



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 54/00

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte na neverejnom zasadnutí 31. októbra 2001 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice č. 5/1994 z 27. júna 1994 o vydávaní záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice, zmeneného a doplneného všeobecne záväzným nariadením č. 3/1996 z 28. mája 1996, s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a s ustanoveniami § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice č. 5/1994 z 27. júna 1994 o vydávaní všeobecne záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice, zmenené a doplnené všeobecne záväzným nariadením č. 3/1996 z 28. mája 1996 nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky

a s ustanoveniami § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 30. augusta 2000 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice č. 5/1994 z 27. júna 1994 o vydávaní záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice, zmeneného a doplneného všeobecne záväzným nariadením č. 3/1996 z 28. mája 1996 (ďalej len „nariadenie“), s čl. 2 ods. 3, s čl. 13 ods. 1 a 2, s čl. 35 ods. 1 a 2 a s čl. 68 ústavy a s ustanoveniami § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Navrhovateľ uviedol, že vychádzajúc zo skutočnosti, že všetka činnosť subjektov územnej samosprávy je viazaná platným právnym poriadkom, je mestská časť Bratislava - Podunajské Biskupice (ďalej len „mestská časť“) i v normotvornej činnosti povinná rešpektovať ústavu, zákony a ostatné všeobecne záväzné predpisy.

V ďalšej časti odôvodnenia návrhu navrhovateľ citoval čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a 2, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 68 ústavy, ako aj ustanovenie § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení, ktorými sa mestská časť podľa navrhovateľa pri vydaní napadnutého nariadenia dôsledne neriadila.

Navrhovateľ vo svojom návrhu ďalej poukázal na to, že predmetné nariadenie síce v čl. 1 ods. 1 ustanovuje, že upravuje podmienky pre vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb, avšak v čl. 2 ods. 1 ukladá

takýmto osobám povinnosť požiadať starostu o vydanie stanoviska. Ďalej čl. 2 ods. 2 a 3 nariadenia vymedzuje, ktoré doklady je podnikateľský subjekt povinný k žiadosti o záväzné stanovisko predložiť.

Navrhovateľ v odôvodnení svojho návrhu argumentuje aj tým, že zasahovať do podnikateľskej činnosti môžu orgány na to oprávnené príslušnými právnymi predpismi, a poukazuje na to, že mestská časť prijatím nariadenia o uložení povinnosti podnikateľským subjektom bez zákonného zmocnenia zasiahla do výkonu štátnej správy a prisvojila si jej oprávnenia.

Nariadenie podľa navrhovateľa odporuje citovaným článkom ústavy, pretože takto stanovené povinnosti neboli pred prijatím nariadenia zakotvené v žiadnom zákone, nariadenie odporuje i § 4 ods. 1 a ods. 3 písm. d) zákona o obecnom zriadení.

Podľa navrhovateľa všetky citované rozpory vo svojom súhrne zakladajú tiež rozpor nariadenia s ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Navrhovateľ vzhľadom na uvedené skutočnosti a argumenty navrhol, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol: „Všeobecne záväzné nariadenie Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice č. 5/1994 zo dňa 27. júna 1994, zmenené a doplnené všeobecne záväzným nariadením č. 3/1996 zo dňa 7. mája 1996, o vydávaní záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice nie je v súlade s článkami 2 ods. 3, 13 ods. 1, 2, 35 ods. 1, 2, 68 Ústavy Slovenskej republiky a s § 4 ods. 1, 3 písm. d), § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.“

Ústavný súd uznesením z 8. novembra 2000 sp. zn. I. ÚS 54/00 prijal návrh generálneho prokurátora podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie.

Ústavný súd požiadal odporcu, aby zaujal stanovisko k návrhu generálneho prokurátora a aby sa vyjadril k tomu, či trvá na ústnom pojednávaní v predmetnej veci.

Starosta mestskej časti listom zo 16. októbra 2000 sp. zn. 3194/2000 zaujal k predmetnému návrhu nasledovné stanovisko:

„Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice schválilo 27. júna 1994 všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „nariadenie“) č. 5/1994, ktoré zmenilo a doplnilo nariadením č. 3/1996 zo dňa 7. mája 1996, o vydávaní záväzného stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území Mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice (ďalej len „mestská časť“). Prijatím nariadenia mestská časť riešila potrebu úpravy postupu občanov a orgánov mestskej časti pri vydávaní záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb na území mestskej časti. Nariadenie mestská časť prijala v rámci realizácie územnej samosprávy v súlade s čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky a cieľom regulácie svojej samosprávnej funkcie podľa § 4 ods. 3 písm. d) zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy môže obec uplatniť kedykoľvek bez splnomocnenia v zákone. 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. Oprávnenie mestskej časti a jej orgánu miestneho zastupiteľstva na vydanie nariadenia vyplýva tiež z ustanovenia § 15 ods. 2 písm. a) zák. č. 377/1990 Zb. o Bratislave v znení neskorších predpisov a čl. 6 ods. 2 písm. d), čl. 26 ods. 1, ods. 4 písm. a) Štatútu mesta.

Obce pri správe všetkých svojich vnútorných vecí zabezpečujú uplatňovanie zákonov a podzákonných predpisov vydaných štátnymi orgánmi. Pri uplatnení normotvornej právomoci orgán územnej samosprávy môže ukladať povinnosti, ale nie spôsobom obmedzujúcim základné práva a slobody nad rámec zákona.

Národná rada Slovenskej republiky na obce preniesla zákonom o obecnom zriadení povinnosť „pri výkone samosprávnych funkcií vydávať záväzné stanoviská k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb“ (§ 4 ods. 3 písm. d)). Súčasne však bližšie neurčila podmienky, za ktorých obce záväzné stanoviská vydávajú. Mestská časť nariadením neobmedzila základné práva a slobody nad rámec zákonov, iba upravila postup pri realizácii svojej povinnosti – vydávať záväzné stanoviská. Nemôžem sa stotožniť s názorom generálneho prokurátora vyjadreným v návrhu, podľa ktorého mestská časť síce v nariadení ustanovuje, že upravuje podmienky pre vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti, avšak v čl. 2 ods. 1 ukladá takýmto osobám povinnosť požiadať starostu o vydanie stanoviska. Ďalej čl. 2 ods. 3 vymedzuje, ktoré doklady je podnikateľský subjekt povinný k žiadosti o záväzné stanovisko predložiť. Nariadenie neukladá všeobecnú povinnosť požiadať o vydanie stanoviska, resp. povinnosť predložiť doklady. Mestská časť si nemôže plniť povinnosť danú zákonom, vyjadrovať sa k začatiu podnikateľskej činnosti, ak právnická alebo fyzická osoba, ktorá chce vykonávať podnikateľskú činnosť o vydanie vyjadrenia nepožiada a nepredloží doklady, na základe ktorých sa bude môcť mestská časť k začatiu podnikateľskej činnosti vyjadriť. Som toho názoru, že mestská časť stanovením postupu pri vydávaní vyjadrení v nariadení neprekročila rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy a dodržala ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o obciach, podľa ktorého nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu.

Všeobecné a osobitné podmienky pre výkon podnikateľskej činnosti neurčuje iba zák. č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní. V prípade, že by sme takýto názor pripustili, obce by stratili akýkoľvek vplyv na reguláciu podnikateľskej činnosti z pohľadu regulovania tejto činnosti s ohľadom na plnenie svojich samosprávnych funkcií a v neposlednom rade, ustanovenie § 4 ods. 2 písm. d) zákona o obciach by bolo nerealizovateľné. Som toho názoru, že v danom prípade mestská časť nezasiahla do výkonu štátnej správy a neprisvojila si jej oprávnenia.

Nesprávny je názor generálneho prokurátora, že nariadenie odporuje citovaným článkom ústavy, pretože takto stanovené povinnosti neboli pred prijatím nariadenia zakotvené v žiadnom zákone. Zákon stanovuje oprávnenie a povinnosť obce vydávať záväzné stanoviská k začatiu podnikateľskej činnosti a tieto svoje funkcie si môže splniť iba v prípade, že právnická alebo fyzická osoba o vydanie vyjadrenia požiada. Úpravu postupu teda nie je možné chápať ako stanovenie povinnosti, nakoľko žiadosť o vydanie povolenia a potrebné doklady na posúdenie žiadosti predkladá žiadateľ slobodne a dobrovoľne na základe svojho rozhodnutia a v záujme naplnenia svojich potrieb.

Žiadam preto, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu na vyslovenie nesúlady vyššie uvedeného všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice s Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi nevyhovelo.

V konaní o súlade Všeobecne záväzného nariadenia č. 5/1994, zmeneného a doplneného všeobecne záväzných nariadením č. 3/1996, netrvám na ústnom pojednávaní.“

Navrhovateľ listom z 3. októbra 2000 sp. zn. VI Gc 3249/00-21 oznámil ústavnému súdu, že na verejnom ústnom pojednávaní vo veci netrvá. Po oboznámení sa s uvedeným stanoviskom odporcu generálny prokurátor listom z 1. októbra 2001 sp. zn. VI Gc 3349/00-38 ústavnému súdu oznámil, že sa nestotožňuje s argumentáciou odporcu. Naďalej v plnom rozsahu zotrval na svojom návrhu z 24. augusta 2000, pričom žiadal, aby mu ústavný súd vyhovel.

II.

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

Ústavný súd z pripojených dokumentov zistil, že predmetné nariadenie bolo prijaté zákonným spôsobom, pričom so zmenami a doplnkami nadobudlo účinnosť 28. mája 1996.

Znenie napadnutého nariadenia je nasledovné:

„Miestne zastupiteľstvo Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice sa podľa § 4 odst. 1 a § 4 odst. 3 písm. d) zákona SNR o obecnom zriadení úplné znenie zákon č. 481/1992 Zb. a § 15 odst. 2 písm. a) zákona SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave v znení neskorších zmien a doplnkov, uznieslo na tomto všeobecne záväznom nariadení:

Čl. 1

Úvodné ustanovenie

1. Toto všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „nariadenie“) upravuje podmienky pre vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb podnikajúcich na území Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice na základe živnostenského oprávnenia, alebo iného než živnostenského oprávnenia na základe osobitných predpisov, ešte pred vydaním živnostenského oprávnenia a ktorí podnikateľskú činnosť uskutočňujú v prevádzkarňach.
2. Prevádzkarňou sa podľa tohto nariadenia rozumie priestor, v ktorom sa uskutočňuje určitá podnikateľská činnosť. Prevádzkareň musí byť označená obchodným menom podnikateľa, ku ktorému môže pripojiť názov prevádzkarne alebo iné rozlišujúce označenie.

Čl. 2

Všeobecné ustanovenie

1. Záväzné stanoviská k začatiu podnikateľskej činnosti vydáva starosta Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice na základe žiadosti podnikateľa pre tieto podnikateľské činnosti:
 - a) obchodné
kúpa tovaru za účelom jeho predaja konečnému spotrebiteľovi (maloobchod), alebo za účelom jeho predaja iným podnikateľom (veľkoobchod); pohostinské činnosti; činnosti cestovnej kancelárie; prenájom priemyselného tovaru; prenájom motorových vozidiel
 - b/ výrobné a remeselné činnosti
výroba kovov a kovových výrobkov; výroba strojov a prístrojov všeobecná a pre určité hospodárske odvetvia; výroba motorových a ostatných dopravných prostriedkov; výroba a spracovanie kameniva a zemín, keramika; výroba chemických výrobkov; výroba potravín a nápojov; výroba textilná a odevná; výroba kože, kožených výrobkov (vrátane obuvi); výroba drevárska; výroba nábytku; výroba papierenská a polygrafická; stavebníctvo
 - c) činnosti poskytujúce služby
očná optika; holičstvo, kaderníctvo; pedikúra, kozmetické služby; čistenie odevov, bytového textilu a podlahových krytín; prevádzkovanie zariadení slúžiacich regenerácii a rekonštrukcii; ubytovacie služby
 - d) ďalšie činnosti, ktorých povaha si vyžaduje zriadenie prevádzkarne
 - e) žiadosti o prevádzku pohostinských zariadení sa predkladajú na posúdenie Komisii podnikateľských činností a obchodu MiZ

2. Právnické osoby sú povinné k žiadosti o začatie podnikateľskej činnosti pripojiť nasledovné podklady:
 - výpis z obchodného registra
 - list vlastníctva nehnuteľnosti, v ktorej sa prevádzkareň nachádza (nie starší ako 6 mesiacov), alebo platnú nájomnú zmluvu v súlade s § 3 odst. 2 zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov
 - vyjadrenie odd. ÚP a výstavby Miestneho úradu o vhodnosti podnikateľskej činnosti v danom území z hľadiska územného plánovania a vplyvu na životné prostredie
 - záväzné stanovisko mestskej časti k zmene v užívaní stavby, ktorá bola kolaudovaná na iné účely ako na podnikanie (§ 85 zákona č. 50/1976 Zb.)
 - rozhodnutie stavebného úradu o zmene v užívaní stavby

3. Fyzické osoby sú povinné k žiadosti o začatie podnikateľskej činnosti pripojiť nasledovné podklady:
 - list vlastníctva nehnuteľnosti, v ktorej sa prevádzkareň nachádza (nie starší ako 6 mesiacov), alebo platnú nájomnú zmluvu v súlade s § 3 ods. 2 zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov
 - vyjadrenie odd. ÚP a výstavby Miestneho úradu o vhodnosti podnikateľskej činnosti v danom území z hľadiska územného plánovania a vplyvu na životné prostredie
 - záväzné stanovisko mestskej časti k zmene v užívaní stavby, ktorá bola kolaudovaná na iné účely ako na podnikanie (§ 85 zákona č. 50/1976 Zb.)
 - rozhodnutie stavebného úradu o zmene v užívaní stavby

Čl. 3

Kontrola a sankcie

1. Kontrolu a dodržiavanie tohto nariadenia vykonávajú poverení pracovníci Miestneho úradu Bratislava - Podunajské Biskupice, poslanci poverení Miestnym zastupiteľstvom Mestskej časti Bratislava - Podunajské Biskupice, poverení pracovníci Obvodného úradu Bratislava II a príslušníci Mestskej polície.
2. Fyzickej osobe, ktorá poruší toto nariadenie môže byť uložená pokuta v zmysle zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení zmien a doplnkov vykonaných zákonom SNR č. 524/1990 Zb. do výšky 1 000,- Sk (v blokovom konaní do 500,- Sk).
3. Právnickej osobe, ktorá poruší toto nariadenie môže byť uložená pokuta podľa § 28 odst. 2 písm. b) zákona SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave v znení neskorších predpisov a doplnkov, do výšky 200 000,- Sk.

Čl. 4

Záverečné ustanovenia

Súhlasy k začatiu podnikateľskej činnosti vydané pred účinnosťou tohto nariadenia zostávajú v platnosti.

Čl. 5 Účinnosť

Toto nariadenie nadobúda účinnosť dňom 28. 5. 1996.“

III.

Predmetom konania pred ústavným súdom je podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy v platnom znení rozhodnúť o súlade uvedeného nariadenia s ústavou a zákonmi.

Ústavný súd predovšetkým konštatuje, že napadnutým sa ustanovila povinnosť právnickým a fyzickým osobám pripojiť k žiadosti o začatie podnikateľskej činnosti taxatívne vymedzené dokumenty (čl. 2 ods. 2 a 3 nariadenia).

Keďže podľa čl. 3 tohto nariadenia sa za porušenie jeho ustanovení predpokladá možnosť uloženia pokuty, hrozba uloženia takejto sankcie dopadá na fyzickú a právnickú osobu aj v prípade porušenia uvedených povinností .

Navrhovateľ namietal aj to, že predmetné nariadenie aj v čl. 2 ods. 1 ukladá právnickým a fyzickým osobám povinnosť požiadať starostu o vydanie stanoviska. Z obsahu napadnutého nariadenia vyplýva, že uvedený článok samostatne skutočne neukladá povinnosti, ako to namietal aj zástupca odporcu. Ústavný súd však napadnuté nariadenie posúdil ako celok, teda aj čl. 2 ods. 1 v kontexte celej normy, najmä v spojení s čl. 1 ods. 1, ktorý obsahuje jeho účel, a čl. 3 nariadenia, ktorý ustanovuje kontrolu a možnosť ukladania sankcií pre právnické a fyzické osoby, ktoré porušia toto nariadenie, a je nesporné, že aj čl. 2 ods. 1 nariadenia v kontexte celej normy môže vyvolať pochybnosti a právnú neistotu právnických a fyzických osôb, ktoré majú záujem podnikat' na území mestskej časti. Okrem toho pri skúmaní ústavnosti a zákonnosti všeobecne záväzného nariadenia nemožno odhliadnuť ani od toho, či posudzovaná podzákonná norma spĺňa základné obsahové požiadavky, medzi ktoré patrí aj dostatočne presné a zrozumiteľné

vyjadrenie jeho obsahu tak, aby umožnila právnickým a fyzickým osobám prispôbiť svoje správanie. Ústavný súd konštatuje, že v danom prípade tomu tak nebolo.

Predmetom konania pred ústavným súdom bolo posúdenie, či Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice prijatím uvedeného nariadenia, v ktorom ustanovilo povinnosti podnikateľom, mohlo obmedziť základné práva zaručené ústavou a či prijatie takého všeobecne záväzného nariadenia patrí do právomoci orgánov územnej samosprávy.

Základom námietky neústavnosti a nezákonnosti napadnutého nariadenia je námietka o neústavnom obmedzení práva podnikat'.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.

Ústavný súd už viackrát konštatoval, že právo podnikat' sa priznáva každej osobe a je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00).

Právo podnikat' sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň sa ním zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku trhového hospodárstva. Toto právo sa priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej v čl. 55 ods. 1 ústavy, podľa ktorého hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže.

Právo podnikat' sa podľa ústavy zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva. Nijaký iný štátny orgán, t. j. ani orgán územnej samosprávy nemá ústavou priznanú právomoc prijať všeobecne záväzný právny predpis ustanovujúci podmienky pre obmedzenie základného práva podnikat'.

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 ústavy, podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a v čl. 71 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Tieto ustanovenia však neupravujú normotvornú právomoc obce nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

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

Napríklad, zo všeobecných ustanovení, ktorými je druhá hlava ústavy upravujúca základné práva a slobody uvádzaná, pre danú vec prichádzajú do úvahy ustanovenia čl. 13 ods. 1 a 2 ústavy, tak ako sa ich v danej veci správne dovoľával navrhovateľ. Ak sa totiž v oblasti základných práv a slobôd ukladajú povinnosti, ústava v uvedených článkoch ustanovuje, že sa tak môže stať zákonom alebo len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4 ústavy, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 ústavy, pritom medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.

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

Z uvádzajúcej časti napadnutého nariadenia, ako i zo stanoviska starostu mestskej časti, ktoré zaujal k návrhu, vyplýva, že toto nariadenie bolo Miestnym zastupiteľstvom mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice prijaté v pôsobnosti územnej samosprávy, teda v samosprávnej pôsobnosti.

Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe, a demonštratívny spôsobom v ustanovení § 4 ods. 3, pod ktorého písm. d) patrí aj samosprávna funkcia, o ktorú sa opiera napadnuté nariadenie odporcu.

Podľa uvedeného ustanovenia zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávnych funkcií usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce.

Výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení však podľa názoru ústavného súdu treba interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno-samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy.

V danej veci čl. 2 ods. 1 v kontexte celej normy a čl. 2 ods. 2 a 3 predmetného nariadenia upravuje záležitosti podnikania takým spôsobom, že mestská časť v nich už vystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi podnikateľom a osobám, ktoré majú záujem podnikat'.

V uvedených článkoch napadnutého nariadenia teda mestská časť ukladá aj povinnosti právnickým a fyzickým osobám v súvislosti so začatím podnikateľských činností na území mestskej časti napriek tomu, že daná oblasť je upravená právnym predpisom vyššej právnej sily - zákonom, ktorý neobsahuje ani splnomocnenie na možnosť ukladania povinností obcou.

V týchto ustanoveniach napadnutého nariadenia je teda implikovaná možnosť obmedziť vstup do podnikania nad rámec zákona a navyiac podmienky pre vydanie záväzného stanoviska nevytvárajú právnu istotu, že rovnaké podnikateľské zámery sa budú posudzovať rovnako.

Nie je však úlohou a ani v kompetencii obce v oblasti jej samostatnej pôsobnosti upravovať podmienky začatia podnikateľských aktivít. Treba konštatovať, že obce svojou normotvornou činnosťou podľa čl. 68 ústavy nemôžu obmedziť základné práva a slobody.

Pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce (mesta) je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Napadnutým nariadením mesto uložilo subjektom, ktoré majú zámer začať podnikanie na území mestskej časti, také povinnosti, aké neukladá žiadny zákon, a preto postupovalo protiústavne aj vo vzťahu k čl. 2 ods. 3 ústavy.

Podmienky podnikania upravuje zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (Živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Tento zákon, ale ani iný právny predpis

nesplnomocňuje obec na vydanie všeobecne záväzného nariadenia, ktorým by sa upravovali podmienky podnikania na území obcí. Obec totiž môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ktorého obsahom sú právne povinnosti, iba na základe a v medziach zákona.

Zákonné splnomocnenie oprávňujúce obec ustanoviť všeobecne záväzným nariadením povinnosť fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá má záujem vykonávať podnikateľskú činnosť na území obce, požiadať starostu o vydanie stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti, existovalo v našom právnom poriadku len do 1. júla 1994, a aj to len vo vzťahu k živnostenskému podnikaniu.

Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov až do nadobudnutia účinnosti zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 132/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov obsahoval ustanovenia, podľa ktorých ten, kto hodlá prevádzkovať živnosť, musí k ohláseniu živnosti (pri ohlasovacej živnosti), resp. k žiadosti o koncesiu (pri koncesovanej živnosti) pripojiť doklad o súhlase obce na umiestnenie prevádzkarne v obci (§ 46 ods. 3 a § 50 ods. 2), pričom tieto ustanovenia sa vzťahovali aj na vedľajšie prevádzkarne (§ 17 ods. 4).

V ostatných zákonoch upravujúcich výkon práva podnikat' sa takéto splnomocnenie nikdy nenachádzalo ani nenachádza.

Povinnosť podnikateľa, ktorý má záujem začať podnikateľskú činnosť na území obce, požiadať starostu alebo obec o vydanie stanoviska k začatiu podnikateľskej činnosti v našom právnom poriadku neexistuje.

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 132/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov totiž vložil do zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov ustanovenie § 49 ods. 1 a § 56 ods. 1, podľa ktorých je oznámenie nového predmetu podnikania vlastne novým ohlásením živnosti

alebo novou žiadosťou o koncesiu. Až do 1. júla 1994 zmena podnikateľskej činnosti de iure nevyžadovala nové ohlásenie živnosti alebo novú žiadosť o koncesiu, a tým nevznikla ani povinnosť podnikateľa vyžiadať si stanovisko obce. Obec síce má právo takéto stanoviská vydávať, nie je to však jej povinnosťou a nie je oprávnená uložiť príslušným subjektom v súvislosti s vydávaním takéhoto stanoviska povinnosti na to nadväzujúce (mutatis mutandis II. ÚS 70/97).

Obec v rámci spolupráce s orgánmi štátu v zmysle § 5 ods. 3 zákona o obecnom zriadení môže získať od živnostenského úradu všetky informácie, ktoré mienil získať uložením povinností v čl. 2 ods. 2 a 3 napadnutého nariadenia.

Právny režim obmedzujúci právo podnikat' zaručené čl. 35 ods. 1 ústavy sa v predmetnom prípade neustanovil zákonom, ale všeobecne záväzným nariadením orgánu územnej samosprávy mestskej časti, a tým došlo k porušeniu ústavy a zároveň k porušeniu ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu.

Okrem tejto formálnej podmienky sa nespĺnili ani materiálne podmienky, ktoré upravoval čl. 13 ods. 1 a 2 v znení platnom v rozhodujúcom čase a ktoré v súčasnosti upravuje čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 13 ods. 2 ústavy, tak ako to už bolo vyššie uvedené. K tomu treba dodať, že formálne a materiálne podmienky ústavy sa musia dodržať pri každom obmedzení právneho postavenia osôb.

Miestne zastupiteľstvo mestskej časti Bratislava – Podunajské Biskupice prijatím namietaného nariadenia konalo nad rámec normotvornej právomoci, ktorú ústava v čl. 68 zveruje orgánom územnej samosprávy.

Na základe uvedených skutočností ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia. Ústavný súd vyslovil nesúlad celého nariadenia, pretože bez napadnutých článkov predmetné nariadenie stráca svoj pôvodne sledovaný účel, a teda svoje opodstatnenie.

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

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

V Košiciach 31. októbra 2001