



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 24/01-31

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí dňa 12. júla 2001 v senáte zloženom z predsedu J. B. a členov Ľ. D. a E. B. prerokoval ústavnú sťažnosť V. K., bytom M., zastúpeného JUDr. J. O., advokátom v M, ktorou namietal porušenie svojich základných práv podľa čl. 27 a čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky uznesením Mestského zastupiteľstva mesta Martin č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000, ktorým nebolo schválené vypísanie referenda na osamostatnenie Tomčian od Martina, a takto

r o z h o d o l :

1. Bodom II uznesenia Mestského zastupiteľstva mesta Martin č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000 základné práva V. K. podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **b o l i p o r u š e n é .**

2. Bod II uznesenia Mestského zastupiteľstva mesta Martin č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000 **z r u š u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola dňa 1. decembra 2000 doručená ústavná sťažnosť V. K., bytom M. (ďalej len „sťažovateľ“), zastúpeného advokátom JUDr. J. O., M., ktorou namietal porušenie svojich práv podľa čl. 27 a čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky postupom Mestského zastupiteľstva v Martine.

Ústavný súd ústavnú sťažnosť predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu dňa 8. marca 2001 a prijal ju na ďalšie konanie v časti namietajúcej porušenie práv sťažovateľa podľa čl. 27 a čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) uznesením Mestského zastupiteľstva v Martine č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000. Vo zvyšnej časti ústavnú sťažnosť V. K. odmietol. Sťažovateľ svoju ústavnú sťažnosť doplnil o ďalšie argumenty podaním, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 30. marca 2001.

Namietané porušenie práv sťažovateľa podľa čl. 27 a čl. 30 ústavy spočívalo v tom, že Mestské zastupiteľstvo v Martine uznesením č. 134/00 rozhodlo o nevy písaní hlasovania obyvateľov Tomčian o odčlenení časti Tomčany od Martina z dôvodu, že mestská časť Tomčany urbanisticky splynula s mestom Martin. Podľa názoru sťažovateľa nedošlo k urbanistickému splynutiu Tomčian s Martinom, a preto uvedené uznesenie Mestského zastupiteľstva v Martine porušuje jeho práva podľa čl. 27 a čl. 30 ústavy ako predsedu petičného výboru žiadajúceho odčlenenie Tomčian od Martina.

Na výzvu ústavného súdu sa k ústavnej sťažnosti podaním doručeným ústavnému súdu 2. apríla 2001 vyjadrilo mesto Martin, ktoré trvalo na tom, že Tomčany urbanisticky splynuli s Martinom, a teda uznesenie č. 134/00 pokladá za správne. Svoje stanovisko podporilo viacerými odbornými posudkami. Zdôraznilo, že boli spracované inštitúciami nezávislými od mesta.

Obaja účastníci súhlasili s upustením od ústneho pojednávania a ani ústavný súd od neho neočakával ďalšie objasnenie veci. Preto ústavný súd podľa § 30 ods. 2 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“) upustil od ústneho pojednávania.

I.

Dňa 9. novembra 1999 bola mestu Martin doručená petícia požadujúca odčlenenie časti mesta Tomčany od Martina. Predsedom petičného výboru bol sťažovateľ. Dňa 24. februára 2000 Mestské zastupiteľstvo v Martine uznesením č. 3/00 neschválilo vypísanie referenda za osamostatnenie Tomčian od mesta Martin, lebo podľa jeho mienky Tomčany urbanisticky splynuli s Martinom, čím nebola splnená jedna z podmienok vypísania referenda podľa § 11 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Sťažovateľ toto uznesenie 26. marca 2000 napadol ústavnou sťažnosťou.

Ústavný súd svojím nálezom sp. zn. III. ÚS 23/00 zrušil predchádzajúce uznesenie Mestského zastupiteľstva v Martine č. 3/00 z 24. februára 2000 v bode II, ktorým nebolo vypísané referendum za osamostatnenie Tomčian od Martina, lebo Mestské zastupiteľstvo v Martine rozhodovalo o odbornej otázke urbanistického splynutia Tomčian s Martinom na základe podkladov, ktoré na ňu nedávali jednoznačnú a laikovi zrozumiteľnú odpoveď a boli vypracované odbornou inštitúciou závislou od orgánov mesta.

Mestské zastupiteľstvo v Martine sa otázkou vypísania hlasovania obyvateľov Tomčian o odčlenení od Martina opätovne zaoberalo a 26. októbra 2000 uznesením č. 134/00 neschválilo vypísanie referenda za osamostatnenie Tomčian od Martina, a to znova z dôvodu ich údajného urbanistického splynutia s Martinom

Rozhodnutie o urbanistickom splynutí Tomčian s Martinom oprelo o odborné posudky nasledovných inštitúcií:

- Krajský úrad v Žiline, odbor životného prostredia,
- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, odbor územného plánovania,
- Slovenská agentúra životného prostredia Banská Bystrica, Centrum územného rozvoja,
- Fakulta architektúry STU v Bratislave, Podnikateľské centrum architektov pri FA STU, Katedra tvorby sídiel.

Relevantný obsah týchto odborných posudkov možno zhrnúť nasledovne: Pre riešenie otázky, či časť obce urbanisticky splynula s obcou, je východiskovým podkladom schválený územný plán obce. V súčasnosti sú Tomčany samostatným útvarom fyzicky nespojeným s Martinom, ale podľa schváleného územnoplánovacieho dokumentu dôjde k prerastaniu urbanistických štruktúr v najbližšom časovom horizonte a miestna časť Tomčany je preto urbanisticky zrastená s mestom Martin.

Ústavný súd prijal ústavnú sťažnosť v časti namietajúcej porušenie čl. 27 a čl. 30 ústavy, ktoré znejú:

Čl. 27

(1) Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veci verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťou, návrhmi a sťažnosťami.

(2) Petíciou nemožno vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd.

(3) Petíciou nemožno zasahovať do nezávislosti súdu.

Čl. 30

(1) Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej

republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

(2) Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.

(3) Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.

(4) Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Z oboch článkov sú pre daný prípad relevantné ich prvé odseky.

Postup pri rozhodovaní obecného zastupiteľstva o odčlenení časti obce od obce upravuje § 11a ods. 1 písm. c), ods. 2 a 3 zákona o obecnom zriadení účinného v deň prijatia napadnutého uznesenia, t. j. 26. októbra 2000.

§ 11a

Hlasovanie obyvateľov obce

(1) Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh.

c) petície skupiny obyvateľov obce v počte 20 % oprávnených voličov; ak ide o petíciu týkajúcu sa rozdelenia obce, stačí na jej predloženie 20 % oprávnených voličov časti obce, o odčlenenie ktorej pri rozdelení obce ide,

(2) Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov časti obce, ak ide o odčlenenie časti obce spravidla s vlastným katastrálnym územím, ktorá urbanisticky nesplynula s obcou a do rozvoja tejto časti obce neboli vložené také investície, od ktorých je závislá celá obec.

(3) Ak petícia spĺňa náležitosti ustanovené osobitným predpisom, obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce tak, aby sa uskutočňovalo do 90 dní od doručenia petície obci; to platí aj v prípade petície podľa § 13c ods. 3 písm. c).

II.

Rozhodnutie ústavného súdu nerieši otázku, či došlo k urbanistickému splynutiu Tomčian s Martinom, ale zaoberá sa len postupom rozhodovania Mestského zastupiteľstva v Martine o nej výkladom formulácie „... urbanisticky nesplynulo s obcou...“ obsiahnutou v § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení a súladom napadnutého uznesenia s § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Ústavný súd už v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 23/00 vyslovil: „Otázka vyhlásenia alebo nevyhlásenia hlasovania obyvateľov Tomčian o odčlenení od Martina sa týka práva zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy) všetkých obyvateľov Tomčian oprávnených zúčastniť sa prípadného hlasovania o odčlenení Tomčian od Martina a petičného práva (čl. 27 ods. 1 ústavy) signatárov petície a členov petičného výboru požadujúceho odčlenenie Tomčian od Martina. Preto sa aj rozhodovanie Mestského zastupiteľstva v Martine o splnení nevyhnutných podmienok vyhlásenia hlasovania obyvateľov Tomčian o odčlenení od Martina podľa § 11a ods. 2 a 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) týka uvedených základných práv týchto osôb.

Pre rozhodovanie o vyhlásení referenda o odčlenení Tomčian od Martina je irelevantné, či sú Tomčany mestskou časťou v zmysle § 23 zákona o obecnom zriadení. Právo odčleniť sa podľa § 11a ods. 1 písm. a) a ods. 2, 3 a 7 zákona o obecnom zriadení majú aj obyvatelia časti obcí, ktoré nie sú mestami a nečlenia sa na mestské časti podľa § 23 tohto zákona. Pojem časť obce použitý v § 11a je širší ako pojem mestská časť použitý v § 23 zákona o obecnom zriadení. Pojem časť obce zahŕňa pojem mestská časť, ale sa ním nevyčerpáva.“

Ústavný súd sa pri riešení otázky, či uznesením Mestského zastupiteľstva v Martine č. 134/00 boli porušené práva sťažovateľa, sústredil na posúdenie toho, či 1. podklady, na základe ktorých bolo prijaté napadnuté uznesenie, boli vypracované odbornými inštitúciami nezávislými od účastníkov konania a umožnili aj laikovi vytvoriť si názor o otázke splynutia Tomčian s Martinom; 2. napadnuté uznesenie je v súlade s § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení, teda na vady, ktoré v minulosti viedli ku zrušeniu bodu II uznesenia Mestského zastupiteľstva v Martine č. 3/00, a 3. na výklad formulácie „...urbanisticky nesplynula s obcou....“ obsiahnutou v § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Uznesenie Mestského zastupiteľstva v Martine č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000, ktorým bolo opätovne rozhodnuté o nevypísaní referenda za osamostatnenie Tomčian od mesta Martin, lebo Tomčany urbanisticky splynuli s mestom Martin, netrpí vadami, ktoré viedli ústavný súd ku zrušeniu bodu II uznesenia Mestského zastupiteľstva v Martine č. 3/00 z 24. februára 2000.

Bolo vydané na základe odborných posudkov inštitúcií nezávislých od orgánov mesta aj od petičného výboru. Tieto odborné posudky umožňujú aj laikom, aby si vytvorili vlastný názor o otázke, či Tomčany urbanisticky splynuli s mestom Martin.

K ústavnosti uznesenia Mestského zastupiteľstva v Martine č. 134/00 z 26. októbra 2000 nestačí len zachovanie formálnych požiadaviek na proces jeho prijímania, ale musí byť založené aj na výklade zákona, ktorý nie je zjavne nesprávny.

Územný plán obce ako súčasť územnoplánovacej dokumentácie, ktorej obstarávanie, spracúvanie, prerokúvanie, schvaľovanie a udržiavanie jej aktuálneho stavu je súčasťou územnoplánovacej činnosti (§ 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov – ďalej len „stavebný zákon“). Medzi úlohy a činnosti územného plánovania patria napríklad: navrhovanie poradia výstavby a využívania územia, územno-urbanistických a organizačných opatrení nevyhnutných na zlepšenie životného prostredia atď. (§ 2 ods. 1

písm. i) a j) stavebného zákona). Územný plán obce sa teda v súlade s bežným chápaním významu slova plán týka budúcnosti.

Ak teda Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky v usmernení vo veci odčlenenia miestnej časti Tomčany od mesta Martin z 19. októbra 2000 č. 107/2000-6.1 okrem iného uvádza, že „... schválený územný plán obce je relevantným podkladom pre rozhodnutie, či časť obce je splynutá s obcou alebo nie, podľa § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení ...“, tak to, či nastalo urbanistické splynutie časti obce s obcou, podľa jeho mienky znamená vlastne, či podľa územného plánu má v budúcnosti dôjsť k urbanistickému splynutiu časti obce s obcou.

Pri takomto výklade obsahu formulácie § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení „... urbanisticky nesplynulo s obcou“ Mestské zastupiteľstvo v Martine v zásade správne vyhodnotilo odborné podklady, ktoré malo k dispozícii, a v súlade s nimi rozhodlo, že došlo k urbanistickému splynutiu Tomčian s Martinom.

Ústavný súd však sám vykladá zákon a nie je viazaný ani výkladom Mestského zastupiteľstva v Martine ani Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Formulácia § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení „... urbanisticky nesplynula s obcou“ sa týka už dosiahnutého stavu urbanistického splynutia časti obce s obcou. Vyplýva to z použitia minulého času a dokonavého vidu. Žiadna metóda výkladu v tomto prípade nenúti odchyliť sa od výsledku doslovného, gramatického výkladu. Preto malo Mestské zastupiteľstvo v Martine skúmať, či už v súčasnosti došlo vývojom zástavby k urbanistickému splynutiu Tomčian s Martinom, a nie či k nemu má dôjsť v budúcnosti.

Ústavný súd už vo svojich prechádzajúcich rozhodnutiach vykladal zákonnú formuláciu „...urbanisticky nesplynula s obcou“ tak, že má ísť o dosiahnutie určitého stavu v momente rozhodovania, a nie o plánovaný stav niekedy v budúcnosti. „Podľa právneho názoru ústavného súdu jediným odborným podkladom plne rešpektujúcim kritériá objektivity konania, a preto aj relevantným pre rozhodnutie o uplatnení základného práva alebo slobody občana je odborné stanovisko odrážajúce stav existujúci bezprostredne pred

rozhodnutím orgánu územnej samosprávy“ (II. ÚS 9/00). Aj v náleze sp. zn. I. ÚS 46/96 pokladal za relevantný pre posúdenie urbanistického splynutia skutočný, a nie pre budúcnosť plánovaný stav: „To malo za následok, že pri rozhodovaní o vyhlásení hlasovania obyvateľov časti obce podľa § 11a ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. Mestské zastupiteľstvo mesta Lučenec vychádzalo z nedostatočne zisteného skutkového stavu, ktorý v končnom dôsledku viedol k jeho skreslenému informovaniu o tom, či došlo alebo nedošlo k urbanistickému splynutiu mestskej časti Opatová s mestom Lučenec, čo malo za následok vznik zjavného nesúladu medzi skutočným stavom týkajúcim sa problematiky „urbanistického splynutia“ a výsledkom hlasovania...“

Formulácia § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení „... urbanisticky nesplynula s obcou ...“ podľa doslovného gramatického výkladu, z ktorého vychádza stála judikatúra ústavného súdu, sa týka (ne)dosiachnutia určitého stavu v momente rozhodovania, a nie plánovaného stavu v budúcnosti. Preto podklady, z ktorých vychádzalo Mestské zastupiteľstvo mesta Martin pri prijímaní uznesenia č. 134/00 zo dňa 26. októbra 2000, preukazujú, že nedošlo k urbanistickému splynutiu Tomčian s Martinom. Okrem usmernenia Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky z 19. októbra 2000, ktoré sa týka hlavne spôsobu zisťovania, či došlo k urbanistickému splynutiu, totiž hovoria o budúcom urbanistickom splývaní Tomčian s Martinom, a nie o dosiahnutom stave.

Mestské zastupiteľstvo v Martine teda rozhodlo nevyhlásiť hlasovanie obyvateľov Tomčian o odčlenení tejto časti mesta od Martina v rozpore s § 11a ods. 2 a 3 zákona o obecnom zriadení, čím porušilo práva sťažovateľa podľa čl. 27 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy.

Z uvedených dôvodov rozhodol ústavný súd tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.