



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 59/97

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Júliusa Černáka a zo sudcov JUDr. Ľubomíra Dobříka a JUDr. Jána Drgonca na verejnom zasadnutí 15. októbra 1997 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 z 23. apríla 1993 v znení všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 1/1997 z 25. marca 1997 o podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat a takto

r o z h o d o l :

1. Všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 z 23. apríla 1993 v znení všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 1/1997 z 25. marca 1997 o

podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 druhou vetou, čl. 13 ods. 2 a 3, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 20 ods. 1, čl. 68, čl. 71 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s § 123 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov, s § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m) a § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ani s § 29 ods. 1 a § 37 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

2. Vo zvyšnej časti sa návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) dostal 18. júla 1997 návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 z 23. apríla 1993 v znení všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 1/1997 z 25. marca 1997 o podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a so zákonom č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd rozhodol, že všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 z 23. apríla 1993 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1997 z 25. marca 1997 o podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka (ďalej len „nariadenie“) nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 druhou vetou, čl. 13 ods. 2 a 3, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 20 ods. 1, čl. 68, čl. 71 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy

Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj s § 123 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“), s § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m), § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ani s § 29 ods. 1 a § 37 zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat (ďalej len „zákon o ochrane zvierat“).

Navrhovateľ uviedol, že nariadenie rieši problematiku chovu zvierat na území mestskej časti, pričom upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb najmä tým, že im stanovuje konkrétne zákazy, povinnosti a podmienky chovu a držby zvierat, obzvlášť s dôrazom na chov spoločenských zvierat.

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

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

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

Navrhovateľ sa v ďalšej časti svojho návrhu pri odôvodňovaní nesúlady nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Petržalka s ústavou a zákonmi stotožnil s právnymi názormi ústavného súdu vyslovenými v konaní II. ÚS 19/97, v ktorom rozhodol o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky č. 2/1996 z 28. marca 1996 o chove zvierat na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

s ústavou a zákonmi a v konaní II. ÚS 94/95 o súlade všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava Karlova Ves č. 23/1995 z 11. apríla 1995 s ústavou a zákonmi.

Navrhovateľ okrem uvedených nedostatkov nariadenia, ktoré sú dané od prvého dňa jeho účinnosti, poukázal aj na rozpor s ústavou, ktorý nastal dňom nadobudnutia účinnosti zákona o ochrane zvierat.

Podľa návrhu generálneho prokurátora: „Popri už vyššie spomenutých nedostatkoch nariadenia, ktoré sú dané od prvého dňa jeho účinnosti je potrebné poukázať tiež na rozpor s ústavou, ktorý nastal dňom nadobudnutia účinnosti zákona na ochranu zvierat.

Z ustanovení článku 152 ods. 4 ústavy i § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení vyplýva zásada jednotnosti právneho poriadku, podľa ktorej predpisy nižšej právnej sily musia po celý čas svojej účinnosti byť v súlade so všetkými predpismi vyššej právnej sily a najmä s ústavou.

Nadobudnutím účinnosti zákona o ochrane zvierat prešla oblasť právnych vzťahov súvisiacich s chovom zvierat jednoznačne do sféry vplyvu štátnej správy. Tento zákon stanovil okruh orgánov ochrany zvierat (§ 29 ods. 1 zákona o ochrane zvierat), pričom obce do neho nepojal. Navyše, ustanovenie § 37 tohto zákona obsahuje zmocňovaciu klauzulu, ktorou právo podrobnejšie upraviť právne vzťahy obsiahnuté v zákone prenáša na ústredné orgány štátnej správy, nie však na obce. Najneskôr týmto okamihom stratili obce aj poslednú možnosť považovať okruh právnych vzťahov súvisiacich s chovom zvierat za doménu územnej samosprávy.

Vzhľadom k tejto skutočnosti bolo povinnosťou miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava - Petržalka napadnuté nariadenie zrušiť najneskôr ku dňu nadobudnutia účinnosti zákona o ochrane zvierat. Jeho nečinnosť spôsobila, že od tohoto okamihu je nariadenie v rozpore aj s článkami 68 a 71 ods. 2 ústavy, § 4 ods. 1, 3 písm. g), m) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ako aj s § 29 ods. 1 a § 37 zákona o ochrane zvierat.“

Ústavný súd listom z 24. júla 1997 požiadal starostu mestskej časti Bratislava - Petržalka Ing. Vladimíra Bajana o stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a o vyjadrenie, či v konaní trvá na ústnom pojednávaní.

Starosta mestskej časti Bratislava - Petržalka predložil 21. augusta 1997 stanovisko k návrhu generálneho prokurátora, oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní a ústavnému súdu predložil splnomocnenie pre povereného zástupcu.

V stanovisku mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 97/11940 - 01 z 8. augusta 1997 sa k návrhu generálneho prokurátora uvádza:

«Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) Ústavnému súdu Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 o podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka v znení všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 1/1996 (ďalej len „nariadenie“) predchádzal protest obvodného prokurátora Bratislava V (ďalej len „obvodný prokurátor“) z 20. mája 1996 sp. zn. Pd 5003/96 proti všeobecne záväznému nariadeniu mestskej časti Bratislava - Petržalka č. 4/1993 o podmienkach držania a chovu zvierat na území mestskej časti Bratislava - Petržalka. Obvodný prokurátor Bratislava V označeným protestom sa domáhal zrušenia napadnutého nariadenia s poukazom na porušenie v podstate rovnakých ustanovení Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a ďalších zákonov, na ktoré poukazuje generálny prokurátor vo svojom návrhu, s konkretizáciou tých ustanovení nariadenia, ktorými mestská časť porušila Ústavu a v proteste citované zákony. Považujem za potrebné zdôrazniť, že protest obvodného prokurátora vo svojej argumentácii, napriek tomu, že sa domáhal zrušenia napadnutého nariadenia, nevyčerpával celý jeho obsah, ale len časť, preto bolo namieste, aby sa domáhal zosúladenie napadnutého nariadenia so zákonom č. 115/1995 Zb. o ochrane zvierat (ďalej len „zákon o ochrane zvierat“).

Obvodný prokurátor dôvodil, že k vytýkanému porušeniu právnych predpisov došlo:

- a) vydaním nariadenia v rozpore s pôsobnosťou mestskej časti, pretože zákon o ochrane zvierat nezveril obciam výkon štátnej správy na úseku ochrany zvierat a veterinárnej starostlivosti
- b) predovšetkým ustanoveniami § 5 ods. 1 a 3 a § 7 ods. 8 nariadenia.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka protest obvodného prokurátora prerokovalo 25. júna 1996, vyhovel jeho výhrade, že Miestny úrad mestskej časti Bratislava - Petržalka nemôže rozhodovať o právach a povinnostiach občanov a všeobecne záväzným nariadením č. 1/1997 pôvodné nariadenie zmenilo, teda čiastočne protestu obvodného prokurátora vyhovel.

V podrobnostiach poukazujem na protest obvodného prokurátora, ktorý súčasne pripájam k tomuto vyjadreniu.

Generálny prokurátor namieta pôsobnosť mestskej časti vydať nariadenie s obsahom, ktorý napadnuté nariadenie má a to v podstate z rovnakých právnych dôvodov, akými pôsobnosť mestskej časti vydať napadnuté nariadenie namietal i obvodný prokurátor.

Z úvodnej vety napadnutého nariadenia vyplýva, že mestská časť vydala nariadenie na plnenie úloh samosprávy (§ 6 ods. 1 prvá veta zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v spojení s § 29 zák. SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, a nie na plnenie úloh preneseného výkonu štátnej správy. Ak by mestská časť Bratislava - Petržalka (ďalej len „mestská časť“) vydávala nariadenie na plnenie úloh preneseného výkonu štátnej správy, musela by sa v úvodnej vete nariadenia odvolať na príslušné splnomocnenie zákona (§ 6 ods. 1 druhá veta zákona o obecnom zriadení). Rovnako by sa mestská časť v úvodnej vete nariadenia odvolala na príslušný zákon, ak by tento ustanovil obci povinnosť vydať nariadenie na plnenie úloh samosprávy. Pravdaže, to je formálna stránka problému. Preto v súvislosti s posudzovaním pôsobnosti mestskej časti vydať či nevydať nariadenie typu napadnutého nariadenia považujem za potrebné porovnať predovšetkým účel (pôsobnosť) zákona č. 115/1995 Zb. o ochrane zvierat (ďalej len „zákon

o ochrane zvierat“) a účel napadnutého nariadenia. Podľa zákona o ochrane zvierat (§ 1 ods. 1), citujem: „Účelom tohto zákona je utvoriť predpoklady na ochranu zvierat úpravou správania ľudí k nim a upraviť základné podmienky chovu a držby nebezpečných živočíchov.“ Nariadenie (§1 ods. 1), citujem: „Toto všeobecne záväzné nariadenie upravuje podmienky držania a chovu domácich, hospodárskych a iných zvierat, nakladania s uhynutými zvieratami a ich prinášania a privádzania na územie mestskej časti.“ Z porovnania citovaných ustanovení možno dôvodiť rozdielnu pôsobnosť zákona na ochranu zvierat a napadnutého nariadenia. Zákon na ochranu zvierat reguluje spoločenské vzťahy v záujme dosiahnutia ochrany zvierat pred správaním sa človeka, nariadenie reguluje spoločenské vzťahy pre prípad chovu zvierat na území mestskej časti tým, že ustanovuje podmienky držania a osobitne chovu zvierat. Už z uvedeného vyplýva, že pôsobnosť zákona o ochrane zvierat a napadnutého nariadenia sa neprekrývajú, ale sú rozdielne. Takto deklarovanému účelu porovnávaných právnych predpisov ustanovených v úvodných ustanoveniach, ak má byť argumentom rozdielnosti pôsobnosti každého z porovnávaného právneho predpisu, musí korelovať aj obsah právneho predpisu. Analýza porovnávaných právnych predpisov dovoľuje urobiť záver, že zákon o ochrane zvierat svojim obsahom zodpovedá deklarovanému účelu zákona a napadnuté nariadenie tiež. Na tom nič nemenia niektoré podobné ustanovenia napadnutého nariadenia so zákonom o ochrane zvierat. Tak napr. ustanovenie § 4 ods. 2 písm. d) napadnutého nariadenia, citujem: „Chovateľ má povinnosť dbať na ochranu zdravia, riadnu výživu a čistotu držaného a chovaného zvierat’a,“ svojou dikciou môže zvädzať k záveru, že ustanovenie je na ochranu zvierat’a, a preto vyčerpáva dikciu zákona o ochrane zvierat. Som však toho názoru, že nariadenie treba interpretovať v zmysle účelu, pre ktorý bolo vydané a teda, že ustanovenie nie je na ochranu zvierat’a, ale v záujme ochrany nevlastníkov (nechovateľov), pretože zviera, ktorého potreby sú uspokojené, neobťažuje tak intenzívne tretie osoby (ak odhliadneme samozrejme od naturelu zvierat’a) ako zviera hladné, zapáchajúce a trúsiace okolo seba špinu a pod. Z rovnakých pozícií vychádzam i pri interpretácii ustanovenia § 5 ods. 5 nariadenia, citujem: „Je zakázané ukončiť chov zvierat ich vypustením.“ Aj keď nariadenie mestská časť vydala pred účinnosťou zákona o ochrane zvierat, korešponduje s jeho ustanovením § 10 prvá veta, citujem: „Chovateľ nesmie zviera opustiť s úmyslom zbaviť sa ho.“ Zákon o chove zvierat a napadnuté nariadenie podobnými dikciami citovaných ustanovení sledujú rozdielne ciele,

preto nemôžu byť posudzované ako totožné, a teda ako ustanovenia len z pôsobnosti výkonu štátnej správy.

Konštatovaniu, že napadnuté nariadenie nepôsobí v oblasti zákona na ochranu zvierat neodporuje ani to, že oba právne predpisy operujú na niektorých miestach rovnakými pojmami (napr. chov a držba zvierat), pretože rovnaké pojmy nezasahujú do účelu právneho predpisu, ale plnia len komunikatívnu funkciu.

Mestská časť napadnuté nariadenie nevydala v rozpore s čl. 71 ods. 2 Ústavy a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ale naopak v súlade s čl. 68 Ústavy a § 6 ods. 1 prvá veta a § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Generálny prokurátor v úvode argumentácie porušenia ním citovaného radu ustanovení ústavy a zákonov dôvodí, že podstatou na posúdenie nesúladu nariadenia s čl. 20 Ústavy sa stala otázka právneho postavenia zvierat'a. S týmto jeho tvrdením nesúhlasím, lebo zastávam s generálnym prokurátorom zhodný názor, že v právnom poriadku Slovenskej republiky zviera, hoci živý tvor, nemá nikdy postavenie subjektu práva alebo právneho vzťahu a aj vecné práva sú konštruované ako vzťahy medzi ľuďmi, nikdy nie človekom a vecou. Teda je úplne mimo diskusie právne postavenie zvierat'a. Samozrejme, že vlastníctvo k zvierat'u požíva ústavnú ochranu ustanovenú v čl. 20 Ústavy, a to samozrejme nielen v celom komplexe ustanovenia Ústavy, ale aj ďalších nadväzujúcich právnych predpisov. V tejto súvislosti generálny prokurátor dôvodí, že obec, v tomto prípade mestská časť, „je právnickou osobou, ktorej Ústava nedovoľuje obmedziť základné ľudské práva a slobody. Ak orgán územnej samosprávy nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 Ústavy, lebo svojím nariadením upraví vzťahy, ktoré Ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom.“ Proti citovanej časti argumentácie generálneho prokurátora nemôžem namietat', lebo korešponduje s objektívnym právom. Nesúhlasím však s tým, že mestská časť nariadením obmedzila základné práva a slobody. Pokiaľ nariadenie obsahuje aj ustanovenia, ktoré „hovoria“ o obmedzení práv, tieto práva neobmedzujú, len preberajú právnu úpravu zákonov, ktoré

práva zakotvené v Ústave bližšie upravujú. Preto mestská časť napadnutým nariadením neporušila, ani nemohla porušiť čl. 20 ods. 1 Ústavy, a v súvislosti s tým aj čl. 2 ods. 3, čl. 12 ods. 1 druhá veta a čl. 13 ods. 2 a 3 Ústavy („v súvislosti s čl. 20 ods. 1 Ústavy“ chápem tak, že pokiaľ nedošlo k porušeniu čl. 20 ods. 1 Ústavy, nemohlo dôjsť ani k porušeniu v súvislostiach s ním citovaných ďalších ustanovení Ústavy).

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy, citujem: „Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje.“ Ústava však tým problematiku vlastníckeho práva nevyčerpáva. Pred „zlovoľnými“ (osobnosť človeka je rôznorodá, mnohoštrukturovaná, preto nemožno vylúčiť, že môžu byť aj takí vlastníci, ktorí by dokázali svoje ústavou zaručené vlastnícke práva zneužiť, či zneužívať) vlastníckmi Ústava chráni ostatné subjekty právneho vzťahu určením zásadných hraníc výkonu vlastníckeho práva v ods. 3 čl. 20, citujem: „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“ V tejto súvislosti nemôžem nepoukázať na čl. 152 ods. 4 Ústavy, podľa ktorého, citujem: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“ Citované ustanovenie čl. 20 ods. 3 Ústavy je smernicou, že vlastnícke právo nemožno chápať ako absolútne právo v zmysle svojvôle jeho uplatňovania, ale len ako absolútne právo vo vzťahu k nevlastníkom. Uplatňovanie vlastníckeho práva má Ústavou a ďalšími zákonmi ustanovené medze. A mestská časť sa nimi riadila pri úprave vzťahov napadnutým nariadením.

Keďže generálny prokurátor svoju argumentáciu v tomto smere nekonkretizuje, dovoľm si vypomôcť v tomto smere argumentáciou obvodného prokurátora v hore označenom proteste. Obvodný prokurátor namietal, že predovšetkým § 5 ods. 1 a 3 odporuje citovaným ustanoveniam Ústavy a označených zákonov. Obmedzenia zakotvené v § 5 ods. 1 a 3 vychádzajú zo skúseností získaných v praxi súčasných i bývalých orgánov verejnej správy o strete záujmov vlastníckych práv s inými právami nevlastníkov, rovnako chránenými Ústavou a ďalšími zákonmi. Len príkladmo uvediem z Ústavy čl. 23 ods. 1

(„Sloboda pohybu a pobytu sa zaručuje“), čl. 16 ods. 1 prvá veta („Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená“), čl. 15 ods. 1 prvá veta („Každý má právo na život.“), či čl. 40 prvá veta („Každý má právo na ochranu zdravia“) alebo čl. 44 ods. 1 („Každý má právo na priaznivé životné prostredie.“). Všetky tu príkladmo citované ustanovenia Ústavy podrobnejšie upravuje celý rad právnych predpisov, ktoré v súlade s čl. 13 ods. 2 Ústavy vytvárajú základný rámec, medze práv človeka aj pri uplatňovaní jeho vlastníckeho práva. V týchto súvislostiach chápem aj spojenie čl. 2 ods. 3 Ústavy, citujem: „Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“ s čl. 20 ods. 1 Ústavy a dôvodím, že obmedzenia ustanovené § 5 ods. 1 a 3 vyplývajú z iných právnych noriem, ktoré majú svoj základ aj v príkladmo vybraných vyššie citovaných ustanoveniach Ústavy a do nariadenia sú len implementované na dosiahnutie jeho účelu. Je len samozrejme, že mestská časť pri hľadaní inštrumentov napĺňania funkcií samosprávy formuluje právne predpisy tak, aby vystihovali sledovaný účel, preto nemôže používať doslovnú dikciu vzťahujúcich sa právnych predpisov, opúšťa ju a dikcia nariadenia potom vyznieva ich interpretácia. Tak konkrétne s námietkou porušenia čl. 20 ods. 1 Ústavy poukazujem na ustanovenie čl. 127 ods. 1 prvá veta Občianskeho zákonníka (ktoré je súvisiacim ustanovením s už tu citovaným čl. 20 ods. 3 Ústavy), podľa ktorého, citujem: „Vlastník veci sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozil výkon jeho práv.“ Ustanovenia § 5 ods. 1 a 3 vychádzajú a sú v súlade s práve citovanými ustanoveniami Ústavy a Občianskeho zákonníka.

Generálny prokurátor, vzhľadom na ním použitú argumentáciu v návrhu, absolutizuje jednu stránku právneho vzťahu (subjektívne práva vlastníka) a opomína zohľadniť subjektívne práva nevlastníkov korelujúce s povinnosťami vlastníka vyplývajúcimi z Ústavy a ďalších zákonov. Preto nemôžem súhlasiť s názorom generálneho prokurátora, že napadnutým nariadením mestská časť fyzickým a právnickým osobám obmedzila vlastníctvo hospodárskych a spoločenských zvierat nad rámec zákona v ich právach držať a nakladať s ich zvierat'om, naopak, dôsledne vychádzala z ustanovení tých zákonov, ktoré v súlade s čl. 20 ods. 3 Ústavy ustanovujú medze výkonu vlastníckeho práva, a to vo verejnom záujme.

Ustanovením § 3 ods. 5 nariadenia, citujem „Na chov hospodárskych zvierat je potrebný súhlas vlastníkov všetkých susedných nehnuteľností.“ podľa generálneho prokurátora došlo k porušeniu čl. 16 ods. 1 Ústavy, citujem: „Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom.“, ktoré chráni telesnú integritu osoby a materiálne hodnoty súkromnej povahy. Som toho názoru, že interpretácia ustanovenia „nedotknuteľnosť súkromia osoby“ ako „ochrany materiálnych hodnôt súkromnej povahy“ nevystihuje podstatu pojmu „súkromie“. Len veľmi ťažko si možno predstaviť, že útoky proti materiálnym hodnotám súkromnej povahy, čiže proti majetku fyzických osôb, sú útokom proti súkromiu osoby, ktoré chráni Ústava citovaným ustanovením čl. 16 ods. 1. Materiálne hodnoty súkromnej povahy požívajú ochranu vyplývajúcu z čl. 20 Ústavy ako objekt vlastníckeho vzťahu. Za súkromie považujem v súlade s názorom publikovaným v Československom občianskom práve, 1. zv., Bratislava, Obzor 1986, s. 162 a nasl. od autorov Lazar, J. a kol.: „Právo na osobné súkromie, ktoré sa odvodzuje od všeobecnej klauzuly § 11 a z demonštratívneho výpočtu v ňom obsiahnutých osobnostných práv. Právo na osobné súkromie spočíva v práve jednotlivca „rozhodnúť“ podľa vlastného uváženia, či, prípadne v akom rozsahu majú byť skutočnosti jeho súkromného života sprístupnené iným. Predmet práva na osobné súkromie tvorí vnútorná, intímna sféra života jednotlivca, vytváraná skutočnosťami jeho súkromného života.“ (Knap, K. - Švestka, J.: Ochrana osobnosti v československom občianskom práve, Praha, Orbis 1969, s. 141 a nasl.).“

Čiže súkromím sú psychosociálne prejavy osoby, ktoré sa právne relevantným spôsobom prejavujú v konaní alebo nekonaní fyzickej osoby. Je to súhrn osobnostných prejavov, nie materiálna hodnota. Ak vychádzame z takto definovanej podstaty súkromia potom čl. 3 ods. 5 sa nemôže dotýkať práv osoby zaručených jej čl. 16 ods. 1 Ústavy.

Generálny prokurátor v podanom návrhu ďalej dôvodí, že mestská časť ustanovením § 4 ods. 2 písm. b) nariadenia, citujem: „Chovateľ má povinnosť dbať na ochranu zdravia, riadnu výživu a čistotu držaného a chovaného zvieratá,“ konala v rozpore s čl. 19 ods. 2 Ústavy, citujem: „Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do

súkromného a rodinného života.“, pretože porušila Ústavou zaručenú ochranu nemateriálnych hodnôt súkromnej povahy.

Generálny prokurátor v tejto časti návrhu sa dopustil viacerých nepresností.

Pravdepodobne, ak v uvedených súvislostiach hovorí o § 4 ods. 2 písm. b) nariadenia, ale parafrázuje ustanovenie, ktoré možno podradiť pod iné ustanovenie nariadenia, potom zrejme nemyslí na ustanovenie § 4 ods. 2 písm. b) nariadenia, ale ustanovenie § 4 ods. 2 písm. c) nariadenia, citujem: „Chovateľ má povinnosť netýrať držané a chované zvieratá fyzicky a nedržať ich na tých miestach, kde nie je zabezpečený stály dozor chovateľa (pivnice, povaly, záhrady, záhradkárske osady, atď.)“.

Čl. 19 ods. 2 Ústavy nezaručuje ochranu nemateriálnym hodnotám súkromnej povahy, ale zaručuje každému právo dožadovať sa ochrany pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života. Tu je ústavné právo občana koncipované ako výsostne subjektívne právo a je len na oprávnenej osobe, či a ako ho využije. Samozrejme, že takto formulované ústavné právo osoby na druhej strane nedáva tretím osobám, ani obciam nie, právo neoprávnene zasahovať do súkromného a rodinného života. Čl. 19 ods. 2 Ústavy teda nezaručuje bez ďalšieho ochranu osôb pred takým konaním, ktoré možno kvalifikovať ako neoprávnené zasahovanie do súkromného a rodinného života.

Ustanovenie § 4 ods. 2 písm. c) nariadenia však v intenciách účelu nariadenia nemožno interpretovať ako ustanovenie na ochranu zvierat, ale ako ustanovenie na dosiahnutie ochrany nevlastníkov pred imisiami, ev. iným obťažovaním zo strany zvierat spôsobeného nedostatočným dohľadom chovateľa nad nimi. V takomto chápaní potom „zabezpečenie stáleho dozoru chovateľa“ neznamená nepretržitý dozor nad zvierat'om, ale taký dozor, ktorý je spôsobilý zachovať takú kvalitu regulácie pohybu a správania chovaného zvierat'a, že nemôže dôjsť k nežiadúcemu, verejný poriadok a iné oprávnené záujmy tretích osôb porušujúcemu kontaktu medzi zvierat'om a treťou osobou - nevlastníkom, ev. nechovateľom zvierat'a. Tzn. kto chová zviera na mieste, na ktoré nemajú prístup tretie osoby, okrem osôb s vedomím chovateľa, ten nemusí zabezpečiť nad

zvierat'om taký intenzívny (v zmysle „trvania“) dozor, ako ten, kto chová zviera na mieste prístupnom tretím osobám. Citované ustanovenie § 4 ods. 2 písm. c) nariadenia teda nebráni nikomu uplatňovať vlastnú filozofiu chovu zvierat'a, len mu v záujme zachovania verejného poriadku, slobody pohybu a pobytu obyvateľov mestskej časti, ochrany životného prostredia a z viacerých ďalších dôvodov určuje hranice, ktoré, ak dotknutá osoba považuje za neoprávnený zásah do súkromného života, môže žiadať odstrániť zo svojho života. Som preto presvedčený, že nariadenie z vyššie uvedených dôvodov nie je v nesúlade s čl. 16 ods. 1 ani čl. 19 ods. 2 Ústavy.

Keďže všetky ustanovenia napadnutého nariadenia vychádzajú dôsledne z vyššie citovaných ustanovení Ústavy a len v záujme rešpektovania a ďalšieho rozvíjania práv človeka a občana využívajú všetky zákonmi ustanovené obmedzenia ľudských a občianskych práv tak, ako to ukladá Ústava v čl. 152 ods. 4, citujem: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“, mestská časť napadnuté nariadenie nevydala v rozpore s čl. 152 ods. 4 Ústavy, ale naopak, v prísnom súlade s ním.

Generálny prokurátor v závere svojho návrhu dôvodí, že nadobudnutím účinnosti zákona o ochrane zvierat prešla oblasť právnych vzťahov súvisiacich s chovom zvierat jednoznačne do sféry vplyvu štátnej správy a zákon o ochrane zvierat v § 29 ods. 1 ustanovil okruh orgánov ochrany zvierat, pričom obce do neho nepojal, preto je napadnuté nariadenie v nesúlade s čl. 71 ods. 2 Ústavy, § 4 ods. 1, 3 písm. g) a m) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a § 29 ods. 1 zákona o ochrane zvierat.

Ako už vyššie uvádzam, pôsobnosť nariadenia nie je v oblasti ochrany zvierat, ale v ochrane nevlastníkov (nechovateľov) zvierat v mestskej časti pred takým správaním vlastníkov (chovateľov) zvierat pri ich držbe (chove), ktoré by - a podľa skúsenosti aj - mohlo nevlastníkov (nechovateľov) obťažovať nad mieru primeranú pomerom alebo mohlo vážne ohrozovať výkon ich práv. Mestská časť má záujem na vytváraní podmienok života svojich obyvateľov čo možno najviac zbavených faktorov spôsobujúcich občianske konflikty.

Domnievam sa, že ani argumentácia generálneho prokurátora o zmocňovacom ustanovení § 37 zákona o ochrane zvierat nič nemení na horeuvedených tvrdeniach pôsobnosti zákona o ochrane zvierat a napadnutého nariadenia.

Ak aj pripustím, že zákon o ochrane zvierat rozšíril oblasť výkonu štátnej správy aj na oblasť verejnej správy nepatriacu pred účinnosťou zákona do štátnej správy, nie som presvedčený, že je to dôvod na zrušenie napadnutého nariadenia. Podľa mňa to bol dôvod na preskúmanie nariadenia, či zákon sa nedotkol pôsobnosti napadnutého nariadenia, a v prípade kladnej odpovede na zisťovanie rozsahu negatívneho ovplyvnenia pôsobnosti nariadenia. Až po vykonaní tejto analýzy by bolo možné adekvátne rozhodnúť o spôsobe naloženia s nariadením, a to buď jeho zmenou alebo zrušením. Preto ak aj pripustím, tak ako to vyššie zdôvodňujem, určité čiastočné prekryvanie pôsobnosti zákona o ochrane zvierat a napadnutého nariadenia (ktoré je diskutabilné), je to dôvod na zmenu napadnutého nariadenia, nie je na jeho zrušenie.»

Ústavný súd návrh generálneho prokurátora prerokoval na verejnom zasadnutí senátu konanom 15. októbra 1997.

Odporca vo svojom vystúpení najskôr poukázal na problémy s chovom psov v mestskej časti Bratislava - Petržalka, ale aj v iných obciach. Tieto problémy môže operatívnejšie riešiť obec ako štát. Všeobecne záväzné nariadenie orgánu územnej samosprávy uplatňuje obec. Občiansky zákonník sa uplatňuje v konaní pred všeobecnými súdmi. Preto je efektívne prijatím všeobecne záväzného nariadenia vytvoriť právny základ pre vstup obce do problémov s chovom zvierat. V ďalšej časti svojho vystúpenia sa odporca zamerával predovšetkým na odôvodnenie, prečo povinnosti, ktorých uložením orgán územnej samosprávy v Bratislave - Petržalke zasiahol do práva na súkromie chovateľov zvierat, sú opodstatnené ochranou práv a slobôd iných osôb.

Navrhovateľ vo svojom vystúpení súhlasil s odporcom v tom, že problémy treba riešiť, ale zdôraznil, že ich treba riešiť v súlade s ústavou. Ďalej zopakoval podstatné časti písomnej argumentácie uvedenej v návrhu. Osobitný dôraz položil na skutočnosť, že zákon

nesplnomocnil obec vykonávať úlohy štátu na úseku chovu zvierat, čím sa vytvoril predel medzi ústavnosťou úpravy nariadenia pred prijatím zákona o chove zvierat a jeho neústavnosťou po prijatí tohto zákona.

Ústavný súd po analýze všetkých predložených materiálov a oboznámení sa s názormi účastníkov konania rozhodol podľa nasledujúcich právnych názorov:

II.

Predmetom konania pred ústavným súdom sa stalo, či Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 4/1993 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1997 obmedzilo základné ľudské práva zaručené Ústavou Slovenskej republiky, a či prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia patrí do právomoci orgánov územnej samosprávy ustanovenej v Štvrtej hlave ústavy.

Odporca odmietol tvrdenie navrhovateľa o porušení čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy z dôvodu, že navrhovateľ nesprávne vymedzil účel práva na súkromie. Odporca predložil vlastnú definíciu súkromia ako „psychosociálnych prejavov osôb, ktoré sa právne relevantným spôsobom prejavujú v konaní alebo nekonaní fyzickej osoby“. Súkromie je podľa odporcu „súhrn osobnostných prejavov, nie materiálna hodnota“. „Ak vychádzame z takto definovanej podstaty súkromia, potom čl. 3 ods. 5 sa nemôže dotýkať práv osoby zaručených jej čl. 16 ods. 1 ústavy“, uviedol odporca.

Právo na súkromie sa v Československej socialistickej republike vytvorilo ako implicitné právo v odvetví občianskeho práva hmotného. Právna veda ho odvodila z ustanovení § 11 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. (Občiansky zákonník). Z implicitného na explicitné sa právo na súkromie zmenilo roku 1991. Ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa priznala nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia podľa čl. 7 ods. 1, právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života sa zaručilo podľa čl. 10 ods. 2 a neporušiteľnosť

tajomstva písomností a záznamov uchovávaných v súkromí sa zaručila podľa čl. 13. V nadväznosti na prijatie tejto úpravy sa novelizoval aj Občiansky zákonník tak, že zákonom č. 509/1991 Zb., ktorým sa mení, dopĺňa a upravuje Občiansky zákonník sa v § 11 výslovne priznala aj ochrana súkromia.

Odporca svoju argumentáciu odvodil od definícií práva na súkromie v literatúre z odvetvia občianskeho práva. Odporcom použité definície pochádzajú z obdobia, keď sa právo na súkromie nezaručovalo výslovne, ani právnym predpisom so silou zákona. Na rozdiel od času vzniku citovaných definícií, v platnom právnom poriadku sa ochrana súkromia zaručuje ako ústavné právo. Ústava spravidla zaručuje ochranu záujmov a hodnôt v spoločenských vzťahoch presahujúcich rozsah jedného právneho odvetvia. Ústavou zaručené právo na súkromie nie je identické s právom na súkromie, ktoré chráni Občiansky zákonník. Právo na súkromie podľa Občianskeho zákonníka nie je zanedbateľnou zložkou ústavného práva na súkromie. Ústavou zaručené právo na súkromie sa však napĺňa aj niektorými ustanoveniami Zákona o rodine. Ústavou zaručené právo na súkromie štát chráni aj v odvetví trestného práva vytvorením skutkových podstát trestných činov porušujúcich súkromie (porušovanie domovej slobody podľa § 238 Trestného zákona, § 239 a 240 porušovanie tajomstva prepravovaných správ). Odporca neuviedol dôvody, pre ktoré by sa právo na súkromie zaručené ústavou malo stotožniť s právom na súkromie podľa Občianskeho zákonníka.

Ústavný súd vo svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti vyslovil niekoľko právnych názorov slúžiacich na vymedzenie účelu a rozsahu práva na súkromie ako základného ľudského práva zaručeného ústavou a medzinárodnými dohovormi, ktoré spĺňajú podmienky čl. 11 ústavy. Ústavný súd v týchto názoroch uviedol:

„Účelom ústavou priznaného práva na súkromie je nielen poskytnúť ochranu práv priznaných podľa § 11 a nasl. Občianskeho zákonníka, ale zároveň aj zabrániť štátnym orgánom i orgánom územnej samosprávy, aby zasahovali do správania jednotlivca nad nevyhnutnú mieru a príliš neprimerane riadili jeho súkromný život“ (II. ÚS 94/95).

„Spolu s formálnymi a materiálnymi podmienkami čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ústavy pri obmedzovaní práva na súkromie nemožno porušiť ani podmienky prijaté na ochranu súkromia podľa medzinárodných dohovorov o ľudských právach a základných slobodách“ (II. ÚS 94/95).

„Právom na súkromie sa zaručuje ochrana hodnôt uznaných za súkromné pred verejnou mocou, fyzickými aj právnickými osobami“ (PL. ÚS 43/95).

„Ústava vo viacerých ustanoveniach dotvára jednotnú úpravu práva na súkromný život, ktorého podstatou je možnosť jednotlivca v určitej sfére spoločenských vzťahov žiť podľa svojich predstáv bez zbytočných obmedzení, príkazov a zákazov ustanovených orgánom verejnej moci“ (II. ÚS 19/97).

„Ústavná ochrana súkromia sa podľa čl. 16 ods. 1 spája s nedotknuteľnosťou osoby. Predmetom takto vytvorenej ochrany je súkromie späté s telesnou integritou a materiálnymi hodnotami súkromnej povahy“ (II. ÚS 19/97).

Námietky odporcu vyplynuli z nesprávneho pochopenia práva na súkromie ako základného ľudského práva. Odporca namietol, že materiálne hodnoty súkromnej povahy požívajú ochranu vyplývajúcu z čl. 20 ústavy ako objekt vlastníckeho vzťahu. V tomto tvrdení nevzal do úvahy tú časť právneho názoru ústavného súdu, podľa ktorého predmetom ochrany článkom 16 ods. 1 ústavy je „súkromie späté s telesnou integritou a materiálnymi hodnotami súkromnej povahy“. Predmetom takto zaručenej ústavnej ochrany v platnom právnom poriadku je napríklad telesná integrita darcu transplantátu odňatého z tela živého človeka, do ktorej možno zasiahnuť, ak sa splnia podmienky, ktoré zákonodarca ustanovil v § 46 zákona č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov. Materiálne hodnoty súkromnej povahy nemožno stotožniť s majetkom fyzických osôb. Určovanie počtu zvierat, ktoré chovateľ môže chovať, je zásahom do sféry jeho súkromného života. Ochrana práv iných, ktorá je dôvodom verejného záujmu opodstatňujúcim taký zásah do súkromia, nie je v príčinnej súvislosti s počtom zvierat, ktoré chovateľ vlastní.

Ochranu práv iných možno zabezpečiť úpravou spôsobu, ako sa chovateľ stará o svoje zvieratá. Podmienkou uloženia takých obmedzení je, aby boli v súlade s ústavou.

Nesprávne pochopenie práva na súkromie odporca prejavil aj v svojom názore: „Článok 19 ods. 2 Ústavy nezaručuje ochranu nemateriálnym hodnotám súkromnej povahy, ale zaručuje každému právo dožadovať sa ochrany pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života. Tu je ústavné právo občana koncipované ako výsostne subjektívne právo a je len na oprávnenej osobe, či a ako ho využije.“ Vyjadrenie odporcu spája čl. 19 ods. 2 ústavy s fázou aplikácie práva. Ustanovenie čl. 19 ods. 2 však neupravuje iba aplikáciu práva, ale vzťahuje sa aj na fázu tvorby práva. Ochrana poskytnutá vo fáze tvorby práva je dokonca natoľko intenzívna, že ústavou aj medzinárodnými dohovormi, ktoré majú povahu prameňa práva podľa čl. 11 ústavy, sa štátu ukladá, aby prijímal zákony, ktorými sa vytvoria podmienky umožňujúce občanovi uplatnenie práva na súkromie. Nečinnosť štátu v oblasti prijímania zákonov na ochranu práva na súkromný a rodinný život sa podľa medzinárodného štandardu uplatňovania Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd opakovane stala príčinou, ktorú Európsky súd pre ľudské práva označil za porušenie čl. 8 Dohovoru (napr. vo veci *Marckx, A*, č. 31; *Airey, A*, č. 32; *Rees, A*, č. 106).

Odporca vo svojom vyjadrení na ústnom pojednávaní výslovne potvrdil, že nariadenie obmedzuje súkromný život občanov. Súlad s čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy odôvodnil tým, že obmedzenia uložené obcou slúžia na ochranu práv a slobôd iných, a že obec ich uložila vo verejnom záujme.

Ústavný súd v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti vyslovil právny názor: „Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody“ (PL. ÚS 7/96). Verejný poriadok, sloboda pohybu a pobytu obyvateľov mestskej časti alebo ochrana životného prostredia predstavuje hodnoty, v záujme ochrany ktorých môže existovať

verejný záujem na obmedzení práva na súkromie. K ústavným garanciam základných práv a slobôd v Slovenskej republike nepatrí iba podmienka obmedziteľnosti základného práva alebo slobody v súlade s čl. 13 ods. 4 ústavy. Ďalšiu podmienku ustanovuje čl. 13 ods. 2 ústavy: „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“ Ústava v tejto norme identifikuje subjekt a formu prameňa práva obmedzujúceho základné právo alebo slobodu. Ústava nepriznáva orgánom územnej samosprávy právomoc prijať zákon. Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy.

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

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

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

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

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

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

Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy zvrchovaný demokratický a právny štát. Pri uplatnení čl. 1 ústavy sa Slovenská republika nevzdáva časti svojej zvrchovanosti v prospech obcí. Obec podľa čl. 65 ods. 1 ústavy je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Týmto svojimi právami sa obec neodlišuje od iných typov právnických osôb. Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Ani touto podmiennečne priznanou právomocou sa obec zásadne neodlišuje od všetkých ostatných právnických osôb, pretože aj iné právnické osoby môžu mať delegovanú normotvornú právomoc. Napríklad podľa § 1 ods. 2 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov: „Národná banka Slovenska je právnickou osobou so sídlom v Bratislave; nezapisuje sa do obchodného registra.“ Podľa § 1 ods. 3 tohto zákona: „Pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov v rozsahu ustanovenom týmto zákonom má Národná banka Slovenska postavenie ako ministerstvá a iné orgány štátnej správy podľa čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska vydáva opatrenia vyhlasované v Zbierke zákonov a rozhodnutia v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi.“

Právnická osoba obec má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy.

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

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

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

Mestské zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka nevydalo všeobecne záväzné nariadenie č. 4/1993 na plnenie úloh štátnej správy. Vydalo ho podľa čl. 68 ústavy nad rámec normotvornej právomoci, ktorá sa obci priznáva a upravilo ním ústavou zaručené základné právo.

Odporca proti návrhu namietol, že obec v nariadení ústavou zaručené práva neobmedzila, ale že miestne zastupiteľstvo v nich iba prevzalo právnu úpravu zákonov bližšie upravujúcich práva zakotvené v ústave.

Všeobecne záväzné nariadenie č. 4/1993 z 23. apríla 1993 sa novelizovalo všeobecne záväzným nariadením č. 1/1997 z 25. marca 1997. Novela má dva články. V prvom sa časť právomoci Miestneho úradu Petržalka zveruje starostovi Mestskej časti Bratislava - Petržalka. V druhom článku sa ustanovuje účinnosť zmenenej úpravy. Novela nariadenia sa nedotkla právneho postavenia chovateľov zvierat, ani iných osôb. Novela nadobudla

účinnosť 10. apríla 1997 (čl. II všeobecne záväzného nariadenia č. 1/1997). Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 115/1995 Z. z. bol vyhlásený v čiastke 39 Zbierky zákonov Slovenskej republiky 15. júna 1995 a účinnosť nadobudol 1. júla 1995 (§ 39 zákona č. 115/1995 Z. z.). Možnosť výkonu nevyhláseného zákona nariadením v čase pred prijatím zákona Národnou radou Slovenskej republiky vôbec neprichádza do úvahy. Neústavný stav nemožno odstrániť spätne. Nesúlad nariadenia s ústavou v skúmanom prípade nemohol zaniknúť ani vtedy, ak by zákonodarca splnomocnil orgány územnej samosprávy, aby všeobecne záväzným nariadením upravili podmienky chovu zvierat. Tým menej možno uvažovať o súlade nariadenia s ústavou v prípade, keď zákonodarca také splnomocnenie orgánom územnej samosprávy neudelil.

Predmetom všeobecne záväzného nariadenia č. 4/1993 sú pravidlá správania dvoch druhov. Prvým typom sú právne normy upravujúce regulovaný spoločenský vzťah zhodne so všeobecne záväzným právnym predpisom. Takú povahu má napr. § 2 ods. 3: „Držanie a chov zvierat, vrátane vedeckých a výskumných účelov, na území mestskej časti podlieha všeobecne platným právnym predpisom z oblasti veterinárnej a zdravotnej (hygienickej) starostlivosti a stavebným predpisom a je možné len pri splnení podmienok podľa tohto nariadenia“, § 4 ods. 1 písm. b) všeobecne záväzného nariadenia č. 4/1993: „Chovateľ má právo na náhradu škody, ktorá bola spôsobená jeho zvieratú a to podľa všeobecne platných právnych predpisov,“ alebo § 6 ods. 3: „Za škody spôsobené zvieratú zodpovedá chovateľ podľa ustanovení všeobecne platných právnych predpisov.“

V niekoľkých ďalších ustanoveniach sa všeobecne záväzným nariadením č. 4/1993 iba sumarizuje právna úprava daná všeobecne záväzným právnym predpisom. Do tejto skupiny patrí aj § 6 ods. 1: „Súvisiace právne predpisy, ktoré stanovujú podmienky chovu zvierat sú:

- Zákon SNR č. 239/1991 Zb. o veterinárnej starostlivosti,
- Zákon č. 1/55 Zb. o štátnej ochrane prírody v znení Zákona SNR č. 100/1977 Zb. a Zákona SNR č. 72/1986 Zb.,
- Zákon SNR č. 11/1992 Zb. o organizácii veterinárnej starostlivosti SR.“ Nariadenie okrem toho obsahuje ustanovenia, ktoré rovnaký spoločenský vzťah upravujú rozdielne od úpravy ustanovenej zákonom. Napríklad podľa § 7 ods. 1 zákona o chove zvierat: „Chovať alebo držať zviera možno len spôsobom ustanoveným týmto zákonom (§ 2).“

Podľa § 2 ods. 1 nariadenia: „Držať a chovať zvieratá na území mestskej časti je možné len v súlade s týmto nariadením.“ Týmto ustanovením sa vytvára príležitosť pre vznik sporu o prameň práva, podľa ktorého sa upravuje chov zvierat v mestskej časti Bratislava - Petržalka. Podľa § 12 ods. 1 zákona o chove zvierat: „Hospodárskym zvierat'om sa na účely tohto zákona rozumie zviera, ktoré sa chová a drží najmä na účely úžitkovej produkcie.“ V porovnaní so zákonom zužujúcu definíciu ustanovuje nariadenie v § 3 ods. 1, podľa ktorého: „Pod pojmom „hospodárske zvieratá“ sa rozumejú: hovädzí dobytok, ošípané, ovce, kozy, hrabavá a vodná hydina, nepárnokopytníky, králiky, kožuštinové zvieratá a včely.“ Nariadenie v takých prípadoch nie je prameňom práva. Práva a povinnosti vyplývajú z predpisov so silou zákona a existujú nezávisle od vôle obce. O ich zmene alebo zrušení môže rozhodnúť iba zákonodarca. Navrhovateľ navrhol vysloviť nesúlad celého nariadenia s ustanoveniami ústavy. Tento návrh uprednostnil pred návrhom na preskúmanie súladu s ústavou v rozsahu tej časti nariadenia č. 4/1993, ktorá má rozdielny obsah od ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov. Štruktúra nariadenia č. 4/1993 nemá dve výrazne oddelené časti, v ktorých by bolo možné identifikovať normy prevzaté zo všeobecne záväzných právnych predpisov. Pretože platnosť týchto noriem sa nezmení v prípade rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade nariadenia s ústavou, ústavný súd preskúmal navrhovateľov návrh v predloženej podobe bez toho, aby zisťoval, ktoré ustanovenia nariadenia majú povahu rešeršu platnej právnej úpravy, a ktoré ustanovujú povinnosti nad rámec zákona.

Druhý typ ustanovení nariadenia predstavujú normy, ktoré nie sú prevzaté zo zákona. V nich Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka uplatnilo originálnu normotvornú právomoc tým, že chovateľom zvierat určilo povinnosti neustanovené zákonom. Takú povahu má napr. § 3 ods. 4 druhá veta, podľa ktorej: „Držitelia zvierat sú povinní zachovať medzi uličnou čiarou a chovným objektom vzdialenosť najmenej 10 m, od obytných objektov 10 m, ak podľa miestnych podmienok sa neschvália iné vzdialenosti.“ Normotvorná právomoc obce sa vo vzťahoch upravených zákonom nemôže uplatňovať nad rámec úpravy zákona. Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka však nariadením „dotvorilo“ obmedzenia určené občanom nad rámec úpravy zákona o ochrane zvierat.

Odporca vzniesol aj námietku, podľa ktorej pôsobnosť nariadenia a zákona o ochrane zvierat sa neprekrývajú. Zákon na ochranu zvierat reguluje spoločenské vzťahy v záujme dosiahnutia ochrany zvierat pred ľudským správaním, kým nariadenie podľa názoru odporcu reguluje spoločenské vzťahy pre prípad chovu zvierat na území mestskej časti určením podmienok držania a chovu zvierat. Podľa názoru odporcu: „Analýza porovnávaných právnych predpisov dovoľuje urobiť záver, že zákon o ochrane zvierat svojím obsahom zodpovedá deklarovanému účelu zákona a napadnuté nariadenie tiež“.

Ústavný súd toto tvrdenie neprijal. Pre rozhodnutie o súlade nariadenia s ústavou nie je podstatné, aký účel majú obe úpravy. Ústavne významné je, či nariadenie obmedzuje základné práva zaručené ústavou. To namietol navrhovateľ a nepoprel ani odporca, ktorý v svojom vyjadrení potvrdil zásah do súkromia, ale odôvodnil ich verejným záujmom na ochrane práv a slobôd iných.

Odporca v tejto časti svojej argumentácie ďalej uviedol, že zákon o chove zvierat a nariadenie podobnými dikciami citovaných ustanovení sledujú rozdielne ciele, a preto nemôžu byť posudzované ako totožné. Odporca k tomu uviedol: „Konštatovaniu, že napadnuté nariadenie nepôsobí v oblasti zákona na ochranu zvierat neodporuje ani to, že oba právne predpisy operujú na niektorých miestach rovnakými pojmami (napr. chov a držba zvierat), pretože rovnaké pojmy nezasahujú do účelu právneho predpisu, ale plnia len komunikatívnu funkciu.“

Podľa čl. 1 ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“ Pri aplikácii tohto ustanovenia ústavný súd vyslovil, že: „Znakom právneho štátu je vytváranie právnej istoty tak pri prijímaní zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, ako aj pri ich uplatňovaní štátnymi orgánmi“ (II. ÚS 34/95), a ďalej, že „obsahom tohto princípu je vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď“ (I. ÚS 87/93). Vytváranie právnej istoty v tvorbe a aplikácii práva je požiadavkou, ktorá sa v právnom štáte netýka iba štátnych orgánov. Rovnakou mierou zaväzuje aj orgány územnej samosprávy v ich normotvornej a právno-aplikačnej praxi. Predpokladom rovnakého uplatňovania právnej

úpravy v nezmenených podmienkach je terminologická jednoznačnosť právnych noriem a právnych inštitútov. Požiadavku terminologickej jednoznačnosti nemožno splniť aplikáciou práva založenou na téze, podľa ktorej právne normy a v nich použité pojmy môžu byť homonymné, lebo plnia „len komunikatívnu funkciu“. Jednoznačné a navzájom presne odlišené právne pojmy sú prostriedkom nastolovania právnej istoty. Identický právny pojem nemožno interpretovať rozdielne a zároveň dodržať princíp právneho štátu. Preto ústavný súd neprijal odporcovce tvrdenie.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka nariadením nad rámec zákona obmedzilo právo na súkromie zaručené ústavou. Nariadenie vydalo na základe právomoci, ktorú si samo udelilo nad rámec normotvornej právomoci priznanej obciam podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy. Tým porušilo aj § 4 ods. 1 a 3 písm. g), m) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Zároveň porušilo aj § 29 a § 37 zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

Navrhovateľ namietol nesúlad nariadenia s ústavou od momentu účinnosti zákona o ochrane zvierat. Súlad všeobecne záväzného nariadenia orgánu územnej samosprávy s ústavou však nezávisí od prijatia zákona. Nesúlad nariadenia s ústavou vznikol v okamihu, keď obec vydala nariadenie, ktorým obmedzila základné ľudské právo zaručené ústavou. Preto ústavný súd tento argument navrhovateľa odmietol. Prijatie zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat dávalo územnej samospráve signál o prekročení právomoci, ale nezapríčiniť nesúlad nariadenia s právami zaručenými podľa Druhej hlavy ústavy. Prijatie zákona č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat nie je v príčinnej súvislosti ani s čl. 68 a 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. V tejto časti návrhu ústavný súd navrhovateľovi nevyhovelo.

Navrhovateľ ďalej namietol nesúlad nariadenia s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 druhou vetou, čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy a § 123 Občianskeho zákonníka. Odporca túto časť návrhu odmietol v podstate z rovnakých príčin, na ktoré sa odvolával pri odmietnutí navrhovateľovej námietky o nesúlade nariadenia s čl. 16 ods. 1 a 19 ods. 2 ústavy. Svoju argumentáciu rozšíril o tvrdenie, podľa ktorého „ustanovenie čl. 20 ods. 3 Ústavy je

smernicou, že vlastnícke právo nemožno chápať ako absolútne právo v zmysle svojvôle jeho uplatňovania, ale len ako absolútne právo vo vzťahu k nevlastníkom. Uplatňovanie vlastníckeho práva má Ústavou a ďalšími zákonmi ustanovené medze. A mestská časť sa nimi riadila pri úprave vzťahov napadnutým nariadením“.

Aj v tejto časti argumentácie odporca nevzal do úvahy, že súčasťou ochrany základných práv a slobôd zaručených ústavou je aj identifikácia štátneho orgánu, ktorý ako jediný orgán verejnej moci má právomoc obmedziť základné práva a slobody. Preto tvrdenie odporcu nie je ústavnoprávne relevantné. Obec všeobecne záväzným nariadením nemôže obmedziť právo zaručené čl. 20 ods. 1 ústavy, pretože obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody.

Odporca časť svojich tvrdení založil na úprave § 123 Občianskeho zákonníka. Podľa tohto ustanovenia: „Vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.“ Povinnosť, ktorú napr. v § 3 ods. 4 druhá veta nariadenia obec uložila chovateľom zvierat možno z § 123 Občianskeho zákon odvodiť len nadmerne extenzívnym výkladom, pričom z čl. 68 ústavy nemožno odvodiť normotvornú právomoc obce pre vykonanie tohto ustanovenia Občianskeho zákonníka. Občiansky zákonník, ani iný zákon neudelujú orgánom územnej samosprávy právomoc, aby takú úpravu vydali podľa čl. 71 ods. 2 ústavy. **Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka nariadením nad rámec zákona obmedzilo aj právo vlastníť majetok zaručené čl. 20 ods. 1 ústavy.**

Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy, lebo svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom. K odňatiu základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takom prípade dôjde aj v nesúlade s čl. 12 ods. 1 druhá veta ústavy.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka opatrením označeným v návrhu obmedzilo základné ľudské právo zaručené podľa čl. 20 ods. 1 ústavy spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 ústavy.

Obec uplatní svoju normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy len vtedy, keď vydá také všeobecne záväzné nariadenie, ktoré je v súlade s každým relevantným ustanovením ústavy. Preto Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Petržalka prijatím nariadenia konalo v nesúlade s čl. 68 ústavy. V nadväznosti na to nie je nariadenie v súlade s čl. 20 ods. 1, v spojení s čl. 12 ods. 1 druhou vetou a s čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy.

Vydaním nariadenia sa obmedzilo vlastníctvo občana k hospodárskym a spoločenským zvieratám nad rámec zákona v jeho právach držať a nakladať so svojím zvieratkom. **Preto nariadenie nie je v súlade ani s § 123 Občianskeho zákonníka.**

Navrhovateľ napokon namietol, že z čl. 152 ods. 4 ústavy vyplýva zásada jednotnosti právneho poriadku, podľa ktorej predpisy nižšej právnej sily musia byť v súlade so všetkými predpismi vyššej právnej sily.

Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“

Predmetom konania o tejto časti návrhu sa stalo určovanie účelu čl. 152 ods. 4 z hľadiska, či ide o interpretačné pravidlo upravujúce proces aplikácie práva, alebo či ide o ústavnú normu vzťahujúcu sa aj na proces tvorby práva.

Tvorba práva je nielen proces kreatívny, ale aj právnorealizačný. V podmienkach slovenského právneho systému je tvorba práva tak ústavou, zákonmi a inými právnymi aktmi, ako aj legislatívnymi pravidlami upravený postup normotvorných orgánov verejnej moci normatívne právne akty alebo ich časti tvoriť, meniť, dopĺňať a zrušovať.

To znamená, že **čl. 152 ods. 4 ústavy sa vzťahuje tak na oblasť realizácie práva a osobitne na aplikáciu noriem v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci ako aj na oblasť tvorby práva upravenú platným právom.** Z toho vyplýva, že postup orgánov verejnej moci pri tvorbe právnych predpisov je tiež realizáciou práva, napríklad realizáciou rokovacieho poriadku parlamentu alebo rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva, realizáciou zákona o vyhlasovaní právnych predpisov a pod.

Z uvedeného preto po druhé tiež vyplýva, **že ak je všeobecne záväzné nariadenie obce v nesúlade s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a inými článkami ústavy, je nevyhnutne v nesúlade aj s čl. 152 ods. 4, a to bez ohľadu na fakt, či nesúlad s čl. 152 ods. 4 vznikol pri výklade a uplatňovaní ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, vrátane všeobecne záväzných nariadení obce alebo vznikol pri ich tvorbe.**

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

Nález vyhlásený v Košiciach 28. októbra 1997