

Vybrané kapitoly územného plánovania

OBSTARÁVANIE ÚZEMNÝCH PLÁNOV ZÓN

©Bohumil Kováč

Táto úvaha vznikla ako reakcia na Metodické usmernenie MDVRR SR z 9.11.2018 k obstarávaniu územných plánov zón (ÚPN-Z). Z usmernenia vyplýva, že „*obec môže obstaráť ÚPN-Z v prípade, ak schválený územný plán obce v ktorom má konkrétnejšie vymedzenú časť, pre ktorú sa požaduje vypracovanie ÚPN-Z. ...použitie iného postupu je v rozpore so zákonom*“. Toto Metodické usmernenie, ktoré rozčerilo hladiny odborných vôd, vzniklo na základe rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave, ktorý rozhodoval v právnej veci žalobcu Okresná prokuratúra Bratislava V proti žalovanému MČ Bratislava – Petržalka. V skratke povedané, v tomto rozhodnutí súd rozhodol, že územné plány zón možno obstarávať (a teda po ich schválení ich považovať za podklad pre povoľovanie výstavby) **len** pre územia, pre ktoré tak podľa §11 ods.6 stavebného zákona ustanovil územný plán obce. Inak nie. V rozhodnutí sa v jeho závere doslova píše: „**iba** *územný plán príslušnej obce môže ustanoviť, pre ktoré jej časti je možné obstaráť a schváliť územný plán zóny..... Postup nad rámec tohto zmocnenia (rozumej zmocnenia územného plánu obce kde treba obstaráť ÚPN-Z) je prejavom svojvôle a je protizákonný*“. Napriek tomu že územný plán schválili poslanci, ani tí nemôžu schváliť obstaranie ÚPN-Z aj pre iné územie. A to ani vtedy, ak ich ÚPN-O pred pár rokmi tak nepovažoval za potrebné ani v jednom prípade...

Ponúka sa v tejto súvislosti potvrdenie výroku, že s urbanistickými štúdiami sa chodí do súťaží ale s územným plánom na súd. Mysleli sme si ale, že druhá polovica vety platí v súvislosti so stavbou, aby sa súdne potvrdilo či je alebo nie je v súlade s územným plánom, ak je sporný jeho výklad a rozhodnutie stavebného úradu. Ale nikdy by nás – urbanistov a architektov – nenapadlo, že sa tak stane v súvislosti, či môže byť vôbec spracovaný územný plán zóny, po ktorom tak voláme a mnohí sme názoru že by zonálky mali pokryť celé zastavané územia obcí. Teda aj inde ako ustanovil pred viacerými rokmi územný plán obce. Napr. v území kde sa začnú prejavovať spoločensky sporné tendencie výstavby a územný plán obce je na ich detaily prirodzene prikrátky. Riešiť ich územným plánom zóny – teda dohodou – je ale vnímané ako svojvôľa a protizákonnosť. Teda svojvôľou a protizákonnosťou sa u nás rozumie aj iniciatíva môcť aj operatívne alebo z podnetu občanov (veď deklaruujeme že ide o vec verejnú !) a po schválení poslancami obstaráť podrobnejší územný plán, ktorý by pre dané územie plnil dve základné funkcie – koncepčne spodrobnil územný plán obce a následne stanovil podrobné najmä však zastavovacie podmienky a **slúžil tak ako konkrétny a na pozemky adresný podklad pre povoľovanie výstavby v území**. Takýto plán, akokoľvek by inak prebehol podľa zákona, by bol prejavom svojvôle...a pred zákonom neplatný.

Keď sme z odborných kruhov presadzovali do zákona – a autor týchto riadkov patrí medzi nich – zaradiť medzi úlohy územného plánu obce ustanoviť územia, pre ktoré je potrebné obstaráť územný plán zóny, sledovali sme že sú územia, kde územný plán obce si je vedomý skutočnosti, že nebude postačujúcim resp. dostatočným podkladom pre povoľovanie stavieb a je preto potrebný podrobnejší územnoplánovací nástroj. Ale nenapadlo by nás vôbec, že týmto pádom to inde možné nebude a že to bude protizákonná svojvôľa. Mysleli sme tým, že ten výpočet zonáliiek predstavuje len nevyhnutné minimum kde tak urobiť treba a dokonca sme sledovali zámer (aj keď právne zrejme sporný, ale odborne rozhodne účelný), aby sa v týchto územiach až do schválenia ÚPN-Z výstavba ani nepovoľovala. Vychádzali sme zo zahraničných skúseností, kde územný plán obce/mesta je strategickým plánom rozvoja a ochrany územia ako celku a principiálne sa neuplatňuje ako podklad pre povoľovanie jednotlivcej výstavby. K tomu slúžia regulačné plány alebo zastavovacie plány, teda v zásade ako naše územné plány zón. Územný plán obce je v mnohých krajinách „veľkou dohodou“ o všeobecných pravidlách územného rozvoja a je záväzný pre úradníkov (aby zabezpečovali rozvoj sídla ako celku) a je nezáväzný pre občana (keďže v tejto

mierke nie je evidovateľný jeho záujem). **Územný plán zóny** je už záväzný pre všetkých a v súlade s tézami veľkej **dohody predstavuje lokálnu dohodu konkrétne dotknutých**, kde mierka plánu umožňuje ich identifikáciu. Prináša konkrétne pravidlá a podrobne reguluje všetky potrebné vzťahy v dotknutom území. Aj to je dôvod, že takýmito podrobnými plánmi je v mnohých zahraničných mestách pokryté celé ich zastavané územie bez ohľadu na „stabilizované“ alebo rozvojové. **Výsledkom je poriadok v území** po ktorom neustále voláme a je aj mottom prípravy nového zákona. Tým rastie jeho kultúrna kvalita, s čím ide ruka v ruke aj jeho ekonomická hodnota. Stabilita územia tu nie je vyjadrená fiktívnou stabilitou urbanistických foriem a funkčného využitia, ale **stabilita územia je daná existenciou podrobnejších pravidiel** ako ich umožňuje aplikovať územný plán obce/mesta. Ak sa ale záujem starať sa o územie vníma ako svojvôľa, nepohneme sa ďalej v starostlivosti o územia. K ničomu sú nám potom deklarácie zákona.

Stavebný zákon má aspekty procesnoprávnej a hmotovoprávnej povahy a má aj svoju **LITERU A DUCHA**. Tým duchom zákona sú jeho odborné aspekty a ciele. Uvedené rozhodnutie súdu preferuje rovinnu procesnoprávnú a predstavuje rigorózne čítanie jedného paragrafu bez ostatných súvislostí a cieľov zákona. Neprihliada tak primerane na hmotovoprávne súvislosti a odborné ciele zákona. Tie sú sústredené do §1 stavebného zákona a v podstate sú základnou filozofiou celého územného plánovania. Pre istotu podčiarknime základné formulácie: ...**sústavne a komplexne riešiť** priestorové usporiadanie a funkčné využitie územia, určovať jeho zásady, navrhovať vecnú a časovú koordináciu činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu... vytvárať trvalý súlad všetkých činností v území...zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt... Tu si dovoľím upozorniť na znenie textu v §11 ods.(6) – územný plán ustanoví, pre ktoré územia treba obstarat' ÚPN-Z. Nie je tu však explicitne uvedené, že inde je to nemožné a protirečiacie zákonu. To by si zákon napísať nedovolil. Takže vychádzame z toho, **že okrem toho čo je prikázané je možné aj to čo nie je zákonom zakázané**.

Hmotovoprávne aspekty, potreba rôzneho odstupu, územne diferencovanej politickej zodpovednosti, potreba subsidiarity, ale aj rôzne skupiny dotknutej ako aj participujúcej verejnosti, sú dôvodom definovania rôznych mierok plánovania. Toho prejavom je členenie plánovania na stupne regionálnej, sídelnej a zonálnej dimenzie. Dôležitosť lokálnych dimenzií územného plánovania, teda úrovne územného plánu obce a zóny, spočíva v tom, že sú podľa nášho zákona podkladom pre rozhodovanie pri povoľovaní výstavby. Každá urbanisticko-plánovacia dimenzia má za úlohu ciele plánovania „rozpísať“ do svojich územných prejavov a kompetencií. Väzby medzi jednotlivými stupňami sledujú princíp jednoty priestoru, čo je v zákone vyjadrené definovaním pravidiel ich vzájomne hierarchickej nadržanosti a podriadenosti. **V takto vnímanom územnom plánovaní má každá dimenzia nezastupiteľné miesto a každá absencia plánovacieho stupňa predstavuje riziko právne sporného ak nie živelného rozvoja**. Najčastejším dôsledkom sú stresy v území (prejavom sú najmä petície), dojem šikany úradmi (ktoré sa z obavy barikadujú byrokraciou) a častá „návšteva plánu“ na súde. V zahraničí je táto vzájomná jednota prepojenia dimenzií priestoru potvrdená skutočnosťou, že ad.1 celé územia štátov sú v súlade s celoštátnymi a nadštátnymi koncepciami a dohovormi pokryté územnými regionálnymi koncepciami (aj u nás je tomu tak), ad.2 že územný plán má každá obec (u nás je to žiaľ zatiaľ obligatórne len pre obce nad 2000 obyvateľov) a ad.3 v rámci obce je celé jej územie pokryté zastavovacími alebo regulačnými plánmi – zonálkami (toto zatiaľ u nás ostáva zbožným želaním plánovania a tam kde by sme takú potrebu vedeli operatívne dohodnúť, zasiahne súd...). V porovnaní s nami výsledkom je vyššia kvalita a efektívnosť územného rozvoja a sídelného aj mimosídelného prostredia.

Z výroku súdu hrozí, že sa v našom územnom plánovaní – pokiaľ teda rýchlo nezmeníme §11 zákon alebo zbytočne neskrčíme hlavy medzi pleciami a aj v právne proti rozhodnutiu súdu odborne nezaprotetujeme – začne odvíjať životnému prostrediu škodlivý a nezdravý precedens nemožnosti obstarávania podrobných územných plánov zón okrem podľa vymedzenia v územnom pláne mesta aj pre iné územia podľa aktuálnej potreby obce. **Problém uvedeného rozhodnutia vnímam tak, že odporuje požiadavke cieľov zákona**, ktoré nás zaväzujú sústavne a komplexne riešiť... Potreba

sústavnosti vyplýva zo skutočnosti, že územie, aj to relatívne stabilizované, sa neustále vyvíja a vyzrieva. Pretvára sa jeho komunita, menia sa spoločenské a hospodárske podmienky, predstavy o kvalite obytného prostredia... Formujú sa aj úplne nové požiadavky, ktoré vyplývajú z nových paradigiem sídelného rozvoja (reakcie na globálne otepľovanie a pod.). komplexnosť nemusíme vnímať len z hľadiska odvetvového (siete, doprava, zeleň, kompozícia a iné...) ale aj ako komplexnosť dimenzionálnu. *Komplexnosťou* rozumieme nielen horizontálne (odvetvové) napĺňanie cieľov zákona, ale aj vertikálne – vo všetkých mierkach.

Uvedené rozhodnutie je preto problematické najmä s ohľadom na základnú vlastnosť územia – dynamiku jeho vývoja, jeho neustále zmeny. Akokoľvek sa územný plán mesta snaží byť aj prognóznym nástrojom, nedokáže vždy predvídať a vopred reagovať na dynamicky sa meniace požiadavky spoločnosti na územie. Ustanovenie území pre ktoré je potrebné obstarávať územný plán zóny v 15-ročnom inak dobre fungujúcom územnom pláne mesta nemusí byť už aktuálne pre daný okamih. Áno, je tu jeden postup...Ale ak by sme boli nútení pred obstaraním ÚPN-Z aktualizovať v tomto bode územný plán mesta, stratí sa drahocenný čas (aj malá zmena – v tomto prípade doplnok – trvá rok...). Tak nastanú najpravdepodobnejšie dva scenáre – investor odíde alebo naloží s územím ako sa mu zapáči. Síce v súlade s územným plánom mesta ale inak bez akýchkoľvek iných súvislostí. Výsledkom bude nespokojnosť, petícia, zníženie spoločenského kreditu a autority územného plánovania.

Podľa rozhodnutia tak **nemajú vlastníci územia** (predstavme si situáciu že sú to medzitým aj noví vlastníci) **právo na podrobnejšiu dohodu** o využívaní svojho územia (majetku), na reguláciu vzájomných vzťahov **vrátane ochrany svojho vlastníctva** a vzťahu verejného a privátneho záujmu. Tu si dovoľím tvrdiť, že ide aj **o porušenie ústavného práva** rozhodovať o majetku v súlade so záujmami iných občanov. Ústava doslova uvádza : **Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.** Je to jedine územný plán zóny, kde je možné vyriešiť – dohodnúť – aj prípadné rozpory a strety záujmov konkrétnych vlastníkov. Také právo nemôže nejestvovať len z dôvodu, že územný plán mesta pred rokmi za iných podmienok nevnímal potrebu zaradiť toto územie medzi územia s potrebou obstarania zonálnych plánov. Tu sledujeme v našej praxi jeden zásadný paradox. Tam kde územný plán obstarávanie zonálnych plánov požaduje, k ich obstarávaniu nedochádza (koľko máme schválených zonáliek?). Napriek tomu sa tam výstavba aj tak povoľuje. Ale tam, kde je o taký plán záujem, ho obstarat' nemožno. A*ko v rozpore so zákonom by som obstaranie ÚPN-Z pre územie pre ktoré ÚPN-O neustanovil potrebu obstarania ÚPN-Z vnímal vtedy, ak by k takému obstaraniu došlo len z vôle orgánu ÚP bez súhlasu zastupiteľstva, ktoré schválilo aj územný plán obce.*

Okrem záujmu o vzájomnú dohodu na pravidlách o využívaní územia sa obstaraním územného plánu zóny sleduje aj jeden vyslovene pragmatický cieľ – **schválený územný plán zóny umožňuje zlúčiť územné a stavebné konanie. Šetrí sa tak administratívny** aparát a najmä investori, ktorí nemusia odierať kľučky množstva inštitúcií, orgánov a iných dotknutých osôb so zámerom umiestniť stavbu, keďže toto prebehne pre všetkých raz a naraz – prerokovaním a schválením územného plánu zóny. Hlavne však zonálka vtisne územiu zmysluplnú zastavovaciu koncepciu, teda celistvý poriadok vo výstavbe, čo sa z úrovne mesta systémom adície územných rozhodnutí takmer nedá dosiahnuť. Snahu o územný plán zóny treba vnímať pozitívne aj ako záujem vytvoriť dohodu o území s konkrétnymi susedskými vzťahmi. **Regulatívy v zóne sú súčasne tak pravidlami rozvoja ako aj vzájomnej ochrany.** Na toto má právo každý občan a žiaden územný plán tomu nemôže zakázať. Územie bez dohody je územím neistoty, kde niet pravidiel niet ani poriadku. Hrozí, že namiesto autority vopred známych pravidiel nastúpia vopred neznáme pravidlá autorít a spravidla ad hoc vyhlasované a uplatňované. Pravdupovediac, **územný plán zóny plní aj protikorupčnú funkciu,** keďže pri parciálnom dojednávaní určenia polohy stavieb sa nedajú vylúčiť pokusy o ovplyvnenie rozhodnutí a vyjadrení pre ne potrebné.

Súd v podstate rozhodol, že ak pre rozvojové územie napr. rodinných alebo bytových domov nie je v územnom pláne obce „predpis“ obstarat' územný plán zóny, povoľovanie výstavby v danej lokalite sa bude musieť zaobísť bez nižšieho plánovacieho stupňa a teda každý bude povinne absolvovať územné konanie. V ňom tak bude smerodajným podkladom územný plán mesta, kde rodinný dom je menší ako špendlíková hlavička, kým v zonálke má rozmery 1,5×1,5cm a vidno pozemok, plot, suseda, dá sa vyjadriť k tvaru strechy... (Ale možno, na rozdiel od Holanďanov, Nemcov, Rakúšanov... také podrobné pravidlá ani nechceme, každý si myslí že na svojom môže stavať čo chce a ako chce. Ale potom tam nemôžeme chodiť a vzdychať, že je to u nich akési iné...).

Aj osoba úradníčky či úradníka, ktorá pripravuje podklad alebo vydáva územné rozhodnutia a stavebné povolenia, ich vydá ľahšie, správnejšie a rýchlejšie z podrobnej zonálnej ako globálnej mierky mesta. Nebude môcť byť podozrievaná... **Lebo jasné a podrobné pravidlo sa dá len dodržať alebo porušiť a je teda aj jasne verejne kontrolovateľné.** Kým všeobecné sa dá – aj v dobrom úmysle – účelovo vykladať (autorita pravidiel verzus pravidlá authority). Podobne ako futbalový rozhodca musí byť čo najbližšie k hre aby ju vedel správne a spravodlivo podľa pravidiel posúdiť. Z lietajúceho balóna nevidí nič a všeobecné pravidlá hry sú mu k ničomu, nemôže ich uplatniť, lebo vidí síce polohu štadióna v meste ako zelenú plochu a na nej možno aj hýbuce sa bodky, ale nevidí bránky, loptu, hráčov, ich telá s rukami a nohami, detaily hry... Ak písača takto zhora, hrozí (je to takmer isté) že zapíska falošne. Taká hra a jej posudzovanie z prílišnej výšky decimuje hráčov i divákov, zrazu sa nevie čo sa hrá, stráca sa autorita rozhodcu ale hlavne hry. V honbe za výsledkom sa začne na ihrisku šíriť heslo – hrajme každý čo chceme a ako chceme my... A tak sa zrazu hrá rugby ale bez pravidiel...

Vo vzťahu k povoľovaniu stavieb pre územia, kde sa de jure „nemôže“ obstarat' územný plán zóny, lebo by nebol právne platný akokoľvek by bol vecne v súlade s územným plánom mesta, rozhodnutie súdu znamená jediný scenár – dvojstupňové povoľovanie stavieb. A navyše možnosť ich posudzovať len z mierky územného plánu mesta – teda z balóna. A to sa snažíme v spoločnosti odbúravať administratívu, zjednodušovať povoľovacie procesy a priniesť dlhodobejšiu platnosť transparentných pravidiel.

Pritom **územné konanie o umiestnení stavby nevnímame ako systémový, ale náhradný a zástupný nástroj územného plánovania tam, kde z rôznych príčin nie je obstaraný alebo schválený 1) územný plán zóny.** Zákon dokonca systémovo predpokladá, že malé obce – počtom obyvateľov i nehnuteľností – môžu mať územný plán obce zhotovený s podrobnosťou územného plánu zóny. Práve preto že malá veľkosť sídla umožňuje vidieť celok aj detail v jednom plánovacom nástroji. To nie je možné v prípade veľkých miest. Digitálna technika (zoom) to síce umožňuje – a taká poznámka môže padnúť - ale nedá sa aplikovať. Ako sme vyššie spomenuli každá z dvoch miestnych dimenzií plánovania má svoje rozdielne kompetencie procesnoprávne, hmotovoprávne ako rozdielne okruhy dotknutých.

V stručnosti ešte spomeňme riziká, ktoré hrozia ak sa stavby povoľujú len z úrovne územného plánu obce. Mierka (1:10 000 alebo 1: 5000) vyžaduje rozdeliť územie podľa spôsobu funkčného využitia na väčšie urbanistické jednotky (napr. bloky) ktoré pozostávajú z viacerých pozemkov spravidla rôznej veľkosti a rôznych polohových vzťahov. Parametre intenzity využitia územia (max. index zastavanosti, min. index vegetačných plôch, neprekročiteľná výška) sa v územnom pláne obce/mesta vzťahujú ako priemer na celý blok. Keď však dôjde k územnému konaniu o umiestnení stavby na jednej z parciel – teda ak nemáme územný plán zóny – de jure sú tieto parametre nárokovateľné rovnako na každý pozemok. Tak sa stane, že veľký a malý pozemok vedľa seba môžu byť percentuálne len rovnako využité, čo spôsobí priestorovú disproporciu. Povedzme že máme index zastavanosti 0,5 a index vegetačných plôch min. 0,4. Index zastavanosti 0,5 umožní na veľkom pozemku zastavať jeho celú polovicu a aj pri dodržaní indexu zelene tak vznikne veľká stavba, ktorá bude susediť s malinkou stavbou, keďže na jej malom pozemku sa byrokraticky môže

uplatniť tiež len polovica zastavanosti. Pritom územný plán zóny by ukazovateľ zastavanosti rozvrhol medzi pozemky napr. pomerom 0,3:0,7, takže priemer 0,5 by bol dodržaný (pozn.: tu sa ale natíska otázka právneho charakteru: čo ak si veľký pozemok bude nárokovať na index zastavanosti z územného plánu mesta a tak zablokuje jeho schválenie. To je aj dôvod, prečo viacerí urbanisti sme názoru, že je otázne, či všetky indexy patria na úroveň mestského plánovania, keďže sa týkajú stavieb, konkrétne ide o Iz, Ipp...). Navyše hrozia nasledovné špekulácie: majiteľ veľkého pozemku ho zastavia stavbou s Iz 0,5. Druhú polovicu pozemku predá. Nový majiteľ požiadá o súhlas so stavbou funkčne v súlade s ÚPN mesta a indexom zastavanosti 0,5 z nového pozemku. Nebude sa to môcť vyhodnotiť ako nesúlad s územným plánom obce a teda bude sa musieť s tým súhlasiť. Ak sa toto stane len 2×, tak v konečnom dôsledku bude reálna zastavanosť 0,75 a zelene bude len 25% namiesto 40%. A to plán mesta nechcel ale nedokázal tomu zabrániť... Takéto praktiky neumožní existencia územného plánu zóny). Nový pozemok môže vzniknúť, aj stavba na ňom, ale procesu musí predchádzať dohoda – aktualizácia územného plánu zóny. Takto sme v prípade absencie zonálky často svedkami, že kvôli požiadavke na zmenu indexu sa mení celý územný plán mesta hoci by postačovalo aktualizovať len zónu.

1) Niektoré plány obcí kopírujú zákon v §11 ods.(6) píšú : treba obstarat' a schváliť...Obstaranie by mohlo byť aj právne vynúiteľné (treba), ale schváliť poslanci nemusia nič...V tomto príkazovo znejúca dikcia zákona nie je celkom namieste.

2) Tu môžeme naraziť na problém rozporu výkladu zákona a územného plánu obce. Je možné, že súd vníma vec tak, že územie pre ktoré musí byť obstaraný územný plán obce musí byť konkrétne vymedzené a všeobecné zmocnenie je nepostačujúce. Potom by ale orgán, ktorý kontroluje súlad územného plánu so zákonom, mal ešte pred schvaľovaním obec na takúto skutočnosť upozorniť.