



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 19/97

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Júliusa Černáka a zo sudcov JUDr. Ľubomíra Dobříka a JUDr. Jána Drgonca na verejnom zasadnutí 13. mája 1997 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/1996 z 28. marca 1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat a takto

r o z h o d o l :

1. Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/1996 z 28. marca 1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy **n i e j e** v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 druhou vetou, čl. 13 ods. 2 a 3, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 20 ods. 1, čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s § 123 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, s § 4 ods. 1 a

3 písm. g), m) a § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ani s § 29 a § 37 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

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 :

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) dostal 10. marca 1997 návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/1996 z 28. marca 1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a so zákonom č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd vyslovil, že všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/1996 z 28. marca 1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „nariadenie“) nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 čl. 67 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj s § 123 a 128 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“), s § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m), § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a s § 29 zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat (ďalej len „zákon o ochrane zvierat“).

Navrhovateľ uviedol, že nariadenie rieši problematiku chovu zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, pričom upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb najmä tým, že im stanovuje konkrétne zákazy,

povinnosti a podmienky chovu a držby zvierat, obzvlášť s dôkazom na chov spoločenských zvierat.

Podľa názoru navrhovateľa: „Oprávnenie mesta 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 6 Štatútu mesta.

Z dôvodu, že zákon o Bratislave neupravuje postup pri prijímaní nariadení a ani podmienky či právne pravidlá, za splnenia ktorých ich možno prijímať, upravuje túto činnosť mesta § 6 zákona o obecnom zriadení.“

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

Navrhovateľ ďalej uviedol: „Na obce možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie (§ 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.). Z tejto právnej úpravy vyplýva, že je výlučne vecou úvahy Národnej rady Slovenskej republiky, či a v akom rozsahu prenesie reguláciu a realizáciu spoločenských vzťahov, svojou podstatou patriacich do pôsobnosti štátnej správy, na obce. Z tejto právnej úpravy tiež vyplýva, že nemožno zamieňať reguláciu a realizáciu spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti štátnej správy alebo zákonom vyhradeným určitému orgánu štátnej správy s reguláciou a realizáciou spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti územnej samosprávy.“

Od tejto tézy navrhovateľ odvodil tvrdenie, podľa ktorého orgány územnej samosprávy nie sú oprávnené ujať sa regulácie a realizácie spoločenských vzťahov prostredníctvom svojich nariadení, ak tieto sú v pôsobnosti štátnej správy a ich regulácia bola zákonom zverená konkrétnemu ústrednému orgánu štátnej správy. Mesto však túto premisu nerešpektovalo a predmetným nariadením upravilo podmienky chovu zvierat, hoci

táto problematika je podľa zákona o ochrane zvierat v pôsobnosti štátnej správy. Podľa § 37 ods. 1 tohto zákona je Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky splnomocnené, aby všeobecne záväzným právnym predpisom podrobnejšie upravilo okrem iného i podmienky chovu spoločenských, divých zvierat i nebezpečných živočíchov.

Okrem nesúladu s článkom 68 ústavy nariadenie podľa názoru navrhovateľa odporuje i čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2 a čl. 20 ods. 1 ústavy, pretože okrem iného núti obyvateľov mesta odstrániť zo svojej priamej dispozície v bytoch a obytných domoch určité plemená psov (§ 4 ods. 1 písm. b/ nariadenia), z iných „povolených“ plemien chovať len určitý počet jedincov po určitú dobu, aj to len so súhlasom iných osôb, než sú vlastníci týchto jedincov (§ 4 ods. 2 nariadenia). Nariadenie ďalej obmedzuje dispozíciu so zvieratami na verejných priestranstvách (§ 3 ods. 2 písm. d/, ods. 4 písm. a/, c/ nariadenia) a zakladá mestským častiam oprávnenie rozhodovať o spôsobe dispozície subjektov práva, združujúcich sa v oblasti ich pôsobnosti, s ich vlastníctvom (§ 3 ods. 5 písm. b/, § 4 ods. 2. písm. d/ nariadenia). Napokon obdobné oprávnenia zakladá i pre niektoré orgány štátnej správy, čím zasahuje do výkonu ich pôsobnosti.

Rozpor s vyššie citovanými ústavnými ustanoveniami podľa názoru navrhovateľa spočíva v tom, že takto stanovené povinnosti a zákazy neboli pred prijatím nariadenia zakotvené v žiadnom zákone. Pretože nariadením sa zasiahlo i do dispozície vlastníka s vecou (akékoľvek zviera má právne povahu veci) v jeho vlastnom rodinnom dome, na jeho vlastnom pozemku alebo v jeho prenajatom byte, došlo tak neprípustným spôsobom a nad potrebnú mieru k zásahom do súkromia osôb, čo zakladá i porušenie čl. 16 ods. 1 ústavy. Navrhovateľ zdôraznil aj to, že všetky obmedzenia dispozície s vecami vo vlastníctve subjektov práva sú svojou podstatou núteným obmedzením vlastníckeho práva a popri nedostatku jeho zákonného základu, mesto v nariadení neupravilo ani poskytnutie náhrady za toto obmedzenie, čím dochádza i k porušeniu čl. 20 ods. 4 ústavy.

Podľa názoru navrhovateľa rozpor nariadenia s článkom 20 ods. 1 a 4 ústavy založil súčasne i rozpor s ustanovením § 123 a § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

Všetky vyššie citované rozpory podľa názoru navrhovateľa zapríčinili vo svojom súhrne tiež rozpor nariadenia s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Ústavný súd listom z 20. marca 1997 požiadal primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy Petra Kresánka o stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a o vyjadrenie, či v konaní trvá na ústnom pojednávaní.

Primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „odporca“) v liste doručenom ústavnému súdu 7. apríla 1997 zaujal stanovisko k návrhu. Vzhľadom na závažnosť vyjadrení odporcu, ústavný súd požiadal navrhovateľa o vyjadrenie k tvrdeniam odporcu. Navrhovateľ na výzvu ústavného súdu poskytol svoje stanovisko k argumentom odporcu v liste doručenom ústavnému súdu 21. apríla 1997.

Na základe predložených argumentov odporca požiadal ústavný súd, aby návrhu na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia č. 2/1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s ústavou a zákonmi nevyhovel.

Odporca vo svojom liste vyslovil názor, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, a preto ako účastník konania vyslovil súhlas s tým, aby ústavný súd od ústneho pojednávania upustil.

Súhlas s upustením od ústneho pojednávania udelil aj navrhovateľ listom doručeným ústavnému súdu 10. apríla 1997.

Pretože účastníci konania vyslovili svoj súhlas s upustením od ústneho pojednávania, ústavný súd o návrhu rozhodol na zasadnutí senátu konanom 13. mája 1997.

II.

NESÚLAD NAMIETNUTÝ Z DÔVODU PREKROČENIA NORMOTVORNEJ PRÁVOMOCI OBCE

Navrhovateľ namietol nesúlاد všeobecne záväzného nariadenia z viacerých dôvodov. Ako prvý dôvod uviedol nedostatok normotvornej právomoci obce. Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava (ďalej len „hlavné mesto“) podľa jeho názoru prijatím nariadenia bez zákonného zmocnenia zasiahlo do výkonu štátnej správy a prisvojilo si zákonné oprávnenia ústredného orgánu štátnej správy. Týmto hlavné mesto prekročilo rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy obcí ústavou, zákonom o obecnom zriadení a zákonom o chove zvierat a konalo tým v rozpore s čl. 67 a čl. 68 ústavy, ako aj s ustanovením § 29 ods. 1 zákona o ochrane zvierat, pretože hlavnému mestu nebolo týmto zákonom dané právne postavenie orgánu ochrany zvierat.

Odporca uviedol, že nariadenie upravuje práva a povinnosti chovateľov zvierat vo vzťahu k spoluobčanom a životnému prostrediu a základné podmienky chovu a držania zvierat na území hlavného mesta.

Podľa vyjadrenia odporcu nariadenie schválilo Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy podľa § 11 ods. 5 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a § 4 ods. 3 písm. g), m) zákona o obecnom zriadení. V ustanoveniach § 4 zákona o obecnom zriadení sa bližšie špecifikuje ústavný rozsah samosprávy v súlade s čl. 67 a nasl. ústavy. Na základe čl. 68 ústavy môže obec vydávať vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia smerujúce na plnenie úloh samosprávy.

V § 4 ods. 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení sa ustanovuje, že obec pri výkone samosprávnych funkcií 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 a podľa písmena m) zabezpečuje verejný poriadok v obci.

Podľa názoru odporcu z citovaných ustanovení zákona je zrejmé, že hlavnému mestu patrí nielen právo, ale i povinnosť určovať pravidlá správania sa voči všetkým osobám, ktoré sa zdržujú na jeho území, na úseku verejného poriadku a životného prostredia. Preto hlavné mesto nariadením určilo pravidlá správania sa chovateľov zvierat vo vzťahu k spoluobčanom a životnému prostrediu a základné podmienky chovu a držania zvierat na svojom území, na základe zákona vo veciach územnej samosprávy a čl. 68 ústavy. Všetkým obyvateľom obcí, nielen chovateľom psov, zákon priznáva práva pri účasti na samospráve obce, okrem iného aj právo používať obvyklým spôsobom obecné zariadenia a ostatný majetok obce slúžiaci na verejné účely, požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby a rodiny a svojho majetku nachádzajúceho sa v obci atď. Na druhej strane zákon ukladá každému obyvateľovi povinnosti voči obci, a to napr. ochraňovať majetok obce, podieľať sa na ochrane a zveľaďovaní životného prostredia v obci a napomáhať udržiavať poriadok v obci.

Z týchto dôvodov odporca vyslovil nesúhlas s názorom generálneho prokurátora, že nariadenie nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 67 a čl. 68 ústavy ako aj s § 123 a § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, s § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m), § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a s § 29 zákona o ochrane zvierat.

Podľa názoru odporcu nariadenie je v súlade so všetkými napadnutými článkami ústavy, zákonom o obecnom zriadení a zákonom o ochrane zvierat. Práve obci patrí povinnosť právne upraviť spoločenské vzťahy, ktoré jej boli zákonom vymedzené. Vydávaním nariadení sa teda realizuje nariaďovacia právomoc obcí pri plnení jej samosprávnych funkcií.

Navrhovateľ vo vyjadrení k tvrdeniam odporcu uviedol, že nesprávna aplikácia právnej úpravy odporcom tkvie predovšetkým v tom, že nerešpektuje význam zákona o ochrane zvierat. Odporca si zrejme neuvedomuje, že prijatím tohto zákona bola problematika regulácie chovu zvierat s konečnou platnosťou zaradená do oblasti štátnej

správy, a preto nemôže byť naďalej regulovaná v rámci výkonu samosprávnych funkcií obcí.

Ustanovenie § 29 zákona o ochrane zvierat nevyjadruje ochranu práv a povinností subjektov práva, ale definuje orgány štátnej správy nesúce právne postavenie orgánov ochrany zvierat. Pretože v tomto taxatívnom výpočte obec nefiguruje, nie je takýmto orgánom a nemôže svojimi nariadeniami zasahovať do výkonu štátnej správy na úseku chovu zvierat. Právnu prekážku takýmto zásahom tvorí napokon i ustanovenie § 37 zákona o ochrane zvierat (odporca ho vo svojom stanovisku necituje), ktoré na vydanie vykonávacích predpisov k zákonu o ochrane zvierat zmocňuje ústredné orgány štátnej správy, nie však obec. Keďže toto zákonné ustanovenie je kogentné, nemôže si obec absolutizovaním významu ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení atrahovať právo normatívneho zásahu do pôsobnosti týchto ústredných orgánov štátnej správy.

Ústavný súd v konaní o tejto časti návrhu konštatoval, že ústava upravuje normotvornú právomoc obce v čl. 68 a čl. 71 ods. 2.

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 môžu mať delegovanú normotvornú právomoc. Napríklad podľa § 1 ods. 2 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska: „Národná banka Slovenska je právnickou osobou so sídlom v Bratislave, nezapisuje sa do obchodného registra.“ Podľa § 1 ods. 3 tohto zákona: „Pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov v rozsahu ustanovenom týmto zákonom má Národná banka Slovenska postavenie ako ministerstvá a iné orgány štátnej správy podľa čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska vydáva opatrenia vyhlasované v Zbierke zákonov a rozhodnutia v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi.“

Právnická osoba obec 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. Tvrdenie odporcu o povinnosti obce vydať všeobecne záväzné nariadenie ustanovujúce podmienky chovu zvierat na území obce nemá oporu v ústave, ani v zákone.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy nevydalo všeobecne záväzné nariadenie č. 2/1996 na plnenie úloh štátnej správy. Vydalo ho podľa čl. 68 ústavy nad rámec normotvornej právomoci, ktorá sa obci priznáva. Toto nariadenie obec vydala aj napriek výslovnému splnomocneniu, ktoré Národná rada Slovenskej republiky udelila orgánu štátnej správy.

Podľa § 37 ods. 1 zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat: „Ministerstvo ustanoví všeobecne záväzným právnym predpisom podrobnosti o

- a) chove hospodárskych zvierat,
- b) usmrcovaní jatočných zvierat,
- c) podmienkach chovu spoločenských zvierat, odbornej spôsobilosti na ich chov a výcvik na účely obchodovania s nimi,
- d) odbornej príprave inšpektorov ochrany zvierat,
- e) chove divých zvierat a nebezpečných živočíchov,
- f) ochrane pokusných zvierat.“

Podľa § 37 ods. 2 tohto zákona: „Ministerstvo po dohode s Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky ustanoví všeobecne záväzným právnym predpisom podrobnosti zoohygienických a hygienických podmienok na chov alebo držbu spoločenských zvierat.“

Národná rada Slovenskej republiky na obce nepreniesla úlohy štátnej správy podľa § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Orgány územnej samosprávy dokonca ani nezaradila medzi orgány s úlohami pri ochrane zvierat. Podľa § 29 ods. 1 zákona o ochrane zvierat takými orgánmi sú: Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky, Štátna veterinárna správa a okresné veterinárne správy.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy vydalo nariadenie na základe právomoci, ktorú si samo udelilo nad rámec normotvornej právomoci priznanej obciam podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy. Tým porušilo aj § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Zároveň porušilo aj § 29 a § 37 zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

V poslednej vete § 4 ods. 4 nariadenia je splnomocnenie mestským časťami hlavného mesta, podľa ktorého v osobitnom predpise môžu rozšíriť zoznam plemien a krížencov psov, ktorých chov v bytovej jednotke a obytných domoch je zakázaný. Ústava neumožňuje obciam delegovať svoju normotvornú právomoc ďalšiemu subjektu. Udelenie splnomocnenia mestským časťami, ktoré nemá oporu v ústave, je bezprecedentnou formou uplatnenia normotvornej právomoci v nesúlade s čl. 68 ústavy.

Odporca vo svojom vyjadrení k návrhu uviedol aj to, že generálny prokurátor konkrétne nenapáda žiadne ustanovenie predmetného nariadenia, ale napáda nariadenie ako celok, s čím nemožno súhlasiť.

Navrhovateľ toto tvrdenie odmietol s tým, že aj keď odporca v tejto súvislosti neuvádza právnu argumentáciu, treba zdôrazniť, že koncepcia návrhu je správna, pretože základný rozpor s ústavou a zákonmi spočíva vo vydaní napadnutého nariadenia ako normatívneho aktu obce, na prijatie ktorého za daného skutkového a právneho stavu sa obci nedostávalo dostatku kompetencií.

V konaní pred ústavným súdom podľa čl. 125 ústavy sa môže rozhodovať nielen o súlade jednotlivých ustanovení všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale aj o súlade celého všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi. Hoci takéto prípady sú ojedinelejšie, v návrhu označené všeobecne záväzné nariadenie je dôkazom, že sa môžu v praxi vyskytnúť. Preto ústavný súd nepripísal právny význam tejto námietke odporcu.

III.

NAMIETNUTÝ NESÚLAD S ČLÁNKOM 20 ODS. 1 A 4 ÚSTAVY A § 123 A § 128 ODS. 2 OBČIANSKEHO ZÁKONNÍKA

Navrhovateľ namietol nesúlad všeobecne záväzného nariadenia s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy s tým, že tento nesúlad zároveň zakladá aj rozpor s § 123 a § 128 Občianskeho zákonníka.

Odporca túto námietku odmietol s odôvodnením, že „účelom zákona o ochrane zvierat nie je ochrana zvierat'a ako vlastníctva, ale jeho ochrana ako živého tvora, ktorý má právo na zaobchádzanie, ktoré je vo všeobecných i osobitných ustanoveniach zákona zvieratám zákonným spôsobom zaručené. Účelom zákona teda nie je ochraňovať práva vlastníka zvierat'a, ale ochrana zvierat'a hlavne pred ich vlastníkmi, i pred všetkými ostatnými ľuďmi. Do týchto zákonných práv zvierat, ani do týchto povinností vlastníkov zvierat obec svojím nariadením nezasahuje, preto citovanie § 29 zákona o ochrane zvierat generálnym prokurátorom je v tejto súvislosti nenáležitá a právne irelevantná.“

Odporca ďalej zdôraznil, že podľa § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka vlastník sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného, alebo čím by vážne ohrozil výkon jeho práv. Medzi takéto obťažovanie rozhodne patrí aj obťažovanie pachmi, tekutými a pevnými odpadmi, ktoré pri chove zvierat nutne vznikajú.

Odporca odmietol aj navrhovateľov výklad nedotknuteľnosti vlastníckeho práva. Ak by vlastníctvo bolo také absolútne a nedotknuteľné, tak hlavné mesto ako vlastník verejných komunikácií a verejných priestranstiev, by podľa názoru odporcu mohlo zakázať nielen majiteľom psov, ale aj ostatným fyzickým a právnickým osobám chodiť po chodníkoch, cestách a námestiach a akýmkoľvek iným spôsobom zasahovať do svojho vlastníckeho práva.

Odporca napokon uviedol, že v čl. 20 ods. 3 ústavy je ustanovené, že vlastníctvo zaväzuje, výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Článok 40 ústavy upravuje právo každého na ochranu zdravia, čl. 44 ústavy zaručuje právo občanov na životné prostredie. Tieto práva by pri absencii nariadenia obce, ktoré reguluje podmienky chovu zvierat na území obce, boli chovateľmi zvierat, medzi inými najmä psov, vo vzťahu k ostatným spoluobčanom sústavne porušované a obmedzované.

Navrhovateľ k tomu uviedol, že je ťažké polemizovať s názorom odporcu, podľa ktorého návrh obsahuje extenzívny výklad nedotknuteľnosti vlastníckeho práva, pretože na tejto strane návrhu sa nachádza len citácia právnych predpisov, nie však právna argumentácia. Príklad, ktorým údajnú extenzívnosť ilustroval, nemožno považovať za vhodný, pretože jeho realizáciou by sa obec dopustila závažného porušenia čl. 20 ods. 3 ústavy, ako i príslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov.

Nemožno sa napokon stotožniť ani s názorom odporcu, že absencia nariadenia obce regulujúceho chov zvierat by zapríčinila sústavné porušovanie a obmedzovanie práv zakotvených v čl. 20 ods. 3, čl. 40 a čl. 44 ústavy. Pre ochranu týchto práv úplne postačí

dôsledné využívanie platného práva v existujúcom rozsahu, pretože obsahuje dostatok regulujúcich i donucovacích prvkov a umožňuje tiež vecnú spoluprácu orgánov samosprávy s orgánmi štátnej správy v potrebnom rozsahu.

Podstatnou pre rozhodnutie ústavného súdu o námietke nesúladu všeobecne záväzného nariadenia s čl. 20 ústavy sa stala otázka právneho postavenia zvierat'a.

Ochrana zvierat sa zaručuje nielen podľa zákona o ochrane zvierat. Na ochranu zvierat slúži aj skutková podstata trestného činu týrania zvierat (§ 203 Trestného zákona alebo ustanovenie § 181d ods. 1 Trestného zákona v časti, podľa ktorej sa trestného činu pytliactva dopustí ten, kto „loví zver a ryby v dobe hájenia alebo zakázaným spôsobom“). Ochrana zvierat sa zabezpečuje prostredníctvom § 35 ods. 1 písm. f) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ako aj prostredníctvom mnohých ďalších právnych noriem.

Podľa § 127 Občianskeho zákonníka: „Vlastník veci sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozil výkon jeho práv. Preto najmä nesmie ... nechať chovné zvieratá vnikáť na susediaci pozemok.“ Táto formulácia zákona umožňuje dvojaký výklad právnej povahy zvierat'a. Podľa prvého výkladu vlastníka pozemku nesmie nechať vnikáť zviera na iný pozemok, pričom zákonodarca neurčil, či zviera je vlastníctvom majiteľa pozemku. Podľa druhého potenciálneho výkladu Občiansky zákonník ukladá vlastníkovi zvierat'a povinnosť, aby mu nedovolil vnikáť na iný pozemok. Pretože v platnom právnom poriadku absentuje ďalšia právna norma, ktorá by upravovala vzťah medzi vlastníkom a zvierat'om, právne postavenie zvierat'a možno odvodiť len pomocou interpretácie platnej právnej úpravy.

Podľa právneho názoru ústavného súdu zviera nemôže byť subjektom práv, ktoré sa zaručujú podľa druhej hlavy ústavy. Ochrana, ktorá sa zvierat'u zaručuje prostredníctvom Trestného zákona, sa priznáva zvierat'u ako objektu právneho vzťahu. Ani z ďalších zákonov nemožno odvodiť záver, že zviera má priznané právne postavenie subjektu práva. Napriek tvrdeniu odporcu kladúcemu dôraz na všeobecne známou skutočnosť, že zviera je

živý tvor, v právnych vzťahoch má zvieru postavenie objektu, ale nikdy nie subjektu práva. Aj v právnych vzťahoch, ktorých predmetom je zvieru, sa zaručujú základné práva a slobody oprávnených osôb. Majetok, ktorý je predmetom ochrany zaručenej podľa čl. 20 ústavy, zahŕňa nielen veci, ale aj práva a iné majetkové hodnoty. Preto zvieru podľa okolností právneho vzťahu môže mať aj povahu objektu práva vlastníť majetok zaručeného podľa čl. 20 ústavy.

Navrhovateľ namietol, že všeobecne záväzným nariadením sa porušili práva majiteľa zvierat zaručené podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy.

Podľa § 4 ods. 4 nariadenia: „Je zakázané chovať a) trvale psov, mačky a hospodárske zvieratá na balkónoch, loggiách, povalách, v pivničných priestoroch alebo garážach, b) v bytovej jednotke a obytných domoch, okrem registrovaných chovateľských staníc, psov, ktorí zvýšenou agresivitou ohrozujú ľudí a zvieratá, a to nasledovné plemená a ich kríženci: Rottweiler, Nemecká doga, Mastiff, Staffordshire Bull Terrier, Bullmastiff, Rhodesian Ridgeback, Dobermann. Mestská časť môže tento zoznam rozšíriť v osobitnom predpise.“ Ide o úpravu, ktorej podstatou je obmedzenie vlastníka, aby vlastníctvo nezneužil v rozpore so všeobecnými záujmami. Podľa čl. 20 ods. 3 však nestačí samotná existencia všeobecného záujmu. Podmienkou, od ktorej ústava nedovoľuje upustiť, je ochrana všeobecného záujmu zákonom.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy: "Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje." Týmto ustanovením sa zaručuje širšia ochrana vlastníctva, než podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Obmedzenie vlastníctva, ktoré namietol navrhovateľ, nepredstavuje zásah do ochrany vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Má povahu obmedzenia práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 3 ústavy, ktorý ustanovuje: "Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom."

Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojím všeobecne záväzným 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 čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy opatrením označeným v návrhu obmedzilo základné ľudské právo zaručené podľa čl. 20 ods. 1 ústavy spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 ústavy. Obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy len vtedy, keď vydá také všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy. Preto Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prijatím nariadenia konalo v nesúlade s čl. 68 ústavy. **V nadväznosti na to nie je nariadenie v súlade s čl. 20 ods. 1, v spojení s čl. 12 ods. 1 druhou vetou a s čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy.**

Vydaním nariadenia sa obmedzilo vlastníctvo hospodárskych a spoločenských zvierat nad rámec zákona v jeho právach držať a nakladať so svojím zvieratom. **Preto nariadenie nie je v súlade ani s § 123 Občianskeho zákonníka.**

Nariadením ustanovené podmienky nezasahujú do práv zaručených vlastníčkovi podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, a preto ani podľa § 128 Občianskeho zákonníka. V tomto rozsahu ústavy súd rozhodol o neopodstatnenosti návrhu.

IV.

NAMIETNUTÝ NESÚLAD S ČLÁNKOM 16 ODS. 1 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Navrhovateľ namietol, že nariadením neprípustným spôsobom a nad potrebnú mieru dochádza k zásahom do súkromia osôb chráneného podľa čl. 16 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti vyslovil právny názor o účele práva na súkromie, podľa ktorého: „Právom na súkromie sa zaručuje ochrana hodnôt uznaných za súkromie pred verejnou mocou, fyzickými aj právnickými osobami“ (PL. ÚS 43/95). Ústavný súd v predchádzajúcich rozhodnutiach vyslovil aj právny názor, podľa ktorého právo na súkromie sa v Ústave Slovenskej republiky priznáva vo viacerých ustanoveniach (PL. ÚS 43/95).

Dosiaľ vyslovené právne názory možno zhrnúť tak, že ústava vo viacerých ustanoveniach dotvára jednotnú úpravu práva na súkromný život, ktorého podstatou je možnosť jednotlivca v určitej sfére spoločenských vzťahov žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení, príkazov a zákazov ustanovených orgánom verejnej moci. Ústavou vytvorená ochrana práva na súkromie sa vnútorne diferencuje. Jednotlivými ustanoveniami sa zaručuje ochrana súkromia v rôznych životných situáciách. Ústavný súd v súlade s tým vyslovil právny názor, podľa ktorého ochrana osobných údajov sa podľa čl. 22 ods. 1 ústavy zaručuje iba v priamej súvislosti s listovým tajomstvom a tajomstvom dopravovaných správ (I. ÚS 33/95).

Predložený návrh umožnil rozvinúť doterajšiu judikatúru ústavného súdu k ústavou zaručenému právu na súkromie. Navrhovateľ namietol porušenie práva zaručeného podľa čl. 16 ods. 1 ústavy.

Ústavná ochrana súkromia sa podľa čl. 16 ods. 1 spája s nedotknuteľnosťou osoby. Predmetom takto vytvorenej ochrany je súkromie späté s telesnou integritou a materiálnymi hodnotami súkromnej povahy. Podľa § 4 ods. 2 nariadenia: „Je povolené chovať a) v bytovej jednotke v obytných domoch, so súhlasom nájomcov bytov vedľa, nad a pod bytovou jednotkou chovateľa, jedného psa a šteňatá z 1 vrhu maximálne do veku 12 týždňov, b) v rodinných domoch dvoch psov a šteňatá z každého vrhu maximálne do veku 12 týždňov, c) v bytovej jednotke v obytných domoch, so súhlasom nájomcov bytov vedľa, nad a pod bytovou jednotkou chovateľa, dve mačky a mačatá maximálne do veku 8 týždňov, d) chov väčšieho počtu psov a mačiek je podmienený súhlasom mestskej časti,

okresnej veterinárnej správy a orgánu na ochranu zdravia.“ Nariadením sa v tomto prípade ustanovujú podmienky obmedzujúce materiálne hodnoty súkromnej povahy, ktoré sa chránia podľa čl. 16 ods. 1 ústavy.

Podľa druhej vety čl. 16 ods. 1 také obmedzenia sú dovolené len v prípadoch ustanovených zákonom.

Ochrana nemateriálnych hodnôt súkromnej povahy sa zaručuje podľa čl. 19 ods. 2 ústavy. Podľa § 6 ods. 3 nariadenia: „Kŕmenie voľne žijúcich holubov, labutí a túlavých zvierat je zakázané.“

Ústavný súd už vyslovil právny názor, podľa ktorého: „Ústava aj na verejných priestranstvách jednotlivcovi priznáva ochranu pred nadmerným alebo neprimeraným zasahovaním do jeho života“ (II. ÚS 94/95). Kŕmenie voľne žijúcich holubov, labutí a túlavých zvierat sa nariadením zakazuje bez rozdielu, v priestoroch vytvárajúcich súkromné prostredie, ako aj na verejných priestranstvách. V oboch typoch priestorov ide o zásah do práva na súkromie zaručené podľa čl. 19 ods. 2 ústavy. Týmto ustanovením sa nezaručí absolútna ochrana súkromného a rodinného života, ale priznáva sa len ochrana pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života. Ústava teda umožňuje také zásahy do súkromného a rodinného života, ktoré sú oprávnené. Určenie takýchto zásahov musí byť v súlade s ústavou, predovšetkým s čl. 13. Pre konanie o návrhu je rozhodujúce ustanovenie čl. 13 ods. 2, podľa ktorého sa umožňuje len zákonom ustanovené obmedzenie základného práva alebo slobody. Všeobecne záväzné nariadenie obce nemá povahu prameňa práva, ktorým v súlade s ústavou možno ustanoviť oprávnené zásahy do súkromného a rodinného života. **Nariadenie nie je v súlade s čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy.**

Podľa čl. 132 ods. 1 ústavy, 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: "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 13.mája 1997