

**PRÁVOMOC OBCE PRI NAKLADANÍ S KOMUNÁLNYM ODPADOM
A DROBNÝM STAVEBNÝM ODPADOM**

Povinnosť uložená správcovi stanovišťa, aby v určené dni (mimo dní odvozu) zabezpečoval udržiavanie čistoty stanovišťa, je povinnosť uložená nad rámec zákonnej úpravy.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 100/02 z 30. januára 2003)

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. januára 2003 v senáte zloženom z predsedu Ľubomíra Dobríka a zo sudcov Juraja Babjaka a Eduarda Barányana prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady ustanovenia § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2002 zo 14. marca 2002 s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanoveniami § 6 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 11 ods. 5 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a § 39 ods. 2 a § 39 ods. 3 písm. a) zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. b) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2002 zo 14. marca 2002 **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanoveniami § 6 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 39 ods. 2 a § 39 ods. 3 písm. a) zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2. 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 20. mája 2002 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na vyslovenie nesúlady ustanovenia § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001

z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2002 zo 14. marca 2002 (ďalej aj „všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi“) s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), zákonom Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave“) a zákonom č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“).

Navrhovateľ svoj návrh doplnil podaním doručeným ústavnému súdu 14. júna 2002 a v liste zo 4. novembra 2002 uviedol, že netrvá na verejnom ústnom pojednávaní. Ďalej uviedol, že Mestské zastupiteľstvo v Bratislave uznesením č. 784/2002 zo 14. marca 2002 čiastočne vyhovel protestu krajského prokurátora v Bratislave č. k. Kc 2010/02-8 zo 6. februára 2002 podanému proti všeobecne záväznému nariadeniu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a súčasne schválilo všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2002, ktorým sa uvedené nariadenie mení a dopĺňa. Niektoré jeho ustanovenia napadnuté protestom ostali nedotknuté.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 písm. b) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi správca nehnuteľnosti je povinný mimo dní odvozu zmesového odpadu zabezpečovať udržiavanie čistoty na stanovišti a okolí do vzdialenosti 3 m vo všetkých smeroch.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 písm. e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi správca nehnuteľnosti je povinný umožniť vstup k stanovišťa za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov.

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. Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Všeobecne záväzné nariadenie možno hodnotiť ako všeobecne záväzné nariadenie vydané pri výkone úloh štátnej správy prenesených na obec podľa splnomocnení zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a zákona o odpadoch.

Ústavný súd už vyslovil názor, že rozhodovanie o odpadoch na území mesta nie je plnením úloh samosprávy obce (II. ÚS 39/98).

Aj podľa názoru ústavného súdu publikovaného vo veci sp. zn. II. ÚS 94/95 je orgán samosprávy oprávnený ukladať všeobecne záväzným nariadením povinnosti osobám, avšak len pri zachovaní ich základných práv a slobôd a len za podmienok ustanovených ústavou a zákonmi.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy pri vydaní všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi porušilo čl. 71 ods. 2 ústavy, ako aj ustanovenie § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení s ustanovením § 11 ods. 5 písm. a) zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, pretože prijalo všeobecne záväznú nariadenie, ktoré bez základu v zákone ustanovuje povinnosti obmedzujúce základné práva a slobody priznané ústavou.

Predmetné ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi sú v rozpore s ustanoveniami zákona o odpadoch. Z ustanovenia tohto zákona vyplýva, že za nakladanie s komunálnymi odpadmi zodpovedá obec, ktorej prináleží v zmysle § 39 ods. 6 tohto zákona miestny poplatok.

Preto ak vo všeobecne záväznom nariadení o nakladaní s odpadmi mesto určuje správcovi nehnuteľnosti povinnosť zabezpečovať udržiavanie čistoty na stanovišti a v okolí vo vzdialenosti 3 m, ako aj povinnosť umožniť vstup k tomuto stanovišti, sú to povinnosti nad rámec zákona, ktoré obec nie je oprávnená uložiť a za ktorých splnenie zodpovedá v zmysle ustanovení § 39 ods. 2 zákona o odpadoch sama.

Okrem toho z ustanovenia § 39 ods. 3 písm. a) zákona o odpadoch vyplýva, že obec je povinná zabezpečiť zberné nádoby, ako aj priestor pre odovzdávanie odpadu.

Z ustanovenia § 39 ods. 4 zákona o odpadoch taktiež vyplýva, že obec vo všeobecne záväznom nariadení ustanoví podrobnosti o spôsobe zberu komunálnych odpadov.

Vo všeobecne záväznom nariadení o nakladaní s odpadmi však boli inému subjektu uložené povinnosti, ktoré inému subjektu uložiť nemožno, pričom tieto má zabezpečiť mesto samo. Žiadny všeobecne záväzný právny predpis však nespĺnomocnil obec na uloženie povinností, ktoré sú uvedené v § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi.

V právnom štáte podľa názoru navrhovateľa tvorba zákonov, ale aj tvorba všetkých všeobecne záväzných predpisov vrátane všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podlieha rovnakému poriadku.

Ak orgán územnej samosprávy uplatní svoju právomoc v nesúlade s inými článkami ústavy, poruší tým aj článok 1. ods. 1 ústavy.

Navrhovateľ žiada, aby ústavný súd rozhodol, že ustanovenie § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a) a s čl. 71 ods. 2 ústavy, s ustanoveniami § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 11 ods. 5 písm. a) zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a § 39 ods. 2 a § 39 ods. 3 písm. a) zákona o odpadoch.

Ústavný súd na neverejnom zasadnutí senátu 10. júla 2002 predbežne prerokoval návrh navrhovateľa a podľa ustanovenia § 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“) ho prijal na ďalšie konanie.

Podľa ustanovenia § 29 ods. 5 zákona o ústavnom súde bol primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy výzvou ústavného súdu požiadaný o predloženie vyjadrenia k predmetnému návrhu. Vo vyjadrení zo 14. augusta 2002 primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy J. M. uviedol:

„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 vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a v čl. 71 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenie.

Predpokladom efektívnej ochrany samostatnosti obcí pri výkone územnej samosprávy je vecné vymedzenie okruhu otázok, ktoré patria do originálnej pôsobnosti obcí. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ... upravuje samosprávu obce v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky náležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, ktoré príkladným výpočtom uvádza úlohy, ktoré plní obec pri výkone obecnej samosprávy, upravuje okrem iného ako samosprávnu funkciu obce aj zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, medzi ktoré patrí i nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom.

Od 1. júla 2001 platí v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území Slovenskej republiky nová právna úprava, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od 1. januára 2002 sa stal účinný zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení, ktorý nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom zaradil medzi samosprávne funkcie obce.

Nariadenie, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2002 bolo prijaté v súlade s citovanými predpismi.“

Podľa primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z vyššie uvedeného vyplýva, že navrhovateľova námietka nesúladu ustanovení všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi s čl. 71 ods. 2 ústavy a s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ako aj jeho poukázanie na právny názor z rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 39/98 nie sú opodstatnené.

Citovaný právny názor bol vyslovený pred účinnosťou zákona č. 453/2001 Z. z., 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 (ďalej len „zákon č. 453/2001 Z. z.“). I z tohto právneho názoru vyplýva, že rozhodovanie o odpadoch na území mesta, s výnimkou komunálneho odpadu, nie je plnením úloh samosprávy obce. Nesprávna citácia zo strany navrhovateľa je podľa názoru primátora hlavného mesta účelová, lebo podstatným spôsobom mení jeho význam.

K tvrdeniu navrhovateľa, že napadnutými ustanoveniami všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi sa prenášajú povinnosti vyplývajúce zo zákona pre obec na iné subjekty, primátor uviedol, že zákon o odpadoch pojem nakladania s odpadmi upravuje v ustanovení § 2 ods. 5 ako zber odpadov, prepravu odpadov, zhodnocovanie odpadov a zneškodňovanie odpadov vrátane starostlivosti o miesto zneškodnenia.

V zmysle § 2 ods. 8 zákona o odpadoch sa za zber odpadov považuje zhromažďovanie, triedenie alebo zmiešavanie odpadov na účel ich prepravy.

Zhromažďovanie odpadov podľa § 2 ods. 9 zákona o odpadoch je dočasné uloženie odpadov pred ďalším nakladaním s nimi.

V zmysle § 39 ods. 3 písm. a) zákona o odpadoch je obci uložená povinnosť zabezpečiť alebo umožniť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia v súlade s týmto zákonom vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu komunálnych odpadov v obci a zabezpečenia priestoru, kde môžu občania odovzdávať oddelené zložky komunálnych odpadov v rámci separovaného zberu.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že obec je podľa zákona o odpadoch povinná zabezpečiť zberné nádoby, prípadne priestor, kde môžu občania odovzdávať oddelené zložky komunálnych odpadov v rámci separovaného zberu, ale nie zabezpečovať čistotu okolo zberných nádob.

V tejto súvislosti treba poukázať na ustanovenie § 39 ods. 4 zákona o odpadoch, podľa ktorého obec upravuje podrobnosti o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi všeobecne záväzným nariadením, v ktorom ustanoví najmä:

- podrobnosti o spôsobe zberu a prepravy komunálneho odpadu,
- podrobnosti o spôsobe separovaného zberu jednotlivých zložiek komunálnych odpadov,
- podrobnosti o spôsobe nakladania s drobnými stavebnými odpadmi,
- miesto určenia na ukladanie týchto odpadov a na zneškodňovanie odpadov.

Ide o demonštratívny výpočet, ktorý uvádza, čo by malo byť obsahom všeobecne záväzného nariadenia.

Vzhľadom na ústavné právo na samosprávu a účel zberu komunálneho odpadu, ktorý by mal byť prevádzkovaný tak, aby bol efektívny, je potrebné sprístupnenie

miesta zberu. Bez jeho sprístupnenia nie je možné zabezpečiť prepravu komunálneho odpadu, ktorá predstavuje jednu zo základných povinností obce.

Právna opora pre povinnosti upravené v § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi vyplýva z § 4 ods. 3 písm. f) a § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 18 ods. 1 a 3, § 19 ods. 1 a s § 39 ods. 2 a 5 zákona o odpadoch a s čl. 68 ústavy.

S poukazom na vyššie uvedené je primátor hlavného mesta toho názoru, že tvrdený rozpor napadnutých ustanovení všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi s ustanoveniami § 39 ods. 2 a § 39 ods. 3 písm. a) zákona o odpadoch je neopodstatnený.

Na základe uvedených skutočností navrhol primátor hlavného mesta Bratislavy návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi s ústavou a zákonmi Slovenskej republiky nevyhovieť.

II.

Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava vydalo všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi. Podľa ustanovenia § 1 citované všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi upravuje podrobnosti o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi, najmä spôsob zberu a prepravy komunálneho odpadu, spôsob nakladania s jednotlivými zložkami triedeného komunálneho odpadu vrátane starostlivosti o miesto určené na ukladanie a zneškodňovanie komunálneho odpadu na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

Všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi ďalej upravuje práva a povinnosti pôvodcu komunálneho odpadu, povinnosti správcu nehnuteľnosti, povinnosti právnickej osoby a fyzickej osoby podnikajúcej na území hlavného mesta a povinnosti oprávnenej osoby s cieľom chrániť životné prostredie, zdravie ľudí a dodržiavať čistotu na území hlavného mesta.

Podľa ustanovenia § 6 platného všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi, ktoré upravuje povinnosti správcu nehnuteľnosti a podnikateľa, je správca povinný:

a) požiadať hlavné mesto o dostatočný počet kontajnerov alebo zberných nádob na vytriedené zložky zodpovedajúcich systému zberu alebo ich prenájom u oprávnenej osoby,

b) mimo dní odvozu zmesového odpadu zabezpečovať udržiavanie čistoty na stanovišti a okolí do vzdialenosti 3 metrov vo všetkých smeroch,

c) poskytnúť pravdivé a úplné informácie súvisiace s nakladaním s komunálnymi a drobnými stavebnými odpadmi na výzvu kontrolných orgánov uvedených v § 8 tohto nariadenia s uvedením a zdôvodnením spôsobu využitia

prípadne zneškodnenia komunálneho odpadu a s účtovným dokladom o prevzatí komunálneho odpadu oprávnenou osobou,

d) umožniť vstup k stanovištiu za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov,

e) vykonať nápravu uloženú kontrolným orgánom podľa § 8 tohto nariadenia.

Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky nadobudlo účinnosť 1. januára 2002. Toto všeobecne záväzné nariadenie bolo doplnené všeobecne záväzným nariadením č. 3/2002 zo 14. marca 2002.

III.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd.

Všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi je právnym predpisom, ktorý ústavný súd môže preskúmať z hľadiska súladu s ústavou a zákonmi, ak dostane návrh od subjektu oprávneného návrh predložiť.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh generálny prokurátor.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 3 ústavy každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal, čo zákon neukladá.

Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy všeobecne záväzným nariadením o nakladaní s odpadmi uložilo povinnosti správcovi nehnuteľnosti a podnikateľovi, a to:

- mimo dní odvozu zmesového odpadu zabezpečovať udržiavanie čistoty na stanovišti a okolí do vzdialenosti 3 m vo všetkých smeroch,
- umožniť vstup k stanovištiu za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov.

Uvedené povinnosti sú uložené ustanovením § 6 písm. b) a e) citovaného všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi.

Z gramatického a logického rozboru tohto pokynu orgánu samosprávy vyplýva, že bolo uložené, aby mimo dní odvozu správca nehnuteľnosti alebo podnikateľ zabezpečoval vo vymedzenom priestore (3 m vo všetkých smeroch od stanovišťa) udržiavanie čistoty. Ide teda o povinnosť uloženú na čas mimo dní odvozu, čo možno považovať za temporálne vymedzenie povinnosti. Z hľadiska subjektov povinnosti táto bola adresovaná správcom nehnuteľností a podnikateľom. Ten istý okruh subjektov je povinný umožniť vstup k stanovišťa za účelom vyprázdňovania zberných nádob a kontajnerov.

Ústavný súd už vo veci sp. zn. I. ÚS 56/00 uviedol, že pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým osobám 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.

Tieto limity ústavy sa vzťahujú aj na normotvornú pôsobnosť obce vykonávanú podľa čl. 68 ústavy.

V tejto časti rozhodnutia ústavný súd považoval za potrebné vyjadriť sa aj k otázke ukladania povinností vo všeobecne záväznom nariadení.

Podzákonné normatívne právne akty, vykonávacie právne predpisy, medzi ktoré bezpochyby patria aj všeobecne záväzné nariadenia vo veciach samosprávy podľa čl. 68 ústavy, musia rešpektovať ústavný princíp ukladania povinností uvedený v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, podľa ktorého povinnosti musia byť uložené vždy v medziach zákona (tiež v rámci alebo v rozsahu zákona).

Tento právny názor zohľadňuje tak legislatívne hľadiská tvorby práva, ako aj postavenie samosprávy a tvorbu jej legislatívy.

Pri realizácii ústavného princípu ukladania povinností zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach (a pri zachovaní základných práv a slobôd) pri vydávaní všeobecne záväzného nariadenia obecným zastupiteľstvom vo veciach samosprávy obce (čl. 68 ústavy) musia byť rešpektované pri ukladaní povinností tieto podmienky:

a) vydaniu všeobecne záväzného nariadenia musí predchádzať výslovné splnomocnenie v zákone adresované obci a zároveň vymedzené pôsobnosťou vo veciach miestnej štátnej správy;

b) povinnosti uložené všeobecne záväzným nariadením musia byť v rozsahu (v rámci alebo medziach), ktorý ustanovil zákon.

Pokiaľ sú však úlohy miestnej štátnej správy upravené aj v podzákonných právnych aktoch, musia byť povinnosti uložené vo všeobecne záväzných nariadeniach v súlade aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy;

c) ústavný imperatív vyjadrený v čl. 71 ods. 2 ústavy a požadujúci, aby všeobecne záväzné nariadenie (okrem splnomocnenia) bolo aj v medziach zákona, znamená, že adresát (fyzická osoba alebo právnická osoba) nesmie mať stanovenú novú povinnosť, ktorú neukladá zákon, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť.

Ústavný súd vo veci sp. zn. II. ÚS 51/97 uviedol, že odchýlna úprava povinností obce previesť vlastníctvo bytu doterajšiemu nájomcovi až po splnení ďalších podmienok ustanovených vo všeobecne záväznom nariadení obce nie je v súlade s ohraničením normotvornej právomoci obce a základnými princípmi postavenia občana v právnom štáte, ktoré sú vyjadrené v čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 1 ústavy.

Navrhovateľ uviedol, že žiadny všeobecne záväzný právny predpis vyhlasovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nesplnomocňuje obec na uloženie povinností, ktoré sú uvedené v § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi.

V tomto všeobecne záväznom nariadení o nakladaní s odpadmi sa však ukladajú povinnosti správcovi nehnuteľnosti, ktoré má v zmysle zákona plniť mesto samotné, a preto ich nemožno uložiť inému subjektu.

Podľa navrhovateľa v právnom štáte nielen tvorba zákonov, ale aj tvorba všetkých všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podlieha rovnakému poriadku.

Podľa názoru primátora hlavného mesta ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení upravuje ako samosprávnu funkciu obce aj zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, medzi ktoré patrí i nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom.

Všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi realizuje úlohy samosprávy obce pri nakladaní s komunálnym odpadom.

Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení môže obec vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa ustanovenia § 11 ods. 5 písm. a) zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave mestskému zastupiteľstvu je vyhradené uznávať sa na všeobecne záväzných nariadeniach hlavného mesta a schvaľovať štatút.

Podľa ustanovenia § 39 ods. 2 zákona o odpadoch za nakladanie s komunálnymi odpadmi, ktoré vznikli na území obce, a s drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na území obce, zodpovedá obec.

Podľa ustanovenia § 39 ods. 3 zákona o odpadoch je obec okrem povinností podľa § 19 ods. 1 a 2 povinná zavedením vhodného systému zberu odpadov

a) zabezpečiť alebo uložiť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia v súlade s týmto zákonom vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu komunálnych odpadov v obci a zabezpečenia priestoru, kde môžu občania odovzdávať oddelené zložky komunálnych odpadov v rámci separovaného zberu.

Senát ústavného súdu v zhode s ustanovením § 4 ods. 3 písm. f) zákona č. 453/2001 Z. z. považuje nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi za vec územnej samosprávy a nestotožňuje sa s názorom navrhovateľa, že ide o výkon úloh miestnej štátnej správy, teda kompetenciu prenesenú na samosprávu.

Ústava v čl. 68 počíta s dvoma okruhmi samosprávnej pôsobnosti obce:

- a) vo veciach územnej samosprávy (v rozsahu čl. 65 ods. 1 ústavy),
- b) v zákonom uložených úlohách pre samosprávu (napr. ustanovenie § 39 ods. 2 zákona o odpadoch).

Novela zákona o obecnom zriadení v ustanovení § 4 okrem pôvodného demonštratívneho výpočtu samosprávnej pôsobnosti obce v odseku 3 ustanovila v odseku 4 pravidlo, podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávy pôsobnosti obce.

Normotvornú pôsobnosť obce podľa čl. 68 ústavy nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode obce. Normotvorná pôsobnosť obce podľa čl. 68 ústavy sa orgánu územnej samosprávy udeľuje len na úpravu vecí územnej samosprávy podľa čl. 65 ods. 1 ústavy, teda vo veciach samosprávneho hospodárenia s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami v spojení s ustanovením § 4 ods. 3 a 4 zákona o obecnom zriadení.

Do samosprávnej pôsobnosti obce patria všetky spoločenské vzťahy na území obce, ktoré sa týkajú samostatného hospodárenia obce s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami a sú:

1. uvedené v ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení,
2. zverené obciam osobitnými zákonmi (napr. zákonom o odpadoch),
3. negatívne vymedzené v § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého čo nie je zákonom na obec prenesené výslovne ako výkon určitých úloh miestnej štátnej správy, patrí do jej samosprávnej pôsobnosti.

Pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu povinnosti ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone.

Nerešpektovanie uvedeného príkazu ústavy by znamenalo negáciu zvrchovanosti zákona, a tým popretie samotného princípu právneho štátu.

Pre rozhodnutie vo veci však nie je podstatné, či všeobecne záväzné nariadenie o nakladaní s odpadmi bolo vydané vo veci územnej samosprávy podľa čl. 68 ústavy a § 4 v spojení s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení alebo či bolo vydané pri výkone štátnej správy podľa čl. 71 ods. 2 ústavy a § 5 v spojení s § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Oba druhy realizácie samosprávnych všeobecne záväzných rozhodnutí musia pri ukladaní povinností rešpektovať ich zákonné medze, a to aj z hľadiska zákonnej úpravy povinnostných subjektov. Z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy vyplýva, že povinnosti možno ukladať len v medziach zákona.

Keďže vo veciach samosprávnej pôsobnosti obce podľa čl. 68 ústavy v spojení s čl. 65 ods. 1 ústavy a § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je vydaný zákon, nemôže obec všeobecne záväzným nariadením v danej samosprávnej pôsobnosti ukladať povinnosti nové nad rámec zákona.

Z uvedeného možno urobiť záver, že ak všeobecne záväzné nariadenie prekročí medze zákona, bude síce, podľa druhu pôsobnosti obce, porušením čl. 68 alebo čl. 71 ods. 2 ústavy, ale vždy len v spojitosti s porušením čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy.

Z definície nakladania s odpadmi (komunálnymi aj drobnými stavebnými), ktoré vznikli na území obce, obsiahnutej v § 2 zákona o odpadoch vyplýva, že obsahom pojmu nakladanie s odpadmi je zber odpadov, ich preprava, zhodnocovanie odpadov, zneškodňovanie odpadov vrátane starostlivosti o miesta zneškodňovania.

Zber odpadov je podľa zákonnej definície (§ 2 ods. 8 zákona o odpadoch) zhromažďovanie, triedenie alebo zmiešavanie odpadov na účel ich prepravy.

Držiteľom odpadu je pôvodca odpadu alebo fyzická osoba, alebo právnická osoba, u ktorých sa odpad nachádza.

Zhromažďovanie odpadov je podľa zákona o odpadoch (§ 2 ods. 9) dočasné uloženie odpadov pred ďalším nakladaním s nimi.

Podľa § 39 ods. 2 zákona o odpadoch obec zodpovedá za nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na jej území.

Pôvodcom odpadu je podľa § 2 ods. 2 zákona o odpadoch „každý, koho činnosťou odpad vzniká ...“.

Zákon o odpadoch v ustanovení § 39 ods. 5 uložil povinnosti pôvodcom komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov tak, že sú povinní s nimi nakladať alebo inak zaobchádzať v súlade so všeobecne záväzným nariadením obce. Pôvodcovia odpadov sú predovšetkým povinní:

- a) zapojiť sa do systému zberu komunálnych odpadov v obci,
- b) ukladať komunálne odpady alebo ich oddelené zložky a drobné stavebné odpady na účely ich zberu na miesta určené obcou a do zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu komunálnych odpadov v obci.

Nadväzne na túto zákonnú úpravu má pôvodca komunálneho odpadu v § 5 ods. 2 písm. i) všeobecne záväzného nariadenia uloženú povinnosť neznečisťovať stanovište a okolie.

Zákon stanovil za zber, prepravu a zneškodnenie komunálnych a drobných stavebných odpadov miestny poplatok, ktorý obci platí pôvodca odpadu (§ 39 ods. 6 zákona o odpadoch).

Obec môže na tieto činnosti uzavrieť zmluvu s iným subjektom, ak nezabezpečuje túto činnosť sama.

Obsahom pojmu nakladanie s odpadom je aj povinnosť udržiavať čistotu na stanovišti a v jeho okolí. Za nesplnenie tejto zákonnej povinnosti zodpovedá obec a pôvodca odpadu, a nie správca nehnuteľnosti.

Pôvodca odpadu je povinný nakladať s odpadom v súlade s § 39 ods. 5 všeobecne záväzného nariadenia, a preto má tiež povinnosť neznečisťovať stanovište a okolie.

Aby obec mohla svoju povinnosť týkajúcu sa čistoty na stanovišti splniť, zákon jej vytvára tieto podmienky: možnosť zmluvného zverenia tejto starostlivosti iným subjektom, možnosť vyberania miestnych poplatkov, ako aj možnosť ukladania, resp. možnosť prejednávania priestupkov v odpadovom hospodárstve.

V zmysle zákona o odpadoch obec realizuje sama alebo prostredníctvom iného subjektu (na základe zmluvy) nakladanie s odpadmi, ich zber, ich zhromažďovanie, ako aj dočasné uloženie na určených stanovištiach pred ďalším nakladaním s nimi vrátane udržiavania čistoty na stanovišti, a to nielen v čase odvozu, ale aj v čase mimo odvozných dní. Za tieto činnosti ukladá miestne poplatky a porušenie týchto zákonom určených pravidiel môže aj sankcionovať (§ 80 zákona o odpadoch).

O stanovišti zberu nerozhoduje správca nehnuteľnosti, ale obec (§ 39 ods. 4 zákona o odpadoch). Obec má kontrolné mechanizmy (mestská polícia, poverení zamestnanci), ktoré umožňujú kontrolu čistoty v meste. Za porušenie môže ukladať sankcie.

Zodpovednosť za udržiavanie čistoty v obci je podľa ustanovenia § 4 ods. 3 písm. f) zákona o obecnom zriadení zverená obci. Táto skutočnosť nezabavuje fyzické osoby alebo právnické osoby, ktoré sú pôvodcami komunálneho odpadu alebo drobného stavebného odpadu alebo s ním nakladajú, povinnosti, aby neznečisťovali stanovište a okolie. V opačnom prípade môže nastúpiť sankčný systém zo strany obce. Pôvodca odpadu má individuálnu povinnosť neznečisťovať stanovište (§ 39 ods. 5 zákona o odpadoch) tým, že sa podriadi zákonnému režimu upravenému v tomto ustanovení.

Pojem nakladanie s odpadmi v sebe implicitne zahŕňa aj činnosť, ktorou je udržiavanie čistoty na stanovišti.

Obec však vo všeobecne záväznom nariadení o nakladaní s odpadmi rozdelila túto povinnosť na dni odvozu, počas ktorých za ňu zodpovedala sama, a na obdobie mimo dni odvozu s tým, že určila aj vzdialenosť, a to 3 metre vo všetkých smeroch; t. j. v dňoch mimo odvozu odpadu uložila správcovi nehnuteľnosti povinnosť udržiavať čistotu na stanovišti a v okolí 3 m vo všetkých smeroch.

Vo všeobecne záväznom nariadení o nakladaní s odpadmi sa tak ukladajú povinnosti, ktoré inému subjektu možno uložiť len v medziach zákona, pričom tieto povinnosti má podľa zákona (resp. medze v ňom uvedenej) plniť obec sama.

Mestské zastupiteľstvo ako orgán územnej samosprávy hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy uplatnilo svoju právomoc podľa čl. 68 ústavy spôsobom odporujúcim zákonom, čím porušilo aj čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 2 ods. 3 ústavy.

Povinnosť uložená správcovi stanovišťa, aby v určené dni (mimo dní odvozu) zabezpečoval udržiavanie čistoty stanovišťa, je povinnosť nad rámec zákonnej úpravy.

K namietanému nesúladu § 6 ods. 1 písm. e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi ústavný súd vyslovil právny názor, že uvedené ustanovenie ukladajúce povinnosť správcovi nehnuteľnosti umožniť vstup na stanovište za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov je v súlade so zákonom o odpadoch.

Navrhovateľ neuviedol žiadny argument, ktorým by odôvodnil svoj návrh na vyslovenie nesúladu citovaného ustanovenia s ústavou a so zákonom o odpadoch.

Pojem stanovište je definovaný v § 2 ods. 5 všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi: „Stanovište zbernej nádoby alebo kontajnera (ďalej len „stanovište“) je miesto vyhradené na umiestnenie zbernej nádoby alebo kontajnera, ktoré vyhovuje hygienickým, estetickým a protipožiarnym požiadavkám.“

Ak má obec:

a) zákonnú povinnosť nakladať s komunálnymi odpadmi (§ 39 ods. 2 zákona o odpadoch) a súčasťou tejto povinnosti je aj povinnosť udržiavať čistotu na stanovišti a jeho okolí,

b) zákonnú povinnosť zavedením vhodného zberu odpadov zabezpečiť alebo umožniť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území ... (podľa § 39 ods. 3 písm. a) zákona o odpadoch),

musí mať aj právo prístupu na stanovište, aby mohla (obec) uvedené zákonné povinnosti (čistota na stanovišti, preprava odpadov ...) splniť. Právu obce na prístup na stanovište zodpovedá povinnosť správcu nehnuteľnosti umožniť prístup na stanovište za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov.

Preto ústavný súd v tejto časti návrhu generálneho prokurátora, pokiaľ namietal aj nesúlad ustanovenia § 6 ods. 1 písm. e) všeobecne záväzného nariadenia o nakladaní s odpadmi s článkami ústavy a zákonmi Slovenskej republiky, nevyhovel.

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 orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzná.