



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 4/2016-125

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 10. mája 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Milana Ľalíka, Sergeja Kohuta, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika vo veci návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátom Mgr. Michalom Kičom, Bajkalská 21/A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 10 ods. 5 písm. d) v časti „za podmienok podľa odseku 6“ a v časti „a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)“ a § 10 ods. 6 v časti „Všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 18 rokov veku“ zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy takto

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

1. Konanie o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v časti namietaného nesúladu § 10 ods. 5 písm. d) v časti „*a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)*“ zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy **z a s t a v u j e .**

2. Návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vo zvyšnej časti **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. januára 2016 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina 31 poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 10 ods. 5 písm. d) v časti „*za podmienok podľa odseku 6*“ a v časti „*a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)*“ a § 10 ods. 6 v časti „*Všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 18 rokov veku*“ zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazarde“, spolu aj „napadnutá právna úprava“) s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3

a čl. 68 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“).

2. Navrhovatelia vo svojom návrhu v podstatnom uviedli:

*«Dňa 1. januára 2013 nadobudol účinnosť zákon č. 439/2012 Z. z., ktorým bol zákon o hazardnej hre o. i. v ustanovení § 10 ods. 5 písm. d) a ods. 6 zmenený a doplnený do súčasného znenia. Normotvorná právomoc obce pri regulácii hazardu na jej území bola obmedzená a podmienená petíciou 30 % obyvateľov obce, ktorí sa sťažujú, že v súvislosti s prevádzkovaním hazardu dochádza na jej území k narušovaniu verejného poriadku. Ustanovenie § 10 ods. 5 písm. d) a ods. 6 zákona o hazardných hrách po novelizácii zákonom č. 439/2012 Z. z. znie:*

*„/ods. 5/ Obec môže za podmienok podľa odseku 6 ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e), a i) nie je možné prevádzkovať na jej území, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i): na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.*

*/ods. 6/ Všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovърšili 18 rokov veku. Prijatie takéhoto všeobecne záväzného nariadenia obec oznámi bezodkladne ministerstvu s uvedením dátumu jeho účinnosti. «»*

3. Vydávanie všeobecne záväzných nariadení vo veciach územnej samosprávy v čl. 68 ústavy bolo od 1. júla 2001 rozšírené o vydávanie všeobecne záväzných nariadení na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona a toto oprávnenie je podľa nich relevantné aj vo vzťahu k regulácii hazardu. Rozšírenie pôsobností obcí o vydávanie všeobecne záväzných nariadení nielen vo veciach samosprávy v najužšom zmysle [tak ako ich vymenúva zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)],

avšak aj vo veciach, v ktorých úlohy vyplývajú pre samosprávu zo zákona, bolo aplikačne vyložené v následnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (napr. rozhodnutia sp. zn. IV. ÚS 154/2005 a sp. zn. PL. ÚS 5/2012), pričom podľa uvedených záverov možno potom podľa navrhovateľov na reguláciu hazardu obcami dôvodiť, že nielen normotvorná činnosť obcí (teda vydanie všeobecne záväzných nariadení o obmedzení hazardu na ich území), avšak aj ďalšia činnosť obcí v zmysle zákona o hazarde (udeľovanie individuálnych licencií) je samosprávnou pôsobnosťou, keďže zákon o hazarde a ani iný zákon nikde výslovne neustanovuje, že pôsobnosť obcí v zmysle zákona o hazarde je preneseným výkonom štátnej správy.

4. Podľa navrhovateľov je zákonodarca pri voľbe legislatívneho zásahu do samosprávnej pôsobnosti obcí v rámci regulácie hazardu viazaný všetkými označenými ustanoveniami ústavy i charty.

5. Pre posúdenie predmetu tohto konania je podľa navrhovateľov ako kľúčová otázka prípustnosti a dovoľenosti neskôr prijatej napadnutej právnej úpravy podmieňujúcej výkon normotvornej činnosti obce (teda prijatia všeobecnej záväzného nariadenia zakazujúceho hazard na území obce) petíciou 30 % registrovaných obyvateľov obce a súladnosť tejto podmienky s povahou a princípmi ústavou garantovaného práva na samosprávu, jej zlučiteľnosť s chartou a zásadou, že do samosprávnej pôsobnosti obcí môže štát zasahovať len v nevyhnutnom rozsahu a sledujúc legitímny cieľ.

6. Podľa navrhovateľov ústavodarca prijatie obmedzenia právomocí orgánov obce, tak ako je vymedzené v § 10 ods. 6 zákona o hazarde, nepredpokladal, a preto takýto legislatívny zásah spočívajúci vo výkone samosprávy až po predchádzajúcej kvalifikovanej realizácii petičného práva určitou skupinou obyvateľov narúša nezávislé ústavné postavenie samosprávy, ktorej prípustné formy realizácie sú ustanovené v čl. 67 ods. 1 ústavy (zhromaždenie obyvateľov, miestne referendum a orgány obce). Uvedené legislatívne riešenie podľa navrhovateľov ústave priamo odporuje.

7. Podľa navrhovateľov sa prijatá napadnutá právna úprava „na prvý pohľad môže javiť ako prejav snahy zákonodarcu o participatívny prístup obyvateľov obce na správe vecí verejných, avšak nie je to tak. Najmä v situácii, kedy základný spôsob kreovania vôle v zastupiteľskom systéme demokracie a jeho záväznosť, teda voľby, nie sú podmienené účasťou predpísaného minimálneho množstva voličov, výkon samosprávnej pôsobnosti v určitej oblasti rovnako nemôže byť potom podmienený uplatnením petičného práva kvalifikovaného počtu obyvateľov obce. Opačným postupom sa popiera právo na samosprávu tých obyvateľov, ktorí prejavili záujem o správu samosprávnych záležitostí a zúčastnili sa vo voľbách.“.

8. Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov „vylučuje najvyššiu a priamu formu realizácie vôle občanov obce, a to v obecnom referende, pretože v prípade, ak by obyvatelia v obecnom referende teoreticky rozhodli o obmedzení hazardu, obecné zastupiteľstvo by všeobecne záväzné nariadenie bez doručenia petície 30 % obyvateľov obce, ktorým by vyhovel výsledkom obecného referenda, nemohlo prijať, čo je krajne formalistické. V tejto veci je nerozhodné, že aj pre záväznosť obecného referenda sa vyžaduje účasť kvalifikovaného počtu občanov obce. Napokon, v jednotlivých formách spôsobu výkonu samosprávy nie sú pre jej realizáciu predpokladané plnenie žiadnych ďalších povinností obyvateľmi, t. j. uloženie povinnosti obyvateľom obce adresovať petíciu obecnému zastupiteľstvu, pokiaľ sa chcú domôcť regulácie určitej oblasti pri výkone miestnej samosprávy, odporuje ustanoveniu čl. 67 ods. 1 Ústavy..., ktoré plnenie žiadnych ďalších povinností obyvateľmi obce za účelom výkonu samosprávy nepredpokladá.“.

9. Kritizovaná právna úprava podľa navrhovateľov „neobstojí ani z hľadiska testu proporcionality a legitimacy zásahu, pretože uvedené skutočnosti popierajú legitimitu zásahu do rozhodovacej právomoci orgánov obce. Predne, reštrikcia v podobe petície nesleduje žiaden legitímny cieľ. Dôvodová správa na túto otázku odpoveď neposkytuje a sledovaný cieľ nemožno vyvodiť ani výkladom daného ustanovenia. Postup zákonodarcu citeľne obmedzujúci možnosť územnej samosprávy prostredníctvom volených orgánov vykonávať svoju pôsobnosť, sa javí ako svojvoľný... Ústavné zakotvenie a ochrana územnej samosprávy nedovoľuje ani zákonodarcovi legislatívnym zásahom autonómiu územnej

*samosprávy zužovať či obmedzovať. Inými slovami, zásadné a dôležité záujmy obce by nemal formulovať a vymedzovať zákonodarca účelovo reštriktívnou úpravou, avšak mali by to byť práve orgány obce, ktoré sú na to obdarené priamym a obnovovaným mandátom udeleným vo voľbách obyvateľmi obce. Tento záver možno aplikovať aj na hodnotenie napádanej úpravy z hľadiska iných možností na dosiahnutie sledovaného cieľa.“.*

10. Keďže zákonodarca obdobne ako pri otázke regulácie hazardu „nepostupoval ani pri iných minimálne rovnako závažných otázkach z hľadiska kvality života v obci a jej rozvoja, akými je napríklad územný rozvoj (územné plány, stavebná uzávera) či odpadové hospodárstvo, ku ktorým môže obec prijímať všeobecne záväzné nariadenia bez obmedzení, preto sa jeho postup javí ako selektívny a svojvoľný, favorizujúci ochranu podnikania v oblasti hazardu nad iné regulované činnosti, a to na úkor samosprávnej pôsobnosti miest a obcí“.

11. Zákonodarca prijatou právnou úpravou podľa navrhovateľov poprel priamosť mandátu volených orgánov, ktoré ho nemôžu vykonať napriek tomu, že ho v zákonnej volebnej procedúre nadobudli a za jeho výkon aj zodpovedajú, čo odporuje zakotveniu práva na samosprávu ako súčasť pojmu demokratický a právny štát.

12. Obmedzením možnosti prijať všeobecne záväzné nariadenie zakazujúce na území obce prevádzkovanie hazardu sa zasahuje aj do požiadaviek na efektívnosť rozhodovania orgánov miestnej samosprávy, tak ako ich vyžaduje v čl. 3 ods. 2, 3 a 4 charta.

13. Podmienku petície v napadnutej právnej úprave podľa navrhovateľov „nemožno vnímať ako prípustnú procesnú požiadavku, ktorá by bola zlučiteľná s ústavou garantovaným právom obce normovať samosprávne, ako aj ďalšie zákonom vymedzené oblasti, avšak ako materiálnu podmienku či prekážku, ktorou ústavodarca výkon tejto pôsobnosti nezamýšľal podmieňovať, a teda aj z tohto hľadiska predstavuje zásah do práva na samosprávu a jej vymedzenia ako súčasť pojmu právny štát“.

14. Napadnutá právna úprava je podľa navrhovateľov v rozpore aj s čl. 27 ods. 1 ústavy upravujúcim petičné právo, pretože „*uplatnenie petičného práva musí byť vždy slobodné, a to nielen čo do jeho samotného výkonu podpísaním petície, avšak aj z hľadiska jeho obsahu, teda vznesenej požiadavky, ktorá sa petíciou sleduje, resp. inej skutočnosti, ktorá sa petíciou vytyka. V danom prípade však obsah petície vymedzuje zákonodarca, pričom však iné dôvody, pre ktoré by sa občania mohli domáhať zákazu hazardných hier na území obce, ako tvrdené narušenie verejného poriadku, za relevantné pre prijatie obmedzujúceho všeobecne záväzného nariadenia zakazujúceho hazard, nepripúšťa, resp. nespája s nimi žiaden právny následok. Takto vymedzený obsah petície tak núti obyvateľov k výkonu petičného práva s odôvodnením len a výlučne predpísaným zákonodarcom, ktoré však nemusia byť totožné s inými, avšak legitímnymi dôvodmi pre podpísanie petície zo strany obyvateľov...“.*

15. Rozhodovaciú autonómiu ako podstatu samosprávneho princípu tak zákonodarca napadnutou právnou úpravou podľa navrhovateľov „*úplne potiera, čo nemôže byť zlučiteľné s právom na samosprávu, ako je formulované ústavou a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Územná samospráva ako pojmový znak právneho štátu požíva ústavnú ochranu aj pred samotným zákonodarcom. Pre zákonnú favorizáciu a ochranu podnikania v oblasti hazardu nie je v tomto smere žiaden legitímny dôvod, ktorý by oprávňoval suspendovať či obmedziť samosprávu miest a obcí a ich autonómiu pri určení dôvodov na obmedzenie hazardu.“.*

16. Navrhovatelia ďalej poukázali na to, že aj Zmluva o fungovaní Európskej únie predpokladá reguláciu hazardu z dôvodov výslovne ustanovených v jej čl. 51 a čl. 52 alebo ak sú v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) „*opodstatnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. Judikatúra Súdneho dvora rešpektuje, že právna úprava hazardných hier je súčasťou tých oblastí, v ktorých existujú významné rozdiely morálneho, náboženského a kultúrneho charakteru medzi členskými štátmi. Vnútroštátne orgány tak majú dostatočnú voľnú úvahu na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku, a pokiaľ sú okrem toho dodržané podmienky stanovené v judikatúre Súdneho dvora, každému členskému štátu prináleží, aby*

*posúdil, či je v kontexte legitímnych cieľov, ktoré sleduje, nevyhnutné úplne alebo čiastočne zakázať činnosti týkajúce sa hier a stávk alebo ich stačí len obmedziť a stanoviť na tento účel prísnejšie či menej prísne spôsoby kontroly (napr. bod 76 rozsudku Súdneho dvora v spojených veciach C-316/07, C-358/07 až C-360/07, C-409/07 a C-410/07, Stoß a iní/Land Baden-Württemberg, alebo bod 46 rozsudku Súdneho dvora vo veci C-46/08, Carmen Media Group Ltd./Land Schleswig-Holstein a Innenminister des Landes Schleswig-Holstein).“.*

17. Podľa navrhovateľov z hľadiska legitimacy zásahu neobstojí ani časť napádanej právnej úpravy, a to ustanovenie § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde slová „*a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)*“, ktorou „*zákonodarca bez legitímneho cieľa vylúčil autonómiu územnej samosprávy vo veci posúdenia konkrétnych dopadov toho-ktorého typu prevádzky hazardných hier, i keď ich dopady na kvalitu života v obci môžu byť samozrejme odlišné*“.

18. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 4/2016-23 zo 6. apríla 2016 návrh navrhovateľov 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 a zároveň nevyhovел návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých právnych noriem.

19. Ústavný súd 19. apríla 2016 požiadal podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu a o doručenie povinných príloh.

20. Národná rada vo svojom stanovisku č. PREDS-250/2016 doručenom ústavnému súdu 13. decembra 2016 spolu s požadovanými prílohami vyjadrila súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci. Po vecnej stránke nespochybňuje, že „*pri regulácii hazardných hier vykonávajú obce svoju originálnu samosprávnu pôsobnosť...*“. Zdôrazňuje úzke prepojenie medzi obyvateľmi obce a výkonom verejnej

moci zo strany orgánov obce. K problematike petičného práva konštatuje, že „z ústavy definovaného obsahu petičného práva však nevyplýva, že by adresát petície (obec – obecné zastupiteľstvo) musel petícii vyhovieť. S touto ústavnou konštrukciou petičného práva je kompatibilné aj platné znenie § 10 ods. 5 písm. d) zákona... o hazardných hrách, ktoré zakotvuje potenciú (možnosť) nie však povinnosť obce (obecného zastupiteľstva) vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým za podmienok ustanovených v odseku 6 obmedzí na svojom území prevádzkovanie hazardných hier.“.

21. Národná rada dôvodí, že „v zdravých ústavných podmienkach by realizácia normotvornej činnosti zastupiteľstva obce (nepriama demokracia) nemala byť v príkrom rozpore s vôľou občanov na danom území (priama demokracia) a predpokladáme, že zákonodarca pri prijímaní zákona nepredpokladal, že by takýto ústavný konflikt mohol vyvolať. Platné znenie § 10 ods. 5 v spojení s ods. 6 zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách... však evokuje rozpor medzi realizáciou priamej a nepriamej demokracie, nakoľko aj v prípade úspešnej petície... obecné zastupiteľstvo môže ale nemusí vydať všeobecne záväzné nariadenie, teda akceptovať vôľu obyvateľov obce v tejto otázke. Opačný úmysel, že by obecné zastupiteľstvo chcelo vydať všeobecne záväzné nariadenie avšak bez prejavu vôle svojich obyvateľov by bolo v príkrom rozpore s realizáciou nepriamej a priamej demokracie...“.

22. Podľa názoru národnej rady čl. 3 ods. 2 prvú vetu charty „správne aplikovať... nemožno pri opomenutí jeho druhej vety, ktorá jednoznačne ustanovuje, že tam kde to dovoľuje zákon, sa referendum, zhromaždenia občanov alebo akákoľvek iná forma priamej účasti občanov na výkone samosprávnych záležitostí nepovažujú za interferenciu do výkonu zastupiteľskej formy výkonu samosprávy. Dôležitosť úlohy priamej demokracie na výkone samosprávy je vyjadrená aj v dokumente Rady Európy zo 16.11.2009 – Dodatokový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve účasti na záležitostiach miestnych orgánov (SR k nemu zatiaľ nepristúpila). V čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu sa zmluvné strany vyzývajú aby bolo každému v ich jurisdikcii poskytnuté právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov. V ods. 2 sa rozsah práva účasti na záležitostiach miestnych orgánov vzťahuje ako právo možnosti na určovanie aj na ovplyvňovanie výkonu

*práv a povinností miestnych orgánov, a to prostredníctvom konzultačných procedúr, miestnych referend a petícií (čl. 2 ii a dodatkového protokolu).“.*

23. Národná rada neformuluje návrh na rozhodnutie v merite.

24. Vláda v zastúpení Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) vo svojom stanovisku č. 49018/2016/120 doručenom ústavnému súdu 28. novembra 2016 súhlasí s upustením od ústneho pojednávania a navrhuje návrhu navrhovateľov nevyhovieť.

25. Podľa názoru vlády *„podmienenie vydania všeobecne záväzného nariadenia obce doručením petície 30 % obyvateľov obce je dôvodné nakoľko účelom zákonodarcu je v prvom rade zabezpečiť aby sa obyvatelia obce mohli bližšie podieľať na živote obce, nakoľko títo vedia naj dôveryhodnejšie posúdiť pomery vo vzťahu ku kvalite života v obci“.*

26. Vláda informuje, že pozmeňujúce návrhy poslancov národnej rady počas zákonodarného procesu mali *„za následok odstránenia pôvodnej formulácie, ktorá podmieňovala vydanie všeobecne záväzného nariadenia miestnym referendom. Hoci zmena formulácie nie je detailne odôvodnená v dôvodovej správe, jej odôvodnenie možno nájsť práve v pozmeňujúcich návrhoch poslancov, pričom máme za to, že účel a potreba zavedenia petície 30 % obyvateľov obce ako podmienka pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia v zmysle odôvodnenia pozmeňujúcich návrhov obstojí a dôsledne poukáže na nevyhnutnosť a legitímny cieľ prijatia napádanej právnej úpravy tak ako je v súčasnosti formulovaná.“.*

27. Porovnávajúc pôvodný vládny návrh zákona (alternatíva s miestnym referendom) s výsledným schváleným znením právnej úpravy (alternatíva s petíciou) vláda dôvodí, že *„prevádzkovanie hazardných hier je z nášho pohľadu jednou z oblastí, ktoré môžu mať veľký vplyv na život obce, najmä vo vzťahu k verejnému poriadku. Vzhľadom na skutočnosť, že tento vplyv môže so sebou prinášať nemalé množstvo negatív, snahou zákonodarcu bolo určité urýchlenie možnosti vyjadrenia názoru zo strany obyvateľov obce a to práve tým spôsobom, že zvolil inštitút petície, takže v zásade možno hovoriť o tom, že vyjadrenie*

*názoru obyvateľov obce nastáva už v prvej fáze, bez toho aby sa následne ešte predlžoval tento proces vyhlásením referenda a povinnosťou obyvateľov obce opätovne prejavovať ten istý názor v rámci hlasovania v miestnom referende.“. Nadväzne vláda upozorňuje, že „navrhované kvórum 30 % obyvateľov obce bolo navrhované analogicky podľa ZOZ, nakoľko rovnaké kvórum je v zmysle ZOZ použité pri odvolávaní starostu... alebo vyhlasovaní miestneho referenda“.*

28. Ak podľa vlády *„navrhovateľ zdôrazňuje, že územná samospráva v zmysle čl. 67 ods. 1 ústavy sa uskutočňuje zhromaždením obyvateľov obce, miestnym referendom a orgánmi obce“, potom „treba dôrazne poukázať na to, že ústavodarca v tomto prípade nerieši vnútorné vzťahy obce, v tom zmysle, či by jej obyvatelia mali uskutočňovať samosprávu, v danom konkrétnom prípade toto ustanovenie ústavy slúži na vyjasnenie otázky vzťahu obce... a štátu“.*

29. Podieľanie sa obyvateľov obce na samospráve podľa vlády *„nemožno... posudzovať reštriktívne v tom, zmysle, že by táto v rámci samosprávy mohla byť realizovaná len zhromaždením obyvateľov obce, miestnym referendom a orgánmi obce. Treba si uvedomiť, že v tomto prípade obyvatelia obce neuskutočňujú samosprávu, ale na samospráve sa len podieľajú, a to tým spôsobom, že dajú podnet vo forme petície orgánom obce..., ktoré uskutočnia samosprávu v zmysle čl. 67 ods. 1 ústavy tak, že využijú svoju kompetenciu podľa čl. 68 ústavy a vydajú všeobecne záväzné nariadenie v medziach zákona... V nadväznosti na uvedené taktiež treba dodať, že v tomto prípade nemožno hovoriť o priamom negatívnom zásahu štátu do samosprávnej pôsobnosti obcí, v pravom slova zmysle, nakoľko zákonodarca zavedením podmienky nezabránil obciam vykonávať si svoju samosprávnu pôsobnosť, iba zaviedol podmienku, ktorá má prispieť k efektívnejšej a obyvateľom obce bližšej realizácii samosprávnej pôsobnosti.“.*

30. V rovine skúmania legitimacy zásahu inkorporovaného v napadnutej právnej úprave vláda argumentuje, že nemožno hovoriť *„o zásahu v pravom slova zmysle, ale o podmienení vydania rozhodnutia na základe podnetu, ktorým je petícia... takýto podnet by mal zabezpečiť aj určitú objektivitu vydaného všeobecne záväzného nariadenia,*

*na zabránenie šikanóznym, alebo naopak favorizujúcim (napr. voči iným podnikateľským subjektom v tejto oblasti) rozhodnutiam orgánov obce vo vzťahu k vydaniu všeobecne záväzného nariadenia, v zmysle ktorého nie je možné prevádzkovať na území obce určité hazardné hry. Okrem spomínaného má predmetná právna úprava zavádzajúca podmienku spočívajúcu v podaní petície zabezpečiť najmä spoľahlivé posúdenie, že by sa na základe prevádzkovania hazardných hier mohla výrazne zhoršiť kvalita života v obci z pohľadu jej obyvateľov, resp. vo všeobecnosti by sa takýmto prevádzkovaním mohol narušovať verejný poriadok. Preto túto podmienku pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia treba chápať ako nevyhnutný prostriedok pre dosiahnutie právom aprobovaného cieľu, ktorý je, dalo by sa povedať, subkategóriou práva na samosprávu, resp. práva na dobrú správu vecí verejných a je definovaný v § 4 ods. 3 písm. n) ZOZ...“.*

31. Podľa vlády „v danom konkrétnom prípade máme za to, že stanovenie predmetnej podmienky hoci by aj predstavovalo zásah do práva na samosprávu, ako uvádza navrhovateľ, je najvhodnejším prostriedkom pre dosiahnutie účelu, ktorým je zabezpečenie verejného poriadku v prípade ak práve obyvatelia obce by pociťovali prevádzkovanie hazardných hier na území obce ako aspekt, značne zhoršujúci kvalitu života v obci“. Napokon vláda vyhodnocuje, že „stanovenie podmienky petície pre vydanie všeobecne záväzného nariadenia je adekvátnym prostriedkom, akým možno dosiahnuť stanovený cieľ, ktorý sleduje napádaná právna úprava“.

32. Stanovisko národnej rady i vlády zaslal ústavný súd 15. decembra 2016 navrhovateľom s možnosťou reagovať na ne. Zároveň požiadal o vyjadrenie k otázke upustenia od ústneho pojednávania vo veci.

33. Navrhovatelia vo svojej odpovedi doručenej ústavnému súdu 1. februára 2017 oznámili, že trvajú na verejnom ústnom pojednávaní vo veci. Na rozsiahlom priestore vyhodnocujú vplyv poslednej novelizácie zákona o hazarde (účinné od 1. januára 2017) na ich návrh, pričom formulujú presvedčenie, podľa ktorého v novelou dotknutej časti ich návrhu „bude musieť byť konanie z dôvodu absencie procesných predpokladov (platnosť preskúmaného právneho predpisu) zastavené...“.

34. Vo svojom stanovisku navrhovatelia poukazujú aj na doplnenie druhej vety v § 10 ods. 6 zákona o hazarde, ktoré spočíva v osobitosti sporných petícií v Bratislave a v Košiciach, teda v mestách členiacich sa na mestské časti. Podľa názoru navrhovateľov „ústavný súd je už na základe na ďalšie konanie prijatého návrhu obdarený právomocou preskúmať ústavnú konformitu aj vo vzťahu k ustanoveniu § 10 ods. 6 druhej vety zákona o hazardných hrách, a to najmä s ohľadom na ustanovenie § 40 ZoÚS, i keď túto otázku ponechávajú primárne na jeho úvahe“. Výslovne však uvádzajú, že „nerozširujú predmet konania výslovným návrhom aj o druhú vetu citovaného odseku 6...“.

35. Pokiaľ ide o postoj k vyjadreniam národnej rady a vlády o legitimitate a proporcionalite napadnutej právnej úpravy, navrhovatelia tvrdia, že „predpokladom pre argumentačnú priliehavosť uvedených testov ústavnej konformity je ich východisková pozícia vychádzajúca z čl. 13 ods. 2 a 4 ústavy, v zmysle ktorého sa posudzuje ústavná udržateľnosť reštriktívneho zásahu do základných práv vykonaných zákonom. Pritom však platí, že v samotnej ústave sú zásahy do najdôležitejších princípov definujúcich Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát výslovne zakázané a naopak, ústavodarca na ich ochranu upravuje pozitívny záväzok zákonodarcu tieto princípy chrániť a podporovať ich účinné presadenie. Jedným z nich je výslovný pozitívny záväzok zákonodarcu v čl. 31 ústavy, ukladajúci mu povinnosť pri prijímaní zákonnej úpravy všetkých politických práv a slobôd umožniť a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“. V nadväznosti na to poukazujú na čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ústavy, z ktorých má vyplývať, že „zastupiteľský systém správy vecí verejných spolu s priamou participáciou na výkone verejnej moci sú esenciálnymi vlastnosťami demokratického právneho štátu republikánskej formy“.

36. Navrhovatelia zdôrazňujú aj „ďalší podstatný princíp vlastný systému zastupiteľskej demokracie v Slovenskej republike, a to princíp zákazu imperatívneho mandátu. Tento je implicitne prítomný aj v mandáte poslanca obecného zastupiteľstva, keďže... čl. 30 ods. 1 ústavy sa vzťahuje na všetky úrovne výkonu verejnej moci... Obligatórny priamy výkon verejnej moci zo strany občanov (obyvateľov obce) je primárne

*predpísaný iba pri otázkach odovzdania, oslabenia či iného nakladania s oprávnením vykonávať verejnú moc zo strany suveréna ako jej pôvodcu (... na komunálnej úrovni miestne referendum o zlúčení obcí, ich rozdelení alebo zrušení...)... S výnimkou popísaných obligatórnych otázok riešených v jednotlivých formách priamej demokracie... nie je žiadna otázka verejného záujmu, ktorá je zlučiteľná s materiálnym poňatím nezmeniteľného jadra ústavy, z rozhodovania prostredníctvom zastupiteľskej demokracie vylúčená ani podmieňovaná. Kľúčové otázky verejného záujmu tak občania v jasne prevažujúcom pomere riešia postupmi zastupiteľskej demokracie, čím sa zo samotnej povahy zastupiteľskej demokracie stávajú predmetom slobodnej súťaže politických síl... Zmysel a podstata politickej súťaže potrebnej pri obnove legitimity nepriameho výkonu verejnej moci sa však úplne popiera, pokiaľ zvolení zástupcovia, určení občanmi v ich mene verejnú moc vykonávať, sú v tomto ich oprávnení napriek zvereniu verejnej moci, obmedzení, napríklad z dôvodu požiadavky petície...“.*

37. Navrhovatelia sumarizujú, že *„uplatnenie akejkoľvek formy priameho výkonu verejnej moci nemôže byť uložené ako podmienka či predpoklad na naplnenie práva podieľať sa na výkone verejnej moci prostredníctvom zvolených zástupcov, keďže oba spôsoby výkonu verejnej moci sú rovnocenné“.*

38. Napokon navrhovatelia varujú, že *„pokiaľ by sa podmieňovanie regulačnej právomoci obce petíciou rozširovalo aj na iné oblasti komunálneho života... činnosť samosprávy by sa fakticky paralyzovala...“.*

39. Navrhovatelia navrhujú *„ústavnému súdu, aby ich návrhu z 18. 1. 2016 v celom rozsahu vyhovel“.*

40. V predmetnej veci sa uskutočnilo verejné ústne pojednávanie 10. mája 2017, na ktorom bol prítomný právny zástupca navrhovateľov, odporca a vedľajší účastník sa verejného pojednávania nezúčastnili. Právny zástupca navrhovateľov zotrval na podanom návrhu, ako aj na svojom stanovisku k vyjadreniam odporcu a vedľajšieho účastníka doručenom ústavnému súdu 1. februára 2017.

## II.

### Podanie Asociácie zábavy a hier

41. Po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie bolo ústavnému súdu 20. mája 2016 bez vyžiadania doručené podanie [REDACTED] (ďalej len „asociácia“), označené ako „*Vyjadrenie amicus curiae...*“, v ktorom sa uvádza, že členovia asociácie „*sú bezprostredne a priamo dotknutí predmetným konaním a prípadné rozhodnutie Ústavného súdu o nesúlade napadnutej právnej úpravy s Ústavou by mohlo vážne zasiahnuť do základných ľudských práv osôb, ktoré Asociácia združuje*“. S uvedeným odôvodnením potom asociácia predkladá svoje meritórne vyjadrenie k návrhu navrhovateľov. V závere vyjadrenia navrhuje, aby ústavný súd „*v plnom rozsahu zamietol návrh podaný navrhovateľmi...*“.

42. Podľa § 21 ods. 1 zákona o ústavnom súde účastníkmi konania sú navrhovateľ a prípadne ten, proti komu návrh smeruje, ako aj osoby, o ktorých to ustanovuje tento zákon.

43. Podľa § 21 ods. 2 zákona o ústavnom súde vedľajším účastníkom konania je osoba, ktorej toto postavenie priznáva tento zákon, ak sa tohto postavenia nevzdá. Vedľajší účastník konania má v konaní rovnaké práva a povinnosti ako účastník konania, ak tento zákon neustanovuje inak; koná však iba sám za seba.

44. Podľa § 21 ods. 3 zákona o ústavnom súde ak vzniknú pochybnosti o tom, či je osoba vedľajším účastníkom konania, rozhodne o tom ústavný súd uznesením.

45. Podľa § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ktoré reguluje účastníctvo v konaní o súlade právnych predpisov, vedľajším účastníkom konania je vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti.

46. Podľa názoru ústavného súdu z citovaných ustanovení zákona o ústavnom súde bez pochybností vyplýva, že v konaní o súlade právnych predpisov má postavenie účastníka konania oprávnený navrhovateľ a odporca, ktorým je v danom prípade národná rada. Postavenie vedľajšieho účastníka má iba vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti.

47. Asociácia nie je podľa zákona o ústavnom súde účastníkom konania o súlade právnych predpisov a vo svojom podaní sa pripustenia do konania v pozícii vedľajšieho účastníka ani nedomáhala. Ústavný súd vyjadrenie asociácie zobral na vedomie.

### **III.**

#### **Zmena napadnutej právnej úpravy po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie**

48. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

49. Ústavný súd zistil, že národná rada schválila 29. novembra 2016 zákon č. 386/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela účinná od 1. januára 2017“), a to s účinnosťou od 1. januára 2017 (s výnimkou čl. I bodu 68, ktorý však s napadnutou právnou úpravou priamo nesúvisí). Novela účinná od 1. januára 2017 bola v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejnená 30. decembra 2016 a obsahovo sa dotkla § 10 ods. 5 a 6 zákona o hazarde.

50. Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

51. Ústavný súd v ustálenej judikatúre zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov za dôvod na zastavenie konania bez ohľadu na to, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia ešte boli súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky (PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03).

52. Avšak aj obsahová kvalitatívna zmena napadnutých zákonných ustanovení v priebehu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy môže vyvolať v tomto type konania následok spočívajúci v tom, že prestane existovať objektívny záujem na objasnení a vyslovení protiústavnosti napadnutých ustanovení, ktoré sa mali podrobiť ústavnej kontrole (pozri napr. PL. ÚS 12/09). Ústavný súd už konštatoval, že novelizácia napadnutých ustanovení meniaci ich obsahový význam sa hodnotí ako zánik platnosti pôvodného znenia napadnutých ustanovení (PL. ÚS 43/03). Ústavný súd preto potom podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde a v súlade so svojou doterajšou judikatúrou (PL. ÚS 21/98, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 11/02, PL. ÚS 43/03, PL. ÚS 7/05, PL. ÚS 1/2012) konanie o súlade namietaných ustanovení zastaví.

53. Aj samotní navrhovatelia postrehli zmenu napadnutej právnej úpravy. Vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súde 1. februára 2017 uvádzajú, že *«nakoľko preskúmaná časť právneho predpisu, a to konkrétne slová „a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)“ v § 10 ods. 6 zákona o hazardných hrách v priebehu konania stratili platnosť, v tejto časti bude musieť byť konanie z dôvodu absencie procesných predpokladov (platnosť preskúmaného právneho predpisu) zastavené... Vo zvyšnej časti navrhovateľmi označených ustanovení zákona o hazardných hrách sú procesné podmienky pre ďalšie konanie a meritórne rozhodnutie splnené... »*. Napriek tomu v závere svojho stanoviska výslovne uvádzajú: *„... navrhujeme ústavnému súde, aby... návrhu z 18. 1. 2016 v celom rozsahu vyhovel.“*

54. Z uvedených dôvodov musel ústavný súd preskúmať a ustáliť obsahový charakter zmien napadnutých ustanovení zákona o hazardne, aby mohol dospieť k jednoznačnému záveru o potrebe aplikácie citovaného § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde.

55. Podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardne účinného do 31. decembra 2016 obec môže za podmienok podľa odseku 6 ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e), a i) nie je možné prevádzkovať na jej území, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i); na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, sa toto všeobecné záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

56. Podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardne účinného od 1. januára 2017 obec môže za podmienok podľa odseku 6 ustanoviť všeobecne záväzným nariadením, že na jej území nemožno umiestniť herňu v budovách uvedených v § 38 ods. 4 písm. a), b), c) alebo písm. d), alebo v kombinácii budov v členení podľa § 38 ods. 4 písm. a) až d) alebo vo všetkých budovách uvedených v § 38 ods. 4, pričom toto všeobecne záväzné nariadenie musí platiť na celom území obce; na prevádzkovateľa hazardnej hry, ktorému bola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardnej hry pred nadobudnutím účinnosti všeobecného záväzného nariadenia, sa toto všeobecne záväzné nariadenie nevzťahuje do doby skončenia platnosti tejto individuálnej licencie.

57. Podľa § 38 ods. 4 zákona o hazardne účinného od 1. januára 2017 herňu možno umiestniť len v

- a) hoteloch, motelloch a penziónoch,
- b) budovách pre obchod a služby,
- c) budovách pre kultúru a na verejnú zábavu,

d) bytových domoch, ak s tým písomne vyjadrí súhlas nadpolovičná väčšina všetkých vlastníkov bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.

58. Podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardne účinného do 31. decembra 2016 všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov veku. Prijatie takéhoto všeobecne záväzného nariadenia obec oznámi bezodkladne ministerstvu s uvedením dátumu jeho účinnosti.

59. Podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardne účinného od 1. januára 2017 všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takú petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov veku. Osobitný predpis o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a osobitný predpis o meste Košice môžu ustanoviť nižšie kvórum obyvateľov mesta, ktorí dovŕšili 18 rokov veku a ktorí musia takú petíciu podporiť, pričom toto kvórum nemôže byť nižšie ako 15 %; toto nižšie kvórum sa uplatní, len ak pôsobnosť v oblasti hazardných hier nie je štatútom mesta prenesená na mestské časti. Vyvesenie návrhu takého všeobecne záväzného nariadenia na úradnej tabuli obec oznámi ministerstvu do troch dní odo dňa jeho vyvesenia a prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia obec oznámi ministerstvu do troch dní odo dňa jeho prijatia s uvedením dátumu jeho účinnosti.

60. Návrh navrhovateľov prijatý ústavným súdom na ďalšie konanie inkorporuje v sebe požiadavku na posúdenie troch častí zákona o hazardne ako právneho predpisu. Časť § 10 ods. 5 písm. d) v slovách „za podmienok podľa odseku 6“ je vzhľadom na citovanú dikciu potrebné posudzovať v nerozlučnej spätosti § 10 ods. 6 zákona o hazardne (i s jeho prvou vetou, ktorá je návrhom napadnutá), teda ako jeden celok.

61. Z citovaných ustanovení zákona o hazardne v zneniach účinných do 31. decembra 2016 a novely účinnej od 1. januára 2017 zreteľne vyplýva, že v § 10 ods. 5 písm. d) v časti slov „za podmienok podľa odseku 6“ zákona o hazardne nedošlo k žiadnej formálnej ani obsahovej zmene. Rovnako navrhovateľmi napadnutá časť § 10 ods. 6 zákona o hazardne („všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia

obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili 18 rokov veku“) nezaznamenala v dôsledku novely účinnej od 1. januára 2017 žiadnu zásadnú zmenu. V § 10 ods. 6 zákona o hazardne došlo iba ku konkretizácii (doplneniu) podmienky stanovenej v prvej vete na právne pomery tých miest (Bratislava, Košice), ktoré sa členia na mestské časti majúce podľa osobitných právnych predpisov postavenie obce. Regulatívne dopady § 10 ods. 6 prvej vety v spojení s § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardne teda zostávajú aj po 1. januári 2017 nezmenené. Ide pritom práve o tie dopady, ktoré navrhovatelia v návrhu na začatie konania podrobili kritike (podmienenie normotvornej právomoci obce petíciou obyvateľov obce), a domáhajú sa ich meritórneho ústavno-súdneho prieskumu.

62. Pokiaľ ide o ďalšiu navrhovateľmi kritizovanú časť právneho predpisu, ústavný súd v zhode s navrhovateľmi konštatuje, že § 10 ods. 5 písm. d) v časti slov „a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)“ zákona o hazardne zaznamenal podstatnú zmenu.

63. Podľa predmetnej časti právneho predpisu totiž bola obec oprávnená všeobecne záväzným nariadením ustanoviť, že druhovo určené hazardné hry [uvedené v § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i) zákona o hazardne] nie je možné na jej území prevádzkovať. Takéto všeobecne záväzné nariadenie sa však v právnom stave účinnom do 31. decembra 2016 muselo uplatňovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i). Obec teda nemohla všeobecne záväzným nariadením zakázať prevádzkovanie len niektorých z druhovo určených hazardných hier. Navrhovatelia pritom svoj návrh na vyslovenie nesúlady tejto časti právneho predpisu odôvodňovali práve tým, že „zákonodarca bez legitímneho cieľa vylučuje autonómiu územnej samosprávy vo veci posúdenia konkrétnych dopadov toho-ktorého typu prevádzky hazardných hier. Zvolená úprava neumožňuje ani obyvateľom obce zvážiť dopady jednotlivých typov hazardných hier, i keď ich dopady na kvalitu života v obci môžu byť samozrejme odlišné. Zákonodarca samospráve predpisuje buď nezakázať žiadne hazardné hry, alebo ich zakázať všetky.

*Rovnako však aj dôvody pre rozličné typy hazardných hier môžu a zákonite sú odlišné. Obce by mali byť oprávnené si tieto otázky posúdiť samé...“.*

64. Novelou účinnou od 1. januára 2017 došlo k zmene preskúmavanej právnej úpravy, a to práve v tom jej aspekte, ktorý navrhovatelia citovanou argumentáciou kritizovali. Aktuálne účinná právna úprava totiž už obci neprikazuje, aby sa všeobecne záväzné nariadenie podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardne vzťahovalo na všetky hazardné hry typovo určené v § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i) zákona o hazardne. K obmedzovaniu prevádzkovania hazardných hier je obec od 1. januára 2017 oprávnená pristupovať selektívne, a to tak, že vo všeobecne záväznom nariadení určí všetky budovy podľa § 38 ods. 4 zákona o hazardne, v ktorých umiestniť herňu bude zakázané, no je oprávnená určiť aj len niektoré druhovo špecifikované budovy [§ 38 ods. 4 písm. a), b), c) alebo d) zákona o hazardne], v ktorých na území obce nebude dovolené herňu umiestniť.

65. Ústavný súd po porovnaní dotknutej právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2016 s právnou reguláciou účinnou v súčasnosti (po 1. januári 2017) konštatuje, že povinnosť obce pojať do zákazu plynúceho zo všeobecne záväzného nariadenia podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardne všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i) zákona o hazardne už v čase meritórneho rozhodovania ústavného súdu o návrhu navrhovateľov netvorí súčasť účinného právneho stavu. Ústavný súd preto konanie o návrhu navrhovateľov v časti týkajúcej sa súladu § 10 ods. 5 písm. d) v časti „*a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)*“ s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 a čl. 68 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 charty zastavil podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde (bod 1 výroku tohto nálezu).

## IV.

### Meritórny prieskum zvyšnej časti návrhu

#### **K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1, čl. 64, čl. 64a a čl. 68 ústavy**

66. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát...

67. Podľa čl. 64 ústavy základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.

68. Podľa čl. 64a ústavy obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon.

69. Podľa čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

70. Charakter ťažiskovej námietky navrhovateľov (odseky 24 – 30 návrhu na začatie konania – obmedzovanie práva obce na samosprávu pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení) si podľa názoru ústavného súdu vyžaduje, aby sa predložený návrh v časti žiadajúcej vyslovenie nesúladu čl. 1 ods. 1, čl. 64, čl. 64a a čl. 68 ústavy posudzoval spoločne. Plynie to z charakteru ústavných noriem obsiahnutých v predmetných ústavných článkoch a predovšetkým z ich synergického pôsobenia na ústavné postavenie obce. Podstatu územnej samosprávy totiž ústava bližšie explicitne nedefinuje. IV. hlava ústavy

však inkorporuje regulačnú materiu, z ktorej jedinečné črty územnej samosprávy možno vyvodit'. Pritom interpretáciou je potrebné ustáliť i obsah samotného pojmu použitého ako nadpis IV. hlavy ústavy („Územná samospráva“).

71. Samospráva je úplne alebo čiastočne samostatné, od odborných pokynov nezávislé vykonávanie verejných záležitostí neštátnym nositeľom verejnej správy v jeho vlastnom mene (Ehlers, D. in: Erichsen, H.-U., Martens, W. und Koll. Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neubearbeitete Auflage. Berlin, New York: de Gruyter, 1991, s. 72). Ide o formu verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). V rámci výkonu samosprávy si toto spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu spravuje svoje záležitosti. Štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovaným spôsobom, ktorý ustanoví zákon (Hendrych, D. a kol. Právnícký slovník. Praha : C. H. Beck 2001, s. 801, tiež Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : EUROKÓDEX 2012, s. 405 – 407). Územnú samosprávu potom možno charakterizovať ako ústavou (prípadne zákonom) zaručené právo územného samosprávneho celku ako územného spoločenstva ľudí rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach (Filip, J. Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : MU 1999, s. 454).

72. Relevanciu v teórii vyabstrahovaných podstatných črt územnej samosprávy potvrdzuje aj formálna podoba jej ukotvenia v ústavných dokumentoch iných európskych krajín.

73. Podľa čl. 28 ods. 2 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko musí byť obciam zabezpečené právo spravovať na vlastnú zodpovednosť všetky záležitosti miestneho spoločenstva v medziach zákona.

74. Podľa čl. 100 ods. 1 prvej vety Ústavy Českej republiky územné samosprávne celky (sem patria podľa čl. 99 aj obce, pozn.) sú územnými spoločenstvami občanov, ktoré majú právo na samosprávu.

75. Ale napríklad aj podľa čl. 119 ods. 1 Ústavy Republiky Litva zákonom upravené správne celky v štáte majú právo na samosprávu. Toto právo uskutočňujú miestne príslušné samosprávne rady.

76. Právo na samosprávu ústava na rozdiel od ako príklad citovaných ústavných noriem iných európskych krajín výslovne neformuluje, podľa názoru ústavného súdu je však z čl. 64 a čl. 64a („samostatný... samosprávny“) ústavy v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľné. Právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy – „združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce. Tento výkon je v regulačnej materii podľa čl. 64a ústavy dotvorený personálnym základom („združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“) a základom územným („sú... územné... celky“), ktoré právo obce na samosprávu realizačne rámčujú.

77. Významným a ústavne predvídaným komponentom výkonu vlastných kompetencií obce je normotvorba (čl. 68 ústavy), teda právomoc všeobecne záväzným spôsobom regulovať spoločenského vzťahu spadajúce do sféry vlastných záležitostí obce.

78. Právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave ústavy, a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje. Popísaný obraz vhodne dopĺňa aj osobitný druh

ústavno-súdnej ochrany, ktorú ústava územnej samospráve poskytuje v čl. 127a. Štát je teda na jednej strane povinný garantovať nevyhnutnú mieru autonómie obcí pri ich „samospravovaní“, súčasne ale musí poskytovať účinné zábrany takému výkonu verejnej moci obcami, ktorý by ho samého ako nezávislého, demokratického suveréna rešpektujúceho panstvo práva dezintegroval. Tým je založená dôvodnosť štátneho dozoru nad zákonnosťou výkonu územnej samosprávy (napr. PL. ÚS 5/2012). Aj preto ústavný súd judikoval, že rozsah normotvornej činnosti obecných zastupiteľstiev je vždy obmedzený v prvom rade základnými právami a slobodami garantovanými ústavou (I. ÚS 53/00).

79. Pri meritórnom rozhodovaní o návrhu navrhovateľov je najprv potrebné ustáliť, či napadnutá právna úprava skutočne obmedzuje obec v jej práve na samosprávu. Svojou podstatou ide o odpoveď na otázku, či všeobecne záväzným spôsobom stanovená zákonná podmienka podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde predstavuje ústavne relevantný zásah do práva obce na samosprávu. Až na základe prípadnej kladnej odpovede na položenú otázku možno potom pristúpiť k overeniu splnenia požiadavky, aby taký zásah mal legálny základ (čl. 67 ods. 2 ústavy) a aby sa podstaty územnej samosprávy nedovolené nedotýkal (I. ÚS 55/00).

80. Podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde je obec oprávnená všeobecne záväzným nariadením ustanoviť, že na jej území nemožno umiestniť herňu v druhovo určených budovách. Ústavný súd sa plne stotožňuje so zhodnými názormi účastníkov konania o pôvodnom charaktere tejto kompetencie realizovanej obecným zastupiteľstvom, preto sa touto otázkou nebude bližšie zaoberať. Podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde však obecné zastupiteľstvo môže predmetné všeobecne záväzné nariadenie prijať, len ak sa 30 % obyvateľov obce formou petície sťažuje na narušenie verejného poriadku v obci práve v súvislosti s prevádzkou hazardných hier.

81. Obecnú samosprávu obmedzuje každá regulácia obecných záležitostí, ktorej pôvodcom je nositeľ verejnej moci od obce odlišný (Jarass, H., Pieroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 2. Auflage. München : C. H. Beck, 1992, s. 432).

82. Napadnutá zákonná právna úprava reguluje obecné záležitosti (obmedzovanie prevádzkovania hazardných hier na území obce) len nepriamo, resp. sprostredkované. Obecné zastupiteľstvo na prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu v danej obci nepotrebuje súhlasný prejav vôle iného nositeľa verejnej moci, resp. orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc v mene a na zodpovednosť subjektu verejnej moci od obce odlišného. Len za splnenia takejto podmienky by bolo možné uvažovať o ústavne relevantnom zásahu do práva obce na samosprávu, pretože výkon obecnej samosprávy by bol podmienený prejavom vôle subjektu, ktorý za výsledok uplatnenia obecnej samosprávnej moci v konečnom dôsledku nebude niesť zodpovednosť.

83. Vzájomné pôsobenie § 10 ods. 5 písm. d) a § 10 ods. 6 zákona o hazarde vedie podľa názoru ústavného súdu k záveru, podľa ktorého oprávnenie konkrétneho obecného zastupiteľstva normatívne regulovať prevádzkovanie hazardu na území obce nie je podmienené povolením, súhlasom alebo iným právne významným aktom iného nositeľa verejnej moci (štátu, samosprávneho kraja, resp. ich orgánov). Naopak, *conditio sine qua non* pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu predstavuje prejav vôle (petícia) 30 % obyvateľov obce, teda tých subjektov, ktoré sú v obci ako samosprávnom celku združené (čl. 64a ústavy v spojení s § 3 ods. 1 zákona o obecnom zriadení) a v prospech ktorých sa v konečnom dôsledku obecná samospráva má vykonávať.

84. Na tomto mieste odôvodnenia svojho nálezu považuje ústavný súd za potrebné pripomenúť, že samotná ústava explicitne predpokladá uskutočňovanie územnej samosprávy miestnym spoločenstvom aj vo formách charakterizujúcich priamu demokraciu. V prípade obce ako základu územnej samosprávy ide o miestne referendum, ako aj o zhromaždenie obyvateľov obce. Marginálne hodno uznať, že regulačná konkretizácia uvedených ústavných inštitútov v zákone o obecnom zriadení je, žiaľ, nedôsledná a chýba jej náležitá realizačná „koncevka“. Pre ústavný súd je však rozhodujúce zahrnutie miestneho referenda i zhromaždenia obyvateľov obce do podoby ústavou predpokladaných kategórií slúžiacich obyvateľom obce na uskutočňovanie ich kolektívneho

práva na samosprávu. V nadväznosti na uvedené ústavný súd podčiarkuje, že s ohľadom na lokálny charakter územnej (obzvlášť obecnej) samosprávy determinujúci prirodzenú blízkosť volených orgánov obce a ich voličov možno predpokladať podstatne väčšiu autentickosť jej uskutočňovania v porovnaní s úrovňou štátu či samosprávneho kraja.

85. Práve na podklade uvedených dôvodov predstavuje navrhovateľmi kritizovaná podmienka pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia posilnenie autenticity „samospravovania“ miestneho spoločenstva, ktorého je skupina fyzických osôb podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde integrálnou súčasťou. Z hľadiska ústavno-právnej kategorizácie ide potom skôr o posilnenie priamej demokracie zaradením petičnej formy výkonu územnej samosprávy do právnej úpravy (bližšie to bude vysvetlené pri skúmaní súladu s čl. 67 ods. 1 ústavy).

86. Obecná samospráva svojou podstatou a zámerom smeruje k aktivácii zúčastnených (obyvateľov obce) na správe ich vlastných záležitostí, ktoré zjednocujú vôľu ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve na účel plnenia verejných úloh na vlastnú zodpovednosť (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka z 12. júla 1960 v spojených veciach sp. zn. 2 BvR 373/60, 442/60). Ústavný súd konštatuje, že podmienka petície podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde má potenciál posilniť vzťah obyvateľov obce k obci samotnej, resp. k jej orgánu a ním vykonávaným verejným úlohám, a to aj napriek tomu, že využitie petičného práva nemá za následok vznik právneho nároku na vyhovenie návrhom a požiadavkám predneseným v petícii.

87. Zároveň i vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 ústavy napovedá, že ústavodarca prioritizuje formy priamej demokracie (zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum) pred formami demokracie reprezentatívnej (orgány obce). Na úrovni lokálnej samosprávy je možné takúto interpretáciu bez pochybností pripustiť práve kvôli prirodzenej blízkosti vykonávateľov samosprávnej moci a tých, voči ktorým sa táto časť verejnej moci vykonáva. I výklad noriem obsiahnutých v § 10 ods. 5 písm. d) a § 10 ods. 6 zákona o hazarde preto musí smerovať k takému ich uplatňovaniu, ktoré si bude vyžadovať legitimizovanie každého hlasovania poslancov obecných zastupiteľstiev podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde samostatnou petíciou obyvateľov obce v počte najmenej 30 %. V opačnom

prípade sa uplatňovanie napadnutej právnej úpravy môže ľahko vymknúť do realizačnej podoby, ktorá bude zodpovedať skôr právnemu stavu pred nadobudnutia účinnosti zákona č. 228/2011 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a teda participáciu v procese výkonu obecnej samosprávy na úseku administrácie hazardných hier v konečnom dôsledku neposilní.

88. Ústavný súd neopomenul, že navrhovatelia na podporu svojej ťažiskovej námietky predniesli aj niektoré argumenty parciálneho či podporného charakteru.

89. Ústavný súd sa nestotožňuje s argumentáciou navrhovateľov založenou na kritike podmienky verejného poriadku ako objektu výhrad obyvateľov obce v petícii predpokladanej § 10 ods. 6 zákona o hazardne. V právnych predpisoch používaný pojem „verejný poriadok“ je neurčitým právnym pojmom. I keď použité slovné výrazy naznačujú za každých skutkových okolností istý spoločný základ, nemožno rozumne predpokladať, aby sa tento pojem vykladal úplne identicky v priestupkovom práve (§ 47 a § 48 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov), v právnej úprave postavenia cudzincov [§ 2 ods. 1 písm. j) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov], či dokonca v regulácii výpovede zmluvy o spotrebiteľskom úvere uzavretej na dobu neurčitú (§ 14 ods. 3 zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Nemožno tak úplne vylúčiť ani záver, podľa ktorého narúšaním verejného poriadku v obci podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardne bude napríklad ohrozenie zdravia ostatných obyvateľov obce z dôvodu závislosti hráčov, ako na to poukazujú navrhovatelia. Právna kategória verejného poriadku v § 10 ods. 6 zákona o hazardne si bude vyžadovať interpretáciu založenú prioritne na ochrane tých právom uznaných hodnôt, ktoré sú prevádzkovaním hazardných hier obmedzované a narúšané. Táto námietka navrhovateľov je preto nedôvodná.

90. Navrhovatelia podporili svoj návrh aj odkazom na nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 6/2013 z 2. apríla 2013, citujú však prevažne tie časti jeho odôvodnenia, ktoré nie sú medzi nimi, odporcom a vedľajším účastníkom konania sporné (predovšetkým skutočnosť, že právna regulácia hazardu spadá do okruhu vlastných kompetencií obce). Ústavný súd Českej republiky v uvedenom meritórnom rozhodnutí okrem iného konštatoval, že *„pokud tedy napadené ustanovení možnost obcí regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů byt' jen dočasně, avšak po dobu nikoliv nevýznamnou, vylučuje (suspenduje), jedná se o zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu“*.

91. V odkázanom konaní Ústavného súdu Českej republiky bola predmetom prieskumu novelizácia zákona Českej národnej rady č. 202/1990 Sb. o lotériách a iných podobných hrách (ďalej len „lotériový zákon“), ktorá rozšírila právo obcí regulovať prevádzkovanie typovo určených hazardných hier, a to tak, že obec bola oprávnená všeobecne záväznou vyhláškou úplne zakázať prevádzkovanie takýchto hazardných hier na celom svojom území. Povolenia vydané pred účinnosťou (1. januára 2012) sprísnenej novely bolo Ministerstvo financií Českej republiky (ďalej len „ministerstvo financií“) povinné obmedziť tak, aby ich platnosť skončila najneskôr 31. decembra 2014. Ak počnúc 1. januárom 2012 obce na základe prijatia sprísnených všeobecne záväzných vyhlášok žiadali aplikáciu § 43 ods. 1 lotériového zákona (*„Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.“*), ministerstvo financií odmietalo povolenia rušiť práve s poukazom na intertemporálne ustanovenie. Ťažisková črta českej kauzy teda spočívala v spojení intertemporálnej normy s administratívnou praxou ministerstva financií. Ústavný súd Českej republiky vôbec nevyklúčil možnosť výkladu sporného intertemporálneho ustanovenia, keď konštatoval, že *„ústavní soud si je vědom existence výkladové varianty, podle níž napadené ustanovení nepředstavuje překážku rušení vydaných povolení k provozování interaktivních videoloterijních terminálů..., avšak správní praxe Ministerstva financí (připomenutá i ve vyjádření veřejného ochránce práv) dokládá, že tato výkladová varianta není v praxi“*.

*ministerstvom zcela akceptována, a aplikace napadeného ustanovení tudíž vede k rozsáhlým a trvajícím zásahům do samosprávy obcí“.*

92. Z popísaných okolností i z citácií záverov českého orgánu ochrany ústavnosti vyplývajú špecifiká, ktorými sa súdený návrh navrhovateľov nevyznačuje. V Českej republike zjavne zákonodarca poskytol priestor na úvahu pri realizácii zásahov do práva obce na samosprávu orgánu štátnej správy. Ochranu v kolízii stojaceho základného práva prevádzkovateľov lotériových hier oproti právu obce na samosprávu teda zákonodarca v nezanedbateľnej miere prenechal ústrednému orgánu štátnej správy. Tento znak je z pohľadu požiadavky na principiálnu oddelenosť územnej samosprávy od výkonnej zložky štátnej moci (jej súčasťou sú ministerstvá) z ústavno-právneho hľadiska vysoko rizikový. Kauza navrhovateľov ho však nevykazuje, pretože tí vo svojom návrhu riešenie intertemporality v zákone o hazardе nijako nerozporujú [návrhovým petitom je § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardе napadnutý len v časti pred bodkočiarkou], a okrem toho v zákone o hazardе vyriešila stret právnych vzťahov vzniknutých v minulosti s právom obce normovať prevádzku hazardu sama národná rada, teda reprezentant a vykonávateľ moci zákonodarnej.

93. Ústavný súd ako nedôvodnú vyhodnotil aj tú časť návrhovej argumentácie, ktorá sa pokúša vniest' vnútorné napätie a účelový rozpor medzi prvok nepriamej demokracie (obecné zastupiteľstvo ako obyvateľmi priamo volený orgán obce) a prvok demokracie priamej (petícia) na komunálnej úrovni. Navrhovatelia doslova uvádzajú, že „v situácii, kedy... voľby nie sú podmienené účasťou predpísaného minimálneho množstva voličov, výkon samosprávnej pôsobnosti v určitej oblasti nemôže byť potom podmienený uplatnením petičného práva kvalifikovaného počtu obyvateľov obce. Opačným postupom sa popiera právo na samosprávu tých obyvateľov, ktorí prejavili záujem o správu samosprávnych záležitostí a zúčastnili sa vo voľbách.“.

94. Ústavný súd k citovanému zdôvodneniu v prvom rade uvádza, že voľbami poslancov obecného zastupiteľstva im voliči udeľujú mandát na reprezentovanie ich záujmov vo všetkých oblastiach, v ktorých právny poriadok obecnému zastupiteľstvu

umožňuje účinne ovplyvňovať správu verejných vecí, nielen pri správe hazardu. Petícia podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde podmieňuje využitie právomoci obecného zastupiteľstva len vo sfére hazardu, ba dokonca len na parciálnej úrovni stelesnenej v § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde. Podstatu volieb ako nástroja realizácie práva na samosprávu na jednej strane a podstatu petície na strane druhej preto nemožno z hľadiska systémového stavať proti sebe.

95. Okrem toho rezervovať v demokratickom politickom systéme prvotnému pôvodcovi moci iba volebný akt by znamenalo zaviesť zastupiteľskú demokraciu v čistej podobe. Navrhovatelia sa pokúšajú vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súdu 1. februára 2017 navodiť dojem prítomnosti práve takého modelu v právnom stave de constitutione lata (tvrdenie, podľa ktorého „*verejná moc je však vykonávaná prostredníctvom volených zástupcov, nie napriek nim*“). Avšak už iba samotná existencia prvkov priamej demokracie, ktoré vykazujú znak právnej záväznosti (referendum, miestne referendum), naznačuje, že ústavný systém Slovenskej republiky je kombináciou prvkov priamej demokracie a demokracie zastupiteľskej (hoci v kvantitatívnej perspektíve celkom prirodzene dominuje demokracia zastupiteľská). Pritom aj priama demokracia vykazuje znaky právnej záväznosti, nemá rýdzo konzultatívny charakter.

96. Napokon nezostali mimo pozornosti ústavného súdu ani ďalšie dôvody navrhovateľov prezentované v stanovisku doručenom 1. februára 2017. Sú založené na tvrdenom rozpore napadnutej právnej úpravy so zastupiteľskou formou správy vecí verejných a so zákazom imperatívneho mandátu poslanca obecného zastupiteľstva. Navrhovatelia naznačujú nedovolený konflikt s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a čl. 31 ústavy.

97. Ústavný súd k tejto časti argumentácie v prvom rade uvádza, že navrhovatelia do svojho návrhového petitu čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a čl. 31 ústavy nepojali, a tak aj ich návrh bol na ďalšie konanie prijatý v rozsahu referenčných ustanovení vymenovaných v záhlaví tohto nálezu. Napriek tomu navrhovatelia naznačujú vyvoditeľnosť dotknutých

ústavných hodnôt (zastupiteľský princíp, reprezentatívny mandát) výlučne z čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý súčasťou referenčných ustanovení prijatého návrhu je.

98. Ústavný súd uznáva, že prvky zastupiteľskej demokracie spojené s požiadavkou uplatňovania reprezentatívneho mandátu priamo zvolených zástupcov je nepochybne možné vyvodiť aj z charakteristiky Slovenskej republiky ako demokratického štátu a ako právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Na druhej strane podľa názoru ústavného súdu procesnú zodpovednosť za kvalitu návrhu na začatie konania pred ústavným súdom nemožno minimalizovať do tej miery, že v prípade presvedčenia navrhovateľa o nesúlade právneho predpisu nižšej právnej sily s ústavou bude postačovať, ak v petite svojho návrhu, ktorý je pre ústavný súd záväzný, ako referenčnú normu označí iba čl. 1 ods. 1 ústavy a bude požadovať takú šírku jej interpretácie, ktorá bude zahŕňať základné práva či ďalšie konštitucionálne hodnoty vyjadrené v iných ustanoveniach ústavy.

99. Napriek tomu ústavný súd považuje za potrebné aspoň stručne naznačiť, že dôvody navrhovateľov zjavne nezohľadňujú špecifiká postavenia orgánov obce, ktorými sa tieto líšia od ústavne štandardizovaných vzťahov na úrovni ústavne zakotvených orgánov štátu. Obecné zastupiteľstvo je síce zastupiteľským orgánom zloženým z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce, no hoci sa mu v hovorovej reči často prikladá význam obecného či mestského „parlamentu“, nie je ním. Ide o orgán samosprávnej korporácie. Právna úprava jeho postavenia a úloh je vecou štátneho zákonodarcu, hoci je pri tom viazaný požiadavkou rešpektovania práva na samosprávu (napr. rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka vo veci sp. zn. 2 BvR 975/83 z 21. júna 1988). Na úrovni obce nefunguje vzťah medzi zastupiteľským orgánom (obecné zastupiteľstvo) a orgánom rýdzo výkonným (starosta obce) v podobe, akú poznáme na úrovni parlamentu a vlády. Starosta nie je obecnému zastupiteľstvu zodpovedný za výkon svojej funkcie (§ 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení), pretože jeho legitimita nie je sprostredkovaná ako pri vláde opierajúcej sa o dôveru parlamentnej väčšiny, ale je priama, keďže ho obyvatelia obce volia v priamych voľbách. Ani mandát poslanca obecného zastupiteľstva preto nemožno klásť na roveň mandátu poslanca parlamentu,

u ktorého zohráva dôležitú rolu ako jedna z garancií deľby moci medzi kontrolujúceho zákonodarcu a kontrolovaného vládcu.

100. Na podklade uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že zákonodarca je oprávnený regulovať postavenie obecného poslanca, a pritom je povinný dôsledne rešpektovať predovšetkým princíp, podľa ktorého poslanec obecného zastupiteľstva je povinný obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov [teda aj tých, ktorí ho nevolili; § 25 ods. 1 písm. d) zákona o obecnom zriadení], k čomu sa zaväzuje i vo svojom sľube (§ 26 zákona o obecnom zriadení). Medzi obyvateľov obce patria aj tí, ktorí sa v miere 30 % budú petíciou sťažovať na narušenie verejného poriadku v súvislosti s prevádzkou hazardných hier. Práve preto je vplyv napadnutej právnej úpravy na výkon mandátu poslanca obecného zastupiteľstva ústavne tolerovateľný. Jeho podstata totiž nespočíva v tom, že by do plnenia povinnosti poslanca obecného zastupiteľstva, ktorú má v prospech obyvateľov obce, vstupoval iný subjekt, ktorého postavenie a úlohy s obecnou samosprávou nesúvisia. Naopak, hlasovanie poslancov obecného zastupiteľstva podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde je podmienené kvalifikovaným prejavom vôle tých, ktorých záujmy sú obecní poslanci zo zákona povinní obhajovať.

101. V závere k tejto časti návrhu navrhovateľov ústavný súd uzatvára, že ak pojem zásahu do základného práva (teda aj práva na samosprávu, pozri bod 78) nevyhnutne súvisí s vertikálne orientovaným vzťahom medzi nositeľom tohto práva a subjektom nadaným verejnou mocou (resp. jej časťou), potom je potrebné konštatovať, že regulovaný pomer medzi obyvateľom obce a obecným zastupiteľstvom nastolený napadnutou právnou úpravou nemá vertikálnu podobu, v ktorej by obecné zastupiteľstvo reprezentovalo suveréna voči podriadeným obyvateľom obce. Práve oni sú totiž tí, ktorých slobodný prejav vôle podmieňuje následnú mocenskú aktivitu kompetentného orgánu obce. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu navrhovateľov v časti požadujúcej vysloviť nesúlad § 10 ods. 5 písm. d) v časti *„za podmienok podľa odseku 6“* a § 10 ods. 6 v časti *„Všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek*

18 rokov veku“ s čl. 1 ods. 1, čl. 64, čl. 64a a čl. 68 ústavy nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

### **K namietanému nesúladu s čl. 67 ods. 1 prvou vetou ústavy**

102. Podľa čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.

103. Navrhovatelia namietajú, že „v čl. 67 ods. 1 veta prvá Ústavy ústavodarca *taxatívne uviedol formy, ktorými sa právo na samosprávu realizuje, pričom ako jednotlivé a prípustné formy uviedol zhromaždenie obyvateľov obce, miestne referendum a orgány obce. Výkon samosprávy predchádzajúcou kvalifikovanou realizáciou petičného práva určitej skupiny obyvateľov nepredpokladal, preto takýto zásah, i keď vo forme zákona, možno vzhliadnuť ako odporujúci ústavnému usporiadaniu postavenia orgánov samosprávy.*“. Podľa ich názoru teda čl. 67 ods. 1 prvá veta ústavy predstavuje akýsi numerus clausus foriem uskutočňovania územnej samosprávy.

104. Vláda k tomu namieta, že realizácia petičného práva podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde nie je formou „uskutočňovania“ územnej samosprávy, ale len „podieľanie“ sa na jej výkone.

105. Názor vlády neobstojí. Petícia obyvateľov obce sa z hľadiska charakteru jej právnych účinkov neodlišuje napríklad od zhromaždenia obyvateľov obce, ktorého závery sú nepochybne neformálne a nespája sa s nimi právny účinok (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1056). Napriek tomu je zhromaždenie obyvateľov obce podľa čl. 67 ods. 1 prvej vety formou „uskutočňovania“ územnej samosprávy. Významovú rovnocennosť petície obyvateľov obce a zhromaždenia

obyvateľov obce z pohľadu účasti obyvateľov obce na uskutočňovaní územnej samosprávy potvrdzuje aj § 3 ods. 2 písm. c) a d) zákona o obecnom zriadení.

106. No i citovanému názoru navrhovateľov chýba podľa ústavného súdu reálny ústavno-právny základ.

107. Ústavný súd najprv len marginálne odkazuje na veľmi výstižnú dikciu dôvodovej správy k tzv. veľkej novele ústavy z roku 2001, ktorá práve k ústavnej norme obsiahnutej v súčasnosti v čl. 67 ods. 1 prvej vete ústavy konštatovala, že tu ide o „základné formy výkonu územnej samosprávy“. Citovaná pasáž teda implikuje, že nejde o výlučné, iba o základné formy.

108. Podstatnejšia je však požiadavka interpretácie a následnej aplikácie ústavných noriem v súvislosti s inými obsahovo prepojenými ústavnými normami.

109. Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenia nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samy osebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú (PL. ÚS 32/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

110. Ak sa územná samospráva realizuje tak formami priamej demokracie, ako aj demokracie nepriamej (to nespochybňujú ani navrhovatelia), potom subjektom tvoriacim personálny substrát obce nemožno uprieť prístup k základným právam garantovaným ústavou, v ktorých je inkorporovaná priama participácia na výkone územnej samosprávy. K takým základným právam bezpochyby patrí aj petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, ktoré predstavuje jednu z foriem priamej demokracie plynúcej z princípu suverenity občanov umožňujúcej im zúčastňovať sa na správe vecí verejných

(PL. ÚS 42/95). V nadväznosti na to sem rovnako patrí aj základné právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, keďže pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť nielen na politickom živote štátu a správe štátu, ale aj na správe verejných záležitostí v obciach (I. ÚS 9/00).

111. Ústavný súd preto konštatuje, že zo vzájomnej súvislosti ústavných noriem obsiahnutých v čl. 2 ods. 1 (použitý pojem „štátna moc“ je potrebné vykladať extenzívne ako moc verejnú), čl. 27 ods. 1, čl. 30 ods. 1 i čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy rezultuje prekážka takej interpretácie čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy, ktorá ústi do záveru o taxatívnom výpočte foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Ustanovenie čl. 67 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno vykladať tak, že okrem orgánov obce, zhromaždenia obyvateľov obce a miestneho referenda niet iných foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Keďže nositeľmi práva na územnú samosprávu vo formálnom rámci základného práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy sú obyvatelia obce, potom ich subjektívne práva inkorporované v katalógu základných práv vyjadrujúcich priamu účasť na správe vecí verejných musia byť uplatniteľné aj pri napĺňaní obsahu územnej samosprávy ako „samospravovacej“ aktivity.

112. Názor navrhovateľov o taxatívnej povahe výpočtu uvedeného v čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy je teda nedôvodný, a preto ústavný súd aj v tejto časti návrhu navrhovateľov nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

### **K namietanému nesúladu s čl. 67 ods. 3 ústavy**

113. Podľa čl. 67 ods. 3 ústavy štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

114. Z hľadiska systematiky odôvodnenia ich návrhu navrhovatelia nijak samostatne neodôvodňujú rozpor napadnutej právnej úpravy s čl. 67 ods. 3 ústavy.

115. K citovanej ústavnej norme sa už ústavný súd vyslovil v tom zmysle, že ak orgány štátu interpretujú a aplikujú zákonné ustanovenie v rozpore s ústavou, dochádza k zásahu do činnosti obce a jej orgánov spôsobom, ktorý nie je ustanovený zákonom (II. ÚS 91/08).

116. Možno teda konštatovať, že čl. 67 ods. 3 ústavy chráni obce ako nositeľov územnej samosprávy pred takými zásahmi štátnych orgánov, ktoré nemajú oporu v zákone. Zákonný základ musí mať buď explicitnú podobu, alebo musí byť odvodený z prípustného výkladu zákonnej normy. Z toho vyplýva, že analyzovaný ústavný článok poskytuje obci ochranu pre nezákonnými zásahmi orgánov štátu, ktoré zákony vykladajú a aplikujú na individuálne prípady alebo ich vykonávajú podzákonnou normotvorbou.

117. Napadnutá právna úprava nemá podzákonný, ale zákonný charakter. Nie je výsledkom realizácie zákona, ale je zákonom samým. Zároveň nevytvára predpoklad na to, aby boli akékoľvek štátne orgány oprávnené zasahovať do činnosti obce spôsobom, ktorý zákon nepredpokladá. Petícia obyvateľov obce ako podmienka na prijatie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho prevádzkovanie hazardných hier na území obce nevyjadruje spôsob, ktorým môže štát zasahovať do činnosti obce. Obyvateľov obce, ktorí sa rozhodnú obrátiť sa s petíciou podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardnej hrách na orgány obce, nemožno stotožňovať so štátom v zmysle čl. 67 ods. 3 ústavy.

118. Pre nedostatok vecnej realizačnej súvislosti napadnutej právnej úpravy s čl. 67 ods. 3 ústavy ústavný súd návrhu navrhovateľov aj v tejto časti nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

### **K namietanému nesúladu s čl. 27 ods. 1 ústavy**

119. Podľa čl. 27 ods. 1 ústavy petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

120. Rozpor napadnutej právnej úpravy s petičným právom zaručeným čl. 27 ods. 1 ústavy vidia navrhovatelia v tom, že zákonodarca „iné dôvody, pre ktoré by sa občania mohli domáhať zákazu hazardných hier na území obce, ako tvrdené narušenie verejného poriadku, za relevantné pre prijatie obmedzujúceho všeobecne záväzného nariadenia zakazujúceho hazard, nepripúšťa, resp. nespája s nimi žiaden právny následok. Takto vymedzený obsah petície tak núti obyvateľov k výkonu petičného práva s odôvodnením len a výlučne predpísaným zákonodarcom, ktoré však nemusia byť totožné s inými, avšak legitímnymi dôvodmi pre podpísanie petície zo strany obyvateľov (napríklad obava o zdravie ostatných obyvateľov z dôvodu závislosti, nesúhlas založený na morálnych výhradách, či nesúhlas s vynakladaním sekundárnych nákladov spojených s prevádzkovaním hazardu, ochrana spotrebiteľa a pod.).“. Inými slovami, navrhovateľom na kritizovanej právnej úprave z hľadiska ústavno-právneho prekáža, že v petícii, ktorú má na mysli § 10 ods. 6 zákona o hazarde, sa obyvatelia obce musia sťažovať na to, že sa v obci naruša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier.

121. Národná rada na pozadí rekapitulácie judikatúry i názorov odbornej literatúry zdôrazňuje, že „z ústavy definovaného petičného práva... nevyplýva, že by adresát petície (obec – obecné zastupiteľstvo) musel petícii vyhovieť“.

122. Vláda ako vedľajší účastník akcentuje, že požiadavka na predmet petície podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde „je len dôsledkom ustanovenia § 5 ods. 1 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve... Verejný poriadok by sa nepochybne dal považovať za verejný záujem, preto v tomto smere nevidíme relevanciu argumentu navrhovateľa.“.

123. Ústavný súd je toho názoru, že navrhovateľmi formulovaná výhrada neovplyvňuje obsah petičného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy. Preto doň nemôže ani negatívne, resp. ústavne nedovoleným spôsobom zasahovať.

124. Petičné právo ako základné právo zahrnuté do politických práv predstavuje jednu z foriem priamej demokracie. Je jedným z prostriedkov, prostredníctvom

ktorých dochádza k uplatneniu princípu suverenity občanov zakladajúceho ich legitímny nárok zúčastňovať sa na správe vecí verejných (PL. ÚS 42/95).

125. Už v počiatkoch svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd ťažiskovo vymedzil, že súčasťou objektívneho i subjektívneho petičného práva nie je povinnosť orgánu verejnej moci petícii vyhovieť. Ani ústava, a tým menej zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“) neobsahujú konkrétne záruky priaznivého alebo dôsledky nepriaznivého vybavenia petície. Z práva podať petíciu nemožno odvodzovať subjektívne právo na to, aby jej bolo obsahovo vyhovené. K porušeniu petičného práva ako základného práva môže dôjsť iba v súvislosti s nesplnením niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu upravených ústavou a v príslušných ustanoveniach zákona o petičnom práve. Mohlo by to byť napr. zmarenie možností pripojiť sa k petícii, bránenie zbierať podpisy pod petíciu, neprijatie petície štátnym orgánom, neodpovedanie na ňu, prenasledovanie za podpísanie petície a pod. Porušením petičného práva rozhodne však nie je skutočnosť, že petícia nevedla k želateľnému výsledku ňou sledovanému (I. ÚS 38/94).

126. Ústavný súd v neskoršej veci v prípadoch týkajúcich sa národnej rady ako adresáta petícií konštatoval, že kritériom posúdenia porušenia základného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy vo väzbe na prekročenie 30-dňovej lehoty podľa § 5 ods. 6 zákona o petičnom práve je to, či by v dôsledku toho došlo k zmareniu samotného účelu petície a prerokovanie petície v pléne parlamentu by stratilo význam (III. ÚS 266/08). Ako účel v tomto zmysle nemožno ale považovať len samotnú možnosť prijatia zákona či zmeny zákona v budúcnosti (IV. ÚS 409/2010).

127. Z rekapitulovanej judikatúry nespochybniteľne vyplýva, že účelom petičného práva nie je garantovať realizáciu petíciou navrhovaného riešenia určitého spoločenského problému orgánom verejnej moci, na ktorý sa petenti obrátili. Zmyslom petičného práva je umožniť jeho nositeľovi podieľať sa na správe verejných vecí tým, že má právo obrátiť sa na orgány verejnej moci so svojimi žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Petičné právo tak nadobúda informačný rozmer garantujúci petentovi neformálny komunikačný kanál, ktorým

upriami pozornosť orgánu verejnej moci na problémovú vec verejného alebo iného spoločného záujmu. Následne petičné právo vykazuje celkom prirodzene aj realizačný rozmer spočívajúci v povinnosti orgánu verejnej moci petíciu prešetriť, vybaviť ju a výsledok vybavenia oznámiť osobe určenej v petícii na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Obsah petičného práva však nesiahá ďalej smerom k druhovo predpísaným spôsobom vybavenia petície či dokonca k jedinému možnému spôsobu jej vybavenia.

128. Ústavný súd vo väzbe na argumentáciu navrhovateľov konštatuje, že napadnutá právna úprava nijako nebráni ani neobmedzuje obyvateľov obce v obracaní sa na orgány obce aj s petíciami naznačujúcimi také problémy plynúce z prevádzkovania hazardných hier, ktoré možno označiť ako *„obava o zdravie ostatných obyvateľov z dôvodu závislosti, nesúhlas založený na morálnych výhradách, či nesúhlas s vynakladaním sekundárnych nákladov spojených s prevádzkovaním hazardu, ochrana spotrebiteľa a pod.“*. Navrhovatelia argumentujú nesprávne, ak kritizujú, že namietaná právna úprava s inými dôvodmi petície, než je dôvod podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde, *„nespája... žiaden právny následok“*. Z pohľadu petičného práva totiž žiaden právny následok (v ponímaní navrhovateľov) nevyvoláva ani petícia argumentujúca narúšaním verejného poriadku v súvislosti s prevádzkovaním hazardu, teda petícia plne konvenujúca požiadavkám plynúcim z § 10 ods. 6 zákona o hazarde. Ústavný súd rozumie, že navrhovatelia pod právnym následkom zamýšľajú založenie právomoci obecného zastupiteľstva podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde. Tento právny následok však vzhľadom na rekapitulovanú stabilnú judikatúru neatakuje obsah petičného práva, ktoré nezahŕňa právo na riešenia spoločenského problému spôsobom navrhovaným v petícii.

129. Ak teda navrhovatelia založili kritiku predpísaného predmetu verejného alebo iného spoločného záujmu ako povinnej obsahovej náležitosti petície podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde na tvrdenom porušovaní petičného práva, zreteľne tým rozšírili účel petičného práva za hranice, ktoré mu (aj z pohľadu jeho postavenia v stupňovitom systéme politických práv) zaisťuje ústava. Podstata ich výhrady totiž spočíva práve v tom, že § 10 ods. 6 zákona o hazarde porušuje petičné právo, keďže petenti musia vyjadriť ako predmet verejného a iného spoločného záujmu iba verejný poriadok. Inak predsa obecné zastupiteľstvo nebude môcť realizovať kompetenciu podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona

o hazarde. Takto navrhovatelia nevyhnutne spájajú obsah petičného práva s určitým očakávaným výsledkom (realizácia normotvornej právomoci obecného zastupiteľstva smerujúca k obmedzeniu prevádzkovania hazardných hier). Ústavný súd však už uviedol, že petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy nezahŕňa očakávanie výsledku, ktorý petícia navrhuje či preferuje. Preto § 10 ods. 5 písm. d) v spojení s § 10 ods. 6 zákona o hazarde nezasahuje do obsahu petičného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy. Ústavný súd preto ani v časti namietajúcej rozpor napadnutej právnej úpravy s čl. 27 ods. 1 ústavy návrhu navrhovateľov nevyhovet (bod 2 výroku tohto nálezu).

### **K namietanému nesúladu s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a s čl. 4 ods. 2 a 4 charty**

130. Podľa čl. 3 ods. 1 charty miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

131. Podľa čl. 3 ods. 2 charty toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

132. Podľa čl. 4 ods. 2 charty miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.

133. Podľa čl. 4 ods. 4 charty právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiaden ústredný či regionálny orgán s výnimkou prípadov ustanovených zákonom.

134. Charta predstavuje medzinárodnú zmluvu v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, keďže zo strany Slovenskej republiky došlo k postupným ratifikáciám jej ustanovení (23. februára 1999, 12. júla 2002 a 24. apríla 2007), k vysloveniam súhlasu národnej rady s ratifikáciami (26. októbra 1999, 17. mája 2002 a 27. marca 2007), ako aj k nadväzujúcim vyhláseniam spôsobom ustanoveným zákonom (č. 336/2000 Z. z., č. 602/2002 Z. z. a č. 587/2007 Z. z.). Pri zohľadnení povinnosti Slovenskej republiky dodržiavať svoje medzinárodno-právne záväzky (čl. 1 ods. 2 ústavy) preto ústavnému súdu v konaní o súlade právnych predpisov nič nebráni preskúmať súlad vnútroštátneho zákona s ustanoveniami charty.

135. Vo veci sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (nález z 5. februára 2003) Ústavný súd Českej republiky uviedol, že *„charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blízcí se státům.“*

136. Z krátko citovaného hodnotenia, s ktorým sa ústavný súd stotožňuje, vyplýva nevyhnutnosť výkladu ustanovení charty v ich vzájomných súvislostiach. Aj interpretácia

pojmov použitých v normatívnom texte charty si vyžaduje vziať do úvahy fakt, že podoby miestnej samosprávy v podmienkach európskych štátov sú rozmanité.

137. Vnútoraná koherentnosť čl. 3 charty si vyžaduje interpretovať pojem „miestne orgány“ použitý v odseku 1 v spojení s pojmami „rady alebo zastupiteľstvá“ použitými v odseku 2. Ustanovenie čl. 3 ods. 1 charty totiž označuje nositeľa práva, kým odsek 2 rovnakého článku vykonávateľov toho istého práva. Potvrďuje to aj nevyhnutná komparácia anglického originálu a francúzskeho originálu textu charty s jej prekladom do slovenského jazyka.

138. V anglickom jazyku čl. 3 ods. 1 charty znie takto: *„Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.“*

139. Vo francúzskom jazyku znie čl. 3 ods. 1 charty takto: *„Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.“*

140. Z citovaného zreteľne vyplýva, že slovné spojenie *„under their own responsibility“*, resp. *„sous leur propre responsabilité“* slovenská jazyková mutácia chápe ako *„v rámci ich kompetencie“*, hoci použiteľný by bol aj preklad *„na ich vlastnú zodpovednosť“*, čo nepochybne viac vystihuje podstatu práva, ktoré čl. 3 ods. 1 charty deklaruje. Ústavný súd pritom pravdaže neopomína, že uskutočňovanie kompetencie ako povinnosti realizovať moc sa prirodzene spája so zodpovednosťou za jej výkon.

141. Aj uvedená poznámka podľa názoru ústavného súdu prispieva k záveru o potrebe stotožniť v čl. 3 ods. 1 charty použitý pojem „miestne orgány“ (vo francúzskom origináli *„collectivités locales“*, teda skôr „miestne spoločenstvá“) s obcami v prostredí slovenského ústavného systému.

142. V podmienkach Slovenskej republiky teda čl. 3 ods. 1 charty pojednáva o obciach ako o nositeľoch územnej samosprávy, kým čl. 3 ods. 2 charty je uplatniteľný na postavenie obecných zastupiteľstiev ako vykonávateľov územnej samosprávy. Obecné zastupiteľstvá totiž nevykonávajú im priznané kompetencie vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, ale v mene a na zodpovednosť obcí, ktorých sú orgánmi (čl. 69 ods. 1 ústavy)

143. Vo všeobecnej časti vysvetľujúcich poznámok (explanatory report) k charte sa hneď na úvod zdôrazňuje, že účelom charty je vytvoriť chýbajúce spoločné európske štandardy pre zabezpečenie práv miestnych orgánov, ktoré sú najbližšie občanovi, a poskytnúť mu príležitosť efektívnej účasti na prijímaní rozhodnutí ovplyvňujúcich jeho každodenné prostredie („*The purpose of the European Charter of Local Self-Government is to make good the lack of common European standards for measuring and safeguarding the rights of local authorities, which are closest to the citizen and give him the opportunity of participating effectively in the making of decisions affecting his everyday environment*“; [http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf)).

144. Z citovaného textu je zreteľné, že charta nijako nepopiera prvky priamej demokracie pri uskutočňovaní územnej samosprávy. Navrhovatelia opomenuli druhú vetu čl. 3 ods. 2 charty, ktorá v komplexe celého čl. 3 ods. 2 charty zrozumiteľne artikuluje záver, podľa ktorého prvky priamej demokracie nie sú prostrediu miestnej samosprávy cudzie, a už vôbec ich nemožno považovať za nežiaduci zásah do foriem demokracie reprezentatívnej. Naznačuje to aj preambula k charte, v ktorej sa zvyrazňuje presvedčenie jej signatárov, že právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy a že toto právo možno priamo uplatňovať práve na miestnej úrovni.

145. Pri konfrontácii napadnutej právnej úpravy s čl. 3 ods. 1 charty ústavný súd konštatuje, že podmienenie realizácie právomoci obecného zastupiteľstva predchádzajúcou petíciou 30 % obyvateľov obce nemôže viesť k záveru, že predmetná právomoc ako výraz práva obce na samosprávu sa neuskutoční na zodpovednosť obce alebo že sa neuskutoční

v záujme miestneho obyvateľstva. Rovnako sa spravovanie a riadenie prevádzkovania hazardu na území obce nevyníma z okruhu tých podstatných verejných záležitostí, ktoré majú spadať do vecných rámcov jej práva a spôsobilosti regulovanej čl. 3 ods. 1 charty.

146. Napadnutá právna úprava konvenuje aj čl. 3 ods. 2 prvej vete charty, pretože definitívne rozhodnutie o regulácii prevádzkovania hazardných hier sa ponecháva obecnému zastupiteľstvu ako priamo volenému orgánu obce. Skutočnosť, že realizácia tejto právomoci je podmienená aktom priamej demokracie, následne zodpovedá druhej vete čl. 3 ods. 2 charty, pretože túto podmienku zavádza zákon ako mocenský vôľový akt zákonodarnej moci v štáte.

147. Z uvedených dôvodov podľa názoru ústavného súdu nemožno vyhovieť návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 3 ods. 1 a čl. 3 ods. 2 prvou vetou charty (bod 2 výroku tohto nálezu).

148. Pokiaľ ide o čl. 4 ods. 2 a 4 charty, možno z nich vyvodit' akcent na plnosť a výlučnosť kompetencií prináležiacich obciam. Zároveň je však zdôraznená možnosť ustanovovania mantinelov výkonu kompetencií zákonom, ako aj snaha v maximálnej miere limitovať zásahy centrálnych a regionálnych orgánov, teda orgánov konajúcich v mene a na zodpovednosť iného nositeľa verejnej moci do výkonu územnej samosprávy. Centrálnym a regionálnym orgánom tu však nemôže byť zamýšľaný zákonodarca, keďže zákaz zavedený do čl. 4 ods. 4 druhej vety charty platí s výhradou výnimky ustanovenej zákonom. Ústavný súd preto vyvodzuje, že toto ustanovenie charty mieri predovšetkým na výkonné orgány centrálnej vlády alebo regionálnych vlád v štáte.

149. Navrhovateľmi atakovaná právna úprava neumožňuje žiadne zásahy do výkonu kompetencie podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde zo strany výkonných orgánov iných nositeľov verejnej moci v Slovenskej republike. V dôsledku podmienenia realizácie tejto kompetencie predchádzajúcou petíciou sa nestráca plný a výlučný charakter práva obce regulovať normatívnym spôsobom prevádzkovanie hazardných hier na jej území.

150. Na podklade vysvetlených záverov nemožno podľa názoru ústavného súdu vyhovieť ani tej časti návrhu navrhovateľov, ktorým žiadali vysloviť nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 3 ods. 1, čl. 3 ods. 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 charty (bod 2 výroku tohto nálezu).

## V.

### Záver

151. Reálnosť územnej samosprávy determinuje podstatným spôsobom demokratický charakter štátu. Uvedomujúc si uvedený fakt zverila národná rada ako zákonodarný orgán do okruhu vlastných záležitostí obce právomoc normotvorby vo sfére regulácie hazardu. Obec nadobudla mocenské oprávnenie obmedzovať základné práva a slobody prevádzkovateľov hazardných hier na základe zákona. Tým však národná rada ako jediný zákonodarný orgán Slovenskej republiky nestratila oprávnenie, ba dokonca povinnosť ustanoviť pre výkon predmetnej kompetencie obce ďalšie podmienky, ak po čase dospeje k presvedčeniu, že si to vyžaduje rovnováha medzi právom obce regulovať záležitosti miestneho významu na jednej strane a základnými právami prevádzkovateľov hazardných hier, ktoré obecná regulácia obmedzuje, na strane druhej.

152. Napadnutou právnou úpravou si národná rada popísanú povinnosť plnila. Zavedením petície obyvateľov obce ako podmienky pre rozhodovanie obecného zastupiteľstva o regulácii hazardu na území obce však zákonodarca neprijal mocenské opatrenie kvalifikovateľné ako ústavne relevantný zásah obmedzujúci právo obce na samosprávu. Splnenie oboch zákonných podmienok pre reguláciu prevádzkovania hazardu na území obce (petícia, prijatie všeobecne záväzného nariadenia) si totiž nevyžaduje právom uznaný prejav vôle subjektu od obce odlišného. Zodpovednosť obce za reguláciu prevádzkovania hazardu na jej území sa preskúmanou právnou úpravou nenarušila, pričom súčasne sa ňou ani miera samostatnosti obce pri rozhodovaní o regulácii

hazardu nijako nezmenila. Podmienka zavedená zákonodarcom vykazuje črtu zabezpečenia zvýšenej legitimity pri obmedzovaní základných práv prevádzkovateľov hazardných hier obcou, ako aj posilnenia participatívneho prvku pri výkone druhovo určenej vlastnej kompetencie obce. Predpoklad (ústavne významný zásah do práva na samosprávu), na ktorom navrhovatelia stavali svoju ďalšiu návrhovú argumentáciu, ústavný súd vyhodnotil ako nenaplnený.

153. Z uvedených dôvodov po čiastočnom zastavení konania ústavný súd návrhu navrhovateľov vo zvyšnej časti nevyhovel.

154. K odôvodneniu rozhodnutia pripojí podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sudkyňa Ľudmila Gajdošíková odlišné stanovisko.

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

Vyhlásené v Košiciach 10. mája 2017