



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/04-55

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 23. februára 2006 v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészáros a Štefana Ogurčáka o návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky prof. JUDr. K. T., DrSc., na začatie konania o súlade časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky takto

### **r o z h o d o l :**

Ustanovenie časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami ...“, n i e j e v súlade s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

### **O d ô v o d n e n i e :**

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. novembra 2004 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky ďalej len „navrhovateľ“), zastúpenej poslankyňou Národnej rady Slovenskej republiky prof. JUDr. K. T., DrSc., na začatie konania o súlade časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 515/2003 Z. z.“) s čl. 71 ods. 2 druhou vetou a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Ústavný súd preskúmal návrh na začatie konania a dospel k záveru, že spĺňa všetky ústavou a zákonom 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“) ustanovené predpoklady na jeho prijatie na ďalšie konanie, a preto ho 30. novembra 2004 prijal na ďalšie konanie.

Navrhovateľ svoj návrh odôvodnil takto:

«A.

*Čl. 71 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky znie:*

*„Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda.“*

*§ 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov znie:*

*„Smernice a iné organizačné akty (ďalej len smernica), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný miestnymi orgánmi štátnej správy, obcami a vyššími územnými celkami, sa vyhlasujú uverejnením vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.“*

*Podľa názoru navrhovateľa uvedené zákonné ustanovenie:*

*a) upravuje spôsob vyhlasovania normatívnych správnych aktov - smerníc a iných organizačných aktov - a to uverejnením oznámenia o ich vydaní vo Vestníku vlády Slovenskej republiky,*

b) deklaruje právnu silu normatívneho správneho aktu ministerstva alebo ústredného orgánu štátnej správy riadiť výkon štátnej správy uskutočňovaný miestnymi orgánmi štátnej správy,

c) dáva normatívne správne akty ministerstva alebo ústredného orgánu štátnej správy (smernici) právnu silu riadiaceho aktu vo vzťahu k prenesenému výkonu štátnej správy, ktorý uskutočňuje obec alebo vyšší územný celok, keď uvádza, že ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný... obcami a vyššími územnými celkami.

Vzniká otázka, či ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy sú vôbec kompetentné riadiť svojimi smernicami prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky? Vychádzajúc z článku 71 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky, ktorá ustanovuje že „... výkon štátnej správy prenesený na obec alebo vyšší územný celok zákonom riadi vláda...“, možno dospieť k jednoznačnému záveru, že Ústava Slovenskej republiky kompetenciu na riadenie preneseného výkonu štátnej správy jednoznačne priznala vláde Slovenskej republiky. Z uvedeného vypláva, že riadiace normatívne správne akty musia mať silu vládneho nariadenia publikovaného v Zbierke zákonov a nie právnu silu smernice ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy, ktorej vydanie je iba oznámené vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

Uvedeným konštatovaním sa však nič nemení na skutočnosti, že smernice (ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy) môžu bližšie upravovať iba podrobnosti stanovené v zákone alebo v riadiacom akte vlády adresovanom obciam a vyšším územným celkom pri prenesenom výkone štátnej správy.

Treba zdôrazniť, že oprávnenie ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy vydávať riadiace smernice, resp. smernicami riadiť výkon štátnej správy, t. j. prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky nemožno dôvodiť ani z článku 123 Ústavy Slovenskej republiky. Článok 123 totiž zakotvuje normotvornú kompetenciu všetkých orgánov štátnej správy na základe zákonného zmocnenia a v jeho medziach vydávať všeobecné záväzné právne predpisy. Samozrejme zákonné splnomocnenie, na ktoré sa odvoláva článok 123 Ústavy Slovenskej republiky musí byť taktiež v súlade s ústavou ako aj zákonom a nemôže splnomocniť orgán štátnej správy na takú aktivitu,

na akú už Ústava Slovenskej republiky splnomocnila vrcholný orgán výkonnej moci, t. j. vládu.

*Súladnosť § 6 ods. 1 citovaného zákona s Ústavou Slovenskej republiky nemožno vyargumentovať ani konštrukciou delegovanej kompetencie. Delegácia kompetencie je podľa vedy správneho práva výnimočným javom zmeniteľnosti kompetencie orgánov štátnej správy. Delegácia kompetencie znamená právo vyšších orgánov štátnej správy zveriť časť svojej kompetencie nižším (podriadeným) orgánom. Keďže ústavou a to článkom 71 ods. 2 druhou vetou riadiace oprávnenia, k výkonu štátnej správy zákonom prenesenej na obce a na vyššie územné celky, sú dané vláde a teda iba ona by mohla (teoreticky) časť svojej kompetencie zveriť podriadeným orgánom. V prípade ústavou stanovenej kompetencie je to však veľmi diskutabilné a podľa názoru predkladateľa nemožné. V danom prípade jednoznačne nemôže ísť o delegáciu kompetencie.*

*Na základe doposiaľ uvedeného navrhovateľ jednoznačne dospel k záveru, že § 6 ods. 1 v časti... „obcami a vyššími územnými celkami...“ je v rozpore s článkom 71 odsek 2 druhá veta.*

#### B.

*Formou právneho štátu je ústavný štát, v ktorom ústava je právnou normou s najvyššou právnou silou. V právnom štáte musí byť systematické usporiadanie právnych noriem a musí platiť, že právna norma nižšej právnej sily nemôže odporovať právnej norme vyššej právnej sily. A keďže ústavu tvoria právne normy s najvyššou právnou silou, potom všetky ostatné právne normy musia byť v zhode s ústavou.*

*V predchádzajúcej časti (A) navrhovateľ ponúkol argumentáciu nesúladnosti § 6 odsek 1 zákona č. 515/2003 Z. z. s čl. 71 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky. Podľa názoru navrhovateľa nesúladnosť zákona s ústavou - v zmysle všeobecne prijatého názoru - sa prieči základnému znaku právneho štátu a to jeho ústavnosti. Preto spomínaný § 6 odsek 1 je nesúladný aj s čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky, ktorý znie: „Slovenská republika je zvrchovaný demokratický a právny štát.»*

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie ústavný súd vyzval navrhovateľa, Národnú radu Slovenskej republiky a vládu Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka podľa § 37 ods. 2 zákona o ústavnom súde, aby sa vyjadrili, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo

ústne pojednávanie, a Národnú radu Slovenskej republiky a vládu Slovenskej republiky aj na vyjadrenie k návrhu.

Národná rada Slovenskej republiky ako svoje stanovisko k návrhu uviedla, „že po formálnej stránke Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon v súlade s ustanovenou potrebnou väčšinou poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a zákon bol podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a bol vyhlásený v Zbierke zákonov SR. Národná rada Slovenskej republiky je presvedčená, že prijatý zákon je v súlade s Ústavou SR a právnym poriadkom SR. Je však na Ústavnom súde SR, aby v súvislosti s podanými návrhmi posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení.“. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky zaslal ústavnému súdu ako súčasť stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky vládny návrh zákona č. 515/2003 Z. z. a diskusiu k vládnemu návrhu zákona č. 515/2003 Z. z. pléna Národnej rady Slovenskej republiky. Súčasne oznámil, že Národná rada Slovenskej republiky na ústnom pojednávaní netrvá.

V dôvodovej správe k vládnemu návrhu zákona č. 515/2003 Z. z. je v § 6 uvedené: „Ústredným orgánom štátnej správy sa ukladá povinnosť uverejňovať vo Vestníku vlády Slovenskej republiky smernice a ďalšie organizačné akty, ktorými riadia výkon miestnej štátnej správy, ako aj výkon štátnej správy zákonom prenesený na obce alebo na samosprávne kraje. Tieto vnútorné predpisy sa budú uverejňovať v spomenutom vestníku len oznámením o ich vydaní; náležitosti oznámenia sa ustanovujú taxatívnym spôsobom. Uverejnenie oznámenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky je podmienkou platnosti a účinnosti uvedených vnútorných predpisov.“.

V diskusii o vládnom návrhu zákona č. 515/2003 Z. z. sa o § 6 ods. 1 nediskutovalo.

Podpredseda vlády Slovenskej republiky a minister spravodlivosti Slovenskej republiky ako zástupca vlády Slovenskej republiky, ktorá je v konaní o súlade vedľajším účastníkom, doručil ústavnému súdu toto stanovisko:

«1. Navrhovateľ namieta nesúladsť § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských

úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) v časti „obcami a vyššími územnými celkami“ s čl. 71 ods. 2 druhá veta a čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Podľa § 6 ods. 1 zákona, smernice a iné organizačné akty, ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný miestnymi orgánmi štátnej správy, obcami a vyššími územnými celkami, sa vyhlasujú vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.

Podľa čl. 71 ods. 2 druhá veta ústavy, výkon štátnej správy prenesený na obec alebo vyšší územný celok riadi a kontroluje vláda.

2. Podstatou tvrdení navrhovateľa o nesúlade predmetných ustanovení je, že ústava pripúšťa riadenie výkonu štátnej správy preneseného na obec a VÚC výlučne vo forme nariadení vlády. Zároveň navrhovateľ dôvodí, že v danom prípade nie je prípustná ani tzv. delegácia kompetencie, ktorou by vláda právomoc riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej správy zverila ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy.

Domnievame sa, že s prihliadnutím na špecifickú povahu a potreby procesu, ktorý ústava označuje ako riadenie preneseného výkonu štátnej správy, nie je téza o nariadeniach vlády ako jedinom prípustnom spôsobe realizácie tohto procesu udržateľná už z praktického hľadiska. Riadenie výkonu miestnej štátnej správy formou nariadení vlády by totiž nevyhnutne znamenalo neúnosnú redukciu jeho efektivity a účelnosti. Odhliadnuc od uvedeného máme za to, že táto téza nenachádza oporu ani v texte a systematike ústavy.

3. Navrhovateľ sa v argumentácii obmedzuje na čl. 71 ods. 2 druhú vetu ústavy a jeho gramatický výklad. Konštantnou interpretačnou technikou Ústavného súdu SR je ale systematický výklad, t. j. výklad, ktorý predmetné ustanovenia ústavy uchopuje v ich vzájomnej právnej a vecnej súvislosti. Aplikujúc túto metódu na nastolený problém je možné dospieť k záveru, že čl. 71 umožňuje zákonodarcovi (i) preniesť výkon určitých úloh miestnej štátnej správy na entity územnej samosprávy (ods. 1), a zároveň (ii) zákonom určiť podrobnosti spôsobu, akým vláda bude realizovať právomoc riadenia a kontroly takto preneseného výkonu miestnej štátnej správy (ods. 2 tretia veta).

Systematický výklad je zároveň nevyhnutné uplatniť aj vo vzťahu k predmetnej zákonnej úprave. Napadnuté ustanovenie podľa našej mienky nie je ustanovením, ktoré by vláde „odnímalo“ ústavou zverenú právomoc riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej

*správy, ale ustanovením, ktoré upravuje podrobnosti týkajúce sa formy a publikačných náležitostí aktov vydávaných za účelom takéhoto riadenia. Inými slovami, vyslovením nesúladu označených ustanovení by nenastala situácia, v ktorej by prenesený výkon štátnej správy prostredníctvom nariadení vlády riadila vláda ako zbor, ale situácia, v ktorej by absentovala zákonná úprava formy riadiacich aktov.*

*Uvedený záver sa opiera o náš názor, že právomoc riadiť prenesený výkon miestnej štátnej správy zveruje ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy okrem iných aj ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej správe“), v zmysle ktorého ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy sa podieľajú na tvorbe jednotnej štátnej politiky v jednotlivých oblastiach, vykonávajú v rozsahu svojej pôsobnosti štátnu správu a plnia ďalšie úlohy ustanovené v ústavných zákonoch, zákonoch a iných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Napadnuté ustanovenie je „len“ zákonnou úpravou podrobností formy, akou ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy realizujú právomoc, ktorú im zákonodarca zveril v iných všeobecne záväzných právnych predpisoch.*

*S prihliadnutím na fakt, že v zmysle § 39 ods. 1 zákona o štátnej správe činnosť ministerstiev prostredníctvom ministrov a činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda sa domnievame, že zákonná úprava, ktorá umožňuje ingerenciu ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy do riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej správy nie je v nesúlade s ústavnou úpravou, ktorá - zverujúc podrobnosti do pôsobnosti zákonodarcu - vo všeobecnosti poveruje riadením a kontrolou preneseného výkonu miestnej štátnej správy vládu. Tak ako všetky ostatné činnosti orgánov ústrednej štátnej správy, aj riadenie preneseného výkonu miestnej štátnej správy ministerstvami a ústrednými orgánmi štátnej správy totiž riadi, koordinuje a kontroluje vláda.*

*Bez ohľadu na uvedené pritom platí, že rozhodnutie navrhovateľa obmedziť sa na tvrdenie o nesúlade § 6 ods. 1 zákona s čl. 71 ods. 2 druhá veta ústavy znehodnocuje ústavnoprávnu relevanciu jeho argumentov. Napadnuté ustanovenie totiž nie je, tak ako to uvádza navrhovateľ, originálnym delegačným ustanovením priznávajúcim orgánom ústrednej štátnej správy právomoc, ktorá ide nad rámec toho, čo im zverujú iné všeobecne*

*záväzné právne predpisy. Je naopak ustanovením, ktorým zákonodarca na základe ústavného zmocnenia v čl. 71 ods. 2 tretia veta ústavy upravuje podrobnosti spôsobu riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej správy.*

*4. Z uvedených dôvodov navrhujeme, aby ústavný súd návrhu navrhovateľa nevyhovel.».*

Vláda Slovenskej republiky, zastúpená podpredsedom vlády Slovenskej republiky a ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky, netrvala na ústnom pojednávaní.

Navrhovateľ na ústnom pojednávaní trval.

Ústne pojednávanie sa uskutočnilo 19. januára 2006. Neúčast' Národnej rady Slovenskej republiky na ňom ospravedlnil jej predseda; nezúčastnil sa na ňom ani zástupca vlády Slovenskej republiky.

Zástupkyňa navrhovateľa, poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky prof. JUDr. K. T., DrSc., na ústnom pojednávaní zotrvala na argumentácii podaného návrhu, ako aj na návrhu na rozhodnutie vo veci samej. K stanovisku vlády Slovenskej republiky, ktoré jej bolo zaslané 18. novembra a ktoré prevzala 21. novembra 2005, doručila 2. februára 2006 toto vyjadrenie:

«A

*Pod bodom 2 zástupca vlády uvádza, že podstatou tvrdení navrhovateľa je, že „... ústava pripúšťa riadenie výkonu štátnej správy preneseného na obec a VÚC výlučne vo forme nariadení vlády... a že v danom prípade nie je prípustná ani tzv. delegácia kompetencie...“*

*Zástupca vlády deformuje stanovisko navrhovateľa. Navrhovateľ nikdy netvrdil, že nie je prípustná delegácia kompetencie, ale tvrdí, že vláda takúto delegáciu kompetencie neuskutočnila. Dokonca na str. 3 Návrhu skupiny poslancov sa uvádza, že: „... Keďže ústavou a to článkom 71 ods. 2 druhou vetou riadiace oprávnenia k výkonu štátnej správy,*

*zákonom prenesené na obce a na vyššie územné celky, sú dané vláde teda iba ona by mohla (teoreticky) časť svojej kompetencie zveriť podriadeným orgánom...“*

*V návrhu skupiny poslancov sa používa termín „teoreticky“ preto, že doposiaľ k takejto delegácii kompetencie nedošlo. Ďalej sme v návrhu skupiny poslancov vyargumentovali, prečo takúto delegáciu kompetencie nemožno vyvodiť ani z čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky.*

## *B*

*Zástupca vlády v bode 3 uvádza, že: „navrhovateľ sa v argumentácii obmedzuje na čl. 71 ods. 2 druhá veta ústavy a jeho gramatický výklad. Konštantnou interpretačnou technikou Ústavného súdu SR je ale systematický výklad...“ Tvrdenie o obmedzení sa na gramatický výklad je nepravdivé. Opak je pravdou, čo dokazuje aj text na str. 3 návrhu skupiny poslancov, kde práve z hľadiska systémového pôsobenia článkov ústavy analyzujeme aj čl. 123 vo vzťahu k čl. 71 ods. 2 ústavy práve z hľadiska systémového výkladu skúmame, či by čl. 123 nemohol byť ako základ ústavnosti namietanej časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a dochádzame v našom návrhu k záveru, že „... oprávnenie ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy vydávať riadiace smernice resp. smernicami riadiť výkon štátnej správy t. j. prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky nemožno vyvodiť ani z čl. 123 Ústavy SR.*

## *C*

*Zástupca vlády na str. 2 svojho stanoviska zastáva názor, že vychádzajúc zo systémového výkladu čl. 71, ústava umožňuje „... zákonom určiť podrobnosti spôsobu akým vláda bude realizovať právomoc riadenia a kontroly takto preneseného výkonu miestnej štátnej správy...“ Zástupca vlády pohrávajúc sa s terminologickým spojením „podrobnosti spôsobu“ (pričom ústava neuvádza termín „spôsobu“) vo svojej argumentácii robí logický skok a dospieva k záveru že „... právomoc riadiť prenesený výkon miestnej štátnej správy zveruje ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy okrem iných aj ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z...“*

*Zástupcovi vlády vôbec neprekáža pre vyššie uvedené tvrdenie právna skutočnosť, že právomoc na riadenie a kontrolu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu,*

ktorú ústava dala vláde nemôže zákon zveriť ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy.

*Zástupca vlády rozvíjajúc vyššie uvedení právnu nepravdu konštruuje ďalší neprijateľný názor, že: „...Napadnuté ustanovenie je len zákonnou úpravou podrobnosti formy akou ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy realizujú právomoc, ktoré im zákonodarca zveril...“ Zástupca vlády tu úplne opomína čo je predmetom návrhu skupiny poslancov.*

*Zamieňa si ústavné zmocnenie na to, aby sa stanovili podrobnosti riadenia a kontroly preneseného výkonu štátnej správy vládou s platnou úpravou podrobnosti riadenia v rámci vlastnej štátnej správy, ktorú uskutočňujú ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy.*

*Riadiace aktivity ako i riadiace oprávnenia ministerstiev a ústredných orgánov štátnej správy v sústave štátnej správy návrh skupiny poslancov nepovažuje za protiústavné a nebolo to ani predmetom ústavného návrhu. Petit navrhovaného rozhodnutia ústavného súdu nebol formulovaný v písomnom podaní na celý text § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ale iba na časť tohto ustanovenia, ktoré je zmocnením pre ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy na riadenie preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu, čo v zmysle čl. 71 ods. 2 druhá veta prislúcha vláde SR. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, skupina poslancov aj po oboznámení sa so stanoviskom zástupcu vlády, zotrváva na stanovisku protiústavnosti napadnutej časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z....».*

## II.

Predmetom posudzovania je súlad časti textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z., a to slov „... obcami a vyššími územnými celkami...“ s označenými článkami ústavy. Ustanovenie § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. znie: „Smernice a iné organizačné akty (ďalej len „smernice“), ktorými ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy uskutočňovaný miestnymi orgánmi štátnej správy, obcami a vyššími územnými celkami, sa vyhlasujú uverejnením oznámenia o ich vydaní vo Vestníku vlády Slovenskej republiky.“.

Navrhovateľ namieta nesúlady s čl. 1 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 druhou vetou ústavy

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy „Slovenská republika je... právny štát.“.

Podľa čl. 71 ods. 1 ústavy „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určitých úloh štátnej správy. Náklady tohto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.“.

Podľa čl. 71 ods. 2 ústavy druhej a tretej vety „Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“.

Hlavný argument, ktorý navrhovateľ uvádza, je skutočnosť, že vzhľadom na znenie čl. 71 ods. 2 druhej vety ústavy nemôžu ministerstvá riadiť prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Podľa jeho názoru nemôžu vydávať na tento účel normatívne správne akty. Uvádza pritom, že smernice ministerstiev alebo iných ústredných orgánov štátnej správy môžu bližšie upravovať iba podrobnosti ustanovené v zákone č. 515/2003 Z. z. alebo v riadiacom akte vlády adresovanom obciam a vyšším územným celkom pri prenesenom výkone štátnej správy. Oprávnenie ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy vydávať riadiace smernice, resp. smernicami riadiť výkon štátnej správy podľa názoru navrhovateľa nemožno odvodzovať ani z čl. 123 ústavy, ktorý splnomocňuje len na vydanie všeobecne záväzných právnych predpisov, a nie „na takú aktivitu“, na akú už ústava splnomocnila... „vládu“. Navrhovateľ je toho názoru, že riadiace normatívne správne akty musia mať silu vládneho nariadenia publikovaného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, a nie právnu silu smernice ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy, ktorej vydanie je iba oznámené vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Argumentuje konštrukciami delegovanej kompetencie, ktorú však v danom prípade vylučuje. Výsledkom jeho argumentácie je záver, že „v právnom štáte musí byť systematické usporiadanie právnych noriem, a musí platiť, že právna norma nižšej právnej sily nemôže odporovať právnej norme vyššej právnej sily. A keďže ústavu tvoria právne normy s najvyššou právnou silou, potom všetky ostatné právne normy musia byť

v zhode s ústavou.“. Z tohto potom vyplynul pre navrhovateľa záver aj o nesúlade časti napadnutého textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Vedľajší účastník - vláda Slovenskej republiky v zastúpení ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky - ako protiargumenty navrhovateľa opierajúce sa o systematický výklad právneho predpisu uviedol, že posudzovanú zákonnú úpravu (napadnuté ustanovenie) nepovažuje za takú, ktorú by vláda vnímala ako zverenie právomoci riadiť prenesený výkon miestnej štátnej správy, ale ide podľa neho o ustanovenie, ktoré upravuje podrobnosti týkajúce sa formy a publikačných náležitostí aktov vydávaných za účelom takéhoto riadenia. Je toho názoru, že čl. 71 ústavy umožňuje zákonodarcovi preniesť výkon určitých úloh miestnej štátnej správy na entity územnej samosprávy a zároveň zákonom ustanoviť podrobnosti spôsobu, akým vláda bude realizovať svoju právomoc - riadiť a kontrolovať takto prenesený výkon miestnej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 tretia veta ústavy). Uvádza pritom, že napadnuté ustanovenie je „*len*“ zákonnou úpravou podrobností uvedených v čl. 70 ods. 2 tretej vete ústavy a upravuje formu, akou ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy realizujú zákonodarcom im zverenú právomoc a že ingerencia ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy do riadenia preneseného výkonu miestnej štátnej správy na samosprávu nie je preto v nesúlade s ústavou. S tvrdením navrhovateľa, že ústava pripúšťa riadenie výkonu štátnej správy preneseného na obec alebo vyšší územný celok výlučne vo forme nariadení vlády, vedľajší účastník nesúhlasí a domnieva sa, že toto nenachádza oporu ani v texte a systematike ústavy.

### III.

Ústavný súd pri posudzovaní súladu napadnutej časti textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. vychádzal z toho, že ústava (v čl. 71 ods. 1) umožňuje zákonom č. 515/2003 Z. z. preniesť výkon určitých úloh miestnej štátnej správy na obec alebo na vyšší územný celok na náklady štátu, pričom podrobnosti ustanoví zákon č. 515/2003 Z. z.. Takto zákonom č. 515/2003 Z. z. prenesený výkon štátnej správy riadi a kontroluje podľa čl. 71 ods. 2 druhej vety ústavy vláda. Tieto ústavné východiská účastníci konania nespochybnili.

Ďalej ústavný súd vychádzal z toho, že výkon štátnej správy musí mať zákonný základ bez ohľadu na to, ktorý subjekt ho vykonáva. Prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky (rozsah a základné pravidlá jeho vykonávania) má svoj základ v samotnej ústave.

Normatívne akty vydávané ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy, ktorými sa vo všeobecnosti zabezpečuje výkon štátnej správy, môžu byť všeobecne záväzné, môže však ísť aj o akty riadenia normatívnej povahy, ktoré nie sú všeobecne záväzné, vydávané v systéme orgánov vykonávajúcich štátnu správu v rámci administratívnoprávnych vzťahov ich nadriadenosti a podriadenosti.

Všeobecne záväzné normatívne akty ministerstiev a iných orgánov štátnej správy sú právne predpisy vydávané týmito orgánmi, vychádzajú z ústavných limitov čl. 123 ústavy a zákonných splnomocnení na ich vydanie; vyhlasujú sa spôsobom, ktorý ustanovuje zákon na vyhlasovanie právnych predpisov, t. j. v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Takto vydávané právne predpisy v rámci ústavných a zákonných limitov však spravidla upravujú len podrobnosti a bližšie podmienky otázok, ktoré majú svoj základ v príslušnom zákone. V tejto súvislosti ústavný súd vzhľadom na vyjadrenie navrhovateľa uvádza, že do tejto skupiny normatívnych aktov patrí aj nariadenie vlády vydávané podľa čl. 120 ods. 1 ústavy na vykonanie zákona č. 515/2003 Z. z. a v jeho medziach. Ústavný súd v súvislosti s jednoznačným vyjadrením navrhovateľa, že *„riadiace normatívne správne akty vlády, ktorými sa riadi prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky, musia mať silu vládneho nariadenia“*, poukazuje práve na znenie čl. 120 ods. 1 ústavy. Pre posúdenie súladu časti textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. s označenými článkami ústavy nie sú ale diskusia, resp. stanovisko k tomuto vyjadreniu relevantné.

Návrh sa však týka druhej skupiny normatívnych správnych aktov, ktoré vydávajú ministerstvá a iné orgány štátnej správy na riadenie výkonu štátnej správy, a to smerníc a iných organizačných aktov. Ide o také normatívne správne akty, ktoré na rozdiel od právnych predpisov vydávaných na základe splnomocnení zákonov a v súlade s čl. 123 ústavy nie sú všeobecne záväzné, t. j. nemajú charakter právnych predpisov, ale sú to akty

riadenia vydávané ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy pri výkone štátnej správy (do 1. januára 2004 bola táto právomoc explicitne ustanovená v § 11 zákona č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých predpisov), ktoré sa uverejňujú vo Vestníku vlády Slovenskej republiky. Medzi tieto normatívne správne akty podľa § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. patria smernice a iné organizačné akty. Z toho vyplýva, že aj smernica je druhom organizačného aktu, ktorým ústredné orgány štátnej správy riadia výkon štátnej správy.

Zásadný význam má odpoveď na otázku, či ministerstvá alebo ústredné orgány štátnej správy môžu organizačnými aktmi (smernicami a inými organizačnými aktmi) riadiť prenesený výkon štátnej správy na obce a vyššie územné celky, keď ústava jednoznačne zveruje riadenie a kontrolu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu vláde. Podľa názoru vedľajšieho účastníka možno právomoc ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy riadiť takýmto spôsobom prenesený výkon miestnej štátnej správy odvodiť z § 35 ods. 2 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii a činnosti vlády a organizácii ústavnej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej správe“), ktorý ustanovuje, že ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy vykonávajú v rozsahu svojej pôsobnosti štátnu správu. V situácii, keď riadenie a kontrola preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu sú ústavou zverené vláde, nemožno podľa názoru ústavného súdu nijakým spôsobom (aj keď na základe zákona) takéto „riadenie“ preneseného výkonu miestnej štátnej správy použiť extenzívny výklad subsumovať pod čl. 71 ods. 2 ústavy argumentujúc jeho treťou vetou. Práve zverenie riadenia a kontroly preneseného výkonu štátnej správy na obce a vyššie územné celky priamo v ústave do právomoci vlády takéto úvahy a závery vylučuje. Nemožno preto akceptovať argumenty opierajúce sa o čl. 71 ods. 2 tretiu vetu ústavy vo vzťahu k § 35 ods. 2 zákona o štátnej správe. Naopak, je potrebné uviesť, že čl. 71 ods. 2 tretia veta ústavy vytvára priestor pre zákonnú úpravu podrobností spojených s realizáciou (výkonom) právomoci vlády riadiť a kontrolovať prenesený výkon štátnej správy na samosprávu, nie však takým spôsobom, že vláda svoju právomoc „prenesie“ na ústredné orgány štátnej správy.

Navrhovateľ argumentujúc čl. 71 ods. 2 druhou vetou ústavy a nevyhnutnosťou súladu právnej normy nižšieho stupňa právnej sily s právnou normou vyššieho stupňa právnej sily a opierajúc sa o princípy právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy dochádza k záveru o nesúlade časti textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z.. Znenie napadnutej časti § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. považuje za delegáciu kompetencie vlády na iné orgány a založenie právnej sily organizačného aktu ministerstva alebo iného ústredného orgánu štátnej správy (smernice) vo vzťahu k prenesenému výkonu štátnej správy na samosprávu; považuje ho za splnomocnenie pre ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy na riadenie preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu, ktoré však v zmysle čl. 71 ods. 2 druhej vety ústavy prislúcha výlučne vláde.

Ústavný súd nepovažuje časť napadnutého textu v § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. ani za delegáciu kompetencie vlády na ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy, ani za splnomocnenie na výkon takejto právomoci. Nezastáva ani názor, že napadnuté ustanovenie zakladá právnou silu riadiaceho aktu ministerstva alebo ústredného orgánu štátnej správy (smerníc) vo vzťahu k prenesenému výkonu štátnej správy na obec alebo na vyšší územný celok. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie samo osebe nedeleguje na orgány ústrednej štátnej správy právomoc riadiť a kontrolovať výkon štátnej správy prenesený na obec. Podľa názoru ústavného súdu nejde ani o ustanovenie, ktoré meritórne zakladá právomoc riadiť prenesený výkon štátnej správy na obec alebo vyšší územný celok. K tomuto záveru dochádza na základe toho, že § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. upravuje „len“ publikáciu určitej skupiny aktov riadenia ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré nie sú všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré však majú normatívny charakter a ktorých externé účinky sa vzťahujú aj na výkon štátnej správy prenesený na samosprávu.

Ústavný súd zastáva názor, že aj keď ide o normatívne akty riadenia organizačnej povahy, a nie meritórnej povahy, aj takéto ustanovenie musí rešpektovať limity ústavnosti a princíp rozlíšiteľnosti kompetencií a formy ich realizácie. Jazykovo-gramatické vyjadrenie každého ustanovenia právneho predpisu nesmie vyvolávať ani náznak pochybnosti o jeho neústavnosti. V danom prípade o to viac, že žiaden iný právny predpis nerieši po meritórnej

stránke obsah, rozsah a pôsobnosť smerníc a iných organizačných aktov ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy, ktorými tieto orgány riadia výkon štátnej správy. Napadnutý text § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z. tieto pochybnosti nielenže nevyučuje, ale ich naopak vyvoláva. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá časť textu § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z., a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami...“, nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 71 ods. 2 druhou vetou ústavy.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca časť § 6 ods. 1 zákona č. 515/2003 Z. z., a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami...“, účinnosť. Ak Národná rada Slovenskej republiky neuvedie toto ustanovenie zákona č. 515/2003 Z. z. do súladu s ústavou, stráca časť § 6 ods. 1 a to slová „... obcami a vyššími územnými celkami...“ po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

V Košiciach 23. februára 2006