



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 39/98

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Ľubomíra Dobríka a zo sudcov JUDr. Anny Danielčákovej a JUDr. Jána Drgonca na verejnom zasadnutí 3. novembra 1998 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta s označenými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky, so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, so zákonom č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov a so zákonom Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

1. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta **n i e j e** v súlade s čl. 71 ods. 2 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s ustanoveniami § 1 a § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č.

494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov.

2. 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 :

I.

Dňa 28. júla 1998 bol Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta s čl. 2 ods. 3, čl. 67, čl. 71 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením § 4 ods. 1 a 3 písm. g), § 6 ods. 1, § 13 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, s ustanovením § 1 ods. 1, § 4 ods. 1 písm. d) zákona č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov a s ustanovením § 1, § 6 ods. 6 zákona č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) uviedol, že mesto Pezinok prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 6/97 z 11. septembra 1997, ktorým založilo právomoc mestského zastupiteľstva stanovovať osobitnými uzneseniami podmienky dovozu odpadu, ktorý vznikol mimo územia mesta, prekročilo rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy, pretože „zo zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) vyplýva, že Pezinok má právne postavenie obce.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že všetka činnosť subjektov územnej samosprávy je viazaná platným právnym poriadkom, je mesto i v normotvornej činnosti povinné rešpektovať ústavu, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

Obec má právo prijímať nariadenia buď na plnenie úloh územnej samosprávy, alebo v prípade, že to ustanovuje zákon (§ 6 ods. 1 prvá veta zákona o obecnom zriadení), a napokon i v prípade plnenia úloh prenesenej štátnej správy (§ 6 ods. 1 tretia veta zákona o obecnom zriadení).

Zákon č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“) ustanovuje práva a povinnosti orgánov štátnej správy a povinnosti právnických a fyzických osôb pri nakladaní s odpadmi.

Podľa § 4 ods. 1 písm. d) zákona o odpadoch „príslušné orgány štátnej správy dávajú súhlas na dovoz odpadov na iné účely, než je ich zneškodňovanie“.

Orgánmi štátnej správy v odpadovom hospodárstve sú v zmysle § 1 zákona č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej správe v odpadovom hospodárstve“) Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Slovenská inšpekcia životného prostredia, krajské a okresné úrady.

Podľa § 6 ods. 1 zákona o štátnej správe v odpadovom hospodárstve „obec vydáva všeobecne záväzné nariadenie pre nakladanie s komunálnym odpadom vznikajúcim na jej území“.

Podľa § 4 ods. 1, 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení „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.“

Obec pri výkone samosprávnych funkcií najmä utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky pre vzdelávanie, kultúru, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport“.

Podľa § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení „na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva pre územie obce všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len „nariadenie“). Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu“.

Týmto ustanoveniami sa mesto Pezinok dôsledne neriadilo, čo spôsobilo, že nariadenie bolo prijaté v rozpore s ústavou a zákonmi o obecnom zriadení, o odpadoch a o štátnej správe v odpadovom hospodárstve.

Na obce možno preniesť zákonom niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie (§ 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Určenie rozsahu takýchto úloh je vo výlučnej právomoci zákonodarcu, a preto nemožno zamieňať reguláciu a realizáciu spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti štátnej správy s reguláciou a realizáciou spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti územnej samosprávy.

Nakladanie s odpadmi zákon zveruje orgánom štátnej správy a na obec boli prenesené jej úlohy len pokiaľ ide o nakladanie s komunálnym odpadom, teda odpadom, ktorý vznikol na území obce.

Obciam zákon dáva možnosť regulovať tie aspekty odpadového hospodárstva, ktoré sú dôležité z miestneho hľadiska a za ktoré obec v konečnom dôsledku zodpovedá ako pôvodca komunálneho odpadu. Obec preto nemôže všeobecne záväzným nariadením upraviť akékoľvek nakladanie s iným druhom odpadu.

Nariadenie umožňuje dovážať na územie mesta akýkoľvek odpad a skladovať ho i likvidovať na tomto území. Zo znenia § 2 ods. 1 nariadenia je zrejmé, že nejde o komunálny odpad, ale o odpad iného, presne neurčeného pôvodu, ktorý vznikol mimo územia mesta. Tým si obec prisvojila oprávnenie regulovať nakladanie aj s

iným odpadom, ako je odpad komunálny, a zasiahla tak do právomoci orgánov štátnej správy.

Z týchto dôvodov žiada generálny prokurátor, aby ústavný súd vyslovil nesúlad všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok z 11. septembra 1997 č. 6/97 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta s dotknutými článkami Ústavy Slovenskej republiky a zákonmi č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákonom č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov a zákonom č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov.

Ako navrhované dôkazy generálny prokurátor uviedol:

- Ústavu Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“),
- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov,
- všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok z 11. septembra 1997 č. 6/97 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta.

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí senátu dňa 12. augusta 1998 návrh generálneho prokurátora po predbežnom prerokovaní prijal na ďalšie konanie.

V súlade s ustanovením § 29 ods. 2 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona NR SR č. 293/1995 Z. z. si ústavný súd vyžiadaval stanovisko mesta Pezinok.

Mestské zastupiteľstvo Pezinok v zastúpení primátora zaslalo 10. septembra 1998 ústavnému súdu svoje vyjadrenie a súčasne doložilo tieto listinné dôkazy:

- 1./ stanovisko pre Ministerstvo životného prostredia SR zo dňa 4. 8. 1998 s prílohami,
- 2./ časopis Pezinčan (článok „Stanovisko mestského úradu“),

- 3./ podnet na preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov (vo veci skládky odpadov v Pezinku sp. zn. 51/32-2/98/2 zo dňa 26. 6. 1998),
- 4./ vyjadrenie mesta Pezinok k prevádzkovému poriadku skládky,
- 5./ vyjadrenie k protestu prokurátora zn. 5/1/32-2/97/2 zo dňa 17. 9. 1997,
- 6./ vyjadrenie k protestu proti nariadeniu mesta Pezinok č. 15/96 o odpadoch zn. 5/1/32-2/97/1 zo dňa 14. 7. 1997,
- 7./ protest prokurátora zo dňa 20. 6. 1997,
- 8./ korešpondenciu s okresnou prokuratúrou.

Mesto Pezinok uviedlo, že s návrhom generálneho prokurátora nesúhlasí, pretože „zákon č. 238/1991 Zb. o odpadoch v ustanovení § 2 ods. 7 v poslednej vete stanovuje, že obec je pôvodcom komunálneho odpadu, ktorý vzniká na území obce. Toto ustanovenie neurčuje, čo je komunálny odpad konkrétne, čo umožňuje rôzny výklad (viď str. 5, odstavec 2 podania generálneho prokurátora).

Podľa tejto charakteristiky komunálneho odpadu generálnym prokurátorom by za takýto odpad bolo možné považovať aj vyhoreté palivo atómovej elektrárne, ak vzniklo na území obce. V ustanovení odseku 9 tohto § 2 zákon považuje za zneškodňovanie odpadu jeho ukladanie, spaľovanie alebo neutralizáciu, pri ktorom poškodenie životného prostredia nepresiahne mieru ustanovenú osobitnými predpismi.

Následne zákon v ustanoveniach § 3 a 4 upravuje podmienky (kompetenciu štátnej správy) dovozov - ustanovenie § 3, ods. 4 sa ale týka dovozu cez hranice Slovenskej republiky a v ustanovení § 4 ods. 1 písm. e) sa stanovuje príslušnosť štátnej správy na dávanie súhlasu na dovozy odpadov nie cez hranice Slovenskej republiky, ale iba na iné účely, než je ich zneškodňovanie (viď ustanovenie § 2 ods. 9 zákona o odpadoch).

K vykonaniu tohto zákona bolo vydané Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 606/92 Zb. o nakladaní s odpadmi. Toto nariadenie stanovuje všeobecné podmienky nakladania s odpadmi, ako aj osobitné podmienky:

- nakladanie s nebezpečnými odpadmi,
- zneškodňovanie odpadov,
- náležitosti žiadostí o vydávanie súhlasu na nakladanie s odpadmi.

Z celej tejto právnej úpravy nemožno vyvodit' rozšírenie pôsobnosti štátnej správy na dovoz odpadov na iné účely, než je ich zneškodňovanie, ako to stanovuje zákon o odpadoch v ustanovení § 4 ods. 1 písm. e). Takéto rozšírenie v zásade ani nie je možné vzhľadom na právnu silu zákona a vykonávacieho predpisu, i keď oba charakterizujeme ako všeobecne platné právne predpisy.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve stanovuje orgány štátnej správy a ich pôsobnosť konať v tejto oblasti. V ustanovení § 5 obvodné úrady životného prostredia (toho času okresný úrad, odbor životného prostredia) dávajú súhlas v rozsahu kompetencie orgánov štátnej správy v § 4 ods. 1 na:


- a/ prevádzkovanie zariadení,
- b/ nakladanie s nebezpečným odpadom,
- c/ k vydávaniu prevádzkového poriadku na zariadenia na zneškodňovanie odpadov a
- d/ súhlas k podnikaniu v oblasti nakladania s odpadmi.

Ani toto zákonné ustanovenie nemení § 4 ods. 1 písm. e) zákona o odpadoch na úseku inom, než je ich zneškodňovanie.

Obce vydávajú všeobecne záväzné nariadenia buď na oblasť samosprávy, alebo na oblasť delegovanej štátnej správy. Vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne (čl. 67 veta prvá ústavy); povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom. Ak zákon zveruje určitú oblasť do pôsobnosti štátnej správy, potom nemôže ísť o oblasť územnej samosprávy (viď § 4 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení), „najmä“ ak zákon uvádza veci územnej samosprávy ako príklad.

Keďže zákon č. 238/1991 Zb. o odpadoch v ustanovení § 4 ods. 1 písm. e) nezveruje dovoz odpadov za účelom ich zneškodnenia do kompetencie orgánov štátnej správy, logicky z toho vyplýva, že ide o vec územnej samosprávy, za ktorú považujeme predmet úpravy napadnutého všeobecne záväzného nariadenia. Na podporu tvrdenia mesto Pezinok uvádza, že i preambula napadnutého všeobecne záväzného nariadenia normotvornosť opiera o ustanovenie § 4 ods. 3 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení, čo je v súlade s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.

Nejde teda o normotvornú činnosť obce vyplývajúcu z ustanovenia § 6 ods. 1 zákona č. 494/1991 Zb., teda o normotvornú činnosť obce v rámci delegovanej štátnej správy. Podľa názoru mesta Pezinok túto skutočnosť generálny prokurátor ignoruje a svoje názory orientuje do oblasti štátnej správy, resp. delegovanej štátnej správy, čo spôsobuje nezávislosť konkrétneho podnikateľského subjektu od rozhodovania obce. Vo veciach samosprávy obec koná samostatne a výkonná moc (vláda, ministerstvá) nemá možnosť do týchto vecí zasahovať ani brániť v ich využívaní.

Mesto Pezinok preto považuje napadnuté všeobecne záväzné nariadenie za normotvornú činnosť samosprávy v rámci dynamickej koncepcie vlastnej pôsobnosti obce. 

Primátor mesta ústavnému súdu oznámil, že trvá na ústnom prejednaní veci, pričom zastupovaním poveril komerčného právnik JUDr. Pavla Seleckého.

Podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy s ústavou a zákonmi.

Na verejnom zasadnutí senátu ústavného súdu zástupca navrhovateľa upresnil petit návrhu tak, že generálny prokurátor namieta nesúladi všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadov na územie mesta s čl. 67 a čl. 71 ods. 2 ústavy veta prvá týchto článkov ústavy.

V písomnom vyhotovení návrhu v petite navrhovateľ namieta nesúlad citovaného všeobecne záväzného nariadenia s ustanovením § 6 ods. 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Zástupca navrhovateľa uviedol na pojednávaní, že ide o pisársku chybu, pretože správne má byť uvedený odsek 1 tohto ustanovenia.

Pokiaľ ide o namietaný nesúlad citovaného všeobecne záväzného nariadenia s ustanovením § 13 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb., požiadal zástupca navrhovateľa o vypustenie tohto ustanovenia z petitu návrhu.

K veci sa ďalej nevyjadril s tým, že zotrval na písomnom vyjadrení generálneho prokurátora.

Zástupcovia mesta Pezinok zotrvali na písomnom vyjadrení, ktoré predložili ústavnému súdu spolu s prílohami. Ďalej uviedli, že celá legislatíva v oblasti odpadového hospodárstva nesplnomocňuje štátnu správu na úseku povoľovania dovozov odpadov za účelom ich zneškodňovania, spaľovania, neutralizácie alebo ukladania.

Keďže legislatíva v tomto smere nestanovuje úlohy štátnej správy, upravilo si mesto túto oblasť vlastným všeobecne záväzným nariadením. Vydanie napadnutého všeobecne záväzného nariadenia považuje prednosta mestského úradu za činnosť samosprávnú. Pretože legislatíva túto oblasť bližšie neupravuje, považuje normotvorbu v tejto oblasti za dynamickú koncepciu chápania samosprávy. Snaha mesta, uviedol ďalej zástupca mesta Pezinok, smerovala k dodržaniu tzv. únosnej miery životného prostredia a smeruje k zabráneniu dovozu škodlivín na jeho územie. Podľa názoru zástupcu odporcu štátna správa nemá v tomto smere kompetencie, takže túto oblasť považuje za úlohu samosprávy mesta.

Na otázku člena senátu položenú navrhovateľovi, aby uviedol, prečo došlo k zmene názoru generálneho prokurátora v prípade tohto návrhu, ktorý sa líši od predchádzajúcich návrhov podaných ústavnému súdu tým, že nenamieta zásah do

základných práv a slobôd výkonom normotvornej činnosti obce, navrhovateľ uviedol, že v tomto prípade ide o rýdzo právny problém súvisiaci s kompetenciami samosprávy a kompetenciami štátnej správy v oblasti odpadového hospodárstva.

II.

Mesto Pezinok vydalo všeobecne záväzné nariadenie č. 6/97 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta.

V ustanovení § 1 citovaného nariadenia sa určuje účel úpravy „s cieľom chrániť zdravé podmienky života občanov a jeho životné prostredie (§ 4 ods. 3 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) a uplatniť tak zákonné právo i zodpovednosť mestskej samosprávy v zabezpečení týchto významných hodnôt“.

Ustanovenie § 2 citovaného nariadenia stanovuje podmienky dovozu odpadu nasledovne:

„(1) Odpad, ktorý vznikol mimo územia mesta, je prípustné dovážať za účelom jeho skladovania, ukladania alebo likvidácie na území mesta len v súlade s podmienkami, ktoré stanovuje mestské zastupiteľstvo svojím osobitným uznesením.

(2) Ustanovenie ods. 1 sa nevzťahuje na spracovanie druhotných surovín, ktoré je v súlade so záväzným stanoviskom mesta (ustanovenie § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb.).

(3) Podmienky dovozu odpadu podľa ods. 1 sa stanovujú tak, aby zabezpečili všestrannú ochranu životného prostredia a súvisiacich záujmov mesta, aby odstránili riziká ohrozenia životného prostredia a viedli k získaniu záruk nad takým vývojom situácie, ktorý ani v budúcnosti nepoškodí životné prostredie mesta a jeho okolie.

(4) Pri stanovovaní podmienok dovozu odpadu sa mestské zastupiteľstvo opiera najmä o požiadavky všeobecne záväzných právnych predpisov, technické a hygienické normy, poznatky z činnosti orgánov mesta Pezinok, prípadne o vyžiadané odborné posudky.“

V ustanovení § 3 stanovilo všeobecne záväzné nariadenie sankcie, ktoré charakterizovalo nasledovne: „Porušenie tohto nariadenia je podľa okolností

priestupkom podľa ustanovenia § 45, 47 alebo 48 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch alebo v prípade právnickej osoby správnym deliktom podľa ustanovenia § 13a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ak nejde o priestupok, prípadne správny delikt podľa iného zákona alebo o trestný čin.“

V ustanovení § 6 nazvanom záverečné ustanovenia sa stanovuje: „v podrobnostiach pri uplatnení tohto nariadenia a v sporných alebo neupravených prípadoch rozhoduje primátor mesta“.

Toto všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok nadobudlo účinnosť 1. októbra 1997.

Podľa čl. 125 písm. c) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy s ústavou a zákonmi.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadu na územie mesta je právnym predpisom, ktorý ústavný súd môže preskúmať z hľadiska súladu s ústavou a zákonmi, ak dostane návrh od subjektu oprávneného návrh predložiť.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy ústavný súd začne konanie, ak generálny prokurátor podá návrh.

Ústavný súd v súlade s § 25 ods. 1 zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona NR SR č. 293/1995 Z. z. návrh prijal na ďalšie konanie.

Podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Podľa čl. 67 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne.

Podľa čl. 71 ods. 2 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky pri výkone štátnej správy obec môže vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom.

Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 1 a 3 písm. g) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obec 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.

Obec pri výkone samosprávnych funkcií najmä utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky pre vzdelanie, kultúru, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport. Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 citovaného zákona na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydá pre územie obce všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „nariadenie“). Nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonu. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (ustanovenie § 5 citovaného zákona), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu.

Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 zákona FZ ČSFR č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov zákon ustanovuje práva a povinnosti orgánov štátnej správy a povinnosti právnických a fyzických osôb pri nakladaní s odpadmi.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 1 písm. d) citovaného zákona príslušné orgány štátnej správy dávajú súhlas na dovoz odpadov na iné účely, než je ich zneškodnenie.

Podľa ustanovenia § 1 zákona SNR č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov štátnu správu v odpadovom hospodárstve podľa zákona o odpadoch a tohto zákona vykonávajú:

- a) Slovenská komisia pre životné prostredie,
- b) Slovenská inšpekcia životného prostredia,
- c) úrady životného prostredia.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 citovaného zákona obec vydá všeobecne záväzné nariadenia pre nakladanie s komunálnym odpadom vznikajúcim na jej území.

Ústavou ohraničená právomoc obce vydávať rozhodnutia, všeobecne záväzné nariadenia, je daná predmetom úpravy.

Predmet úpravy je konkretizovaný na veci územnej samosprávy. Len v hraniciach a rozsahu územnej samosprávy je možné hovoriť o všeobecne záväzných nariadeniach ako o autonómnych rozhodnutiach. Ústavný súd už prijal záver o tom, že hranice rozhodovacej právomoci obcí, ale aj právomoci vydávať všeobecne záväzné nariadenia sú dané tými ústavnými článkami, ktoré pre úpravu určitých vzťahov výslovne ustanovujú právne predpisy vyššieho stupňa právnej sily - zákon. (II. ÚS 60/97)

Právomoc obce ako samostatného subjektu v oblasti odpadového hospodárstva je vymedzená vyššie citovanými zákonmi, najmä zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákonom Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov a zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov.

Zákonom Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. bola obec splnomocnená na vydávanie všeobecne záväzných nariadení, ktorými upravuje a reguluje nakladanie s komunálnym odpadom vznikajúcim na území obce (§ 6 ods. 1).

Nariadenie obce regulujúce nakladanie s komunálnym odpadom vznikajúcim na jej území predstavuje sekundárny normatívny akt vydaný na základe výslovného splnomocnenia zákona.

Do správy vnútorných vecí obce patrí podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. aj zber a odvoz komunálneho odpadu a čistenie obce. Podľa názoru ústavného súdu nemožno akceptovať tvrdenie mesta Pezinok, že pojem komunálny odpad nie je právne definovaný, a že by mohlo ísť napríklad aj o odpad z jadrovej elektrárne.

Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 19/1996 Z. z., ktorou sa ustanovuje kategorizácia odpadov a vydáva Katalóg odpadov, bližšie charakterizuje komunálny odpad a jeho podskupiny. Výklad tohto právneho pojmu je preto právne stanovený. Domový odpad klasifikuje ako odpad z domácností, odpad podobný domovému odpadu z obcí, oddelene vytriedený domový odpad s obsahom škodlivín, odpad zo septikov a žump z komunálneho hospodárstva, objemný odpad z obcí a domácností, uličné smeti a odpad zo zelene.

Podľa zákona FZ ČSFR č. 238/1991 Zb. v znení neskorších predpisov je obec pôvodcom komunálneho odpadu, a pokiaľ ide o nakladanie s komunálnym odpadom, má rovnaké postavenie ako ostatní pôvodcovia odpadov. Z tohto právneho postavenia vyplýva povinnosť vypracovať program odpadového hospodárstva, ktorý schvaľuje orgán miestnej štátnej správy, povinnosť viesť evidenciu odpadov a iné. Mesto Pezinok má právne postavenie obce. Pri svojej činnosti je viazané právnym poriadkom. Táto viazanosť sa dotýka jej vydávania všeobecne záväzných nariadení mesta.

Pri ich vydávaní je viazané ústavou, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Ústavný súd už vyslovil právny názor, že hranice rozhodovacej právomoci obce vrátane právomoci vydávať všeobecne záväzné nariadenia sú dané tými ústavnými článkami, ktoré pre úpravu určitých vzťahov (vecný okruh, či rozsah

právnej úpravy) výslovne ustanovuje právny predpis vyššieho stupňa právnej sily - zákon (II. ÚS 51/97).

Napadnuté všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok nie je v súlade s čl. 71 ods. 2 ústavy z dôvodu, že obec môže vydávať takéto právne normatívne akty, len ak je na to splnomocnená zákonom.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v ustanovení § 6 ods. 1 umožňuje vydávať všeobecne záväzné nariadenie len na plnenie úloh samosprávy obce alebo na základe splnomocnenia zákona. Ústavný súd zastáva právny názor, že rozhodovanie o odpade na území mesta nie je plnením úloh samosprávy obce. Ide o rozhodovania vo veciach špecializovanej štátnej správy - štátnej správy v odpadovom hospodárstve. Mesto Pezinok nie je orgánom štátnej správy v odpadovom hospodárstve.

Tieto orgány sú určené taxatívne v ustanovení § 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov, a preto napadnuté všeobecne záväzné nariadenie nie je súladné ani s týmto ustanovením citovaného zákona. Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 citovaného zákona obec je kompetentná vydávať všeobecne záväzné nariadenie pre nakladanie s komunálnym odpadom vznikajúcim na jej území.

Napadnuté všeobecne záväzné rozhodnutie rieši nakladanie so všetkými odpadmi aj odpadmi vzniknutými mimo územia obce, rieši celkovú problematiku, a nie len problematiku komunálneho odpadu, čím prekračuje rámec zákonnej úpravy.

Zákon FZ ČSFR č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov ustanovuje práva a povinnosti orgánov štátnej správy a povinnosti právnických a fyzických osôb pri nakladaní s odpadmi.

Podľa tohto zákona sú orgánmi štátnej správy v odpadovom hospodárstve Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Slovenská inšpekcia životného prostredia, krajské a okresné úrady.

Obec v zmysle tejto zákonnej úpravy nie je orgánom štátnej správy v odpadovom hospodárstve. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 6/97 zasahuje do kompetencií orgánov štátnej správy v odpadovom hospodárstve, ktoré sú taxatívne uvedené v zákone Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd sa nestotožnil s argumentáciou navrhovateľa, že napadnuté všeobecne záväzné nariadenie je nesúladne aj s čl. 2 ods. 3, čl. 67 prvou vetou a čl. 152 ods. 4 ústavy.

Argumentácia týmito ustanoveniami sa nedotýka daného právneho problému, a ako uviedol samotný zástupca navrhovateľa, tieto ustanovenia boli použité šablónovite podľa predchádzajúcich podaní bez toho, aby bolo zvážené ich použitie v konkrétnej veci.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného skutkového a právneho stavu podľa ústavného súdu konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 6/97 s namietnutými ustanoveniami ústavy má inú povahu ako všetky predchádzajúce konania, ktoré sa pred ústavným súdom uskutočnili podľa čl. 125 písm. c) o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s ústavou a zákonmi. V predchádzajúcich konaniach boli predmetom sporu ustanovenia všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, ktorými orgány územnej samosprávy obmedzili základné právo alebo slobodu občanov spôsobom, ktorý nebol v súlade s čl. 13 ústavy. Mesto Pezinok prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 6/97 neobmedzilo základné právo alebo slobodu, ale prekročilo medze svojej normotvornej právomoci. Ústavný súd nezistil príčinnú súvislosť medzi vydaním všeobecne záväzného nariadenia č. 6/97 a čl. 2 ods. 3 ústavy, keďže predmetným všeobecne záväzným nariadením mestské zastupiteľstvo mesta Pezinok neobmedzilo základné právo alebo slobodu občanov.

Je zrejmé, že vo veciach územnej samosprávy rozhoduje v zmysle čl. 67 ústavy obec samostatne.

V danom prípade nejde o vec územnej samosprávy, ale o vec špecializovanej štátnej správy v odbore odpadového hospodárstva. Vo veci súladu napadnutého nariadenia s čl. 152 ods. 4 ústavy už ústavný súd vo viacerých rozhodnutiach konštatoval, že toto interpretačné pravidlo možno použiť len v prípade nesúladu medzi týmto ustanovením ústavy a napadnutým rozhodnutím. Keďže v tomto prípade tomu tak nie je, ústavný súd nevyhovel navrhovateľovi v tej časti návrhu, v ktorej žiadal vysloviť nesúlad všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 6/97 s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd sa tiež nestotožnil s názorom navrhovateľa, že prijatím posudzovaného všeobecne záväzného nariadenia došlo k nesúladu s ustanoveniami zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktoré sa dotýkajú samosprávy obce (§ 4 ods. 1 a 3 písm. g) citovaného zákona), z dôvodu, že tieto ustanovenia určujú oprávnenia obce pri výkone samosprávnych funkcií, medzi ktoré patrí aj oblasť životného prostredia. Špeciálna právna úprava, na ktorú už bolo poukazované vyššie a ktorá právne reguluje oblasť odpadového hospodárstva, zveruje na tomto úseku obci kompetencie len vo veci komunálneho odpadu.

Napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zasiahlo do kompetencií špecializovanej štátnej správy, ktorú obec nemá zverenú, a nedotýkalo sa otázok samosprávy obcí.

Ústavný súd nezistil ani nesúlad medzi napadnutým všeobecne záväzným nariadením a ustanoveniami § 1 ods. 1 a § 4 ods. 1 písm. d) zákona FZ ČSFR č. 238/1991 Zb. o odpadoch. Ide o všeobecné ustanovenia, ktoré upravujú pôsobnosť a oprávnenia príslušných orgánov štátnej správy v oblasti odpadového hospodárstva. Toto vymedzenie pôsobnosti a oprávnení nemá príčinnú súvislosť s konaním mesta Pezinok ani s napadnutým všeobecne záväzným rozhodnutím č. 6/97 z 11. septembra 1997 o podmienkach dovozu odpadu na území mesta. V týchto častiach ústavný súd návrhu generálneho prokurátora nevyhovel.

Podľa čl. 132 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ústavný súd rozhodne o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy s ústavou a zákonmi, stráca všeobecne záväzné nariadenie účinnosť a platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

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

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