

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne na neverejnom zasadnutí 1. júla 1999 prerokoval návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky JUDr. R. F., CSc., proti Národnej rade Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady čl. I bodu 2. zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, t.j. § 27 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, čl. II zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, t.j. § 200ha zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, a čl. III zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, t.j. týmto zákonom pripojené slová v § 5 ods. 3 písm. f) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s čl. 1, s čl. 142 ods. 1 a s čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 27 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony n i e j e v súlade s čl. 1 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. V ustanovení § 200ha zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady

č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, slová „alebo okresný úrad, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza,“ n i e s ú v súlade s čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

3. V ustanovení § 200ha zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, slová „a na uloženie pokuty“ n i e s ú v súlade s čl. 1 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

4. V ustanovení § 5 ods. 3 písm. f) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony, slová „a podáva návrhy na preskúmanie zákonnosti uznesení obecných zastupiteľstiev, miestnych zastupiteľstiev alebo mestských zastupiteľstiev, ak sa domnieva, že odporujú zákonu. 7a)“ n i e s ú v súlade s čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

5. Vo zvyšnej časti návrhu n e v y h o v u j e.

O d ô v o d n e n i e :

Skupina 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, podľa listiny navrhovateľov (ďalej len „navrhovateľ“), zastúpená jej poslancom JUDr. R. F., CSc. doručila 21. septembra 1998 Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 37 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 č. 38/1993 Z.z.“).

Navrhovateľ uviedol, že návrh na začatie tohto konania „sa týka zák. č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony“, pretože ním uskutočnené „novelizácie zákona o obecnom zriadení, Občianskeho súdneho poriadku a zákona o organizácii miestnej štátnej správy považuje za rozporné s Ústavou SR“.

Námietky nesúladu s ústavou sa týkali zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a dopĺňajú sa ďalšie zákony (ďalej len „zákon č. 225/1998 Z.z.“), a to:

- čl. I bodu 2., ktorým bol novelizovaný zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) tak, že v § 27 sa pripája odsek 3, ktorý znie:

„(3) Obci, mestskej časti alebo mestu, ktorých uznesenie zastupiteľstva zrušil súd pre jeho nezákonnosť a obec, mestská časť alebo mesto pokračuje v jeho vykonávaní alebo nezabráni jeho vykonaniu môže súd uložiť pokutu do 3 000 000 Sk. Pokuta je príjmom štátneho rozpočtu.“;

- čl. II, ktorým bol novelizovaný zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „O.s.p.“) tak, že za § 200h sa vkladá § 200ha, ktorý znie:

„(1) Ak obec, mestská časť alebo mesto nezruší na základe protestu prokurátora uznesenie obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva, ktoré je v rozpore so zákonom, môže sa prokurátor alebo okresný úrad, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza, obrátiť na súd s návrhom na zrušenie nezákonného uznesenia a na uloženie pokuty.“

(2) Účastníkom konania je obec, mestská časť alebo mesto a ten, kto podal návrh na začatie konania.

(3) Príslušný na rozhodnutie je okresný úrad, v ktorého obvode sa obec nachádza.

(4) Odvolanie proti rozhodnutiu súdu nemá odkladný účinok.“;

- čl. III, ktorým bol novelizovaný zákon Národnej rady Slovenskej republiky

č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 222/1996 Z.z.“) tak, že v § 5 ods. 3 v písmene f) sa na konci pripájajú slová „a podáva návrhy na preskúmanie zákonnosti uznesení obecných zastupiteľstiev, miestnych zastupiteľstiev alebo mestských zastupiteľstiev, ak sa domnieva, že odporujú zákonu. 7a)“. V označenej poznámke je citovaný práve zákonom č. 225/1998 Z.z. vložený § 200ha O.s.p.

Pretože išlo o ustanovenia rôznych zákonov spolu úzko súvisiacich, navrhovateľ odôvodnenie ich nesúlady s čl. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy argumentačne spojil a rozdelil do štyroch bodov. V druhom a treťom bode však uviedol dôvody nesúlady odseku 3 pripojeného k § 27 zákona č. 369/1990 Zb. a vloženého § 200ha O.s.p., oba zákonom č. 225/1998 Z.z. s čl. 142 ods. 1 ústavy, čomu zodpovedá aj petit návrhu, ktorý má 3 body.

V prvom bode odôvodnenia navrhovateľ uviedol, že „podľa čl. 1 Ústavy SR Slovenská republika je právny štát“, a zákonom č. 225/1998 Z.z. pripojený nový odsek 3 k ustanoveniu § 27 zákona č. 369/1990 Zb. je s týmto článkom ústavy v nesúlade preto, lebo označený odsek 3 je rozporný s ustanovením § 200ha O.s.p. vloženým zákonom č. 225/1998 Z.z. Vzájomný rozpor týchto dvoch ustanovení, a tým aj ich nesúlad s čl. 1 ústavy videl v tom, že ustanovenie § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb., ktoré upravuje hmotnoprávne podmienky pre uloženie pokuty obci, „sa však nekryje s ust. § 200ha O.s.p. v znení zák. č. 225/1998 Z.z.“.

Z pripojeného odseku 3 k § 27 zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že ak súd zrušil uznesenie zastupiteľstva (obce, mestskej časti, mesta) pre jeho nezákonnosť a obec, mestská časť alebo mesto ďalej pokračujú v jeho vykonávaní alebo jeho vykonávaní nezabránia, môže im súd uložiť pokutu do 3 miliónov Sk, ktorá je príjmom štátneho rozpočtu.

Navrhovateľ tvrdil, že „z textu zákona (t.j. z ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb., pozn. ústavného súdu) „vyplýva, že v skutočnosti musia prebehnúť dve konania. Prvé konanie je konanie o určenie nezákonnosti uznesenia zastupiteľstva. Ak súd vyhlási uznesenie za neplatné a napriek tomu sa v realizácii uznesenia pokračuje, možno uložiť pokutu“. Podľa jeho názoru novelizované ustanovenie § 200ha O.s.p., konkrétne text „obrátiť sa na súd s návrhom na zrušenie nezákonného

uznesenia a na uloženie pokuty“ však „predpokladá iba jedno konanie na návrh prokurátora alebo okresného úradu“. Pre podanie návrhu na zrušenie uznesenia a súčasne na uloženie pokuty (v jednom konaní) však podľa navrhovateľa nemôžu byť splnené hmotnoprávne predpoklady, lebo „ani v čase podania návrhu prokurátora alebo okresného úradu a ani v čase rozhodnutia súdu o tomto návrhu nemôže súd vedieť, či po právoplatnosti rozhodnutia bude obec pokračovať v realizácii zrušeného uznesenia zastupiteľstva. Avšak iba pokračovanie v realizácii alebo nezabránenie v realizácii zrušeného uznesenia zastupiteľstva je dôvodom na uloženie pokuty“.

V druhom a v treťom bode odôvodnenia navrhovateľ venoval pozornosť nesúladu novelizovaných ustanovení § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. a § 200ha O.s.p. s čl. 142 ods. 1.

Prvý dôvod nesúladu označených zákonných ustanovení podľa navrhovateľa vychádza z ústavou upravenej rozhodovacej právomoci všeobecných súdov. Článok 142 ods. 1 ústavy ustanovuje, že „súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov“. Bol toho názoru, že z tohto ustanovenia ústavy „nevyplýva, že by súdy mali právomoc ukladať pokuty, či už v občianskoprávnom, alebo v preskúmavacom konaní“. Podľa neho „súdy sú síce oprávnené ukladať aj pokuty, avšak iba v exekučnom konaní, a to podľa § 351 O.s.p. v rámci výkonu rozhodnutí ukladajúcich nepeňažné plnenia. V danom prípade však nejde o výkon rozhodnutia ale o trest (slovo „pokuta“) za porušenie právnej povinnosti. Ide teda v skutočnosti o správny delikt. Rozhodovanie a trestanie správnych deliktov však v žiadnom prípade do pôsobnosti súdov nepatrí“.

Navrhovateľ z toho vyvodil záver, že ak ustanovenie § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v znení zákona č. 225/1998 Z.z. a ustanovenie § 200ha O.s.p. v znení zákona č. 225/1998 Z.z. „dávajú súdu právo trestať obce za správne delikty pokutou, je to v rozpore s článkom 142 ods. 1 Ústavy SR“.

Druhý dôvod nesúladu označených ustanovení, t.j. § 27 ods. 3 zákona

č. 369/1990 Zb. a § 200ha O.s.p. s čl. 142 ods. 1 ústavy podľa navrhovateľa spočíval v tom, že uznesenie obecného, miestneho a mestského zastupiteľstva, ktoré je vydané pri výkone územnej samosprávy nemá charakter rozhodnutia správneho orgánu, a preto ho nemožno preskúmať súdom.

V odôvodnení uviedol, že „ústava nešpecifikuje, čo treba rozumieť správnym orgánom“ a „doterajšia teória i prax pri interpretácii pojem správny orgán vychádzala z toho, že ide o orgán oprávnený rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb“. O tom rozhoduje tento orgán v osobitnom konaní, na ktoré sa vzťahuje Správny poriadok, prípadne iné predpisy upravujúce osobitný druh konania (tzv. „mimosprávne konanie“ pozn. ústavného súdu). Podľa navrhovateľa však ide len „o rozhodovanie orgánov štátnej správy, o rozhodovanie orgánov obcí vo veciach, v ktorých bol na obce prenesený výkon štátnej správy a o rozhodovanie iných orgánov, ak im zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach účastníkov (napr. Sociálna poisťovňa)“.

V prípade ustanovení § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. a § 200ha O.s.p. ide „o preskúmanie rozhodnutia obce vo veci, ktorá spadá nepochybne do oblasti územnej samosprávy vykonávanej obcou“..., čo „je jasné z toho, že na preskúmanie rozhodnutí orgánov obce vo veciach, v ktorých bol na obce prenesený výkon štátnej správy je určený osobitný postup (najmä štvrtá časť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, piata časť O.s.p.), a že na preskúmanie všeobecne záväzných nariadení obcí je tiež určený osobitný postup (§ 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb., čl. 125 písm. c) Ústavy SR)“.

Navrhovateľ túto časť odôvodnenia uzavrel tvrdením, že „výkon samosprávy však nie je a nemôže byť považovaný za činnosť správneho orgánu, ktorá by mohla byť preskúmaná súdom“.

Vo štvrtom bode odôvodnenia poukázal navrhovateľ na nesúlady ustanovenia § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 222/1996 Z.z. v znení zákona č. 225/1998 Z.z. s čl. 142 ods. 1, čl. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Petit o nesúlade označeného novelizovaného

ustanovenia zákona č. 222/1996 Z.z. však zúžil len na nesúlad s čl. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy.

Vychádzajúc zo záveru, že výkon územnej samosprávy nepodlieha súdnemu preskúmaniu, ktorý navrhovateľ odôvodnil v 3. bode návrhu, nemôže podľa neho okresný úrad podať na súd návrh na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného, miestneho, mestského zastupiteľstva vydaného vo veciach územnej samosprávy, ak sa domnieva, že takéto uznesenie odporuje zákonu. „Pokiaľ novelizovaný § 5 ods. 3 písm. f) zákona NR SR č. 222/1996 Z.z. takéto právo okresnému úradu dáva, deje sa tak v rozpore s článkom 142 ods. 1 Ústavy SR“.

V odôvodnení navrhovateľ ďalej uviedol, že „zavedením takéhoto oprávnenia orgánu štátnej správy voči orgánu územnej samosprávy narušuje princíp rovnováhy medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy“, čo súčasne „narušuje princíp rovnosti pred zákonom (článok 1 Ústavy) a je aj v rozpore s článkom 13 ods. 3, 4 Ústavy SR“. Tieto dôsledky podľa navrhovateľa vyplývajú zo skutočnosti, že „orgány územnej samosprávy nemôžu podávať návrhy na zrušenie rozhodnutí orgánov štátnej správy (ak obec nie účastníkom konania) a už vôbec nemôžu privodiť uloženie pokuty orgánu štátnej správy“.

Navrhovateľ navyše poukázal na to, že ustanovenie § 200ha O.s.p. upravuje aj „právomoc prokurátora na zrušenie uznesenia zastupiteľstva a na uloženie pokuty“, ale „národná rada sa nedotkla zákona č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov“, pretože podľa neho „zákonodarca považoval právomoc prokurátora za danú podľa § 35 ods. 1 písm. b) O.s.p. Aj tu sa však právomoc na podanie návrhu na začatie súdneho konania nevyhovenia protestu vzťahuje iba na preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. Preto ani prokurátor nemôže podať návrh podľa novelizovaného § 200ha O.s.p.. Ak by mal takéto právo, bolo by to v rozpore jednak s článkom 142 ods. 1 Ústavy SR a tiež v rozpore s článkom 151 Ústavy SR vo väzbe na § 3 zákona NR SR č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre“.

S ohľadom na uvedené dôvody navrhovateľ formuloval v závere návrhu petit nálezu ústavného súdu takto:

„1. Ustanovenie § 27 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 1 a s článkom 142 ods. 1 Ústavy

Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie § 200ha Občianskeho súdneho poriadku (zák. č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov) nie je v súlade s článkom 1 a s článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Ustanovenie § 5 ods. 3 písm. f) zákona NR SR č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s článkom 1 a s článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

Ústavný súd návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky 15. októbra 1998 predbežne prerokoval a prijal ho na ďalšie konanie podľa § 25 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z.

Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) k návrhu, ktoré listom z 29. apríla 1999 ústavnému súdu doručil jej predseda obsahovalo nasledovné stanovisko:

„Návrhom dotknutá novela zákona o obecnom zriadení, ktorou sa súčasne dopĺňajú aj Občiansky súdny poriadok a Zákon o organizácii miestnej štátnej správy bol pripravený a schválený cielene ako reagencie na konkrétnu udalosť a mala vytvoriť mechanizmus, ktorý by zabránil orgánom obcí a miest prijímať a uplatňovať uznesenia kvalifikované ako nezákonné.

Novela rozšírila kompetenciu súdov, prokuratúry a okresných úradov tak, aby bolo možné viesť proti obciam v tejto súvislosti súdne konanie a postihnúť ich sankciou vo forme neúmerne vysokej pokuty.

Pokiaľ ide o znenie § 27 ods. 3 novely zákona o obecnom zriadení a ustanovenie § 200 ha novely Občianskeho súdneho poriadku, nie je z neho na prvý pohľad jasné, či ide o jedno alebo dve konania, čo umožňuje odlišný výklad oboch ustanovení.

Možno pripustiť názor, že predmetná novela je v rozpore s čl. 142 ods. 1 Ústavy SR, pretože jednak umožňuje súdu preskúmať rozhodnutia orgánu samosprávy a súčasne tomuto orgánu uložiť za porušenie práva sankciu.

Vychádzajúc z teórie verejnej správy i zo znenia § 244 ods. 2 Občianskeho

súdneho poriadku obecné zastupiteľstvo v danom prípade nie je správny orgánom.

V rozpore s ústavou sa upravuje napríklad i kompetencia okresného úradu v súvislosti s podaním návrhu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu územnej samosprávy.

S prihliadnutím aj na stanovisko schválené dňa 15.3.1999 Ústavnoprávnym výborom NR SR možno sa stotožniť názorom skupiny poslancov v podstate vo všetkých bodoch návrhu.“.

Predseda národnej rady v liste z 29. apríla 1999 súčasne oznámil ústavnému súdu, že netrvá na ústnom pojednávaní o veci; zástupcu na konanie o tejto veci neustanovil.

Zástupca navrhovateľa, poslanec národnej rady JUDr. Robert Fico, CSc. listom z 15. februára 1999 oznámil ústavnému súdu, že netrvá na ústnom pojednávaní o veci.

II.

Navrhovateľ v petite jednoznačne formuloval, o nesúlade ktorých ustanovení označených zákonov s ústavou (jej jednotlivými článkami) má ústavný súd rozhodnúť, a preto sa z hľadiska posúdenia tohto problému ústavný súd bližšie zaoberal len tými dôvodmi, ktoré súviseli s petitom návrhu.

Namietaný nesúlad ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. s čl. 1 ústavy (bod 1. petitu)

Navrhovateľ v návrhu uviedol, že nesúlad nového odseku 3 pripojeného k ustanoveniu § 27 zákona č. 369/1990 Zb. (ďalej len „§ 27 ods. 3“) s ustanovením čl. 1 ústavy namieta aj z dôvodu jeho nezrozumiteľnosti (ba „rozpornosti“) so znením ustanovenia nového vloženého § 200ha O.s.p. (obe citované ustanovenia boli upravené zákonom č. 225/1998 Z.z.). Bol toho názoru, že „hmotnoprávna úprava § 27 ods. 3 cit. zákona sa však nekryje s ust. § 200ha O.s.p. v znení zák. č. 225/1998 Z.z.“, lebo podľa § 200ha O.s.p. „sa totiž predpokladá iba jedno konanie na návrh prokurátora alebo okresného úradu (text „obrátiť sa na súd s návrhom na zrušenie

uznesenia a na uloženie pokuty“). Pre podanie návrhu na zrušenie uznesenia a súčasne na uloženie pokuty však podľa navrhovateľa „nemôžu byť splnené hmotnoprávne predpoklady“. V čase podania návrhu ani v čase rozhodnutia súdu o tomto návrhu, podľa neho, nemôže súd vedieť, či po právoplatnosti rozhodnutia súdu bude obec pokračovať v realizácii zrušeného uznesenia zastupiteľstva. Z textu ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že „v skutočnosti musia prebehnúť dve konania. Prvé je konanie o určenie nezákonnosti uznesenia zastupiteľstva. Ak súd vyhlási uznesenie za neplatné a napriek tomu sa v realizácii uznesenia pokračuje, možno uložiť pokutu. Z obsahu textu § 200ha však podľa navrhovateľa vyplýva, že „má ísť o jediné konanie na základe jedného návrhu“. Rozpornosť dvoch ustanovení zákonov (hmotnoprávneho a procesného) považoval navrhovateľ za nedostatok narušujúci charakter právneho štátu podľa čl. 1 ústavy.

Znenie nového odseku 3 § 27 zákona č. 369/1990 Zb., ktorý k tomuto ustanoveniu pripojil čl. I bod 2. zákona č. 222/1998 Z.z. má nesporne charakter hmotnoprávnej normy zákona. Upravuje vecné (skutkové) podmienky, splnenie ktorých môže byť dôvodom uloženia pokuty obci, mestskej časti alebo mestu.

Hmotnoprávna norma upravuje v hypotéze určitý právny stav (súdom zrušené nezákonné uznesenie zastupiteľstva obce, mestskej časti alebo mesta), existencia ktorého predpokladá také konanie upravené v dispozícii tejto právnej normy (obec, mestská časť alebo mesto pokračuje v jeho vykonávaní alebo nezabráni jeho vykonaniu), že môže dôjsť k uloženiu sankcie (pokuty súdom obci, mestskej časti alebo mestu do 3 000 000 Sk).

Hmotnoprávna norma v nijakom prípade nemôže upravovať aj procesný postup, t.j. v danom prípade postup posudzovania nezákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) ani postup, v ktorom sa rozhoduje o uložení pokuty obci, mestskej časti alebo mestu. Preto je nenáležité posudzovať hmotnoprávnu normu z procesného hľadiska vôbec, teda konfrontovať jej znenie s ustanovením procesným, ak ide len o porovnávanie procesných otázok, ktoré sa v týchto dvoch charakterovo odlišných právnych normách (hmotnoprávnej a procesnej), podľa navrhovateľa „nezhodujú“, lebo „z hmotnoprávnej úpravy § 27 ods. 3 vyplýva, že v skutočnosti

musia prebehnúť dve konania“ a z procesného ustanovenia je jasné, že má ísť o jediné konanie na základe jedného návrhu“.

Spôsob uplatňovania procesnej normy vykladá v prípade potreby orgán, ktorý ju uplatňuje. V danom prípade je ním všeobecný súd, ktorý v tomto smere využíva predovšetkým ustanovenia O.s.p. metódou analógie legis v osobitných prípadoch aj analógie iuris (napr. použitím čl. 152 ods. 4 ústavy).

Nie je teda namieste posudzovať ústavnosť hmotnoprávnej normy, t.j. ústavnosť nového ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. len s ohľadom na ustanovenie § 200ha O.s.p., t.j. na postup v konaní o preskúmaní zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva a o ukladaní pokút pred všeobecným súdom, lebo obsah týchto dvoch charakterovo odlišných noriem nemusí byť v absolútnej zhode procesnej (nie vecnej), t.j. pokiaľ ide o procesný spôsob realizácie skutkového stavu vyjadreného v hmotnoprávnej norme, ktorým navrhovateľ výlučne argumentoval.

S ohľadom na uvedené ústavný súd nevyhovel návrhu navrhovateľa, v ktorom žiadal vyslovenie nesúlady § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. zákonom č. 225/1998 Z.z. s čl. 1 ústavy z dôvodu, že táto hmotnoprávna norma nie je z procesného hľadiska v súlade s procesnou normou § 200ha O.s.p. Ústavný súd konštatoval, že ustanovenie § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. z dôvodov uvedených navrhovateľom v prvom bode odôvodnenia návrhu a viažucim sa aj k bodu 1. petitu nie je v nesúlade s čl. 1 ústavy.

Pokiaľ ide o námietku nesúlady ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. s čl. 142 ods. 1 ústavy dôvody, ktoré ústavný súd viedli k záveru, že toto ustanovenie nie je v súlade s citovaným článkom ústavy, sú uvedené v odôvodnení k ďalším dvom bodom petitu, lebo s nimi úzko súvisia (ide o posúdenie ústavnosti rozhodovacej právomoci všeobecného súdu uložiť obci pokutu).

Namietaný nesúlad ustanovenia § 200ha O.s.p. a ustanovenia § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 222/1996 Z.z. s čl. 1 a s čl. 142 ods. 1 ústavy (bod 2. a bod 3. petitu)

Navrhovateľ namietal nesúlad nového ustanovenia § 200ha vloženého do O.s.p. zákonom č. 225/1998 Z.z. s ustanovením čl. 142 ods. 1 ústavy s odôvodnením, že

rozhodnutie obecného zastupiteľstva vydané pri výkone územnej samosprávy nie je možné z hľadiska jeho zákonnosti preskúmať súdom, a preto prokurátor ani okresný úrad nemôžu podať návrh na zrušenie uznesenia obecného zastupiteľstva, ak ho považujú za nezákonné. Bol toho názoru, že preskúmaniu zákonnosti v konaní pred súdmi podliehajú len rozhodnutia správnych orgánov majúce charakter individuálnych správnych aktov vydaných v správnom alebo mimosprávnom konaní, a tými sú z hľadiska rozhodovacej právomoci obce len tie rozhodnutia obecného zastupiteľstva (príp. starostu obce, primátora mesta), vo veciach ktorých bol na obce prenesený výkon štátnej správy. Zákonnosť týchto rozhodnutí je preskúmateľná podľa piatej časti O.s.p. upravujúcej správne súdnictvo. Pri výkone územnej samosprávy obecné zastupiteľstvo nevydáva rozhodnutia individuálneho charakteru, a preto nemôžu byť, podľa neho, preskúmateľné súdom. Navrhovateľ bol toho názoru, že „na podstate veci nič nemení fakt, že zákonodarca zaradil toto preskúmovacie konanie do tretej časti O.s.p. Už z nadpisu nového § 200ha vyplýva, že ide o konanie o preskúmanie zákonnosti uznesení zastupiteľstiev“.

Pri posúdení tejto námietky navrhovateľa ústavný súd vychádzal z toho, že z hľadiska inštitucionálneho medzi správne orgány, t.j. tie, ktoré sa podieľajú na správe

vecí verejných v rozsahu určenom zákonom, patria ako štátne, tak aj neštátne subjekty; preto sa v právnej teórii i v legislatíve používa často synonymický výraz „orgány verejnej správy“, ktoré spoločne zabezpečujú správu štátu ako verejnú správu (napr. § 244 ods. 1 a 2 O.s.p., § 10 ods. 1 zákona č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre). Právna teória i legislatíva medzi orgány verejnej správy (označované tiež ako správne orgány) zaraďuje orgány štátnej správy, územnej samosprávy a záujmovej samosprávy, ale i tie právnické osoby, ktorým zákon zveruje rozhodovanie v oblasti verejnej správy.

Podľa čl. 64 ods. 1 a 2 ústavy základom územnej samosprávy je obec, ktorá je samostatným územným a správnym celkom Slovenskej republiky združujúcim osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt.

Vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne a územná samospráva sa uskutočňuje formou zhromaždení obyvateľov, miestneho referenda alebo prostredníctvom orgánov obce, ktorými sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce

(čl. 67 a 69 ústavy).

Na obec možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. V oblasti tejto prenesenej pôsobnosti činnosť obce riadi a kontroluje vláda a podrobnosti ustanovuje zákon (čl. 71 ústavy).

Pokiaľ ide o rozsah samosprávnej činnosti obce vykonávanej na jej území a kolektívom obyvateľov obce, bližšie ju upravuje zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov najmä v ustanoveniach § 4 a 6 v spojení s § 2 a 3 citovaného zákona. Obec svoje vnútorné veci spravuje nielen samostatne (autonómne), t.j. oddelene a nezávisle od rozhodovacej právomoci štátnej správy, ale aj diferencovane s prihliadnutím na špecifické potreby jej obyvateľov. Zásada autonómie výkonu územnej samosprávy obcou však nie je absolútna, pretože podľa § 4 odseku 1 zákona č. 369/1990 Zb. „obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe“. Rovnako je táto zásada prelomená v ustanovení § 5 ods. 2 citovaného zákona, podľa ktorého „obce podliehajú dozoru štátu v rozsahu vymedzenom osobitnými zákonmi“ (§ 11 až 13 zákona č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre, štvrtá časť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní - správny poriadok). Dôvodom takéhoto „obmedzenia“ výkonu samosprávy obce môže byť len záujem na jej kvalitnom fungovaní, ale aj na kvalitnom fungovaní výkonu verejnej správy ako celku a záujem na ochrane práv a právom chránených záujmov právnických a fyzických osôb. V tomto smere však bezvýhradne platí, že „ukladať obci povinnosti alebo zasahovať do jej oprávnení možno len zákonom“ (§ 2 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.).

Plnenie úloh vyplývajúcich obci z výkonu územnej samosprávy realizujú orgány obce predovšetkým svojimi rozhodnutiami, ktoré majú rôznu formu. Zákon č. 369/1990 Zb. rozlišuje medzi uzneseniami obecného zastupiteľstva a nariadeniami (všeobecne záväznými) obecného zastupiteľstva (§ 12 ods. 6), na prijatie ktorých je potrebný kvalifikovaný súhlas prítomných poslancov.

Všeobecne záväzné nariadenie môže obec (ďalej len „nariadenie obce“) vydať, len ak bol jeho návrh prijatý trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov obecného zastupiteľstva, t.j. uzniesol sa na nich tento počet poslancov. Obec ich vydáva

iniciatívne sama na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon alebo na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, ak obec plní úlohy štátnej správy (§ 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb.). Nariadenie obce, bez ohľadu na to, čo bolo právnym dôvodom na jeho vydanie, nesmie odporovať ústave ani zákonu, a pokiaľ ide o nariadenie obce vydané na základe splnomocnenia zákona, ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

Uznesenie obecného zastupiteľstva je prijaté, ak s ním súhlasila nadpolovičná väčšina prítomných poslancov.

Medzi pojmi „uznesenie“ a „nariadenie“ rozlišuje aj zákon č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 314/1996 Z.z.“). Podľa § 11 citovaného zákona prokurátor môže preskúmať zákonnosť „všeobecne záväzných nariadení obcí, smerníc, uznesení a iných právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy“ (medzi tieto orgány t.j. orgány verejnej správy patria aj obce).

Pod jazykovým výrazom „uznesenie obecného zastupiteľstva“ podľa § 200ha O.s.p. treba teda rozumieť všetky uznesenia obecného zastupiteľstva, ktoré vznikli jeho uznášaním sa a ich vonkajšia forma má podobu „uznesenia“ s výnimkou uznesenia obecného zastupiteľstva, ktorého vonkajšia forma má podobu „všeobecne záväzného nariadenia obce“. Hoci oba druhy právnych aktov vznikajú v procese hlasovania, t.j. uznášaním sa obecného zastupiteľstva, z výsledného hľadiska však vznikajú dva odlišné právne akty, z ktorých zákonnosť „uznesenia“, je preskúmateľná súdmi aj podľa § 200ha O.s.p. a pokiaľ ide o zákonnosť, ale aj ústavnosť „všeobecne záväzných nariadení obce“ je preskúmateľná ústavným súdom podľa čl. 125 písm. c) ústavy.

Ustanovenie § 200ha O.s.p. teda upravuje možnosť preskúmania uznesení obecného zastupiteľstva prijatého pri výkone územnej samosprávy, čo navrhovateľ namietal ako jednoznačný rozpor s čl. 142 ods. 1 ústavy, lebo podľa jeho názoru z tohto ustanovenia vyplýva, že rozhodnutia orgánov obce sú preskúmateľné všeobecnými súdmi len v konaní podľa piatej časti O.s.p., čomu zodpovedá aj znenie vety za bodkočiarkou citovaného ustanovenia ústavy - „súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov“. Medzi takého rozhodnutia podľa

navrhovateľa nepatria uznesenia orgánov obce prijaté pri výkone územnej samosprávy,

a preto nemôžu byť všeobecným súdom preskúmané. Navyiac činnosť obce pri výkone územnej samosprávy je podľa navrhovateľa natoľko autonómna, že nemôže preskúmaniu všeobecných súdov vôbec podliehať, a preto nie je podľa neho právne významné ani to, že nové ustanovenie § 200ha O.s.p. bolo zákonom č. 225/1998 Z.z. systémovo zaradené do tretej časti piatej hlavy O.s.p.

Ako už bolo spomenuté, súdy podľa čl. 142 ods. 2 ústavy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov (spoločné označenie v tejto legislatívnej skratke pre orgány verejnej správy, t.j. orgány štátnej správy, územnej samosprávy a záujmovej samosprávy, ale aj právnických osôb, ktorým zákon zveruje rozhodovanie v oblasti verejnej správy). Takto ústavou upravenú právomoc súdov nemožno vykladať

(posudzovať) len na základe zákona upravujúceho postup v konaní pred nimi, teda len podľa Občianskeho súdneho poriadku, aj to len ustanovení uplatňovaných pri preskúmaní v určitých prípadoch (napr. podľa piatej časti O.s.p.; podobne v rozhodnutiach vedených na ústavnom súde pod sp. zn. PL.ÚS 19/98 a sp. zn. PL.ÚS 15/98).

Rozsah ústavného ustanovenia (čl. 142 ods. 1 veta za bodkočiarkou) naopak umožňuje preskúmať aj zákonnosť iných rozhodnutí správnych orgánov, ako len tých, ktoré boli orgánom obce vydané v správnom alebo mimosprávnom konaní.

Právna teória i prax začiatkom 90-tych rokov pod pojem správne orgány z hľadiska preskúmateľnosti zákonnosti ich rozhodnutí súdmi (a to aj v tom najužšom slova zmysle preskúmateľnosti podľa § 244 ods. 2 O.s.p.), zahŕňa vlastne všetky orgány verejnej správy a ich rozhodnutia. O rozšírení preskúmateľnosti zákonnosti aj iných rozhodnutí, ako len tých, ktoré sú preskúmateľné podľa piatej časti O.s.p. svedčí aj ustanovenie § 200f O.s.p. upravujúce konanie súdu o vykonaní opravy alebo doplnení zoznamu voličov a ustanovenie § 200ga O.s.p. upravujúce konanie súdu vo veciach registrácie kandidátnych listín, a to vydaním rozhodnutia o zrušení registrácie kandidáta alebo vydaním rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta. Z citovaných ustanovení O.s.p. vyplýva, že ide o preskúmanie zoznamu voličov vydaných obcou a o

preskúmanie rozhodnutia miestnej alebo mestskej volebnej komisie o zaregistrovaní alebo nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do samosprávy obcí. I tieto sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme (bližšie v rozhodnutí sp. zn. PL.ÚS 19/98).

Uznesenia obecného zastupiteľstva, ako už bolo uvedené vyššie, sú výsledkom rozhodovacej činnosti obce (mestskej časti, mesta) a to aj v oblasti výkonu územnej samosprávy a charakter tejto činnosti vykonávanej vo verejnom záujme je nepopierateľný. Vychádzajúc z princípu právneho štátu, podľa ktorého panstvo zákona platí pre všetky subjekty, ktoré svoje práva a povinnosti v rámci štátu vykonávajú, nie je možné, aby verejná moc samosprávnych subjektov (teda aj obce, mestskej časti, mesta, príp. ich orgánov) si vytvárala akési, na štátnej moci nezávislé „právo“. Išlo by o také pravidlá správania sa, hoci vydané v rámci samosprávnej činnosti obce, mestskej časti, mesta (§ 4 zákona č. 369/1990 Zb.), ktoré by odporovali právnym predpisom vydaným štátom, o čom svedčí skutočnosť, že podanému protestu prokurátora podľa právnej úpravy pred prijatím zákona č. 225/1998 Z.z.; nemusí obecné zastupiteľstvo vyhovieť, teda pokračovať vo vykonávaní uznesenia, ktoré bolo v proteste označené za také, ktorým bol porušený zákon.

Z už existujúcej právnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku i z rozhodnutí ústavného súdu je zrejmé, že od začiatku 90-tych rokov vznikajú zmenou spoločenských vzťahov v oblasti verejnej správy dva typy správneho súdnictva. Jedným je preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa piatej časti O.s.p. a druhým preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa tretej časti piatej hlavy O.s.p.

Ústavný súd aj v tomto prípade (podobne ako v rozhodnutiach sp. zn. PL.ÚS 19/98 a sp. zn. PL.ÚS 15/98) pri posudzovaní ústavnosti nového ustanovenia § 200ha rozširujúcom preskúmačiu právomoc súdov rozhodnutí orgánov verejnej správy (konkrétne uznesenia obecného zastupiteľstva vydaného aj pri výkone územnej samosprávy) s čl. 142 ods. 1 ústavy konštatoval, že nie je s ním v nesúlade, pokiaľ neodporuje obsahu tohto ústavného ustanovenia, pretože toto ustanovenie nezužuje preskúmačiu právomoc súdov len na prípady dosiaľ upravené v piatej časti O.s.p.

Naopak jeho znenie umožňuje upraviť zákonom preskúmovaciu právomoc súdov na iné prípady tak, aby boli rešpektované aj ďalšie články ústavy, najmä čl. 1.

Ústavný súd preto nevyhovел námietke navrhovateľa, v ktorej namietal nesúladsť § 200ha s čl. 142 ods. 1 ústavy z dôvodu nepreskúmateľnosti uznesení obecného zastupiteľstva prijatých v súvislosti so samosprávnou činnosťou obce, mestskej časti, mesta.

Ďalším dôvodom, pre ktorý by malo byť ustanovenie § 200ha O.s.p. v rozpore s čl. 142 ods. 1 ústavy, ale „aj s čl. 151 ústavy vo väzbe na § 3 zákona NR SR č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre“, je podľa navrhovateľa skutočnosť, že „ani prokurátor nemôže podať návrh podľa novelizovaného § 200 ha O.s.p.“.

Podľa ustanovenia čl. 151 ústavy „podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry ustanoví zákon“. Navrhovateľ mal zrejme na mysli úpravu tých práv a povinností prokurátora, ktoré sú odvodené od všeobecnej právomoci prokuratúry upravenej v ustanovení § 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre (ďalej len „zákon č. 314/1996 Z.z.“), podľa ktorého „prokuratúra ako orgán ochrany práva je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vykonať opatrenia na predchádzanie, zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti. Pri výkone svojej pôsobnosti je povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu“.

Navrhovateľ odvolávajúci sa na svoju argumentáciu ohľadne nedostatku právomoci všeobecných súdov preskúmať uznesenie obecného zastupiteľstva vydaného (prijatého) pri výkone územnej samosprávy doplnil, že „iné preskúmanie ako zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov neumožňuje ani § 35 ods. 1 písm. b) O.s.p.“. Podľa tohto ustanovenia prokurátor môže podať návrh na začatie konania pred všeobecným súdom „ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora, ak to vyžaduje verejný záujem a za podmienok uvedených v tomto zákone“. Toto právo prokurátora je upravené v § 9 písm. a) zákona č. 314/1996 Z.z. - „prokurátor je podľa osobitných zákonov oprávnený podať návrh na začatie občianskeho súdneho konania...“.

Preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov všeobecným súdom na návrh prokurátora podľa § 35 ods. 1 písm. b) O.s.p. je teda podmienené po 1., že jeho protestu sa nevyhovelo, po 2. ak to vyžaduje verejný záujem, po 3. za podmienok uvedených v tomto zákone. Na toto ustanovenie sa však odvoláva ustanovenie § 249 ods. 3 O.s.p. - „prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) (ďalej len „žaloba“) dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté“. Ustanovenie § 249 je systémovo zaradené v piatej časti druhej hlavy O.s.p., ktoré upravuje rozhodovanie proti rozhodnutiam správnych orgánov, v ktorých sa rozhodlo o subjektívnych právach fyzickej alebo právnickej osoby a ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov nadobudli právoplatnosť.

Na druhej strane protest prokurátora ako prostriedok dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach verejnej správy smeruje tak proti rozhodnutiam verejnej správy, ktoré majú právotvorné účinky v tom, že zakladajú, menia alebo zrušujú práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb v jednotlivých veciach (§ 10 ods. 2 písm. b) zákona

č. 314/1996 Z.z.), ako aj proti uzneseniam obecného zastupiteľstva (§ 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/1996 Z.z.). Na účely preskúmania zákonnosti prokurátorom s povinnosťou podať protest („podá prokurátor protest“) označuje zákon č. 314/1996 Z.z. všetky úkony orgánov verejnej správy (normatívne aj individuálne, ale i ďalšie úkony) vydané ako rozhodnutia (§ 11 ods. 1 zákona č. 314/1996 Z.z.). Na rozdiel od preskúmaacej právomoci všeobecných súdov (§ 244 ods. 2 O.s.p.) nezaraďuje medzi ne rozhodnutia orgánov záujmovej samosprávy, lebo podľa § 4 ods. 1 písm. e) vety za bodkočiarkou zákona č. 314/1996 Z.z. prokurátor nevykonáva dozor nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Prokurátor je oprávnený podať protest proti každému druhu rozhodnutia uvedenému v § 11 ods. 1 zákona č. 314/1996 Z.z., teda aj proti uzneseniu obecného zastupiteľstva, ak ním bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Prokurátor podľa súčasnej právnej úpravy podáva protest orgánu, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal, alebo orgánu nadriadenému alebo dozerajúcemu.

Zákon č. 369/1990 Zb. upravuje postup prokurátora pri podaní protestu proti nezákonnému konaniu (rozhodovaniu) starostu obce a obecného zastupiteľstva v šiestej časti obsahujúcej záverečné prechodné a zrušovacie ustanovenia, konkrétne v ustanovení § 27 ods. 2. Podľa bodu 2. citovaného ustanovenia protest prokurátora podaný proti uzneseniu obecného zastupiteľstva (máme na mysli uznesenie odlišné od toho, ktorým bolo prijaté všeobecne záväzné nariadenie obce, hoci aj proti nemu možno podať protest) prerokuje obecné zastupiteľstvo za účasti prokurátora. Zákon č. 369/1990 Zb. však v ďalšom odkazuje na zákon o prokuratúre (č. 314/1996 Z.z.) s odchýlkami, ktoré bránia tomu, aby v prípade nevyhovenia protestu prokurátora bolo možné postupovať inak než len podaním nového protestu. Vyplýva to z ustanovenia § 11 ods. 3 zákona č. 314/1996 Z.z. v spojení s § 27 ods. 2 bod 1. zákona č. 369/1990 Zb., ktoré vylučuje postup upravený pri podaní protestu prokurátora proti rozhodnutiu starostu obce. Ustanovenia zákona o prokuratúre, ktoré sú citované v § 27 ods. 1 bod 1.

zákona č. 369/1990 Zb. boli novelizované a zodpovedajú im príslušné právne normy v ustanovení § 11 zákona č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, čo toto rozhodnutie ústavného súdu zohľadnilo. V prípade podania protestu prokurátora proti nezákonnému rozhodnutiu, opatreniu alebo inému aktu starostu obce vydanému v správnom konaní alebo aj mimo neho, ktorému starosta nevyhovelo, rozhodne o proteste v konečnom dôsledku orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov (§ 27 ods. 1 bod 3.); je ním okresný úrad.

Ako z posúdenia citovaných ustanovení zákonov vyplýva, existuje odlišná právna úprava postupu pri podaní protestu prokurátora a jeho dôsledkov spojených s odstránením nezákonnosti rozhodnutia (vydaného v správnom i mimosprávnom konaní), opatrenia alebo iného aktu starostu obce a postupu pri podaní protestu prokurátora proti uzneseniu obecného zastupiteľstva i dôsledkami, ktoré samotný protest prokurátora môže mať na (ním) už „preskúmané“ (posúdené) nezákonné rozhodnutie (uznesenie) obecného zastupiteľstva.

Ani prokurátor, ktorému z čl. 149 ústavy vyplýva v rámci právomoci prokuratúry chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb

a

štátu, nie je podľa súčasnej právnej úpravy (t.j. pred vydaním zákona č. 225/1998 Z.z.) oprávnený účinne zasiahnuť proti nezákonným (prípadne neústavným) rozhodnutiam (uzneseniam) obecného zastupiteľstva vydaným pri samosprávnej činnosti obce. Z rozsahu právomocí ústavného súdu preskúmať zákonnosť (ústavnosť) rozhodnutí orgánov územnej samosprávy v konaní pred ním, je zrejmé, že takéto uznesenie obecného zastupiteľstva (t.j. vydané pri samosprávnej činnosti obce) nemôže preskúmať ani ústavný súd, aj keď by bola splnená podmienka, že ho nepreskúmava iný súd (čl. 127 ústavy a § 49 zákona č. 38/1993 Z.z.). Konanie o ústavnej sťažnosti, v ktorom možno preskúmať nezákonnosť právoplatných rozhodnutí orgánov územnej samosprávy, možno začať len na návrh fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá tvrdí, že sa porušili jej základné práva alebo slobody (teda nie na návrh osoby tretej, a to ani prokurátora a porušenie musí smerovať proti konkrétnemu základnému právu alebo slobode navrhovateľa). Absolútna nepreskúmateľnosť spojená s účinnou nápravou nezákonného uznesenia obecného zastupiteľstva, a to až jeho prípadným zrušením, by odporovala princípu právneho štátu, spočívajúceho v konaní všetkých subjektov v súlade so zákonom, a teda aj s ústavou (čl. 1 ústavy).

Preto ústavný súd nevyhovel návrhu v tej časti, v ktorej ustanovenie § 200ha upravuje právo prokurátora obrátiť sa na súd s návrhom na zrušenie nezákonného uznesenia obecného (miestneho, mestského) zastupiteľstva, ak obec, mestská časť alebo mesto nezruší na základe protestu prokurátora uznesenie obecného, miestneho alebo mestského zastupiteľstva vydaného v rozpore so zákonom.

Ústavný súd neakceptoval názor (a z toho vyplývajúci návrh na rozhodnutie ústavného súdu) navrhovateľa, podľa ktorého pre posúdenie súladu ustanovenia § 200ha O.s.p. s čl. 142 ods. 1 ústavy je dôležité samotné právo prokurátora podať návrh na začatie konania v zmysle § 200ha O.s.p.. Ústavný súd je toho názoru, že právomoc všeobecných súdov upravenú v čl. 142 ods. 1 ústavy nemôže zúžiť ani rozšíriť aktívna procesná legitimácia navrhovateľa (v tomto prípade prokurátora) na začatie určitého konania pred súdom.

Návrhu navrhovateľa, aby ústavný súd formou nálezu vyslovil nesúlad ustanovenia § 200ha, konkrétne tej jeho časti, ktorá upravuje právo okresného úradu obrátiť sa na súd s návrhom na zrušenie nezákonného uznesenia, vydaného

obecným (miestnym, mestským) zastupiteľstvom obce majúcej v jeho územnom obvode sídlo, ústavný súd vyhovel, avšak nie pre nesúlad s čl. 142 ods. 1 ústavy.

Rovnako ako v prípade prokurátora, tak aj v prípade okresného úradu, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza, len jeho procesná legitímácia obrátiť sa na súd s návrhom na uloženie pokuty obci, nemôžu rozšíriť alebo zúžiť právomoc súdu upravenú v čl. 142 ods. 1 ústavy.

Nesúlad označeného textu ustanovenia § 200ha O.s.p. s namietaným čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 ústavy ústavný súd skonštatoval, a to najmä z nasledovných dôvodov.

Tieto dôvody sa vzťahujú aj na namietaný nesúlad novelizovanej časti ustanovenia § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 222/1996 Z.z., ktorá upravuje právo okresného úradu podať návrhy na preskúmanie zákonnosti obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu s čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 ústavy (bod 3. petitu).

Podľa ustanovenia čl. 64 ods. 2 obec je samostatný územný a správny celok Slovenskej republiky ...“. Samostatnosť spravovania vecí územnej samosprávy a teda aj rozhodovania o nich vyplýva osobitne z ustanovenia čl. 67 prvej vety ústavy.

Okresný úrad plní voči obci funkciu inštitucionálneho dozoru štátu (konanie podľa správneho poriadku o odvolaní, o obnove, mimoodvolacie konanie, konanie o proteste prokurátora) vo veciach, v ktorých obec vykonáva niektoré úlohy štátnej správy prenesené na ňu zákonom, a pri ich výkone vystupuje starosta ako správny orgán, čo bližšie upravuje § 13 ods. 3 a § 27 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb., § 5 ods. 3 písm. c) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vo veciach výkonu územnej samosprávy obce, t.j. obecnej samosprávy (uskutočňovanej aj formou uznesení obecného zastupiteľstva) okresný úrad vstupuje do horizontálnych administratívnych vzťahov, s obcou ale nie do vzťahov subordinácie (§ 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 222/1996 Z.z., § 5 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.). Podľa citovaného ustanovenia zákona č. 222/1996 Z.z. „okresný úrad upozorňuje obce na nedostatky, ktoré zistí v ich činnosti“. Doplnenie tohto ustanovenia podľa Čl. III

zákona č. 225/1998 Z.z. o slová „a podáva návrhy na preskúmanie zákonnosti uznesení

obecných zastupiteľstiev, ak sa domnieva, že odporujú zákonu“ s odvolaním sa na nové ustanovenie § 200ha O.s.p., by bolo podľa názoru ústavného súdu výkonom inštitucionálneho dozoru okresného úradu v oblasti výkonu samosprávnej činnosti obce. V tejto oblasti sa však podľa zákona o obecnom zriadení (č. 369/1990 Zb.) môže

medzi okresným úradom a obcou uskutočňovať len spolupráca a odborná pomoc, s čím

súvisí aj upozorňovanie na nedostatky zo strany okresného úradu, ktoré zistí v činnosti obce podľa doterajšieho znenia § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 222/1996 Z.z.

Samospráva obce, ktorá je upravená najmä v ustanovení § 4 zákona č. 369/1990 Zb. je charakterizovaná samostatným rozhodovaním obce a ňou uskutočňovaním všetkých úkonov súvisiacich so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce. Ako vyplýva z ustanovenia § 5 ods. 2 citovaného zákona, obce podliehajú dozoru štátu len v rozsahu zákona č. 314/1996 Z.z.

o prokuratúre (s výnimkou „dozoru“ okresného úradu, ak starosta obce vystupuje ako správny orgán), čo je jedným z dôvodov, prečo ústavný súd rozhodol o tom, že ustanovenie § 200ha O.s.p. nie je v súlade s čl. 1 v spojení s čl. 64 ods. 2 ústavy.

Aj keď ukladať povinnosti alebo zasahovať do oprávnení obce možno len zákonom (§ 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.), nemožno túto, zákonom upravenú možnosť, chápať v takom rozsahu, aby orgány miestnej štátnej správy (ktoré sú jej podľa citovaných zákonov v samosprávnej činnosti nie nadriadené) zasahovali do tejto činnosti vlastnej práve územnej samosprávy reprezentovanej obcou tak, aby táto činnosť stratila práve svoj samosprávny charakter. Stav rozšírenia kompetencií štátnej správy v takom rozsahu nie je možné vyvodiť ani z ustanovenia čl. 67 ústavy, podľa ktorého obec rozhoduje samostatne vo veciach územnej samosprávy a povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom. Je zrejmé, že obmedzeniami v tomto smere nemožno chápať iniciovanie „kontroly“ zákonnosti súdom uznesení obecného zastupiteľstva zo strany štátnej správy (okresného úradu), ako to v tomto smere

upravuje, a teda aj umožňuje nové znenie § 200ha O.s.p. v určitej časti svojho znenia. Navyše v zmysle článku 2 ods. 2 ústavy, štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, pričom v zmysle čl. 71 ústavy vláda je oprávnená riadiť a kontrolovať iba výkon štátnej správy prenesený na obce zákonom (a teda v žiadnom prípade nie výkon v oblasti územnej samosprávy).

Preto nové ustanovenie § 200ha ods. 1 O.s.p. v časti upravujúcej právo okresného úradu podať za určitých (v ňom ustanovených) podmienok návrh na zrušenie nezákonného uznesenia a ustanovenie § 5 ods. 3 písm. f) v časti upravujúcej právo okresného úradu podať súdu návrh na preskúmanie zákonnosti uznesení obecných zastupiteľstiev, nie sú v súlade s čl. 1 ústavy v spojení s čl. 64 ods. 2 ústavy.

Namietaný nesúlad § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. a § 200ha O.s.p. s čl. 1 a čl. 142 ústavy (bod 1. a bod 2. petitu)

Ústavný súd posúdil ustanovenie § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v tej časti, ktorá upravuje možnosť súdu uložiť obci pokutu z hľadiska namietaného nesúladu čl. 142 ods. 1 ústavy. Rovnako posúdil ustanovenie § 200ha O.s.p. v časti, ktorá upravuje rozhodovaciu právomoc súdu na návrh prokurátora i okresného úradu uložiť obci pokutu, ak nezrušila na základe protestu prokurátora uznesenie obecného zastupiteľstva, a to z hľadiska namietaného nesúladu čl. 1 a čl. 142 ods. 1 ústavy.

Ku konštatovaniu, že v tomto smere došlo k nesúladu citovaných ustanovení zákonov a ústavy, viedli ústavný súd tieto dôvody.

Z ústavnej úpravy jednotlivých zložiek verejnej moci (zákonodarná, výkonná a súdna) nevyplýva súdnej moci právomoc sankcionovať, inými slovami trestať (napr. pokutou), za správny delikt výkonnú moc. Výkonnú moc, ktorá sa prejavuje aj v správe vecí verejných, uskutočňujú, ako už bolo spomenuté, aj iné orgány (subjekty), ako len štátne. Preto do „výkonnej moci“ v širšom zmysle patria aj tie subjekty, ktoré ju v rovine spravovania štátu vykonávajú vo verejnom záujme. Medzi ne nepochybne patria aj obce, a preto ani obci nemožno ukladať sankcie vo forme pokút hoci za

nezákonné a súdom zrušené uznesenie obecného zastupiteľstva prijatého vo veciach územnej samosprávy. O správnych deliktach fyzických a právnických osôb rozhodujú v I. stupni zásadne správne orgány. Správny delikt je jedným z dvoch druhov právnych deliktov, ktoré právna teória i právna úprava rozlišuje na delikty správne a súdne.

Všeobecný pojem správny delikt nemá legálnu definíciu. V teórii správneho práva sa zaň považuje protiprávne konanie, ktorého znaky sú ustanovené zákonom, za ktoré ukladá správny orgán trest (sankciu) ustanovený administratívno-právnou normou.

Uvedená definícia ponúka aj ďalší pohľad posúdenia namietaného nesúladu citovaných

článkov ústavy s označenými ustanoveniami zákonov, ktoré priamo novelizoval zákon č. 225/1998 Z.z. Je na uváženie, či obecné zastupiteľstvo vôbec môže spáchať správny

delikt. Subjektom správneho deliktu môže byť právnická osoba (teda v tomto prípade obec alebo fyzická osoba, poslanec obecného zastupiteľstva; v prípade sankcionovania pokutou rozhodnutie obecného zastupiteľstva by sa však muselo skúmať, ktorý poslanec hlasoval za uznesenie, a ktorý proti nemu, čo je nelogické, lebo ide o kolektívny orgán). Na to, aby vôbec bolo možné uvažovať o obci ako o subjekte, ktorý spáchal správny delikt, museli by byť splnené pojmové znaky správneho deliktu, t.j. konanie (pri právnickej osobe konanie fyzických osôb, ktoré plnia úlohy právnickej osoby), protiprávnosť, trestnosť (spáchanie deliktu je právnou skutočnosťou, ktorou vzniká hmotnoprávny zodpovednostný vzťah medzi páchatelom a štátom, príp. iným subjektom verejnej moci), zodpovedná osoba (s deliktuálnou spôsobilosťou), zavinenie

(u fyzických osôb) a napokon to, že znaky deliktu sú ustanovené zákonom (skutková podstata deliktu). Skutočnosť, že ide o správny delikt nevyplýva z toho, že sa porušila právna povinnosť, ale z toho, že takéto konanie zákon výslovne za správny delikt označuje. To však nie je prípad porušenia zákona uznesením obecného zastupiteľstva.

Ako už bolo spomenuté, rozhodovacia právomoc súdov podľa ustanovenia čl. 142 ods. 1 ústavy je daná v občianskoprávných veciach, v trestnoprávných veciach a v preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. Rozhodovanie súdov o ukladaní pokút túto právomoc súdov neodôvodnene rozširuje, a to nie ústavným

zákonem, ale len zákonom. Takýto postup pri vydávaní právneho predpisu nie je možný ani podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Osobitne slová „v jej medziach“ bránia rozširujúcemu výkladu. Slová „v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ znamenajú, že zákonom môže byť upravený rozsah len troch právomocí súdov podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, ako aj spôsob ich výkonu, ale nemôže právomoc súdov rozšíriť o samostatnú právomoc štvrtú, t.j. rozhodovať o ukladaní pokút.

V súvislosti s uvedenou argumentáciou ústavný súd konštatoval, že ustanovenie § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. a ustanovenie § 200ha O.s.p. v časti, v ktorej upravujú rozhodovaciu právomoc súdu uložiť obci pokutu, nie sú v súlade s čl. 142 ods. 1 a teda ani s čl. 1 ústavy, pretože odporujú základnému princípu právneho štátu, podľa ktorého predmet a rozsah právnej úpravy určuje ústava.

Vyslovenie nesúladu ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. v znení zákona č. 225/1998 Z.z. s čl. 142 i s čl. 1 ústavy, ktorý má v konečnom dôsledku za následok neúčinnosť a neplatnosť tohto ustanovenia nebráni tomu, aby príslušný súd mohol podľa § 200ha O.s.p. konať o návrhu prokurátora na zrušenie nezákonného uznesenia obecného zastupiteľstva. Článok II. zákona č. 225/1998 Z.z., ktorým bolo do

Občianskeho súdneho poriadku priamo vložené nové ustanovenie § 200ha nepriamo novelizuje (presnejšie dopĺňa) aj ustanovenie § 27 ods. 2 bod 2. zákona č. 369/1990 Zb., ktoré upravuje postup obecného zastupiteľstva o proteste prokurátora, ktorým tento preskúmal uznesenie obecného zastupiteľstva. Rovnako sa táto nepriama novelizácia dotýka aj ustanovenia § 11 (najmä odsekov 1 a 2) zákona č. 314/1996 Z.z. o prokuratúre, a rieši sa ním novým spôsobom situácia, keď obec, mestská časť alebo mesto nezruší na základe protestu prokurátora uznesenie obecného zastupiteľstva.