



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 10/01

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí dňa 27. apríla 2001 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta Levice č. 21/1998 o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice z 27. augusta 1998 s Ústavou Slovenskej republiky a zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

1. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Levice č. 21/1998 o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice z 27. augusta 1998 n i e j e v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a h) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

2. Vo zvyšnej časti sa návrhu n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol dňa 26. januára 2001 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia mesta Levice č. 21/1998 z 27. augusta 1998 o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice (ďalej len „VZN“) s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 67 prvou vetou, čl. 68 a čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a so zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Navrhovateľ v návrhu uviedol, že Mestské zastupiteľstvo mesta Levice dňa 27. augusta 1998 pod číslom 21/1998 schválilo VZN, ktorým upravilo oblasť obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice.

Týmto VZN stanovilo podmienky pre začatie podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, ktoré vykonávajú alebo majú záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území mesta, ako aj kritériá pre určenie predajného a prevádzkového času, a to s poukazom na ustanovenie § 11 ods. 3 písm. g) a § 4 ods. 3 písm. d) a h) zákona o obecnom zriadení.

VZN v ustanovení § 1 vymedzuje predmet úpravy, ktorým je obchodná a podnikateľská činnosť na území mesta Levice, t. j. podmienky začatia podnikateľskej činnosti právnických osôb, ktoré vykonávajú alebo majú záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území mesta Levice. Upravuje predajný a prevádzkový čas podnikania okrem prevádzkovej doby trhovísk.

V ustanovení § 2 ods. 4 VZN ukladá osobám, ktoré chcú podnikáť na území mesta, povinnosť požiadať o vydanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti, a to najneskôr pred začatím podnikateľskej činnosti, a zároveň predložiť k žiadosti taxatívne určené dokumenty (§ 3 ods. 2 VZN).

VZN v § 4 bode 3 ukladá podnikateľom povinnosť predložiť k žiadosti o vydanie povolenia predajného a prevádzkového času taxatívne určené dokumenty.

Mesto Levice VZN ustanovuje i ďalšie povinnosti a obmedzenia subjektom vykonávajúcou podnikateľskou činnosťou na jeho území, a to mať v mieste výkonu podnikania rozhodnutie o určení predajného a prevádzkového času a na požiadanie ho predložiť kontrolným orgánom, dodržiavať podmienky uvedené v zákone č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov a zákaz podávania alkoholických nápojov v prevádzkach, ktoré nemajú vytvorené hygienické podmienky (§ 4 ods. 4, § 6 ods. 1, 2 a 3 VZN).

VZN v ustanovení § 5 uložilo povinnosť aj osobám, ktoré nie sú oprávnené na podnikateľskú činnosť (predávajúci) v súvislosti s dočasným uzatvorením a zrušením prevádzkarne.

Zároveň ustanovuje i právne účinky nesplnenia stanovených povinností, resp. obmedzení (§ 6 ods. 4 VZN).

Navrhovateľ uvádza, že toto VZN je v nesúlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 67 prvou vetou, čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy.

Taktiež nie je v súlade s ustanoveniami § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a h) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Týmito ustanoveniami sa mesto Levice pri vydávaní uvedeného VZN neriadilo.

Navrhovateľ ďalej uviedol, že mesto Levice má podľa zákona o obecnom zriadení právne postavenie obce.

Všetka činnosť obce je viazaná platným právnym poriadkom, obec je i v normotvorbe povinná rešpektovať ústavu, zákon a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy vrátane vlastných všeobecne záväzných právnych predpisov.

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). Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5 zákona o obecnom zriadení), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach (§ 6 ods. 3 tretia veta zákona o obecnom zriadení).

Pravidlá a podmienky živnostenského podnikania a kontrolu ich dodržiavania upravuje zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „živnostenský zákon“). Rozhodovacia, riadiaca a kontrolná právomoc na úseku živnostenského podnikania patrí miestnym orgánom štátnej správy, t. j. okresným a krajským úradom, a na centrálnej úrovni Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (§ 66a živnostenského zákona).

Navrhovateľ uviedol, že subjekty územnej samosprávy nemajú normotvornú právomoc v oblasti realizácie práva podnikania zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy. Neexistuje zákonná úprava, ktorou by boli obce splnomocnené nariadeniami upravovať podmienky živnostenského podnikania a ukladať podnikateľom povinnosti, resp. obmedzenia. Ani činnosť v rámci výkonu samosprávnych funkcií spočívajúca v oprávnení povoľovať predajný a prevádzkový čas (§ 4 ods. 3 písm. h) zákona o obecnom zriadení) neoprávňuje obec upraviť vzťahy súvisiace s touto činnosťou všeobecne záväzným nariadením, najmä ju neoprávňuje stanoviť povinnosť žiadať o takéto povolenie či stanovovať náležitosti žiadosti.

Obec má právo vydávať stanoviská k zámeru a k začatiu podnikateľskej činnosti, nie je však oprávnená ukladať príslušným subjektom povinnosť takéto stanoviská si vyžiadať, resp. povinnosti na to nadväzujúce.

Obec nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov, a to ani realizáciou samosprávnych funkcií.

Právo podnikat' zaručené čl. 35 ods. 1 ústavy môže byť obmedzené len zákonom, ktorým VZN nie je.

Normotvorná právomoc podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, ako aj podľa ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení pri súčasnom rešpektovaní čl. 152 ods. 4 ústavy.

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.

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.

Ústava nepriznáva obciam normotvornú právomoc v celom rozsahu samosprávnych činností, ktoré vykonávajú podľa ustanovenia § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Normotvornú právomoc môžu uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 ústavy. Nad rámec tohoto ustanovenia môžu upraviť aj ďalšie vzťahy, ak im zákonodarca udelí výslovné splnomocnenie na normotvornú činnosť.

Mesto Levice prijatím VZN konalo nad rámec normotvornej právomoci, ktorú ústava zveruje orgánom územnej samosprávy. Prijatím nariadenia porušilo ústavou zaručené právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť a zároveň núti subjekty uplatňujúce svoje zákonné právo podnikat', aby konali niečo, čo zákon neukladá.

Z týchto dôvodov je VZN v rozpore s ústavou a uvedenými ustanoveniami zákona o obecnom zriadení.

Navrhovateľ v závere poukázal na tieto dôkazy:

- „ - Ústavu Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
- všeobecne záväzné nariadenie mesta Levice č. 21/1998 zo dňa 27. augusta 1998, účinné od 14. septembra 1998, o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice.“

V závere generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd rozhodol, že VZN nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 67 prvou vetou, čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy a s ustanoveniami § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a h) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí senátu dňa 31. januára 2001 predbežne prerokoval návrh navrhovateľa a podľa ustanovenia § 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“) ho prijal na ďalšie konanie.

Podľa ustanovenia § 29 ods. 5 zákona o ústavnom súde bolo Mestské zastupiteľstvo v Leviciach výzvou ústavného súdu z 1. februára 2001 požiadané o predloženie vyjadrenia mesta Levice k predmetnému návrhu, ako aj o ustanovenie zástupcu pre konanie na ústavnom súde.

V stanovisku mesta Levice - odporcu zo dňa 16. februára 2001, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 22. februára 2001 a ktoré podpísal primátor mesta, sa uvádza, že v súlade s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obec na plnenie samosprávnych úloh obce vydáva všeobecne záväzné nariadenia.

Ten istý zákon upravuje a demonštratívne vymedzuje samosprávne úlohy obce v § 4 ods. 3 medzi inými aj písm. d), podľa ktorého obec „usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických

a fyzických osôb, a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce“ a písm. h), podľa ktorého obec „utvára podmienky pre riadne zásobovanie obce a vykonáva nad ním dozor (povoľuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská)“.

Z uvedeného jasne vyplýva, že vydávanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti a povoľovanie predajného a prevádzkového času je samosprávnou úlohou obce, a teda vydanie všeobecne záväzného nariadenia je v súlade s § 6 zákona o obecnom zriadení a jeho vydanie je aj v súlade s čl. 68 ústavy.

Podľa odporcu je nutné zdôrazniť, že podľa čl. 67 ústavy je obci dovolené vo veciach územnej samosprávy konať samostatne a obmedzovať ju možno len zákonom. Takýto obmedzujúci zákon nie je k dispozícii, ani živnostenský zákon neobmedzuje pôsobnosť § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení.

Ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia č. 21/1998 o usmerňovaní obchodnej a podnikateľskej činnosti na území mesta Levice neobmedzujú vydanie živnostenského oprávnenia ani nepodmieňujú jeho vydanie príslušným úradom štátnej správy, tak ako to bolo počas platnosti § 17 živnostenského zákona, keď sa obec vyjadrovala k umiestneniu prevádzkarne a len na základe kladného stanoviska obce mohol živnostenský úrad povoliť príslušné právo na podnikanie.

Uvedeným nariadením mesto len vydáva pokyny pre podnikateľské subjekty, na základe ktorých môže obec zodpovedne rozhodnúť o usmerňovaní podnikateľskej činnosti a o povolení predajného a prevádzkového času na území mesta.

Aj podľa názoru navrhovateľa má obec právo vydávať stanoviská k zámeru a k začatiu podnikateľskej činnosti, ako aj oprávnenie povoľovať predajný a prevádzkový čas, nie je však oprávnená ukladať príslušným subjektom povinnosť takéto stanoviská či povolenie si vyžiadať. Ako bude obec vydávať takéto stanoviská a ako bude obec povoľovať predajný a prevádzkový čas, keď príslušné subjekty podľa názoru generálneho prokurátora nie sú povinné o takéto povolenie či stanovisko žiadať?

Pritom je zrejmá povinnosť obce vytvárať v obci také podmienky, aby boli uspokojené záujmy obyvateľov obce.

Nemáme predstavu, pokiaľ by mesto nemohlo usmerňovať podnikateľskú činnosť, ako by zabránilo napr. otvoreniu pohostinských zariadení v nevhodne umiestnených lokalitách (napr. v obytných zónach je potrebné určiť taký prevádzkový čas, aby nedochádzalo k rušeniu nočného klľudu), otvoreniu autoopravárenských a iných dielní napr. v obytných zónach, otváraní prevádzkarní poskytujúcich nevhodné služby napr. pri školských zariadeniach a pod. Všeobecne záväzné nariadenia majú spĺňať a riešiť všeobecné a abstraktné požiadavky obcí. Bez ustanovení predmetného VZN by relatívne mohol na území mesta Levice podnikateľ ktokoľvek, kdekoľvek a akokoľvek bez možnosti usmernenia obce.

Na podporu uvedeného je možné uviesť, že niektoré zákony výslovne požadujú súhlasné stanoviská obce k začatiu činnosti (napr. § 32 ods. 4 písm. k) zákona č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, § 8 ods. 3 písm. g) zákona č. 139/1998 Z. z. o omamných látkach, psychotropných látkach a prípravkoch v znení neskorších predpisov).

Na základe uvedených skutočností zastáva mesto Levice názor, že namietané VZN je prijaté v súlade s ústavou a ustanoveniami zákona o obecnom zriadení a v celom rozsahu žiada návrh navrhovateľa zamietnuť.

Navrhovateľ ani odporca netrvali na ústnom verejnom zasadnutí.

II.

Mesto Levice VZN ustanovilo nasledovné povinnosti:

- právnickej aj fyzickej osobe požiadať mesto o vydanie záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti najneskôr pred začatím činnosti prevádzkarne na území mesta;
- k žiadosti o záväzné stanovisko pripojiť:

- a) stanovisko oddelenia architektúry a životného prostredia,
- b) stanovisko ŠZÚ Levice,
- c) výpis z obchodného registra podnikateľského subjektu;
- pri žiadosti o vydanie rozhodnutia o povolení predajného a prevádzkového času predložiť:
 - a) výpis z obchodného registra príslušného obvodného súdu (právnické osoby),
 - b) živnostenský list, resp. koncesnú listinu,
 - c) rozhodnutie štátneho hygienika,
 - d) zmluvu s oprávnenou osobou na vývoz tuhého komunálneho odpadu,
 - e) list vlastníctva k nehnuteľnosti, v ktorej sa má vykonávať podnikateľská činnosť, ak je podnikateľ vlastníkom nehnuteľnosti,
 - f) platnú nájomnú zmluvu uzavretú v súlade s osobitnými právnymi predpismi, ak podnikateľ nie je vlastníkom nehnuteľnosti,
 - g) súhlas prenajímateľa bytu, ak sa má podnikateľská činnosť vykonávať v bytových priestoroch,
 - h) v prípade potreby rozhodnutie stavebného úradu o kolaudácii, resp. zmene užívania stavby;
- pri dočasnom uzavretí prevádzkarne je predávajúci povinný na mieste, kde je uvedená prevádzková doba, označiť začiatok a koniec uzavretia prevádzkarne;
- pri zrušení prevádzkarne je predávajúci povinný písomne informovať okresný úrad a mesto o tom, kde a kto je povinný vyrovnáť prípadné záväzky.

Za narušenie verejného poriadku a životného prostredia, ako aj v prípade nedodržania podmienok uvedených v bode 1, 2 a 3 (ustanovenie § 6 VZN) môže primátor mesta Levice:

- a) skrátiť podnikateľovi stanovený prevádzkový čas,
- b) na základe opodstatnených sťažností obyvateľov mesta a záporného rozhodnutia štátneho obvodného hygienika obmedziť sortiment predávaných tovarov,
- c) podať návrh na Okresný úrad Levice, odbor živnostenský a ochrany spotrebiteľa, na zrušenie živnostenského oprávnenia,

d) vypovedať nájomnú zmluvu, ak je prevádzka zriadená v priestoroch majetku mesta.

V ustanovení § 7 VZN je stanovený sankčný systém, podľa ktorého kontrolu dodržiavania tohto nariadenia vykonávajú pracovníci „Mestského úradu a Mestskej polície v Leviciach a hlavný kontrolór mesta“.

Porušenie VZN je postihnutelné podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Fyzickej osobe, ktorá sa dopúšťa priestupku proti poriadku v meste, ktorá poruší toto všeobecne záväzné nariadenie, sa uloží pokuta do výšky 1 000 Sk (v blokovom konaní 500 Sk). Právnickej osobe za tie isté porušenia primátor mesta môže uložiť pokutu do 100 000 Sk.

VZN schválilo Mestské zastupiteľstvo v Leviciach dňa 27. augusta 1998.

Toto VZN nadobudlo účinnosť dňa 14. septembra 1998.

Predmetom konania pred ústavným súdom sa stala skutočnosť, či mesto Levice prijatím VZN obmedzilo základné práva zaručené ústavou a či prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia patrí do právomoci orgánov územnej samosprávy ustanovenej v štvrtej hlave ústavy.

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

Podľa čl. 13 ods. 1 ústavy povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

Podľa čl. 67 prvej vety ústavy vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne.

Podľa čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy môže obec vydať všeobecne záväzné nariadenie.

Podľa čl. 71 ods. 2 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. Výkon štátnej správy prenesený na obec zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávnych funkcií usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov obce.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 3 písm. h) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávnych funkcií najmä utvára podmienky pre riadne zásobovanie obce a vykonáva nad ním dozor (povoľuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydá pre územie obce všeobecne záväzné nariadenie.

Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydať nariadenia len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu.

Základom námietky neústavnosti a nezákonnosti VZN je námietka o neústavnom obmedzení práva podnikat' zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy.

Právo podnikat' sa zahŕňa medzi základné práva a slobody a je chránené v piatom oddiele druhej hlavy ústavy ako jedno z hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv.

Právo podnikat' sa priznáva každej fyzickej osobe a je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa jej uváženia.

Právo podnikat' sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň sa ním zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku trhového hospodárstva.

Toto právo sa priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej čl. 55 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekonomicky orientovanej trhovej ekonomiky.“

Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže (II. ÚS 70/97).

Mesto Levice vo svojom vyjadrení k návrhu zo dňa 16. februára 2001 uviedlo, že všeobecne záväzným nariadením mesto len vydáva pokyny pre podnikateľské subjekty, na základe ktorých môže obec zodpovedne rozhodnúť o usmerňovaní podnikateľskej činnosti a o povolení predajného a prevádzkového času na území mesta.

V právnom poriadku Slovenskej republiky bol výkon práva podnikateľ obmedzený zákonom č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní do prijatia novely č. 132/1994 Z. z., ktorou sa zmenil tento zákon (živnostenský zákon) tak, že neobsahuje ustanovenia, podľa ktorých ten, kto hodlá prevádzkovať živnosť, musí k ohláseniu živnosti (pri ohlasovacej živnosti), resp. k žiadosti o koncesiu (pri koncesovanej živnosti) pripojiť doklad o súhlase obce na umiestnenie prevádzkarne v obci, pričom sa tento súhlas vyžadoval aj na vedľajšie prevádzkarne.

V súčasnosti teda povinnosti podnikateľa smerom k obci takýmto spôsobom upravené nie sú.

Na základe uvedeného ústavný súd rozhodol, že právna úprava ustanovená namietaným VZN svojím obsahom nie je v súlade s čl. 35 ods. 1 ústavy. Táto úprava nespĺňa ani formálne podmienky čl. 35 ods. 2 ústavy.

Ustanovenie § 2 VZN obmedzuje možnosti vstupu do podnikania nad rámec zákonnej úpravy a nevytvára ani právnu istotu pre presadzovanie podnikateľských zámerov.

Obec VZN upravila medze základného práva podnikateľ podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom.

Keďže obec medze základného práva podnikateľ upravila v rozpore s príkazom ústavy, konala v rozpore s čl. 13 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 35 ods. 1 ústavy.

Stanovenie medzí základného práva všeobecne záväzným nariadením spočíva v tom, že obec uložila povinnosti obmedzujúce práva podnikateľ na svojom území.

Ide o uloženie povinností, ktoré neupravuje zákon, a to napr. písomne informovať okresný úrad a mesto, predložiť stanovené doklady k určení predajného a prevádzkového času, mať v mieste výkonu podnikania rozhodnutie o určení predajného a prevádzkového času, spôsob vyrovnania záväzku po zrušení prevádzkarne a iné.

Ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach vyslovil, že ústava nepriznáva orgánom územnej správy právomoc regulovať právne vzťahy tak, že by nahrádzali svojou normotvorbou podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 ústavy zákony. Rozsah normotvornej právomoci obce je vymedzený a obmedzený predovšetkým čl. 64 ods. 2 a čl. 65 ods. 1 ústavy.

Obec ako právnická osoba (čl. 65 ods. 1 ústavy) za podmienok ustanovených zákonom sama hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

Podľa čl. 67 ústavy vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne. Povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom.

Úprava podnikania v obci nepatrí medzi veci územnej samosprávy, tak ako ich vymedzuje ustanovenie § 4 zákona o obecnom zriadení.

Keďže úprava podmienok podnikania okrem vecí uvedených v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení nepatrí medzi veci, v ktorých vykonáva samospráva svoju právomoc, nie je daná ani príčinná súvislosť medzi predmetným všeobecne záväzným nariadením s čl. 67 ústavy, a preto v tejto časti ústavný súd návrhu nevyhovel.

Podľa čl. 68 ústavy vo veciach územnej samosprávy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

Všeobecne záväzné nariadenia môže obec vydávať aj v rámci svojej územnej pôsobnosti pri výkone štátnej správy, ak je na to splnomocnená zákonom (čl. 71 ods. 2 ústavy). Takýto prenesený výkon štátnej správy riadi a kontroluje vláda, pričom podrobnosti ustanoví zákon.

Normotvorba v prenesenom výkone štátnej správy, teda v zmysle ústavnej úpravy, požaduje zákonné zmocnenie.

Pri uplatňovaní normotvornej právomoci orgány územnej samosprávy môžu ukladať povinnosť, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona. Obec ani v rámci svojej normotvornej právomoci (čl. 68 ústavy) nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákona.

Ústavný súd už vo veci sp. zn. II. ÚS 70/97 uviedol, že definíciu usmerňovania ekonomickej činnosti v obci obsiahnutú v ustanoveniach § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení nemožno subsumovať pod hospodárenie obce s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Táto sféra pôsobnosti obce nespadá do režimu čl. 65 ústavy a obec v nej môže uplatniť svoju normotvornú právomoc len na základe výslovného zákonného splnomocnenia.

Vo veciach usmernenia podnikania nebola zákonom prenesená právomoc výkonu štátnej správy na obce, a teda ani mesto Levice takúto správu svojím VZN neupravilo, čím chýba príčinná súvislosť medzi namietaným ustanovením čl. 71 ods. 2 ústavy a vyššie uvedeným všeobecne záväzným nariadením, ktorého nesúlad s ústavou navrhovateľ namieta, a preto ústavný súd v tejto časti návrhu nevyhovel.

Upraviť medze podnikania alebo ináč regulovať túto oblasť má právo podľa ústavy len Národná rada Slovenskej republiky, a to zákonom.

Mesto Levice citovaným VZN aj v rozpore s ústavou upravilo tiež sankčný systém za porušenie tohto VZN tak, že v ustanovení § 7 VZN stanovilo za porušenie tohto nariadenia fyzickou osobou možnosť uloženia pokuty do 1 000 Sk a v blokovom

konaní do 500 Sk. Právnickej osobe, ktorá poruší citované nariadenie, môže primátor mesta uložiť pokutu do 100 000 Sk.

VZN nebolo vydané vo veci územnej samosprávy v zmysle čl. 68 ústavy a preto je v nesúlade s citovaným ustanovením. Mestské zastupiteľstvo v Leviciach ustanovilo predpoklady obmedzujúce základné práva a slobody, a tým postupovalo aj v rozpore s čl. 2 ods. 3 ústavy.

Zároveň s ustanovením povinností obmedzujúcich uplatnenie práva podnikateľ porušilo aj čl. 13 ods. 1 ústavy, lebo podnikateľom uložilo povinnosti, ktoré nemali oporu v zákone ani neboli v medziach zákona. Obmedzením práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy došlo aj k porušeniu čl. 13 ods. 2 ústavy, pretože sa toto právo obmedzilo všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy, a nie zákonom.

Ústavný súd už v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 59/97 uviedol, že ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví predpoklady obmedzujúce základné práva a slobody, koná nielen nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatňuje svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 2 a 3 ústavy. Dochádza k tomu, že obec (mesto) svojím všeobecne záväzným nariadením upraví otázky, ktoré ústava dovoľuje regulovať jedine zákonom.

Keďže zákon nesplnomocnil obce upravovať podmienky podnikania, nemôže byť postup v citovanom VZN ani v príčinnej súvislosti s čl. 71 ods. 2 ústavy, podľa ktorého môže obec vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenie, a ústavný súd v tejto časti návrhu nevyhovel.

Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení demonštratívne vymedzuje pôsobnosť obce pri výkone samosprávnych funkcií.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení obec usmerňuje ekonomickú činnosť, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k užívaniu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti

právnických a fyzických osôb, a zaujíma stanoviská k zámerom ich činností, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce.

Podľa ustanovenia § 4 ods. 3 písm. h) citovaného zákona obec utvára podmienky pre riadne zásobovanie a vykonáva nad ním dozor (povoľuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).

Takto definované usmerňovanie ekonomickej činnosti v obci nemožno subsumovať pod hospodárenie obce s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Táto sféra pôsobnosti obce nespadá pod čl. 65 ústavy. Obec v nej môže uplatniť svoju normotvornú právomoc len na základe výslovného zákonného splnomocnenia.

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

Ústavný súd zistil, že mesto Levice pri vydaní VZN neupravovalo otázky samosprávy obce ani prenesenej štátnej správy, a preto konalo i v rozpore s ustanoveniami § 4 ods. 3 písm. d) a h) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Podľa čl. 132 ods. 1 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením orgánov územnej samosprávy a ústavou a zákonmi je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť.

Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou a inými zákonmi. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 132 ods. 2 ústavy rozhodnutia ústavného súdu vydané podľa ods. 1 sa vyhlasujú spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov.