

DÔVODOVÁ SPRÁVA

A. Všeobecná časť

I.

Jadrom stavebného práva v súčasnosti je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) prijatý Federálnym zhromaždením Československej socialistickej republiky 27. apríla 1976, ktorý nadobudol účinnosť 1. októbra 1976. Nahradil zákon o územnom plánovaní a zákon o stavebnom poriadku, oba z roku 1958, a zákon o dokumentácii stavieb z roku 1959.

Stavebným zákonom z roku 1976 bola zavíšená tzv. normalizácia spoločnosti v oblasti regulácie územného plánovania a výstavby. Formálne znamenal kodifikáciu podstatnej časti stavebného práva a obsahovo znamenal dokončenie centralizácie štátnej regulácie výstavby začatej po Februári 1948. Utvoril nevyhnutné politické a právne predpoklady jednotného národohospodárskeho plánovania, centrálného riadenia a kontroly umiestňovania, povoľovania, financovania a uskutočňovania výstavby, najmä v prospech rozsiahlej štátnej výstavby, osobitne tzv. komplexnej bytovej výstavby (prevažne veľkých panelových sídlisk), industrializácie krajiny (veľkých výrobných podnikov) a rozvoja dopravnej infraštruktúry (diaľnic a rýchlостných ciest, elektrifikácie železničných dráh). Pre ostatnú, centrálnе neregulovanú výstavbu, najmä pre stavby občanov a stavby obecnej infraštruktúry, však znamenal výrazné obmedzenie prístupu obyvateľstva k stavebným výrobkom a k stavebným dodávateľským kapacitám, čím túto časť výstavby vytesnil do občianskej svojpomocnej formy a do brigádnickej formy najmä v rámci tzv. akcií Z (zveľaďovanie) organizovaných miestnymi národnými výbormi.

Stavebný zákon z roku 1976 vytvoril centrálnе plánovaný systém štátneho riadenia výstavby z úrovne federácie, ktorého jadrom riadenia bolo Federálne ministerstvo pre technický a investičný rozvoj. Počnúc centrálnе organizovaným a financovaným územným plánovaním vo vertikálne usporiadaných tzv. kategóriách a stupňoch územnoplánovacej dokumentácie, cez centrálnе financovanie výstavby zo štátneho rozpočtu a centrálnе riadenie organizácie výstavby plánovaním využitia stavebných dodávateľských kapacít (stavebných firiem) a výroby a distribúcie stavebných výrobkov až po režim vyvlastňovania na prospech centrálnе riadenej štátnej výstavby. Výkonnými zložkami tohto riadiaceho systému boli republikové ministerstvá výstavby a stavebníctva a sústava všetkých stupňov národných výborov.

Od roku 1990 bol stavebný zákon novelizovaný 40-krát a dvakrát bol dotknutý nálezmi Ústavného súdu SR. Všetky čiastkové novely, najmä však rozsiahle novely v rokoch 1997, 2000 a 2005, sledovali cieľ - priblížiť stavebný zákon novým ústavným pomerom založeným na trhovom hospodárstve, na rovnosti druhov vlastníctva, na právach osôb a na dekoncentracii a decentralizácii verejnej správy v oblasti výstavby, ako aj zladiť s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky v oblasti prístupu k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní verejnej správy a požiadavkám ochrany životného prostredia.

Napriek mnohým čiastkovým pozitívnym zmenám textu však stavebný zákon zostal svojou zastaranou legislatívnou konštrukciou, usporiadaním právnych vzťahov, terminológiou a formami verejnej správy stále v pôvodnom rámci. Toto poznanie vyvolalo potrebu nového zákona už v 90-

tych rokoch, a tak od roku 1994 bolo niekoľko pokusov pripraviť nový stavebný zákon. Tieto pokusy stroskotali na nevyjasnenosti koncepcie stavebného práva, na rýchlo sa meniacich spoločenských pomeroch, na rôznorodosti záujmov štátu, obcí, investorov a stavebných firiem a na opakovaných zmenách organizácie verejnej správy od ministerskej úrovne po úroveň miestnych orgánov. V nedávnej minulosti boli nádejné pokusy prijať nový stavebný zákon v roku 2009 a v roku 2015, ale vláda v oboch prípadoch stiahla vládny návrh z Národnej rady Slovenskej republiky.

II.

Navrhovaný zákon sleduje odstrániť nedostatky terajšej úpravy, ale zachovať a prehĺbiť osvedčené právne inštitúty, ktoré boli vnesené do zákona jeho novelami po roku 1990 a doplniť o právne inštitúty známe zo zahraničia. Navrhovaný zákon

- je koncepčne usporiadaný podľa súčasných požiadaviek na vnútorné usporiadanie zákonov; v súlade so zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a s legislatívnymi pravidlami je oddelená časť základných ustanovení (definícií) od organizácie verejnej správy a sú oddelené hmotnoprávne ustanovenia od procesnoprávných ustanovení (od konaní);
- preberá v oblasti odbornej terminológie návrh jednak historicky osvedčenú a všeobecne zaužívanú terminológiu slovenského práva a jednak preberá novú terminológiu z odborných medzinárodných dokumentov, z právne záväzných aktov Európskej únie a z Medzinárodnej štatistickej klasifikácie stavieb;
- nahrádza v názve zákona termín „stavebný poriadok“ (ako preklad z českého originálu „stavební řád“) termínom „výstavba“; dôvodom je skutočnosť, že v slovenskom práve slovo „poriadok“ znamená buď interné predpisy právnických osôb, napríklad organizačný poriadok, etický poriadok, volebný poriadok, disciplinárny poriadok, rokovací poriadok, a ďalšie, alebo procesný všeobecne záväzný právny predpis, napríklad Trestný poriadok, Exekučný poriadok, Správny súdny poriadok, Správny poriadok, Notársky poriadok, pričom navrhovaný obsah stavebného zákona nie je ani jedno, ani druhé; slovo „výstavba“ v názve bolo použité už v prvom povojnovom stavebnom zákone z roku 1949 a na viacerých miestach ho používa aj terajší zákon a je vyjadrené aj v názve príslušného ministerstva;
- opúšťa koncepciu spojenia územného plánovania a výstavby účelovo zavedenú v roku 1976 do jednotnej vertikály centrálnne riadených a kontrolovaných tzv. stupňov zodpovedajúcich stupňom národných výborov, pretože podľa teraz platnej Ústavy Slovenskej republiky ide v územnom plánovaní o samostatnú pôsobnosť územných celkov a vo veciach výstavby ide o výkon štátnej správy; okrem toho spojenie územného plánovania a výstavby v jednom zákone vyvolávalo neprehľadnosť právnej úpravy, čo bol aj jeden z dôvodov, pre ktoré vládne návrhy stavebného zákona v rokoch 2009 a 2015 neboli prijaté;
- posilňuje postavenie vlastníkov pozemkov a stavieb a ich práva k stavbe, pretože zhotoviť stavbu na pozemku je súčasťou prirodzeného a ústavou chráneného práva užívať svoj majetok (pozemok alebo stavbu);
- obnovuje pôvodný účel orgánov štátnej stavebnej správy ako čisto odborných stavebnotechnických štátnych orgánov zbavených povinnosti sledovať netechnické činnosti

- (napríklad, účelnosť, užívacie vzťahy, susedské spory, riešenie hnutel'ných vecí, a podobne);
- výrazné zjednodušuje proces prípravy výstavby tým, že opúšťa terajšie dvojzložkové rozhodovanie (územné rozhodovanie a stavebné povoľovanie) a zavádza len jedno rozhodovanie – stavebný súhlas, ktorým stavebný úrad súhlasí so stavebným zámerom;
 - obmedzuje agendu stavebného úradu prenesenú na obce, len na obce, ktoré sú sídlom stavebného obvodu. 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 a 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;
 - sleduje sprísnenie odbornej prípravy zamestnancov pracujúcich v štátnej stavebnej správe, pretože 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;
 - upravuje ochranu umeleckých diel v stavbách a na verejných priestranstvách pred poškodením alebo zničením stavebnou činnosťou; ide o požiadavky vyplývajúce z medzinárodných právnych dokumentov (z Dohovoru o ochrane architektonického dedičstva Európy, z Dohovoru o ochrane archeologického dedičstva a z Dohovoru o hodnote kultúrneho dedičstva pre spoločnosť);
 - precizuje správne konanie a procesné práva a povinnosti účastníkov a dotknutých osôb a obsah výstupných rozhodnutí a súhlasov;
 - ustanovuje dodatočný postup vo vzťahu k nepovoleným stavbám zhotoveným do účinnosti navrhovaného zákona, aby sa do určitého času buď takéto stavby dodatočne osvedčili, alebo odstránili; sleduje sa tým, aby nefigurovali ako večne nepovolené, neskolaudované, ale roky bezproblémovo užívané;
 - precizuje priestupky a iné správne delikty a rozširuje okruh sankcionovaných osôb aj na ďalšie osoby vo výstavbe (na zhotoviteľov stavieb, na osoby vykonávajúce stavebný dozor), pretože pri prevažujúcom dodávateľskom spôsobe výstavby stavebník je len objednávateľom služby (výstavby) a osobne neriadi výstavbu; podľa občianskeho práva za porušenia zákona a za škody spôsobené poskytnutím služby má zodpovedať ten, kto ich spôsobil (zhotoviteľ), a nie objednávateľ služby (stavebník);
 - zväzňuje dôležitosť účasti oprávnených osôb vo výstavbe, najmä precizuje oprávnenia a zodpovednosť projektanta, stavbyvedúceho, zhotoviteľa stavby, stavebných dozorov, geodeta a statika v príprave výstavby a pri zhotovovaní stavby na úroveň obvyklú v zahraničí, najmä čerpaním inšpirácie a podkladov z rakúskeho a z nemeckého stavebného práva.

Navrhovaný zákon sa člení na štyri časti

- na prvú časť (**Základné ustanovenia**), ktorá obsahuje základnú terminológiu súvisiacu s výstavbou a definície platné pre celý zákon;
- na druhú časť (**Výstavba**), ktorá je hmotnoprávnym jadrom navrhovaného zákona a člení sa na tri hlavy:
 - prvá hlava (Príprava stavieb) komplexne upravuje všeobecné povinnosti vo výstavbe, všeobecné technické požiadavky na výstavbu a stavebné práce;
 - druhá hlava (Zhotovovanie stavieb) upravuje činnosti vo výstavbe a vyhradené činnosti vo výstavbe a práva a povinnosti účastníkov výstavby a
 - tretia hlava (Prevádzka a odstraňovanie stavieb) upravuje hmotnoprávnu stránku dokončovania stavieb, skúšobnej prevádzky, kolaudácie a odstraňovania stavieb;
- na tretiu časť (**Verejná správa**), ktorá komplexne upravuje kompetenčné a procesné ustanovenia v členení na pôsobnosti orgánov (Prvá hlava), štátny stavebný dohľad vrátane sankcií (Druhá hlava), na konania (Tretia hlava);
- na štvrtú časť (**Záverečné ustanovenia**), ktorá obsahuje spoločné, prechodné a zrušovacie ustanovenia a účinnosť.

III.

Navrhovaný zákon je v súlade s ústavou Slovenskej republiky, inými zákonmi a s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky.