



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 129/04-23

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu Lajosa Mészárosa a zo sudcov Eduarda Bárányi a Štefana Ogurčáka na neverejnom zasadnutí 12. novembra 2004 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade čl. 4 ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina z 11. mája 1998 č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení doplnkov s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky, s § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, s § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov, s § 27 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a s § 34 ods. 1 a 2 zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie čl. 4 ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina z 11. mája 1998 č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení doplnkov n i e j e v s ú l a d e s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 71

ods. 2 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky, s § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s § 34 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší).

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

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) uznesením z 9. júla 2004 č. k. I. ÚS 129/04-10 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vo veci vyslovenia nesúladu čl. 4 ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina z 11. mája 1998 č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení doplnkov (ďalej aj „nariadenie“) s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy, s § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), s § 6 ods. 5 zákona č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia“), s § 27 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) a s § 34 ods. 1 a 2 zákona č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) - (ďalej len „zákon o ovzduší“).

Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu uviedol, že všeobecne záväzné nariadenie mesta Snina č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia nadobudlo účinnosť 11. mája 1998. Jeho doplnok č. 1, ktorým bolo do nariadenia inkorporované ustanovenie čl. 4 ods. 3 tvoriace predmet tohto návrhu, nadobudol účinnosť 14. júna 2002. Mesto Snina napadnutým ustanovením nariadenia zakázalo vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla. Mesto tým podľa názoru navrhovateľa pochybilo, pretože na vydanie zákazu takouto formou nebolo oprávnené zákonom. Pôsobnosť obcí v oblasti ochrany ovzdušia a s tým súvisiacich poplatkov je preneseným výkonom štátnej správy, a preto na vydávanie všeobecne záväzného nariadenia v tejto oblasti je potrebná existencia zákonného zmocnenia.

Obec je podľa navrhovateľa oprávnená vydať všeobecne záväzné nariadenie za účelom určenia zóny s obmedzením prevádzky mobilných zdrojov [§ 34 ods. 1 písm. i) zákona o ovzduší], určenia náležitostí oznámenia spotreby palív a ďalších skutočností vyžadovaných zákonom (§ 6 ods. 5 zákona o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia), ako aj vyhlásenia záväzných častí územnoplánovacej dokumentácie (§ 27 ods. 3 stavebného zákona). Ani jedno z týchto ustanovení nedovoľuje prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia zakázať „*vytváranie nových malých zdrojov znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla*“.

Obec má na druhej strane právo i povinnosť vydávať súhlas na povoľovanie malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie, ako i určiť podmienky ich prevádzkovania [§ 34 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona o ovzduší]. Túto činnosť však musí vykonávať v rámci režimu zákona č. 71/ 1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Z toho vyplýva, že nemôže paušálne zakázať vytváranie nových malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, ale o každej žiadosti tohto druhu musí rozhodnúť individuálnym rozhodnutím. Iba týmto spôsobom možno zabezpečiť, aby žiadateľom neboli ukladané povinnosti v rozpore s platnou právnou úpravou, aby ich ľudské práva a slobody neboli obmedzované bez ohľadu na ich podstatu a zmysel, aby mohli slobodne podnikáť bez nezákonných obmedzení, ako aj aby sa mohli svojho práva zriadiť a prevádzkovať malý

zdroj znečisťovania ovzdušia domáhať na príslušnom orgáne obce a v prípade potreby aj pred súdom.

Vzhľadom na to, že napadnuté ustanovenie nariadenia bráni individuálnemu rozhodovaniu obce o povoľovaní zriadenia a užívania malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, zakazuje subjektom práva aktivity, ktoré nie sú zakázané zákonom, čím odporuje čl. 2 ods. 3 ústavy.

Napadnuté ustanovenie nariadenia podľa názoru navrhovateľa súčasne ukladá negatívnu povinnosť spôsobom odporujúcim ústave, pričom bez ohľadu na zmysel a účel práva podnikat' obmedzuje jeho výkon, čo zakladá súčasne jeho nesúlad s čl. 13 ods. 1, 2 a 4 s použitím čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy. Tým, že problematiku prenesenej štátnej správy, ktorá má byť riešená individuálnymi právnymi aktmi v rámci správneho konania, rieši paušálne prostredníctvom nariadenia bez príslušného zákonného zmocnenia, dochádza tiež k nesúladu s čl. 46 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 ústavy. Napadnuté ustanovenie nariadenia z dôvodov vyššie uvedených nie je v súlade ani so zákonnými ustanoveniami enumeratívne v texte návrhu uvedenými.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd v danej veci takto rozhodol:

„Článok 4 ods. 3 všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení doplnkov nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, ods. 2, ods. 4, čl. 35 ods. 1, ods. 2, čl. 46 ods. 1, čl. 71 ods. 2 vetou prvou ústavy, § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 6 ods. 5 zákona o poplatkoch, § 27 ods. 3 stavebného zákona a § 34 ods. 1, ods. 2 zákona o ochrane ovzdušia.“

Ústavný súd požiadal mesto Snina, aby zaujalo stanovisko k návrhu navrhovateľa a aby sa vyjadrilo k tomu, či trvá na ústnom pojednávaní v predmetnej veci.

Primátor mesta Snina svojím listom z 30. augusta 2004 sp. zn. výst. 684/946/La/04 oznámil, že *„na ústnom pojednávaní netrváme“*, k návrhu však nezaujal stanovisko.

Navrhovateľ listom zo 16. augusta 2004 č. k. GÚs 4028/03-31 oznámil ústavnému súdu, že *„v konaní vedenom pod sp. zn. I. ÚS 129/04 netrám na ústnom pojednávaní“*.

II.

Návrh bol prerokovaný podľa ustanovenia § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí senátu.

Ústavný súd z pripojených dokumentov zistil, že všeobecne záväzné nariadenie mesta Snina z 11. mája 1998 č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení doplnkov bolo prijaté zákonným spôsobom, pričom účinnosť nadobudlo 11. mája 1998. Napadnuté ustanovenie tohto nariadenia, teda čl. 4 ods. 3, bolo do nariadenia inkorporované doplnkom č. 1 dňa 31. mája 2002, pričom tento doplnok nadobudol účinnosť 14. júna 2002.

Záhlavie predmetného nariadenia a text napadnutého čl. 4 ods. 3 tohto nariadenia je nasledovný:

„Mestské zastupiteľstvo v Snine na základe § 6 zákona SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia v znení zmien a doplnkov, zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia v znení zmien a doplnkov, zákona SNR č. 311/1992 Zb. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia a zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zmien a doplnkov vydáva pre katastrálne územie mesta Snina toto

V Š E O B E C N E Z Á V Ä Z N É N A R I A D E N I E

NA OCHRANU OVZDUŠIA NA ÚZEMÍ MESTA A POPLATKOCH ZA

ZNEČISŤOVANIE OVZDUŠIA č. 43

(...)

DOPLNOK č. 1

k Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Snina č. 43/1998 na ochranu ovzdušie na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia

Zmena v:

Čl. 4

Oprávnenia mesta

Za bod č. 2) sa dopĺňa nový bod č. 3), ktorý znie:

3) Mesto Snina v zmysle platného Územného plánu sídelného útvaru Snina z roku 1985 a prijatej koncepcie tepelného hospodárstva Mesta Snina zakazuje vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla.“

III.

Vzhľadom na návrh navrhovateľa predmetom konania pred ústavným súdom bolo posúdiť súlad napadnutého ustanovenia nariadenia s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy, s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, s § 6 ods. 5 zákona o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, s § 27 ods. 3 stavebného zákona a s § 34 ods. 1 a 2 zákona o ovzduší.

Normotvornú právomoc obce ohraničujú ústava a zákony.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 ústavy a v čl. 71 ods. 2 ústavy. Tieto ustanovenia však neupravujú normotvornú právomoc obce nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

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

Zo všeobecných ustanovení, ktorými je druhá hlava ústavy upravujúca základné práva a slobody uvádzaná, do úvahy prichádzajú ustanovenia čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, tak ako sa ich správne dovoľával navrhovateľ, ako aj čl. 13 ods. 2 ústavy. Ak sa totiž v oblasti základných práv a slobôd ukladajú povinnosti, ústava v uvedených článkoch ustanovuje, že sa tak môže stať zákonom alebo len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, pritom medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Z hľadiska danej veci treba zohľadniť, ako to uvádza i navrhovateľ, aj čl. 2 ods. 3 ústavy, na základe ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Podľa § 6 ods. 2 prvej vety zákona o obecnom zriadení vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach.

V danej veci ústavný súd skúmal predovšetkým otázku, či napadnuté nariadenie bolo vydané na základe pôvodnej (originálnej) normotvornej pôsobnosti mesta, teda vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy), alebo na základe prenesenej normotvornej pôsobnosti mesta, teda na základe splnomocnenia zákonom (čl. 71 ods. 2 ústavy).

Už zo záhlavia napadnutého nariadenia a z jeho obsahu je zrejmé, že toto nariadenie mesta Snina bolo Mestským zastupiteľstvom mesta Snina prijaté na základe prenesenej normotvornej pôsobnosti mesta, teda na základe splnomocnenia zákonom podľa čl. 71 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia.

Ústavný súd už judikoval, že zverenie určitej časti štátnej správy zákonom obci ešte samo osebe nezakladá právomoc obce vydávať v tejto oblasti štátnej správy všeobecne záväzné nariadenia. K tomu je potrebné výslovné zákonné zmocnenie na vydávanie všeobecne záväzných nariadení v danej oblasti štátnej správy (III. ÚS 1/00).

Pri posúdení obsahu čl. 4 ods. 3 nariadenia ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy preskúmal, či spĺňa ústavné podmienky pre tvorbu všeobecne záväzného nariadenia, a dospel k záveru, že Mestské zastupiteľstvo mesta Snina pri vydaní predmetného „*doplňku č. 1*“ nariadenia nepostupovalo pri tvorbe napadnutého ustanovenia nariadenia ústavne predpísaným spôsobom a vybočilo z medzí prenesenej normotvornej pôsobnosti podľa čl. 72 ods. 2 ústavy, pretože zákony upravujúce danú problematiku neobsahovali a ani neobsahujú výslovné splnomocnenie pre obce, na základe ktorého by pripadal do úvahy zákaz „*vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla*“.

Z napadnutého ustanovenia nariadenia tiež vyplýva, že mesto Snina celkom evidentne ukladá aj povinnosti, resp. zákaz fyzickým a právnickým osobám v súvislosti s vytváraním nových malých zdrojov znečisťovania ovzdušia odpájaním od existujúceho centrálného zdroja tepla. Navrhovateľ preto dôvodne poukázal na porušenie čl. 13 ods. 1, 2 a 4 ústavy. Ak sa totiž - ako to už bolo uvedené - všeobecne záväzným nariadením ukladajú povinnosti, ústava v čl. 13 ods. 1 písm. a) ustanovuje, že sa tak môže stať „na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd“, pritom podľa čl. 13 ods. 2 ústavy „Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom“. V súvislosti s danou vecou treba túto ústavodarcom striktné vyslovenú požiadavku doplniť ešte jeho inou požiadavkou zakotvenou v čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorej „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ“.

Napadnutým čl. 4 ods. 3 nariadenia mesto Snina uložilo nekonkretizovaným subjektom taký zákaz, ktorý neukladá žiadny zákon a na uloženie ktorého nebolo splnomocnené žiadnym zákonom, a preto postupovalo protiústavne vo vzťahu k citovaným ustanoveniam ústavy a dostalo sa do rozporu aj s prvou vetou § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce (mesta) zakladajú povinnosti fyzických a právnických osôb, aj prenesená normotvorná pôsobnosť obce (mesta) podľa čl. 71 ods. 2 ústavy je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Uloženie zákazu, teda povinností v napadnutom ustanovení predmetného nariadenia mesta nemá oporu v žiadnom zákone v právnom poriadku Slovenskej republiky, preto v danom prípade došlo aj k porušeniu čl. 2 ods. 3 ústavy.

Podľa § 34 ods. 1 písm. d) zákona o ovzduší obec v prenesenom výkone štátnej správy vo veciach ochrany ovzdušia vydáva súhlas na povoľovanie stavieb malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie a podľa odseku 2 tohto ustanovenia obec v súhlasoch podľa odseku 1 môže určiť podmienky prevádzkovania malých zdrojov.

Článok 4 ods. 3 napadnutého nariadenia však vylučuje súhlas mesta Snina na povoľovanie stavieb malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie, pretože zakotvuje *expressis verbis* iba zákaz „*vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla*“, a tým sa dostáva do rozporu aj s uvedenými ustanoveniami zákona o ovzduší.

V petite svojho návrhu sa navrhovateľ domáhal aj toho, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že napadnuté nariadenie sa dostalo do nesúladu s čl. 35 ods. 1 a 2 a s čl. 46 ods. 1 ústavy, s § 6 ods. 5 zákona o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia a s § 27 ods. 3 stavebného zákona. Ústavný súd však tejto časti návrhu nevyhovel, pretože nezistil priamu súvislosť medzi napadnutým ustanovením nariadenia a označenými ustanoveniami ústavy a zákonov. Nad rámec uvedeného vyslovením nesúladu čl. 4 ods. 3 napadnutého nariadenia s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 71 ods. 2 prvou vetou ústavy bola v danej veci poskytnutá účinná a dostatočná ústavnoprávna ochrana.

Vzhľadom na uvedené dôvody ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

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

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

V Košiciach 12. novembra 2004