

## Vybrané pripomienky k návrhu Zákona o územnom plánovaní a Zákona o výstavbe

Zákon o územnom plánovaní ani zákon o výstavbe vôbec nereflektujú aktuálnu klimatickú krízu, nijako neriešia to, že využívanie územia a umiestňovanie stavieb by nemali zhoršovať túto situáciu (napr. pri územnom plánovaní mala byť stanovená povinnosť, že stav územia sa nesmie zhoršovať, naopak – mal by sa zlepšovať z pohľadu ochrany klímy, životného prostredia a zdravia ľudí; takáto podmienka tam však chýba).

Predkladaná legislatíva vychádza z toho, že každá obec má alebo v rýchlom čase bude mať spracovaný svoj územný plán. V skutočnosti však podľa dostupných informácií až polovica obcí nemá svoj územný plán a nedá sa predpokladať, že sa táto situácia v dohľadnej dobe zmení (vzhľadom na nedostatok odborne spôsobilých osôb). Napriek tomu predkladaná legislatíva nestanovuje zmysluplné prechodné ustanovenia, ktoré by túto skutočnosť reflektovali, len sa jednoducho vypustil jeden stupeň povoľovania (územné konanie) bez toho, aby bol obsah tohto procesu zmysluplne nahradený.

Zákon o územnom plánovaní aj zákon o výstavbe sa odvolávajú na znenie zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (a procesy SEA a EIA), ktoré však ešte neboli prijaté. Navrhovaná legislatíva teda nereflektuje existujúci právny stav, ale sa odvoláva na právny stav, ktorý vznikne (možno) niekedy v budúcnosti, pričom nie je zrejmé, aké bude jeho znenie, ani aké budú vzájomné vzťahy medzi stavebnou legislatívou a zákonom o EIA. Nie je zrejmé, v ktorom štádiu by napr. mala prebehnúť SEA (aj s variantným riešením) pri posudzovaní vplyvov návrhu územného plánu, rovnako nie je zrejmé, ako má byť prepojený proces EIA s konaním o stavebnom zámere. Zo zákonov to totiž vôbec nevyplýva.

Zákony stále obsahujú gramatické chyby (napr. chýbajúce či prebytočné čiarky vo vetách) a legislatívno-technické nedostatky (napr. zákon o výstavbe odkazuje na zákony bez ich presné označenia – v texte predpisu sa uvádza „zákon o e-Governmente“, avšak chýba odkaz na konkrétne číslo a presný názov zákona v poznámke pod čiarou. V zákone prakticky nie sú žiadne poznámky pod čiarou, hoci v texte ešte nejaké odkazy zostali...). V zákonoch sú aj vecné a štylistické chyby (napr. zákon o výstavbe - v § 38 ods. 1 – nezrozumiteľné znenie na konci, kde sú použité dva záporny).

### K ZÁKONU O VÝSTAVBE:

#### Všeobecné poznámky:

- Systematika zákona je veľmi nešťastná aj z toho pohľadu, že priveľká kompetencia je zverená projektantom. V tomto je zákon aj veľmi nevyvážený, keďže projektant platený stavebníkom má posudzovať, či podklady predložené stavebníkom a ostatnými právnickými osobami a dotknutými orgánmi sú v poriadku a dostatočné. V takomto prípade nie je možné očakávať skutočne objektívny pohľad projektanta. A hoci sa oproti pôvodnej verzii mierne posilnila úloha stavebného úradu, stále je príliš veľká časť posudzovania na projektantovi.
- Nevyváženosť zákona spočíva aj v tom, že silné postavenie má stavebník, ostatní účastníci konania majú slabšie možnosti. A to napriek tomu, že aj v tomto bode sa zákon čiastočne zmenil v priebehu legislatívneho procesu.
- Bizarnosťou je požiadavka podľa Zákona o výstavbe. Ten vyžaduje, že v prípade stavby financovanej z verejných prostriedkov (ak je predpokladaná hodnota stavby viac ako 500 000, resp. 1 milión eur) musí stavebník, ktorým je orgán verejnej moci, zabezpečiť, aby súčasťou

novej stavby určenej na užívanie verejnou a na verejných priestranstvách bolo umiestnenie umeleckého diela v hodnote najmenej 0,5 % z predpokladanej hodnoty stavby.

### **Osobitné poznámky:**

#### **Stavebné úrady**

Navrhuje sa, aby rozhodoval Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR a jeho regionálne úrady (len osem) (ďalej aj „Úrad“) + špeciálne stavebné úrady. Úprava je však veľmi nedotiahnutá a vykazuje veľa nevyjasnených otázok – napr. čo sa týka rozdelenia kompetencií medzi orgány štátnej správy v pôsobnosti Ministerstva životného prostredia SR, pamiatkových úradov a tiež regionálneho úradu pre územné plánovanie a výstavbu, nie je vždy jednoznačné, či rozhoduje Úrad (resp. jeho regionálne úrady) alebo špeciálny stavebný úrad. Jednotlivé úrady majú rôznu územnú pôsobnosť a zákon nerieši, čo v prípade, ak sa má stavba realizovať v územnom obvode viacerých stavebných úradov.

Napr. št. orgány v pôsobnosti Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej aj „MŽP SR“) majú rozhodovať pri stavbách „vyžadujúcich posúdenie vplyvu stavby na životné prostredie“ alebo stavbách „v režime integrovaného povoľovania a kontroly znečisťovania životného prostredia“. Nie je však zrejmé, či sa táto kompetencia orgánov v pôsobnosti MŽP SR vzťahuje napr. aj na zisťovacie konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, zvlášť v prípade, ak je výsledkom rozhodnutie, že sa navrhovaná činnosť nebude posudzovať.

Viaceré subjekty (konkrétne napr. pamiatkári a pamiatkové úrady) namietajú, že na rozhodovanie podľa zákona o výstavbe nemajú odborné ani personálne kapacity. Zákon toto nerieši. Odborné a personálne kapacity chýbali pritom stavebným úradom už v súčasnosti.

Zákon zároveň alternatívne navrhuje, že pre stavby, pre ktoré je špeciálnym stavebným úradom MŽP SR, je vo veci overenia projektu stavby príslušný stavebný úrad (teda regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu) alebo špeciálny stavebný úrad – nie je však zrejmé, ktorý špeciálny stavebný úrad, rovnako nie je zrejmé, na základe čoho a kto rozhodne, či to bude všeobecný alebo špeciálny stavebný úrad. Zákon síce ustanovuje, že v prípade pochybností o príslušnosti stavebného úradu na konanie medzi všeobecným stavebným úradom a špeciálnym stavebným úradom určí príslušnosť na konanie špeciálny stavebný úrad – to však nie je tento prípad, keďže nejde o vzniknuté pochybnosti, ale o stav, ktorý vyplýva zo zákona.

Zákon predpokladá, že v prípade pochybností o príslušnosti na konanie medzi špeciálnymi stavebnými úradmi, určia príslušnosť tieto úrady vzájomnou dohodou. Nerieši však, čo v prípade, ak sa nedohodnú.

#### **Vymedzenie susednej stavby a susedného pozemku**

Definícia „susednej stavby“ v spojení so „susedným pozemkom“ je zužujúca oproti súčasnému stavu.

**SÚČASNOSŤ:** Za susednú stavbu považuje aj taká stavba, ktorá stojí na susednom pozemku, ktorý nemá síce nemá spoločnú hranicu, ale „jej užívanie môže byť navrhovanou stavbou dotknuté“.

**NÁVRH:** za susednú stavbu sa považuje stavba na susednom pozemku. Dôležitá je teda definícia „susedného pozemku“. Za ten sa považuje aj pozemok, ktorý nemá spoločnú hranicu s pozemkom, kde sa majú uskutočňovať stavebné práce, ale povoľovaná stavba alebo zmena stavby alebo jej prevádzka „môže mať dlhotrvajúci priamy negatívny vplyv na užívanie pozemku alebo stavby na ňom“. Hoci sú príkladmo uvedené druhy možných vplyvov (obťažovanie nadmerným hlukom, prachom, zápachom, tienением a pod.), nie je zrejmé, ako sa bude posudzovať „dlhotrvajúci“ a „priamy“ vplyv na „užívanie

pozemku alebo stavby na ňom“, keďže kritériá stanovené nie sú. Navyše, takáto definícia nijako nereflekтуje, že už samotná výstavba, najmä v prípade väčšej stavby (priemyselnej prevádzky) môže trvať aj niekoľko rokov a tento proces výstavby bude mať negatívny vplyv na vlastníctvo „susedného“ pozemku.

Podľa návrhu teda musí ísť o osobitný druh vplyvu – musí byť dlhotrvajúci, priamy a negatívny. Znamená to teda zúženie rozsahu susedných stavieb oproti súčasnosti, navyše táto definícia obsahuje neurčité právne pojmy, ktoré môžu byť ľahko vykladaná na úkor vlastníkov susedných stavieb a susedných pozemkov.

### Líniové stavby

**SÚČASNOSŤ:** žiadny osobitný režim pre účasť v konaní o povoľovaní líniových stavieb pre vymedzenie okruhu účastníkov konania

**NÁVRH:** pri líniových stavbách sa susedný pozemok považuje iba pozemok so spoločnou hranicou s pozemku na ktorom sa majú uskutočňovať stavebné práce, teda len bezprostredne susediaci pozemok. Okruh účastníkov konania tak možno ľahko obísť tým, že si stavebník oddelí stavebný pozemok pásom pozemku vo svojom vlastníctve, a tým znemožní akémukoľvek vlastníkovi pozemku či stavby byť účastníkom konania z titulu toho, že ide o „susedov“. Takéto vylúčenie vlastníkov pri tak rozsiahlych stavbách, akými sú líniové stavby, je nepochopiteľne reštriktívne. V praxi to bude znamenať, že hoci sa nejaká stavba bude budovať v bezprostrednej blízkosti obce alebo sídliska, obyvatelia nemusia mať postavenie účastníka konania, pretože nebudú považovaní za susedov.

**NÁVRH:** ak ide o stavbu s väčším počtom účastníkov konania (viac ako 20), doručuje sa verejnou vyhláškou prostredníctvom informačného systému na elektronickej úradnej tabuli a zároveň aj iným vhodným spôsobom v mieste realizácie stavebného zámeru. Toto však neplatí pre líniové stavby, takže informácie o líniových stavbách budú zverejňované len prostredníctvom informačného systému, ale obyvatelia, ktorí k nemu nemajú prístup, sa o takej stavbe a konaní o nej vôbec nedozvedia, keďže v mieste realizácie tejto stavby sa informácie zverejňovať nebudú. Nie je zrejmé, prečo sa používa tento reštriktívny prístup pri stavbách s tak závažným dopadom.

### Účastníci konania

Hoci sa v priebehu legislatívneho procesu čiastočne kvalitatívne zmenilo (zlepšilo) postavenie účastníkov konania (a posilnilo sa tak aj postavenie verejnosti), stále je vymedzenie účastníkov konania nedostatočné a v rozpore s medzinárodným Aarhuským dohovorom.

**SÚČASNOSŤ:** účastníkom územného konania, rovnako aj stavebného konania sú aj fyzické a právnické osoby, ktorých vlastnícke a iné práva k pozemkom alebo k stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám (vrátane bytov) môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Účastníkmi nie sú nájomcovia bytov a nebytových priestorov.

**NÁVRH:** účastníkom konania v konaní o stavebnom zámere sú aj vlastníci susedného pozemku alebo vlastník susednej stavby a ten, kto má k susednému pozemku alebo k susednej stavbe právo vyplývajúce z vecného bremena. Účastníkmi tak nie sú nájomcovia pozemkov a stavieb na nich alebo ich užívatelia na základe iných právnych vzťahov (napr. na základe výpožičky). Vylúčenie nájomcov sa tak rozšírilo okrem bytov a nebytových priestorov aj na pozemky a stavby.

**SÚČASNOSŤ:** Podľa čl. 6 Aarhuského dohovoru (Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia,

uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z.z.) musí byť zainteresovaná verejnosť informovaná hneď na začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia vhodným, včasným a účinným spôsobom o navrhovanej činnosti a o celom procese povoľovania, pričom procesy účasti verejnosti musia zahŕňať primeraný časový rámec pre jednotlivé fázy, ktorý „poskytne dostatočný čas na informovanie verejnosti ... a pre verejnosť možnosť pripraviť sa a účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí.“ Pritom platí, že „každá strana umožní včasnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti sa môže uskutočniť efektívne“.

Aarhuský dohovor sa pritom vzťahuje na všetky rozhodnutia, „či povoliť navrhované činnosti uvedené v Prílohe I“ Dohovoru, ako aj na rozhodnutia o navrhovaných činnostiach neuvedených v Prílohe I, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

Dôležité je aj ustanovenie, v zmysle ktorého má Strana Dohovoru (teda Slovenská republika prostredníctvom orgánov verejnej moci) podnecovať potenciálnych žiadateľov, aby zistili zainteresovanú verejnosť a aby s ňou komunikovali ešte pred samotným povoľovacím procesom.

NÁVRH: Podľa navrhovaného zákona sú účastníkmi niektorých konaní len stavebník, „vlastník pozemku alebo vlastník stavby, na ktorom je stavba zhotovená“ (už samotné znenie je nelogické a zmätočné - § 33 ods. 2, 3, 5).

Neodôvodnene reštriktívne definovaný okruh účastníkov je stanovený napr. pri povoľovaní skúšobnej prevádzky a pri povoľovaní predčasného užívania stavby, pri zmene rozhodnutia o stavebnom zámere alebo aj v konaní o preskúmanie spôsobilosti nepovolenej stavby.

SÚČASNOSŤ: Aarhuský dohovor sa vzťahuje na všetky rozhodnutia, „či povoliť navrhované činnosti uvedené v Prílohe I“ Dohovoru, ako aj na rozhodnutia o navrhovaných činnostiach neuvedených v Prílohe I, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

NÁVRH: Predkladaný návrh zákona nezohľadňuje možnosť účasti verejnosti v konaniach, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie, avšak nie sú posudzované podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale sú posudzované napr. podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. (Text zákona neodkazuje na zákon o ochrane prírody a krajiny, ale len na „zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie“ – zase bez presného označenia zákona v poznámke pod čiarou)

V časti o vymedzení účastníkov konania je tak predkladaný návrh zákona o výstavbe v priamom rozpore s Aarhuským dohovorom.

### **Konanie o stavebnom zámere**

- nezrozumiteľné lehoty – napr. v § 36 ods. 3 sa lehota počíta od „zaslania“, nie od doručenia, hoci „zaslanie“ návrhu stavebného zámeru nie je zadané
- vlastníkom susedných stavieb aj verejnosti sa doručuje návrh stavebného zámeru „prostredníctvom informačného systému“ – to je veľmi obmedzujúce a reštriktívne
- v prípade rozporu so záväzným stanoviskom obce alebo VÚC ohľadom nesúlady stavebného zámeru s príslušnou územnoplánovacou dokumentáciou môže obec podať správnu žalobu (§ 37 ods. 5) – takáto správna žaloba však nie je upravená v Správnom súdnom poriadku č. 162/2015 Z. z., ten však predkladané návrhy zákonov nenavrhuje v tomto bode novelizovať.
- Zákon určuje lehotu na vydanie rozhodnutia o stavebnom zámere (§ 38), avšak žiadnu sankciu či iné prostriedky donútenia, negarantuje teda skrátenie povoľovacieho procesu.

Nezrozumiteľné prechodné ustanovenie - § 65 ods. 10

Navrhovaná účinnosť zákona (01.01.2023) je nereálna

## **Projektant**

Projektant má mimoriadne nadštandardné postavenie v celom procese:

- vypracuje podľa požiadaviek stavebníka stavebný zámer (§ 24 ods. 6 písm. q) zákona o výstavbe), neskôr vypracuje vykonávací projekt stavby podľa overeného projektu stavby (písm. u)), to všetko na základe zmluvného vzťahu so stavebníkom (§ 35 ods. 1)
- zároveň posudzuje a prerokuje pripomienky doručené k stavebnému zámeru (vyplývajúce zo záväzných stanovísk, záväzných vyjadrení a vyjadrení) a vypracuje z prerokovania správu, ktorá je podkladom rozhodovania stavebného úradu (§ 38 ods. 2). Ak zo správy nevyplývajú rozpory, úrad sa stanoviskami už nezaobrá, pretože sa nimi zaoberá len vtedy, ak z nich vyplývajú vzájomné rozpory – v takom prípade o nich rozhodne. Ak však zo správy rozpory nevyplývajú, stavebný úrad sa pripomienkami už nemusí zaoberať, a to bez ohľadu na to, ako boli vyhodnotené v správe spracovanej projektantom.

## **Tzv. čierne stavby**

Zákon hovorí o tzv. nepovolených stavebných prácach, pričom ale uskutočňovanie stavebných prác sa nepovažuje za nepovolené, ak počas zhotovovania stavby alebo zmeny stavby bolo rozhodnutie o stavebnom zámere zmenené alebo zrušené (už samotná táto definícia v § 11 ods. 2 je nezrozumiteľná a dá sa interpretovať viacerými spôsobmi).

- Zároveň však zákon predpokladá zmenu stavebného zámeru ešte neskolaudovanej stavby veľkého rozsahu a takú stavbu neodstráni, ale vyžaduje sa vypracovanie nového stavebného zámeru a rozhodnutie o ňom (§ 31 ods. 6). To je vlastne ekvivalent dodatočného povolenia stavby, resp. zmeny stavby pred dokončením.
- Zákon nezlepšuje riešenie stavieb stavaných / postavených bez stavebného povolenia, rovnako ani nezabezpečuje jednoduchšie odstraňovanie stavieb postavených bez stavebného povolenia oproti súčasnému stavu

VIA IURIS, január 2022.