



# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

## PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie VII./2017  
Plénium

### Nález:

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 4/2016</b>
<b>populárny názov</b>	Regulácia hazardu na území obce
<b>sudca spravodajca</b>	Marianna Mochnáčová
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Nález - Nález
<b>dátum rozhodnutia</b>	10.05.2017
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	Ústava Slovenskej republiky čl. 64 Ústava Slovenskej republiky čl. 64a Ústava Slovenskej republiky čl. 67 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 67 ods. 3 Ústava Slovenskej republiky čl. 68 Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 27 ods. 1 Európska charta miestnej samosprávy čl. 3 ods. 1 Európska charta miestnej samosprávy čl. 3 ods. 2 Európska charta miestnej samosprávy čl. 4 ods. 2 Európska charta miestnej samosprávy čl. 4 ods. 4
<b>analytická právna veta</b>	Ak sa územná samospráva realizuje tak formami priamej demokracie, ako aj demokracie nepriamej (to nespochybňujú ani navrhovatelia), potom subjektom tvoriacim personálny substrát obce nemožno uprieť prístup k základným právam garantovaným ústavou, v ktorých je inkorporovaná priama participácia na výkone územnej samosprávy. K takým základným právam bezpochyby patrí aj petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, ktoré predstavuje jednu z foriem priamej demokracie plynúcej z princípu suverenity občanov umožňujúcej im zúčastňovať sa na správe vecí verejných. V nadväznosti na to sem rovnako patrí aj základné právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, keďže pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť nielen na politickom živote štátu a správe štátu, ale aj na správe verejných záležitostí v obciach.
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 18. januára 2016 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“ alebo „skupina 31 poslancov“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 10 ods. 5 písm. d) v časti „za podmienok podľa odseku 6“ a v časti „a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)“ a § 10 ods. 6 v časti „Všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 5 písm. d) môže obec vydať, ak sa obyvatelia obce petíciou sťažujú, že sa v obci narúša verejný poriadok v súvislosti s hraním hazardných hier, pričom takúto petíciu musí podporiť najmenej 30 % obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 18 rokov veku“ zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazarde“.

	spolu aj „napadnutá právna úprava“) s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 a čl. 68 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“).
<b>z odôvodnenia</b>	<p>Ústavný súd po porovnaní dotknutej právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2016 s právnou reguláciou účinnou v súčasnosti (po 1. januári 2017) konštatuje, že povinnosť obce pojať do zákazu plynúceho zo všeobecne záväzného nariadenia podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i) zákona o hazarde už v čase meritórneho rozhodovania ústavného súdu o návrhu navrhovateľov netvorí súčasť účinného právneho stavu. Ústavný súd preto konanie o návrhu navrhovateľov v časti týkajúcej sa súladu § 10 ods. 5 písm. d) v časti „a musí sa vzťahovať na všetky hazardné hry podľa § 3 ods. 2 písm. b), d), e) a i)“ s čl. 1 ods. 1, čl. 27 ods. 1, čl. 64, čl. 64a, čl. 67 ods. 1 prvou vetou a ods. 3 a čl. 68 ústavy a s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a čl. 4 ods. 2 a 4 charty zastavil podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde.</p> <p><b>K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1, čl. 64, čl. 64a a čl. 68 ústavy</b></p> <p>Napadnutá zákonná právna úprava reguluje obecné záležitosti (obmedzovanie prevádzkovania hazardných hier na území obce) len nepriamo, resp. sprostredkované. Obecné zastupiteľstvo na prijatie všeobecne záväzného nariadenia regulujúceho prevádzkovanie hazardu v danej obci nepotrebuje súhlasný prejav vôle iného nositeľa verejnej moci, resp. orgánu, ktorý vykonáva verejnú moc v mene a na zodpovednosť subjektu verejnej moci od obce odlišného. Len za splnenia takejto podmienky by bolo možné uvažovať o ústavne relevantnom zásahu do práva obce na samosprávu, pretože výkon obecnej samosprávy by bol podmienený prejavom vôle subjektu, ktorý za výsledok uplatnenia obecnej samosprávnej moci v konečnom dôsledku nebude niesť zodpovednosť.</p> <p>Voľbami poslancov obecného zastupiteľstva im voliči udeľujú mandát na reprezentovanie ich záujmov vo všetkých oblastiach, v ktorých právny poriadok obecnému zastupiteľstvu umožňuje účinne ovplyvňovať správu verejných vecí, nielen pri správe hazardu. Petícia podľa § 10 ods. 6 zákona o hazarde podmieňuje využitie právomoci obecného zastupiteľstva len vo sfére hazardu, ba dokonca len na parciálnej úrovni stelesnenej v § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde. Podstatu volieb ako nástroja realizácie práva na samosprávu na jednej strane a podstatu petície na strane druhej preto nemožno z hľadiska systémového stavať proti sebe.</p> <p>Okrem toho rezervovať v demokratickom politickom systéme prvotnému pôvodcovi moci iba volebný akt by znamenalo zaviesť zastupiteľskú demokraciu v čistej podobe. Navrhovatelia sa pokúšajú vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súdu 1. februára 2017 navodiť dojem prítomnosti práve takého modelu v právnom stave de constitutione lata (tvrdenie, podľa ktorého „verejná moc je však vykonávaná prostredníctvom volených zástupcov, nie napriek nim“). Avšak už iba samotná existencia prvkov priamej demokracie, ktoré vykazujú znak právnej záväznosti (referendum, miestne referendum), naznačuje, že ústavný systém Slovenskej republiky je kombináciou prvkov priamej demokracie a demokracie zastupiteľskej (hoci v kvantitatívnej perspektíve celkom prirodzene dominuje demokracia zastupiteľská). Prítom aj priama demokracia vykazuje znaky právnej záväznosti, nemá rýdzo konzultatívny charakter.</p> <p><b>K namietanému nesúladu s čl. 67 ods. 1 prvou vetou ústavy</b></p> <p>Ústavný súd konštatuje, že zo vzájomnej súvislosti ústavných noriem obsiahnutých v čl. 2 ods. 1 (použitý pojem „štátna moc“ je potrebné vykladať extenzívne ako moc verejnú), čl. 27 ods. 1, čl. 30 ods. 1 i čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy rezultuje prekážka takej interpretácie čl. 67 ods. 1 prvej vety ústavy, ktorá ústi do záveru o taxatívnom výpočte foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Ustanovenie čl. 67 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno vykladať tak, že okrem orgánov obce, zhromaždenia obyvateľov obce a miestneho referenda niet iných foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Keďže nositeľmi práva na územnú samosprávu vo formálnom rámci základného práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy sú obyvatelia obce, potom ich subjektívne práva inkorporované v katalógu základných práv vyjadrujúcich priamu účasť na správe vecí verejných musia byť uplatniteľné aj pri napĺňaní obsahu územnej samosprávy ako</p>

	<p>„samospravovacej“ aktivity.</p> <p>K namietanému nesúladu s čl. 67 ods. 3 ústavy</p> <p>Čl. 67 ods. 3 ústavy chráni obce ako nositeľov územnej samosprávy pred takými zásahmi štátnych orgánov, ktoré nemajú oporu v zákone. Zákonný základ musí mať buď explicitnú podobu, alebo musí byť odvodený z prípustného výkladu zákonnej normy. Z toho vyplýva, že analyzovaný ústavný článok poskytuje obci ochranu pre nezákonnými zásahmi orgánov štátu, ktoré zákony vykladajú a aplikujú na individuálne prípady alebo ich vykonávajú podzákonnou normotvorbou.</p> <p>Napadnutá právna úprava nemá podzákonný, ale zákonný charakter. Nie je výsledkom realizácie zákona, ale je zákonom samým. Zároveň nevytvára predpoklad na to, aby boli akékoľvek štátne orgány oprávnené zasahovať do činnosti obce spôsobom, ktorý zákon nepredpokladá. Petícia obyvateľov obce ako podmienka na prijatie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho prevádzkovanie hazardných hier na území obce nevyjadruje spôsob, ktorým môže štát zasahovať do činnosti obce. Obyvateľov obce, ktorí sa rozhodnú obrátiť sa s petíciou podľa § 10 ods. 6 zákona o hazardnej hre na orgány obce, nemožno stotožňovať so štátom v zmysle čl. 67 ods. 3 ústavy.</p> <p><b>K namietanému nesúladu s čl. 27 ods. 1 ústavy</b></p> <p>Už v počiatkoch svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd ťažiskovo vymedzil, že súčasťou objektívneho i subjektívneho petičného práva nie je povinnosť orgánu verejnej moci petícii vyhovieť. Ani ústava, a tým menej zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“) neobsahujú konkrétne záruky priaznivého alebo dôsledky nepriaznivého vybavenia petície. Z práva podať petíciu nemožno odvodzovať subjektívne právo na to, aby jej bolo obsahovo vyhovené. K porušeniu petičného práva ako základného práva môže dôjsť iba v súvislosti s nesplnením niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu upravených ústavou a v príslušných ustanoveniach zákona o petičnom práve. Mohlo by to byť napr. zmarenie možnosti pripojiť sa k petícii, bránenie zbierať podpisy pod petíciu, neprijatie petície štátnym orgánom, neodpovedanie na ňu, prenasledovanie za podpísanie petície a pod. Porušením petičného práva rozhodne však nie je skutočnosť, že petícia nevedla k želanému výsledku ňou sledovanému (I. ÚS 38/94).</p> <p>Účelom petičného práva nie je garantovať realizáciu petíciou navrhovaného riešenia určitého spoločenského problému orgánom verejnej moci, na ktorý sa petenti obrátili. Zmyslom petičného práva je umožniť jeho nositeľovi podieľať sa na správe verejných vecí tým, že má právo obrátiť sa na orgány verejnej moci so svojimi žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Petičné právo tak nadobúda informačný rozmer garantujúci petentovi neformálny komunikačný kanál, ktorým upriami pozornosť orgánu verejnej moci na problémovú vec verejného alebo iného spoločného záujmu. Následne petičné právo vykazuje celkom prirodzene aj realizačný rozmer spočívajúci v povinnosti orgánu verejnej moci petíciu prešetriť, vybaviť ju a výsledok vybavenia oznámiť osobe určenej v petícii na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Obsah petičného práva však nesiahá ďalej smerom k druhovo predpísaným spôsobom vybavenia petície či dokonca k jedinému možnému spôsobu jej vybavenia.</p> <p>Podstata výhrady navrhovateľov spočíva v tom, že § 10 ods. 6 zákona o hazardnej hre porušuje petičné právo, keďže petenti musia vyjadriť ako predmet verejného a iného spoločného záujmu iba verejný poriadok. Inak predsa obecné zastupiteľstvo nebude môcť realizovať kompetenciu podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazardnej hre. Takto navrhovatelia nevyhnutne spájajú obsah petičného práva s určitým očakávaným výsledkom (realizácia normotvornej právomoci obecného zastupiteľstva smerujúca k obmedzeniu prevádzkovania hazardných hier). Ústavný súd však už uviedol, že petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy nezahŕňa očakávanie výsledku, ktorý petícia navrhuje či preferuje. Preto § 10 ods. 5 písm. d) v spojení s § 10 ods. 6 zákona o hazardnej hre nezasahuje do obsahu petičného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy.</p> <p><b>K namietanému nesúladu s čl. 3 ods. 1 a 2 prvou vetou a s čl. 4 ods. 2 a 4 charty</b></p> <p>V podmienkach Slovenskej republiky čl. 3 ods. 1 charty pojednáva o obciach ako o nositeľoch územnej samosprávy, kým čl. 3 ods. 2 charty je uplatniteľný na postavenie obecných zastupiteľstiev ako vykonávateľov územnej samosprávy.</p>
--	---

Obecné zastupiteľstvá totiž nevykonávajú im priznané kompetencie vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, ale v mene a na zodpovednosť obcí, ktorých sú orgánmi (čl. 69 ods. 1 ústavy).

Charta nijako nepopiera prvky priamej demokracie pri uskutočňovaní územnej samosprávy. Navrhovatelia opomenuli druhú vetu čl. 3 ods. 2 charty, ktorá v komplexe celého čl. 3 ods. 2 charty zrozumiteľne artikuluje záver, podľa ktorého prvky priamej demokracie nie sú prostrediu miestnej samosprávy cudzie, a už vôbec ich nemožno považovať za nežiaduci zásah do foriem demokracie reprezentatívnej. Naznačuje to aj preambula k charte, v ktorej sa zvyrazňuje presvedčenie jej signatárov, že právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy a že toto právo možno priamo uplatňovať práve na miestnej úrovni.

Navrhovateľmi atakovaná právna úprava neumožňuje žiadne zásahy do výkonu kompetencie podľa § 10 ods. 5 písm. d) zákona o hazarde zo strany výkonných orgánov iných nositeľov verejnej moci v Slovenskej republike. V dôsledku podmienenia realizácie tejto kompetencie predchádzajúcou petíciou sa nestráca plný a výlučný charakter práva obce regulovať normatívnym spôsobom prevádzkovanie hazardných hier na jej území.

**Záver**

Reálnosť územnej samosprávy determinuje podstatným spôsobom demokratický charakter štátu. Uvedomujúc si uvedený fakt zverila národná rada ako zákonodarný orgán do okruhu vlastných záležitostí obce právomoc normotvorby vo sfére regulácie hazardu. Obec nadobudla mocenské oprávnenie obmedzovať základné práva a slobody prevádzkovateľov hazardných hier na základe zákona. Tým však národná rada ako jediný zákonodarný orgán Slovenskej republiky nestratila oprávnenie, ba dokonca povinnosť ustanoviť pre výkon predmetnej kompetencie obce ďalšie podmienky, ak po čase dospeje k presvedčeniu, že si to vyžaduje rovnováha medzi právom obce regulovať záležitosti miestneho významu na jednej strane a základnými právami prevádzkovateľov hazardných hier, ktoré obecná regulácia obmedzuje, na strane druhej.

Napadnutou právnou úpravou si národná rada popísanú povinnosť plnila. Zavedením petície obyvateľov obce ako podmienky pre rozhodovanie obecného zastupiteľstva o regulácii hazardu na území obce však zákonodarca neprijal mocenské opatrenie kvalifikovateľné ako ústavne relevantný zásah obmedzujúci právo obce na samosprávu. Splnenie oboch zákonných podmienok pre reguláciu prevádzkovania hazardu na území obce (petícia, prijatie všeobecne záväzného nariadenia) si totiž nevyžaduje právom uznaný prejav vôle subjektu od obce odlišného. Zodpovednosť obce za reguláciu prevádzkovania hazardu na jej území sa preskúmanou právnou úpravou nenarušila, pričom súčasne sa ňou ani miera samostatnosti obce pri rozhodovaní o regulácii hazardu nijako nezmenila. Podmienka zavedená zákonodarcom vykazuje črtu zabezpečenia zvýšenej legitimity pri obmedzovaní základných práv prevádzkovateľov hazardných hier obcou, ako aj posilnenia participatívneho prvku pri výkone druhovo určenej vlastnej kompetencie obce. Predpoklad (ústavne významný zásah do práva na samosprávu), na ktorom navrhovatelia stavali svoju ďalšiu návrhovú argumentáciu, ústavný súd vyhodnotil ako nenaplnený.

Z uvedených dôvodov po čiastočnom zastavení konania ústavný súd návrhu navrhovateľov vo zvyšnej časti nevyhovel.

**Odlíšne stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošikovej k odôvodneniu nálezu**

Súhlasila som s výrokmi nálezu ústavného súdu, ale s niektorými konštatovaniami a právnymi názormi v jeho odôvodnení, ktoré sa týkajú druhého výroku nálezu ústavného súdu, som nemohla súhlasiť jednak z dôvodu, že nesúvisia s odôvodnením druhého výroku nálezu ústavného súdu, a jednak preto, že právne závery sú zjednodušené alebo nejednoznačné, poznamenané tým, že je v nich cítiť snahu o prezentáciu uceleného pohľadu na samotné právne riešenie samosprávy. Tým sa ponecháva len pomerne malý priestor na presvedčivé odôvodnenie samotného rozhodnutia vo veci súladu napadnutých ustanovení zákona o hazarde s označenými článkami ústavy a rozhodnutia ústavného súdu o tom, čo bolo predmetom konania pred ústavným súdom.

Podstata návrhu skupiny poslancov národnej rady spočíva v tom, či normotvorná právomoc obce pri regulácii hazardu na jej území, ktorej uplatnenie je podľa

	<p>zákona o hazardných hrách fakultatívne, môže byť obmedzená a podmienená petíciou 30 % obyvateľov obce, ktorí sa sťažujú, že v súvislosti s prevádzkovaním hazardu dochádza na jej území k narušovaniu verejného poriadku.</p> <p>Nazdávam sa, že k presvedčivosti rozhodnutia ústavného súdu by skôr prispelo vyrovnanie sa v odôvodnení s otázkou, či v napadnutej právnej úprave ide o obmedzenie práva na samosprávu alebo o (ne)opodstatnenú/možnú modifikáciu petičného práva a či v prípade, že by zákon o hazardných hrách nezahmlul petíciu obyvateľov ako súčasť/predpoklad výkonu samosprávy v oblasti hazardných hier, by ju zastupiteľstvo obce malo/nemalo, mohlo/nemohlo zohľadniť pri prijímaní všeobecne záväzného nariadenia, ako aj vyhodnotenie vzťahu zákona o hazardných hrách k zákonu o petičnom práve, t. j. určenie vzťahu lex specialis a lex generalis a spoločné posúdenie tejto časti podania.</p> <p>Podľa mňa by bez potreby akýchkoľvek ďalších polemík postačovalo argumentovať v danej veci „len“ podstatou petičného práva ako základného práva garantovaného v čl. 27 ods. 1 ústavy a potom je podľa mňa namieste argumentovať len týmto, a s tým súhlasím, že „<i>K... základným právam bezpochyby patrí aj petičné právo podľa čl. 27 ods. 1 ústavy, ktoré predstavuje jednu z foriem priamej demokracie plynúcej z princípu suverenity občanov umožňujúcej im zúčastňovať sa na správe vecí verejných (PL. ÚS 42/95). V nadväznosti na to sem rovnako patrí aj základné právo priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, keďže pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť nielen na politickom živote štátu a správe štátu, ale aj na správe verejných záležitostí v obciach (I. ÚS 9/00)</i>“ vrátane výkonu samosprávy. Odôvodnenie k namietanému nesúladiu §10 ods. 6 zákona o hazardných hrách s čl. 67 ods. 1 prvou vetou a s čl. čl. 27 ods. 1 skupinou poslancov národnej rady ústavy by som preto spojila, pokračujúc ďalej, „<i>Keďže nositeľmi práva na územnú samosprávu vo formálnom rámci základného práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy sú obyvatelia obce, potom ich subjektívne práva inkorporované v katalógu základných práv vyjadrujúcich priamu účasť na správe vecí verejných musia byť uplatniteľné aj pri napĺňaní obsahu územnej samosprávy</i>“ („samospravovacie“ aktivity by som pri uplatnení základného práva nepoužívala, pozn.). „Vykonávacím“ zákonom je zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve prijatý ešte Federálnym zhromaždením Československej socialistickej republiky 27. marca 1990 a účinný od 29. marca 1990, ktorý v znení troch noviel platí dodnes podobne ako zákon o obecnom zriadení. V nadväznosti na odôvodnenie nálezu ústavného súdu sa nazdávam, že menej je niekedy viac.</p>
<p><b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESELP a iných súdov</b></p>	<p>ÚS SR: I. ÚS 38/94, PL. ÚS 42/95, I. ÚS 9/00, II. ÚS 48/97          ÚS ČR: Pl. ÚS 34/02</p>
<p><b>súvisiace právne predpisy</b></p>	<p>zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov § 10 ods. 5 písm. d          zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov § 10 ods. 6</p>
<p><b>klúčové slová</b></p>	<p>zásah, zasahovanie          hazard-hazardná hra          práva a slobody – politické-petičné právo          samospráva-územná          obec-samosprávna pôsobnosť          legislatíva, legislatívna činnosť, normotvorba-samosprávnych orgánov          obec-všeobecne záväzný nariadenie obcí a miest</p>

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov*

*a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*