

BUDÚCNOSŤ STAVEBNÉHO PRÁVA

FUTURE OF THE CONSTRUCTION LAW

Andrea Barancová¹ – Martin Píry²

<https://doi.org/10.24040/pros.07.05.2021.svp.96-107>

Abstrakt

Stavebné právo je v právnom systéme Slovenskej republiky riešené osobitným zákonom, a to zákonom č. 50/1976 Zb.. Už dlhé roky je snaha o zmenu právnej úpravy, a to nahradením tohto právneho predpisu novým, modernejším, ktorý bude riešiť aktuálne problémy stavebného práva. Stavebné právo je zaradené do systému verejného práva, aj keď s výraznými presahmi do práva súkromného. Taktiež je potrebné sa zaoberať mierou zabezpečenia verejného záujmu v protiklade so súkromnoprávnymi záujmami. Autori sa snažia v príspevku poukázať na súčasné problémy stavebného práva, a to nadväzne na legislatívny proces, so zameraním sa na predloženie niektorých odpovedí na riešenie v rámci právno-aplikačnej praxe.

Kľúčové slová

stavebné právo, verejný záujem, legislatívna úprava

Abstract

Construction law is solved by a distinctive act no. 50/1976 in the legal system of Slovak republic. There is a long-lasting aspiration for substituting of this legal regulation with new, modern legal enactment, which will solve current problems within the construction law. Despite its significant similarities with private law, construction law is included in the system of the public law. It is also of the utmost importance to concern the rate of securing of the public interest as opposed to private law legal interests. Authors are trying to point out current problems of the construction law further to the legislative process and with the emphasis on presenting certain answers about the solution within the legal praxis.

Key words

construction law, public interest, legal regulation

Úvod

V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky je stavebné právo stále vnímané bez ambície na výrazné samostatné postavenie. Najčastejšie sa chápe ako súčasť

¹ JUDr. Andrea Barancová, PhD., Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, Katedra správneho práva, odborný asistent

² JUDr. Martin Píry, PhD., Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, Katedra správneho práva, odborný asistent

správneho práva resp. v širšom slova zmysle ako súčasť verejného práva. Už dnes ale vidieť tendencie o istú mieru klasifikácie na verejné a súkromné.³ V rámci tzv. súkromného stavebného práva zrejme bude vývoj nasledovať smerom k otázkam subdodávateľských vzťahov v rámci realizácie stavieb a parciálne aj k hľadaniu odpovede na otázku identifikácie pojmu stavba, neoprávnená stavba, oblasť pozemkov a ich potencionálneho vysporiadania v zmysle predpisov občianskeho práva. Z hľadiska zohľadnenia inštitútu pojmu verejný a súkromný záujem sa tento rozmer chápania stavebného práva skôr zakladá na predpoklade ochrane subjektívnych práv ako na princípe prioritnej ochrany verejného záujmu.

Verejné stavebné právo naopak vychádza vo svojej podstate z princípu ochrany verejného záujmu a len subsidiárne realizuje ochranu subjektívnych práv v konaní o námietkach.⁴ Napriek takejto klasifikácie stavu, stavebné právo významným spôsobom chráni aj subjektívne práva susediacej nehnuteľnosti, nie len čo sa týka samotnej podstaty vlastníckeho práva, ale aj jeho kvality užívania nehnuteľnosti. Bez výslovnej zákonnej delegácie na prípadné obmedzenie vlastníckeho práva nie je možné stavať na cudzích pozemkoch proti vôli vlastníka týchto pozemkov resp. bez jeho explicitného súhlasu. Spolu s ustanovením §135c Občianskeho zákonníka sa tak chráni vlastnícke právo v prípade umiestnenia stavby.⁵

1 Právne východiská stavebného práva

Z pohľadu štruktúry a právneho základu sa stavebné právo dnes zakladá fundamentálne na zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov. Ide o právny predpis, ktorý najmä z procesného hľadiska, obsahuje právnu reguláciu postupov pri povoľovaní stavieb a ich užívania, a taktiež základnú právnu úpravu normotvornej činnosti orgánov územného plánovania. Pre konzistentnosť pochopenia stavu lege lata je potrebné doplniť skutočnosť, že stavebný zákon je špeciálny zákon vo vzťahu

³ ŠKROBÁK, J.: Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 19. – 21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Časť-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta vydavateľské oddelenie, 2015, s. 293-299.

⁴ K téme verejný záujem porovnaj aj TUROŠÍK, M.: Roman law. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2013.

⁵ TAKÁČ, J.: Superficiálna zásada a inštitút práva stavby na Slovensku. Banská Bystrica: Belianum, 2020.

k všeobecnému právnomu predpisu o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších právnych predpisov). Táto skutočnosť vytvára aj prvý okruh problémov, ktoré sa vyskytujú v právno-aplikačnej praxi. Správny poriadok je zákon, ktorý prekonal viaceré spoločenské zmeny, a to len zo symbolickými zmenami. Pre komparáciu so susednou Českou republikou, ktorá má zákon upravujúci správne konanie z roku 2004, ide skutočne o veľmi nepraktický právny predpis. Slovenská republika v rámci svojho členstva v Európskej únii, aj vzhľadom na záväznosť rozhodnutí Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva a slobody, má povinnosť implementácie celého radu procesných záruk práva na spravodlivý proces, požiadavky právneho štátu a právnej istoty ako princípu legitímneho očakávania. Tieto podmienky bez ohľadu na mieru ich abstraktnosti len veľmi ťažko v plnej a zodpovedajúcej miere spĺňa Správny poriadok. Stavebný zákon, čo sa týka všeobecnej požiadavky na zákonnosť a legitímne očakávania, nie je vôbec aktívny a na zabezpečenie týchto požiadaviek je potrebné aplikovať všeobecné zásady Správneho poriadku. Už tejto všeobecnej rovine základných požiadaviek zákonnosti sa vytvára aplikačná pasca, v ktorej Stavebný zákon mlčí a Správny poriadok je nedostačujúci. Nie je to samozrejme dôvodom pre nezákonné konanie. Správny orgán je povinný aplikovať aj ústavné princípy. Vzhľadom k reálnemu stavu odbornej roviny obsadenia väčšiny stavebných úradov a odvolacích orgánov, kde prakticky vo veľkej miere absentuje odborné právne vzdelanie, je táto požiadavka nereálna.

Práve z týchto dôvodov je možné identifikovať prvé dva okruhy problémov v stavebnom verejnom práve, a to je otázka zneužitia práva a otázka správnej interpretácie územného plánu.

V praxi stavebného práva je možné identifikovať správanie sa subjektov spôsobom, ktorý vytvára časové prietahy v konaní a má skôr charakter obštrukcie. Asi najklasickým spôsobom je podávanie námietok, ktorých obsahom nie je sledovanie legitímneho účelu ochrany subjektívnych práv účastníkov konania, ale zdržovanie a obštrukcia. Pre úplnosť treba uviesť, že za súčasného právneho stavu, sused t.j. vlastníka susediacej stavby alebo pozemku, nedisponuje žiadnou možnosťou práva veta, ktoré by exkluzívnym spôsobom znemožňovalo vydanie stavebného povolenia. Účelom námietok účastníka konania je ochrana jeho objektivizovateľných subjektívnych práv. Na ochranu verejného záujmu v konaní vystupuje predovšetkým okruh subjektov nazvaných „dotknuté orgány“, ale aj tzv. zainteresovaná alebo dotknutá verejnosť. V právnom postavení tejto dvojice subjektov je potrebné zvýrazniť rozdielnosť, a to najmä v kvalite záväznosti ich stanoviska resp. pripomienky. Stanovisko

dotknutého orgánu je záväzné pre konanie, zatiaľ čo pripomienka občianskej verejnosti má formu námietok síce vo verejnom záujme, ale o ktorých v konečnom dôsledku rozhoduje správny orgán.

2 Nedostatky právnej úpravy stavebného práva

Obštrukčné správanie je možné vidieť aj pri účastníkoch - „susedoch“, aj pri dotknutej verejnosti. Takáto forma šikanózneho správania je pritom jedným z dôvodov, pre ktorý povoľovanie stavieb na Slovensku trvá viac ako 300 dní, čím sa stávame v rámci vyspelých štátov lídrami v negatívnom zmysle. Legislatíva má len dve možnosti ako sa technicky vysporiadať s týmto problémom. Prvou je limitovanie práv účastníkov konania a druhou je zavedenie zákazu zneužitia práva, či už do Správneho poriadku alebo do právneho predpisu stavebného práva. Základným predpokladom budúcej legislatívy na tomto úseku je taká právna úprava, ktorá efektívne zabráni predlžovaniu konania, ale zároveň bude garantovať práva účastníkov proti štátu, ktoré vyplývajú z európskeho správneho práva a celého radu odporúčení a rozhodnutí EÚ.

Jedným z možných riešení by bolo zakotvenie predbežnej vykonateľnosti stavebného povolenia, pričom odkladný účinok odvolania by bol viazaný na osobitné uznesenie odvolacieho orgánu, podobne ako je tomu v správnom súdnictve. Keďže stavebný úrad sa vysporiada s námietkami všetkých účastníkov konania, teda aj tými objektivizovateľnými v rozhodnutí vo veci samej, ostáva práve odvolacie konanie ako priestor na nekalé a nelegitímne správanie účastníkov konania. Z uvedeného dôvodu by predbežná vykonateľnosť bola istou formou riešenia pred zneužitím práva. Hľadať formy riešenia tejto problematiky, je veľkou výzvou správneho práva v budúcnosti. Ak vychádzame z rozsudku ESD⁶ ide o síce formálne dovolené správanie, ktoré však sleduje iný ako legitímny účel zvyčajne niekoho poškodiť alebo získať prospech. Teda aj v iných oblastiach konaní vo verejnej správe je namieste uvažovať o takomto inštitúte, a to ideálne v rámci správneho poriadku.

Interpretácia územného plánu je druhý kritický moment súčasného stavebného práva. Z hľadiska zákonnosti tieto dva okruhy vyvolávajú veľké emócie. Fenomén retroaktivity územných plánov bol čiastočne vyriešený nálezom Ústavného súdu SR č. 333/2019, v ktorom

⁶ TONOARCH vs. Finančné riaditeľstvo SR (sp. zn 5Sžf/137/2013) NS SR, kde sa riešila aj prejudiciálna otázka n Súdnom dvore EU

Ústavný súd odmietol účelovú retroaktivitu územných plánov. Stále však ostáva otvorená otázka jednotnej textovej terminológie tak, aby účastník konania mohol predvídať rozhodnutie v správnom konaní. Treba pripomenúť, že práve územný plán je v súčasnom stave jedným z kardinálnych podkladov pre rozhodnutie v správnych konaniach podľa stavebného zákona. Normatívnosť textovej časti územného plánu by mala spôsobiť jednoznačnú a presnú reguláciu povolených alebo naopak zakázaných spôsobov využitia územia, ako aj stanovenia priestorových limitov v území. Bohužiaľ sme svedkami ambivalentných pojmov v textovej časti územného plánu, ktoré mnohokrát nespĺňajú ani elementárne predpoklady normatívnosti. K tejto otázke sa pripája aj problém, ktorý správny orgán je spôsobilý interpretácie územného plánu. Stále existuje v právnej praxi zaužívaný postup stavebných úradov, kedy si vyžadujú stanovisko rôznych odborov mestského úradu, najčastejšie nazvaných ako útvar architekta a podobne. V malých mestách a obciach je stále možné vidieť aj zasahovanie komisií obecného zastupiteľstva do činností orgánov v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

Riešenie tejto otázky je ešte komplikovanejšie. V prvom rade je potrebné aktualizovať obrovské množstvo technických noriem územného plánovania, ktoré sú v niektorých prípadoch ešte zo sedemdesiatych rokov minulého storočia. Podľa nášho názoru vyriešiť otázku „normatívnej čistoty“ územného plánu by malo minimálne ministerstvo formou vyhlášky, ktorá by stanovila základné podmienky obsahu a textácie územného plánu. Samotná interpretácia územného plánu v časti, kto je oprávnený na výklad, je otázka organizačnej štruktúry orgánov v oblasti správy stavebných vecí. V reakcii na legislatívny materiál podpredsedu vlády sa dotkneme niektorých možných riešení. Na tomto mieste len spomenieme, že ide o polemiku, ktorá súvisí jednak s otázkou, ktorý orgán bude v budúcnosti stavebným úradom a jednak s otázkou, či stavebný úrad si má sám urobiť záver o súlade s územným plánom (ako je tomu doteraz) alebo či bude existovať osobitný subjekt/orgán verejnej správy pre takúto oblasť. Pre posilnenie právnej istoty by mal zákon jasne riešiť túto otázku, aby sa do budúcnosti predišlo ambivalentným „riešeniam“ v podobe vzniku samosprávnych organizačných útvarov napojených na obec bez reálneho vymedzenia právnej zodpovednosti a právomoci.

Celý rad otázok v stavebnom práve súvisí s dodržiavaním existujúcej právnej úpravy. Napríklad dodržiavanie lehôt na rozhodnutie podľa správneho poriadku, aplikáciou fikcie pozitívneho rozhodnutia dotknutých orgánov, či zásady koncentrácie konania. Je veľmi otázna efektívnosť nových legislatívnych riešení, ktoré ignorujú súčasné právne možnosti. Sme toho názoru, že treba aj dôsledne skúmať otázku, či nezrovnalosti v konaní sú zapríčinené

porušovaním právnych predpisov alebo ich nedostatkom, a teda odôvodňujú ich zmenu. V právnej vede sa zdá byť neprípustné a veľmi zlé riešenie rezignovať na vymožitelnosť existujúceho práva a namiesto toho vytvárať nové právne predpisy ako riešenie negatívneho stavu.

Ako samostatnú otázku je potrebné riešiť aj filozofiu stavebného práva z pohľadu verejného záujmu. Dnes sa zaužíval názor, akoby verejný záujem bol v antagonistickom postavení voči súkromnému záujmu. Z tejto hypotézy potom vychádza záver o nevyhnutnom boji obcí proti developerom. Moderné tendencie v tejto oblasti však idú presne opačným smerom. Zdá sa, že prístup antagonistického postavenia verejného a súkromného záujmu je prekonaný nie len ustálenou judikatúrou, ale najmä faktom demokratizácie právneho systému po roku 1989. Aj presne určený subjekt môže mať záujem na objektívnych hodnotách verejného záujmu. Súkromný záujem podľa nášho názoru môže byť v harmónii s verejným záujmom. Potencialita dominancie verejného záujmu je alternatívou pre prípad konfliktu, ale aj toto nadradené postavenie verejného záujmu nie je v našej legislatíve postavené do polohy a priori, ale je potrebné vyhodnotiť každý jeden prípad osobitne.

Budovanie územného rozvoja, podpora a ochrana životného prostredia a osobitne zelenej infraštruktúry v mestách a obciach môže byť v harmónii s súkromnou iniciatívou podnikateľského prostredia⁷. Jedným z alternatívnych riešení je forma rozhodnutia v podobe subordinačných správnych dohôd.⁸ V niektorých krajinách dokonca správne dohody ako nástroj konsenzuálneho presadzovania verejného záujmu plne nahrádzajú samotné rozhodnutie vo veci samej.⁹ Inou formou realizácie verejného záujmu pri veľkých stavebných investíciách je podľa vzoru niektorých európskych krajín možnosť uzatvárať verejno-súkromné partnerstvá. Namiesto netransparentného poplatku za rozvoj, resp. ako protikorupčný nástroj, by bolo možné uzavrieť dohodu, predmetom ktorej by bolo realizácia vynútených investícií vo verejnom záujme.

Osobitnou a veľmi kritickou otázkou je aj problematika nevysporiadaných pozemkov, ktoré bránia územnému rozvoju. Nevysporiadosť pozemku neznamena, že pozemok nemá žiadneho vlastníka. Problémom nevysporiadaných pozemkov je skutočnosť, že vlastník je na

⁷ AUSTIN, G. Green infrastructure for landscape planning: integrating human and natural systems. London, 2014.

⁸ HENDRYCH, D. Správni právo: obecná časť. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009.

⁹ Porovnaj zákon č. 500/2004 Sb. správny rád – ustanovenie § 161 ods. 1, alebo ustanovenie zákona č. 183/2006 Sb stavební zákon

§ 78a ods. 1 :“ *Stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí*“

liste vlastníctva zapísaný pod menom a priezviskom, bez akéhokoľvek ďalšieho identifikátora, vo väčšine prípadov je už nebohý, a teda je potrebné iniciovať dedičské konanie a veľakrát veľmi komplikovane a zdĺhavo hľadať jeho právnych nástupcov. Takéto pozemky poznáme pod pojmom pozemky s nezisteným vlastníkom alebo pozemky, ktorých vlastníctvo nie je evidované podľa predpisov o katastri nehnuteľností v súbore geodetických informácií a v súbore popisných informácií. S takýmito pozemkami nakladá Fond národného majetku, a to len spôsobom podľa zákona.¹⁰ Fond nemôže takéto pozemky sám užívať, môže ich len prenajímať na účely poľnohospodárstva alebo lesného hospodárstva, prípadne v súlade s rozhodnutím príslušného orgánu štátnej správy vydaného podľa osobitných predpisov, dočasne aj na iný účel.¹¹ Fond môže previesť vlastníctvo k takýmto pozemkom len v prípadoch ustanovených zákonom.¹² Práve uvedené skutočnosti veľmi negatívnym spôsobom ovplyvňujú aj proces stavebného konania.

Prakticky ide o dlhodobý problém v oblasti stavebného práva. Z hľadiska technicko – organizačného treba spomenúť ešte jeden kritický moment slovenskom stavebnom práve, a to je otázka samotného výkonu štátnej správy na tomto úseku. Ide o tzv. prenesený výkon štátnej správy, ktorý zvyčajne ako všeobecný stavebný úrad, realizuje obec. Táto skutočnosť zo sebou nesie niekoľko otázok. Prvá je vzťah samosprávy a štátnej správy na tomto úseku. Mnohokrát sme svedkami skutočnosti, že obecné zastupiteľstvo si zriadi napr. stavebnú komisiu, ktorej účelom je „odobrovať“ vydávanie rozhodnutí podľa stavebného zákona. Ide o neprípustné zasahovanie samosprávneho orgánu obecného zastupiteľstva do činnosti štátnej správy, ktorá ma byť realizovaná na základe zákona a v jeho medziach, nestranným spôsobom. Druhý kritický moment je odborná kvalita výkonu tejto štátnej správy, a to nedostatkom odborne

¹⁰ Zákon č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom.

¹¹ §16 zákona č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom.

¹² §19 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z.z. v platnom znení: „Fond alebo správca môže previesť vlastníctvo k pozemkom podľa § 16 ods. 1 písm. b) a c), ak dôvodom prevodu je

a) účel, na ktorý možno pozemok vyvlastniť podľa osobitného predpisu,

b) rozhodnutie o zriadení priemyselného parku podľa osobitného predpisu,

c) usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami do 24. júna 1991 na účely poľnohospodárskej výroby,

d) usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vo vlastníctve štátu slúžiacim ozbrojeným silám Slovenskej republiky,

e) usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vybudovanými vo verejnom záujme,

f) usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami, ako sú uvedené v písmenách c) až e), a zabezpečenie nevyhnutného prístupu k nim,

g) usporiadanie vlastníctva k pozemkom zastavaným stavbami vo vlastníctve obcí alebo vyšších územných celkov, ktoré prešli do ich vlastníctva podľa osobitných predpisov, kúpnu zmluvou alebo zámennou zmluvou,

h) usporiadanie vlastníctva k pozemkom na zabezpečenie nevyhnutného prístupu k pozemkom iných vlastníkov.

kvalifikovaných zamestnancov, nie len v oblastiach technických, ale predovšetkým v oblastiach právnych. Absencia právnikov v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe všeobecne je jedným z dôvodov nezákonných rozhodnutí ako aj prietáhov konaní, taktiež korupčného správania. V konečnom dôsledku je potrebné sa v budúcnosti vysporiadať aj s otázkou financovania preneseného výkonu štátnej správy. Ide o legislatívne predpokladanú povinnosť refinancovať prenesený výkon štátnej správy, kde sa však štát bohužiaľ stáva veľkým dlžníkom samosprávam, čo má priamy odraz na kvalite činností v rámci personálnych možnostiach obcí a miest.

3 „Reforma“ stavebného práva

Slovenská republika je už niekoľkokrát konfrontovaná so snahou o reformu stavebného práva. Zatiaľ posledný pokus je materiál z dielne Úradu vlády Slovenskej republiky, podpredsedu vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie. Materiál obsahuje dvojicu zákonov, ktoré majú podľa predkladateľa nahradiť existujúcu legislatívu. Ide o zákon o územnom plánovaní a zákon o výstavbe. V prvom rade treba povedať, že predmetný materiál predstavuje aj vo všeobecnej rovine radikálny zásah do systému slovenského správneho práva a organizačnej výstavby verejnej správy. Návrh predpokladá vznik nového orgánu štátnej správy s postavením ústredného orgánu štátnej správy a to Úrad pre územné plánovanie a výstavbu. Tento úrad by prostredníctvom svojich regionálnych pracovísk mal zabezpečovať aj činnosť stavebných úradov, teda orgánov miestnej štátnej správy podľa stavu lege lata. Zároveň by mal právomoc nahradiť nečinnosť zastupiteľstva a v prípade takejto situácie odsúhlasiť územný plán obce/vyššieho územného celku. Orgán štátnej správy tak získava právomoc nahradiť rozhodnutie samosprávy a dostáva sa do jej nadradeného postavenia. Slovenské správne právo ako aj ústavné vymedzenie systému samosprávy však nepočíta s takýmto zásahom. Samosprávy pri výkone svojich originálnych pôsobností, kde nespochybniteľne patrí aj prijímanie územného plánu, je skutočnosť, že tieto nemajú nadradený orgán, ktorý by mohol nahradiť autoritatívne vôľu poslancov a zastupiteľstiev. Rovnako neexistencia reálneho systému miestnej štátnej správy je veľmi polemická z pohľadu dvojinštančnosti konania. Právo na preskúmanie rozhodnutia v správnom konaní, teda rozhodovacom procese, ktorého výsledkom je individuálny správny akt, je súčasťou práva na dobrú správu a v istej miere je možné ho chápať aj ako súčasť práva na spravodlivý proces.

Nadväzujúcim problémom je otázka, či materiál ani nepočíta so štandardnou možnosťou odvolania. Zákon o výstavbe, ktorý ma de facto nahradiť časť stavebného zákona – stavebný poriadok, vylučuje pôsobnosť správneho poriadku. Takýto postup nie je neobvyklý v rámci slovenského správneho práva procesného, avšak je vždy sprevádzaný existenciou osobitnej právnej úpravy procesných práv adresátov rozhodnutí - účastníkov konania. V materiály veľkej reformy však chýba takáto osobitná právna úprava, pričom materiál ani nepočíta so štandardným účastníctvom, ako je zaužívané v rámci nášho právneho poriadku. Právo na odvolanie *sui generis* má len navrhovateľ, čo je samo o sebe prinajmenšom „zvláštne legislatívne riešenie“.

Ak absencia osobitnej procesnej právnej úpravy môže spôsobiť aj praktický chaos a následne zahltenie súdov žalobami, môže ísť aj vážny problém nášho medzinárodného záväzku, napríklad v oblasti ľudských práv ale aj aarhurského dohovoru¹³.

V zmysle ľudsko-právnej roviny ide najmä o celý rad procesných práv, ktoré majú garantovať zákonnosť a spravodlivosť konania. V súčasnosti ide najmä o právo nahliadať do spisu, právo na nestranné konanie, vyjadriť sa k všetkým podkladom pre rozhodnutie, ako aj právo zvoliť si svojho zástupcu. Tieto práva ako *lex generalis* garantuje správny poriadok explicitne. Implicitne vychádzajú z ústavných princípov a iných zásad, najmä obsiahnutých v judikatúre, kde môžeme hovoriť aj o legitímnom očakávaní, zásade primeranosti, požiadavke na právnu istotu, či už spomínanú možnosť odvolať sa. Všetky tieto procesné práva priamo alebo nepriamo zákon o výstavbe ruší. Na mieste je otázka, akým spôsobom chce štát garantovať dodržanie napr. záväzku z aarhurského dohovoru, ktorý hovorí o možnosti participovať na konaniach aj občianskej verejnosti. Zákon o výstavbe síce explicitne neruší tento dohovor alebo niektoré z ustanovení zákona č. 24/2006 Z.z o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších právnych predpisov, avšak tým, že ruší tradičné účastníctvo, nie je zrejmé, akým spôsobom sa zainteresovaná verejnosť môže zúčastniť na konaní. Zrušenie pôsobnosti správneho poriadku a jeho nenahradenie inou úpravou procesných práv je možné vnímať ako kardinálny problém celej reformy. Toto je následne doplnené o fakt, že obidva zákony, teda aj o územnom plánovaní aj o výstavbe, sú vzájomne prepojené. Ak by teda mal byť odmietnutý zákon o výstavbe, musel by byť odmietnutý aj zákon o územnom plánovaní a naopak. Zdôrazňujeme to z dôvodu, že aj dnes sa v diskusii k tomuto materiálu

¹³ Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhurský dohovor) z 25. júna 1998.

vyskytuje postoj o možnosti opraviť zákon o územnom plánovaní a odmietnuť úplne zákon o výstavbe. Z hľadiska legislatívneho je možné vnímať zákon o územnom plánovaní priaznivejšie. Tým, že jeho obsahom je prakticky normotvorná činnosť, je menej náročný na podrobné ustanovenia práv a povinností fyzických a právnických osôb a potencionálne nedostatky sú odstrániteľné.

Naopak zákon o výstavbe z dôvodu vyššie uvedených procesných nedostatkov nie je opraviteľný pozmeňujúcimi návrhmi v rámci legislatívneho procesu. Jeho potencionálne prijatie by spôsobilo nie len chaos v rámci právno-aplikačnej praxe, ale aj významnú potencialitu žalôb voči Slovenskej republike.

Záver

Súčasný stav slovenského stavebného práva, či už z hľadiska existujúcej legislatívy, alebo právno-aplikačnej praxe, je neuspokojivý. Teda odpoveď na otázku, či je potrebné prijať rozsiahlu reformu, je zrejmé celospoločensky jasná. Rovnako je zrejmé, že v roku 2021 je potrebné zvýšiť elektronizáciu a odbyrokratizovať všetky rozhodovacie vo verejnej správe. V ostatných otázkach je však potrebné hľadať oveľa koncepcnejšie riešenia. Dovoľme si predovšetkým odbornej verejnosti prezentovať potrebu nie len zmeny právnych predpisov stavebného práva, ale aj vytvorenie moderného správneho poriadku, ktorý explicitným spôsobom bude reagovať na naše medzinárodné a európske záväzky a potreby efektívnej verejnej správy. Ak sa má vytvoriť nová legislatíva na úseku priamo stavebného práva, je potrebné prispôbiť tomuto aj otázku právnych predpisov na úseku životného prostredia a ochrany kultúrneho dedičstva. Keďže stavebný zákon prevažne rieši otázku stavieb v intraviláne, teda v zastavanom území obcí a miest, je namieste sa zaoberať otázkou reálnej legislatívy na úseku ochrany, tvorby a podpory zelenej infraštruktúry. Legislatíva na úseku územnej regulácie by mala byť podmienená legislatívou práve v zelenej oblasti. Táto vzájomná prepojenosť už aj dnes je v podobe procesov environmentálneho hodnotenia strategických dokumentov, avšak hovoríme o zákone, ktorý vznikol ako reakcia na už zmienený aarhurský dohovor v roku 2006 a stavebnom zákone z roku 1976. To, čo platí pre oblasti ochrany životného prostredia a zelenej infraštruktúry, platí aj pre oblasť ochrany kultúrnych pamiatok so zvláštnym akcentom na urbanistickú otázku *genia loci*. Súčasný právne predpisy sa tejto otázke venujú len nepriamo, pričom práve kultúrne dedičstvo v prípade urbanizmu sídiel tvorí

podstatný verejný záujem, ktorý by mal byť predmetom nielen ochrany statusu quo, ale aj konkrétnych foriem jeho rozvoja s akcentom na možnosť verejno-súkromných partnerstiev na tomto úseku.

Podľa nášho názoru nie je možné realizovať efektívnu reformu bez reálneho hľadanie odpovedí v otázke pozemkov, pričom táto otázka nie je riešiteľná v dohľadnom čase. Tu si je potrebné uvedomiť, že stavebné právo v tejto časti sa týka práva vlastníckeho, a teda je potrebné sa vysporiadať nie len s jeho občianskoprávnym rámcom, ale aj s ústavnoprávnou ochranou.

Budúcnosť stavebného práva by tak mala byť výsledkom koordinovaného kvalifikovaného postupu rezortov, dopravy, životného prostredia a kultúry, ale aj hospodárstva a vnútra, resp. spravodlivosti. Výsledkom by mala byť skupina vzájomne prepojených právnych predpisov a vznik moderného systému stavebného práva, ktoré zvýši ochranu verejného záujmu, ale zároveň podporí investície a územný rozvoj za podmienky garancie právneho štátu a ochrany základných ľudských práv a slobôd.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

AUSTIN, G.: Green infrastructure for landscape planning: integrating human and natural systems. London, 2014. ISBN 978-041-5843-539.

HENDRYCH, D.: Správni právo: obecná časť. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-807-4000-492.

ŠKROBÁK, J.: Verejný záujem ako prostriedok determinácie činnosti verejnej správy. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 19. – 21. 3. 2015 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta vydavateľské oddelenie, 2015, s. 293-299. ISBN 978 80 7160 394 8.

TAKÁČ, J.: Superficiálna zásada a inštitút práva stavby na Slovensku. Banská Bystrica: Belianum, 2020. ISBN 978-80-557-1716-6

TAKÁČ, J.: Právo stavby - áno alebo nie? In: Stretnutie katedier občianskeho práva právnických fakúlt v Slovenskej republike a Českej republike : zborník odborných príspevkov

PRÁVNE ROZPRÁVY ON-SCREEN III. – Sekcia verejného práva

online vedecká konferencia – 7. máj 2021

z konferencie "Užitočné neznáme inštitúty v občianskom práve" Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2017. s. 71-76. ISBN 978-80-89453-47-4.

TUROŠÍK, M.: Roman law. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-557-0556-9.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn 5Sžf/137/2013 (TONOARCH vs. Finančné riaditeľstvo SR)



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Andrea Barancová – Martin Píry).