



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 60/96

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach v senáte zloženom z predsedu JUDr. Richarda Rapanta a sudcov JUDr. Jána Klučku a JUDr. Viery Mrázovej na verejnom zasadnutí senátu 21. novembra 1997 prerokoval ústavnú sťažnosť obce Ďubákovo a jej obyvateľov, zastúpených JUDr. Jánom Hrubalom, advokátom, Skuteckého 16, Banská Bystrica, proti Okresnému úradu v Poltári, zastúpeného Ing. Jaroslavom Sihelským, prednostom a JUDr. Jozefom Czikorom, vo veci porušenia základných práv upravených v čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutím Obvodného úradu životného prostredia v Poltári č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 a 2. decembra 1997 takto

r o z h o d o l :

1. Ústavnej sťažnosti **v y h o v u j e .**

2. Základné právo obce Ďubákovo a jej obyvateľov upravené v čl. 20 ods. 1 prvej vete Ústavy Slovenskej republiky **b o l o p o r u š e n é** právoplatným rozhodnutím Obvodného úradu životného prostredia v Poltári č. 50/96-Vg z 21. mája 1996.

3. Právoplatné rozhodnutie Obvodného úradu životného prostredia v Poltári č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 **z r u š u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky v Košiciach (ďalej len „ústavný súd“) bola 9. augusta 1996 doručená ústavná sťažnosť obce Ďubákovo a jej 42 obyvateľov, zastúpených JUDr. Jánom Hrubalom, advokátom, Skuteckého 16, Banská Bystrica (ďalej len „sťažovatelia“), proti právoplatnému rozhodnutiu Obvodného úradu životného prostredia v Poltári č. 50/96-Vg z 21. mája 1996, ktorým zmenilo stavebnú uzáveru „PVE Ipeľ“ vyhlásenú rozhodnutím ONV Lučenec, odborom územného plánovania č. j. ÚP-2168/82-Ju z 27. decembra 1982 a upravenú rozhodnutím toho istého orgánu č. j. ÚP-260/89-Ju z 13. marca 1989.

Odvolanie obce Ďubákovo proti napadnutému rozhodnutiu nebolo úspešné, pretože Obvodný úrad životného prostredia v Poltári listom z 19. júna 1996 oznámil, že podľa § 34 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. je účastníkom územného konania o stavebnej uzávere len navrhovateľ. Keďže obec Ďubákovo nebola účastníkom konania, jej odvolanie proti napadnutému rozhodnutiu nebolo možné brať do úvahy.

Podľa sťažovateľov jediným dôvodom vedúcim k vydaniu rozhodnutia Obvodného úradu životného prostredia v Poltári č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 o zmene stavebnej uzávery bolo limitovanie stavebnej činnosti tak, aby sa nemohlo sťažiť budúce využitie územia určeného na výstavbu PVE Ipeľ. Z toho zákonite vyplýva záver, že limitovanie stavebnej činnosti malo za cieľ minimalizovať náklady na možné vykúpenie, resp. vyvlastňovanie pozemkov pri prípadnej výstavbe energetického diela. Prvé rozhodnutie o stavebnej uzávere z roku 1982 uvádzalo, že nesmie byť pripustená taká stavebná činnosť, „v dôsledku ktorej by došlo k vyššej kategorizácii pri ich oceňovaní“. To odrážalo vtedy platný princíp preferovania

socialistického spoločenského vlastníctva pred ostatnými druhmi a formami vlastníctva.

Nové rozhodnutie o stavebnej uzávere už pochopiteľne tento dôvod explicitne neuvádza, neobsahuje však ani žiaden nový ani nijaký vecný dôvod stavebnej uzávery. Uvádza iba, že je „nevyhnutné limitovanie stavebnej činnosti tak, aby sa nemohlo sťažiť budúce využitie územia“.

Dôvodom stavebnej uzávery je teda ušetrenie prostriedkov navrhovateľa stavebnej uzávery (prípadne iného subjektu) pri budúcom vykúpaní, resp. vyvlastňovaní pozemkov. Tomuto subjektu sa takto vytvárajú veľmi výhodné predpoklady pre nadobudnutie nehnuteľností, a naopak vlastníctvo obce a obyvateľov je v záujme ušetrenia prostriedkov iného subjektu neobmedzované. Dochádza teda k rozdielnej úrovni právnej ochrany dvoch vlastníkov, pričom jeden subjekt je na úkor druhého zvýhodňovaný.

Podľa názoru sťažovateľov rozhodnutie o stavebnej uzávere, vydané proti vôli vlastníkov, určuje vlastníkom v území stavebnej uzávery, aká stavebná činnosť je umožnená. Tým limituje možnosti užívania predmetu vlastníctva. Obmedzuje tiež možnosti jeho zveľaďovania a stanovuje vlastníkovi také podmienky pre využívanie predmetu vlastníctva, ktorým vlastníci v území bez stavebnej uzávery nepodliehajú, napríklad obmedzenie účelu užívania pozemkov pre nové stavby, prístavby a nadstavby, ktoré nemusia splniť nekonkrétne a nikde právne nedefinované podmienky stanovené v napadnutom rozhodnutí (napr. „základná technická a občianska vybavenosť pre zabezpečenie štandardných podmienok v obciach“.). Správny orgán má týmto prakticky neobmedzenú právomoc pri rozhodovaní o tom, aká činnosť tieto podmienky spĺňa a aká už nie.

Podľa nich zasiahlo do samotnej podstaty vlastníckeho práva. Hodnota predmetu vlastníctva v území stavebnej uzávery je vzhľadom na obmedzenia bezpochyby znížená v porovnaní s tým istým územím bez stavebnej uzávery.

Administratívne rozhodnutie teda spôsobuje znižovanie hodnoty predmetu vlastníctva.

Okrem toho výrazne obmedzilo právo vlastníka disponovať s pozemkom. Je nepochybné, že ak by chcel vlastník pozemku v území stavebnej uzávery svoj pozemok alebo stavbu predať, bude vzhľadom na existenciu stavebnej uzávery v právnej pozícii neporovnateľne horšej, ako vlastník nehnuteľnosti v území bez stavebnej uzávery. V konečnom dôsledku možnosť, že by si kupujúci kúpil nehnuteľnosť v území stavebnej uzávery, je vzhľadom na obmedzenie možností vlastníka nehnuteľnosti v takomto území minimálna.

Sťažovatelia ďalej uviedli, že rozhodnutie o stavebnej uzávere ponecháva možnosť disponovať s predmetom vlastníctva iba teoreticky. Skutočným dôsledkom rozhodnutia je také drastické obmedzenie tohto práva, že realizácia rozhodnutia fakticky vylučuje jeden z hlavných atribútov vlastníckeho práva - ius disponendi. (V konečnom dôsledku táto situácia smeruje k tomu, že dispozičné právo vlastníka môže byť realizované jedine vo vzťahu k subjektu vykupujúcemu nehnuteľnosti pre uvažovanú výstavbu, a to so všetkými z toho vyplývajúcimi dôsledkami, napr. pre určenie ceny nehnuteľností.)

Ústava Slovenskej republiky zaručuje všetkým vlastníkom rovnaký obsah ich vlastníckeho práva a rovnakú ochranu tohto práva. Táto ochrana nie je formálna a zahŕňa ochranu reálneho výkonu vlastníckeho práva so všetkými atribútmi obsahu tohto práva. Ak je nevyhnutné výkon vlastníckeho práva určitého vlastníka obmedziť, stanovuje Ústava Slovenskej republiky podmienky, pri dodržaní ktorých je toto obmedzenie možné.

Vychádzajúc z čl. 20 ods. 4 ústavy nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Tieto podmienky musia byť dodržané súčasne.

V prípade rozhodnutia o stavebnej uzávere v obci Ďubákovo nie sú tieto podmienky podľa sťažovateľov splnené:

1. Stavebná uzávera nebola vydaná vo verejnom záujme. Ušetrenie prostriedkov investora, navyše na realizáciu zatiaľ iba „uvažovanej“ stavby PVE, nemožno považovať za verejný záujem. Uvažovaná výstavba PVE Ipeľ nie je jasne zahrnutá ako verejnoprospešná v žiadnom právne relevantnom dokumente, termín výstavby nikto nepozná ani približne. (Dôvodová správa k Aktualizácii energetickej koncepcie do roku 2005 s výhľadom do roku 2010 /na ktorú sa mimochodom odvoláva aj napadnuté rozhodnutie/ na str. 12 uvádza, že „... realizácia PVE Ipeľ bude závislá na preukázaní ekonomickej efektívnosti v porovnaní s alternatívnym zabezpečením pohotového výkonu v plynových zdrojoch ...“).

2. V danom prípade nejde o nevyhnutný rozsah obmedzenia:

a) Fakt, že v súčasnosti nikto nevie ani približne určiť, dokedy by mali byť práva obce a obyvateľov obmedzované, je vzhľadom na všetky vyjadrenia navrhovateľa stavebnej uzávery a orgánov štátnej správy zrejмый a nepochybný. Tieto vyjadrenia sú rozporuplné, neurčité a prípadné odhady nie sú ničím podložené.

Obmedzovanie obce a obyvateľov na neurčito dlhú dobu (a teda možno aj zbytočne, pretože v takejto situácii nie je vôbec jasné, či k výstavbe dôjde) možno len ťažko považovať za „nevyhnutný rozsah“ ich obmedzovania.

b) Okrem toho platí už uvedené, že využívanie práv obce a obyvateľov v danom prípade aj tak nemôže reálne „sťažiť alebo znemožniť budúce využitie územia“ (pravda ak za také „sťaženie“ nebudeme považovať dôsledné uplatnenie ústavného princípu rovnosti obsahu a právnej ochrany vlastníckeho práva), a preto v súčasnosti nie je odôvodnené žiadne obmedzenie vlastníckych práv obce a obyvateľov. Keďže toto obmedzenie nie je potrebné, nemožno uvažovať ani o primeranom rozsahu pre toto obmedzenie.

3. Žiadna náhrada nebola a nie je poskytovaná.

Z uvedeného je zrejmé, že podmienky stanovené Ústavou Slovenskej republiky pre obmedzenie vlastníckych práv n i e s ú splnené.

Sťažovatelia navrhli, aby ústavný súd po predbežnom prerokovaní ich ústavnej sťažnosti ju prijal na ďalšie konanie a po vykonanom dokazovaní rozhodol nálezom tohto znenia:

„Rozhodnutím Obvodného úradu životného prostredia Poltár č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa na vlastníctvo upravené v čl. 20 Ústavy SR.

Rozhodnutie Obvodného úradu životného prostredia č. 50/96-Vg zo dňa 21. mája 1996 sa zrušuje.“.

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti na neverejnom zasadnutí senátu konanom 23. októbra 1996 po zistení, že spĺňa procesné podmienky ju 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa tento zákon, prijal na ďalšie konanie.

Okresný úrad Poltár (v dôsledku prechodu pôsobnosti Obvodného úradu životného prostredia v Poltári podľa zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy), na základe výzvy ústavného súdu podal k niektorým bodom ústavnej sťažnosti písomné vyjadrenie 25. septembra 1996 č. 96/0009-Sekr. Okrem iného v ňom uviedol, že ObÚŽP Poltár v rozhodovaní o podnete obce Ďubákovo na zmenu územného rozhodnutia a zrušenie stavebnej uzávery, vydanjej ONV Lučenec, odborom ÚP, vychádzal najmä z ustanovení § 34 ods. 1 a § 41 stavebného zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov, § 12 vyhl. 85/1976 Zb. o podrobnejšej úprave územného konania a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov a písomných stanovísk predložených na ústnom konaní o zmene územného rozhodnutia. Poznamenal, že za činnosti ObÚŽP Poltár nedošlo ani v jednom prípade

k zamietnutiu žiadosti o vydanie stavebného povolenia či územného rozhodnutia. V súčasnosti sa realizuje v investorstve obce Ďubákovo výstavba verejného vodovodu. V praxi to znamená, že v zmysle ustanovenia § 41 ods. 4 stavebného zákona č. 50/1976 Zb. v znení jeho neskorších noviel (toto ustanovenie je uvedené i vo výrokovej časti rozhodnutia ObÚŽP Poltár č. 50/96-Vg) je možné povoliť po dohode s dotknutými orgánmi štátnej správy výnimku zo stavebného obmedzenia.

Cieľom vydaného rozhodnutia o stavebnej uzávere je vymedzenie územia, v ktorom sa trvale alebo dočasne zakazuje alebo obmedzuje stavebná činnosť, najmä pokiaľ by mohla sťažiť alebo znemožniť budúce využitie územia alebo jeho organizáciu podľa pripravovanej územnoplánovacej dokumentácie (§ 12 ods. 1 vyhl. č. 85/1976 Zb.). Obmedzenie vlastníka disponovať s pozemkom je rozhodnutím o stavebnej uzávere primerané a to len pre oblasť nadštandardnej činnosti. Ostatné disponibility vlastníkov pozemkov nie sú uvedeným rozhodnutím dotknuté. **Záverom uviedol, že súhlasí s možnosťou upustenia od pojednávania, pokiaľ k tomu ústavný súd dospeje.**

Prípisom z 15. januára 1997 sa právny zástupca sťažovateľov JUDr. Ján Hrubala vyjadril k stanovisku Okresného úradu Poltár z 25. septembra 1996. Poukázal v ňom na § 12 ods. 5 písm. c) zákona č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti, ktorý výslovne hovorí o stavbách, ktorých využitie je (zákonite) obmedzené z dôvodu stavebnej uzávery. Okrem toho i príloha č. 7 vyhl. č. 465/1991 Zb. o oceňovaní pozemkov sa týka obmedzenia užívania pozemkov z dôvodov stavebnej uzávery a následnom znížení ich ceny o 5 %. Tieto príklady podľa neho dokazujú, že stavebná uzávera je obmedzením vlastníckeho práva, v dôsledku ktorého klesá cena nehnuteľnosti a negatívne zasahuje najmä ius utendi a ius disponendi vlastníka. Ďalej uviedol, že nikde nie je uvedené, čo je štandardná a čo nadštandardná stavebná činnosť. Ani nadštandardná stavebná činnosť nemôže sťažiť ani znemožniť využitie územia na postavenie PVE Ipeľ. Keďže odporca nespochybňuje obmedzenie vlastníka, iba ho považuje za primerané, musí rozhodnutie o stavebnej uzávere splniť podmienky pre obmedzenie vlastníckeho práva stanovené v čl. 20 ods. 4 ústavy, t.j. nevyhnutná miera, vo verejnom záujme,

na základe zákona a za primeranú náhradu. Ďalej uviedol, že žiadosti o vydanie stavebného povolenia v obci Ďubákovo neboli podané práve z dôvodov stavebnej uzávery pre nezáujem investorov, preto ani nemohli byť zamietnuté. Poukázal i na diskutovaný pojem verejného záujmu, ktorý je uvádzaný napr. v § 4 ods. 3 zák. č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody, v § 5 písm. b) vyhl. č. 87/1996 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o cenách, v § 30 zákona č. 164/1996 Z. z. o dráhach, a je vždy definovaný cez oblasť spoločenských vzťahov, ktorých sa týka a u ktorých je spomenutý. V súvislosti s tým poukázal na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sporrang a Lönroth v. Švédske kráľovstvo, 1982, séria A, č. 52, v ktorom je uvedené, že v záujme pokojného užívania majetku musí byť zachovaná určitá rovnováha medzi požiadavkami verejného záujmu komunity a požiadavkami na ochranu práv jednotlivca. Táto rovnováha nie je dosiahnutá, ak zainteresovaná osoba musí niesť individuálne a neprimerané bremeno.

Ústavný súd listom z 12. februára 1997 požiadal ministra hospodárstva Slovenskej republiky na základe § 31 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o zabezpečenie spracovania a predloženia kvalifikovaného a objektívneho stanoviska ním riadeného rezortu k obsahu predloženej ústavnej sťažnosti.

Dňa 17. marca 1997 bola ústavnému súdu daná na vedomie kópia listu ministra hospodárstva Slovenskej republiky, ktorým tento svojvoľne a bez akéhokoľvek opodstatnenia odstúpil výzvu ústavného súdu z 12. februára 1997 ministrovi životného prostredia, pretože podľa jeho názoru „po vecnej aj formálnej stránke patrí uvedený podnet do pôsobnosti Vami riadeného rezortu, t. j. Ministerstva ŽP SR“. I napriek tomuto konštatovaniu však v jeho prílohe zaslal „substanovisko“ Ministerstva hospodárstva SR k predmetnej záležitosti. Z obsahu tohto „substanoviska“ vo veci ústavnej sťažnosti obce a obyvateľov Ďubákova vyplynulo, že prečerpávacie vodné elektrárne budú plniť v elektrizačnej sústave SR (najmä po jej pripojení na západoeurópsku sústavu UCPTE) významnú úlohu predovšetkým v oblasti udržiavania vysokej kvality vyrobenej elektrickej energie a zabezpečenia nevyhnutnej regulácie sústavy. Preto s výstavbou PVE Ipeľ uvažuje aj Energetická koncepcia pre SR do r. 2005, ktorú schválila vláda SR svojím uznesením č. 562/93.

Táto koncepcia tiež predpokladá zvýšenie využitia hydroenergetického potenciálu SR.

Lokalita na rieke Ipeľ v blízkosti obce Ďubákovo je jedinou perspektívnou lokalitou pre výstavbu PVE s celotýždenným cyklom na Slovensku, ktorá v podstate nemá alternatívne riešenie, pretože iné skúmané lokality nevyhovujú alebo po stránke geologickej alebo z hľadiska minimalizácie zásahu do životného prostredia.

Podľa vyjadrenia ministerstva hospodárstva na zámere výstavby PVE Ipeľ sa neustále pracuje a je predovšetkým otázkou zlepšenia „dôchodkovej“ situácie Slovenských elektrární, a. s., ktoré sú poverené zabezpečením dispečerského riadenia elektrizačnej sústavy SR, kedy sa začne s realizáciou tohto vodného diela. Nakoľko si výstavba PVE Ipeľ vyžaduje presídlenie obce do novej lokality, ktorá je už alternatívne vybratá, sú samozrejme tieto vyvolané náklady zarátané do rozpočtu stavby.

Stanovisko k ústavnej sťažnosti z 10. apríla 1997 predložilo ústavnému súdu aj Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

Uviedlo v ňom, že napadnuté rozhodnutie o stavebnej uzávere, vymedzenej záujmovým územím uvažovanej „Prečerpávacej vodnej elektrárne Ipeľ“, bolo stavebným úradom vydané v intenciách príslušných právnych predpisov. S výstavbou PVE Ipeľ uvažuje Energetická koncepcia pre SR do r. 2005, ktorú schválila vláda SR svojím uznesením č. 562/93. Tento zámer je premietnutý aj v územných a hospodárskych zásadách pre územný plán veľkého územného celku okresov Lučenec a Poltár, ktoré schválila vláda SR uznesením vlády SR č. 150 z 25. februára 1997. So zreteľom na prebiehajúcu prípravu územnoplánovacej dokumentácie - územného plánu veľkého územného celku riešiaceho územia okresov Lučenec a Poltár, možno obmedzenie stavebnej činnosti na tomto území považovať za odôvodnené v záujme toho, aby sa nesťažilo alebo neznemožnilo budúce využitie tohto územia.

Prípadné určité obmedzenie výkonu vlastníckych práv s týmto súvisiace vyplýva zo stavebného zákona ako osobitného právneho predpisu, pričom v napadnutom rozhodnutí sa v súlade s ust. § 41 ods. 4 stavebného zákona pripúšťa aj udelenie výnimky zo stavebnej uzávery. Jej udelenie vyhodnotí stavebný úrad na základe žiadosti v každom individuálnom prípade osobitne.

Na výzvu ústavného súdu predložil 27. februára 1997 svoje stanovisko k ústavnej sťažnosti aj navrhovateľ stavebnej uzávery, ktorým boli Slovenské elektrárne, a. s. Bratislava.

V stanovisku okrem iného uviedol, že PVE Ipeľ po uvedení do prevádzky bude plniť „špeciálne účely“ vyplývajúce z globálnych úloh „Elektrizačnej sústavy SR“ po pripojení na západoeurópsky systém združený v UCPTE. S ohľadom na uvedené požiadavky je pre výstavbu PVE Ipeľ perspektívne vhodná jedine tá lokalita, pre ktorú bola v roku 1982 vyhlásená stavebná uzáverá.

Všetky predtým skúmané lokality PVE Ipeľ boli opustené pre nevýhodné geologické, ekologické a iné podmienky. Predmetná investícia je vo vysokom štádiu pripravenosti. Doteraz bolo do prípravy vložených vyše 60 mil. Sk (geologický prieskum, štúdie, atď.) a na príprave sa naďalej sústavne pokračuje. Stavba je zakomponovaná v územnoplánovacej dokumentácii veľkého územného celku okresu Lučenec.

V roku 1982, kedy bol ukončený proces výberu lokality pre výstavbu PVE Ipeľ s požadovanými parametrami, využil investor SEP š. p. (právny predchodca Slovenských elektrární, a. s.) zákonnú možnosť ochrany tohto územia pre predmetnú výstavbu formou stavebnej uzávery, podľa § 41 stavebného zákona. Toto opatrenie bolo a je nevyhnutné hlavne z titulu ochrany plánovanej investície pred zvyšovaním nákladov.

Slovenské elektrárne, a. s. Bratislava, v stanovisku ďalej uviedli, že nepopierajú určitý rozsah poškodenia plynúceho z neistoty a neurčitého „časového horizontu výstavby PVE Ipeľ“.

V závere stanoviska vyslovili názor o tom, že napadnutým rozhodnutím Obvodného úradu životného prostredia v Poltári z 21. mája 1996 nedošlo k porušeniu namietaného ustanovenia ústavy.

Listom z 2. mája 1997 Slovenské elektrárne, a. s. Bratislava, oznámili ústavnému súdu, že majú právny záujem o výsledok konania vo veci ústavnej sťažnosti obce Ďubákovo a jej obyvateľov, a preto žiadali o priznanie postavenia vedľajšieho účastníka. Ústavný súd im toto postavenie priznal podľa § 51 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.

S ohľadom na potrebu zistenia skutočného stavu obce Ďubákovo, stavu obytných a iných nehnuteľností, komunikácií, ako aj celkovej vybavenosti tejto obce, vykonali členovia senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky 29. októbra 1997 informatívny pohovor so starostkou obce a niektorými jej poslancami a obyvateľmi, spojený s obhliadkou obce.

Ústavný súd podľa § 31 zákona č. 38/1993 Z. z. vykonal dôkazy potrebné na zistenie skutočného stavu veci a získanie podkladov pre svoje rozhodnutie.

Pretože navrhovateľ trval na verejnom ústnom pojednávaní, toto sa uskutočnilo 21. novembra 1997. Na ňom ústavný súd vypočul zástupcov účastníkov konania, ako aj zástupcu vedľajšieho účastníka konania. Títo vo svojich vystúpeniach zotrvali na svojich pôvodných návrhoch nachádzajúcich sa v ich písomných stanoviskách. Ústne pojednávanie bolo odročené na vyhlásenie rozhodnutia. Stalo sa tak na verejnom pojednávaní konanom 2. decembra 1997.

II.

Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti napadol územné rozhodnutie č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 vydané bývalým Obvodným úradom životného prostredia v Poltári, ktorým bola vyhlásená stavebná uzávera na záujmové územie pre výstavbu PVE Ipeľ. Vychádzal pritom z tvrdenia, že jeho účinkami, po nadobudnutí právoplatnosti 13. júna 1996, došlo k porušeniu základného práva upraveného v čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky. Preto i petit ústavnej sťažnosti smeroval na vyslovenie porušenia tohto základného práva.

Je nepochybné, že stavebná uzávera, ako výsledok územného konania, môže byť právne relevantným spôsobom vyhlásená len vtedy, ak sú splnené všetky náležitosti ustanovené zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom konaní (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“ alebo „stavebný zákon“). Ústavný súd pri posudzovaní námietok sťažovateľa preto za východiskovú a rozhodujúcu považoval práve túto okolnosť a to za účelom zistenia, či z hľadiska procesnoprávneho, ako i hmotnoprávneho bolo vydané spôsobom záväzne upraveným v prvej časti citovaného zákona a na základe toho rozhodnúť, či jeho účinky mohli viesť k porušeniu namietaného základného práva sťažovateľa.

Podľa § 37 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. podkladom pre vydanie územného rozhodnutia sú územné plány a územné projekty. Ak pre územie nebol vypracovaný územný plán alebo územný projekt, obstará stavebný úrad iné podklady v rozsahu nevyhnutnom pre územné rozhodnutie, napr. územnú prognózu, územnoplánovacie podklady, resp. skutočnosti zistené vlastným prieskumom a pri miestnom vyšetrovaní. Podľa § 39 citovaného zákona v územnom rozhodnutí stavebný úrad vymedzí územie na navrhovaný účel a určí podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení v území. Rovnakú podmienku vzťahujúcu sa na vnútornú spojitosť a prepojenosť územnoplánovacej dokumentácie s územným rozhodovaním určuje aj § 29 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb., podľa ktorého schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu

záväzným alebo smerným podkladom pre vypracovanie a schvaľovanie ďalších kategórií a stupňov územnoplánovacej dokumentácie, pre územné rozhodovanie a pre spracovanie dokumentácie stavieb.

Ústavný súd z predmetného rozhodnutia (jeho úplného znenia z 21. mája 1996), ako aj z ďalších predložených písomných podkladov a aj z obsahu vystúpení zástupcov účastníkov konania na ústnom pojednávaní 21. novembra 1997 zistil, že nielen v pôvodnom rozhodnutí o vyhlásení stavebnej uzávery z roku 1982, a v jeho doplnku z 13. marca 1989, ale ani v jeho poslednej zmene z 21. mája 1996 stavebný úrad nevychádzal z takých územnoplánovacích podkladov (územnoplánovacej dokumentácie), ako to jednoznačne vyplýva z citovaných ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. Úplné znenie územného rozhodnutia o vyhlásení stavebnej uzávery z 21. mája 1996 sa pri odôvodňovaní opodstatnenosti vyhlásenia stavebnej uzávery záujmového územia v podstate opieralo iba o tvrdenie tohto znenia: „Chránená lokalita je uvedená v Aktualizovanej energetickej koncepcii SR do roku 2005. PVE Ipeľ bude plniť doplnkové zariadenie pre JE Mochovce, o výstavbe ktorej už bolo rozhodnuté.“. Podobne ani iné písomné podklady a ani obsah vystúpení zástupcov účastníkov konania na ústnom pojednávaní 21. novembra 1997 nepotvrdili, že územné rozhodnutie o vyhlásení stavebnej uzávery v záujmovom území bolo vydané na základe právne relevantných územnoplánovacích podkladov (územnoplánovacej dokumentácie).

Neexistencia vzájomnej a nevyhnutnej súladnosti, prepojenosti a podmienenosti medzi vydaným územným rozhodnutím o stavebnej uzávere a príslušnými územnoplánovacími podkladmi postupne od roku 1982, ale najmä od roku 1991 evidentne zapríčinila stav zreteľnej časovej a vecnej nekoordinovanosti medzi záujmami, ktoré v roku 1982 boli dôvodom na vyhlásenie stavebnej uzávery (ochrana lokality PVE Ipeľ) a skutočnou realizáciou (výstavbou) energetickeho diela, a tým aj využitím danej lokality na účel sledovaný stavebnou uzáverou. Zo žiadneho písomného podkladu vypracovaného príslušnými, príp. zainteresovanými štátnymi orgánmi a investorskými subjektami, ale ani z obsahu vystúpení zástupcov účastníkov konania na ústnom pojednávaní nebolo možné vyvodit' hodnoverné a

relevantné závery nielen o presnom, ale dokonca ani o približnom termíne začatia výstavby PVE Ipeľ. Ku dňu ústneho pojednávania o ústavnej sťažnosti nebol ústavnému súdu predložený žiadny schválený územnoplánovací podklad, z ktorého by vyplýval reálny, odôvodnený a akceptovateľný termín začatia výstavby PVE Ipeľ. Súčasná nemožnosť určenia termínu začatia využívania lokality, pre ktorú bola vyhlásená stavebná uzávera, t. j. na výstavbu PVE Ipeľ, je však zrejmá aj z iných písomných podkladov. Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na dokument „Aktualizácia energetickej koncepcie SR do roku 2005 s výhľadom do roku 2010“. Podľa neho, realizácia PVE Ipeľ bude závislá na preukázaní ekonomickej efektívnosti v porovnaní s alternatívnym zabezpečením pohotového výkonu v plynových zdrojoch. Podobne aj z vyjadrenia Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, odboru palív a energetiky č. 510/96 z 28. marca 1996 vyplýva, že o presnom termíne výstavby PVE Ipeľ „zatiaľ nie je možné rozhodnúť, ale vzhľadom na rozhodnutie o dostavbe JE Mochovce možno očakávať v blízkej budúcnosti rýchlejší vývoj“. Z vyjadrenia zástupcu Vodných elektrární Trenčín, o. z., na kontrolnom dni prípravy výstavby, ktorý sa uskutočnil v Málinci 29. novembra 1995 taktiež vyplynulo, že termín začatia výstavby bude známy nie skôr ako v roku 2005. Nielen z týchto, ale aj z ďalších vyjadrení a stanovísk zainteresovaných štátnych orgánov, ako aj investorských organizácii je nepochybné, že reálny termín začatia výstavby uvedeného energetického diela (hoci od vyhlásenia stavebnej uzávery uplynulo 15 rokov) nie je zatiaľ ani približne známy. Opodstatnenosť vyslovenia takéhoto tvrdenia je odôvodnená tým, že od konca roku 1982 až do ústneho pojednávania o ústavnej sťažnosti investorské subjekty Slovenské elektrárne a. s. Bratislava a Vodné elektrárne Trenčín, o. z. (na návrh ktorých bola vyhlásená stavebná uzávera v záujmovom území), okrem tohto návrhu nenavrhlí začatie žiadneho iného konania smerujúceho ku výstavbe PVE Ipeľ (návrh na vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby a najmä vydanie stavebného povolenia). Zo spisovej dokumentácie predloženej ústavnému súdu nepochybne vyplýva, že tieto investorské organizácie sa zatiaľ na základe príslušného právneho konania ani nepokúsili získať do vlastníctva záujmové územie pre výstavbu PVE Ipeľ (§ 58 zákona č. 50/1976 Zb.). Ďalej je rovnako nepochybné, že zatiaľ nemajú k dispozícii ani potrebnú dokumentáciu za účelom podania žiadosti o stavebné povolenie (§ 58 až

62 v spojení s § 39 zákona č. 50/1976 Zb.). Jednotlivé vyhlásenia, či stanoviská investorských organizácií týkajúce sa možného začiatku a nasledujúceho využitia záujmového územia pre výstavbu PVE Ipeľ ústavný súd celkom oprávnene považuje vzhľadom na uvedenú neexistenciu väčšiny potrebných podkladov pre územné konanie o umiestnení stavby a stavebné konanie skôr za perspektívne zámery, resp. výhľadové aktivity, o ktorých však nie je známe, kedy a či vôbec budú aj konkrétne realizované.

Tým sa podľa názoru ústavného súdu napadnuté územné rozhodnutie o vyhlásení stavebnej uzávery dostalo do nesúladu s § 40 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. Podľa tohto ustanovenia čas platnosti rozhodnutia o stavebnej uzávere určí stavebný úrad. Ak sa platnosť rozhodnutia nemôže vopred časovo obmedziť, rozhodne stavebný úrad o skončení jeho platnosti, ak zanikne účel, na ktorý bolo takéto územné rozhodnutie vydané. I napriek tomu, že ani v období pred vydaním posledného rozhodnutia o zmene stavebnej uzávery č. 50/96-Vg z 21. mája 1996 neboli stavebnému úradu predložené relevantné územnoplánovacie podklady, z ktorých by vyplývala reálnosť a opodstatnenosť začatia výstavby PVE Ipeľ a tým aj opodstatnenosť trvania stavebnej uzávery (boli predložené iba rôzne nezáväzné a svojím obsahom skôr iba výhľadové predstavy a zámery investora energetického diela a Ministerstva hospodárstva SR, ktoré začatie jeho výstavby jednoznačne posúvajú do pomerne vzdialených a časovo iba fiktívne ohraničených horizontov, ktoré sú navyše ešte podmieňované aj rôznymi, dosť neurčitými podmienkami). Ústavný súd v spojitosti s tým osobitne poukazuje na tvrdenie investora energetického diela Slovenských elektrární, a. s. Bratislava, nachádzajúce sa v jeho stanovisku adresovaného Obvodnému úradu ŽP v Poltári z 10. apríla 1996, ktoré bolo podkladom pre zmenu územného rozhodnutia uskutočneného 21. mája 1996 „navrhujeme preto predkladanie územného plánu obce na Slovenské elektrárne, a. s., za účelom odsúhlasenia investícií zabezpečujúcich normálny chod obce“. Takýto „územný plán obce“, ale ani žiadny iný územnoplánovací dokument, nebol zatiaľ predložený a podľa vyjadrení zástupcov účastníkov konania ani ku dňu konania ústneho pojednávania nebol vypracovaný.

Slovenské elektrárne, a. s. Bratislava ako vedľajší účastník konania, dodatočne, ako dôsledok priebehu ústneho pojednávania na ústavnom súde 21. novembra 1997, predložili niektoré listiny za účelom upresnenia aktuálneho stavu územnoplánovacej dokumentácie, týkajúcej sa územia, ktoré bolo vymedzené pre umiestnenie a výstavbu PVE Ipeľ. Z predložených listín vyplýva, že na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 287/1995 vypracovalo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky „územné a hospodárske zásady pre vypracovanie územného plánu veľkého územného celku okresov Lučenec a Poltár“. Tieto zásady vláda Slovenskej republiky schválila 25. februára 1997, pričom súčasne uložila ministrovi životného prostredia Slovenskej republiky „predložiť návrh územného plánu veľkého územného celku okresov Lučenec a Poltár na rokovanie vlády do 31. marca 1998“. Z citovaných „zásad“, ako ústavný súd zistil, sa k záujmovému územiu PVE Ipeľ vzťahuje iba jeden odsek tohto znenia: „vo výhľadovom pláne rezortu ministerstva hospodárstva v nadväznosti na výstavbu JE Mochovce sa v lokalite Ipeľ uvažuje s vybudovaním PVE s inštalovaným výkonom 600 MW, s ročnou výrobou 900 000 MW s pripojením do sústavy ZVN-400 kV distribučnej siete“.

Vychádzajúc zo spisových podkladov predložených ústavnému súdu vo veci ústavnej sťažnosti obce a obyvateľov Ďubákova je nepochybné, že pri vydávaní územného rozhodnutia o vyhlásení stavebnej uzávery pre záujmové územie PVE Ipeľ v rokoch 1982, 1989 a 1996 orgán štátnej správy (stavebný úrad) nepostupoval v súlade s náležitosťami ustanovenými v § 37 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. K tomuto rozporu došlo tým, že vyhlásenie stavebnej uzávery na základe územného rozhodnutia

(§ 32 písm. d zákona č. 50/1976 Zb.) sa neuskutočnilo na základe záväzných podkladov (územný plán alebo územný projekt), ktoré mal v zmysle § 37 ods. 1 citovaného zákona obstaráť stavebný úrad. V prípade, ak takáto záväzná územnoplánovacia dokumentácia v čase vydania územného rozhodnutia o vyhlásení stavebnej uzávery pre dané územie nebola spracovaná, stavebný úrad mal zaobstaráť územnoplánovacie podklady (urbanistická štúdia, územný generel a územno-technické podklady) v rozsahu potrebnom pre riadne posúdenie návrhu na vyhlásenie

stavebnej uzávery, vrátane vlastného zisťovania a prieskumov. Vyhlásenie stavebnej uzávery (vrátane doplnku a zmeny pôvodného rozhodnutia) nebolo okrem toho ani v súlade s podmienkami ustanovenými v § 39 zákona č. 50/1976 Zb., pretože logicky nemohol byť dosiahnutý najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení na území.

V danom prípade nemohlo preto právne akceptovateľným spôsobom dôjsť k vzniku účelu, na ktorý bolo územné rozhodnutie o stavebnej uzávere vydané, pretože jeho realizácia zatiaľ nebola záväzným spôsobom ustanovená v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania a s ďalšími zákonnými podmienkami. Z toho logicky vyplýva, že stavebný úrad mal v konaní o jeho zmene v roku 1996 postupovať podľa už citovaného § 40 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. Stavebný úrad tieto skutočnosti nebral do úvahy pri svojom rozhodovaní o vyhlásení stavebnej uzávery (jej zmene), čo malo za následok ďalšie pokračovanie časovej neobmedzenosti vyhlásenej stavebnej uzávery, bez akejkoľvek reálnej možnosti (najmä obyvateľov obce Ďubákovo) brániť sa primeranými právnymi prostriedkami proti takémuto stavu. Ústavný súd najmä v spojitosti s existenciou časovej neobmedzenosti stavebnej uzávery v zmysle rozhodnutia č. 50/96-Vg z 21. mája 1996, poukazuje na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v spore Sporrang a Lönroth v. Švédsko, 1982, séria A, č. 52. Súd konštatoval, že neúmerne dlhá doba, počas ktorej sú vlastníci nehnuteľností, bez pozbavenia vlastníckeho práva, vystavení zásahom spôsobujúcim narušovanie pokojného užívania nehnuteľností, je neprípustným zasahovaním do základného práva pokojne užívať svoj majetok.

Napadnuté rozhodnutie o vyhlásení stavebnej uzávery určuje, že v záujmovom území PVE Ipeľ je možno vykonávať len stavebnú činnosť

a) udržiavacie práce a zmeny existujúcich stavieb a stavebných zariadení tak, aby tieto boli v dobrom stavebnom stave a mohli slúžiť svojmu účelu,

b) nové stavby základnej technickej a občianskej vybavenosti pre zabezpečenie štandardných podmienok v obciach.

Možnosť udeľovania výnimiek zo stavebnej uzávery upravuje § 41 zákona č. 50/1976 Zb., pričom rozhodnutie o povolení výnimky môže vydať stavebný úrad vyhlasujúci stavebnú uzáveru na základe prerokovania žiadosti s dotknutými orgánmi štátnej správy a Slovenskými elektrárňami, a. s. Bratislava ako navrhovateľom vyhlásenia stavebnej uzávery. Základné právo upravené v čl. 20 ods. 1 prvej vete nie je však iba formálnym právom, ale práve naopak, zaručuje možnosti reálneho výkonu vlastníckeho práva so všetkými jeho atribútmi. Napadnuté rozhodnutie vydané bez právneho dôvodu ako dôsledok stavebnej uzávery nepriaznivo zasiahlo najmä do práva užívať a práva nakladať s dotknutými nehnuteľnosťami. Existenciu nepriaznivých účinkov zabraňujúcich obyvateľom obce Ďubákovo pokojne užívať svoj majetok, nepopierala ani sama investorská organizácia (Vodné elektrárne Trenčín o. z.), keď vo svojom stanovisku zn. 510 (Mi) z 10. apríla 1996 konštatovala, že „zdlhává príprava ako i odkladanie výstavby má negatívny vplyv na život a budúcnosť dotknutého obyvateľstva hlavne obce Ďubákovo“. Podobné konštatovanie obmedzujúceho charakteru stavebnej uzávery sa nachádzalo aj v stanovisku Slovenských elektrární a. s. Bratislava z 27. februára 1997 k ústavnej sťažnosti obce a obyvateľov Ďubákova: „napriek uvedenému sa občanom nedá uprieť poškodenie vyplývajúce z neistoty a neurčitého časového horizontu výstavby PVE Ipeľ. Dôveru občanov sa naša akciová spoločnosť snaží získať pravdivými informáciami o stave prípravy PVE, spracovaním sociálnoekologických štúdií, variantnými návrhmi presídlenia a postupným riešením jednotlivých náhrad súvisiacich s presídlením a vysvetľovaním celospoločenskej potreby tejto investície“.

Samotné rozhodnutie o stavebnej uzávere, teda aj jeho formulácia, nepochybne predstavuje porušenie základného práva upraveného v čl. 20 ods. 1 prvej vety ústavy, lebo pripúšťa len obmedzenú stavebnú činnosť na existujúcich stavbách, bez možnosti výstavby nových stavieb, okrem základnej technickej a občianskej vybavenosti pre zabezpečenie štandardných podmienok v obci Ďubákovo, a to bez právne relevantného dôvodu. Rozhodnutie o vyhlásení stavebnej uzávery, ktoré sťažovateľ v ústavnej sťažnosti navrhol zrušiť, nemožno považovať za legitímne, pretože podkladom pre jeho vydanie neboli zákonom požadované náležitosti, a súčasne neboli splnené zákonné podmienky. Preto ani právne následky, ktoré svojimi

účinkami od roku 1982 pre sťažovateľa vyvoláva (zasahovanie do vlastníckych práv obce a jej obyvateľov) nemožno hodnotiť inak, ako porušenie jeho základného práva upraveného v čl. 20 ods. 1 prvej vety Ústavy Slovenskej republiky.

Na základe predchádzajúceho konštatovania Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 2. decembra 1997

Za správnosť opísaného
textu: [REDACTED]

JUDr. Richard **R a p a n t**
predseda senátu