



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 19/05-35

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. apríla 2008 v pléne zloženom z predsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky, na začatie konania takto o súlade § 2 ods. 3 slova „...zriaďuje...“, ods. 4 až 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 66 ods. 2 a čl. 67 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 2 ods. 5 a 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 67 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Návrh o súlade § 2 ods. 3 slovo „... zriaďuje...“ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky sa **z a m i e t a**.

3. 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.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 22. apríla 2005 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 18 ods. 1 písm. e) v spojení s § 37 ods. 1 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“) o súlade § 2 ods. 3 slova „... zriaďuje...“, ods. 4 až 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 23 ods. 1 a 3, čl. 46 ods. 1, čl. 66 ods. 2 a čl. 67 ods. 3 ústavy.

Generálny prokurátor svoj návrh odôvodnil takto:

«Medzi významné princípy právneho štátu patrí tak všeobecnosť predmetu právnej normy (ďalej len „princíp generality“) ako aj zrozumiteľnosť, určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a splniteľnosť podmienok ňou stanovených. Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Táto stránka všeobecnosti právnej normy je celkom nepochybná (Viktor Knapp a kolektív spoluautorú; Tvorba práva a její současné problémy, vydané nakladatelstvom Linde Praha a. s. - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumilý Hofínkové a Jana Tulácka z roku 1998, str. 34).

Z obsahu § 2 ods. 5, ods. 6 zákona o obecnom zriadení jasne vyplýva, že tieto zákonné ustanovenia nerešpektujú princíp generality, keďže zámerom zákonodarcu pri ich postulovaní bolo vyriešiť situáciu obcí Kežmarok a Lubica. Z tohto dôvodu nie sú ustanovenia § 2 ods. 5, ods. 6 zákona o obecnom zriadení v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Ustanovenie čl. 1 ods. 1 Ústavy ukladá všetkým štátnym orgánom - a teda aj zákonodarcovi - povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu, medzi ktoré patrí aj právna istota. Medzi prvky právnej istoty patrí určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a z týchto faktorov vyplývajúca jej zrozumiteľnosť. Samotná zrozumiteľnosť je ďalej predpokladom predvídateľnosti konania štátnych orgánov. Obdobný právny názor súd už vyslovil aj v minulosti (PL.ÚS 15/1998).

Ustanovenia § 2 ods. 4, ods. 5 zákona o obecnom zriadení obsahujú pojmy, ktoré nemožno označiť za zrozumiteľné práve pre nedostatočnú určitosť a jasnosť ich obsahu. Do tejto skupiny pojmov patria nasledovné pojmy:

- iná zmena územia obce ako v odseku 3 (§ 2 ods. 4)*
- iná zmena územia obce (§ 2 ods. 5)*
- usporiadanie území nových obcí v súlade s verejným záujmom (§ 2 ods. 5)*
- urbanistická súčasť obce (§ 2 ods. 5)*

Ani jeden z týchto pojmov nie je v súčasnosti definovaný či už Ústavou, samotným zákonom o obecnom zriadení, ani na inom mieste platnej právnej úpravy. Keďže absentuje právna definícia týchto pojmov, rastie súčasne význam kritérií, na ktoré by mali konajúce štátne orgány (krajský úrad, resp. vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) prihliadať pri konštatovaní, že právne skutočnosti reprezentované týmito pojmi sú dané a že teda nastal pre tieto štátne orgány dôvod použiť oprávnenia vyplývajúce pre ne z ustanovení § 2 ods. 4 či § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Nezrozumiteľnosť vyššie uvedených pojmov vedie súčasne k otvoreniu viacerých otázok.

Pri pojmoch „iná zmena územia obce“ vyskytujúcich sa tak v ustanovení § 2 ods. 4 ako aj v ustanovení § 2 ods. 5, nie je vôbec jasné, či tu spomínaná „inakosť zmeny územia“ je v prípade oboch ustanovení zhodná, alebo či je rozdielna, a v čom treba prípadný rozdiel nachádzať.

Pri pojme „usporiadania území nových obcí v súlade s verejným záujmom“ nie je

vôbec jasné, ako by mali byť územia nových obcí usporiadané, aby sa navodil „súlad s verejným záujmom“, a to jednoducho aj preto, že absentuje akákoľvek definícia takéhoto „súladu“ či „verejného záujmu“ spočívajúceho v existencii „súladu“.

Najzávažnejším problémom v tejto súvislosti je však absencia definície časovej postupnosti, t. j. dĺžky obdobia, počas ktorého by obce Ľubica a Kežmarok, mali mať ako samostatné subjekty právo usporiadať svoje územia bez autoritatívneho zásahu vlády, resp. ako dlho musí trvať obdobie neúspešných rokovaní dotknutých obcí, aby nastala zákonná možnosť autoritatívneho zásahu vlády.

Pri pojme „urbanistická súčasť obce“ nie je vôbec jasné, ktorými prvkami má byť tvorená, či všetky takéto prvky musia byť súčasne objektívne definovateľné ako „urbanistické“, alebo len niektoré z nich a prečo, a najmä, za splnenia akých objektívnych faktorov by bolo možné konkrétnu „urbanistickú súčasť“ priradiť práve k určitej obci, najmä za situácie, ak obe dotknuté obce majú záujem na pojatí „urbanistickej súčasti“ do svojho územia.

Táto suma neriešených problémov a nezodpovedaných otázok podmienená neurčitou a tým aj nezrozumiteľnou vyššie citovaných pojmov neumožňuje subjektom práva predvídať konanie krajského úradu či vlády na základe ustanovenia § 2 ods. 4, ods. 5 zákona o obecnom zriadení. I táto skutočnosť odôvodňuje záver, že ustanovenia § 2 ods. 4, ods. 5 nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Ďalším z prvkov ochrany právnej istoty je splniteľnosť podmienky stanovenej zákonom. Súd v minulosti viackrát konštatoval (naposledy vo veci sp. zn. PL.ÚS 49/03), že nesplniteľnosť podmienky stanovenej zákonným ustanovením zakladá nesúlad tohto zákonného ustanovenia s čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení môže obec zriaďovať vláda nariadením. Jednou z podmienok stanovených pre takéto rozhodnutie vlády je „súhlas obce“ (2 veta § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení). Táto podmienka je nesplniteľná, pretože obec pred svojím zriadením nemôže existovať a ako taká ani udeľovať akékoľvek súhlasy. Z dikcie tohto zákonného ustanovenia vyplýva, že súhlas obce (ako aj napokon i existencia stanoviska krajského úradu) musí byť daný už pred vydaním nariadenia, a to aj preto, že zákon nespája s prípadnou absenciou súhlasu obce alebo stanoviska krajského úradu, ktorá by bola zistená po vydaní nariadenia, žiadne právne dôsledky. Zákonodarca

teda absolútne nepredpokladá, že by nariadenie vlády mohlo byť vôbec vydané bez predchádzajúceho súhlasu obce.

Z tohto dôvodu nie je ani ustanovenie § 2 ods. 3 v slove: „..... zriaďuje ...“ zákona o obecnom zriadení v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy.

Článok 2 ods. 2 Ústavy určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi (medzi ktoré nepochybne patrí aj zákonodarca) vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktoré nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu Ústava alebo zákon dovoľuje. Konanie orgánov štátu v rozsahu zákona nie je jediným ústavným príkazom obsiahnutým v citovanom ustanovení čl. 2 ods. 2 Ústavy. Uvedené ustanovenie súčasne určuje, že konanie orgánu štátu v rozsahu zákona sa musí uskutočňovať aj „spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ (I. ÚS 3/98).

Ústavný imperatív adresovaný zákonodarcovi (aj vláde) konať (okrem iného) len v medziach Ústavy a spôsobom ktorý ustanoví zákon, bol v napadnutom ustanovení § 2 ods. 3 slova „.....zriaďuje ...“, ods. 4 až ods. 6 zákona o obecnom zriadení porušený hneď na dvoch miestach: jednak napadnutou časťou § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, jednak v § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

K porušeniu ústavného imperatívu konať v medziach Ústavy adresovaného zákonodarcovi došlo v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení práve zaradením slova „.....zriaďuje ...“.

Ústava presne vymedzuje zákonodarcovi medze, v ktorých môže zákonom zasahovať do existencie obce v čl. 66 ods. 2 Ústavy tak, že mu umožňuje zákonom upravovať len zúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce, nie však zriadenie obce. Ústavnú konformitu tejto formulácie nemožno dovodzovať ani zo znenia čl. 67 ods. 3 Ústavy, pretože toto ústavné ustanovenie reguluje len zásah do činnosti obce, nie však zásah do existencie obce. Zriadenie obce má pritom jednoznačne charakter zásahu do existencie obce, pretože ním samotná existencia obce začína. Z tohto dôvodu nie je slovo „..... zriaďuje“ § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení v súlade s čl. 66 ods. 2, čl. 67 ods. 3 v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy.

K porušeniu ústavného imperatívu konať spôsobom, ktorý ustanoví zákon, adresovaného vláde dochádza v ustanovení § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení tým, že

zákonodarca síce poskytol vláde právomoc rozhodnúť o inej zmene územia, opomenul však stanoviť spôsob (formu) akým sa tak má stať, hoci vie, že súčasná právna úprava poskytuje vláde dve možnosti rozhodovania: v režime čl. 119 Ústavy alebo čl. 120 Ústavy.

V dôsledku tohto opomenutia sa § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení dostal i do nesúladu s čl. 2 ods. 2 Ústavy.».

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde prijal návrh podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde na ďalšie konanie v časti týkajúcej sa namietaného nesúladu § 2 ods. 3 slova „... zriaďuje...“, ods. 4 až 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 66 ods. 2 a čl. 67 ods. 3 ústavy.

Po prijatí návrhu na ďalšie konanie vyzval ústavný súd Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky, zastúpenú podpredsedom vlády Slovenskej republiky a ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „minister spravodlivosti“), na vyjadrenie k návrhu a na oznámenie, či trvajú na tom, aby sa vo veci konalo verejné pojednávanie. Na vyjadrenie k verejnému pojednávaniu vyzval ústavný súd aj generálneho prokurátora.

Všetci účastníci konania oznámili, že netrvajú na tom, aby sa vo veci uskutočnilo verejné pojednávanie.

Predseda národnej rady sa k návrhu generálneho prokurátora vyjadril takto:

„Ako stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky uvádzam, že po formálnej stránke Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon v súlade ustanovenou potrebnou väčšinou poslancov Národnej rady SR 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.“.

Národná rada ako prílohu k tomuto vyjadreniu predložila ústavnému súdu vládny

návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony (tlač č. 1075), návrh zákona predložený skupinou poslancov národnej rady, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (tlač č. 610), zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vrátený prezidentom Slovenskej republiky na opakované prerokovanie národnou radou (tlač č. 801), záznam z rokovania 51. schôdze národnej rady z 21. septembra 2001, z 28. schôdze národnej rady z 30. júna 2004 a z 31. schôdze národnej rady zo 7. septembra 2004.

Za vládu Slovenskej republiky minister spravodlivosti vo svojom vyjadrení uviedol:

«Generálny prokurátor Slovenskej republiky podal návrh na začatie konania o súlade § 2 ods. 3 slova: „... zriaďuje ...“, ods. 4 až ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) s čl. 1 ods. 1, vetou prvou, čl. 2 ods. 2, čl. 23 ods. 1, ods. 3, čl. 46 ods. 1, čl. 66 ods. 2, čl. 67 ods. 3 Ústavy SR.

Rozpor týchto ustanovení s čl. 1 ods. 1, vetou prvou a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR vidí v nedodržaní všeobecných princípov právneho štátu vo vzťahu k základným zásadám tvorby práva, ako je všeobecnosť, zrozumiteľnosť, určitosť a jasnosť právnych noriem, pričom svoje argumenty opiera o selektívny výber citácií z českej právnej vedy. Niet pochyb, že porušenie týchto princípov môže ohroziť právnu istotu ako imanentnú súčasť právneho štátu. Ústavný súd SR by mal posúdiť, či v danom prípade tieto princípy boli porušené, resp. ak boli porušené, či bola porušená aj Ústava SR, pretože legislatívne nedostatky právnej normy ešte nemusia znamenať, aj protiústavnosť tejto právnej normy.

Generálny prokurátor SR namieta porušenie viacerých princípov tvorby práva a vo viacerých ustanoveniach zákona o obecnom zriadení, ku ktorým treba pristupovať diferencovane. Zo zaujímavo naformulovanej definície obsahu princípu „generality“ právnej normy, ktorá podľa Generálneho prokurátora SR „spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty“ mu na jednej strane vychádza, že § 2 ods. 5 a 6 nenapĺňa túto „skutkovú podstatu“ a naopak, že § 2 ods. 4 a 5 je zasa všeobecným až príliš, čím porušuje iný princíp, a to určitosť a jasnosť obsahu právnej normy. Už z tejto argumentácie

vyplýva, že aplikácia všeobecných právnoteoretických princípov nemôže byť automatická a musí vždy vychádzať z osobitostí konkrétneho prípadu.

V prípade § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení ide o porušenie princípu všeobecnosti právnej normy tým, že zákon rieši právne postavenie konkrétnych obcí Kežmarku a Lubice. Inými slovami právna norma tu má charakter individuálneho právneho aktu, čo však neznamená automaticky aj protiústavnosť tejto právnej normy. Problém nastáva vtedy, ak na vydanie individuálneho právneho aktu je príslušný iný orgán.

Všeobecne je uznávaná zásada, že na základe del'by výkonu verejnej moci (v staršej terminológii del'by štátnej moci) individuálne právne akty na vykonanie zákona má v kompetencii orgán výkonnej moci a všetko nasvedčuje tomu, že v tomto prípade by ním mala byť vláda ako orgán výkonnej moci.

V prípade § 2 ods. 4 a 5 zákona o obecnom zriadení zasa generálny prokurátor vidí porušenie Ústavy SR v prílišnom naplnení „skutkovej podstaty“ generality právnej normy. V tejto súvislosti je potrebné zohľadniť obsah predmetných ustanovení a ich účelového určenia. Ináč sa posudzuje nejasnosť, či neurčitost' pojmov v prípade určenia právnych povinností a ináč v prípade stanovenia hraníc voľnej úvahy orgánu verejnej moci. V tomto prípade ide o druhú situáciu, keď zákon určuje šírku „voľnej úvahy štátu“ a kde sa spravidla ponecháva pre Národnú radu SR pomerne široký priestor pre poskytnutie voľnosti rozhodovania orgánu výkonnej moci. V tomto duchu bude zrejme potrebné pristúpiť aj k namietaným ustanoveniam zákona o obecnom zriadení.

Iná situácia je pri námietke Generálneho prokurátora SR, že zákon o obecnom zriadení ustanovuje svojim obsahom nesplniteľnú podmienku, keď vyžaduje súhlas obce so svojim zriadením. Vzhľadom na to, že obec vznikne až zriadením, tak je naozaj potrebné nájsť vhodnejší právny subjekt, ktorý by sa vyjadroval k zriadeniu obce a zároveň by chránil záujmy obyvateľov budúcej obce.

Generálny prokurátor SR ďalej namieta, že zákon v rozpore s čl. 66 ods. 2 Ústavy SR upravuje otázky zriadenia obce. Podľa reštriktívneho výkladu Generálneho prokurátora SR nemôže zákonodarca upraviť podmienky zriaďovania obce, pretože Ústava SR umožňuje zákonom upravovať len „zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce“. Vzhľadom na to, že Ústava SR neupravuje zriaďovanie obce pri akceptovaní návrhu Generálneho prokurátora SR by došlo k vytvoreniu vážnej medzery v práve, ktorú by bolo možné napraviť len zmenou

Ústavy SR. Vytvorenie takéhoto stavu nebolo zrejme v úmysle ústavodarcu, ktorý mal príležitosť upraviť zriaďovanie obce, avšak výslovne zotrval len pri definícii obce a jej právnej subjektivite, čím poskytol pre zákonodarcu priestor pre zákonnú úpravu vzniku tejto právnej subjektivity. Účelom ustanovenia čl. 66 ods. 2 Ústavy SR je tak ako pri všetkých obdobných prípadoch v Ústave SR ustanovenie princípu zákazu delegovanej legislatívy, ktorý znamená, že ak Ústava SR výslovne uviedla povinnosť právnej úpravy formou zákona, potom zároveň zakázala, aby sa táto právna úprava vykonávala formou právneho predpisu nižšej právnej sily. Konštantná judikatúra Ústavného súdu SR je založená na takomto výklade a nie na výklade, že určenie vecí, ktoré má upraviť zákon je ústavným príkazom pre ústavodarcu, aby veci taxatívne nevymenované upravil priamo v Ústave SR.

Generálny prokurátor SR namieta nesúlad predmetných ustanovení aj s právom na slobodu pobytu. Účelom práva na slobodu pobytu je obmedzenie zákonných prekážok znemožňujúcich osobe vybrať si územie na miesto svojho pobytu. Toto právo je teda prioritne spojené s určitým územím a nie s právom na administratívne usporiadanie tohto územia. Pri, v tomto prípade extenzívnom výklade Generálneho prokurátora SR, by právo na slobodu pobytu mohlo napríklad zabrániť akýmkoľvek zmenám v územnoprávnom členení Slovenskej republiky, čo zrejme nebolo úmyslom ústavodarcu. Štandardný výklad práva na slobodu pobytu znamená pre štát zákaz vytvárať prekážky pri výbere miesta svojho pobytu, ako aj zákaz z tohto miesta pobytu ho vyhadzovať a nie povinnosť zaručiť nemennosť administratívneho usporiadania územia vybraného za miesto pobytu.

Napokon Generálny prokurátor SR namieta aj porušenie ústavnej záruky prístupu k súdu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Aj v prípade akceptovania spornej argumentácie Generálneho prokurátora SR vo vzťahu k prístupu na všeobecný súd nič nebráni „nositeľovi slobody pobytu domáhať sa svojho práva (zotrvať v ním pôvodne vybratom mieste pobytu) na nezávislom a nestrannom súde“, aby si svoje právo chránil prostredníctvom ústavnej sťažnosti v zmysle čl. 127 Ústavy SR, pretože Ústavný súd SR spĺňa všetky ústavou vyžadované znaky nezávislého a nestranného súdu.“

Po voľbách v septembri 2006 predseda národnej rady listom z 24. októbra 2006 ústavnému súdu oznámil, že vo veci sp. zn. PL. ÚS 19/05 zotrváva na stanovisku národnej rady tlmočenom ústavnému súdu v III. volebnom období a na odporúčanom postupe.

II.

Právne a ďalšie relevantné východiská

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 66 ods. 2 ústavy zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon.

Podľa čl. 67 ods. 3 ústavy štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

Ustanovenie § 2 ods. 3 až 6 zákona o obecnom zriadení namietané generálnym prokurátorom ako nesúladné s označenými článkami ústavy znejú:

„(3) Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska obvodného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.

(4) O inej zmene územia obce ako v odseku 3 rozhoduje so súhlasom obce obvodný úrad v sídle kraja, ak osobitný zákon neustanovuje inak.²⁾

(5) Vláda Slovenskej republiky rozhodne o inej zmene územia obce aj bez súhlasu obce podľa odseku 4, ak po rozdelení obce nedošlo k usporiadaniu území nových obcí v súlade s verejným záujmom, v dôsledku čoho sa urbanistická súčasť obce nachádza na území inej obce.

(6) Ustanovenie odseku 5 sa vzťahuje na obce Kežmarok a Ľubica.

²⁾ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.“.

Otázku zlučovania a rozdeľovania obce ustanovuje § 2a zákona o obecnom zriadení, ktorý znie takto:

„(1) Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce; obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec; rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí.

(2) Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch hlasovania obyvateľov zlučovaných obcí. Dohoda o zlúčení obcí obsahuje najmä

- a) názvy obcí, ktoré dohodu uzatvárajú,
- b) dátum, ku ktorému sa obce majú zlúčiť,
- c) názov novej obce a sídlo jej orgánov,
- d) označenie katastrálnych území novej obce,
- e) určenie majetku novej obce vrátane finančných prostriedkov, pohľadávok a záväzkov, ako aj označenie právnických osôb novej obce,
- f) zoznam všeobecne záväzných nariadení (ďalej len "nariadenie") vydaných zlučovanými obcami,
- g) podpisy starostov zlučovaných obcí s uvedením ich mena, priezviska a funkcie.

(3) Nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich.

(4) Nová obec zasiela kópiu dohody o zlúčení samosprávnemu kraju, na ktorého území sa táto obec nachádza, Štatistickému úradu Slovenskej republiky, obvodnému úradu a daňovému úradu.

(5) Obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.

(6) účinnosť pozastavená od 1. 1. 2007

(7) účinnosť pozastavená od 1. 1. 2007

(8) Dohodu o rozdelení obce a ďalšie dokumenty podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii. ^{2a)} Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú odseky 2 až 4.

^{2a)} Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z.“.

Namietaný § 2 ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení bol vložený do tohto zákona jeho novelou uverejnenou v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 453/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2002.

Namietané odseky 5 a 6 v § 2 zákona o obecnom zriadení sa doplnili do tohto zákona na základe novely zákona o obecnom zriadení, ktorú národná rada schválila 30. júna 2004.

Prezident republiky rozhodnutím z 22. júla 2004 schválený zákon z 30. júna 2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, vrátil národnej rade podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy na opätovné prerokovanie. Vrátenie zákona odôvodnil takto:

«Schválený zákon v čl. I prvom bode v § 2 ods. 5 „zveruje“ vláde kompetenciu rozhodnúť o inej zmene územia obce. V porovnaní s ustanovením § 2 ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady čl. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého o inej zmene územia obce rozhoduje krajský úrad so súhlasom obce, vláda rozhodne o inej zmene územia obce aj bez súhlasu obce a len vtedy, ak nastanú skutočnosti ustanovení zákonom (po rozdelení obce nedošlo k usporiadaniu území nových obcí v súlade s verejným záujmom, v dôsledku čoho sa urbanistická súčasť obce nachádza na území inej obce). Vláda teda na jednej strane rozhoduje len v zákonom ustanovenom prípade, na druhej strane rozhoduje aj bez súhlasu obce.

Ako som už uviedol obec je podľa čl. 64 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky základom územnej samosprávy a podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky samostatný územný samosprávny a správna celok Slovenskej republiky. Územie obce je teda jedným z jej základných atribútov. Kompetencia vlády rozhodnúť o inej zmene územia obce aj bez jej súhlasu podľa čl. I prvého bodu § 2 ods. 5 je podľa môjho názoru zásahom do ústavného

princípu samostatnosti obce. Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 5/97 rešpektovanie územnej samosprávy je, rovnako ako zachovávanie základných práv a slobôd, nevyhnutným komponentom právneho štátu.

Podľa článku 5 Európskej charty miestnej samosprávy (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.), ktorou je Slovenská republika viazaná, so zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum. Zákon musí byť v súlade so záväzkami, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z medzinárodných zmlúv a iných medzinárodných dokumentov (čl. 4 ods. 4 prvá veta Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov č. 19/1997 Z. z.). Je to jedna zo základných požiadaviek kladených na zákon.

Schválený zákon v čl. I prvom bode v § 2 ods. 5 síce expressis verbis nevyklučuje prekonzultovanie inej zmeny územia obce so zainteresovanými miestnymi samosprávami, ale expressis verbis ustanovuje také rozhodnutie vlády o inej zmene územia obce, ktoré môže byť aj bez súhlasu obce. Rozhodovanie vlády však musí byť v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Vzhľadom na uvedené mám pochybnosti o súlade čl. I § 2 ods. 5 schváleného zákona s čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy.

Okrem toho znenie ustanovenia čl. I prvého bodu § 2 ods. 5 schváleného zákona má aj ďalšie vážne nedostatky. Nie je z neho jednoznačné, o akej inej zmene územia obce rozhodne vláda. Podľa ustanovenia § 2 ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov krajský úrad rozhoduje o inej zmene územia obce „ako v odseku 3“, teda o inej zmene ako je zriadenie, zrušenie a rozdelenie obce alebo zlúčenie obcí.

Podľa čl. I prvého bodu § 2 ods. 5 vláda rozhodne, ak po rozdelení obce nedošlo k usporiadaniu území nových obcí v súlade s verejným záujmom, v dôsledku čoho sa urbanistická súčasť obce nachádza na území inej obce. Zákon však v danom prípade neustanovuje, čo je verejný záujem, ktorý je rozhodujúci pre posúdenie usporiadania území nových obcí. Navyše posúdenie verejného záujmu vo väzbe na usporiadanie území nových obcí je problematické práve vo vzťahu mesta Kežmarku a obce Ľubice, na ktoré sa ustanovenie čl. I prvého bodu § 2 ods. 5 vzťahuje.

Problematické je aj slovné spojenie „urbanistická súčasť“, ktoré má tiež pre kompetenciu vlády význam. Preto ho bolo treba ako pojem v zákone vymedziť. Toto slovné spojenie nie je ako pojem v právnom poriadku Slovenskej republiky vymedzený.

Pre úplnosť treba ešte uviesť, že podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 19/98, ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nemožno odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. I prvého bodu § 2 ods. 6 ustanovenie odseku 5 sa vzťahuje na obce Kežmarok a Ľubica. V čl. I v prvom bode § 2 ods. 5 sa ustanovuje kompetencia vlády, ak nastanú ustanovené skutočnosti. V čl. I prvom bode § 2 ods. 6 sa táto kompetencia vlády zužuje len vo vzťahu k mestu Kežmarok a obci Ľubica. Z čl. I prvého bodu § 2 ods. 5 a 6 vyplýva, že predmetom úpravy zákona je právny vzťah medzi dvoma subjektami práva, ktorými bezpochyby sú mesto Kežmarok a obec Ľubica ako právnické osoby. Účelom zákonnej úpravy je umožniť vyriešenie právneho sporu medzi dvoma subjektami práva rozhodnutím vlády. Toto riešenie nie je podľa môjho názoru vhodným legislatívnym riešením, pretože zákon by sa mal vzťahovať na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu. Tu je vhodné poznamenať, že náš právny poriadok upravuje dostatok právnych inštitútov umožňujúcich riešiť spor medzi subjektami práva, treba ich len dôsledne využívať.»

Prezidentom vrátený zákon z 30. júna 2004, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, národná rada opätovne schválila 7. septembra 2004, bol uverejnený pod č. 535/2004 Z. z. a nadobudol účinnosť pätnástym dňom po jeho vyhlásení, t. j. 28. októbra 2004.

III.

Analýza a závery

1. K namietanému nesúladu § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 66 ods. 2 a čl. 67 ods. 3 ústavy

Namietaný nesúlad § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení s označenými článkami ústavy je založený na snahe zákonodarcu vyriešiť právnym predpisom (zákonom) individuálne určený, pretrvávajúci spor medzi dvomi obcami (Kežmarkom a Lubicou) v súvislosti s rozdelením obce – mesta Kežmarok na tieto obce. Generálny prokurátor pritom vychádza z požiadavky na všeobecnosť právnej normy (princíp generality), ktorú § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení podľa neho zjavne nerešpektuje, resp. obchádza, a preto požaduje vysloviť nesúlad označených ustanovení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Námietka nezrozumiteľnosti, nedostatočnej určitosti a nejasnosti obsahu § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení sa vzťahuje nielen na použité termíny ako „iná zmena územia obcí, usporiadanie území nových obcí v súlade s verejným záujmom, urbanistická súčasť obce“, čo podľa generálneho prokurátora preukazuje dostatočnú opodstatnenosť vysloviť namietaný nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy, ale uvádza aj ďalšie nedostatky § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, ktoré sú potvrdením dôvodnosti vyslovenia nesúladu tohto ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti uvádza, že podľa § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení vláda rozhoduje o inej zmene územia, avšak forma rozhodnutia absentuje, ako absentujú aj časové relácie, v ktorých má vláda rozhodnúť, a rovnako nie je jasné, či „iné zmeny územia obce“ sú pojmom totožným „s inými zmenami obce“ uvedenými v § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Nie je podľa neho tiež jasné, čo napĺňa pojem verejný záujem a čo sa označuje ako urbanistická súčasť obce. Všetky tieto ďalšie „nedostatky“ právnej úpravy vedú podľa generálneho prokurátora tiež k vysloveniu nesúladu § 2 ods. 5 s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd sa stotožňuje s názorom generálneho prokurátora, že v § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení absentuje princíp všeobecnosti právnej normy, čo zhodne konštatuje aj vedľajší účastník. Za závažnú skutočnosť ústavný súd považuje to, že v individuálne určenom prípade spôsob realizácie územného usporiadania ustanovuje zákon (bez participácie obce) v osobitnom ustanovení, na rozdiel od všeobecných pravidiel

riešenia iných zmien územia v ďalšom ustanovení. Absencia súhlasu obce, hoci aj tu ide o rozhodovanie o zmenách územia obce, je ustanovená zákonom, pričom územie obce sa považuje za jeden zo základných identifikačných znakov, ktoré obec charakterizujú. Týmto sa táto právna úprava podľa názoru ústavného súdu dostáva do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože takéto právne riešenie je v rozpore s princípom právneho štátu, keďže bez súhlasu obce sa zasahuje do jej záležitostí, resp. sa nerešpektuje princíp samostatnosti obce a vlastného spravovania jej vecí a rozhodovania o nich (PL. ÚS 5/97). Tak ako uviedol vo svojom návrhu aj generálny prokurátor, namietané ustanovenia svojou nepresnosťou, nejednoznačnosťou používania termínov pri absencii definovania pojmov, bez možnosti preklenúť nedostatok legislatívnej úpravy výkladom znamenajú taký nedostatok, ktorý má za následok nesúlad § 2 ods. 5 a 6 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Čo sa týka samostatného posúdenia § 2 ods. 6 zákona o obecnom zriadení, toto ustanovenie nemá vlastný normatívny obsah, je len odkazovou normou obmedzujúcou (zuzujúcou) použitie namietaného § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení len na jeden individuálne určený prípad, čím vlastne aj § 2 ods. 5 stráca napriek svojej, aj keď legislatívne nedokonalej, ale predsa normatívnej podoby, svoj normatívny obsah a stáva sa príkazom zákonodarcu pre vrcholný orgán výkonnej moci rozhodnúť o zmene územia obcí iba v jednom prípade, a to obcí Kežmarok a Ľubica (bez vyžiadania ich súhlasu), ktoré vznikli rozdelením obce Kežmarok, t. j. nespĺňa základné požiadavky na obsah právnej normy, čím sa dostáva do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy.

2. K namietanému nesúladu § 2 ods. 3 slova „...zriaďuje...“ zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy

Generálny prokurátor považuje v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení slovo „...zriaďuje...“ za nesúladné s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy. Vychádza pritom zo skutočnosti, že súhlas obce v súvislosti s jej budúcim zriadením, t. j. súhlas obce, ktorá sa má ešte len zriadiť, nemožno získať, a tak táto podmienka ustanovená v § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení je preto nesplniteľná, čo má podľa neho za následok nesúlad tejto časti § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

Plénum ústavného súdu sa podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

Pretože pri hlasovaní o návrhu na rozhodnutie ústavného súdu o súlade § 2 ods. 3 slova „zriaďuje“ zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy nebola dosiahnutá nadpolovičná väčšina hlasov všetkých sudcov, ústavný súd návrh generálneho prokurátora zamietol podľa § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

3. K namietanému nesúladu § 2 ods. 3 slova „...zriaďuje...“ a § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení s čl. 2 ods. 2, čl. 66 ods. 2 a čl. 67 ods. 3 ústavy a § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy

Ústavný súd nevyhovel tej časti návrhu generálneho prokurátora, v ktorej namieta nesúlady § 2 ods. 3 slova „...zriaďuje...“ zákona o obecnom zriadení s čl. 2 ods. 2 ústavy, pretože podľa názoru ústavného súdu § 2 ods. 3 slovo „zriaďuje“ zákona o obecnom zriadení nemá priamu spojitosť s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Podľa generálneho prokurátora je § 2 ods. 3 slovo „zriaďuje“ zákona o obecnom zriadení v rozpore aj s čl. 66 ods. 2 ústavy, podľa ktorého možno upraviť zákonom len zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce, a aj s čl. 67 ods. 3 ústavy, podľa ktorého možno zasahovať do činnosti obce len spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa názoru ústavného súdu namietaná časť § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení – slovo „zriaďuje“ - sa nemôže dostať do rozporu s čl. 66 ods. 2 ústavy. Článok 66 ods. 2 ústavy nie je formulovaný kategoricky a nevyklučuje možnosť upravovať ďalšie otázky týkajúce sa formovania obcí zákonom; do tohto okruhu spadá potom nielen ďalšie kreovanie obcí, ale aj s nimi spojené ďalšie otázky. Rovnako sa nemôže dostať do rozporu namietaná časť § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení s čl. 67 ods. 3 ústavy, pretože napadnuté ustanovenie umožňuje práve spôsobom ustanoveným zákonom kreovať obce.

Čo sa týka namietaného nesúladu § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy, tento je podľa generálneho prokurátora v tom, že toto ustanovenie obsahuje pojem, ktorý nie je definovaný a v spojení s obdobným pojmom použitým v § 2 ods. 5 zákona o obecnom zriadení sa stáva nezrozumiteľný a vyvoláva pochybnosti, pretože nie je jasné, či ide o identické (rovnaké) pojmy. Z absencie definície pojmov v označených ustanoveniach vyvodzuje požiadavku na precizovanie kritérií, na základe ktorých by mohli so súhlasom obce príslušné orgány rozhodovať o inej zmene územia obce, ako je jej zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie. Z uvedenej skutočnosti dospieva generálny prokurátor k záveru o nesúlade § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd podčiarkuje význam právneho pojmoslovía a právnej terminológie pri tvorbe právnych predpisov. Je toho názoru, že základným princípom právneho jazyka je jednoznačné, nespochybniteľné vyjadrovanie vecí, skutočností, javov a procesov, ktorý kladie veľký dôraz na použitie takých právnych termínov, aby tieto označovali iba jeden právny pojem, ktorému by nemal chýbať reálny obsah, t. j. mal by byť definovaný, ak sa má v právnych vzťahoch aplikovať. Rešpektujúc však určitú šírku „voľnej úvahy štátu“, kde sa necháva priestor pre národnú radu poskytnúť určitú (pomernie širokú) voľnosť rozhodovaniu orgánu výkonnej moci (ktorú – ako súladnú s ústavou vyjadril aj vedľajší účastník konania), a vychádzajúc zo skutočnosti, že zákon túto „voľnosť úvahy“ predsa obmedzuje, a to vyžadovaním súhlasu obce, bez ktorého príslušný štátny orgán rozhodnúť nemôže, inak by prekročil limity ustanovené v čl. 2 ods. 2 ústavy, dospel ústavný súd k záveru, že § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je napriek terminologickej a pojmovej nedostatočnosti v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je podľa názoru ústavného súdu aj v súlade s čl. 66 ods. 2 ústavy, pretože ide o inú situáciu, aká je upravená v čl. 66 ods. 2 ústavy. Napadnuté ustanovenie nemožno označiť ako nesúladné ani s čl. 67 ods. 3 ústavy, pretože ide práve o ustanovenie právomoci štátneho orgánu zákonom rozhodovať o zmene územia obce.

V nadväznosti na uvedené 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 čl. 125 ods. 1 ústavy stráca príslušný právny predpis jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť. Orgán, ktorý tento právny predpis vydal, je povinný do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu ho uviesť do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 ods. 1 písm. b) a c) ústavy, aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy, 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 30. apríla 2008