



CAMERA DI COMMERCIO ITALO - SLOVACCA
ITALIANSKO - SLOVENSKÁ OBCHODNÁ KOMORA



CCI FRANCO-SLOVAQUE
FRANCOUZSKO-SLOVENSKÁ
OBCHODNÁ KOMORA



Deutsch-Slowakische
Industrie- und Handelskammer
Slovensko-nemecká
obchodná a priemyselná komora



SLOVENSKO - RAKUSKÁ OBCHODNÁ KOMORA
SLOVENSKO - ÖSTERREICHISCHE HANDELSKAMMER



Zamestnávateľský
zväz
geodézie
a kartografie



ZVÁZ STAVEBNÝCH
PODNIKATEĽOV
SLOVENSKA

Desatoro pre dobrý a efektívny stavebný zákon

MODERNÉ A DYNAMICKÉ STAVEBNÉ PRÁVO

Stavebné právo je súčasťou života nás všetkých. Hoci je nezriedka v odborných diskusiách redukované iba na súboj developerov a stavebných úradov, stavebné právo má nespochybniteľný vplyv na široké spektrum subjektov, a prostredníctvom nich aj na ekonomiku Slovenskej republiky. Ovplyvňuje výstavbu nových výrobných hál, prevádzkarní, či iných hospodársky významných budov. Nárast výstavby so sebou prirodzene prináša aj nové pracovné miesta, či investície.

Dynamický stavebný trh vyžaduje flexibilitu a včasné reakcie na výzvy spojené so stavebným právom. Moderná a dynamická krajina 21. storočia, ktorou Slovensko nesporne je, musí na rýchlo sa meniaci svet reagovať aj primeranou právnou úpravou stavebného práva. V medzinárodnom porovnaní Svetovej banky v súvislosti so zabezpečením stavebných povolení za rok 2019 sa ale Slovensko zaradilo až na 146. miesto. Toto nelichotivé umiestnenie je aj dôsledkom neúmerne dlhých stavebných konaní – priemerná doba potrebná na získanie práva stavať je na Slovensku až 300 dní. Dlhé stavebné konania motivujú potenciálnych investorov

smerovať svoje zámery do iných štátov, a menej investícií má za následok aj menej pracovných miest. Nižší počet subjektov na trhu potom znižuje aj ich konkurencieschopnosť. Od výstavby v Slovenskej republike často odrádza aj rozdielna a nekonzistentná prax jednotlivých stavebných úradov.

Súčasný – viac ako štyridsaťkrát novelizovaný – stavebný zákon bol prijatý už v roku 1976. Obdobie, v ktorom bol prijatý, je v jeho úprave reflektované dodnes. Nie je potom prekvapivé, že sa po jeho zmene volá už dlhší čas. Po neschválených návrhoch z rokov 2015 a 2019 sa momentálne pripravuje už tretí stavebný zákon za posledných šesť rokov. Táto vysoko očakávaná legislatívna zmena navrhovaná Úradom Vlády SR, pod gesciou podpredsedu Vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie, Štefana Holého, by mala reagovať na súčasné výzvy stavebného práva. Ako zástupcovia významných slovenských a medzinárodných spoločností sme preto pomenovali najväčšie problémy súčasnej právnej úpravy a doplnili sme ich navrhovanými riešeniami, ktoré by mali byť zohľadnené pri prijímaní nového stavebného zákona.

1. ZVÝŠENIE ODBORNOSTI STAVEBNÝCH ÚRADOV

Podľa všeobecnej časti Dôvodovej správy k Návrhu zákona o výstavbe (stavebný zákon) z r. 2019, 15080/2019/SV/74625-M, z dielne Ministerstva dopravy a výstavby SR <https://hsr.rokovania.sk/167951/150802019sv74625-m/>:

„Doterajšie 15 ročné poznatky jednoznačne preukazujú, že prenesený výkon štátnej správy na obce nebol zabezpečený jednotne na celom území Slovenska; riadenie a kontrola výkonu štátnej správy vo viac ako 2 900 obciach z jedného miesta (ministerstva výstavby) je fyzicky nemožná, čo sa prejavilo v niekoľkonásobnom náraste počtu nepovolených stavebných prác (tzv. čiernych stavieb), vo veľkom počte súdnych konaní z dôvodu nezákonných rozhodnutí a nesprávneho úradného postupu s následnými náhradami

škody zo štátneho rozpočtu“. [...] „Terajšie nedostatky výkonu štátnej správy na obciach sú aj dôsledkom nižšej odbornej kvality úradníkov, keď len asi polovica zamestnancov na stavebných úradoch v obciach má zákonom požadovanú tzv. osobitnú odbornú spôsobilosť a v malých obciach zasa pre nízku využiteľnosť ide väčšinou o kumulované agendy.“ Nekompetentnosť potom vedie k nejednotnosti v rozhodovacích procesoch a interpretácii stavebných predpisov a pojmov, rozdielnemu a nedôslednému uplatňovaniu kompetencií stavebných úradov, predčasnému vytyčovaniu ústnych pojednávaní, nedostatočnému a neodbornému riešeniu pripomienok, námietok a rozporov stanovísk.

RIEŠENIE

Zriadenie ústredného orgánu pre územné plánovanie a výstavbu, ktorý bude zabezpečovať odbornú kvalifikáciu pracovníkov stavebných úradov, metodicky usmerňovať a zjednocovať rozhodovaciu prax ako aj jednotnú interpretáciu stavebných noriem a definícií a v konečnom stupni riešiť rozpory stanovísk.

2. SKRÁTENIE KONANÍ A ELIMINÁCIA DUPLICÍT

Podľa publikácie Svetovej banky Doing Business – Zabezpečenie stavebných povolení 2019, bolo Slovensko zaradené až na 146. miesto s výsledným skóre (0-100) 59.4, počtom súvisiacich konaní 14 a priemernou dobou potrebnou na získanie práva stavať 300 dní.

Tento stav je spôsobený najmä vysokou mierou duplicity konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (tzv. EIA), územného a stavebného konania, nedodržiavaním

lehôt na vydávanie správnych rozhodnutí zo strany stavebných úradov ale aj dotknutých orgánov a ich nezáväznosť v prípade nedodržania.

Napriek tomu, že stavebné úrady majú v zmysle ustanovení § 37 ods. 3 a § 62 ods. 3 Stavebného zákona povinnosť zabezpečiť stanoviská dotknutých orgánov, v praxi je bežné, že ich zabezpečujú samotní stavebníci alebo nimi splnomocnené osoby.

RIEŠENIE

V súčasnosti samostatné konanie EIA, konanie o vydanie územného rozhodnutia a konanie o vydanie stavebného povolenia efektívnejšie spájať; vytvoriť jednotný informačný systém; digitalizovať doručovanie; efektívnejšia koncentrácia námietok: záväznosť lehôt na námietky a pripomienky dotknutých orgánov a účastníkov a prezumpcia súhlasu v prípade nevyjadrenia v lehote; dôsledné uplatňovanie lehôt na vydávanie rozhodnutí stavebnými úradmi; ponechať dvojínštančnosť stavebného konania – umožniť odvolanie proti rozhodnutiu stavebného úradu.

Stanoviská by mali byť zabezpečované výlučne príslušnými stavebnými úradmi a zodpovednosť dotknutých orgánov za ich obsah a včasné vystavenie by mala byť sprísnená.

3. ÚČASTNÍCI KONANÍ A ICH NÁMIETKY

Do konaní sa často hlásia osoby, ktoré sú nekompetentné a nespĺňajú definíciu účastníka. Stavebné úrady sa s takýmto účastníctvom vysporiadávajú nekonzistentne, nekompetentné pripomienky sú vyhodnocované

povrchne, bez dostatočného zdôvodnenia, čo spôsobuje nepreskúmateľnosť rozhodnutí a zadáva dôvod na opravné prostriedky a tým neprimerané predlžovanie konaní.

RIEŠENIE

Jednoznačná definícia účastníkov konania zohľadňujúca doterajšiu judikatúru správnych súdov a jasné pravidlá pre postup v rozhodovaní o účastníctve.

4. DIGITALIZÁCIA

V súčasnosti v konaniach so stavebnými úradmi funguje digitálne len doručovanie prostredníctvom elektronickej schránky. Napriek tomu, vzhľadom na stále pretrvávajúci nezáujem obyvateľstva fyzických osôb o aktiváciu elektronickej schránky, prebieha veľká časť doručovania v konaniach stále poštou, čím sa lehoty v konaniach predlžujú o opakované pokusy o doručenie, dlhé úložné lehoty, čas na vrátenie doručienky a podobne. Zároveň obsah správneho spisu nie je synchronizovaný s elektronickou

schránkou úradu, doklady z elektronickej schránky o odoslaní a doručení nie sú dokladané do spisu a pod. Okrem doručovania nie je spis digitalizovaný. Podkladové dáta na prípravu a projektovanie stavieb sa nachádzajú v množstve rôznych podkladov a dátových systémov, ktoré prevádzkujú rôzne subjekty a príprava stavieb vyžaduje komplikované dožadovanie a vyhľadávanie vstupných údajov zo strany stavebníkov/architektov a projektantov.

RIEŠENIE

Vytvoriť jednotný informačný systém, ktorý bude obsahovať všetky dátové podklady, ktoré vstupujú do procesu prípravy a projektovania stavieb, ktoré má štát a zodpovedné inštitúcie k dispozícii. V systéme jasne rozlíšiť údaje v závislosti od stupňa ich hodnovernosti. Vylúčiť zodpovednosť jednotlivých subjektov v stavebných procesoch pri dátach, ktoré nie sú hodnoverné z dôvodov, ktoré príslušné subjekty nespôsobili.

Legislatívne zaviesť povinnosť vedenia elektronickej spisu konania s oprávnením účastníkov doň nahliadať, elektronické doručovanie a upraviť osobitným spôsobom doručovanie tým osobám, ktoré nie sú digitálne zdatné.

5. ČIERNE STAVBY

Súčasný stavebný zákon umožňuje v rámci procesu tzv. dodatočného povolenia stavby, relatívne jednoducho zlegalizovať aj stavby, ktoré boli postavené načierno, teda bez stavebného povolenia. Pokiaľ má stavebník vzťah k

pozemku pod takouto stavbou, ak preukáže záväznými stanoviskami dotknutých orgánov, že stavba nie je v rozpore s verejnými záujmami, ktoré tieto orgány chránia, stavebný úrad musí stavbu dodatočne povoliť, čiže zlegalizovať.

RIEŠENIE

Prechodné obdobie na jednorazovú dodatočnú legalizáciu nepovolených stavieb postavených ešte pred účinnosťou zákona za predpokladu preukázania vzťahu k pozemku a súladu s verejnými záujmami. Úplné zrušenie možnosti dodatočnej legalizácie čiernych stavieb. Zvýšenie sankcií za nepovolené stavby (najmä pre fyzické osoby).

6. NEDOSTATKY V KVALITE A BEZPEČNOSTI STAVIEB

Uskutočňovanie stavieb je v súčasnosti možné aj na základe voľnej živnosti, čo umožňuje realizovať výstavbu aj bez akéhokoľvek vzdelania a praxe, a takéto osoby sú potom nezriedka spoluzodpovedné aj za známe kolapsy stavieb.

Možnosť uskutočňovania stavieb aj nekvalifikovanými osobami často nezodpovedá zvyšujúcim sa nárokom na kvalitu, bezpečnosť a efektívnosť výstavby.

RIEŠENIE

Doplniť systém zodpovednosti a sankcií projektanta a odborne spôsobilej osoby. Vytýčenie stavby musí byť realizované výlučne autorizovaným geodetom. Viazaná, remeselná živnosť a licencia musia byť nevyhnutnými podmienkami výkonu činností vo výstavbe (príprava a realizácia stavieb).

7. ROZSTRIEŠENÁ PRÁVNA ÚPRAVA

V súčasnosti vydávajú dotknuté orgány záväzné stanoviská na základe rôznych právnych predpisov, pričom ich právna úprava je rozptýlená. Právna úprava ustanovenia § 140b stavebného zákona nebola prepojená a zosúladená s osobitnými právnymi predpismi, ktoré oprávňujú dotknuté orgány vydávať záväzné stanoviská v stavebnom konaní. Zároveň sú na výstavbu niektorých druhov stavieb príslušné rozdielne špeciálne stavebné úrady.

Stavebný zákon bol síce opakovane novelizovaný, ale jeho vykonávacie vyhlášky zároveň s ním aktualizované neboli. Duálna úprava medzi Správnym poriadkom a súčasným stavebným zákonom spôsobuje nekonzistentnú aplikáciu – napríklad prostredníctvom rozširovania definície účastníka v stavebnom konaní aj na definíciu účastníka v zmysle Správneho poriadku.

Správny poriadok navyše obsahuje množstvo právnych inštitútov, ktoré stavebný zákon nepozná.

RIEŠENIE

Nevylučovať aplikáciu Správneho poriadku alebo špeciálne rozsiahlo upraviť niektoré aspekty v zákone o výstavbe, a to vrátane úpravy účastníkov, doručovania, práva na nahliadanie do spisu, definovanie opravných prostriedkov. V prípade, že jediným opravným prostriedkom v stavebnom konaní bude správna žaloba, takáto úprava bude vyžadovať úzku koordináciu s reformou správneho súdnictva, a to najmä v súvislosti s lehotami na rozhodnutie, v súvislosti s právnou úpravou ako takou, ako aj so zohľadnením odhadovaného zvýšenia nápadov na súdnu správu.

Zabezpečiť súlad právnej úpravy záväzných stanovísk dotknutých orgánov štátnej správy a samosprávy s právnou úpravou zákona o výstavbe.

8. TECHNICKÉ A DOPRAVNÉ VYBAVENIE ÚZEMIA

Informačné siete sa spravidla umiestňujú vo verejných koridoroch – cestách, ktoré spravidla historicky nemajú vysporiadané vlastnícke vzťahy. Investori musia preto často zdĺhavo preukazovať vlastnícke právo k infraštruktúre. Nerešpektujú sa ochranné pásma a infraštruktúra je často zdieľaná. Stavebné úrady pri inžinierskych sieťach postupujú nejednotne.

Do istej miery podzemné stavby (vrátane inžinierskych sietí) rieši § 58 ods. 4 súčasného stavebného zákona, kde sa nevyžaduje preukazovanie užívacieho práva, avšak stavebné úrady si dané ustanovenie vykladajú vždy iným spôsobom.

RIEŠENIE

Definovať pojem "technická infraštruktúra"; Rešpektovať osobitný charakter povoľovania líniových stavieb a infraštruktúry, zachovať špecializované stavebné úrady/odbory pre inžinierske stavby. Zohľadniť verejný záujem niektorých inžinierskych stavieb pri povinnosti preukazovania vzťahov k pozemkom, najmä pokiaľ ide o ich umiestňovanie vo verejných koridoroch (cesty, chodníky), a to najmä s ohľadom na historicky nevysporiadané vzťahy k pozemkom pod cestami. Do kompetencií a povinností stavebného úradu je potrebné doplniť aj koordináciu stanovísk a rozhodnutí jednotlivých územne príslušných úradov.

9. SYSTÉMOVÁ PREDPOJATOSŤ

Obciam ako stavebným úradom sa často vyčíta konflikt záujmov samospráv ako stavebných úradov a vlastníkov pozemkov ako aj zohľadňovanie politických záujmov starostom, ktorý je zároveň signatárom povolení vydávaných v stavebnom konaní. Problematiku systémovej predpojatosti uvádzalo ako jeden z dôvodov presunu kompetencií z obcí na špecializovanú štátnu správu aj Ministerstvo dopravy a výstavby SR, ktoré už vo všeobecnej časti Dôvodovej správy k Návrhu zákona o výstavbe (stavebný zákon) z r. 2019, 15080/2019/SV/74625-M, <https://hsr.rokovania.sk/167951/150802019sv74625-m/> uviedlo, že:

„Doterajšie 15 ročné poznatky jednoznačne preukazujú, že [...] riadenie a kontrola výkonu štátnej správy vo viac ako 2 900 obciach z jedného miesta (ministerstva výstavby) je fyzicky nemožná, čo sa prejavilo [...] v nevhodných subjektívnych zásahoch do umiestňovania, povoľovania a kolaudácie stavieb zo strany starostov a poslancov, ktorú umožňuje nevhodná koncentrácia moci v jedných rukách (tzv. systémová predpojatosť) – starosta obce podpisuje územný plán a jeho zmeny a doplnky, územné rozhodnutia, stavebné povolenia i kolaudačné rozhodnutia.“

RIEŠENIE

Problematiku systémovej predpojatosti je možné riešiť presunom kompetencií na špecializovanú štátnu správu alebo znížením počtu stavebných úradov ich zlúčením, čím by jednotlivé stavebné úrady vykonávali spoločnú pôsobnosť pre viacero obcí. Takto zlúčené stavebné úrady by mali mať určených pracovníkov na vydávanie povolení a byť nezávislé od starostov obcí. Finálne riešenie by malo byť založené na vyhodnotení dlhodobých dát, z ktorých vyplývajú nedostatky súčasného systémoveho nastavenia a podrobnom zdôvodnení navrhovanej zmeny a spôsobu, akým sa dosiahne odstránenie systémovej predpojatosti.

10. RIGIDNÉ ÚZEMNÉ PLÁNY

Územné plány – nezriedka vôbec neexistujú, nie sú priebežne aktualizované, zmeny a doplnky sú prijímané vo veľkých balíkoch, čo trvá príliš dlhý čas, nejasné vzťahy rôznych častí územných plánov, definície a ich interpretácia sú nejednotné a rozporné. Záväzné časti územných plánov sú nedôsledne rešpektované; pravidlá pri vyhodnocovaní pripomienok a ich následnom prerokovávaní sú nejasné.

Napriek absencii podkladového rozhodnutia o využívaní územia, stavebné úrady chybné akceptujú parcely vytvorené geometrickými plánmi a rozhodnutiami ich deklarujú za samostatné stavebné pozemky. Tým dochádza k obchádzaniu záväzných regulatív maximálnej zastavanosti územia (napr. od zastavaného pozemku sa účelovo odčlení nezastavaná časť, ktorú je možné opätovne zastavať).

RIEŠENIE

Jasnejšie a predvídateľnejšie procesy obstarávania a spracovania územných plánov s jednotnými štandardmi a definíciami. Menej štádií v procese prijímania, skrátenie lehôt na prijatie a na stavebné uzávery. Jasnejšie pravidlá pri prerokovaní a zapracovaní pripomienok a opakovaných kolách spracovania návrhov. Umožniť zmeny a doplnky aj z iniciatívy investorov a možnosť paralelného schvaľovania vecne nesúvisiacich zmien a doplnkov. Zadefinovať povinnosť používať georeferencované podklady a ukotviť územný plán obce ako strategický dokument.