



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 70/97

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Ľubomíra Dobríka a zo sudcov JUDr. Anny Danielčákovej a JUDr. Jána Drgonca na neverejnom zasadnutí 16. júna 1998 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 zo 6. septembra 1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 1/1995 zo 14. februára 1995 o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu, rozšíreniu a zmene podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto s Ústavou Slovenskej republiky a so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

1. Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 zo 6. septembra 1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 1/1995 zo 14. februára 1995 o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu, rozšíreniu a zmene podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto **n i e j e** v súlade s čl. 2 ods. 3, s čl. 13 ods. 1 a 2,

s čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, s § 4 ods. 1 a 3 písm. d) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

2. Vo zvyšnej časti sa návrhu **n e v y h o v u j e** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) dostal 3. novembra 1997 návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 zo 6. septembra 1994 zmeneného a doplneného všeobecne záväzným nariadením č. 1/1995 zo 14. februára 1995 o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu, rozšíreniu a zmene podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto s čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 vetou druhou, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd rozhodol, že všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 zo 6. septembra 1994 zmenené a doplnené všeobecne záväzným nariadením č. 1/1995 zo 14. februára 1995 o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu, rozšíreniu a zmene podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto (ďalej len „nariadenie“) nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 vetou druhou, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a s § 4 ods. 1 a 3 písm. d) a s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Navrhovateľ uviedol, že nariadenie rieši problematiku podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb na území mestskej časti v súvislosti s oprávnením vydávať záväzné stanoviská k začatiu takejto činnosti obcou v zmysle výkonu jej samosprávnej funkcie podľa § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení.

Podľa názoru navrhovateľa: „Oprávnenie mestskej časti a jej orgánu mestského zastupiteľstva na vydanie nariadenia vyplýva z ustanovenia § 15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o Bratislave) a článku 26 ods. 1, 4 písm. a) Štatútu mesta.“ (Nesprávna citácia názvu zákona).

Navrhovateľ k tomu ďalej uviedol: “Vychádzajúc zo skutočnosti, že všetka činnosť subjektov územnej samosprávy je viazaná platným právnym poriadkom je Mestská časť Bratislava - Staré mesto i v normotvornej činnosti povinná rešpektovať ústavu, zákony a ostatné všeobecne záväzné predpisy.“

V ďalšej časti odôvodnenia návrhu generálny prokurátor citoval články ústavy a ustanovenia Obchodného zákonníka, zákona o obecnom zriadení a zákona o Bratislave obsahujúce práva a povinnosti, ktorými je mestská časť Bratislava - Staré Mesto viazaná pri vykonávaní normotvornej činnosti.

Podľa názoru navrhovateľa: „Predmetné nariadenie mestskej časti síce v § 1 ods. 1 ustanovuje, že upravuje podmienky pre vydávanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, avšak v odseku 2 a 3 ukladá povinnosť pre takéto osoby požiadať starostu o vydanie stanoviska. Ďalej v § 2 ods. 2 a ods. 3 vymedzuje, ktoré doklady je podnikateľský subjekt povinný k žiadosti o záväzné stanovisko predložiť. Napokon v § 3 nariadenie obsahuje výpočet sankcií v prípade jeho nedodržania.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že mestská časť prijatím nariadenia v § 1 ods. 2 a 3 a § 2 ods. 2 a 3 a 5 prekročila rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy a nedodržala ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého nariadenie

obce nesmie odporovať ústave ani zákonu, ako i ústavou vymedzené oprávnenie vyplývajúce z článku 68 ústavy.

Podnikateľ organizuje svoju činnosť nezávisle od iných osôb a pokiaľ splní všeobecné a osobitné podmienky, ktoré mu ukladá zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (ďalej len živnostenský zákon), živnosť riadne ohlásí alebo požiada o vydanie koncesie živnostenský úrad, vznikne živnostenské oprávnenie dňom ohlásenia alebo dňom doručenia koncesnej listiny tak ako je to uvedené v § 10 tohto zákona, alebo v prípade podnikania činnosťou, ktorá živnosťou nie je splnením podmienok uvedených v osobitnom zákone (napr. § 3 ods. 1 zákona č. 132/1990 Zb. o advokácii).

Zasahovať do podnikateľskej činnosti môžu orgány na to oprávnené príslušnými právnymi predpismi, v prípade živnosti sú to orgány štátnej správy - živnostenské úrady.“

Navrhovateľ ohodnotil zásah vykonaný miestnym zastupiteľstvom mestskej časti Bratislava - Staré Mesto ako neoprávnený, pretože: „Mestská časť prijatím nariadenia o uložení povinnosti podnikateľským subjektom bez zákonného zmocnenia zasiahla najmä do práva slobodne vykonávať podnikateľskú činnosť fyzickými a právnickými osobami, čím sa dostala do rozporu s článkom 2 ods. 3, článkom 13 ods. 1 a článkom 35 ods. 1 a 2 ústavy.“

Podľa názoru navrhovateľa: „Nariadenie odporuje citovaným článkom ústavy i preto, že takto stanovené povinnosti neboli pred prijatím nariadenia zakotvené v žiadnom zákone. Ustanovenie § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení síce dáva oprávnenie obci vyjadrovať sa k začatiu podnikania, žiadna zákonná norma však neukladá za povinnosť podnikateľovi takéto vyjadrenie k začatiu podnikateľskej činnosti si vyžiadať. Takáto povinnosť pre podnikateľov bola len do prijatia zákona č. 132/1994 Z. z., ktorým bol vypustený § 17 ods. 4 živnostenského zákona s účinnosťou od 1. júla 1994.

Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v

súlade s článkom 2 ods. 3 a článkom 13 ods. 1 a 2 ústavy, pretože svojím nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom. K odňatiu základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takom prípade dôjde aj v nesúlade s článkom 12 ods. 1 druhá veta ústavy. Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré mesto nariadením označeným v návrhu obmedzilo základné ľudské právo zaručené podľa článku 35 ods. 1 ústavy spôsobom, ktorý nie je v súlade s článkom 13 ods. 2 ústavy. Obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa článku 68 ústavy len vtedy, keď vydá také nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy. Preto Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Staré mesto prijatím nariadenia konalo v nesúlade s článkom 68 ústavy.

Tým, že mestská časť prijala predmetné nariadenie nad rozsah kompetencie vyplývajúcej z ústavnej i zákonnej úpravy jej postavenia, dostalo sa nariadenie do rozporu i s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, nakoľko vydaním nariadenia sa fyzickým osobám a právnickým osobám nad rozsah platnej právnej úpravy obmedzilo právo vykonávať nerušene podnikateľskú činnosť.“

Ústavný súd návrh generálneho prokurátora prerokoval na neverejnom zasadnutí 4. decembra 1997 a uznesením rozhodol o jeho prijatí na konanie.

Listom zo 4. decembra 1997 požiadal starostu mestskej časti Bratislava - Staré Mesto Ing. Andreja Ďurkovského o stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a o vyjadrenie, či v konaní trvá na ústnom pojednávaní.

Starosta mestskej časti Bratislava - Staré Mesto predložil 7. januára 1998 pod č. 4211/97 - st. stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a oznámil, že v konaní netrvá na ústnom pojednávaní.

V stanovisku mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. j. 4211/97 st. zo 7. januára 1998 sa k návrhu generálneho prokurátora uvádza: „Mestská časť Bratislava - Staré Mesto v

súlade s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a § 6 ods. 1 veta prvá zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) vydala uvedené nariadenie na plnenie úloh samosprávy, ktoré sú uvedené v § 4 ods. 3 písm. d) a h) zákona o obecnom zriadení.

Tento zákon ustanovuje právo a povinnosť obce usmerňovať ekonomickú činnosť na spravovanom území a výslovne ustanovuje aj spôsob vykonávania tejto samosprávnej funkcie vydávaním záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a vydávaním stanovísk k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce.

Je nepochybné, že vydať stanovisko možno iba na základe žiadosti a dokladov umožňujúcich posúdiť aj hľadisko „záujem obyvateľov a obce“ a postupovať pritom v súlade so základnými zásadami pre rozhodovanie (napr. v správnom konaní). Preto je úprava postupu vydávania stanoviska uvedená v nariadení, čo nemožno považovať za rozpor s Ústavou. Ustanovenie o sankciách je v súlade s § 28 ods. 2 písm. b) zákona SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a s § 46 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

Považujem preto za nesprávny názor generálneho prokurátora, že vyžiadanie stanoviska podnikateľom musí byť uvedené v zákone. Uznanie tohto názoru by prakticky zmarilo obci využiť svoje zákonné právo vydať stanovisko (komu by ho vydávala, ak by si nikto nežiadal?). Poukaz na vypustenie § 17 ods. 4 živnostenského zákona nie je vhodným argumentom. Ak totiž živnostenské oprávnenie platí pre celé územie republiky, povinnosť vyžiadať si stanovisko obce iba v sídle podnikateľa (podľa vypusteného ustanovenia) nezabezpečovala vydanie stanovísk všetkých obcí, kde podnikateľská činnosť bola vykonávaná.

Ak generálny prokurátor navrhuje, aby Ústavný súd nálezom rozhodol, že nariadenie vydané v súlade s Ústavou a zákonom o obecnom zriadení a v rozsahu i spôsobom ustanovenom v zákone je v rozpore s Ústavou, potom je potrebné, aby Ústavný súd logicky

rozhodol, že v rozpore s Ústavou je aj celý § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, lebo jeho uplatňovanie nie je bez vydávania všeobecne záväzných nariadení možné. Domnievam sa preto, že pri posudzovaní návrhu generálneho prokurátora je nevyhnutné prihliadať súčasne aj na osobitnú úpravu postavenia obce uvedenú v čl. 64 ods. 1, čl. 67 veta prvá a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky.

S poukazom na uvedené navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky nevyhovel a rozhodol, že všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu a zmene podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto nie je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky a zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na to, že rozhodnutie o návrhu nevyžaduje ďalšie osobné prednesy účastníkov, netrvám na ústnom pojednávaní, pokiaľ s tým vyslovil súhlas aj navrhovateľ.“

Generálny prokurátor oznámil ústavnému súdu 15. decembra 1997 listom VI Gc 3134/97 - 17, že na ústnom pojednávaní vo veci netrvá.

Ústavný súd návrh generálneho prokurátora prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu konanom 16. júna 1998.

II.

Ústavný súd na úvod konania o návrhu konštatoval, že všeobecne záväzným nariadením Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 sa ustanovila:

1. povinnosť právnickej/fyzickej osoby, ktorá má záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území príslušnej mestskej časti, požiadať starostu o vydanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti,

2. povinnosť podnikateľa, ktorý má záujem zmeniť alebo rozšíriť podnikateľskú činnosť na území príslušnej mestskej časti, požiadať starostu o zaujatie stanoviska k zmene alebo rozšíreniu podnikateľskej činnosti,

3. povinnosť subjektov podľa bodu 1. a 2. predložiť k žiadosti taxatívne vymedzené dokumenty,

4. povinnosť subjektov podľa bodu 1. a 2. mať v mieste vykonávania podnikateľskej činnosti uvedené stanovisko a na požiadanie ho predložiť kontrolným orgánom,

5. (implicitne) povinnosť subjektov podľa bodu 1. a 2. zaplatiť pokutu za porušenie tohto nariadenia.

Podľa § 2 ods. 1 nariadenia: “Pri vydávaní záväzného stanoviska prihliada starosta na

a) zameranie podnikateľskej činnosti,

b) potrebu a oprávnený záujem obyvateľov mestskej časti o uvažovaný druh podnikateľskej činnosti na území mestskej časti,

c) negatívny dopad prípadnej podnikateľskej činnosti, ktorá nie je v záujme obyvateľov mestskej časti.“

Povinnosti podnikateľa požiadať obec o vydanie záväzného stanoviska ustanovené všeobecne záväzným nariadením č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 sa spájajú s následnou povinnosťou podnikateľa mať v mieste vykonávania podnikateľskej činnosti záväzné stanovisko a na požiadanie ho predložiť kontrolným orgánom obce na nahliadnutie (§ 2 ods. 4 všeobecne záväzného nariadenia).

Záväzné stanovisko obce sa spája nielen s ustanovením povinností, ktoré zákon neurčil subjektom uplatňujúcim právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ale miestne zastupiteľstvo ustanovilo aj právne účinky nesplnenia povinností, ktoré nemajú oporu v zákone.

Podľa § 3 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia: „Právnickej osobe, ktorá poruší toto nariadenie, môže starosta uložiť pokutu podľa § 28 ods. 2 písm. b) zákona SNR č.

377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov do výšky 200 000,-- Sk.“

Podľa § 3 ods. 3: „Fyzickej osobe, ktorá poruší toto nariadenie, môže byť uložená pokuta podľa § 46 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov do výšky 1 000,-- Sk (v blokovom konaní do 500,-- Sk).“

Predmetom konania pred ústavným súdom sa stala skutočnosť, či Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 obmedzilo základné práva zaručené Ústavou Slovenskej republiky, a či prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia patrí do právomoci orgánov územnej samosprávy ustanovenej v Štvrtej hlave ústavy.

Základom návrhu bola námietka o neústavnom obmedzení práva podnikat' zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“

Právo podnikat' sa chráni v Piatom oddiele Druhej hlavy ústavy ako jedno z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, ktoré sa zahŕňajú medzi základné práva a slobody.

Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia. Toto právo sa priznáva každej osobe. Prostredníctvom práva na podnikanie sa zaručuje možnosť vykonávať hospodársku činnosť tam, kde existuje ekonomická konkurencia, ako aj tam, kde ekonomická konkurencia neexistuje. Súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti, ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti.

Právo podnikat' sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň sa ním zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku

trhového hospodárstva. Toto právo sa priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej čl. 55 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.“

Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 na trhu. Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom alebo povoľovacom princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povoľovacie konanie má obmedzovací charakter. Všeobecne záväzným nariadením č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 sa zaviedli povinnosti podnikateľov typické pre povoľovacie konanie o vstupe na trh. Týmto všeobecne záväzným nariadením sa ustanovili podmienky, ktorými sa uplatnenie práva podnikat' stalo menej dostupné pre osoby želajúce si uplatniť právo podnikat' v mestskej časti Bratislava - Staré Mesto. Toto obmedzenie nemá oporu v zákone.

Zákonné splnomocnenie oprávňujúce obec ustanoviť všeobecne záväzným nariadením povinnosť právnickej/fyzickej osoby, ktorá má záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území obce, požiadať starostu o vydanie stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti existovalo v našom právnom poriadku len do 1. 7. 1994 a aj to len vo vzťahu k živnostenskému podnikaniu.

Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní až do nadobudnutia účinnosti zákona č. 132/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (1. 7. 1994) obsahoval ustanovenia, podľa ktorých ten, kto hodlá prevádzkovať živnosť, musí k ohláseniu živnosti (pri ohlasovacej živnosti), resp. k žiadosti o koncesiu (pri koncesovanej živnosti) pripojiť doklad o súhlase obce na umiestnenie prevádzkárne v obci (§ 46 ods. 3 a § 50 ods. 2), pričom tieto ustanovenia sa vzťahovali aj na vedľajšie prevádzkárne (§17 ods. 4).

V ostatných zákonoch upravujúcich výkon práva podnikat' sa takéto splnomocnenie nikdy nenachádzalo ani nenachádza.

Povinnosť podnikateľa, ktorý má záujem zmeniť alebo rozšíriť podnikateľskú činnosť na území obce, požiadať starostu o vydanie stanoviska k zmene alebo rozšíreniu podnikateľskej činnosti v našom právnom poriadku neexistovala.

Zákon č. 132/1994 Z. z. totiž vložil do zákona č. 455/1991 Zb. ustanovenia § 49 ods. 1 a § 56 ods. 1, podľa ktorých je oznámenie nového predmetu podnikania vlastne novým ohlásením živnosti alebo novou žiadosťou o koncesiu. Až do 1. 7. 1994 zmena podnikateľskej činnosti (a už vôbec nie jej rozšírenie) de iure nevyžadovali nové ohlásenie živnosti alebo novú žiadosť o koncesiu a tým nevznikla ani povinnosť podnikateľa vyžiadať si stanovisko obce. Obec síce má právo takéto stanoviská vydávať, avšak nie je oprávnená uložiť príslušným subjektom povinnosť vyžiadať si ich od starostu, či povinnosti na to nadväzujúce.

Právo podnikat' zaručuje každému, kto splní podmienky pre vstup do podnikania ustanovené zákonom, možnosť uchádzať sa o dosiahnutie úspechu svojho podnikania.

V ustanoveniach § 2 ods. 1 písm. b) a c) nariadenia je implikovaná možnosť obmedziť vstup do podnikania nad rámec zákona. Podmienky pre vydanie záväzného stanoviska nevytvárajú právnu istotu, že rovnaké podnikateľské zámery sa budú posudzovať rovnako.

Na základe vyššie uvedeného ústavný súd rozhodol, že právna úprava ustanovená všeobecne záväzným nariadením č. 6/1994 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1995 svojím obsahom nie je v súlade s čl. 35 ods. 1 ústavy. Táto úprava nespĺnila ani formálne podmienky, ktoré ústava určila v čl. 35 ods. 2.

Ústava umožňuje obmedziť práva zaručené podľa čl. 35 ods. 1. Podmienky obmedzenia ustanovuje čl. 35 ods. 2, ako aj čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy.

Podľa čl. 35 ods. 2: „Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.“

Podľa čl. 13 ods. 1: „Povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.“

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

Právny režim obmedzujúci právo podnikat' zaručené čl. 35 ods. 1 ústavy sa neustanovil zákonom, ale všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy v mestskej časti Bratislava - Staré Mesto.

Ústavný súd viackrát vyslovil, že ústava nepriznáva orgánom územnej samosprávy právomoc prijať zákon. Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy.

Podľa čl. 68 ústavy: "Vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia."

Podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy: "Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom."

Normotvornú právomoc obce neupravuje čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy nezávisle od ostatných ustanovení ústavy. Rozsah normotvornej právomoci obce je vymedzený a obmedzený predovšetkým čl. 64 ods. 2 a čl. 65 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 64 ods. 2 ústavy: "Obec je samostatný územný a správny celok Slovenskej republiky, združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt."

Podľa čl. 65 ods. 1 ústavy: "Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami."

Pri uplatňovaní normotvornej právomoci podľa čl. 68, aj podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, obec môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy zvrchovaný demokratický a právny štát. Pri uplatnení čl. 1 ústavy sa Slovenská republika nevzdáva časti svojej zvrchovanosti v prospech obcí. Obec podľa čl. 65 ods. 1 ústavy je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Týmto svojimi právami sa obec neodlišuje od iných typov právnických osôb. Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Ani touto podmienienečne priznanou právomocou sa obec zásadne neodlišuje od všetkých ostatných právnických osôb, pretože aj iné právnické osoby podľa platného právneho poriadku majú delegovanú normotvornú právomoc.

Obec ako právnická osoba má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy.

Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvorná pôsobnosť podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, ako aj podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom aj na uplatnenie tohto ustanovenia sa vzťahuje čl. 152 ods. 4 ústavy: "Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou." To znamená, že ústava nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu vnútorných vecí, ktoré spravujú podľa § 4 ods. 3 zákona o

obecnom zriadení. Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy. Nad rámec čl. 65 ústavy môžu upraviť všeobecne záväzným nariadením aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť. Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov. V rámci zákona nemôže upraviť vzťahy, ktoré nepatria do normotvornej právomoci orgánu územnej samosprávy vymedzenej ústavou.

Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení demonštratívne vymedzuje pôsobnosť obce pri výkone samosprávnych funkcií.

Podľa § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení, obec „usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce“.

Takto definované usmerňovanie ekonomickej činnosti v obci nemožno subsumovať pod hospodárenie obce s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Táto sféra pôsobnosti obce nespadá pod čl. 65 ústavy. Obec v nej môže uplatniť svoju normotvornú právomoc len na základe výslovného zákonného splnomocnenia.

Ústavný súd pomocou analýzy textu príslušných noriem ústavy zistil, že normotvornú právomoc podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 môže obec uplatňovať jedine v spojení s obmedzujúcim ustanovením čl. 65 ods. 1 ústavy. Súčasťou takto vymedzenej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikat'. Právomoc na vydanie všeobecne záväzného nariadenia obce nemožno odvodiť ani z čl. 71 ods. 2 ústavy. Právo podnikat' sa podľa ústavy zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože

ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva. Nijaký iný štátny orgán, ani orgán územnej samosprávy nemá ústavou priznanú právomoc prijať všeobecne záväzný právny predpis ustanovujúci podmienky pre obmedzenie práva podnikat'. Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 6/1994, ako aj jeho zmenou všeobecne záväzným nariadením č. 1/1995 konalo nad rámec normotvornej právomoci, ktorú ústava zveruje orgánom územnej samosprávy. Zároveň prijatím oboch všeobecne záväzných nariadení porušilo ústavou zaručené právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto neuplatnilo svoju normotvornú právomoc vymedzenú ústavou, ale konalo nad rámec svojej právomoci. Zároveň s ustanovením povinností obmedzujúcich uplatnenie práva podnikat' porušila čl. 13 ods. 1, lebo podnikateľom uložila povinnosti, ktoré nemali oporu v zákone, ani neboli v medziach zákona. Obmedzením práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy došlo aj k porušeniu čl. 13 ods. 2, pretože toto právo sa obmedzilo všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy, a nie zákonom. Ustanovenie povinností podľa § 1 nariadenia a hrozba sankcií za nesplnenie týchto povinností podľa § 3 ods. 2 nariadenia nie je v súlade ani s čl. 2 ods. 3 ústavy, pretože subjekty uplatňujúce svoje právo podľa čl. 35 ods. 1 na území mestskej časti Bratislava - Staré Mesto boli nútené konať niečo, čo zákon neukladá.

Navrhovateľ namietol aj nesúlady všeobecne záväzného nariadenia s druhou vetou čl. 12 ods. 1 ústavy. Týmto ustanovením ústava zaručuje neodňateľnosť, nescudziteľnosť, nepremlčateľnosť a nezrušiteľnosť základných práv a slobôd. Ústavný súd nehodnotil povinnosti určené všeobecne záväzným nariadením ako povinnosti zasahujúce do sféry spoločenských hodnôt zaručených druhou vetou čl. 12 ods. 1 ústavy. Preto v tejto časti návrhu nevyhovel.

Podľa čl. 132 ods. 1 ústavy, ak ústavný súd rozhodne o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy s ústavou a zákonmi, strácajú príslušné ustanovenia účinnosť a platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 132 ods. 2 ústavy: „Rozhodnutia ústavného súdu vydané podľa ods. 1 sa vyhlasujú spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov.“

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

V Košiciach 16. júna 1998