

Mestská rada v Pezinku

Dňa: 23.02.2021

bod: 07.

07. Návrh bodov a detailov do koncepcie využívania verejného priestoru pre súkromné účely

PREDKLADÁ: Ing. Marián Šipoš, poslanec MsZ
SPRACOVALI: Ing. arch. Zdenka Augustiničová, vedúca referátu rozvoja mesta
Ing. arch. Silvia Jančová, referent územného plánovania
Jaroslava Solgová, referent nehnuteľností
Ing. Ján Záchenský, vedúci oddelenia výstavby a životného prostredia
Ing.arch. Irena Dorotjaková, referent komunikácie

Stanovisko komisie územného plánovania, výstavby a dopravy zo dňa 22.02.2021:

UZNESENIE MsR č. 2-/2021

Mestská rada v Pezinku

odporúča

Mestskému zastupiteľstvu v Pezinku,
v zmysle ustanovenia § 11 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

zobrať na vedomie

návrh koncepcie využívania verejných priestranstiev v Pezinku
v predloženom znení

- a) bez pripomienok
- b) s týmito pripomienkami

Koncepcia využívania verejných priestranstiev v Pezinku

- vzťah medzi jeho verejným a súkromným využívaním

Vstupné body, okruh tém

- zavedenie definície verejného priestranstva (VP) v zákone o obecnom zriadení od 1.4.2018
- nedostatočné vymedzenie VP formou „ulica“ a „iný priestor prístupný verejnosti bez obmedzenia“
- nejasné priestorové vymedzenie v niektorých lokalitách nášho mesta
- vzťah medzi zákonným splnomocnením obce VZN obmedziť práva na VP a Ústavou SR
- vzťah súčastí VP (komunikácie, zeleň, voda, atď.) k iným všeobecne záväzným právnym predpisom
- kompetenčné rozhrania vo vzťahu k verejnej zelene, cestnej zelene, pozemných komunikácií vrátane odstavných i parkovacích plôch a podobne z pohľadu ich správy a údržby
- povinnosti mesta k VP napr. zabezpečenie verejného osvetlenia a iné
- požiadavky samosprávy nášho mesta na VP
- zásady užívania VP
- pravidlá udržiavanie čistoty a poriadku na VP
- ochrany verejnej zelene, ktorá nie je vo vlastníctve mesta
- sprehľadnenie rámcov vymožitelnosti dodržiavania povinností a pravidiel
- správanie sa verejnosti na VP o.i. aj ľudí bez domova
- správanie sa verejnosti k VP; samovoľná výsadba stromov, krovín, kvetín, bylín a pod.
- neoprávnené zábery a využívanie na súkromné účely väčšinou na odstavovanie vozidiel
- absencia zásad nakladania s majetkom mesta, ktorý je súčasťou VP
- neustálené kompetencie a z nich vyplývajúce procesy

Očakávané výsledky, ciele

- vymedzenie, rozdelenie, určenie a označenie VP
- stanovenie kompetencií a následných procesov, tzn. čo mesto môže alebo musí a v zmysle akého právneho predpisu (zákon, vyhláška, VZN) vrátane nastavenie konkrétnych krokov a postupov
- definovanie požiadaviek mesta na súčasti VP v jednotlivých častiach VP; napr. stanovenie dopravných koridorov, odstavných plôch, oddychových plôch, voľných priestranstiev, ...
- vymedzenie častí VP z pohľadu ich využiteľnosti, tzn. plochy určené výhradne na všeobecné užívanie a/alebo na osobitné užívanie dlhodobé či krátkodobé a pod.
- vyhodnotenie pozemkov resp. častí pozemkov vo vlastníctve mesta z pohľadu ich kvality ako aj potreby zachovania ako časť VP vo vlastníctve mesta
- spracovanie a kontinuálna aktualizácia podkladov, informácií a dokumentácií; napr. pasport pozemných komunikácií, plôch zelene, inventarizácia drevín, plôch športu, zásad bezpečného parkovania, dokument Pešia mobilita a cyklodoprava v meste Pezinok a pod.
- stanovenie zásad všeobecného a osobitého užívania VP
- zadefinovanie pravidiel užívania VP s obmedzenou prevádzkou; napr. Zámocký park
- upravenie pravidiel udržiavania čistoty a ochrany verejnej zelene, ktorá nie je vo vlastníctve mesta
- evidencia stanovísk, rozhodnutí, zmlúv týkajúcich sa VP a zabezpečenie dodržiavania ich podmienok
- informovanosť a väčšia osвета verejnosti o právach a povinnostiach vo vzťahu k VP

- nastavenie kontrolných procesov a vymáhanie dodržiavania stanovených pravidiel či zásad (poučenie MsP, poverenie zamestnancov MsÚ)

Stratégia na dosiahnutie výsledkov a cieľov

1. harmonogram a personálne zabezpečenie spracovania koncepcie – určenie prednostkou MsÚ
2. analýza VP - sumarizácia informácií a údajov z rôznych hľadísk:
 - legislatíva - pohľad na VP z pohľadu rôznych všeobecne záväzných právnych predpisov, ako je vnímané verejnosťou, možnosti jeho spresnenia pre potreby samosprávy, ale taktiež povinnosti, kompetencie a zodpovednosť samosprávy vo vzťahu k nemu;
 - majetkovoprávne vzťahy - identifikácia vlastníkov pozemkov tvoriacich VP;
 - zmluvné vzťahy - platné nájomné zmluvy, zmluvy o vecnom bremene, súhlasy so záberom VP
 - ekonomika - náklady na budovanie, údržbu a prevádzku ako aj príjmy z osobitého užívania VP
 - druh - vymedzenie týchto priestranstiev podľa spoločných znakov (ulica, námestie, park, trhovisko a iný priestor) ako aj spôsobu údržby, využívania, vlastníctva a pod.
 - kvalita - priestorové limity a obmedzenia, napr. ochranné a bezpečnostné pásma, pamiatková ochrana, vedenia a zariadenia technickej infraštruktúry, vrátane poznateľnosti rozvojových zámerov správcov TI
 - obsah - čo je súčasťou VP, napr. pozemné komunikácie, zeleň, ihriská, mobiliár, stavby, reklamy...
3. zámer využitia VP - spracovanie a predloženie MsZ na schválenie návrh všeobecného i osobitého využívania VP s popisom potrebných úkonov k ich dosiahnutiu spolu s predstavou časových horizontov ich nožnej realizácie (krátkodobý do 2 rokov, strednodobý 5 rokov a dlhodobý 10 rokov)
4. plán investícií do VP - na základe schváleného zámeru spracovať harmonogram revitalizácie konkrétnych častí VP do požadovanej kvality s preukázaním spôsobu financovania
5. schválenie - vypracovanie finálnej verzie koncepcie o využívaní VP a predloženie MsZ na schválenie
6. realizácia - konkrétny krokov v zmysle prijatého dokumentu o využívaní VP v Pezinku

Dôvodová správa:

Novela zákona o obecnom zriadení č. 70/2018 Z.z., s účinnosťou od 1.4.2018 zaviedla v § 2b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení pojem verejné priestranstvo, v zmysle ktorého „*verejné priestranstvo je ulica, námestie, park, trhovisko a iný priestor prístupný verejnosti bez obmedzenia, ktorý bez ohľadu na vlastnícke vzťahy slúži na všeobecné užívanie, ak osobitný zákon neustanovuje inak.*“

Zákon tak zadefinoval pojem verejné priestranstvo na účely celého právneho poriadku SR, okrem zákonov, ktoré si tento pojem definujú vzhľadom na svoje špecifické potreby sami ako napríklad zákon č.:

- a) z. č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, podľa ktorého pre určenie predmetu dane za užívanie verejného priestranstva, ktorým je osobitné užívanie VP, „*verejným priestranstvom ... sú verejnosti prístupné pozemky vo vlastníctve obce*“, okrem pozemkov, „*ktoré obec prenajala*“ (§ 30 zákona);
- b) z. č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve podľa ktorého sa pod verejným priestranstvom „*rozumejú pozemné komunikácie (s výnimkou neverejných účelových komunikácií) ako námestia, triedy a ulice, ako aj ďalšie priestory pod šírým nebom prístupné každému bez obmedzenia*“ (§ 18 zákona).

Uvedená zmena umožnila mestu VZN stanovovať povinnosti a zákazy (za predpokladu, že majú oporu v zákone) na verejných priestranstvách bez ohľadu na ich vlastníctvo, dovtedy bolo potrebné tieto povinnosti prípadne zákazy obmedziť na verejné priestranstvá výlučne vo vlastníctve mesta. Avšak doterajšia judikatúra súdov charakterizuje ukladanie povinností na pozemkoch vo vlastníctve tretích osôb ako obmedzenie vlastníckeho práva, pričom podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy vlastnícke právo možno obmedziť len zákonom, teda nie VZN, a to aj vtedy ak má na to obec zákonné splnomocnenie, t.j. bez zmeny judikatúry bude táto zákonná zmena ohľadne definície verejného priestranstva v podstate nevykonateľná.

Zákon o obecnom zriadení ukladá mestu aj povinnosti vo vzťahu k verejnému priestranstvu, ako napr.:

- „*ustanoví nariadením názvy ulíc a iných verejných priestranstiev*“ (§ 4 ods. 5 písm. a)),
- „*zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu verejných priestranstiev*“ (§ 4 ods. 3 písm. f)),

ale aj možnosti nariadením ustanoviť (§ 4 ods. 5 zákona) napr.:

- „*pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene*“,
- „*činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste*“,
- „*ďalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon*“.

Ako príklad osobitného zákona možno uviesť § 69 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny podľa ktorého „*obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene*“ s tým, že pod pojmom verejná zeleň sa rozumie drevina rastúca „*v zastavanom území obce na miestach voľne prístupných verejnosti*“.

V zmysle § 4 ods. 5 písm. b) zákona o obecnom zriadení môže mesto ustanoviť nariadením aj iné podrobnosti. V kontexte s ustanovením § 8 ods. 5 zákona, že „*majetok obce, ktorý slúži na verejné účely (najmä pre miestne komunikácie a iné verejné priestranstvá), je verejne prístupný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila*“ v nadväznosti na povinnosť „*majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať*“ a „*používať všetky právne prostriedky na ochranu majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi*“ (§ 7 ods. 2 z.č. 138/1991 Zb. o majetku obcí) mesto by malo zadefinovať zásady využívania verejného priestranstva. K tomu je však

potrebná analýza verejného priestranstva vo vzťahu k platnej legislatíve, vlastníckym a zmluvným vzťahom, ekonomike a samotného zámeru využívania pre verejné či súkromné užívanie.

Pre úpravu pravidiel a kontrole ich dodržiavania však definícia pojmu "verejné priestranstvo" ako aj jeho vymedzenie v realite musí splňovať podmienku, že po jej osvojení adresátom právnej normy t. j. obyvateľ a/alebo návštevník nášho mesta musí byť schopný zmyslami každý konkrétny priestor posúdiť a vyhodnotiť, či ide o verejné priestranstvo alebo nie. Prijaté vymedzenie pojmu verejné priestranstvo nesmie byť v rozpore s princípom právnej istoty, t.j. aby nedosahovalo takú intenzitu neurčitosti, ktorá by vylučovala možnosť stanovenia jeho obsahu pomocou bežných výkladových postupov. Toto je dôležité aj pre kontrolu dodržiavania VZN zo strany MsP, ktorá sa v realite borí s len demonštratívnym spôsobom zadefinovania verejného priestranstva ako napr. všeobecne prístupné a užívané ulice, parkoviská vo vlastníctve mesta, verejné priestranstvá a námestia, plochy slúžiace miestnej doprave, pozemné komunikácie zaradené do siete miestnych komunikácií, prejazdné úseky ciest II a III triedy vrátane ich súčasti, cestná a verejná zeleň či s uvedením problematického dovetku s výnimkou pokiaľ takéto miesta nie sú vo vlastníctve iných osôb ako mesta a podobne. Pojem a rozsah verejného priestranstva v našom meste musí plne zodpovedať kritériám zrozumiteľnosti pre jeho obyvateľa, návštevníka či pracovníka MsÚ alebo MsP.

Neexistuje zákon, ktorý by prikazoval vlastníkom súkromných pozemkov oplocovať pozemky, to je to ich právo, nie povinnosť. I keď je pozemok neoplotený a neoznačený tabuľou, neznamená to automaticky, že je prístupný bez obmedzenia a mohlo by sa tak zdať, že je verejným priestranstvom v zmysle zákona o obecnom zriadení i keď podľa zákona o zhromažďovaní bez pochyb je. Obmedzenie alebo zákaz vstupu na pozemok nie je určená len fyzickou prítomnosťou plotu alebo cedule, ale býva určená aj zákonom (napr. obvod dráhy, prírodná rezervácia, chránená krajinná oblasť Malé Karpaty).

Úkon resp. vyhlásenie mesta o tom, že ide o verejné priestranstvo, by malo iba konštatovať, že pozemok je ako verejné priestranstvo všeobecne užívaný a teda sa úkonom potvrdzuje jeho režim. Pre stanovenie režimu nakladania resp. využívania verejného priestranstva, ale aj správania sa na ňom nám umožňujú vyššie uvedené ustanovenia zákonov (cestný, stavebný, o ochrane prírody a krajiny, o obecnom zriadení a pod.).

Verejné priestranstvo má v prvom rade slúžiť na všeobecné užívanie (usus publicus) pod čím možno rozumieť užívanie veci zodpovedajúce jej určeniu a nevylučujúce rovnakého užívania ostatnými t.j. vopred neobmedzeným okruhom užívateľov a nevyžadujúcim si žiadne rozhodnutie. Avšak verejnoprávnu povahu môže mať aj osobité užívanie, ktoré vzniká na základe zmluvné vzťahu či správneho rozhodnutia a len pre užívateľov v tomto rozhodnutí označených ak samospráva má napr. z toho finančný osôh (daň zo záberu verejného priestranstva, alebo nájomná zmluva).

Výsledok dokumentu „Konceptcia využívania verejných priestranstiev v Pezinku“ by malo byť zadefinovanie jasných pravidiel, práv a povinností smerom k jeho všeobecnému i osobitému užívaniu, jeho údržby, správy, budovania, ale i správania sa v ňom či vymáhanie dodržiavania stanovených pravidiel a zásad. Taktiež bude slúžiť na podklad pre prijímanie stanovísk k investičným akciám dotýkajúcich sa verejného priestranstva či ovplyvňujúcich jeho kvalitu alebo využitie. Nezanedbateľným prínosom tohto dokumentu bude aj edukácia užívateľov verejného priestranstva a vyvarovanie sa tak nepríjemným konfliktným situáciám spôsobených nedostatočnou znalosťou, ktorá vedie napríklad k neoprávneným záberom mestských pozemkov, odstavovaniu vozidiel na verejnej či cestnej zeleni, svojvoľnej realizácii terénnych úprav v ochranných pásmach, umiestňovanie reklám či spevnených plôch na verejnom priestranstve, alebo výsadby drevín či záhonov a to všetko bez súhlasu vlastníka pozemku a rešpektovania zákonných noriem.