



**UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**



Šafárikovo nám. 6, P. O. BOX 313, 810 00 Bratislava I

PRÁVNE STANOVISKO

vo veci právnej povahy územného plánu, jeho doplnku či aktualizácie, ich právnej nárokovateľnosti a možnosti obstarávateľa podmieniť aktualizáciu územného plánu plnením v prospech obstarávateľa vo verejnom záujme

Dátum: 23.11.2020

Zadávatel': Hlavné mesto SR Bratislava
Primaciálne námestie 2
814 99 Bratislava

Spracovateľ': Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. č. 6
P.O.BOX 313
810 00 Bratislava

Východiskové informácie

Hlavné mesto SR Bratislava (ďalej aj len „mesto“) podľa informácií, ktoré nám ako spracovateľovi poskytlo, v záujme riešenia bytovej politiky a zvýšenia počtu nájomných bytov, zamýšľa nadviazať spoluprácu s developermi v nasledovnej podobe:

- a) developer plánuje výstavbu bytového domu na území, na ktorom je v zmysle územného plánu povinný 30 % výmery vyhradiť pre občiansku vybavenosť a 70 % výmery na byty (tento pomer sa môže líšiť v závislosti od územného plánu pre danú lokalitu),
- b) v zásade platí, že cena za m² občianskej vybavenosti je podstatne nižšia v porovnaní s cenou za m² bytu,
- c) mesto developerovi umožní zmenou územného plánu vyhradiť väčší pomer výmery na byty,
- d) developer prevedie na mesto vlastníctvo k niekoľkým takto vzniknutým bytom.

Mesto vychádza z premisy, že územné plánovanie na úrovni obce, hoci je výhradnou právomocou obce, je aj aktom politickým a teda nenárokovateľným. Mesto si je vedomé Stavebným zákonom ustanovenej povinnosti obce preverovať, či je územný plán aktuálny a či ho netreba aktualizovať, resp. či netreba obstaráť nový územný plán. Samotné schválenie nového územného plánu alebo zmien a doplnkov územného plánu mestským zastupiteľstvom mesto vníma ako akt politický a teda nenárokovateľný. Mesto má za to, že každý územný plán resp. zmeny a doplnky územného plánu predstavujú potenciálne zvýšenie či zníženie hodnoty pozemkov ich vlastníkom a preto je to predmetom okrem odborných argumentov aj politickej debaty, ktorá sa má uskutočňovať práve na úrovni zastupiteľstva. Developer, ktorý kúpi pozemok – brownfield s cieľom stavať tam byty, nemá „automatický“ nárok na to, že sa mu vôbec zmení územný plán resp., že sa zmení podľa jeho zámerov.

Vchádzajúc z premisy, že zmeny a doplnky územného plánu nie sú nárokovateľné, má mesto za to, že obec, resp. zastupiteľstvo, môže tieto zmeny takpovediac „zobchodovať“ vo verejnom záujme. Napríklad obec schváli zmeny územného plánu pre daného developera, ktorý chce realizovať projekt výstavby bytov na brownfielde, ale len za podmienky, že aj developer upraví svoje plány, napríklad zvýši percento občianskej vybavenosti, prípadne vybuduje byty pre mesto či sociálne slabšie skupiny populácie.

V súvislosti s týmto zámerom Bratislava našej fakulte položila viacero otázok, ktoré možno zosumarizovať takto:

- je schválenie územného plánu, jeho doplnku či aktualizácie politickým alebo právne nárokovateľným aktom?
- má vlastník pozemku právny nárok na to, aby obec obstarala územný plán, alebo zmenu a doplnok územného plánu, ktorým umožní realizovať jeho zámer využitia pozemku?
- napĺňa predmetné konanie Hlavného mesta SR Bratislava niektorú skutkovú podstatu trestného činu?
- hrozí vznik trestnej zodpovednosti pracovníkov / vedenia Hlavného mesta SR Bratislava v prípade uskutočnenia politiky nájomného bývania na základe súčasného návrhu zmluvy o spolupráci (ktorú mesto fakulte dalo k dispozícii)?
- mesto by prípadne uvítalo aj súvisiace postrehy.

Relevantné ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov

- Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov: čl. 1, čl. 2, čl. 13, čl. 20, čl. 68
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (Stavebný zákon)

- v znení neskorších predpisov: § 1 a 2, § 8, § 11, § 17 ods. 2, § 19, § 26, § 30
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov: § 4 ods. 3 písm. j), § 4 ods. 4, § 6 až § 6b, § 10 a 11
 - Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o životnom prostredí“): § 6
 - Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“ alebo „TZ“): § 189, § 326, § 329

Posúdenie právnej povahy obstarávania územno-plánovacej dokumentácie

S vlastníctvom, držbou a užívaním pozemkov sú spojené spoločenské konflikty. Povrch Zeme, jeho súčasti a ich ohraničenie, a priestor nad a pod zemským povrchom, predstavujú základné zdroje a zároveň limity pre uspokojovanie potrieb ľudí a ich spoločenstiev. O tom, kto bude mať kontrolu nad akým územím či pozemkom a na uspokojenie akých potrieb a s akou intenzitou zásahov do disponibilných zdrojov ich využije, sú otázky vždy spojené s potenciálnymi či skutočnými konfliktmi. Jednotlivé časti zemského povrchu, resp., pozemky, nemôžu byť užívané bez vplyvu na okolitý priestor a bez vplyvu na spoločnosť ako takú a jej časti. Užívanie (ale aj neužívanie) nehnuteľností spôsobuje externality v podstatne väčšej miere, ako užívanie hnutel'ných vecí. Užívanie pozemkov preto nemôže byť vnímané izolovane od širších spoločenských záujmov. V záujme zachovania kohézie spoločnosti existuje výrazne vyššia miera verejného záujmu na určitej forme regulácie toho, kto a ako ovláda a užíva nehnuteľnosti.

Východiskovým súkromnoprávnym inštitútom zameraným na riešenie konfliktov o zemský povrch a priestor nad a pod ním, o pôdu a iné zdroje, je vlastnícke právo. K tomu pristupujú ďalšie inštitúty súkromného práva, ako je občianskoprávna úprava susedských vzťahov, vecných bremien či záväzkovoprávných vzťahov.

Pre fungovanie spoločnosti je nevyhnutné, aby sa konflikty ohľadom užívania priestoru neriešili výlučne súkromnoprávnymi inštitútmi, ktoré neumožňujú riešiť v dostatočnej miere ani negatívne dopady autonómne determinovaného („slobodného“, „neregulovaného“) spôsobu užívania zemského povrchu, ani neumožňujú pozitívne programovanie smerom k verejnému záujmu, ani neumožňujú potrebnú koordináciu potrebnú na prekonanie atomizovanej kontroly častí zemského povrchu v záujme dosiahnutia nielen širších spoločenských cieľov, ale aj cieľov jednotlivcov či menších zoskupení osôb.

Podstatou verejného práva je, že vo verejnom záujme ukladá fyzickým osobám a právnickým osobám povinnosti nad rámec ich súkromnoprávných povinností a záväzkov. Ide o povinnosti konať alebo zdržať sa konania spôsobom, ktorý často nezodpovedá prirodzeným ľudským pohnútkam (napríklad ekonomicky či fyziologicky determinovaným). Zároveň však ide o konanie či nekonanie, ktoré zákonodarca (či iný právotvorca) uznal za potrebné na to, aby neutrpel ujmu širší spoločenský záujem, či v konečnom dôsledku ani záujmy jednotlivcov.

Územné plánovanie rieši konflikty v priestore napätia medzi obmedzenými disponibilnými zdrojmi (viazanými na územie) a potenciálne neobmedzenými ľudskými potrebami. Tieto konflikty ohľadom využívania územia na uspokojovanie ľudských potrieb by malo riešiť v prospech verejného záujmu. Aj verejný záujem však môže mať rôzne, navzájom kolidujúce aspekty. Otázka, aké využívanie je v konkrétnej situácii vo verejnom záujme, a ktorý z kolidujúcich záujmov sa má uprednostniť, je neraz problematická. Preto územnoplánovacia činnosť má vždy aj rozmer politického rozhodovania, v rámci ktorého sa rozhoduje, či v konkrétnej časti územia budú disponibilné zdroje využívané na uspokojenie toho či onoho súkromného alebo verejného záujmu. Územnoplánovacia činnosť však nemôže byť vnímaná len ako síce právom upravený, no pritom čisto politický rozhodovací proces. Stavebný zákon totiž výslovne vyžaduje, aby sa územnoplánovacia činnosť vykonávala podľa najnovších

poznatkov spoločenských, prírodných a technických vied a poznatkov o stave životného prostredia, a to postupom a spôsobom podľa tohto zákona.

Územnoplánovacia činnosť má preto tieto rozmery:

- je právom upraveným rozhodovacím procesom s právne relevantným výstupom normatívneho charakteru (v prípade obstarávania územnoplánovacej dokumentácie),
- zahŕňa odborné rozhodovanie¹,
- má charakter politického rozhodovania o využití územia na uspokojovanie tých či oných individuálnych, skupinových či celospoločenských potrieb a záujmov.

Územnoplánovacia činnosť nemá charakter rozhodovania v konkrétnych veciach, nejde o aplikačný proces zavŕšený vydaním rozhodnutia – individuálneho správneho aktu². V prípade obstarávania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie možno hovoriť o normotvornom rozhodovacom procese. Záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie všetkých stupňov sa schvaľujú a publikujú ako normatívne správne akty.³

To je podstatné aj pre posúdenie toho, aký vplyv majú územné plány na právne postavenie vlastníkov pozemkov a stavieb v rámci riešeného územia. Tento vplyv je obdobný, aj keď nie úplne rovnaký, ako v prípade normatívnych aktov. Obdobnosť spočíva v tom, že obsah práv a povinností vlastníka pozemku k pozemku sa samotnou platnosťou územného plánu reálne nemení. Mení sa len v rovine potenciálnej. Reálny priamy vplyv na právne postavenie vlastníka pozemku sa materializuje až v rovine aplikačných procesov a individuálnych správnych aktov vydávaných podľa Stavebného zákona.

Zároveň však treba povedať, že vplyv územných plánov na právne postavenie vlastníkov nehnuteľností je adresnejší a konkrétnejší, než v prípade bežných normatívnych právnych aktov. Osobitne to platí v prípade územných plánov zón, s ohľadom na mieru ich podrobnosti.

Právna úprava územného plánovania a stavebného poriadku predstavuje určitú formu obmedzenia práv vlastníka, ide však o obmedzenie v rovine objektívneho práva. To znamená, ak sa možnosť určitej výstavby na určitých plochách podmieni splnením určitých právnych povinností, ide o stanovenie abstraktných, normatívnych podmienok, o povinnosti, ktoré sa realizujú až v prípade, ak dôjde k podaniu žiadosti o územné rozhodnutie.

S tým v zásade korešponduje aj právny názor prezentovaný v uznesení Ústavného súdu SR III. ÚS 176/03-6.⁴ ÚS SR v tomto uznesení odmietol možnosť vyslovenia záveru, že obecným zastupiteľstvom schválený územný plán obce, zahŕňajúci aj využitie pozemku vo vlastníctve navrhovateľa, by mal byť ústavným súdom považovaný za nútené obmedzenie vlastníckeho práva navrhovateľa alebo dokonca za vyvlastnenie vlastníckeho práva. Doslova pritom uviedol: „...uznesenie orgánu územnej samosprávy (obecného zastupiteľstva), ktorým bol schválený územný plán obce, nemožno považovať za rozhodnutie takého druhu a takých účinkov, ktoré by mohli mať za následok porušenie označených základných práv alebo slobôd navrhovateľa. Právo navrhovateľa podľa čl. 20 ods. 1 ústavy opísaným konaním nemožno

¹ § 2 ods. 4 SZ.

² Pozri § 2 ods. 6 SZ.

³ Pozri § 27 ods. 3 SZ.

⁴ V tomto konaní pred ÚS SR bolo predmetom konania sťažovateľom tvrdené porušenie jeho práva vlastníť majetok garantovaného v čl. 20 ústavy a práva pokojne užívať svoj majetok garantovaného v čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru, ktorého sa mala dopustiť obec Chminianska Nová Ves (ďalej len „obec“) prostredníctvom svojho obecného zastupiteľstva tým, že uznesením č. 42/1996 z 21. augusta 1996 schválila územný plán obce obsahujúci časť, v ktorej sú navrhnuté stavby verejnoprospešného charakteru na pozemku vo vlastníctve navrhovateľa. Tento stav, keď na pozemku vo vlastníctve navrhovateľa mieni obec v neurčitej budúcnosti stavať verejnoprospešné stavby podľa územného plánu schváleného vyššie uvedeným uznesením majúcim záväznú právnu silu, bol podľa názoru navrhovateľa zasahovaním do jeho chránených vlastníckych práv tým, že protiprávne mu znemožňuje tento pozemok užívať a nakladať s ním, brať z neho úžitky.

porušiť. Schválený územný plán nie je rozhodnutím spôsobujúcim zmenu vlastníctva alebo akýmkoľvek spôsobom dotýkajúcim sa vlastníctva navrhovateľa. Až prípadným budúcim územným rozhodnutím (niektorým z nich) stavebného úradu a jemu predchádzajúcim rozhodnutím o vyvlastnení pozemku navrhovateľa by bolo možné porušiť aj ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy“.

Aj Najvyšší správny súd ČR konštatoval, že zásah územnoplánovacej činnosti do vlastníckeho práva tých, ktorých nehnuteľnosti tomuto nástroju právnej regulácie podliehajú, je významný, ale nepriamy.⁵

Samotnou podstatou územnoplánovacej činnosti je programovanie a limitovanie možného využitia územia. Regulatívy územného usporiadania a funkčného využívania územia predstavujú reguláciu na jednej strane právnej možnosti a na strane druhej obmedzenie určitých foriem využívania územia. Synalagmatické previazanie práv a povinností a ich podmienenosť je pre územné plánovanie, ale aj pre stavebný poriadok⁶, typické a nemožno ich vnímať ako bezprávny nátlak alebo bezprávne vynuucovanie plnení.

Podľa nášho názoru orgán územného plánovania je oprávnený podmieniť zapracovanie určitých regulatívov výstavby do územnoplánovacej dokumentácie aj tým, že sa uskutočnia investičné aktivity vo verejnom záujme. Nepovažujeme za neobvyklé, a nie je ani protiústavné, protizákonné, ak sa investorovi uložia povinnosti realizovať vo verejnom záujme vyvolané investície. Je to postup zlučiteľný aj s čl. 13 i s čl. 68 Ústavy SR, pokiaľ ide o ústavné požiadavky na ukladanie povinností všeobecne záväznými nariadeniami obcí a obmedzovanie základných práv a slobôd. Podmienkou pre konštatovanie tohto záveru však je, aby išlo o obmedzenia spĺňajúce požiadavky proporcionality a nediskriminácie.

S podstatou územnoplánovacej činnosti a regulatívov územného plánovania nie je nezlučiteľné, ak verejné subjektívne práva vlastníkov pozemkov a stavieb sú podmienené. V tomto prípade podľa nášho právneho názoru nejde o bezprávne vynuucovanie plnenia zo strany vlastníka, či potenciálneho investora, keďže orgán územného plánovania nemá právnu povinnosť obstaráť aktualizáciu územného plánu podľa želaní a predstáv vlastníka pozemku, bez ohľadu na verejné či iné širšie spoločenské záujmy. Práve naopak, je povinnosťou orgánu územného plánovania v územnoplánovacej činnosti chrániť verejný záujem.

Z § 1 ods. 1 Stavebného zákona vyplýva, že územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.

Komplexné riešenie priestorového usporiadania a funkčného využívania území obcí musí zahŕňať aj otázky bytovej politiky, inak by nebolo komplexné a nevytváralo predpoklad na stabilitu usporiadania. Takisto referencia na princípy trvalo udržateľného rozvoja implikuje aj sociálne aspekty územnoplánovacej činnosti. Podľa § 6 zákona o životnom prostredí „trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti je taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov“. Zabezpečenie „strechy nad hlavou“ patrí medzi najelementárnejšie ľudské životné potreby. Územnoplánovacia činnosť preto musí riešiť aj tieto otázky, a to takým spôsobom, aby bolo bývanie čo najdostupnejšie pre čo najširší okruh osôb.

Pripomíname, že požiadavky na stabilitu usporiadania vyplývajúceho

⁵ Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 1 Ao1/2009.

⁶ Napríklad záväzné podmienky pre umiestnenie či pre uskutočnenie stavby predstavujú rozsiahly balík právnych povinností, ktorý sa ukladá navrhovateľovi v územnom konaní či stavebníkovi v stavebnom konaní popri priznaní oprávnenia na umiestnenie stavby, či na uskutočnenie stavby.

z územnoplánovacej regulácie vyplývajú aj z nadväzujúceho ustanovenia § 1 ods. 2 Stavebného zákona, podľa ktorého územné plánovanie vytvára predpoklady pre **trvalý súlad** všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a **zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja**, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.

Opäť možno konštatovať, že bez uspokojivého a sociálne a ekonomicky únosného riešenia otázky bývania nemôžeme hovoriť o trvalom súlade všetkých činností v území, ani o trvalo udržateľnom rozvoji.

To, že z regulatívov územného plánovania vyplýva podmienenosť umiestnenia určitej výstavby na určitom území splnením nejakej právnej povinnosti, neznamená, že túto povinnosť musí vlastník pozemku splniť bez ďalšieho. Vlastník pozemku môže pozemok naďalej užívať spôsobom, akým ho užíval v čase aktualizácie územnoplánovacej dokumentácie, keďže táto aktualizácia nemá retroaktívne účinky. Iba v prípade, že by chcel využívať pozemky v súlade s aktualizovaným územným plánom, musí splniť tam určené podmieňujúce povinnosti. **Nejde teda o to, že by obec nútila vlastníka bytov nejaké byty previesť na obec, a to už vôbec nie bez ďalšieho. Ide o povinnosť, ktorú vlastník pozemku bude mať v rovine quid pro quo – teda za nadobudnutie určitého práva, ktoré by inak nenadobudol a ktorého priznanie je vecou diskrečionálneho politického rozhodnutia obce. Pokiaľ sa vlastník pozemku uspokojí s tým, že právo nenadobudne, nebude ho ani zat'azovať podmieňujúca povinnosť. To, či bude uskutočňovať výstavbu za podmienok určených v územnoplánovacej dokumentácii, bude slobodným rozhodnutím vlastníka pozemku. Bude slobodným rozhodnutím vlastníka pozemku, či za daných podmienok požiada o územné rozhodnutie a o stavebné povolenie a zrealizuje výstavbu.**

Uvedená povinnosť má podmienený charakter a na to, aby vznikla, musí byť dané dobrovoľné rozhodnutie vlastníka pozemku stať sa stavebníkom, a zároveň je táto povinnosť vo vzťahu recipacity k právu, ktoré zároveň tento subjekt nadobudne.

Z informácií poskytnutých mestom navyše vyplýva, že táto synalagmatická previazanosť nie je len v rovine možnosti vytvorenia možnosti stavať na určitých plochách byty, ale vo forme zvýhodnenej možnosti stavať byty (teda väčšie percentuálne pomery pre byty v porovnaní napríklad s občianskou vybavenosťou). Developer teda získa vďaka tomuto „quid pro quo“ riešeniu zvýhodnenie, ktoré by malo kompenzovať povinnosť, ktorú má (bude mať) voči mestu. Treba však zdôrazniť, že táto kompenzácia musí byť obojstranne primeraná.

V rámci územnoplánovacej činnosti sa na rozdiel od aplikačných procesov podľa Stavebného zákona (územné konanie, stavebné konanie) vytvárajú normy správania sa. Orgán územného plánovania pritom nielen musí postupovať v súlade s verejným záujmom, čo je imperatívom aj v rámci aplikačných procesoch, ale aj – a najmä – verejný záujem musí priamo nachádzať, formulovať, čo je rozhodovanie s politickým rozmerom.

Nie je náhodou, že schvaľovanie jednotlivých stupňov územnoplánovacej dokumentácie zákon zveruje orgánom verejnej politickej moci s vysokou mierou demokratickej legitimacy – vláde SR a zastupiteľstvám samosprávnych krajov a obcí. Jedným z dôvodov je aj to, že ide o politické rozhodovanie, ktoré je vyjadrením demokratickej vôle určitého spoločenstva osôb – či už na celoštátnej úrovni, alebo na úrovni obce či samosprávneho kraja. Je to rozhodnutie o tom, ako sa má určité územie využívať na prospech tohto spoločenstva (alebo prinajmenšom tak, aby toto spoločenstvo neutrpelo ujmu), a to nielen v súlade s predstavami a záujmami osôb, ktoré majú určité práva k určitým pozemkom v rovine súkromného práva, ale prípadne dokonca aj proti záujmom či predstavám týchto osôb.

V prípade samosprávnych krajov i obcí ide pri obstarávaní územno-plánovacej dokumentácie o samostatnú pôsobnosť. Samostatná pôsobnosť subjektov územnej samosprávy

predstavuje sféru, kde tieto subjekty disponujú väčšou mierou samostatnosti rozhodovania, pričom toto rozhodovanie je založené na vlastných politických rozhodnutiach ich vlastných orgánov verejnej moci politického charakteru (starosta resp. predseda a zastupiteľstvo). Tieto orgány – obdobne ako politicky kreované orgány štátu – samé nielen vykonávajú, ale aj formulujú politiky obce, resp., samosprávneho kraja. Ako uvádza M. Píry, tvorba územného plánu predstavuje najvýznamnejšiu kompetenciu obecnej samosprávy pri regulácii územia. Ide zároveň o jediný mocenský nástroj, ktorým je umožnené poslancom samosprávy zasiahnuť do vzhľadu obce a jej priestorového usporiadania.⁷

Regulatívy územného plánovania tak predstavujú zákonom regulované a normatívnymi prostriedkami ustanovované obmedzenia vlastníckeho práva, konkrétne jeho súčasti – užívacieho práva.

Verejný záujem je politikum. Naplniť tento abstraktný pojem konkrétnym obsahom je úloha predovšetkým orgánov verejno-politickej moci a následne – v medziach mocenských aktov orgánov verejno-politickej moci – aj úloha orgánov aplikácie práva. V konečnom dôsledku v praxi môže byť výstižné konštatovanie, že verejným záujmom je to, čo za verejný záujem označí normotvorca. V demokratickej spoločnosti by však malo byť samozrejmosťou, že orgány by pritom mali prihliadať na oprávnené záujmy občanov a na ich postoje.

Vlastníci pozemkov, na ktoré sa v územnom pláne navrhujú nejaké zastavovacie podmienky, prípadne iné regulatívy, nemajú v zmysle Stavebného zákona právo na určité konkrétne podmienky či regulatívy. Tieto osoby môžu uplatňovať v procese obstarávania územného plánu námietky a pripomienky, zákon však neupravuje povinnosť orgánu územného plánovania tieto ich pripomienky či námietky v merite premietnuť do obsahu územnoplánovacej dokumentácie.

Hoci to Stavebný zákon výslovne neustanovuje, vychádzajúc z ústavných princípov vzťahujúcich sa na obmedzovanie základných práv a slobôd máme za to, že ak orgán územného plánovania možnosť umiestnenia určitých stavieb na určitých pozemkoch podmieňuje splnením určitých povinností, je potrebné, aby dodržiaval princípy proporcionality, transparentnosti a nediskriminácie pri určovaní týchto podmienok a aby išlo o povinnosti, ktoré sú ukladané vo verejnom záujme, ktorý musí byť preukázateľne daný.

Možno sa stotožniť s názorom L. Staroňovej, podľa ktorého „oprávnenie obce obstaráť zmenu územného plánu obce ako originálnej pôsobnosti obce (§ 4 ods. 3 písm. j) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) nie je bezbrehé, nakoľko existujú zákonom stanovené podmienky a obmedzenia a vo všeobecnej rovine tiež obmedzenia plynúce zo samotného ústavného poriadku (požiadavka rovnakého zaobchádzania, predvídateľnosti právnej regulácie, minimalizácie zásahu do individuálnych práv fyzických a právnických osôb atď.). Výsledné funkčné a priestorové usporiadanie územia musí vždy predstavovať rozumný kompromis a vyváženosť medzi jednotlivými verejnými záujmami navzájom, ale i medzi verejnými záujmami na strane jednej a súkromnými záujmami na strane druhej. Riešenie zvolené územným plánom môže legitímne obmedziť výkon vlastníckeho práva vlastníkov dotknutých nehnuteľnosťami (popríklad tiež výkon ďalších práv s týmito nehnuteľnosťami spojených, napr. právo na slobodné podnikanie).“⁸

Máme však jednoznačne za to, že zabezpečenie dostupnosti bývania prostredníctvom verejného nájomného bývania je spoločenským cieľom, ktorý je predmetom verejného záujmu. Ide o štandard sociálneho systému v strednej Európe.

⁷ PÍRY, M.: Územný plán ako verejný záujem. In Paneurópske právnické listy. [online] [cit. 2020-08-13]. Dostupné na internete: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/piry-m/>

⁸ STAROŇOVÁ, L.: Zmena územného plánu obce bez súhlasu vlastníka pozemku a zásah do jeho práva na majetok. In Legate. Odborné články. [online], 2.7.2015 [cit. 2020-08-14]. Dostupné na internete: <https://www.legate.sk/zmena-uzemneho-planu-obce-bez-suhlasu-vlastnika-pozemku-a-zasah-do-jeho-prava-na-majetok/>

Rozdiel medzi územnoplánovacou činnosťou, konkrétnejšie obstarávaním územnoplánovacej dokumentácie, ktoré je vo svojej podstate normotvorbou, a aplikačnými procesmi podľa Stavebného zákona (napríklad územné konanie o umiestnenie stavby a stavebné povolenie), je podľa nášho názoru veľmi zásadný aj vo vzťahu pre posúdenie otázok trestnoprávneho charakteru, ktoré nám mesto položilo. Ak by totiž obec ako stavebný úrad konajúci v územnom konaní či v stavebnom konaní požadovala pre to, aby nejakým spôsobom postupovala alebo rozhodla v aplikačnom procese, majetkové plnenie v prospech obce, bez toho, aby pre takýto postup existoval zákonný základ, išlo by o protiprávny postup, keďže v aplikačných rozhodovacích procesoch – s výnimkou priestoru pre správne uváženie – má orgán aplikácie práva rozhodovať na základe a v medziach normatívnej úpravy.

V prípade územnoplánovacej činnosti však orgán územného plánovania vytvára normatívnu úpravu, a to v rozhodovacom procese, ktorý má aj politický rozmer. V tomto rozhodovacom procese normy nie sú aplikované, ale vytvárané. Považujeme za legitímne, ak nastavenie normatívneho rámca vyjadruje rovnováhu, či dokonca akýsi „barter“, medzi súkromnými ekonomickými záujmami, a verejným záujmom, ktorý obec ako subjekt územnej samosprávy spoluzodpovedný za sociálny rozvoj svojho územia, reprezentuje.

Neprihádza teda do úvahy aplikácia tzv. vydieračských trestných činov, ani trestný čin vydierania podľa § 189 TZ, ani trestný čin nátlaku podľa § 192 TZ (jeho objekt sa zameriava na osoby, ktoré sú v hmotnej núdzi alebo tiesni vyvolanej nepriaznivými osobnými pomermi, pričom ide o núdzu či tieseň tej najosobnejšej povahy vlastnej fyzickým osobám – na záujmy developera teda objekt tohto trestného činu nemožno vzťahovať) ani ďalšie trestné činy podľa I. dielu II. hlavy Osobitnej časti TZ. Pre mnohé z týchto trestných činov je charakteristický znak „hrozba inej ťažkej ujmy“, pričom touto hrozbou inej ťažkej ujmy musí páchatel chcieť iného donútiť, aby niečo konal, opomenul alebo trpel. „Za inú ťažkú ujmu sa považuje taká ujma, ktorá sa ako ťažká javí objektívne a napadnutý ju ako ťažkú pociťuje (porovnaj R 10/1979.“⁹ V tomto prípade však obec od developera nič nechce, naopak, developer chce niečo od obce, na čo nemá právny nárok. A keďže na konkrétne „riešenie“ regulatívov v rámci územnoplánovacej dokumentácie nemá developer právny nárok, závisí čisto od obce, prečo sa rozhodne developerovi vyjsť v ústrety, pričom ak k danému rozhodnutiu obce v prospech developera nedôjde, developerovi nehrozí žiadna iná ťažká ujma v zmysle ustanovení TZ. Ak by obec vyžadovala protiplnenie napríklad za stavebné povolenie, na ktoré v podstate právny nárok existuje, vtedy by aplikácia trestného činu vydierania podľa § 189 TZ bola značne pravdepodobná.

Neprihádza do úvahy ani aplikácia trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 TZ, ktorý v základnej skutkovej podstate obsahuje tri alternatívy konania. Prvá alternatíva spočíva v tom, že verejný činiteľ „vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu“, druhá alternatíva zas spočíva v tom, že verejný činiteľ „prekročí svoju právomoc.“ Aplikácia ani jednej z uvedených alternatív neprihádza v predmetnom prípade do úvahy, pretože obec stále koná v rámci svojej právomoci a v zákone nie je žiadne ustanovenie, ktoré by čo aj nepriamo nútilo obec zmeniť územný plán v súlade s predstavami a záujmami developera alebo by prikazovalo obci v prípade rozhodnutia v prospech developera toto rozhodnutie ničím nepodmieňovať. Tretia alternatíva konania spočíva v tom, že verejný činiteľ „nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu“. Keďže nie je povinnosťou obce meniť územný plán podľa želaní vlastníka pozemkov, ani táto alternatíva nemôže byť v danom prípade naplnená.

⁹ BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J.: Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. I. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011, s.370

Pokiaľ ide o korupčné trestné činy, vzhľadom k tomu, že územné plánovanie určite je vecou všeobecného záujmu, je potrebné zvážiť z trestného činu prijímania úplatku ustanovenie § 329 TZ, ktoré znie: „Kto v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok, potrestá sa odňatím slobody na tri roky až osem rokov.“ Za predpokladu, že by rozhodnutie v územnom plánovaní podmieňoval verejný činiteľ alebo iná osoba úplatkom pre seba alebo pre inú osobu (rodinného príslušníka či „bieleho koňa“ vrátane právnickej osoby), bez akýchkoľvek pochybností by išlo o trestný čin prijímania úplatku podľa § 329 TZ. Ak však verejný činiteľ alebo ďalšia osoba podmieni rozhodnutie v územnom plánovaní transparentným plnením vo verejnom záujme v prospech obce, za súčasnej ponuky na uzavretie zmluvy o predmetnej transakcii (stačí, ak v zmluve bude uvedené, že príde k určitému plneniu v prospech obce, ak bude zmenený istým spôsobom územný plán – záväzok zmeniť územný plán v zmluve nemusí a, vzhľadom k povahe rozhodovacieho procesu o zmene územného plánu, ani nemôže byť daný), nepôjde o obligatórny znak skutkovej podstaty trestného činu podľa § 329 TZ, o úplatok (podľa § 131 ods. 3 TZ úplatkom sa na účely tohto zákona rozumie vec alebo iné plnenie majetkovej či nemajetkovej povahy, na ktoré nie je právny nárok) a teda ani o trestný čin prijímania úplatku podľa § 329 TZ ani o iný korupčný trestný čin.

Osobitným problémom, ktorý považujeme za potrebné zmieniť, je otázka sprísnenia zastavovacích podmienok a náhrady ujmy takto spôsobenej vlastníčkovi pozemku.

Slovenský Stavebný zákon ani iný prameň práva v SR neupravuje náhradu majetkovej ujmy spôsobenej vlastníčkovi pozemku tým, že sa na jeho pozemok určia v územnom pláne regulatívy, ktoré výrazne **oproti** predchádzajúcemu územnému plánu obmedzujú jeho ekonomickú využiteľnosť. Pre porovnanie, v Českej republike je táto otázka výslovne upravená (§ 102 českého Stavebního zákona)¹⁰.

Absencia takejto zákonnej úpravy môže byť vnímaná ako problematická z hľadiska súladu s čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, keďže regulatívy územného plánovania predstavujú aspoň v niektorých prípadoch obmedzenie vlastníckeho práva. Ako sme však už uvádzali vyššie, ide však o obmedzenie nepriame. Napriek tomu však máme za to, že mesto by malo postupovať so zvýšenou opatrnosťou v prípadoch, ak by nové regulatívy funkčného využívania v územnom pláne mali znamenať „zhoršenie situácie“ pre vlastníka.

Z tohto hľadiska sa javí ako esenciálne pre „quid pro quo“ riešenie regulatívov v územnom pláne práve to, aby aj developer mal zo zmenených regulatívov ekonomický prospech. Neodporúčame teda, aby mesto využívalo tento nástroj na sprísnenie podmienok výstavby bytov v tom zmysle, že by na miestach, kde už teraz je možné uskutočňovať hromadnú bytovú výstavbu, schválilo len obmedzenie v podobe podmieňujúcej povinnosti na prevod určitého penza bytov v prospech mesta, pretože takýto postup by bol len sprísnením regulatívov v neprospech vlastníkov pozemkov. V takomto prípade by nebola vylúčená ani trestná zodpovednosť za vyššie uvedený trestný čin vydierania podľa § 189 TZ.

¹⁰ § 102 ods. 2 českého Stavebního zákona:

Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavení na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Tato náhrada náleží též vlastníčkovi pozemku nebo osobě, která byla před změnou nebo zrušením regulačního plánu anebo před změnou nebo zrušením územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 94 odst. 3 oprávněna vykonávat práva z nich vyplývající (dále jen „oprávněný“), pokud uvedenou změnou nebo zrušením bylo zrušeno určení k zastavení a vznikla mu prokazatelná majetková újma.

Záver

Celkovo máme za to, že pri riešení zvažovanom mestom by mal byť vzťah primeranosti a vyváženosti medzi obmedzením vlastníka pozemku vyplývajúcim z povinnosti previesť časť bytov v prospech mesta a výhodou, ktorú developer získa napríklad v podobe možnosti stavať väčší podiel bytov, a zároveň medzi prospechom mesta a na strane verejného záujmu, pričom je potrebné zohľadniť aj analyzovať aspekty ekonomického zvýhodnenia pre developera aj z hľadiska zlučiteľnosti s pravidlami pre štátnu pomoc (hoci by zrejme išlo o štátnu pomoc de minimis).

Stručné odpovede na zadané otázky sú nasledujúce:

- je schválenie územného plánu, jeho doplnku či aktualizácie politickým alebo právne nárokovateľným aktom? – aj keď je proces schválenia územného plánu regulovaný právom, nie je právne nárokovateľný a ide o politický akt,
- má vlastník pozemku právny nárok na to, aby obec obstarala územný plán, alebo zmenu a doplnok územného plánu, ktorým umožní realizovať jeho zámer využitia pozemku? – vlastník pozemku nemá právny nárok na to, aby obec obstarala územný plán alebo zmenu či doplnok územného plánu v súlade s jeho predstavami či ekonomickými záujmami,
- napĺňa predmetné konanie Hlavného mesta SR Bratislava niektorú skutkovú podstatu trestného činu? – ak bude Hlavné mesto SR Bratislava žiadať od developerov alebo iných vlastníkov pozemkov za zmenu územného plánu plnenie vo verejnom záujme v prospech Hlavného mesta SR Bratislavy, pričom toto plnenie bude využívané vo verejnom záujme, predmetné konanie Hlavného mesta SR Bratislava nenapĺňa žiadnu skutkovú podstatu trestného činu,
- hrozí vznik trestnej zodpovednosti pracovníkov / vedenia Hlavného mesta SR Bratislava v prípade uskutočnenia politiky nájomného bývania na základe súčasného návrhu zmluvy o spolupráci (ktorú mesto fakulte dalo k dispozícii)? – za splnenia predpokladu, že spolu s požiadavkou na protiplnenie zo strany developera súčasne navrhne Hlavné mesto SR Bratislava uzavretie zmluvy o predmetnej transakcii, pričom stačí, ak v zmluve bude uvedené, že príde k určitému plneniu v prospech obce, ak bude zmenený istým spôsobom územný plán – záväzok zmeniť územný plán v zmluve nemusí a, vzhľadom k povahe rozhodovacieho procesu o zmene územného plánu, ani nemôže byť daný – potom za uvedený postup nehrozí vznik trestnej zodpovednosti pracovníkov / vedenia Hlavného mesta SR Bratislava

.....
doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.
dekan PraF UK

Spracovali:

doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

doc. JUDr. Eduard Burda, PhD.