



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 45/96

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky JUDr. Anny Danielčákovej a sudcov JUDr. Júliusa Černáka a JUDr. Miloša Seemanna na verejnom zasadnutí dňa 4. februára 1997 vo veci návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 s Ústavou Slovenskej republiky, ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákonom č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov takto

r o z h o d o l :

Všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 n i e j e v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2, čl. 67 a 68 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 2 ods. 3 a čl. 4 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, ako aj s §6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a s §15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

## Odôvodnenie

Generálny prokurátor Slovenskej republiky podal 25. júla 1996 na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o súlade všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 s Ústavou Slovenskej republiky a ústavným zákonom č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len "Listina"), zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o obecnom zriadení") a zákonom č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o Bratislave").

Navrhovateľ žiada, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci rozhodol nálezom, že všeobecne záväzné nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, 2, čl. 67 a 68 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 3 a čl. 4 ods. 1 Listiny, §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení a s §15 ods. 2 písm. a) zákona o Bratislave.

Odôvodnenie návrhu generálneho prokurátora vychádza z ustanovení Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava"), najmä z čl. 67 a čl. 68, podľa ktorých obec vo veciach územnej samosprávy rozhoduje samostatne a v týchto veciach môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia. V nadväznosti na to sa navrhovateľ zaoberá zákonnou úpravou rozhodovacej právomoci obcí, pričom zdôrazňuje, že subjekty územnej samosprávy sú vo svojej rozhodovacej právomoci viazané ústavou, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj vlastnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. V tejto súvislosti konštatuje, že obce podľa §4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení rozhodujú samostatne a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou svojho majetku, a že podľa §4 ods. 3 písm. m) tohto zákona zabezpečujú verejný poriadok v obci.

Ďalej generálny prokurátor v odôvodnení svojho návrhu uvádza, že obce na plnenie svojich úloh samosprávy vydávajú všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len "nariadenia"), avšak vo veciach, v ktorých plnia úlohy štátnej správy (§ 5 zákona o obecnom zriadení), môžu vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, pričom

také nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu (§ 6 ods. 1 druhá veta tohto zákona). To sa vzťahuje aj na mestské časti Bratislavy, ktoré za podmienok ustanovených v zákone o obecnom zriadení a v zákone o Bratislave (§ 2 ods. 2 a §15 ods. 2 písm. b)) hospodária so zvereným majetkom, zverenými finančnými prostriedkami, s vlastnými finančnými zdrojmi a s vlastným majetkom získaným vlastnou činnosťou. Plnia taktiež úlohy miestnej štátnej správy, ktoré boli na ne zákonom prenesené.

Na tomto základe generálny prokurátor vyslovuje záver, že Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto vo svojom nariadení, v ktorom "uložilo povinnosť neprípustnosti žobrania a požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách" v tejto mestskej časti, prekročilo rámec svojich oprávnení, pretože "uloženie takýchto povinností možno uskutočniť iba na základe zákonného splnomocnenia alebo zákonnou formou". Všeobecne záväzné nariadenie je preto v rozpore s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, ako aj v rozpore s čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Tým, že toto nariadenie v §1 ods. 2 ustanovuje za verejné priestranstvo všetky priestranstvá v ňom uvedené, a to "bez ohľadu na charakter ich vlastníctva", nie je v súlade ani s čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého medze základných práv, v tomto prípade vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom.

Ústavný súd Slovenskej republiky podľa §39 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z. (ďalej len zákon č. 38/1993 Z. z.) požiadal starostu mestskej časti Bratislava - Staré Mesto o vyjadrenie sa k návrhu generálneho prokurátora.

Vo vyjadrení starostu mestskej časti z 26. septembra 1996 sa uvádza: "Zákon Slovenskej národnej rady číslo 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v §48 splnomocňuje obce, aby všeobecne záväzným nariadením ustanovili za priestupok proti verejnému poriadku porušenie aj iných povinností než uvedených v §47 cit. zákona, ak sa takýmto konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Na základe tohto splnomocnenia mestská časť deklarovala v §2 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia za priestupok podľa §48 cit. zákona žobranie na verejných priestranstvách.". Podľa vyjadrenia starostu pojem

"verejný poriadok" zákon nedefinuje, žobranie na verejnom priestranstve posudzuje spoločnosť ako činnosť, ktorá nie je "v poriadku", pretože nemôže riešiť osobné problémy žobrajúcich, ktorí svoju situáciu odôvodňujú väčšinou nepravdivo a vyžobrané peňažné prostriedky veľmi často sa používajú na nákup alkoholu a iných návykových látok, čo verejnosť pohoršuje.

Starosta mestskej časti ďalej uviedol, že z taxatívneho vymedzenia verejného priestranstva v §1 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia jednoznačne vyplýva, že ide o majetok verejný (obecný). Podľa neho tvrdenie generálneho prokurátora o možnom zásahu do vlastníckych práv iných právnických či fyzických osôb majú všeobecnú povahu, nedokumentuje sa ani jedným konkrétnym prípadom. Posledná veta v §1 ods. 2 všeobecne záväzného nariadenia iba predvída riešenie možných pochybností o charaktere verejného priestranstva v budúcnosti.

Na obsah tohto vyjadrenia starostu nadväzuje aj jeho doplnujúce podanie z 27. novembra 1996, ktoré sa týka tohto všeobecne záväzného nariadenia v časti upravujúcej neprípustnosť požívania alkoholických nápojov s tým, že "nejde o zákaz konania", ale o deklarovanie uvedeného priestupku.

Starosta mestskej časti preto navrhol, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil, že všeobecne záväzný nariadenie mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 o neprípustnosti žobrať a požívať alkoholické nápoje na verejných priestranstvách v tejto mestskej časti je v súlade s článkami ústavy a Listiny a s ustanoveniami zákonov uvedenými v návrhu generálneho prokurátora.

Ústavný súd z obsahu všeobecne záväzného nariadenia Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995, návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky a z vyjadrenia starostu mestskej časti k tomuto návrhu zhrnul nasledovný skutkový a právny stav vo veci:

Všeobecne záväzný nariadenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 3/1995 z 23. mája 1995 v §1 ods. 1 ustanovuje neprípustnosť žobrania a požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách v tejto časti mesta. Uvedené nariadenie v §1 ods. 2 až 4 vysvetľuje pojmy verejný priestranstvo, žobranie a požívanie alkoholických nápojov. V §2 ods. 1 tohto nariadenia sa ustanovuje, že fyzická osoba, ktorá "poruší toto nariadenie dopúšťa sa priestupku proti verejnému poriadku podľa §48 zákona č.

372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a pokiaľ nestačí dohováranie, možno jej uložiť pokutu do 1.000,-Sk a v blokovom konaní do 500,-Sk". Z obsahu takto formulovaného ustanovenia §2 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia vyplýva, že miestne zastupiteľstvo mestskej časti využilo oprávnenie vydať toto nariadenia vo veciach územnej samosprávy. Názor starostu mestskej časti v jeho vyjadrení k návrhu generálneho prokurátora, že predmetné nariadenie je len "deklarovaním priestupku proti verejnému poriadku" podľa §48 zákona o priestupkoch, nemožno akceptovať, pretože fyzickú osobu, ktorá "poruší toto nariadenie" (§ 2 ods. 1) možno stíhať a sankcionovať pokutou, a to aj blokovými pokutami uloženými mestskou políciou pri kontrole dodržiavania tohto nariadenia (§ 3). Postih za priestupok proti verejnému poriadku podľa §48 zákona o priestupkoch tak, ako je v prijatej podobe nariadenia upravený (§ 2 ods. 1) smeruje voči každej fyzickej osobe, každému občanovi republiky i cudzincovi, ak poruší toto nariadenie tým, že na verejných priestranstvách v mestskej časti sa svojím "počiňaním" snaží získať peňažné alebo iné materiálne prostriedky (§ 1 ods. 3 nariadenia) alebo tým, že požije alkoholické nápoje (za podmienok uvedených v §1 ods. 4 nariadenia).

Ústava Slovenskej republiky v čl. 68 oprávňuje obce prijímať vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia. Podľa čl. 71 ods. 2 ústavy obec pri výkone štátnej správy môže vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Tomu zodpovedá ustanovenie §6 ods. 1 druhá veta zákona o obecnom zriadení.

Prijatie všeobecne záväzného nariadenia predpokladá, že úprava konania označeného za priestupok proti verejnému poriadku podľa §48 zákona o priestupkoch bude obsahovať "porušenie aj iných povinností než uvedených v §47, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok" a bude vychádzať zo všeobecnej definície priestupku (§ 2 ods. 1 zákona o priestupkoch) ako "zavineného konania, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti" chránený zákonom.

V ustanovení §2 ods. 1 všeobecne záväzného nariadenia sa za priestupok proti verejnému poriadku podľa §48 zákona o priestupkoch považuje "porušenie tohto nariadenia", z čoho možno len dedukovať, že ide o porušenie povinnosti rešpektovať "neprípustnosť" žobrania a požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách v mestskej časti (§ 1 ods. 1 nariadenia). Takto formulovaný priestupok nemôže byť úpravou,

ktorú predpokladá §48 zákona o priestupkoch a na vydanie ktorej tento zákon splnomocňuje obce.

Ústava vo viacerých ustanoveniach garantuje jednotlivcovi ako slobodnej ľudskej bytosti také právne postavenie, v ktorom sa minimalizujú zásahy a obmedzenia štátu do jeho základných práv a slobôd, a to najmä v čl. 2 ods. 3, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a že nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá a v čl. 13 ods. 2, podľa ktorého medze týchto jeho práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom.

Žobranie "s úmyslom vyvolať súcit okoloidúcich osôb a získať od nich peňažné alebo iné materiálne prostriedky" (§ 1 ods. 3 nariadenia) samo osebe nemožno považovať za konanie, ktoré ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Nemožno preto stíhať a sankcionovať žobrajúcu osobu len na základe domnienky, že sa za vyžobrané peniaze opije a potom bude robiť výtržnosti. Rovnako s požitím alkoholických nápojov na verejnom priestranstve v mestskej časti nemožno spájať domnienky o prípadnej možnosti, že sa tým vzbudí verejný pohoršenie a pod..

To však neznamená, že sa spoločnosť nemôže brániť proti konaniu, ktoré naplní zákonom ustanovené znaky priestupku proti verejnému poriadku podľa §47 zákona o priestupkoch alebo sa brániť proti konaniu, ktoré je "porušením iných" presne definovaných povinností než uvedených v tomto ustanovení, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok (§ 48 zákona o priestupkoch). Podľa názoru starostu mestskej časti v jeho vyjadrení k návrhu žiaden zákon nedefinuje verejný poriadok. V ustanovení § 47 písm. a) až h) zákona o priestupkoch je však taxatívny výpočet konaní, ktoré sú charakteristické pre obsah pojmu verejný poriadok z aspektu záujmov spoločnosti o jeho ochranu. Ako priestupok proti verejnému poriadku sa podľa tohto ustanovenia stíha napríklad porušenie nočného klľudu, vzbudenie verejného pohoršenia, poškodenie alebo zničenie verejnoprospešného zariadenia a pod., avšak žiadnu osobu nemožno stíhať za prípadné dosiaľ nenaplnené konanie.

Žobranie alebo požívanie alkoholických nápojov na verejných priestranstvách mestskej časti samo osebe nemôže byť neprípustným, resp. zakázaným konaním, pretože to nemá základ v žiadnej zákonnej úprave a zákon o priestupkoch, i keď splnomocňuje obce na vydanie všeobecne záväzných nariadení upravujúcich priestupok proti verejnému poriadku,

neoprávňuje ich na ustanovenie povinností, ktoré by boli v rozpore so zachovaním určitého základného práva alebo slobody.

Z uvedeného vyplýva právny záver, že všeobecne záväzné nariadenie nie je v súlade s čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá, a taktiež nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Všeobecne záväzné nariadenie miestneho zastupiteľstva prekračuje rámec oprávnenia aj v tom, že vymedzenie verejných priestranstiev v mestskej časti, na ktoré sa vzťahuje neprípustnosť žobrania a požívania alkoholických nápojov, neobsahuje jednoznačnú úpravu, ktorá by vylučovala obmedzenie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam obyvateľov tejto mestskej časti a zásah do ich práva na súkromie. Z toho dôvodu uvedené nariadenie v §1 ods. 2 nie je v súlade ani s čl. 13 ods. 2 a čl. 19 ods. 2 ústavy.

Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. To sa vzťahuje aj na interpretáciu a aplikáciu ustanovenia §6 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ustanovenia § 15 ods. 2 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov. Citované ustanovenia týchto zákonov vo všeobecne záväznom nariadení, ktoré je predmetom konania, nezodpovedá direktíve čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, pretože Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava - Staré Mesto pri uplatňovaní svojej normotvornej právomoci postupovalo v rozpore s čl. 68 a 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa vyššie uvedených právnych záverov ústavného súdu aj s čl. 2 ods. 3, 13 ods. 1 a 2 a 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

Podľa čl. 132 ods.1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 je nesúlad, 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, ústavnými zákonmi, ak ide o predpisy uvedené v čl. 125

písm. c) aj s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami. 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 4. februára 1997