



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

IV. ÚS 154/05-39

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Jána Auxta a zo sudcov JUDr. Ľubomíra Dobríka a JUDr. Jána Lubyho na neverejnom zasadnutí 5. januára 2006 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu § 3 ods. 2 a § 5 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, bodu 2.1.3 prílohy č. 2 a bodov 26 a 40 prílohy č. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 15/2000 a všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 5/2002, ktorými sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 68 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky, s čl. I § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a s § 72 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s § 6 ods. 2, 8 a 9 (ods. 8 pôvodne označený ako ods. 3 a ods. 9 pôvodne označený ako ods. 4), § 13 ods. 4 a 5 a s § 24 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s § 27 ods. 4 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

v znení neskorších predpisov [§ 27 ods. 4 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov pôvodne označený ako § 27 ods. 3 písm. a)] a takto

### **r o z h o d o l :**

1. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 15/2000 a všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 5/2002, ktorými sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, **n i e j e** v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanoveniami čl. I § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a § 72 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a s ustanoveniami § 6 ods. 2 a § 13 ods. 4 a 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení 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.**

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. 154/05-22 z 25. mája 2005 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vo veci vyslovenia nesúladu § 3 ods. 2 a § 5 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, bodu 2.1.3 prílohy č. 2 a bodov 26 a 40 prílohy č. 3 v znení

všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 15/2000 a všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok č. 5/2002, ktorými sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu (ďalej len „nariadenie“), s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 68 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy, s čl. I § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a s § 72 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“), s § 6 ods. 2, 8 a 9 (ods. 8 pôvodne označený ako ods. 3 a ods. 9 pôvodne označený ako ods. 4), § 13 ods. 4 a 5 a § 24 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a s § 27 ods. 4 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov [v pôvodnom návrhu označený ako § 27 ods. 3 písm. a); (ďalej len „stavebný zákon“)].

Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu k napadnutým ustanoveniam nariadenia okrem iného uvádza:

*«Výkon štátnej správy v odpadovom hospodárstve je zverený príslušným orgánom štátnej správy. Obec môže prijímať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach výkonu prenesenej štátnej správy len na základe výslovného zmocnenia v zákone a v rámci tohto zmocnenia.*

*Zákon o odpadoch presne stanovuje kompetencie obcí v oblasti odpadového hospodárstva. Zveruje obciam predovšetkým kompetenciu v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi, kde môže obec všeobecne záväzným právnym predpisom určovať miesta na ukládanie a zneškodňovanie takýchto odpadov.*

*V napadnutých ustanoveniach nariadenia nie je presne a jasne uvedené, na aký druh odpadu sa vymedzené plochy a miesta vzťahujú. Vzhľadom na nejasnosť a nepresnosť o aký druh odpadov v danom prípade ide, je možné s poukazom na ustanovenie § 5 ods. 5 zákona o odpadoch konštatovať, že obec zasiahla do kompetencie príslušného orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva. Podľa uvedeného zákonného ustanovenia orgán štátnej správy je oprávnený vydávať program na zabezpečovanie úloh v odpadovom hospodárstve,*

ktorého súčasťou sú aj zámery na vybudovanie nových zariadení na zhodnocovanie odpadov, zneškodňovanie odpadov, ako aj zariadení na iné nakladanie s odpadmi.

Takýto program tvorí v zmysle § 5 ods. 10 zákona o odpadoch podklad na spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie. Až na základe takéhoto programu by bolo možné do záväzných častí územného plánu zóny zaradiť aj úpravu dotýkajúcu sa nakladania s odpadmi nad rámec kompetencií obcí stanovených v § 39 ods. 4 zákona o odpadoch.

Tým, že mesto Pezinok napadnutými ustanoveniami nariadenia určilo ako záväzné časti územného plánu zóny aj skládky odpadu bez bližšieho konkretizovania ich charakteru, ako aj bez opory v programe vydanom na základe § 5 ods. 5 zákona o odpadoch, stanovilo tak - čo aj čiastkovú - povinnosť uvedené stavby za daným účelom využívať. Keďže však pri tom vybočilo z kompetenčného rámca stanoveného ustanovením § 39 ods. 4 zákona o odpadoch, nie je možné takto postulovanú povinnosť považovať za stanovenú na základe zákona, v dôsledku čoho § 3 ods. 2 nariadenia, ako aj bod 2.1.3, jeho prílohy č. 2 a body poradového čísla 26 a 40 jeho prílohy č. 3 nie sú v súlade s čl. 71 ods. 2 s použitím čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 ústavy ako i s ustanovením § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a s ustanovením § 5 ods. 5, ods. 10, § 39 ods. 4 a § 72 zákona o odpadoch.

Naviac, samotná príloha č. 3 nebola nikdy prijatá mestským zastupiteľstvom mesta Pezinok ako súčasť niektorého z vyššie citovaných nariadení. Nemožno ju teda považovať za prílohu nariadenia, ani jej priznávať záväznosť svedčiacu ostatným prílohám, na ktoré sa v texte nariadenia poukazuje.

Podľa § 5 ods. 1 nariadenia v platnom znení v podrobnostiach pri uplatnení tohto nariadenia a v sporných alebo neupravených prípadoch rozhoduje primátor mesta.

Kompetencie starostu obce, resp. primátora mesta sú presne vymedzené zákonom. Primátor je oprávnený vykonávať svoju funkciu len v rámci príslušných zákonných ustanovení. Zo žiadneho zákonného ustanovenia nevyplýva primátorovi právomoc podávať výklad všeobecne záväzných nariadení. Rovnako primátorovi neprináleží rozhodovať v sporných alebo v prípadoch neupravených všeobecne záväznými nariadeniami.

Bolo by to rozhodovanie vo veciach, ktoré sú alebo majú byť obsahom všeobecne záväzného nariadenia. Takýto postup by bol zasiahnutím do kompetencie obecného, resp. mestského zastupiteľstva, ktoré jediné je zo zákona oprávnené prijímať všeobecne záväzné

nariadenia a tým určovať ich obsah a rozsah. Zákon taktiež neumožňuje preniesť všeobecne záväzným nariadením pôsobnosť mestského zastupiteľstva na primátora.

Formulácia vyššie citovaného § 5 ods. 1 nariadenia zakladá nielen oprávnenie, ale aj povinnosť primátora. Stanovenie takejto povinnosti ale nemá oporu ani v zákone o odpadoch, ani v inom zákone. Z tohto dôvodu nie je ani ustanovenie § 5 ods. 1 nariadenia v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a čl. 71 ods. 2 ústavy ako i s ustanovením § 6 ods. 2, § 13 ods. 4, ods. 5 a § 24 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

V prípade nariadení, ktorými sa vyhlasujú záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie, bolo potrebné v čase prijatia nariadení č. 15/2000 a 5/2002 rešpektovať odchylnú právnu úpravu obsiahnutú v ustanovení § 27 ods. 3, písm. a) stavebného zákona, ktorá vo vzťahu k určeniu dĺžky doby, po ktorú má byť nariadenie vyvesené na úradnej tabuli v zmysle § 6 ods. 3 zákona o obecnom zriadení má povahu *lex specialis*. Mesto Pezinok však túto právnu úpravu nerešpektovalo. Tým, že nariadenia č. 15/2000 a 5/2002 neboli na úradnej tabuli vyvesené po dobu 30 dní, ale len 15 dní a ďalších 15 dní boli prístupné na Mestskom úrade v Pezinku, nie sú v súlade s čl. 71 ods. 2 ústavy a § 27 ods. 3, písm. a) stavebného zákona v znení platnom k 31. decembru 2002.

Napokon je potrebné konštatovať nesúlad s ústavou (čl. 71 ods. 2), zákonom o obecnom zriadení (§ 6 ods. 2, ods. 3, ods. 4 v znení platnom k 14. decembru 2002) a stavebným zákonom (§ 27 ods. 3, písm. a) aj vo vzťahu k čl. II. bodu 1 nariadenia č. 5/2002, pretože sa tu uvádza, že zmeny nariadenia č. 2/97..... „nadobudnú účinnosť dňom 29. 11. 2002“, i keď nariadenie bolo vyvesené na úradnej tabuli (ako vyplýva z odtlačku pečiatky) 15. decembra 2002 a účinnosť mohlo teda nadobudnúť najskôr 15. januára 2003.  
(...)

*Žiadam preto, aby Ústavný súd Slovenskej republiky tomuto návrhu vyhovel.»*

Ďalej navrhovateľ vo svojom vyjadrení z 10. novembra 2005 ku stanovisku mesta Pezinok z 18. júla 2005 uviedol:

*«Nestotožňujem sa s názorom, že by pre mesto Pezinok pri obstarávaní a schvaľovaní územnoprávnej dokumentácie boli záväzné len predpisy upravujúce priamo túto činnosť, teda len príslušná časť zákona č. 50/1976 Zb. zákona o územnom plánovaní*

*a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. Keďže mesto Pezinok zamýšľa realizovať aj skládku odpadov, musí sa riadiť aj zákonom o odpadoch a požiadavky vyplývajúce z oboch právnych noriem vo svojej normotvornej činnosti zosúladiť.*

*Nemožno sa stotožniť ani s názorom, že by program odpadového hospodárstva nebol záväzný a bol „iba podkladom (územnoplánovacej dokumentácie“), ktorý sa povinne zneužíva. Táto časť argumentácie mesta Pezinok je zavádzajúca, pretože prídavné mená „povinný“ a „záväzný“ sú synonymami (str. 519 Synonymického slovníka slovenčiny, vydaného vo Vydavateľstve Slovenskej akadémie vied Veda, Blava, v roku 2000). Z tohto dôvodu je potrebné programu odpadového hospodárstva priznávať prinajmenšom taký stupeň záväznosti, aký majú záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie. Keďže program odpadového hospodárstva je pre mesto Pezinok záväzný, pri spracovávaní územnoplánovacej dokumentácie, je poukaz na údajnú nižšiu právnu silu všeobecne záväznej vyhlášky krajského či okresného úradu rovnako nepresný a zavádzajúci, ako predchádzajúca argumentácia mesta Pezinok. Krajské a obvodné úrady životného prostredia zohrávajú významnú úlohu pri regulácii nakladania s odpadmi. Nemožno preto platnú právnu úpravu vykladať v neprospech týchto štátnych orgánov tak, ako by obce pri tvorbe územnoplánovacej dokumentácie nemali byť všeobecne záväznými vyhláškami týchto orgánov viazané. Takýto výklad by priamo maril realizáciu ich - zákonom priznanej - pôsobnosti.»*

Mesto Pezinok sa k návrhu navrhovateľa vyjadrilo podaním doručeným ústavnému súdu 18. mája 2005, v ktorom okrem iného uviedlo:

*«1. Všeobecne záväzným nariadením (ďalej len „VZN“) č. 2/97 zo dňa 26. 06. 1997, vyhlásilo Mesto Pezinok zoznam záväzných častí územného plánu. Cieľom resp. účelom tohto nariadenia bolo uplatniť oprávnenie obce v súlade s ustanovením § 29 ods. 2 zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len stavebný zákon)(...).*

*2. územný plán obce upravuje ustanovenie § 11 stavebného zákona v platnom znení. Podľa ods. 5 písm. g) cit. ustanovenia, územný plán obce ustanovuje i „plochy pre verejnoprospešné stavby“. Keďže obec je, podľa ust. § 16 ods. 2 stavebného zákona,*

orgánom územného plánovania, obstaráva územno-plánovaciú dokumentáciu v súlade s potrebami územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie,

3. územný plán obce sa, podľa ustanovenia § 17 ods. 1 stavebného zákona, obstará vždy... na umiestnenie verejno-prospešných stavieb...,

4. teda pokiaľ Mesto Pezinok dodržalo procesné ustanovenia predpísané stavebným zákonom, konalo v rámci svojich kompetencií a na základe zákona, nemohlo takýmto konaním porušiť zákon. Preto tým, že vytvorilo Zoznam verejnoprospešných stavieb, nemohlo porušiť a ani neporušilo zákon a neprekročilo svoje kompetencie v stavebnom konaní.

5. generálny prokurátor ďalej namieta nesúlad VZN č. 2/97 v platnom znení s príslušnými ustanoveniami zák. č. 223/2001 Z. z. o odpadoch. (...)

7. navrhuje, podľa názoru vyjadrovateľa, účelovo uvádzané ustanovenia čl. I. § 5 ods. 5, ods. 10, § 39 ods. 4 a § 72 zák. č. 223/2001 Z. z. o odpadoch.

Predmetom právnej úpravy citovaného právneho predpisu v súlade s § 1 ods. 1) cit. zákona je nielen pôsobnosť štátnych orgánov, ale aj pôsobnosť obcí... pri predchádzaní vzniku odpadov a pri nakladaní s nimi.

Ustanoveniu § 5 cit. zákona, predchádzajú ustanovenia § 4 pod marginálnou rubrikou „Základné ustanovenia“ definuje pojem „program odpadového hospodárstva“ vo vzťahu k jeho cieľom ako aj vo vzťahu k subjektom zodpovedným za naplnenie dodržiavanie tohto zákona.

Programy odpadového hospodárstva však nie sú vydávané iba orgánmi štátnej správy odpadového hospodárstva podľa ustanovenia § 5 cit. zákona. Podľa ustanovenia § 6 ods. 1., ods. 2. cit. zákona program odpadového hospodárstva spracúva nielen príslušný štátny orgán, ale pre oblasť komunálnych odpadov a odpadov z bežných udržiavacích prác aj pôvodca odpadu ale aj obec, na území ktorej tieto odpady vznikajú. Obec, podľa ustanovenia § 39 ods. 2 cit. zákona plní povinnosť pôvodcu odpadu práve a len pre odpady komunálne a teda zodpovedá za nakladanie s komunálnymi odpadmi.

8. obec tým, že vydala svoje VZN, ktorým stanovila miesta na skládku pevných komunálnych odpadkov, ničím nezasahuje do kompetencie orgánov štátnej správy, naopak, týmto svojím konaním iba napĺňa dispozíciu právnej normy (...)

15. v zmysle ustanovenia § 13 ods. 5 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, je v administratívnych vzťahoch správny orgánom, teda orgánom ktorý rozhoduje o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, primátor. Potom primátorovi nepochybne patrí rozhodovanie vo veciach, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Formulácia ustanovenia § 5 ods. 1 VZN č. 2/97 je stanovená tak všeobecne, že ho nie je možné vykladať ako obmedzovanie kompetencií obecného zastupiteľstva, pokiaľ nim bude vykonávať oprávnenie v administratívno-správnych vzťahoch. (...)

16. domnievam sa, že pri vyhlasovaní napadnutého VZN sa Mesto Pezinok dôsledne riadilo príslušnými ustanoveniami zákona o obecnom zriadení, keď VZN vyhlásilo jeho vyvesením na úradnej tabuli na dobu 15 dní.

Vzhľadom k vyššie uvedenému navrhujem, aby súd návrh generálneho prokurátora v celom rozsahu zamietol.»

V doplnení vyjadrenia doručenom ústavnému súdu 20. júla 2005 mesto Pezinok okrem iného uviedlo:

«Samospráva obce, ktorá je definovaná v ustanovení § 4 zákona o obecnom zriadení a v zmysle ustanovenia § 4 ods. 3, písm. i) citovaného zákona obec pri výkone samosprávy obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu sídelných útvarov a zón. (...)

Z uvedeného vyplýva, že obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie je výkonom samostatnej pôsobnosti, v rámci ktorej obec vykonáva samosprávne funkcie. (...)

V zmysle ustanovenia § 16 zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení obstarávajú územnoplánovaciú dokumentáciu orgány územného plánovania, pričom orgánom územného plánovania je podľa ustanovenia § 16, ods. 2). cit. zákona aj obec.

Pri výkone tejto právomoci a v zmysle ust. § 27 stavebného zákona, obec schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu a jej záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením (...).

Nariadenie mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, v platnom znení je teda realizáciou pôsobnosti vyplývajúcou z § 27 ods. 3 stavebného

*zákona, v zmysle ktorého obec schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu a jej záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením (...).*

*Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti nie je žiadne z ustanovení nariadenia č. 2/1997 v rozpore so zákonom o odpadoch a teda ani s označenými ustanoveniami Ústavy SR a zákona o obecnom zriadení, tak ako je uvedené v návrhu generálneho prokurátora (...).*

*4. Generálny prokurátor vo svojom návrhu namieta nesúlad bodov č. 26 a 40 Prílohy č. 3 VZN č. 2/97 nariadenia s vyššie uvedenými právnymi predpismi.*

*V tejto veci sa možno s časťou odôvodnenia návrhu generálneho prokurátora stotožniť a to konkrétne s jeho hodnotením, že jeho príloha č. 3 nebola nikdy prijatá mestským zastupiteľstvom mesta Pezinok ako súčasť vyššie uvedeného nariadenia, alebo jeho následných noviel. Z uvedeného vyplýva, že príloha č. 3 ako súčasť nariadenia č. 2/1997 v platnom znení neexistuje, mesto Pezinok ju ako prílohu nariadenia nikdy nepoužívalo. Dokument, ktorý bol nesprávne označený ako príloha č. 3 nariadenia mal charakter pracovného materiálu, ktorý obsahovo súvisel s vtedy prebiehajúcou zmenou územného plánu (...).*

*5. Generálny prokurátor vo svojom návrhu ďalej namieta nesúlad § 3 ods. 2 a bod 2.1.3. prílohy číslo 2 VZN č. 2/97 nariadenia s vyššie uvedenými právnymi predpismi.*

*V zmysle § 3 ods. 2 VZN „Verejnoprospešnými stavbami sú stavby, ktorých zoznam je uvedený v prílohe č. 2 tohto nariadenia“. Obsah prílohy č. 2 je naplnením zákonnej povinnosti v súlade s ust. § 13 ods. 2, v nadväznosti na ust. § 27 ods. 3 stavebného zákona, z ktorých vyplýva, že schvaľujúci orgán v záväznej časti ÚPD vždy určí verejnoprospešné stavby a chránené časti krajiny a obec záväzné časti ÚPD vyhlási všeobecne záväzným nariadením. Označenie právnych predpisov, s ktorými by malo byť uvedené ustanovenie v nesúlade a ani odôvodnenie návrhu generálneho prokurátora neobsahujú žiadne dôvody pre ktoré by malo byť toto ustanovenie zrušené, resp. dôvody v návrhu nie sú vôbec obsiahnuté. (...).»*

Mesto Pezinok 20. júna 2005 a generálny prokurátor 24. júna 2005 oznámili ústavnému súdu, že netrávajú na verejnom ústnom pojednávaní.

## II.

Predmetom konania bolo posúdiť súlad napadnutých ustanovení nariadenia s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a), čl. 68 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy, s čl. I § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a s § 72 zákona o odpadoch, s § 6 ods. 2, 8 a 9, s § 13 ods. 4 a 5 a s § 24 ods. 2 zákona o obecnom zriadení a s § 27 ods. 4 písm. a) stavebného zákona.

Napadnuté ustanovenia znejú:

- § 3 ods. 2 nariadenia – verejnoprospešnými stavbami sú stavby, ktorých zoznam je uvedený v prílohe č. 2 tohto nariadenia,

- bod 2.1.3. prílohy č. 2 nariadenia – do zoznamu „*verejnoprospešných stavieb ÚPD – M Pezinok*“ je zaradená „*Skládka odpadov v novej polohe na okraji k. ú. Pezinok v susedstve s k. ú. Viničné v lokalite Panholec v Ú. P. C. 13-1*“,

- bod 26 prílohy č. 3 nariadenia – „*plochy skládky TKO reprofilácia plochy skládky TKO na významnú biogenézu*“,

- bod 40 prílohy č. 3 nariadenia – „*plochy pôdneho fondu – územná rezerva pre skládku TKO – plochy skládky TKO*“,

- § 5 ods. 1 nariadenia v platnom znení – v podrobnostiach pri uplatnení tohto nariadenia a v sporných alebo neupravených prípadoch rozhoduje primátor mesta.

Normotvornú právomoc obce ohraničujú ústava, zákony a medzinárodné záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 ústavy a v čl. 71 ods. 2 ústavy. Tieto ustanovenia však neupravujú normotvornú právomoc obce nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len

všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

Pokiaľ ide o otázku, ktoré ustanovenia ústavy musí obec rešpektovať pri uplatňovaní normotvornej právomoci v zmysle čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvej vety ústavy, odpoveď závisí od konkrétnych okolností každého prípadu.

Už zo záhlavia napadnutého nariadenia a z jeho obsahu je zrejmé, že bolo prijaté Mestským zastupiteľstvom v Pezinku (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) na základe vtedy platného ustanovenia § 4 ods. 3 písm. ch) zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec pri výkone obecnej samosprávy obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu sídelných útvarov a zón (...), ustanovenia § 27 ods. 3 stavebného zákona, podľa ktorého obec vydáva za tým účelom všeobecne záväzné nariadenia, a podľa § 17 ods. 1 stavebného zákona, podľa ktorého obce obstarávajú územnoplánovacia dokumentáciu. Do záväznej časti územného plánu obce začleňujú okrem iného aj plochy na verejnoprospešné stavby, zoznam verejnoprospešných stavieb, schému záväzných častí riešenia a verejnoprospešných stavieb (§ 12 ods. 6 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii).

Pri posúdení ustanovenia § 3 ods. 2, § 5 ods. 1, bodu 2.1.3 prílohy č. 2 a bodov 26 a 40 prílohy č. 3 nariadenia ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy preskúmal, či mestské zastupiteľstvo pri vydaní nariadenia a jeho príloh postupovalo ústavne predpísaným spôsobom a nevybočilo z medzí samosprávnej pôsobnosti obce podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvej vety ústavy.

Navrhovateľ namieta nesúlad časti všeobecne záväzného nariadenia s čl. 2 ods. 3 ústavy.

Podľa tohto článku ústavy každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Ústavnou úpravou obsiahnutou v čl. 2 ústavy sa realizuje ústavný princíp zvrchovanosti občanov. Jeho obsahom je aj zdôraznenie možnosti konať, čo nie je zákonom zakázané, a vylúčenie zásahu do práv a slobôd občana mimo rámca zákona. Teda nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, a v prípade, ak je povinnosť uložená, možno ju ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Ústavný princíp zvrchovanosti občanov je ohraničený v čl. 13 ods. 1 ústavy [v ods. 1 písm. b) aj na základe medzinárodnej zmluvy, ktorá zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a v ods. 1 písm. c) aj nariadením vlády].

V danom prípade navrhovateľ namietal nesúlad nariadenia s čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy.

Ústavný súd vo viacerých svojich rozhodnutiach uviedol, že orgán územnej samosprávy pri realizácii svojej právomoci vychádzajúcej z čl. 68 alebo čl. 71 ods. 2 prvej vety ústavy musí uplatňovať svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý je v súlade s čl. 2 ods. 3 a s čl. 13 ods. 1 ústavy.

Opačný postup by znamenal uplatnenie právomoci odchylným spôsobom, ako dovoľuje zákon, a tým by došlo k porušeniu všeobecných garancií základných práv a slobôd zaručených čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 1 ústavy.

Z ustálenej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že vo všeobecne záväznom nariadení obce môžu byť uložené občanom povinnosti [čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy], nemožno však ním obmedziť základné práva a slobody, pretože tieto môže obmedziť len zákon (čl. 13 ods. 2 ústavy); napr. II. ÚS 16/99 a iné.

Spojitosť čl. 68 ústavy (ale aj čl. 71 ods. 2 ústavy) s čl. 13 ústavy je v tom, že čl. 13 ústavy vymedzuje všeobecné podmienky ukladania povinností a obmedzení základných

práv a slobôd v normatívnych právnych aktoch (nie v individuálnych rozhodnutiach), ktorými sú všeobecne záväzné nariadenia obcí.

Obsahom každého všeobecného záväzného nariadenia sú právne povinnosti, teda pravidlá správania požadované od fyzických osôb a právnických osôb na území obce, ktorá tento normatívny akt vydala.

Povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.

Z čl. 13 ods. 1 ústavy vyplýva, že okrem povinností, ktoré sú uložené subjektom práva v zákone, možno im uložiť povinnosti aj vo všeobecne záväznom nariadení na základe zákonného splnomocnenia.

V danom prípade zákon o odpadoch zveruje niektoré otázky nakladania s odpadmi do právomoci obce. Ustanovenie § 5 citovaného zákona upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy odpadového hospodárstva pri vydaní programov upravujúcich túto oblasť štátnej správy, § 39 ods. 4 citovaného zákona priamo zveruje obci upraviť podrobnosti o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi a elektroodpadmi z domácností.

Táto zákonná úprava (zákon o odpadoch) splnomocňuje obce na úpravu a teda na ukládanie povinností v tejto oblasti na svojom území. Ide teda o výkon štátnej správy v rámci jej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone v zmysle čl. 68 ústavy.

Obec môže na realizáciu svojich úloh vyplývajúcich zo zákona o odpadoch uplatniť svoju normotvornú pôsobnosť, ale len v ústavou vymedzenom rozsahu (čl. 65 ods. 1 ústavy).

Ustanovenie § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení negatívne vymedzuje pôsobnosť obce tak, že čo nie je zákonom na obec prenesené výslovne ako výkon určitých úloh miestnej štátnej správy, patrí do jej samosprávnej pôsobnosti. V danom prípade v konkrétnych ustanoveniach zákona o odpadoch je na obec prenesená pôsobnosť a táto

môže regulovať všeobecne záväzným nariadením zverenú oblasť (napr. nakladanie s domovým odpadom).

Po vymedzení samosprávneho princípu obce je potrebné zodpovedať aj otázku vyplývajúcu z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, čo znamená uložiť vo všeobecne záväznom nariadení vo veciach samosprávy povinnosť v medziach zákona.

Povinnosť možno uložiť iba v rámci zákona, ktorý na obec pôsobnosť preniesol.

Obec nemôže uložiť povinnosť novú, ktorá neexistuje v zákone. Nerešpektovanie uvedeného pravidla znamená faktickú negáciu zvrchovanosti zákona, a teda aj samotného princípu právneho štátu.

Takýto postup nezlučiteľný s ústavou a zákonmi predstavuje najmä ustanovenie § 5 ods. 1 nariadenia, ktoré „*v podrobnostiach pri uplatňovaní tohto nariadenia a v sporných alebo neupravených prípadoch zveruje možnosť úpravy na primátora mesta*“. Pri stanovení pôsobnosti obce vo veciach odpadov obec túto pôsobnosť môže realizovať len spôsobom vymedzeným zákonom o obecnom zriadení. Tento zákon podrobne určuje pôsobnosť obecného zastupiteľstva a starostu obce.

Navrhovateľ v návrhu namieta, že podľa ustanovení zákona o obecnom zriadení nie je starostovi zverená právomoc, ktorá by vyplývala z ustanovení § 13 ods. 4 a 5 a § 24 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v oblasti realizácie úloh vyplývajúcich zo zákona o odpadoch.

Právny zástupca obce vo svojom vyjadrení uviedol, že § 5 ods. 1 nariadenia nie je možné vykladať ako obmedzujúci kompetencie obecného zastupiteľstva, pokiaľ ním bude vykonávať oprávnenie v administratívno-správnych vzťahoch. Má na mysli právomoc starostu (primátora) v administratívnych vzťahoch byť správnym orgánom [§ 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, ktorý odkazuje na zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správnom konaní“)].

Podľa citovaného ustanovenia zákona o správnom konaní platného do 31. decembra 2003 na konania sú vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje národný výbor (§ 5 ods. 1 zákona o správnom konaní).

Podľa súčasne platného ustanovenia § 5 zákona o správnom konaní na konanie sú vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje obec.

Z uvedených citácií nevyplýva (ani nevyplývala do 31. decembra 2003) pôsobnosť starostu (primátora) rozhodovať o odpadoch. Ustanovenie § 5 ods. 1 nariadenia je kľúčové vo vzťahu ku všetkým jeho ustanoveniam, pretože absolutizuje právomoci primátora vo veciach odpadov „v *podrobnostiach*“ a „v *sporných*“ alebo „*neupravených*“ prípadoch nad rámec zákonnej úpravy. Takáto úprava nezlučiteľná so zákonnou úpravou zákona o odpadoch a zákona o obecnom zriadení znamená aj nesúlad s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 68 ústavy.

Preto ústavný súd rozhodol tak, ako to konštatoval vo výrokovej časti tohto nálezu (bod 1 výroku nálezu).

Ústavný súd neposudzoval súlad napadnutých ustanovení prílohy č. 3 nariadenia „Zmeny využitia územia“, a to bodu 26 - plochy skládky TKO sa reprofilujú na významnú biogénzu a bodu 40 - plochy pôdneho fondu - územná rezerva pre skládku TKO sa využijú na plochy skládky TKO, pretože ako to vyplynulo zo zistení ústavného súdu po prijatí návrhu a vyjadrenia mesta Pezinok - „*príloha č. 3 ako súčasť nariadenia mesta Pezinok č. 2/97 nebola prijatým právom akceptovaným spôsobom, jedná sa o právny dokument nulitný, neexistujúci a teda nemôže byť vyhlásený jeho rozpor s právnymi normami vyššej právnej sily tak, ako to navrhuje generálny prokurátor*“. V tomto smere ústavný súd tiež zistil, že v napadnutom nariadení nie je žiadny odkaz na prílohu č. 3.

Čo sa týka argumentov navrhovateľa k nesprávnej aplikácii lehôt na vyvesenie nariadenia (jeho zmien nariadeniami č. 15/2000 a č. 5/2002) na úradnej tabuli, a tým aj k nadobudnutiu platnosti a účinnosti týchto zmien podľa osobitného ustanovenia § 27 ods. 3 stavebného zákona, a nie podľa zákona o obecnom zriadení, ústavný súd je toho názoru, že v konaní o súlade všeobecne záväzných nariadení s normatívnymi právnymi aktmi a medzinárodnými zmluvami uvedenými v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy je rozhodujúci dátum platnosti nariadenia. K tomu, aby ústavný súd mohol konať o súlade právnych predpisov, stačí, ak je nariadenie platné, ale nemusí byť ešte účinné. «Tam, kde sa uplatňuje systém kontroly „a posteriori“, je jeho základnou podmienkou nadobudnutie platnosti napádaného právneho predpisu. Vo všeobecnosti sa nevyžaduje, aby bol zároveň aj účinný» (Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave SR, Matica slovenská 1997, s. 423).

Právna úprava vzniku platnosti všeobecne záväzných nariadení jednoznačne presná nie je. Z § 6 ods. 9 zákona o obecnom zriadení „Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti...“ však možno urobiť záver, že dátum vyvesenia nariadenia na úradnej tabuli v obci je dňom jeho platnosti.

Navrhovateľ v tomto prípade nesprávne vykladá ustanovenie § 27 ods. 3 písm. c) stavebného zákona v znení platnom k 31. decembru 2002, po tomto dátume ide o odsek 4) ako *lex specialis*, pretože s ním (nepriamo) spája vznik účinnosti tridsiatym dňom po vyvesení nariadenia na úradnej tabuli. Uvedené ustanovenie je len procesnou lehotou, ktorá stanovuje zverejniť záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie v nariadení vyvesením na úradnej tabuli najmenej 30 dní. Aj pri takomto nariadení vznikne účinnosť v súlade so všeobecnou úpravou o vzniku účinnosti uvedenou v ustanovení § 6 ods. 8 (pôvodne ods. 3) zákona o obecnom zriadení, teda nariadenie „nadobúda účinnosť pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti. V prípade živelnej pohromy alebo všeobecného ohrozenia možno určiť skorší začiatok účinnosti nariadenia“.

Vzhľadom na uvedené dôvody ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia (bod 2 výroku nálezu).

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 5. januára 2006