

ZÁKON O ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ Č. 200/2022 Z. z.

Jelena Hudcovská

Konečne prišla na svet nová legislatíva v oblasti územného plánovania a výstavby. Po mnohých pokusoch a rokoch čakania. Zákon o územnom plánovaní (ďalej ZÚP) a zákon o výstavbe (ďalej ZOV) vstúpia do účinnosti 1. apríla 2024. Boli sme oslovení redakciou časopisu vyjadriť sa k zákonu o územnom plánovaní, no bez overenia zákona praxou to považujeme možno za nadmernú odvahu. Napriek tomu by sme radi podčiarkli prínosy tohto legislatívneho počínu a poukázali na možné problémy porovnávajúc ustanovenia ZÚP so stavebným zákonom č. 50/1976 Zb. (ďalej SZ) a z pohľadu skúseností pracovníka štátnej správy, pohľadu voleného zástupcu miestnej samosprávy, aj obstarávateľa územnoplánovacích podkladov a dokumentácií.

Mnoho vecí sa nám v novej legislatíve páči, najviac zavedenie informačného systému územného plánovania a výstavby, je však zopár oblastí, ktoré považujeme za najmenej diskutabilné, a to najmä

- príprava novej legislatívy nie ústredným orgánom štátnej správy, ktorý ju má podľa kompetenčného zákona v pôsobnosti, vrátane rozdelenia pôvodného spoločného zákona na dva nezávislé,
- nie troj-, ale de facto štvorstupňová organizácia verejnej správy v oblasti ÚP,
- príliš optimistické nastavenie zákona voči reálnym podmienkam SR,
- úplne chýbajúca „ekonomika“ v ZÚP – nevyužitá šanca lepšie prepojiť územné a regionálne plánovanie,
- „právnické nedokonalosti“, ako používanie nejednotnej terminológie, oslabenie práv vlastníkov, miestami chýbajúce lepšie štruktúrovanie zákona (najviac pri prerokovaní územnoplánovacej dokumentácie), čo vyvoláva problém orientovať sa v ňom rýchlo a s porozumením.

Prvým veľkým prekvapením je, že ZÚP nepripravil kompetentný rezort, Ministerstvo dopravy SR. Prípravu oboch zákonov si osvojil podpredseda vlády pre legislatívu, preto sme dúfali, že z jeho rúk vyjde moderný zákon prepojený na regionálny rozvoj, pretože úzka súvislosť realizácie záväzných regulatívov s jej ekonomickou podporou je zrejmä. Tiež sme dúfali, že tím podpredsedu vlády bude klásť väčší dôraz na právnu istotu územného plánovania (ÚP) a že z novej právnej úpravy vypadnú znaky rozkošateného štátneho paternalizmu, ktorý v demokratickej spoločnosti nemá čo hľadať, a tak ďalej.

Druhým prekvapením je, že pôvodný stavebný zákon č. 50/1976 Zb. bol rozlúpnutý na zákon o územnom plánovaní č. 200/2022 Z. z. a zákon o výstavbe č. 201/2022 Z. z. Z pohľadu členenia v SZ existovala územnoplánovacia a stavebná časť. V čase jeho vzniku jestvovala iba štátna správa, ktorá vykonávala všetky činnosti podľa zákona. Po roku 1990 sa stalo rozhranie medzi časťami zákona problematické. Podľa „Nižňanského reformy verejnej správy“ územné plánovanie sa stalo originálnou kompetenciou samospráv, pričom aj územné rozhodovanie patrí v SZ do časti Územné plánovanie. Zatiaľ čo povoľovanie stavieb je preneseným výkonom štátnej správy, pričom územné rozhodovanie v skutočnosti vykonávajú stavebné úrady ako súčasť povoľovania stavieb. Uvedený paradox bol v novej legislatíve odstránený a územné rozhodovanie sa pod „krycím menom“ stavebný zámer dostalo do ZOV. Otázkou zostáva, či sa týmto presunom skutočne skrátila doba povoľovania stavieb.

Zopár základných informácií, na ktorých mal ZÚP stavať

Podľa ZÚP obec má ako obstarávateľ ÚPP a ÚPD 11 kompetencií. Podľa zákona o obecnom zriadení je to len jedna z 18 kompetencií. Nejestvuje žiadny veľkostný limit pre počet obyvateľov a rozlohu obce. Na Slovensku máme viac než 2 990 obcí. Obstarávateľov ÚPP a ÚPD je viac (aj štát, samosprávne kraje a mestské časti). Hádajte, koľko to bude spolu ÚPD, ak zákon udáva ÚPD na piatich stupňoch! Všetci obstarávatelia potrebujú odborne spôsobilú osobu (OSO) na obstaranie ÚPP a ÚPD. V štátnom zozname

je k 25. 10. 2022 zapísaných 137 OSO. Väčšina obcí nezamestnáva OSO, preto ju musia získať výberovým konaním. (Na porovnanie Fínsko má cca 5 550 000 obyvateľov a 309 obcí, z toho 107 miest, počet obcí sa dlhodobo znižuje. Možno by Fínom našich 137 OSO stačilo?)

ZOV sa s problémom nedostatku odborníkov dobre vysporiadal. Koncentroval stavebné úrady z malých obcí na regionálne úrady pre územné plánovanie a výstavbu, čím dosiahol na jednom úrade vyššie zoskupenie odborníkov s možnosťou ich vzájomnej odbornej spolupráce. V ZÚP sa nesprávne nastavenie časom preukáže na nesplniteľnosti prechodných ustanovení, najmä pri malých obciach sú termíny nereálne. Základným neriešeným problémom však nie je počet OSO, ale absencia už dávno žiaducej municipalizácie, ktorá by priniesla obciam zisky vo väčšine kompetencií a na ktorú nemala dosiahť odvahu žiadna politická garnitúra. Pri „čítaní ZÚP medzi riadkami“ sa javí ÚPD mikroregiónu ako viac-menej základná ÚPD. Jej spoločné obstaranie celkom malými obcami môžeme preferovať ako dobrovoľnú tichú cestu k municipalizácii.

Tretie prekvapenie – verejná správa v oblasti ÚP

ZÚP uvádza štruktúru ÚP orgánov ako trojstupňovú – na úrovni štátu, samosprávneho kraja a obce. Úrad pre územné plánovanie a výstavbu (Úrad) preberá v plnom rozsahu pôsobnosť bývalej sekcie ÚP a SP, nech sa v minulosti nachádzala na ktoromkoľvek z ministerstiev, cez ktoré putovala od roku 1990. **Paradoxné postavenie voči Úradu nadobúda Mi-**

nisterstvo životného prostredia (MŽP), ktoré na spôsob § 20 a § 25 SZ „vykonáva dohľad nad dodržiavaním ustanovení tohto zákona“. Rovnako rieši rozpory ÚP v iných častiach ZÚP a vstupuje aj do problematiky záväzného stanoviska. Prečo? **Treba tomu rozumieť tak, že MŽP je nadriadeným orgánom Úradu?**

Ved' kvalitu spracovania a prerokovania ÚPD garantujú aj podľa tohto zákona spracovateľ a OSO svojím vzdelaním, praxou, ale najmä certifikátom odbornej spôsobilosti. V právnom systéme SR všeobecne platí, že skutočnosť je považovaná za správnu/pravdivú, osoba za nevinnú, kým nie je preukázaný opak. Takto postavená zodpovednosť je osobná a v prípade súdnych sporov jednoznačná.

Dokáže MŽP zaručiť vyššiu odbornosť vlastných pracovníkov ako OSO, keď územné plánovanie nie je jeho kompetenciou a tieto vrchné kompetencie sú na Úrade? Ktorá odborná sekcia MŽP bude konať a z hľadiska akých kompetencií? Alebo sa na MŽP vytvorí nová samostatná sekcia pre územné plánovanie? Vnímame to ako nezmyselný štátny paternalizmus a nežiaduci nárast počtu pracovníkov štátnej správy.

ZÚP podcenil potenciály samosprávneho kraja, aj keď jeho kompetencie vnímame lepšie rozpracované ako v SZ:

- Nepovažujeme za rozumné, že ÚPD samosprávneho kraja môže byť vypracovaná iba v hraniciach kraja. Aj kedysi sa spracúvali ÚPP a ÚPD napríklad orografických celkov cez územia viacerých krajov, dokonca štátov. Nová ÚPD mikroregiónu, prípustná pre kraj, by sa stala ÚPD makroregiónu!
- Fakt, že samosprávny kraj sa vyjadruje k iným ÚPD iba vo vzťahu k záväznej časti ÚPD kraja, je premárnenou šancou celej škály jeho kompetencií. Niektoré zábery rozvoja môžu byť známe, no zatiaľ neschválené v ÚPD. Obec to v takomto prípade môže riešiť stavebnou uzávierou, kraj nie.
- Premárnená šanca prepojenia ÚPD s regionálnym rozvojom. ÚPD sú dokumentmi dlhodobého charakteru. Avšak správa o stave koncepcie kraja a štátu mohla byť raz za štyri roky reflexiou makroekonomického rozvoja vo vzťahu k tomu, ako bol určený v ÚPD. Tu mohli vyskočiť aktuálne potreby aj nedostatky

rozvoja (ako sú likvidácia odpadu, absencia energetických zdrojov, zdrojov vody, vodovodov a kanalizácií, vrátane porovnania miestnych cien bývania, nájomného, vodného a stočného a ďalšie) voči hľadaniu spoločných dôvodov nežiaducich javov.

Pozrime sa bližšie na „právnický obsah“ ZÚP

Hneď na začiatku zákona jeho autori premárnili príležitosť. Vytvorili síce nové definície územného plánovania, jeho cieľov a zásad, ale prečo opäť zvolili cestu „priveľa slov“, resp. „priveľa paragrafov“? Podľa nás by stačilo vyriešiť obsah týchto paragrafov v spoločnom ustanovení. Napríklad v štýle: „Územné plánovanie je ..., aby bol dosiahnutý cieľ ..., za dodržania zásad ...“ ZÚP nedeklaruje hlavný cieľ – zabezpečiť dohodu zúčastnených o rozvoji územia ako podstatu právnej istoty plynúcej z ÚPD!

Základné pojmy považujeme za lepšie zvládnuté ako v SZ. Predpokladáme, že ich rozsah sa časom podľa potreby rozšíri, resp. upraví. Oceňujeme, že tvorca zákona zredukoval počet ÚPP na dva, a to územnú štúdiu (UŠ) a územnotechnické podklady (UTP). U UŠ je nám jasné, o čo ide. Pri ÚTP sa mohli aspoň príkladmo uviesť vybrané tri druhy. Dúfajme, že to vyjasní vykonávací predpis k zákonu. Ako ďalšie povinné, nie však územnoplánovacie podklady, zákon uvádza krajinný plán, program hospodárskeho a sociálneho rozvoja, dokumentáciu ochrany prírody a krajiny, mapu povodňového ohrozenia, projekt pozemkových úprav, zásady ochrany pamiatkového územia, odvetvové koncepcie a iné relevantné podklady, ak boli spracované.

Krajinný plán (KP) nie je dosiaľ legislatívne definovaný čo do obsahu, rozsahu, či obstarávateľa. Akceptujeme ho ako povinný ÚPP, nie však obstarávaný obcami, ale odbornými štátnymi subjektmi. Už dlhodobo sa snažia ministri ŽP kodifikovať KP samostatným zákonom. Pri poslednom pokuse 16. 3. 2023 ho odmietli poslanci Národnej rady SR posunúť do druhého čítania, lebo „návrh nebol dohodnutý s obcami a že plánovanie na tom istom území je nezrozumiteľne dvojnásobné, konkuruje si ÚPD a KP“.

ÚPD má hierarchické stupne. Vždy záväzná časť ÚPD vyššieho stupňa je záväzná pre nižší stupeň ÚPD. Avšak ÚPD mikroregiónu musí rešpektovať ÚPD obce! Vytvára to predpoklad, že „neprijemné funkcie mikroregiónu“ nebude kam umiestniť!

Obstarávanie ÚPD sa uskutoční z viacerých dôvodov, no ZÚP nepredpokladá zaistiť si podklad pre vydávanie záväzných stanovísk ako najčastejšiu agendu obcí. Podľa znenia ZÚP sa záväzné stanovisko vydá bez hlbšej znalosti developerských zámerov. SZ rieši problém tak, že podľa § 4 ods. 2 „urbanistickú štúdiu (...) môže obstaráť pro stredníctvom odborne spôsobilej osoby (...) alebo na jej obstaranie finančne prispieť každý, kto prejaví o jej obstaranie záujem“. Pre stavebníkov, by bolo výhodné, ak by v zmysle záväznej časti ÚPD v tejto veci mohli postupovať podľa SZ – rýchlejšie ako obec, bez nárokov na jej rozpočet. Developeri (pozor, nie divoloperi!) by obci mohli predložiť vlastnú variantnú predstavu o rozvoji obce.

ZÚP nevyužil šancu odstránenia istého chaosu pri začatí obstarávania ÚPD.

Je to trošku polemika „či bolo skôr vajce, či sliepka“. Ak berieme poradiť úkonov podľa § 29 za smerodajné, obstarávateľ najprv sústreďí ÚPP a relevantné podklady, potom vyhodnotí podnety a podklady, až potom vyberie spracovateľa a OSO. (Stavebné úrady podľa ZOV z obcí odídu.) Nato obstarávateľ (S akou odbornosťou? Na podklade čoho?) začne konať podľa zákona o verejnom obstarávaní: určí cenu ÚPD a vyberie OSO? Alebo pomôže OSO bez výberového konania? Zvládnuto to malé obce?

Vzápätí sa vypracuje analýza a syntéza a výkres problémových javov územia, „ak je potrebný“! Na záver orgán ÚP v spolupráci s OSO a spracovateľom vypracujú zadanie a zverejnia začatie obstarávania ÚPD. ZÚP žiada, aby „zadanie“ bolo súčasťou „oznámenia o začatí obstarávania ÚPD“, čo už patrí medzi úkony obstarávania ÚPP a ÚPD podľa ZÚP a súčasne procesu posudzovania vplyvov na ŽP (ďalej procedúra SEA). Teší nás, procedúry sa prepojili už pri oznámení o začatí obstarávania, najviac sa to však prejaví v procese prerokovania ÚPD.

To čo nám urobilo veľkú radosť je, že prieskumy a rozbor, ktoré boli zo SZ vyhodnené a chýbali, sa vrátili pod „pseudonymom“ analýzy a syntézy.

Stavebnú uzáveru považujeme za užitočné opatrenie kvôli jasnému definovaniu podmienok počas obstarávania ÚPD. Gratulujeme autorom zákona!

Spracovanie a prerokovanie návrhu ÚPD (§ 31) nás sklamalo, lebo spracovaniu ÚPD samotnému je venovaný jediný odsek. Chýba nám odporúčanie o spracovaní variantov návrhu (čo SZ obsahoval!). Varianty sú potrebné aj v procese SEA – „dve variantné riešenia navrhovanej činnosti, ako aj nulový“. Pri prerokovaní by sa ukázalo, ktorý z variantov, resp. ktoré časti variantov sú prijateľnejšie a na základe toho by sa návrh dopracoval. Na variantoch by sa získala objektívnejšia predstava, „čo územie dá“ a nevznášali by sa nereálne pripomienky. Veľmi by to pomohlo aj pri vyvlastňovaní – preukázanie, že „cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť iným spôsobom“.

Chýba deklarácia zapojenia procedúr ÚPD do procesu SEA, hoci sa naň ZÚP v nasledujúcich častiach odvoláva.

Žiada sa lepšie štruktúrovanie § 31 ods. 2 až 28. Už len s porozumením prečítať túto časť zákona dá aj odborníkovi dosť práce. Celú procedúru by významne sprehľadnilo rozdeliť postup na tri fázy – časť úkonov na úvod prerokovania, úkonov prerokovania samotného a potrebu zabezpečenia záväzných stanovísk niektorých dotknutých orgánov po prerokovaní pred schválením ÚPD. Máme tiež obavu, že autor zákona nevyužil šancu na skrátenie procedúr, práve naopak!

Vyhodnotenie ÚPD je opäť „sústavnou spolupracou“ priveľa obcí s primálo OSO medzi obstarávaniami ÚPD. Ide nielen o štvorročnú „správu o stave...“, ale aj o vyhodnocovanie podnetov na zmenu ÚPD. Opodstatnené sa zaradia do evidencie v infosystéme, neopodstatnené sú najmä nerealizovateľné podnety. Obstarateľ kvôli nim ÚPD však nie je povinné. Skvelá príležitosť na korupciu!

Zmeny a doplnky – premeškaná šanca zjednodušenia terminológie. Zamyslime sa: Sú „doplnky ÚPD“ súčasne jej

zmenou? My tvrdíme, že áno. V iných častiach zákona sa tiež objavuje termín „aktualizácia“ (§ 6, § 9, § 11). Zákon predsa nie je „cvičením“, koľko synonym jeho používateľ ovláda. Pre jeho lepšiu konzumovateľnosť by stačilo termín redukovať na „aktualizáciu ÚPD“ na všetkých stupňoch.

Schvaľovanie ÚPD (§ 34) určuje postupy a termíny počas schvaľovania ÚPD. Termíny sú „merané“ od zverejnenia oznámenia o začatí prerokovania. Uvedené termíny považujeme za priveľmi optimistické a neveríme, že sa ich podarí dodržať. Zákon neumožňuje v odôvodnených prípadoch termíny predĺžiť (napríklad počas „koronakrízy“ alebo ak príslušný orgán ŽP rok „otáľa“ s vydaním záverečného stanoviska v procese SEA). Zažili sme, vieme posúdiť. Dúfame, že novela ZÚP to vyrieši.

Záväzné stanovisko (ZS) je „odrazovým mostíkom“ pre povoľovanie stavieb podľa ZOV (príslušným orgánom na podklade záväznej časti ÚPD „podľa jej dostupnosti“, v lehote nato určenej, nezistili sme však, akej). Víťame, že ZS je v ZÚP dostatočne podrobne definované, pretože práve v tejto oblasti stavebníci dosiaľ „ľahali za kratší koniec“, buď čakali donekonečna alebo tu bola najlepšia šanca na korupciu. Nečinnosť orgánu vydať ZS rieši ZÚP tak, že si ho vyšší orgán ÚP atrahuje. Aj v tomto prípade vstupuje do procesu paternalisticky MŽP. Celé to môže skončiť „správnou žalobou“ na súde. Tak načo vstup MŽP do procesu?

„Najväčšia výhra“ novej legislatívy (§ 25) – informačný systém

Oceňujeme že, na prípravu ZÚP boli prizvaní geoinformatici, pretože ÚPD sú založené na geoinformáciach. Tu zákon uvádza skutočnosť, o ktorých prax dosiaľ iba snívala, aj keď silnejší obstarávateľia z krajov a obcí si už dodnes v zadaní pre výberové konanie na spracovateľa ÚPD určili, že ÚPD nebude odovzdaná obstarávateľovi ako PDF dokument, ale GIS spracovaný po vrstvách, kvôli možnosti priebežného vstupovania obstarávateľa doňho. Dokonca si budovali nejednotné GIS-y a hlavne kraje súťažili, či „infosystém“ je lepší. Teraz sú

skvele pripravené na zjednotenie týchto systémov podľa vykonávacieho predpisu, ktorý podľa ZÚP vypracuje Úrad.

S informačným systémom úzko súvisí možnosť získať informácie potrebné pre ÚPD u rôznych vlastníkov/správcoch týchto informácií. ZÚP zjednodušuje situáciu, keď hovorí, že „vlastník (prevádzkovateľ) stavieb dopravnej a technickej infraštruktúry (...) je povinný v informačnom systéme viesť a pravidelne aktualizovať dokumentáciu o infraštruktúre a jej ochranných pásmach (...)“. Súčasne v Prechodných ustanoveniach (§ 40) sa udáva, že tieto informácie sa sprístupnia v systéme ku dňu účinnosti ZÚP, teda 1. 4. 2024. Tlieskame tejto úprave!

ZÚP prináša elektronický výpis z informačného systému o záväzných podmienkach vyplývajúcich z územnoplánovacej dokumentácie pre vybrané územie ako „legalizáciu územnoplánovacej informácie“. Dosiaľ sa ÚPI poskytovala mimo zákona za mimo zákonných podmienok (napr. doba platnosti).

Doručovanie (aj zverejnenie začatia obstarávania ÚPD) sa „uskutoční sa elektronicky podľa zákona o e-Governmente“. Je to však možné „aj verejnou vyhláškou“. A problém je na svete, lebo väčšina starších vlastníkov nemá aktívovanú e-schránku. Mnohí stále nie sú počítačovo gramotní. Priamo v obci sa informácia k vlastníkom dostane, uhorské dedičské zákony však spôsobili obrovskú rozdrobenosť pozemkov a dedičia sa s'ahovali, takže spoluvlastníci zlomkov parciel môžu byť na druhom konci republiky alebo v ďalekom zahraničí. ZÚP túto situáciu nerieši. Ak dnes podľa SZ obstarávateľ v procese prerokovania nevyhoví pripomienkam vlastníka, musí ho o tom individuálne oboznámiť. Registrovaným listom. **Tieto časti ZÚP považujeme za nedoriešené oslabenie ústavných práv vlastníkov.**

A na konci zákona – rafinovaná „pikantéria“

„Zoznam regionálnych úradov pre územné plánovanie a výstavbu“, ktorého pôsobnosti súvisiace s povoľovaním stavieb, sú definované v ZOV, je uvedený ako Príloha č. 1 ZÚP, a nie ZOV. Tieto úrady sú sprá-

vidla v okresných mestách (obvodoch Bratislavy a Košíc). Čo je činnosťou týchto úradov v prípade územného plánovania?

Na záver sa vrátíme k tomu, čo sme vyslovili v úvode článku

Aj keď sme našli novom v zákone o územnom plánovaní veľa svetlých miest, nič nás nepresvedčilo, že bolo potrebné rozdeliť pôvodný stavebný zákon na zákon o územnom plánovaní a zákon o staveb-

nom poriadku. Niektorí kolegovia sa vyjadрили, že nový ZÚP je iba kozmetickou úpravou územnoplánovacej časti SZ. A nadrozmerne prefarbenou dozelena, najmä paternalistickou pozíciou MŽP v ZÚP. Porovnávajúc ZÚP a ZOV v rozsahu činnosti a počtu príslušných odborníkov v danej sfére – dvojica nových zákonov sa stala nevyváženou v ich vykonateľnosti. Proces územného plánovania sa rozdelením zákona neskrátil, máme podozrenie, že skôr predĺžil. Skrátil sa proces povoľovania stavieb? Spojený informačný systém pre územné plánovanie a výstavbu iba potvr-

dzuje, že rozdelenie zákona nemá opodstatnenie. Rovnako ako absurdné zaradenie Prílohy č. 1 do ZÚP.

Neobjavili sme žiadnu viditeľnú výhodu vzniku delenej legislatívy. Možno bol menší odpor niektorých mimovládnych a neparlamentných subjektov pri ich prerokovaní a schvaľovaní? Alebo sa chystá autor zákonov pri najbližšej príležitosti ich zasa spojiť?

Ing. arch. Jelena Hudcovská, PhD.

ENGLISH ABSTRACT

Act No. 200/2022 Coll. The Spatial Planning Act, by Jelena Hudcovská

New legislation in the field of spatial planning and construction has finally come into the world. After many attempts and years of waiting, the Spatial Planning Act (hereinafter referred to as the SPA) and the Construction Act (hereinafter referred to as the CA) will come into force on 1 April 2024. We were approached by the editors of the journal to comment on the Spatial Planning Act, however, without verifying the Act in use, we need much courage to do so. Nevertheless, we would like to underline the benefits of this legislative act and point out possible challenges arising from the comparison of the provisions of the SPA with the Building Act No. 50/1976 Coll. (hereinafter referred to as the BA) and from the point of view of the state administration' employee as well as an elected representative of the local administration and a developer of spatial planning documents and documentation.