



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 8/97

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 26. marca 1997 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady označených ustanovení všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 3/1991 z 18. decembra 1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a so zákonom Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 3/1991 z 18. decembra 1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 7/1995 z 26. októbra 1995 a všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 7/1996

z 27. júna 1996 nie je v súlade s čl. 13 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 druhá veta, s čl. 20 ods. 1, čl. 68 v spojení s čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky, s §6 ods. 1 prvá a druhá veta zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ani s §8 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov.

2. Vo zvyšnej časti sa návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") dostal 13. februára 1997 návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len "generálny prokurátor") na začatie konania o súlade §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 3/1991 z 18. decembra 1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 7/1995 z 26. októbra 1995 a všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 7/1996 z 27. júna 1996 (ďalej len "všeobecne záväzné nariadenie v znení neskorších predpisov") s čl. 20 ods. 4, čl. 67 a čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava"), so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o obecnom zriadení") a zákonom Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o obecnej polícii").

Generálny prokurátor navrhol, aby ústavný súd vyslovil, že: "§ 10 ods. 1 písm. f), g) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z 18. 12. 1991 č. 3/1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z 26. 10. 1995 č. 7/1995 a všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z 27. 6. 1996 č. 7/1996 nie je v súlade s článkami 20 ods. 4, 67 a 68 Ústavy Slovenskej republiky a §6 ods. 1, prvá a druhá veta zákona o obecnom zriadení a §8 ods. 1 zákona o obecnej polícii.

Generálny prokurátor svoj návrh odôvodnil nasledovne: "Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy schválilo 18. 12. 1991 pod č. 3/1991 všeobecne záväzné nariadenie o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len "všeobecne záväzné nariadenie").

Ďalej 15. 11. 1995 nadobudlo účinnosť všeobecne záväzné nariadenie z 26. 10. 1995 č. 7/1995, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991 okrem iného aj o text § 10 ods. 1 písm. f).

Dňa 1. 8. 1996 nadobudlo účinnosť všeobecne záväzné nariadenie z 27. 6. 1996 č. 7/1996, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991 okrem iného aj o text § 10 ods. 1 písm. g).

Všeobecne záväzné nariadenie v znení neskorších predpisov priznáva v §10 ods. 1 písm. f), g) oprávnenie mestskej polície používať technický prostriedok na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku, a to tak, že oprávňuje mestskú políciu použiť tento prostriedok vtedy, ak dopravný prostriedok stojí na mieste, kde je to zakázané a vodič sa v blízkosti nezdržuje, ako aj vtedy, ak dopravný prostriedok stojí na mieste, kde je to zakázané nariadením hlavného mesta alebo nariadením mestskej časti a vodič sa v blízkosti nezdržuje.

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava prijalo všeobecne záväzné nariadenie na vykonanie oprávnenia vyplývajúceho preň z ustanovenia §19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, t. j. za účelom zriadenia Mestskej polície. Všeobecne záväzné nariadenia č. 7/1995 a č. 7/1996 prijalo hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava za účelom určenia rozsahu technických prostriedkov potrebných na jej činnosť.

Oprávnenie mesta na vydanie všeobecne záväzného nariadenia vyplýva z ustanovenia §15 ods. 2 písm. a) zákona o Bratislave a článku 6 Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

Z dôvodu, že zákon o Bratislave neupravuje postup pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení, podmienky a právne pravidlá, za ktorých ich možno prijímať, upravuje túto činnosť mestskej časti §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že všetka činnosť subjektov územnej samosprávy je viazaná platným právnym poriadkom, je hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava v rozhodovacej činnosti povinné rešpektovať ústavu, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, vrátane vlastných všeobecne záväzných predpisov.

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava má právne postavenie obce, ako to vyplýva zo zákona o Bratislave a zákona o obecnom zriadení.

Obec má právo prijímať všeobecne záväzné 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).

V danom prípade ide o normotvorbu obce na základe zákonného zmocnenia (§ 2 ods. 1 zákona o obecnej polícii).

V zmysle tohto zákonného ustanovenia môže obec všeobecne záväzným nariadením obecnú políciu zriadiť alebo zrušiť. Z tejto právnej úpravy vyplýva, že všetky ostatné právne skutočnosti stanovené zákonom o obecnej polícii (a teda aj rozsah oprávnení obecnej polície) sú pre obec záväzné a obec nie je zmocnená tieto skutočnosti všeobecne záväzným nariadením upravovať odlišne od dikcie uvedenej v zákone, najmä nie je oprávnená takto priznávať obecnej polícii také oprávnenia, ktoré jej nepriznáva zákon o obecnej polícii."

Podľa návrhu generálneho prokurátora hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava však tým, že do textu všeobecne záväzného nariadenia č. 3/1991 z 18. decembra 1991 doplnilo všeobecne záväzným nariadením č. 7/1995 z 26. októbra 1995 znenie textu §10 ods. 1 písm. f) a všeobecne záväzným nariadením č. 7/1996 z 27. júna 1996 i znenie textu

§ 10 ods. 1 písm. g) prekročilo rámec vecí vymedzených pre výkon samosprávy obcí ústavou, zákonom o obecnom zriadení a zákonom o obecnej polícii. Tým, že mestskej polícii umožnilo používať technický prostriedok na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku a ustanovilo aj podmienky jeho použitia, prekročilo rámec oprávnení ustanovených ústavou a zákonmi, pretože tak dalo mestskej polícii oprávnenie, ktoré nie je obsiahnuté v zákone o obecnej polícii, ako aj preto, že k poskytnutiu takéhoto oprávnenia nemalo hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava žiadne zákonné zmocnenie.

Generálny prokurátor ďalej namietal nesúlاد všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy. Nesúlاد podľa navrhovateľa spočíval v tom, že na základe napadnutej právnej úpravy sú všetky subjekty práva, ktoré sú spravidla aj vlastníckmi dopravných prostriedkov, povinné, čo aj na prechodný čas, strpieť obmedzenie svojho vlastníckeho práva, spočívajúce v obmedzení voľnej dispozície s dopravným prostriedkom po dobu použitia technického prostriedku na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku, a to bez toho, že by k tomuto obmedzeniu dochádzalo na základe zákona a za primeranú náhradu.

Generálny prokurátor napokon namietal, že všeobecne záväzné nariadenie v znení neskorších predpisov vo svojom ustanovení §10 ods. 1 písm. f) a g) je v rozpore i so zákonom o obecnej polícii, pretože poskytuje Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy širšie oprávnenia, ako vo všeobecnosti poskytuje obecnej polícii zákon o obecnej polícii a z dôvodu rozporu so zákonom o obecnej polícii odporuje tiež zákonu o obecnom zriadení.

Generálny prokurátor v návrhu uviedol, že k rozhodnutiam ústavného súdu dochádza niekedy až so značným časovým odstupom od podania návrhu, neraz až po zmene zákona, ktorý bol všeobecne záväzným nariadením obce porušený. Dosiahnutie zmeny zákona sa potom v tlači prezentuje ako výsledok odvahy obecného zastupiteľstva porušiť "zlý zákon". Porušenie zákona je v takých prípadoch občanmi hodnotené pozitívne, čo veľmi zle vplýva na právne vedomie spoločnosti.

Z tohto dôvodu navrhovateľ požiadal ústavný súd, aby podľa § 26 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. pokladal vec za naliehavú.

Ústavný súd listom z 26. februára 1997 požiadal primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy Petra Kresánka o stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a o oznámenie, či v konaní trvá na ústnom pojednávaní.

Primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v liste doručenom ústavnému súdu 17. marca 1997 zaujal stanovisko k návrhu. Na základe predložených argumentov odporca požiadal ústavný súd, aby návrhu na vyslovenie nesúladu §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov s ústavou a zákonmi nevyhovelo.

Odporca vo svojom liste vyslovil názor, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie vecí, a preto podľa §30 ods. 2 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. vyslovil súhlas s upustením od ústneho pojednávania. Súhlas s upustením od ústneho pojednávania podľa §30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. v znení zákona č. 293/1995 Z. z. udelil aj navrhovateľ listom doručeným ústavnému súdu 17. marca 1997.

II.

Všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava č. 3/1991 z 18. decembra 1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzných nariadení hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 7/1995 z 26. októbra 1995 a č. 7/1996 z 27. júna 1996 mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy priznalo v §10 ods. 1 pracovníkom mestskej polície pri plnení úloh nasledovné oprávnenie:

f) použiť technický prostriedok na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku, ak dopravný prostriedok stojí na mieste, kde je to zakázané a vodič sa v blízkosti nezdržuje,

g) použiť technický prostriedok na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku, ak dopravný prostriedok stojí na mieste, kde je to zakázané nariadením hlavného mesta alebo nariadením mestskej časti a vodič sa v blízkosti nezdržuje.

V konaní o návrhu na vyslovenie nesúladu týchto ustanovení s ústavou, zákonom o obecnom zriadení a so zákonom o obecnej polícii ústavný súd postupoval podľa nasledujúcich právnych názorov.

Slovenská republika je podľa čl. 1 ústavy právnym štátom. V právnom štáte ústava má povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený voči všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy.

Ústava upravuje normotvornú právomoc obce v čl. 68 a čl. 71 ods. 2.

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.

Výsledok normotvornej činnosti podľa čl. 68 a čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy je zdanlivo totožný, pretože orgán samosprávy vydá všeobecne záväzné nariadenie. Podstatný rozdiel je však v účele vydania všeobecne záväzného nariadenia, ako aj v právnom titule vydania všeobecne záväzného nariadenia. Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa plnia úlohy samosprávy, vydáva orgán územnej samosprávy na samosprávny účel. Všeobecne záväzné nariadenie v prípadoch, v ktorých orgány plnia úlohy štátnej správy, vydáva orgán územnej samosprávy pre potreby zabezpečenia úloh štátnej správy v regióne orgánu územnej samosprávy. Všeobecne záväzné nariadenie podľa prvej vety čl. 71 ods. 2 môže orgán územnej samosprávy vydať len ak Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len "národná rada") v zákone udelí orgánu územnej samosprávy splnomocnenie, aby na výkon štátnej správy vydala všeobecne záväzné nariadenie. Ak národná rada v splnomocnení prejaví svoju vôľu, aby orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením vykonal zákon alebo jeho časť, orgán územnej samosprávy je viazaný vôľou zákonodarcu, pretože zákon mu dovoľuje vydať všeobecne záväzné nariadenie iba v rozsahu ustanovenom národnou radou.

Normotvornú pôsobnosť podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. Normotvornú pôsobnosť 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."

Všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991 v znení neskorších predpisov Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy nevydalo na plnenie úloh štátnej správy. Vydalo ho podľa čl. 68 ústavy a podľa §4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Pre konanie o návrhu bolo relevantné ustanovenie §4 ods. 3 písm. m) tohto zákona, podľa ktorého "obec pri výkone samosprávnych funkcií, najmä zabezpečuje verejný poriadok v obci".

Odporca v stanovisku uviedol, že zákon o obecnom zriadení v §4 ods. 3 písm. m) subsumuje verejný poriadok v obci pod samosprávne funkcie obce, preto nemôže ísť o veci, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy a mohla by vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach podľa druhej vety §6 ods. 1, ako to tvrdí generálny prokurátor. Pri výkone samosprávy v obci vydáva obec všeobecne záväzné nariadenia iba podľa prvej vety §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom vo veciach verejného poriadku v obci sa riadi iba prvou časťou prvej vety pred čiarkou ("Na plnenie úloh samosprávy obce,").

Ústavný súd toto tvrdenie neprijal.

Podľa §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 (ďalej len "nariadenie"). Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu."

Nielen ústavu, ale aj zákony a ich jednotlivé ustanovenia možno v súlade s princípmi právneho štátu uplatňovať len v kontexte celej právnej úpravy. Odporca svoju argumentáciu založil na opačnom postupe. Z právnej normy vytrhol jej časť a bez ohľadu na ďalšie podmienky v nej uvedené ju uplatnil.

Ak obec vydá všeobecne záväzné nariadenie, musí rešpektovať nielen prvú vetu §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ako to namietol odporca. Obec pri vydaní všeobecne záväzného nariadenia musí dodržať aj ďalšie podmienky. V súlade s druhou vetou §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení musí dbať predovšetkým na to, aby všeobecne záväzné nariadenie obce neodporovalo ústave, ani zákonu. Uplatnenie §6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení iným spôsobom, napríklad tak, ako uviedol odporca, nie je v súlade s čl. 1 ústavy, podľa ktorej Slovenská republika je právnym štátom. **Preto §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov nie je v súlade s normotvornou právomocou orgánu územnej samosprávy podľa čl. 68 v spojení s čl. 65 ústavy, ani s §6 ods. 1 prvá a druhá veta zákona o obecnom zriadení.**

Navrhovateľ namietol, že hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava prijalo všeobecne záväzné nariadenie na vykonanie oprávnenia priznaného podľa §19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, ktoré umožňuje obci všeobecne záväzným nariadením políciu len zriadiť alebo zrušiť.

Odporca uviedol, že zákon o obecnom zriadení v §19 ods. 1 dáva obci právo určiť rozsah technických prostriedkov potrebných na činnosť obecnej polície. Preto neobstojí tvrdenie generálneho prokurátora, že obec môže všeobecne záväzným nariadením obecnú políciu iba zriadiť alebo zrušiť. Irelevantné je aj tvrdenie generálneho prokurátora o tom, že obec najmä nie je oprávnená priznávať obecnej polícii také oprávnenia, ktoré jej nepriznáva zákon o obecnej polícii, pretože technický prostriedok nemožno subsumovať pod pojem oprávnenie. Technický prostriedok na zabránenie odjazdu vozidla nie je síce uvedený ani vo výpočte donucovacích prostriedkov v §13 ods. 1 zákona o obecnej polícii, preto tento zákon sám neumožňuje pojem "technické prostriedky" presne definovať, ani ho subsumovať pod

niektorý širší pojem. Možno si však, podľa názoru odporcu, vypomôcť zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o Policajnom zbore"), ktorý v §50 ods. 1 písm. f) subsumuje technické prostriedky na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku jednoznačne pod širší pojem "Donucovacie prostriedky", teda nie pod oprávnenia uvedené v §17 až 33.

Ústavný súd ani toto tvrdenie odporcu neprijal.

Podľa §19 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov: "Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť ako svoj poriadkový útvar obecnú políciu a určiť jej organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov potrebných na jej činnosť."

Zákonodarca udelil orgánom územnej samosprávy širšie splnomocnenie, ako uviedol navrhovateľ, ale nie také široké, ako namietol odporca. V časti splnomocnenia §19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení sa obecnému zastupiteľstvu nepriznáva oprávnenie určiť rozsah akýchkoľvek technických prostriedkov potrebných na činnosť obecnej polície. Splnomocnenie podľa § 19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení je identické s §4 zákona o obecnej polícii. Podľa §4 zákona o obecnej polícii: "Organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov obecnej polície určuje obecné zastupiteľstvo s prihliadnutím na rozsah jej úloh."

Odporca k návrhu uviedol aj to, že zákon o obecnej polícii v §27 ods. 1 nezakazuje, aby si obec určila rozsah technických prostriedkov v zmysle §19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení širšie, ako ich vypočítava zákon o obecnej polícii v §13 ods. 1, ani obci neukladá, aby určený rozsah technických prostriedkov zosúladiť so zákonom o obecnej polícii. Toto prechodné ustanovenie zákona o obecnej polícii ukladá obciam, ktoré zriadili obecnú políciu do nadobudnutia účinnosti tohoto zákona iba to, aby upravili v súlade s ním úlohy, oprávnenia a povinnosti obecnej polície. Zároveň zákon o obecnej polícii vymedzuje pojem "úlohy" v §3, pojem "oprávnenia" v §8 až 12 a pojem "povinnosti" v §7 a 17. Preto mestské zastupiteľstvo pri hlasovaní zastávalo názor, že technické prostriedky nemožno subsumovať

ani pod jeden z týchto pojmov, preto obec nie je povinná rozsah určenia technických prostriedkov zosúladiť so zákonom o obecnej polícii. Naopak, obec má v zmysle §19 ods. 1 zákona o obecnom zriadení právo sama určiť rozsah technických prostriedkov potrebných na činnosť obecnej polície.

Ústavný súd v konaní konštatoval, že zákonom o obecnej polícii sa taxatívne vymedzujú oprávnenia obecnej polície. Taxatívne sa vymedzujú aj donucovacie prostriedky, ktoré obecná polícia môže použiť pri plnení svojich úloh. Donucovacími prostriedkami podľa §13 ods. 1 zákona o obecnej polícii sú:

- "a) hmaty, chvaty, údery a kopy sebaobrany,
- b) slzotvorné prostriedky,
- c) obušok,
- d) putá,
- e) služobný pes."

Odporca tiež namietol, že podľa §50 ods. 1 písm. f) zákona sa technické prostriedky na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku subsumujú pod širší pojem "donucovacie prostriedky".

Ústavný súd túto námietku odmietol prijať za právny základ pre analogickú aplikáciu práva, rozširujúcu oprávnenia obecnej polície.

Podľa §2 ods. 1 zákona o obecnej polícii: "Obecná polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce."

Podľa poslednej vety §19 ods. 2 zákona o obecnom zriadení: "Náčelník obecnej polície zodpovedá za svoju činnosť starostovi."

Podľa §1 ods. 1 zákona o Policajnom zbore: "Policajný zbor je ozbrojeným bezpečnostným zborom, ktorý plní úlohy vo veciach vnútorného poriadku a bezpečnosti."

Podľa §1 ods. 2 zákona o Policajnom zbore: "Činnosť Policajného zboru kontroluje Národná rada Slovenskej republiky a vláda."

Policajný zbor je štátny orgán, obecna polícia je poriadkovým útvarom právnickej osoby. Z tohto zásadného rozdielu medzi policajným zborom a obecnou políciou vyplýva rozdiel v právomociach oboch subjektov. Bez výslovného splnomocnenia v zákone obec ako právnická osoba nemôže vlastným rozhodnutím prevziať úlohy štátnej správy, ani svojmu poriadkovému útvaru zveriť oprávnenia, ktoré sa podľa zákona priznávajú štátnym subjektom.

Zákon o Policajnom zbore, zákon o obecnej polícii, ani zákon o obecnom zriadení nespĺnomocňuje obec, aby na plnenie úloh samosprávy podľa §4 ods. 3 písm. m) zákona o obecnom zriadení umožnila obecnej polícii používať tie technické prostriedky, ktoré podľa zákona o Policajnom zbore môže používať policajný zbor.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Bratislavy vo všeobecne záväznom nariadení bez zákonného splnomocnenia umožnilo Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy použiť sankčné opatrenie, ktoré obecnej polícii podľa platných zákonov nenáleží. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky tým, že všeobecne záväzným nariadením č. 7/1995 novelizovalo všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991 tak, že článkom I bod 6 priznalo Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy oprávnenie použiť technický prostriedok na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku, konalo nad rámec čl. 68 v spojení s čl. 65 ústavy. **Preto ustanovenie §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov nie je v súlade s §8 ods. 1 zákona o obecnej polícii.**

Navrhovateľ ďalej namietol nesúlady čl. I bod 6 všeobecne záväzného nariadenia č. 7/1995, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991, ako aj čl. I

všeobecne záväzného nariadenia č. 7/1996, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie č. 3/1991 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 7/1995 s čl. 20 ods. 4 ústavy.

Odporca sa k tejto námietke nevyjadril.

Ústavný súd v konaní konštatoval, že podľa čl. 20 ods. 4 ústavy: "Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu."

Vlastník je oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. Použitím technického prostriedku na zabránenie odjazdu dopravného prostriedku sa vlastníkovi proti jeho vôli znemožňuje užívanie jeho majetku. Pri vyvlastnení dôjde k zmene osoby vlastníka. Pri obmedzení vlastníctva nedôjde k zmene osoby vlastníka. Dôjde len k zásahu do rozsahu oprávnení vyplývajúcich z obsahu ústavou zaručeného práva vlastníť majetok. Opatrenie mestskej polície podľa §10 ods. 1 písm. g) všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov má povahu zásahu do vlastníckeho práva, ktoré sa zaručuje podľa čl. 20 ústavy. Ochranou vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy sa vlastníkovi zaručuje, že ak vo verejnom záujme je vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie jeho vlastníckeho práva, taký zásah do vlastníctva je v súlade s ústavou, len ak sa uskutoční na základe zákona a za primeranú náhradu. Európsky súd pre ľudské práva pri uplatnení Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyslovil, že vyvlastnenie vo verejnom záujme bez toho, aby sa vyplátilo odškodné, možno ospravedlniť iba za výnimočných okolností. Vyvlastnenie bez primeranej náhrady spravidla predstavuje neprimeraný nežiadúci zásah, ktorý nie je v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 (James and Others, séria A, č. 98, s. 36).

Ústavný súd nekvalifikoval okolnosti uvedené v návrhu ako výnimočné. Obmedzenie vlastníckeho práva namietnuté v návrhu by sa malo uskutočniť za primeranú náhradu, lebo túto podmienku ochrany vlastníctva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy nemožno odpustiť pri vyvlastnení, ako aj pri nútenom obmedzení vlastníckeho práva. Poskytnutie náhrady za

nútené obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré sa ukladá vlastníkovi ako postih za jeho protiprávne správanie však nie je v súlade s čl. 20 ods. 3 ústavy, ktorý ustanovuje: "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."

Povinnosť, ktorá sa ukladá ako dôsledok protiprávneho správania vlastníka a vlastníkovi sa ňou ukladá nútené obmedzenie jeho práv vyplývajúcich z práva vlastníť majetok, nemá povahu obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy: "Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje." Týmto ustanovením sa zaručuje širšia ochrana vlastníctva, než podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Obmedzenie vlastníctva, ktoré namietol navrhovateľ, nepredstavuje zásah do ochrany vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy. Má povahu obmedzenia práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd v predchádzajúcom konaní o čl. 20 ods. 1 ústavy vyslovil právny názor, podľa ktorého: "Ústava Slovenskej republiky v čl. 20 ods. 1 nestanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva. Určuje však rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom stanovený obsah svojho vlastníckeho práva." (PL. ÚS 38/95). Tento názor bol právne relevantný aj pre rozhodnutie o navrhovateľovej námietke rovnako ako ďalší právny názor, v ktorom ústavný súd vyslovil: "Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy sa nevyžaduje iba rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov druhovo rovnakej veci. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy sa vyžaduje «rovnaký zákonný obsah» vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. To znamená, že ústavou sa neustanovuje iba podmienka rovnosti práv vlastníkov z hľadiska obsahu ich práv, ale ustanovuje sa aj forma, ktorou sa vytvorí rovnosť obsahu vlastníckeho práva. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy sa vyžaduje «rovnaký zákonný obsah», teda taký obsah, ktorý je vymedzený zákonom." (PL. ÚS 7/96).

Ústavný súd v predchádzajúcom konaní vyslovil aj tretí právny názor relevantný pre konanie o návrhu. Podľa tohto právneho názoru: "Orgán územnej samosprávy je oprávnený ukladať všeobecne záväzným nariadením povinnosti osobám, avšak len pri zachovaní ich základných práv a slobôd a len za podmienok ustanovených ústavou a zákonom." (II. ÚS 94/95). Ústavný súd napokon vyslovil aj to, že "Ústava Slovenskej republiky obsahuje ustanovenia, ktoré implikovane zahŕňajú zámer ústavodarcu zaručiť zvýšenú ochranu zvlášť dôležitým spoločenským vzťahom." (PL. ÚS 7/96). Tento zámer ústavodarcu sa prejavuje najmä v zárukách, ktorými sa zabezpečujú základné práva a slobody.

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

Ústava tým zaručuje zvýšenú ochranu základných práv a slobôd ustanovených v Druhej hlave. Práva a slobody zaručené podľa ústavy sa chránia pozitívnym záväzkom Slovenskej republiky. Základné práva a slobody podľa čl. 93 ods. 3 ústavy nemôžu byť predmetom referenda. Orgány výkonnej moci nesmú svojimi všeobecne záväznými právnymi predpismi obmedziť základné práva a slobody určením povinností, ani akokoľvek inak. Obec je právnickou osobou, ktorej ústava nedovoľuje obmedziť základné práva a slobody. 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. 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. Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy 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 Mestské zastupiteľstvo

hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy prijatím časti všeobecne záväzného nariadenia označenej v návrhu konalo v nesúlade s čl. 68 ústavy. **V nadväznosti na to nie je §10 ods. 1 písm. f) a g) všeobecne záväzného nariadenia v znení neskorších predpisov 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.**

Navrhovateľ namietol aj nesúlad všeobecne záväzného nariadenia s čl. 67 ústavy. Podľa čl. 67: "Vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne; povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom. Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendum alebo prostredníctvom orgánov obce." Podľa čl. 67 ústavy sa zaručuje, že štát nemôže zasiahnuť do činnosti obce vo veciach samosprávy vo väčšej miere, než ustanovuje ústava. Citované ustanovenie nesúvisí s normotvornou činnosťou orgánu územnej samosprávy. **Preto v tomto prípade navrhovateľ neopodstatnene namietol nesúlad všeobecne záväzného nariadenia s čl. 67 ústavy.**

Podľa čl. 132 ods. 1 ústavy, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 písm. c), aj s 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 a vyhlasujú spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov."

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

V Košiciach 26. marca 1997