

Stavebný zákon – pravidlá pre všetkých z pohľadu architektov

Text je zhrnutím (abstraktom) pripomienok k návrhu nového zákona, písomne vypracovaných autorizovanými architektami, prof.Ing.arch. Bohumilom Kováčom, PhD., Ing.arch. Janom Komrskom, CSc., Ing.arch. Martou Kropilákovou, Ing.arch. Imrichom Pleidelom a Ing.arch. Jurajom Šujanom.

K názvu nového zákona.

Aj názov zákona je možnosťou na zmenu. Bežne používaný termín „stavebný zákon“ je skratkou plného znenia „zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku“. Predpoklady pre uskutočňovanie stavieb podľa stavebného poriadku sa vytvárajú v územnom plánovaní. Úlohami územného plánovania je „riešiť, vytvárať podmienky, chrániť, uvažovať, sledovať, koordinovať, posudzovať, podporovať, hodnotiť“ všeličo a kadečo. Vymenovaného je toho hodne a to od písmena a) až po písmeno p), čo je spolu (najmä) šesťnásť jednotlivých úloh. Spoločným menovateľom všetkých úloh je záujem o poriadok v území, v sídlach i v krajine. Domnievame sa, že túto základnú informáciu o tom, že spojovníkom úloh územného plánovania je poriadok, je vhodné vložiť do názvu zákona. Samotný územný plán je pritom dohoda o usporiadaní územia a predstavuje tak istú formu územného poriadku. **Zákon o územnom a stavebnom poriadku** by tak bol priliehavejším názvom. Pomenovanie lepšie vyjadruje fakt, že územné plánovanie nie je iba „hrou“, či výhradnou a výnosnou činnosťou pre osoby s akademickou a profesionálnou kvalifikáciou, odtrhnuté od praktického života a jeho potrieb. Nie je, či nemá byť ani zložitým rébusom pre osoby v posudzovacom, rozhodovacom, či tvorivom procese (úradníci štátnej správy, poslanci miestnej samosprávy, tvoriví architekti) a napokon aj pre verejnosť. Nie je, či nemalo by byť vnímané ako možnosť, ba priam príležitosť presadiť na úkor verejného záujmu čiastkový záujem fyzických, či právnických osôb. Označenie „územný poriadok“ by teda avizovalo aj to, že základné mravné poslanie územného plánovania „**vo verejnom záujme vytvárať podmienky pre zachovanie a rozvoj prírodných a civilizačných hodnôt územia**“ môže byť priebežne realizované len vtedy, keď vytvorené podmienky budú rešpektované, konrolovateľné a meniteľné iba rovnakým procesom ako boli vytvárané. Zjednodušene, veci územného plánovania sú pravidlami, ktorými sa dosahuje poriadok. Poriadok v území, teda územný poriadok. Pritom je vhodné už dnes uviesť, že sociálne a hospodárske (ekonomické) aspekty, spolupôsobiacie v plánovacích procesoch sa viac premietajú (uplatňujú) v priestorovom plánovaní. Ak si priestorové plánovanie v budúcnosti dokáže vymôcť vlastnú podobu zákona o priestorovom plánovaní, potom sa zákon o územnom a stavebnom poriadku môže stať spoločne s ďalšími materiálmi jeho jednotlivou súčasťou.

Rozšírenie pôsobnosti aktérov zákona.

Ak prijmeme formuláciu JUDr. PhDr. Jiřího Plosa z Českej komory architektov, že „Stavební zákon je kľúčovou, dá sa říci páteřní normou veřejného práva, na kterou se váže velké množství speciálních právních předpisu (zákonu i vyhlášek) a která se svými dusledky dotýká široké veřejnosti a průběžně v různé míře každého z nás“, nie je možné, aby sa pri sledovaní jedného z cieľov zákona, ktorým je „zjednodušenie procesnosti vo výstavbe“ oslabila ochrana práv subjektov, výstavbou dotknutých. Garancie, ktorými sa ochraňuje verejný a komunálny záujem majú byť v novom zákone naďalej potvrdené participovaním verejnosti na územnoplánovacích procesoch. Jednoznačným definovaním práv verejnosti v zákone je potrebné zvýrazniť jej možný podiel pri usporiadaní nimi obývaných sídiel. Preto je potrebné ustanoviť časť zákona **Pôsobnosť subjektov (aktérov) v územnom a stavebnom poriadku**.

K doposiaľ uvádzaným aktérom z orgánov verejnej správy a k subjektom pre vybrané činnosti vo výstavbe je potrebné priradiť aj skupinu „**dotknutí občania**“. V krátkosti uvedieme našu predstavu o rozšírení práv verejnosti voči súčasnému stavu, keď je oprávnená pripomienkovať zverejnené územnoplánovacie podklady a dokumentácie pred ich schválením.

V situáciách, keď zastupiteľská demokracia zlyhá a do stabilizovaného obytného územia sa bezohľadne umiestňujú nové budovy, ktoré svojimi parametrami prekračujú ustálené proporcie existujúcej zástavby a to nezriedka na plochách, ktoré v súčasnosti plnia svoju dôležitú funkciu v urbanistickom usporiadaní priestoru, bolo by možné uplatniť priamu demokraciu. Dotknutí občania, s volebným právom a s miestom trvalého bydliska v časti obce (zóny) by mali **právo iniciovať obstaranie územného (regulačného) plánu** pre túto časť. Na základe ich rozhodnutia (petície, referenda) by bol príslušný orgán územného plánovania povinný bezodkladne obstaráť územný (regulačný) plán, pričom časť nákladov na jeho obstaranie by museli znášať dotknutí občania. Súčasne so začatím obstarávania územného (regulačného) plánu by príslušný orgán vyhlásil stavebnú uzáveru, ktorá by sa nevzťahovala na nevyhnutne potrebné rekonštrukcie existujúcich budov a stavby technickej infraštruktúry potrebné pre obsluhu jestvujúcej zástavby.

K štruktúre územnoplánovacích procesov.

Územné rozhodovanie

Akokoľvek sa pod územným rozhodovaním rozumie najmä rozhodovanie o umiestnení stavby, je len jedným zo štyroch druhov rozhodnutí, ktoré na základe územného konania právoplatne rozhodnú, čo sa na vybranom území bude diať. Rozhoduje sa teda, či sa na ňom bude stavať (**umiestnenie stavby**), či sa na ňom nebude stavať (**stavebná uzávera** na vymedzené územie a na nevyhnutne potrebný čas), či sa zmení doterajšie využitie územia (**nové využitie územia** bez umiestnenia stavby) alebo či sa na území zavedie z dôvodov ochrany verejného záujmu ochranný režim (**chránené územie alebo ochranné pásmo**).

Z vymenovania jednotlivých druhov rozhodnutí, o pretrvávajúcej platnosti ktorých nie sú pochybnosti, je zrejmé ich spätosť s územným plánovaním. Ponechanie inštitútu územného rozhodovania treba považovať za vhodné. Napokon zákon č. 237/2000 Z.z. a vyhláška č. 453/2000 Z.z., ktorými boli voči predchádzajúcemu stavu upravené jednotlivé druhy územného rozhodovania sú z časovo blízkeho obdobia a zodpovedajú aktuálnym požiadavkám.

Ďalšieho sledovania hodným sa stáva naďalej najmä proces umiestňovania stavby. V súčasnosti uplatňované územné konanie o umiestnení stavby možno považovať za náhradný postup, keďže **systémovo sa má umiestňovanie stavieb uskutočňovať** vo verejne prerokovaných dokumentáciách, ktorými sú **územné plány zón**. Pomenovanie územných plánov zón sa čoraz nástojčivejšie dovoľáva zmeny označovať ich **ako regulačné plány zón**. Zdôraznila by sa tak tým najmä rozdielna miera podrobnosti ich obsahu a skutočnosť, že sa v nich reguluje priestorová štruktúra sídla a to práve umiestňovaním stavieb. Objavuje sa aj námet, že **formovanie obrazu sídla**, ktoré sa zo súčasne platnej legislatívy celkom vytratilo, by sa dosiahlo tým, že súčasťou každého územného plánu obce by bola aj jeho priestorová regulácia v trojrozmernom vyjadrení.

Územné konanie, ktoré predchádza umiestneniu stavby sa často, najmä v súvislosti s následným stavebným konaním, vníma ako proces, ktorý administratívne zaťažuje obce aj investorov. Správny pohľad na vec by však mal **spočívať v opodstatnenosti preventívneho charakteru územného konania** (umiestnenia stavby) pred stavebným konaním. Je však niekoľko situácií, v ktorých je možné územné aj stavebné konanie zjednodušiť a aj zlúčiť. V tejto postupnosti navrhujeme diferencovať územné konania od základného východiska, ktorým je disponibilná územnoplánovacia dokumentácia ÚPN-obce a ÚPN-Z (RP-Z):

- obec nemá žiaden územný plán - zámer absolvuje riadne územné konanie s verejným prerokovaním (suplovanie ÚPN-Z), výsledkom by malo byť územné rozhodnutie
- obec má ÚPN-obce, nemá územný plán zóny - zámer absolvuje riadne územné konanie s verejným prerokovaním (suplovanie ÚPN-Z), výsledkom by malo byť územné rozhodnutie

- obec má ÚPN-Z (RP-Z) - zámer absolvuje zjednodušené neverejné prerokovanie, výsledkom by mal byť územný súhlas (keďže rozhodnutie o umiestnení stavby padlo v ÚPN-Z).

Vychádzame zo skutočnosti že žiaden územný plán zóny svojou reguláciou nemôže plnohodnotne nahradiť podrobnosti konkrétne spracovaného zámeru na pozemku a tak rozhodnutie o umiestnení stavby, ktoré padlo v ÚPN-Z musí byť doplnené územným súhlasom, ako výsledok zjednodušeného územného konania. Skutočnosť, že všetky pozemky v ÚPN-Z budú mať zaregulované zastavovacie podmienky a pred vypracovaním projektu stavby bude postačovať územný súhlas ako výsledok zjednodušeného územného konania môže motivovať dotknutých aktérov k obstarávaniu zonálnej dokumentácie.

Pokrytie územia územnými plánmi

Do pozornosti sa tak dostávajú otázky možnosti pokrytia územia územnými plánmi obcí a územnými plánmi zón v kontexte s ich rozličnými veľkosťami a s rozličnou mierou podrobnosti. Ak nový zákon umožní tak ako doposiaľ, aby boli **obce, ktoré nemusia mať územný plán**, tak akceptuje situáciu, že ich výstavba a využitie územia sa bude uberať formou adície územných rozhodnutí bez jasnejšie definovanej koncepcie celku. Celkový výsledok môže byť s ohľadom na deklarované úlohy územného plánovania kontraproduktívny. Systém, vyčleňujúci z povinnosti mať územný plán tie obce, ktoré majú menej ako 2000 obyvateľov, priniesol do územia mnoho nezdravých prvkov, na ktoré často doplácali obce s ÚPN v dotyku s obcami bez ÚPN. Napr. pri umiestňovaní priemyslového parku, kde zmena ÚPN obce by bola procesne zložitejšia a časovo náročnejšia ako územné konanie na jeho umiestnenie v susednom katastri obce, ktorá územný plán nemá, ani nemusí mať. Tak vzniklo pri využívaní územia **mnoho urbanistických anomálií**. Pritom aj v katastri malej obce je aktuálna napr. problematika zadržiavania vody v krajine. Preto je vhodné, aby územnými plánmi obcí bolo pokryté celé územie republiky bezo zbytku, teda aby ÚPN- obce mala každá obec. Aj v prípade obcí musí platiť rovnosť pred zákonom. Vzhľadom na diferencované možnosti a podmienky obcí je tu **námet, aby sa územné plány obcí členili podľa podrobnosti a obtiažnosti spracovania**.

V prípade malých obcí, podobne ako doteraz, by postačil jeden plánovací stupeň, pričom pre mieru podrobnosti, ustanovenej vyhláškou, by sa obec mohla rozhodnúť sama. Aj v prípade regulačných plánov je možné zdefinovať vyhláškou 2 až 3 stupne podrobnosti a obtiažnosti, ktoré by si obec mohla zvoliť. To by malo zásadný vplyv na obstarávaciu cenu ÚPD. Tak by sa účinnejšie dosiahol cieľ - **pokryť celé územie územnoplánovacou dokumentáciou**. Na každej úrovni by tak pôsobili základné plánovacie nástroje.

Doposiaľ platné náročné podmienky pre obstaranie územných plánov zón má za následok veľmi malý počet spracovaných územných plánov zón. Obce ako náhradu radšej využívajú ÚPP - urbanistickú štúdiu zóny (niekedy v rozpore so zákonom, keď nemá náležitosti podľa §4). Je potrebné **oslabiť postavenie ÚPP ako podkladov pre rozhodovanie o výstavbe** (keďže často majú účelový charakter) a posilniť tak potrebu obstarávania územných plánov zón resp. regulačných plánov.

Postupnosť územnoplánovacích procesov

Z hľadiska celej prípravy územného resp. regulačného plánu sa nedoceňuje dostatočne etapa zadania. **Zadanie** má strategický význam a musí obsahovať definovanie predstáv obce o jej územnom rozvoji. Zo zákona predchádzajú zadaniu Prieskumy a rozbor, pričom na ich zabezpečenie sa minie veľa finančných prostriedkov, času a energie. Zber rozhodujúcich dát (prieskumy) by bolo vhodné vyčleniť ako oznamovaciu povinnosť subjektom, ktoré tieto dáta priebežne zhromažďujú a evidujú. Z nich sa definujú problémy a strety záujmov (rozbor) Zapojením funkčného Informačného systému o území Prieskumy by mohli mať len doplňujúci charakter. Formulovanie problémov a stretov záujmov ako výsledok Rozborov je iba pasívnou časťou procesu. Ešte pred sformulovaním zadania je potrebná **aktívna účasť obce na zhotovení Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja**. Týmto materiálom, v súvzťažnosti s lokálnymi hospodárskymi a sociálnymi prognózami sa vyjadruje reálny potenciál rozvoja obce. Zadanie tak má byť zosúladením územného potenciálu s hospodárskym a sociálnym

potenciálom, vyjadrenom v PHSR. Prax ukazuje, že práve táto etapa procesu je vhodná na to, aby sa vyhľadala najlepšia možná koncepcia riešenia územia. Umožniť by to (v odôvodnených prípadoch) mala **urbanistická štúdia**, ktorá by alternatívne reagovala na podnety z Rozborov a z PHSR. Výsledok jej (verejného) prerokovania by sa stal súčasťou resp. podkladom zadania. **V zadaní by tak bola verbálne vyjadrená, verejnému záujmu, včítane verejnosti vyhovujúca koncepcia riešenia územia.**

Takýto postup znamená iný pohľad na **dvojetapový proces vypracovania územného plánu** (koncept – návrh územnoplánovacej dokumentácie). **Etapa – koncept**, by už nebola etapou hľadania urbanistickej variantnej koncepcie (z predpísaných variantov býval častým výsledkom pokynu obstarávateľa dopracovať do návrhu tretí, neprerokovaný variant). Bol by to *skript návrhu* s variantmi niektorých častí. V takomto vnímaní konceptu by už nebolo aktuálne jeho verejné prerokovanie, pretože diskusia o nasmerovaní koncepcie územia by sa odohrala nad urbanistickou štúdiou (štúdiami) ešte pred zadaním ÚPN. Zadanie ako záväzný podklad sa napokon v závere procesu schvaľovania územného plánu skúma z hľadiska jeho dodržania. Prípadne požadované zmeny pri prerokovaní konceptu by potom vracali celý proces na začiatok, ešte pred zadaním. **Etapa – návrh územnoplánovacej dokumentácie** by tak mohla v zmysle skôr uvedeného predstavovať prakticky jej čistopis už pri prerokovaní a schvaľovaní návrhu.

Pravý význam a zmysel urbanistickej štúdie teda spočíva v jej tvorivosti pri hľadaní koncepcie riešenia územia. Urbanistická štúdia je v súčasnosti „zneužívaná“ a využíva sa nie ako nástroj na tvorbu urbanistických koncepcií a územnoplánovací podklad pre územný plán a to už v štádiu formulovania zadania, ale ako ľahko získateľný podklad pre rozhodovanie o výstavbe, teda o umiestňovaní stavieb. **Územnoplánovacie podklady** (urbanistické štúdie) sú často používané ako náhradné nástroje pre územné rozhodovanie tam, kde absentuje územný plán obce alebo zóny. Pojem **urbanistická štúdia** by mal byť definovaný ako **slobodné hľadanie urbanistických vízií, nových koncepcií riešenia územia**. Urbanistická štúdia odľahčená o riešenie technického vybavenia územia by tak účinnejšia mohla uplatňovať svoje pravé poslanie ako už uvedeného podkladu pre územný plán a v rozličných súťažiach aj na vyhľadávanie najvhodnejších koncepčných riešení.

Komplexnejšie vybavená štúdia, napr. aj s požiadavkami na technické vybavenie územia a procesnoprávny postup jej zadávania, prijímania a využívania by mohla byť ustanovená ako **územnoplánovacia štúdia**. Jej obstaranie by mohlo byť účelné pre prípady územného rozhodovania o využití územia bez umiestňovania stavieb, o chránenom území, o ochrannom pásme alebo o stavebnej uzávere ako aj v ostatných prípadoch, ktoré sa v súčasnosti uvádzajú v skupine územno-technické podklady (§6 stavebného zákona). Zjednodušene možno uviesť, že pojem územnoplánovacia štúdia **by nahradila súčasný pojem územno-technický podklad**. Zároveň by sa tak odstránilo lúštenie rozdielu medzi územnoplánovacím podkladom a územno-technickým podkladom (§3 stavebného zákona). Súčasne by sa zdefinoval zrozumiteľný postrehnuteľný rozdiel medzi dvomi územnoplánovacími podkladmi – medzi urbanistickou štúdiou a územnoplánovacou štúdiou.

Ďalší druh územnoplánovacích podkladov - **územný generel** predstavuje priemet odvetvovej koncepcie. Doposiaľ sa vypracováva ako v podstate odtrhnutý a nekoordinovaný s ostatnými záujmami v území. Mal by skôr predstavovať rozpracovanie územného plánu pre potreby určitého odvetvia. Ostatný, štvrtý druh územnoplánovacích podkladov - **územná prognóza** sa v praxi temer vôbec neobstaráva a nevyužíva.

Prax tiež preukázala, že **implantovanie niektorých procesov do procesu spracovania územnoplánovacej dokumentácie sa uplatňuje nevhodne**. Patria buď pred zadaním, keď naplňajú účel územnoplánovacích podkladov, alebo sa majú uplatňovať až v etapách realizácie zámerov územného plánu, v čase, keď sa pripravujú jednotlivé konkrétne investičné zámery. Do skupiny územnoplánovacích podkladov, vypracovaných ešte pred zadaním by tak mala patriť nielen urbanistická štúdia, ale aj podklady z oblasti ochrany a tvorby pamiatkového prostredia, podklady (ale nie plány) z oblasti krajinnej ekológie a iné, všetky v štruktúre podkladov. V takto vnímanom

duchu zákona by potom bolo potrebné, aby pre veci krajinnej ekológie ako jeden z územnoplánovacích podkladov bola zadefinovaná **krajinná štúdia**. Jej obsah, ustanovený vyhláškou, by v primeranom rozsahu poskytoval informácie o krajine pri hľadaní urbanistických koncepcií riešenia územia. Znamenalo by to aj skorigovanie všeobecne zle vnímaného súčasného postavenia krajinnoekologického plánu, odkedy tento systémovo narúša územnoplánovací proces a zaťažuje ho svojou zložitou, podrobnou a praktickou nevyužitelnosťou. **Záväzné využitie územnoplánovacích podkladov už od spracovania zadania územného (regulačného) plánu** by mala pre jednotlivé stupne územnoplánovacej dokumentácie vymedziť vyhláška.

Územnoplánovacia dokumentácia ako pevná, nemanipulovateľná právna norma.

Územný plán je prijatý zo zákona a v predmetnej oblasti pôsobí ako zákon. Má byť spracovaný právne jednoznačne, prehľadne a všeobecne zrozumiteľne, má byť verejne prístupný a každý si z neho môže robiť odpisy a kópie. Z tohto aspektu **zámer znovuzavedenia územnoplánovacej informácie nepodporujeme**. Jej existencia bola oprávnená v časoch, keď ÚPN neboli verejnými listinami a informácia mala aj povahu výkladu. Najlepšou ÚPI je samotný ÚPN. Naviac treba eliminovať zbytočnú administratívu okolo vydávania ÚPI samosprávou alebo štátnou správou. Naopak si treba uvedomiť aj právne riziká z poskytnutia neúplnej alebo nesprávne interpretovanej ÚPI. V konečnom dôsledku môže táto na prvý pohľad prospešná služba znamenať medvediu službu orgánom územného plánovania, ale aj investorom a verejnosti.

Aktualizácia územnoplánovacej dokumentácie predstavuje možnosť zmeniť schválený územný plán. Aspoň tak sa v súčasnosti zaužívala interpretácia príslušného paragrafového znenia. Pritom zámerom tohoto ustanovenia bolo **dosiahnuť úplnú kompatibilitu jednotlivých stupňov územnoplánovacej dokumentácie medzi sebou**. Ide o to, aby najmä záväzné časti všetkých stupňov územnoplánovacej dokumentácie boli plne koordinované. Citujeme súčasne platný §30 ods. 2: „Obec obstará zmenu alebo doplnok územného plánu obce, ak je to potrebné na zosúladenie s územným plánom regiónu alebo s jeho zmenami a doplnkami.“ Znenie Z alebo D ÚPN vyjadruje v *jednotnom čísle*. Takéto znenie je dôležité zachovať, pretože ZaD je na rozdiel od ÚPN možné prijímať len parciálne a nedajú sa združovať do jedného balíka prijímania. A to najmä preto, že ZaD sa predkladajú v invariantnom riešení, takže návrh je možné len prijať alebo neprijať, ale nemožno ho zmeniť.

Pojmy „aktualizácia“ a „zmena a doplnok“ nie sú významovo to isté. Pojem aktualizácia sa okrem všeobecného označenia už ďalej v zákone neuvádza a je aj terminologicky nadbytočný. Aktualizáciou ÚPN sa rozumie proces, ktorým napr. obec povinne pravidelne, najmenej však raz za štyri roky preskúma schválený územný plán, či nie sú potrebné jeho zmeny a doplnky alebo či netreba obstaráť nový územný plán (§30 ods. 4). Prípadne je ňou proces, keď zapracuje schválený územný (regulačný) plán zóny do platného územného plánu obce. Na takúto aktualizáciu postačuje dohľad obstarávateľa a spracovateľa a nadriadeného orgánu ÚP. Kým však zákon nezadefinuje, že **zmena a doplnok sa viaže iba na koordináciu všetkých stupňov samostatne schvaľovaných územných plánov**, dovtedy sa bude doslova „zneužívať“ na to, aby sa do územia implantovali čiastkové záujmy bez vyhodnotenia a prerokovania ich účinku na koncepciu celku, alebo ich vzájomných účinkov v prípadoch, keď sa implantujú do územia vo väčšom počte v jednom balíku. (Prípad o súčasnom schvaľovaní vyše 300 „zmien a doplnkov“ otriasol aj laikmi). Proces aktualizácie, resp. kontroly stavu územného plánu má mať účel v tom, aby pri istom limite požadovaných zmien vyvolal potrebu obstarania nového územného plánu.

Námet na **ustanovenie doby platnosti územnoplánovacej dokumentácie nepodporujeme**. ÚPN-Z nie je územným projektom súboru stavieb a preto argumentácia týmto smerom je nesprávna. Naviac by to viedlo k účelovému vyčkávaniu na skončenie doby platnosti ÚPN v území, aby nastal z pohľadu investorov „raj bez pravidiel“. Považujeme tiež sa **nevhodné, aby územný plán predurčoval vecnú a časovú koordináciu výstavby**. Prácu pri realizácii zámerov územného plánu má prevziať manažment obce s prípadným využitím regionálnych rozvojových agentúr.

Navrhovanie technickej infraštruktúry bolo integrálnou súčasťou územného plánovania. Malo by tak byť aj naďalej, ale v zásadne inej polohe ako doteraz. Územný plán by nemal navrhovať trasy technických sietí, ale **stanovovať požiadavky na technickú obsluhu územia** (napr. reguláciou kapacít dodávaných alebo odoberaných objemov a pod.). Trasy vo forme projektov technických sietí si na základe takejto regulácie môže zhotoviť každý správca vo vlastnom genereli. Tento postup by navyše šetril prostriedky a urýchlil by dobu spracovania a prerokovania ÚPN. **Napĺňanie ISÚ primeranými informáciami o technických sieťach** by malo byť pre súkromných či verejných správcov sietí TI **v zákone ustanovenou povinnosťou**.

Ku kvalifikačným požiadavkám pre územnoplánovacie činnosti.

Územnoplánovacie činnosti sú:

a/obstarávanie, prerokúvanie, využívanie a aktualizovanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie

Kvalifikačné požiadavky pre výkon činností podľa ods.a/ spĺňajú úradníci verejnej správy alebo fyzické osoby, ktorí majú v príslušnom odbore akademické vzdelanie druhého stupňa a zložia Ministerstvom DVRR predpísanú skúšku. Každý jednotlivý orgán pôsobiaci na úseku územného plánovania musí disponovať minimálne jednou osobou, ktorá spĺňa takéto kvalifikačné požiadavky. Pripúšťa sa aj zmluvný vzťah s takouto osobou na dobu nevyhnutnú pre výkon činností.

b/ spracovávanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie

Kvalifikačné požiadavky pre výkon činností podľa ods.b/ spĺňa fyzická osoba, ktorá má v príslušnom odbore akademické vzdelanie druhého stupňa a je autorizovanou osobou podľa zákona č. 138/1992.

c/ schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie

Územné plány regiónov schvaľuje samosprávny kraj, územné plány obcí a zón schvaľujú obce.

Pre výkon činností podľa c/ sa nevyžadujú žiadne kvalifikačné požiadavky.

K zodpovednosti a zárukám v územnoplánovacích procesoch:

Bez vymedzenia povinností aktérov územnoplánovacích činností sa nedá vymedziť miera zodpovednosti a záruky voči užívateľom územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie. Pritom zjavné alebo skryté pochybenia (nedostatky) sa môžu dostať aj do produktov (diel) územnoplánovacích činností a naštartovať sériu ďalších možných pochybení, vedúcich až ku škodám (napr. pri predaji pozemkov, pri územnom rozhodovaní, pri verejnom obstarávaní). Pre časť zákona, zaoberajúcu sa touto problematikou v oblasti územnoplánovacích procesov nemáme ešte v prostredí SKA vykryštalizovaný názor a spracovaný materiál. Vieme však už teraz poukázať na potrebu právneho definovania hlavnej osoby, ktoré má niesť zodpovednosť za produkt (dielo), ktoré vzniklo pod jeho vedením z jednotlivých diel príslušne kvalifikovaných osôb. V praxi sa zaužívalo označenie **hlavný spracovateľ**, ale zo zákona nemožno zatiaľ od takejto osoby, ktorá nie je právne ustanovená a nemá vymedzenú mieru zodpovednosti takúto zodpovednosť vyžadovať.

Často uvádzaným a kritikou sprevádzaným javom býva aj **schvaľovanie územných plánov**, čo je významovo závažnou **súčasťou územnoplánovacích činností**. Demokraticky udelené právo členom zastupiteľských zborov na schvaľovanie nevyžaduje od nich na túto činnosť žiadne kvalifikačné predpoklady. Musia sa pritom spoľahnúť na nimi zriadené úrady, ktoré majú zabezpečiť správnosť a kvalitu celého územnoplánovacieho procesu a predkladať na schvaľovanie kvalitne pripravený materiál. Doba pôsobenia územných plánov zväčša viacnásobne presahuje štvorročné cykly meniacich sa zastupiteľských zborov. Prenášanie skupinovej (solidárnej) zodpovednosti z jedného zboru na druhý bez postihovania za prípadné (majetkové, morálne, užívateľské) škody z pochybení nemotivujú k zodpovednejšiemu konaniu. Kto teda znáša zodpovednosť za platný územný plán, v ktorom sa zistia pochybenia? Obstarávateľ, či spracovateľ, keď žiadny z nich neschvaľoval? Úradník, keď nezbadal pochybenie pri prerokovávaní? Ten, kto schvaľoval? Mýliť sa ľudské. **Pochybenia sa z územnoplánovacích činností tiež nedajú vylúčiť**. Vymedzenie zodpovednosti nemá slúžiť ako strašiak.

Zákon má adresne vymedziť zodpovednosť aktérov a na nich viazané záruky za spôsobené škody. Zárukami sa rozumejú poisťné zmluvy, ktoré podľa predpísaných lehôt garantujú kompenzáciu škody. Poisťovacie spoločnosti potrebujú pri uzatváraní zmlúv poznať rozsah zodpovednosti svojich klientov. A aktéri územnoplánovacích procesov majú mať pri svojich výkonoch istotu, že nebudú existenčne ohrození.

Stavba - základná jednotka stavebného poriadku.

V platnom stavebnom zákone je pojem „stavba“ a „členenie stavieb“ prevzaté z medzinárodnej štatistickej klasifikácie stavieb UNESCO vypracovanej na základe Európskeho štandardu klasifikácie stavieb, ktorú rešpektujú aj právne predpisy Európskej únie a technické normy. Stavby sa podľa stavebnotechnického vyhotovenia a účelu členia na pozemné stavby a inžinierske stavby. Ich ďalšie podskupiny sú vymenované v §43a-c stavebného zákona. Z hľadiska súčasných potrieb v nich zatiaľ nenachádzame stavby súvisiace s krajinou, najmä s jej adaptáciami, revitalizáciami, rekonštrukciami, rekultiváciami, aj keď svojou charakteristikou spĺňajú obsah definície stavby. Sú porovnateľné s inými stavbami, zaradenými do skupiny inžinierskych stavieb a významne sa podieľajú na formovaní a užitkovej hodnote územia. Navrhujeme, aby pod názvom „**krajinné stavby**“ (prípadne s pomenovaním ich jednotlivých typov) boli zaradené do skupiny inžinierske stavby. V Európskej únii sa v súčasnosti pripravuje aktualizácia klasifikácie stavieb. Je preto možné, že počas prípravy nového stavebného zákona bude už zverejnená a v novom členení sa takéto stavby objavia. **Aktualizovaný Európsky štandard klasifikácie stavieb** prebratý do našej právnej normy bude potrebné dôsledne aplikovať nielen v stavebnom poriadku, ale identicky ho vyžadovať aj v územnom plánovaní.

Kategorizácia stavieb

ako základ pre rozlíšenie kvalifikácie potrebnej pre vypracovanie projektov stavieb a pre rozlíšenie jednotlivých druhov konaní.

Popri akceptovaní členenia stavieb podľa Európskeho štandardu navrhujeme zdefinovať aj také členenie stavieb, ktoré umožní rozlíšiť kvalifikačné predpoklady pre vypracovanie projektov rôznych druhov stavieb a tiež umožní rozlíšiť jednotlivé druhy konaní, alebo ich celkom vylúčiť. Toto členenie sme nazvali kategorizácia stavieb. Základným princípom predkladanej kategorizácie stavieb je **zjednodušenie a väčšia prehľadnosť** pri rozlišovaní jednotlivých druhov stavieb. Následkom redukcie druhov stavieb sa môže **zredukovať počet nadväzujúcich a vzájomne sa podmieňujúcich konaní** a to najmä osobitné konanie územné a osobitné konanie stavebné. Často ide o opakujúci sa, temer identický proces.

Pri stanovení novej kategorizácie je najdôležitejšie **rozlíšiť, čo je vo verejnom záujme** a čo v ňom už byť nemusí. Ide predovšetkým o **princíp zachovania a tvorby kvalitného verejného prostredia**. Tie stavby, ktoré sa najvýraznejšou mierou podieľajú na formovaní prostredia pre všetkých musia spĺňať iné **kritériá náročnosti** ako tie, ktoré nie sú z tohto hľadiska podstatné. Kritérium náročnosti a dôležitosti stavby z pohľadu verejného záujmu sa musí premietnuť i do vymedzenia zodpovednosti jednotlivých účastníkov výstavby. V etape pred realizáciou každej stavby je to predovšetkým fáza projektu a zosúladenie všetkých relevantných záujmov v území vrátane vyriešenia rozporov v rámci stavebno-povoľovacieho procesu. To znamená, že musí byť zavedené **jasné prepojenie medzi kategóriami stavieb, typom stavebno-právnych konaní legalizujúcich stavbu, rozsahom a obsahom projektovej dokumentácie a podmienkami kladenými na jej spracovateľa.**

Návrh nového vymedzenia kategórií stavieb sa výraznejšie oproti dnešnému stavu opiera o základnú dokumentáciu rozvoja územia – územné plány.

Rozlišovacie hľadiská pri novej kategorizácii sú:

- identifikácia funkcie – vzťah stavby k hlavnej funkcii určenej pre stavebný pozemok v ÚPD
- priestorové vymedzenie – veľkosť stavby
- náročnosť z hľadiska funkčno-prevádzkového, konštrukčného alebo technickej charakteristiky
- priestorová poloha v rámci katastrálneho, resp. zastavaného územia obce

Návrh tým sleduje aj zvýšenie využívania územnoplánovacej dokumentácie, najmä na zonálnej úrovni, keď časť rozhodovania o podmienkach pre stavby sa bude realizovať z výstupov územného plánovania a to aj na úrovni obcí, regiónov a štátu.

Základné členenie stavieb

Drobné stavby

Typ konania/povolenia: nevyžaduje sa ohlásenie ani stavebné povolenie

Projektová dokumentácia: nevyžaduje sa

Stavby jednoduché a malého rozsahu

Typ konania/povolenia: vyžaduje sa ohlásenie

Projektová dokumentácia: zjednodušená, vypracovaná kvalifikovanou osobou, autorizácia projektanta sa nevyžaduje

Stavby všeobecné

Typ konania/povolenia: vyžaduje sa stavebné povolenie na základe predchádzajúceho územného súhlasu

Projektová dokumentácia: kompletná, vypracúva ju autorizovaný projektant

Ide najmä o stavby pre bývanie, vybavenosť vrátane rekreačnej a športovej, výrobu a tiež stavby pre dopravu a energetiku v rozsahu pozemných stavieb, ktoré nie sú stavbami drobnými, jednoduchými a malého rozsahu alebo špeciálnymi a líniovými stavbami a ktoré

a) z hľadiska funkčného predstavujú hlavné, prevládajúce alebo prípustné funkčné využitie na pozemku (v areáli budovy, súbore budov) podľa územného plánu obce alebo zóny
b) z hľadiska priestorového vymedzenia je to každá stavba, ktorá spĺňa najmenej jednu z uvedených podmienok :

- zastavaná plocha presahuje 50 m²;

- má dve a viac nadzemných podlaží, alebo jej výškový rozmer presahuje obvyklú úroveň 2NP, t.j. 7,0 m od úrovne najnižšej časti okolitého terénu v kontakte so stavbou;

- ide o stavebnú úpravu existujúcej stavby nad rámec ohlásenia (v zmysle 2.1.c)

Špeciálne a líniové stavby

Typ konania/povolenia: - vyžaduje sa stavebné povolenie na základe predchádzajúceho územného rozhodnutia

Projektová dokumentácia: kompletná, vypracúva ju autorizovaný projektant

Ide o stavby špeciálneho určenia z hľadiska celoštátnych záujmov a stavby veľkého rozsahu, resp. stavby s vysokým počtom účastníkov v povoľovacom konaní:

Doplňujúce členenie stavieb podľa polohy

Uplatnenie kritéria významnosti polohy stavby (stavebného pozemku) vyplývajúcej z územného plánu (obce alebo zóny) je kľúčové vo vzťahu k zachovaniu kvality prostredia a jeho ďalšieho rozvoja všeobecne konsenzuálnym spôsobom. Pôjde predovšetkým o stavby v styku s verejným priestranstvom v centrálnych priestoroch obcí a miest, pamiatkovo chránenými alebo inak významnými objektmi a štruktúrami, prírodnými danosťami a pod.

Stavby v polohovo významných lokalitách

Budú si vyžadovať zvýšenú náročnosť pri povoľovaní a ohlasovaní stavieb voči tej kategórii, do ktorej podľa základného členenia patria. Zvýšenie náročnosti sa prejaví v type projektovej dokumentácie, v rozsahu dokladov ku konaniu a v type konania.

Polohovo významné lokality sa určia:

- v príslušnej ÚPD, kde sa budú môcť lokality vyznačiť nielen pre pozemky s tzv. všeobecnými stavbami, ale aj pre pozemky na umiestnenie stavieb jednoduchých i a malého rozsahu, ktorými sú zväčša verejne užívané priestranstvá v správe obcí; tým by sa dala dosahovať ochrana takého verejného záujmu, ktorý doposiaľ nie je chránený inak, iba navzájom neprepojenou adíciou ochrany osobitných záujmov, ale ktorý by vyjadril aj doposiaľ žiadnym osobitným predpisom nevymedzený záujem miestne príslušného obyvateľstva na harmonické, estetické, psychicky

nestresujúce obývatel'né prostredie, do ktorého sa v súčasnosti masívne, bez väčších obmedzení a nekoordinovane osadzujú rôzne tzv. drobné stavby, najmä stánky, prístrešky, bilbordy, sochy, pamätníky a iné.

v príslušnej ÚPD alebo všeobecne záväzným nariadením obce (VZN), ako vybrané lokality (pozemky a areály, ktoré sú určené na umiestnenie stavieb), ktoré si svojím významom, zložitou zastavovacích podmienok a urbanistických väzieb na okolie, alebo náročnosťou vo vzťahu k splneniu iných podmienok (kultúrno-historických, dopravných, ekologických a pod.) vyžadujú osobitne zodpovedný prístup pri rozhodovaní o optimálnom využití územia a povoľovaní stavieb; pre takéto lokality by sa mala ustanoviť podmienku vypracovať a verejne prerokovať (spôsobom zákone predpísanom pre takéto prípady) ešte pred akýmkoľvek typom prvého konania urbanistickú, resp. urbanisticko-architektonickú štúdiu (taká a ani architektonická v zákone ustanovená v zákone nie je, tak nie je dôvod ju objednať), pričom forma súťaže by mala byť tou fakultatívne obcou akceptovanou cestou.

Stavby v polohovo menej významných lokalitách

Budú si vyžadovať nižšiu náročnosť pri povoľovaní a ohlasovaní, voči tej kategórii, do ktorej podľa základného členenia patria. Princíp tzv. „polohovej hodnoty“, tu bude môcť byť uplatnený obrátene, teda zníženie náročnosti sa prejaví v type projektovej dokumentácie, v rozsahu dokladov ku konaniu a v type konania, ak bude potrebné.

Za takéto lokality sa môžu považovať mieta, kde nehrozí poškodenie verejného záujmu alebo iných práv – napr. v existujúcich prevádzkových areáloch, okrajových častiach zastavaného územia, tzv. „sivých“ zónach a pod. Ide predovšetkým o rôzne dočasné alebo trvalé montované objekty z certifikovaných typových konštrukčných systémov, u ktorých by bola možné ich jednoduchšie povolenia formou ohlásenia, k čomu možno vyžadovať i jednoduchšiu dokumentáciu. Priestorové vymedzenie takýchto stavieb v lokalitách s nižšou polohovou hodnotou navrhujeme limitovať do 300 m² zastavanej plochy a do celkovej výšky 7 m od styku najnižšej časti terénu so stavbou .

Účastníci stavebného procesu.

Za rozhranie územnoplánovacieho procesu a stavebného procesu treba považovať stav, keď je pre územie, alebo jeho časť nariadením vyhlásená záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie. V takomto stave sa stáva pre stavebné úrady (štátna správa), pre obce (samospráva) a pre záujemcov o výstavbu (právnické a fyzické osoby) záväzným podkladom pre začatie individuálnych aktivít s cieľom zrealizovať konkrétny stavebný zámer zhotovením stavby a jej odovzdaním do užívania. Zájemcovia o výstavbu začnú vynakladať na zamýšľanú stavbu prostriedky. Uzatvorí zmluvné vzťahy s neobíditeľnými účastníkmi nasledujúceho stavebného procesu. Úlohou zákona má byť regulácia stavebného procesu zadenovaním účastníkov stavebného procesu, ustanovením ich povinností tak, aby sa vymedzila miera ich zodpovednosti a aby sa vymedzili záruky za škody, spôsobené ich konaním.

Všetky fyzické alebo právnické osoby, ktoré zasahujú do stavebného procesu sú účastníci výstavby:

- a/ investor (developer) (stavebník) - a vymedzia sa jeho povinnosti
- b/ projektant - jeho pôsobnosť (kvalifikačné požiadavky) a povinnosti sa vymedzia podľa druhu stavby, na ktorú sa ním vytvorený projekt vzťahuje
- c/ generálny projektant – vymedzia sa jeho kvalifikačné požiadavky a povinnosti voči projektovej dokumentácii a voči ostatným účastníkom stavebného procesu
- d/ zhotoviteľ stavby - vymedzia sa jeho kvalifikačné predpoklady a povinnosti voči overenej projektovej dokumentácii a voči ostatným účastníkom stavebného procesu
- e/ generálny zhotoviteľ stavby – vymedzenie kvalifikácie a povinností (primerane ako predchádzajúci účastníci)
- f/ stavbyvedúci (kvalifikácia a povinnosti)
- g/ stavebný dozor investora(kvalifikácia a povinnosti)

h/ stavebný dohľad štátu (zamestnancami stavebných úradov)
ch/ majiteľ, resp. užívateľ stavby

Druhy projektovej dokumentácie

V nadväznosti na novú kategorizáciu stavieb bude treba okrem ustanovenia zjednodušených a riadnych druhov konaní ustanoviť aj nové druhy projektovej dokumentácie k nim sa viažucich. Uvádzame len návrh názvov jednotlivých druhov projektovej dokumentácie, ktorých obsah má byť zjavne diferencovný a mal by byť definovaný vyhláškou.

Pre prípravu, navrhovanie, projektovanie, zhotovovanie, odstraňovanie a užívanie stavieb sa vyhotovuje:

- a/ architektonická štúdia (pre overenie užitočných vlastností, estetickej úrovne vonkajšieho vzhľadu a nákladov stavby a pre zaujatie stanoviska od vybraných subjektov),
- b/ dokumentácia územného zámeru (pre umiestnenie stavby),
- c/ projekt na stavebné konanie (s rozlíšením pre stavebné povolenie, stavebný súhlas, ohlásenie, stavebné povolenie v sprísnenom režime),
- d/ zjednodušená projektová dokumentácia stavby,
- e/ projekt na uskutočnenie stavby (tzv. realizačný projekt),
- f/ dokumentácia zmeny stavby pred dokončením,
- g/ dokumentácia búracích prác,
- h/ dokumentácia skutočného vyhotovenia stavby.

Bratislava, marec 2011

Abstrakt pripomienok spracovala:

Ing.arch. Marta Kropiláková, členka predstavenstva SKA