 13 ods. 5, sa možno stotožniť, vzápätí tento názor spochybnil konštatovaním, že obmedzenia v § 13 ods. 5 smerujú voči majetku, ktorý „má byť daný do dispozície iným ako štátnym subjektom“. Tento záver navrhovateľa nemá z vyššie uvedených dôvodov oporu v zákone o správe majetku štátu.

Rovnako je sporný aj záver navrhovateľa o „preferencii tohto typu vlastníctva“, ktorý vychádza len zo skutočnosti, že „samotné znenie ust. § 13 ods. 5 zákona vyhlasuje priamo zo zákona za neplatné“ určité druhy zmlúv. V tejto súvislosti poukazujeme na viaceré ustanovenia zákona o správe majetku štátu, ale aj zákona č. 92/1991 Zb., zákona č. 116/1990 Zb. a iných zákonov, ktoré nedodržiavanie zákonom predpísanej formy alebo postupu priamo v zákone postihujú sankciou neplatnosti právneho úkonu.

K návrhu na vyslovenie nesúlady § 13 ods. 5 druhej, tretej, siedmej a ôsmej vety a § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky z dôvodu ich retroaktivity uvádzame nasledovné.

Napadnuté ustanovenia podľa nášho názoru nemajú spätnú účinnosť a nezasahujú do práv vzniknutých v súlade so zákonom o správe majetku štátu do účinnosti zákona č. 72/1999 Z. z., t. j. do 1. mája 1999. Napadnuté ustanovenia s účinnosťou do budúcnosti,

t. j. po 1. máji 1999 novým spôsobom upravujú právne vzťahy pri nájme a výpožičke majetku štátu. Právne účinky § 18b ods. 1 možno posudzovať len ako nepravú retroaktivitu, pričom ustanovenia právnych predpisov, ktoré majú takýto charakter, nie sú v rozpore s princípmi právneho štátu“ (poukázal pritom na platné právne predpisy v našom právnom poriadku a v právnom poriadku Českej republiky).

Ďalej predseda Národnej rady Slovenskej republiky uviedol: „Stotožňujeme sa s názorom navrhovateľa, že k základným princípm právneho štátu patrí princíp dôvery občanov v právo a s tým súvisiaci princíp zákazu spätnej účinnosti. Poukazuje však na právnu teóriu, ktorá rozlišuje pravú a nepravú retroaktivitu. Pritom pre pravú retroaktivitu platí zásada všeobecnej neprípustnosti, z ktorej existujú striktne obmedzené výnimky prípustnosti. Pre nepravú retroaktivitu platí naopak zásada všeobecnej prípustnosti. Pritom zrušenie pôvodnej a prijatie novej právnej úpravy je vlastne vždy spojené so zásahom do princípu rovnosti a ochrany dôvery občanov v právo. Dochádza k tomu v dôsledku ochrany iného verejného záujmu alebo základného práva alebo slobody. Pri prijímaní zákona č. 72/1999 Z. z. v dôsledku vyššie uvedených konaní mnohých správcov bol jednoznačne daný verejný záujem na sprísnení nakladania s majetkom štátu a na náprave vzťahov, ku ktorých uzavretiu došlo výlučne len v dôsledku presadzovania ekonomického záujmu skupiny osôb a jeho nadradenia nad záujem štátu a tiež nezodpovedného konania správcov majetku štátu, ktorí takéto nadradenie záujmu úzkej skupiny osôb (často krát ekonomicky, politicky alebo inak spojených s osobami konajúcimi za správcu) nad záujem štátu umožnili. Pritom poukazujeme na skutočnosť, že dotknuté subjekty sa nemôžu dožadovať „oprávnenej dôvery“, pretože tieto subjekty, ktoré sa neprimerane obohacovali na úkor štátu v dôsledku uvedeného konania správcov, museli počítat s tým, že štátu musí pristúpiť k prísnejšej regulácii takýchto právnych vzťahov. Z uvedených dôvodov Národná rada Slovenskej republiky zastáva názor, že v tomto prípade sú dané oprávnené dôvody pre použitie nepravej retroaktivity“ (predseda Národnej rady Slovenskej republiky opäť poukázal na platné právne predpisy v našom právnom poriadku).

K § 18b ods. 2 predseda Národnej rady Slovenskej republiky uviedol, že „nemožno súhlasiť s tvrdením navrhovateľa, že prijatím ust. § 18b ods. 2 novely zákona došlo

k neprimeranému zásahu do už existujúcich platných právnych vzťahov, a tým sa toto ustanovenie dostalo do nesúlady s článkom 1 ústavy, nakoľko ním bol narušený jeden z princípov právneho štátu, a to princíp právnej istoty. Ak by si Ústavný súd SR osvojil takýto názor, nepripustil by možnosť a odôvodnenosť nepravnej retroaktivity, a na základe toho by rozhodol, že § 18b ods. 2 zákona č. 72/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 374/1996 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ústavy, vytvorí Ústavný súd SR precedens aj priestor pre podávanie podnetov (návrhov) na vyslovenie nesúlady s Ústavou Slovenskej republiky aj u ďalších zákonov, ktoré obsahujú rovnaké alebo obdobné ustanovenia a nesplnenie zákonom stanovených povinností v ustanovenej lehote má podľa nich za následok zánik oprávnení vykonávať činnosť alebo vyslovenie neplatnosti právnych úkonov.

Navrhovateľ tvrdí, že § 18b ods. 2 „nezneistilo právne postavenie účastníkov zmlúv o nájme a výpožičke uzavretých pred účinnosťou novely a právne vzťahy vyplývajúce z týchto zmlúv“. Naopak, malo a má za cieľ, vzhľadom na osobitný charakter majetku štátu, pri nakladaní s ktorým je potrebné postupovať podľa osobitných predpisov a zamedziť „beztrestnému nakladaniu s ním“. Práve § 13 ods. 5 zákona č. 72/1999 Z. z. má za cieľ zabrániť zneužitiu vlastníctva na ujmu práv vlastníka tohto majetku - Slovenskej republiky. Špeciálna právna úprava nakladania s majetkom štátu, práva a povinnosti v nej ustanovené a pri nesplnení podmienok určené sankcie zakladajúce neplatnosť právnych úkonov zo zákona, majú svoj právny základ v zabezpečení primeranej a účinnej ochrany štátu. Jej ustanovenia § 13 ods. 5 a § 18b ods. 2 sú v súlade s čl. 1 a čl.20 ods.1 druhá veta v spojení s čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Ak by si Ústavný súd Slovenskej republiky osvojil tvrdenie navrhovateľa o neprípustnosti spätnej účinnosti § 18b ods. 2 zákona o správe majetku štátu, potom by sa aj rad ďalších ustanovení v uvádzaných a ďalších zákonoch dostalo do nesúlady s článkom 1 Ústavy Slovenskej republiky. Taký výklad a tvrdenie by vlastne štátu

neumožnilo novoregulovať a zosúladiť absolútne žiadne právne vzťahy, ku vzniku ktorých došlo v minulosti a spoločenský vývoj si vyžiadal ich ďalšiu úpravu.

S poukazom na vyššie uvedené navrhujeme, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúladu § 13 ods. 5 druhej, tretej, siedmej a ôsmej vety a § 18b ods. 2 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení novely uskutočnenej zákonom č. 72/1999 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky nevyhovelo a aby tento návrh v plnom rozsahu zamietol.“.

Čo sa týka obsahu dôvodovej správy k predmetnej problematike vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení zákona č. 374/1996 Z. z. a ktorým sa dopĺňa zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov, vo všeobecnej časti konštatuje, že sa sprísňuje postup správcu pri prenechávaní majetku štátu do nájmu a výpožičky.

V osobitnej časti dôvodovej správy sa k napadnutým ustanoveniam uvádza:

K § 13 ods. 5:

„Správca často umožňuje nájomcovi i vypožičiavateľovi realizovať na nehnuteľnom majetku štátu rozsiahle rekonštrukcie a súčasne sa zaväzuje vzniknuté náklady refundovať. Následne však nemá dostatok finančných prostriedkov na refundáciu vzniknutých nákladov. Správca si je spravidla vedomý toho, že dotknutá nehnuteľnosť je pre neho trvalé prebytočným majetkom (§ 3 ods. 3), a to neraz už i pri uzavieraní nájomnej zmluvy, či zmluvy o výpožičke. Dostáva sa tak do neriešiteľnej situácie a pod nátlak nájomcu alebo vypožičiavateľa, ktorý požaduje buď refundáciu ním vynaložených nákladov alebo prednostné právo na kúpu pri zohľadnení vynaložených nákladov v kúpnej cene. Tejto časti patovej situácii má zabrániť novelizované ustanovenie, ktoré výslovne ukladá správcovi povinnosť vyporiadať nájomné zmluvy alebo zmluvy o výpožičke ešte pred ďalšími dispozíciami s dotknutým majetkom štátu a nepodmieňovať v budúcnosti nakladanie s majetkom štátu záväzkami z predchádzajúcich právnych vzťahov (nájmu, výpožičky).

Rovnako sa explicitne zakazuje nájomcovi alebo vypožičiatel'ovi prenechanie majetku štátu do ďalšieho nájmu a výpožičky, pretože v praxi sa vyskytovali prípady, keď správca obchádzal zákon tak, že za nízke nájomné prenajal nehnuteľný majetok štátu, ktorý potom nájomca za podstatne vyššie nájomné ďalej prenajímal. Súčasne sa do zákona explicitne zakotvuje zákaz zmluvných pokút, ktorými si nájomcovia vynucujú dodržiavanie napr. tých ustanovení nájomných zmlúv, ktoré uzavreli správcovia v neprospech štátu. Miliónovými pokutami sú sankcionované napr. ustanovenia o predkupnom práve uzavreté v snahe obísť osobitné ponukové konanie a garantujúce neraz nájomcom nielen predkupné právo na nehnuteľný majetok štátu, ale aj cenu (samozrejme nižšiu než primeranú). Toto ustanovenie by malo prispieť k obozretnejšiemu a zodpovednejšiemu prístupu správcov nielen k uzavieraniu nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke, ale i k samotnému deklarovaniu prebytočného majetku“.

K § 18b ods. 2:

„Po skúsenostiach, najmä s uzavieraním nájomných zmlúv a zmlúv o výpožičke, sa v návrhu zákona zakotvuje právna možnosť odstrániť v lehote 6 mesiacov od účinnosti tohto zákona z nájomných zmlúv tie ustanovenia, ktoré odporovali základným zásadám zákona o správe majetku štátu, konkretizované v tomto zákone formou zákazov v ust. § 13 ods. 5. V návrhu zákona zakotvený postup umožní správcovi (pod hrozbou sankcie neplatnosti) očistiť nájomné zmluvy a zmluvy o výpožičke o protiprávne ustanovenia i bez ingerencie súdov.“.

Dňa 5. decembra 2001 sa uskutočnilo verejné ústne pojednávanie, na ktorom sa ako zástupca navrhovateľa zúčastnil JUDr. Slavomír Šúrek a za Národnú radu Slovenskej republiky poslanec doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Zástupca Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky JUDr. Slavomír Šúrek zotrval na návrhu a nenavrhol žiadne ďalšie dôkazy. Vo svojom vystúpení uviedol, že rozpor § 13 ods. 5 zavedeným novelou 72/1999 Z. z. spočíva v tom, že sa sprísnil podmienky nakladania s určitým druhom majetku štátu vo vzťahu jednak ku správcovi tohto majetku štátu a jednak vo vzťahu k tým, ktorí stoja na druhej strane, teda iným ako štátnym

subjektom, ktorým takýto majetok bol poskytnutý do nájmu alebo výpožičky. Podľa jeho názoru ide o rozpor s čl. 20 ods. 1 druhou vetou ústavy, nakoľko majetok štátu ma iný zákonný obsah a iný spôsob aj ochrany, pretože priamo zákon takémuto majetku, resp. majetku, ktorý je daný do nájmu alebo výpožičky, poskytuje väčšiu ochranu, čo je aj v rozpore s článkom 13 ods. 3 ústavy.

V prípade § 18b ods. 2 zákona ide o nepravú retroaktivitu, teda priamo zo zákona nedochádza ku zmene určitých právnych vzťahov. Zostávajú zachované tieto právne vzťahy pod podmienkou, že po uplynutí určitej doby, ak dôjde k ich zosúladieniu, nebude sa na nich uplatňovať sankcia neplatnosti, resp. fikcia neplatnosti skôr uzavretých zmlúv. Podľa jeho názoru je však v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy skutočnosť, že na mechanizmus tejto nepravej retroaktivity nebol naviazaný ďalší mechanizmus, ktorým by sa zabezpečilo, že právne vzťahy, ktoré vznikli na základe platnej právnej úpravy lege artis pred účinnosťou tejto novely, nemohli byť v tej vakačnej lehote zosúladené s novou právnou úpravou v dôsledku napríklad opomenutia alebo nečinnosti niektorej z týchto zmluvných strán, čím vlastne dostali jedného z týchto účastníkov do horšieho postavenia ako mal, keď takýto právny úkon bol uzavretý a zneistil jeho právne postavenie, ktoré mal v čase, keď platne vstupoval do tohto právneho vzťahu. Nesúlad vidí v porušení právnej istoty, ktorá vznikla z dôvodu zavedenia tejto, resp. aplikáciou nepravej retroaktivity. Z uvedených dôvodov dospel generálny prokurátor k názoru o rozpore vyššie uvedených ustanovení zákona s uvedenými článkami ústavy.

Zástupca Národnej rady Slovenskej republiky zotrval taktiež na svojom písomnom stanovisku z 20. decembra 2000 a taktiež nenavrhol ďalšie dôkazy. Vo svojom vystúpení sa odvolal na argumenty uvedené v písomnom stanovisku, pričom ďalej uviedol, že už z § 1 zákona vyplýva, že predmetný zákon upravuje správu majetku vo vlastníctve štátu, ktorý slúži verejnoprospešným, a teda nepodnikateľským účelom. Na základe tohto úvodného ustanovenia je koncipovaný celý zákon, vrátane tých ustanovení, ktoré sú napadnuté navrhovateľom. Pre problematiku nakladania s majetkom štátu je známa konštrukcia už z Code civil z r. 1907 z francúzskeho Občianskeho zákonníka, ktorý vychádza z toho, že pri nakladaní s majetkom štátu sa nakladanie uskutočňuje na základe právnych úkonov,

ktoré majú štandardný súkromno-právny charakter, ale zároveň verejnoprávnymi nástrojmi je obmedzená autonómia vôle strán. Na takomto princípe je budovaný právny poriadok prakticky každého štátu. Je len otázka miery autonómie vôle strán, ktorá môže byť podľa neho sporná. Čo sa týka napadnutého ustanovenia, ide o majetok, ktorý je dočasne prebytočný pre konkrétneho správcu majetku štátu a vo vzťahu k tomuto majetku štátu umožňuje zákonodarcovi prenechanie tohto majetku do nájmu, resp. do výpožičky, pričom tento majetok nestráca svoj pôvodný účel a charakter, teda je to majetok, ktorý slúži na nepodnikateľské a verejnoprospešné účely a nemožno ho postaviť na roveň majetku štátu, ktorý slúži na podnikateľský účel. To je dané aj štruktúrou právneho poriadku, kde platí osobitný zákon, ktorý upravuje nakladanie majetku štátu s takýmto druhom majetku. Je prirodzené, že keď takýto majetok štátu je dočasne prebytočný, štát si chce zachovať určité kontrolné mechanizmy na to, aby sa ho mohol efektívne ujať. Prax potvrdila a odôvodnila sprísnenie povinnosti správcov majetku štátu pri jeho nakladaní a zvýraznenie kontrolných právomocí Ministerstva financií Slovenskej republiky. Podľa jeho názoru, cieľ, ktorý bol sledovaný novelou zákona, je legitímny a v súlade s verejným záujmom. V súvislosti s namietaným nesúlalom § 13 ods. 5 zákona s čl. 20 ods. 1 ústavy uviedol, že nájomné právo ani právo výpožičky nepatria medzi základné ľudské práva a slobody, a preto im nemožno priznať taký stupeň ochrany v zmysle ústavy, ako požíva vlastnícke právo. To sa týka aj druhej časti návrhu - § 18b ods. 2 zákona, kde je napadnuté, resp. ktorý je spojený s napadnutým § 13 ods. 5 z dôvodu rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy v dôsledku jeho retroaktívneho pôsobenia. Vo vzťahu k základu retroaktivity existuje judikát ústavného súdu PL. ÚS 36/95, ktorý je možné vzťahovať len na pravú retroaktivitu, pretože v opačnom prípade by prakticky boli nemožné akékoľvek zmeny pôvodnej právnej úpravy. Ak by ústavný súd rozhodol inak, vytvoril by veľmi vážny precedens v našom právnom poriadku. Zástupca Národnej rady Slovenskej republiky súhlasil s tým, že ide o nepravú retroaktivitu, ktorá je v zásade všeobecne prípustná. Vo vzťahu ku konkrétnemu ustanoveniu teda ide o štandardné prechodné ustanovenie, je potrebné sledovať aj účel, ktorý sledoval zákonodarca. Čo môže byť sporné v celej veci, je otázka, či pasivitou alebo nečinnosťou jednej strany zmluvného vzťahu nemožno neprimerane zasiahnuť do práv inej zmluvnej strany.

II.

Zákon upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonávajú štátne rozpočtové a príspevkové organizácie, štátne účelové fondy, ako aj neštátne právnické osoby, ktoré spravujú majetok štátu. Zákon ustanovuje pravidlá spravovania majetku štátu pre všetky vyššie uvedené subjekty, vrátane ustanovenia práv a povinností spojených s touto správou.

Generálny prokurátor namietol § 13 ods. 5, vetu druhú, tretiu, siedmu a ôsmu a § 18b ods. 2 zákona, ktorých zmenu v podobe napadnutej návrhom zaviedol zákon č. 72/1999 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. mája 1999. Z argumentácie generálneho prokurátora Slovenskej republiky vyplýva, že namieta súlad § 13 ods. 5 zákona, druhej, tretej, siedmej a ôsmej vety s čl. 20 ods. 1 druhou vetou ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 ústavy a súlad § 18b ods. 2 zákona s čl. 1 ods. 1 ústavy.

1. K súladu § 13 ods. 5 vety druhej, tretej, siedmej a ôsmej s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 druhou vetou v spojení s čl. 13 ods. 3 ústavy

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy: „Slovenská republika je..... právny štát.“

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy: „Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

Podľa čl. 20 ods. 1 druhej vety ústavy: „Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu“.

Generálny prokurátor je toho názoru, že vlastnícke právo realizované k tejto časti majetku štátu uvedeného v napadnutom ustanovení obmedzuje vlastnícke právo, čím nadobúda v tejto časti majetok štátu iný zákonný obsah ako vlastnícke právo realizované k jeho zostávajúcim častiam a dostáva sa tak do rozporu s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 ústavy.

Generálny prokurátor dospel k tomuto záveru na základe zákonom ustanoveného obmedzenia „zmluvnej slobody“ nájomcu a vypožičiavateľa (a správcu majetku štátu na druhej strane) ohľadom časti majetku štátu danej mu do užívania na základe zmluvy. Pritom sa bližšie nezaoberá, akým obsahom je „naplnený“ právny vzťah medzi správcou majetku štátu na jednej strane a nájomcom a vypožičiavateľom na strane druhej. Nezaoberá sa ani otázkou, akým spôsobom môže štát, ako vlastník svojho majetku chrániť svoj majetok v situácii, keď ho sám reálne nespravuje a vykonáva svoje vlastnícke právo štátu prostredníctvom správcov majetku štátu.

Ak generálny prokurátor namieta rozpor označených viet § 13 ods. 5 zákona s druhou vetou čl. 20 ods. 1 ústavy (vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu), ústavný súd uvádza, že nájomca a vypožičiavateľ nie sú vlastníkmi vecí, ktoré sú predmetom nájmu alebo predmetom výpožičky. Vlastníkom je 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. Správca je oprávnený vykonávať vlastnícke práva štátu v medziach zákona ústavne konformným spôsobom. Podrobnejšie vymedzenie a sprísnenie rozsahu dispozičných oprávnení správcov majetku štátu pri prenechávaní majetku štátu do nájmu alebo výpožičky zákonom je podľa názoru ústavného súdu v limitoch rešpektovania ústavou upraveného vlastníckeho práva vrátane čl. 20 ods. 1 druhej vety ústavy. Nájomca a vypožičiavateľ sa správajú v rámci zákonných limitov správcu majetku štátu na základe s ním uzavretej príslušnej zmluvy, ktoré sa nelíšia od iných zákonných podmienok (obmedzení) pri vzniku právnych (nájomných a iných) vzťahov, predmetom ktorých je majetok štátu (napr. § 45 ods. 3 zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov).

Zákon je vo vzťahu k všeobecnej úprave vlastníckeho práva zakotvenej v Občianskom zákonníku osobitným zákonom, ktorý 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.

V nadväznosti na uvedené nemožno sa stotožniť s názorom generálneho prokurátora, že obmedzenie dispozičných oprávnení na nakladanie s majetkom štátu je obmedzením základných práv a slobôd, ktoré neplatia rovnako pre všetky prípady, argumentujúc pritom totožnosťou subjektu, ktorý dáva majetok do nájmu alebo výpožičky, predmetom takejto zmluvy a účelom, pre ktorý sa má majetok využívať, čím podľa generálneho prokurátora ochrana vlastníckeho práva štátu v zákone dostáva obsahovo inú kvalitu ako ochrana iných vlastníckych práv. V tejto súvislosti ústavný súd uvádza, že keď naozaj ide o typovo (druhovo) rovnaké subjekty na strane správcov majetku štátu, ktorí vstupujú do zmluvných vzťahov s nájomcami a vypožičiavateľom a o rovnaký predmet zmluvy - využitie majetku štátu, ale na iné účely, ako sú úlohy správcu, je potrebné dodržiavať zákonom ustanovenú podmienku dočasnosti využitia prebytočného majetku štátu. Vzhľadom na túto „dočasnosť“ nemožno súhlasiť s tvrdením generálneho prokurátora, že takýto majetok stráca verejnoprospešný a nepodnikateľský charakter.

Osobitnú právnu úpravu dispozičných oprávnení správcu majetku štátu je potrebné podľa názoru ústavného súdu vnímať ako ochranu majetku štátu s osobitným zreteľom na to, že štát je síce vlastníkom, ale na rozdiel od iných vlastníkov ho nevykonáva sám, ale prostredníctvom správcov majetku štátu. Táto skutočnosť spolu s dočasným charakterom zmlúv o nájme alebo výpožičke majetku štátu, ktorých obsahom nie sú vlastnícke práva, ktoré možno zahrnúť pod čl. 20 ods. 1 druhú vetu ústavy, vedú k záveru, že nejde ani o rozpor s čl. 13 ods. 3, ale o ústavne konformný spôsob právnej reglementácie nakladania s majetkom štátu a v jeho záujme. V prijatí zákonného obmedzenia dispozičného oprávnenia správcov s majetkom štátu nemožno preto vidieť preferovanie určitého typu vlastníckeho práva, ale krok k zamedzeniu zneužívania majetku štátu spôsobom, ktorý je v rozpore s jeho ekonomickým určením. V podstate ide o to, aby sa pod „zámienkou“ postulovanej zákonnosti a ústavnosti nevytvárali podmienky na porušovanie a obchádzanie týchto požiadaviek.

Tieto skutočnosti nenasvedčujú, že by limit rozumného základu pri zákonom obmedzení dispozičného práva správcu majetku štátu bol prekročený, navyše keď verejný záujem vzhľadom na to, že ide o majetok štátu, je nespochybniteľný.

Ak generálny prokurátor namieta vyhlásenie zmlúv za neplatné priamo zákonom a argumentuje tým, že existujú iné právne účinné prostriedky ochrany vlastníckeho práva (napr. § 39 Občianskeho zákonníka, § 14a zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a prenájme nebytových priestorov), treba v tejto súvislosti uviesť, že vzhľadom na nie „neobvyklosť“ a toleranciu zákonných obmedzení, resp. podmienok vzniku zmluvných vzťahov so zdôraznením verejného záujmu, resp. záujmu štátu v rozumných zákonných limitoch nenarúšajúcich základné práva a slobody iných právnických osôb a fyzických osôb, neprekračujú označené vety § 13 ods. 5 zákona kritéria ústavnosti. Navyše poznámka v zákone pod čiarou označená ako 17b s odkazom na § 39 Občianskeho zákonníka uvádza len informáciu neplatnosti právneho úkonu, ktorý odporuje zákonu.

Čo sa týka neplatnosti zmluvy zo vzájomného vzťahu druhej a tretej vety, podľa ich znenia vyplýva, že neplatné sú tie zmluvy, ktorými nájomca alebo vypožičiavateľ prenechal majetok štátu do nájmu, podnájmu alebo výpožičky, ako logický dôsledok nedodržania príkazu zákonnej normy.

Na rozdiel od tohto prípadu zo znenia siedmej a ôsmej vety vyplýva, že nedodržanie zákonných príkazov uvedených v týchto vetách má za následok neplatnosť nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke, ak správca v nich dohodol zmluvnú pokutu v neprospech štátu - ako vlastníka alebo ak dohodol prednostné právo nájomcu alebo vypožičiavateľa na kúpu tejto veci (čo svojou logikou zodpovedá vzťahu druhej a tretej vety namietaného ustanovenia), ako aj neplatnosť nájomnej zmluvy alebo zmluvy o výpožičke, ak v tejto zmluve povolil nájomcovi alebo vypožičiavateľovi prenechať majetok štátu do nájmu, podnájmu alebo výpožičky (čo taktiež zodpovedá predchádzajúcemu prístupu, avšak s tým, že platnosťou takto ďalej uzavretých zmlúv na základe zmluvy sa zákonodarca ďalej nezaoberá, zrejme s vedomím možnej aplikácie všeobecnej právnej úpravy - § 39

Občianskeho zákonníka). Takéto právne riešenie mohol zákonodarca nakoniec zvoliť aj v predchádzajúcich prípadoch. Ak tak neurobil (naopak, zvolil osobitnú právnu úpravu, ktorú generálny prokurátor napadol z hľadiska ústavnosti), ústavný súd posúdil aj tento aspekt napadnutého ustanovenia a dospel k záveru, že keďže ide o zákonný príkaz pre zmluvné vzťahy pro futuro, takáto hrozba sankciou neplatnosti právnych úkonov je v limite zákonnej ochrany majetku štátu.

Zákonodarca je oprávnený prijímať také legislatívne či iné opatrenia, ktorými zabezpečí, aby im majetok už slúžiaci potrebám verejného záujmu zostal slúžiť aj naďalej, a to až do doby, pokiaľ verejný záujem nebude definovaný inak a iným spôsobom. Opatrenia (legislatívne alebo iné) na zabezpečenie využívania majetku pre potreby verejného záujmu môžu byť rôzne. (PL. ÚS 11/96).

Vzhľadom na vyššie uvedené ústavný súd uzavrel, že § 13 ods. 5 veta druhá, tretia, siedma a ôsma zákona sú v súlade s čl.1, čl.13 ods. 3 a čl.20 ods.1 druhou vetou ústavy a návrhu generálneho prokurátora nevyhoveli.

K súladu § 18b ods. 2 zákona s čl. 1 ústavy

Generálny prokurátor pri namietaní súladu tohto ustanovenia s ústavou argumentuje princípom právnej istoty a zákazom spätného retroaktívneho pôsobenia právnych predpisov, ktoré sú imanentnými znakmi právneho štátu. Z požiadavky právnej istoty vyvodzuje, že právny predpis pôsobí iba do budúcnosti, a nie do minulosti. V prípade spätného pôsobenia by sa podľa neho vážne porušila požiadavka na bezrozpornosť a všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť právnych predpisov). Spôsob zvolenia právnej úpravy spätného pôsobenia tohto ustanovenia považuje a označuje generálny prokurátor za nepravú retroaktivitu.

Ústavný súd sa už vzťahom pravej a nepravej retroaktivity právnych predpisov k ústavnosti zaoberal v rámci svojej rozhodovacej činnosti a zaujal k nim aj svoje stanovisko.

Pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len *lex priori* (napr. PL. ÚS 37/99) alebo stav, kedy zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností) (PL. ÚS 3/00).

Za nepravú retroaktivitu považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

Ústavný súd už tiež vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať „závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu“ (PL. ÚS 3/00). To znamená, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov.

Určitú retroaktivitu pripustil aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý vo svojom rozhodnutí *Mellacher v. Austria*, rozsudok z 19. decembra 1989 (§ 51) uviedol, že „legislatívne musí byť daná možnosť, aby sa prijali opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ“.

Z hľadiska už uvedeného je evidentné, že § 18b ods. 2 zákona má retroaktívny charakter.

Ústavný súd pri hodnotení napadnutého ustanovenia z hľadiska jeho súladu s ústavou posudzoval, či pri riešení dôsledkov účinnosti zákona sa muselo vychádzať z retroaktivity so sankciou neplatnosti už uzavretých zmlúv (vzhľadom na ich „dočasný“ charakter) v celom rozsahu alebo sa akejkol'vek retroaktivite bolo potrebné vyhnúť a riešiť len vzťahy vzniknuté po účinnosti novely zákona (zákona č. 72/1999 Z. z.). Zrušenie starej a prijatie novej právnej úpravy je totižto nutne spojené so zásahom do princípu rovnosti a ochrany dôvery občana v právo. Dochádza k tomu v dôsledku ochrany iného verejného záujmu alebo základného práva a slobody, pričom vyšší stupeň intenzity verejného záujmu, resp. ochrany základných práv a slobôd odôvodňuje vyššiu mieru zásahu do princípov rovnosti a ochrany dôvery občana v právo novou právnou úpravou.

Zákonodarca zvolil retroaktívny prístup argumentujúc verejným záujmom (záujmom štátu) na zabezpečení primeranej a účinnej ochrany majetku štátu a ustanovil začiatok uplatňovania účinkov novej právnej úpravy šesť mesiacov po nadobudnutí účinnosti napadnutého ustanovenia (generálnym prokurátorom označené ako fikcia neplatnosti dotknutých zmlúv), čím vytvoril pre zmluvné strany časový priestor pre možnosť zosúladenia už uzavretých zmlúv s novou právnou úpravou.

Ústavný súd v tejto súvislosti skúmal, či intenzita záujmu štátu „prekročila možnosti využitia nástrojov platného práva (napr. príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka) a bolo nutné presadiť záujem štátu v existujúcich zmluvných vzťahov zákonom, a nie na základe dohody zmluvných strán. Dospel pritom k záveru, že využitie zákonných nástrojov na presadenie verejného záujmu (záujmu štátu) aj do zmluvných vzťahov nie je ničím neobvyklým v našom právnom poriadku. Štát by však nemal zasahovať do uzavretých právnych vzťahov. Vzhľadom na to, že to štát urobil, aj keď odložil retroaktívne pôsobenie ustanovenia na existujúce vzťahy až šesť mesiacov po nadobudnutí jeho účinnosti, dopustil sa porušenia princípu právnej istoty ako imanentného znaku právneho štátu.

Ústavný súd taktiež hodnotil, či „sankcia“ neplatnosti zmluvy priamo zo zákona je „nespravodlivou“ sankciou hlavne pre tú zmluvnú stranu, ktorá prejavila záujem konvalidovať zmluvu v súlade s novou právnou úpravou a dospel k záveru, že

sankcionovanie oboch zmluvných strán bez ohľadu na ich záujem o úpravu zmluvného vzťahu v intenciách novej zákonnej úpravy nie je v súlade s princípmi právneho štátu, najmä princípom právnej istoty.

Ústavný súd sa zaoberal tiež otázkou, či neplatnosť celej zmluvy z dôvodu nesplnenia parciálnych podmienok, t. j. pre „nezákonný“ obsah len určitej časti zmluvy je vo vzťahu k dobromyseľnosti zmluvných strán alebo len jednej z nich spravodlivá a dospel k záveru, že uplatnenie neplatnosti celej zmluvy priamo zo zákona z dôvodu nesplnenia zákonných podmienok len v časti zmluvy často bez problému oddeliteľnej od ostatných častí zmluvy, nezodpovedá všeobecným princípom uplatňovaným pri neplatnosti právnych úkonov (napr. podľa § 41 Občianskeho zákonníka), narúša právnu istotu zmluvných strán do takej miery, že sa dostáva do rozporu s princípom právnej istoty.

Navyše, ústavný súd už v svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že o neplatnosti právnych úkonov rozhodujú výlučne všeobecné súdy podľa podmienok a kritérií, ktoré ustanovuje zákon (PL.ÚS 16/95).

Na základe vyššie uvedeného ústavný súd uzavrel, že § 18b ods. 2 zákona nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

V Košiciach 17. januára 2002

