

# **Analýza legislatívneho a praktického rámca prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK: riešenie environmentálnych problémov v území**

Analýza legislatívnej normy

Katarína Smatanová a kol.

2021

nezisková organizácia Projekt DOM.ov

# **Analýza legislatívneho a praktického rámca v oblasti prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK: riešenie environmentálnych problémov v území**

2021

doc. Ing. arch. Katarína Smatanová MA, PhD. a kol. autorov

Analýza legislatívnych noriem, metodických pokynov a usmernení v oblasti prípravy infraštruktúry pre bývanie MRK, je spracovaná v rámci projektu „Lepšie verejné politiky pre bývanie marginalizovaných rómskych komunít“, kód projektu ITMS2014+: 314011Q491.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

## Obsah

Obsah .....	3
Zoznam použitých skratiek.....	3
1. Úvod .....	4
2. Východisková situácia .....	4
3. Možnosti riešenia .....	8
4. Závery - hlavné odporúčania.....	11
5. Zoznam použitých zdrojov.....	13

## Zoznam použitých skratiek

3D princíp - princíp desegregácie, destigmatizácie, degetoizácie

Atlas - Atlas rómskych komunít 2019

EÚ – Európska únia

MRK – marginalizovaná rómska komunita

SR – Slovenská republika

ÚSVRK - Úrad splnomocnenca / splnkomocnenkyne vlády SR pre rómske komunity

VÚC - vyšší územný celok

## 1. Úvod

Nezisková organizácia Projekt DOM.ov pôsobí kontinuálne od roku 2016 vo viac ako 20 lokalitách na území Slovenskej republiky a asistuje ďalším 10 obciam pri príprave riešení rozvoja bývania a zlepšovania životných podmienok príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít.

V rámci projektu „Lepšie verejné politiky pre bývanie marginalizovaných rómskych komunít, kód projektu ITMS2014+: 314011Q491“ je snahou neziskovej organizácie Projekt DOM.ov zbierať údaje a informácie z terénu, z praktických skúseností aktivít organizácie a spolupracujúcich obcí a tieto informácie premietat' do návrhov opatrení s cieľom zefektívniť verejnú správu a legislatívny systém.

## 2. Východisková situácia

Problematika bývania a zabezpečovanie novej výstavby, či už individuálnych rodinných domov alebo bytových domoch, zahŕňa sériu prípravných krokov, ktorých dĺžka aj náročnosť veľa krát prevyšuje výstavbu samotných objektov “strechy nad hlavou”.

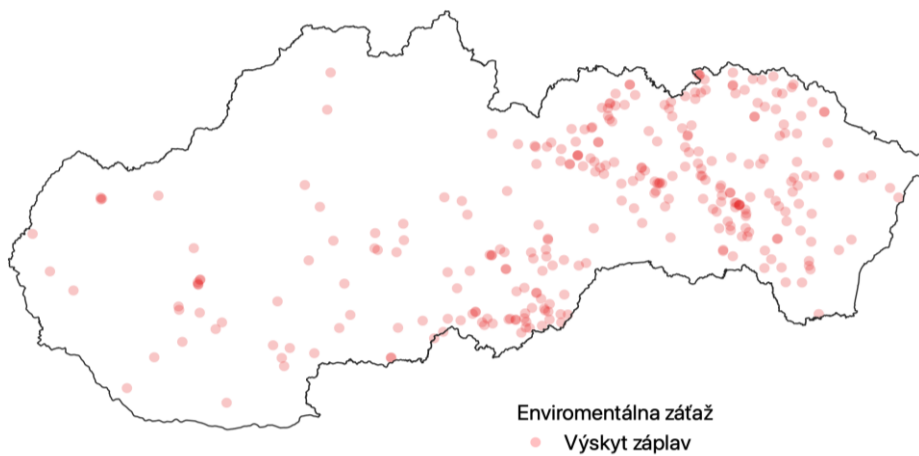
V prostredí MRK sú tieto inak v dnešnej dobe už štandardizované (developerské) postupy sťažené o viaceré faktory. Stretávame sa s najrôznejšími geografickými umiestneniami rómskych osídlení, ktoré pre svoj ďalší rozvoj vyžadujú rôzne úpravy, a teda procesy a kroky, ktoré sa vymykajú štandardným procesom prípravy územia.

V prvom rade ide o vysporiadanie pozemkov. Podľa najnovších údajov z Atlasu rómskych komunít z roku 2019<sup>1</sup> (Atlas) až 283 koncentrácií má menej ako 50 % podiel vysporiadaných pozemkov. Z čoho až 149 koncentrácií má menej ako 10 % vysporiadaných pozemkov. Vysporiadanosťou sa myslí, že pozemky sú buď vo vlastníctve obyvateľov, alebo obcí. Z celkového počtu koncentrácií ide len o relatívne malý podiel – 14 %. Na opačnej strane spektra je 43 % koncentrácií, ktoré majú plne vysporiadané majetko - právne vzťahy. V absolútnych číslach je to 455 koncentrácií, ktoré sú plne vysporiadané. Vysporiadanosť pozemkov predstavuje základ pre akýkoľvek ďalší proces v území.

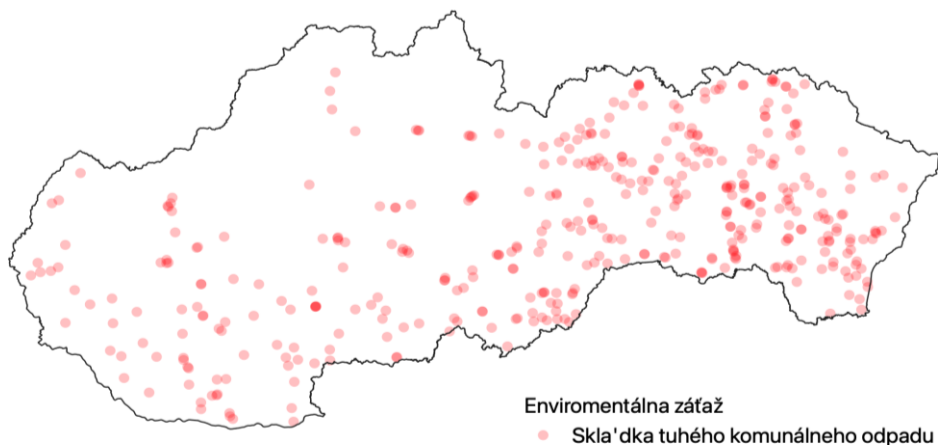
---

<sup>1</sup> Ravasz, A. et al. (2020). *Atlas rómskych komunít*. Bratislava: Vydavateľstvo Veda.

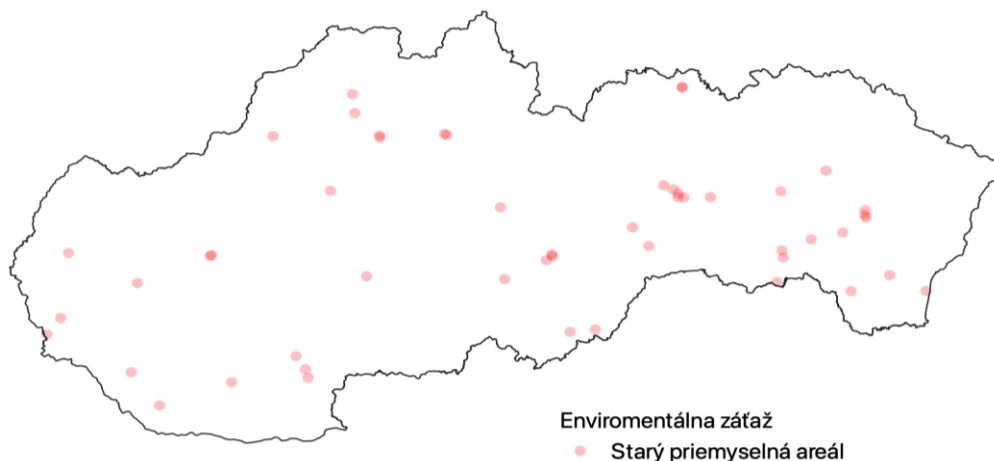
Cieľom tejto analýzy je pozrieť sa na ešte menej štandardné okolnosti. Nový atlas poukazuje aj na ďalší doteraz nemapovaný parameter: **environmentálne zaťaženie**, ktoré ohrozuje zdravie obyvateľov. Atlas mapuje tieto záťaž: skládka tuhého komunálneho odpadu (viď. Mapa 2), staré priemyselné areály (viď. Mapa 3), zhoršená kvalita ovzdušia (viď. Mapa 4), záplavy (viď. Mapa 1), prípadne iné, ďalšie environmentálne katastrofy (viď. Mapa 5). Spolu **514 z 1 103 lokalít MRK trpí jedným alebo viacerými environmentálnymi problémami**.



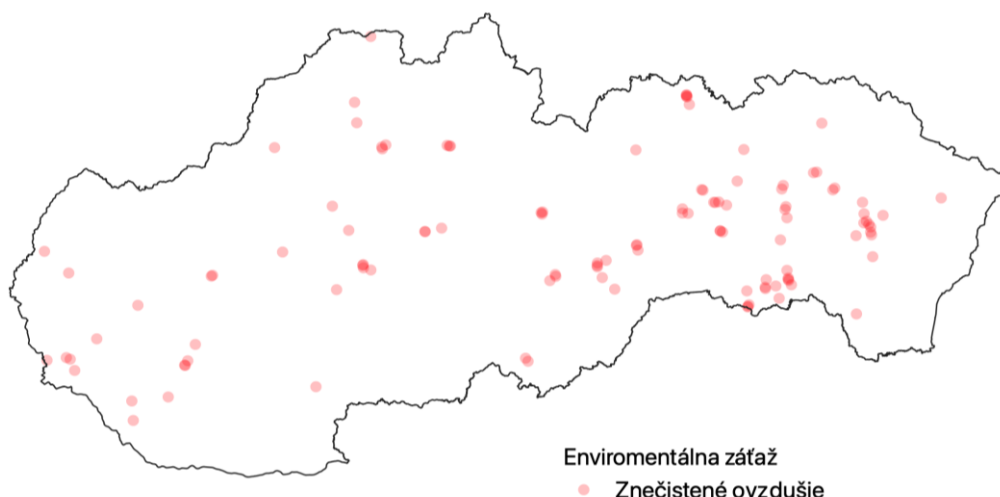
Mapa 1. Obce s MRK lokalitami ohrozené záplavami. Dáta spracované z Atlasu



Mapa 2. MRK lokality ohrozované skládkami tuhého komunálneho odpadu. Dáta spracované z Atlasu 2020.



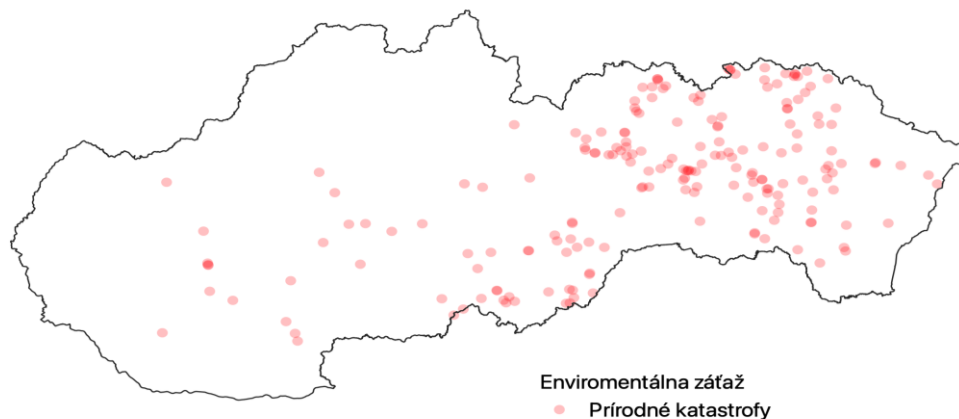
Mapa 3. MRK lokality ohrozované opustenými priemyselnými areálmi, ktoré predstavujú nebezpečenstvo uvoľňovania chemických látok, a pod. Dáta spracované z Atlasu 2020.



Mapa 4. MRK lokality s vysokou mierou znečistenia ovzdušia. Dáta spracované z Atlasu 2020.

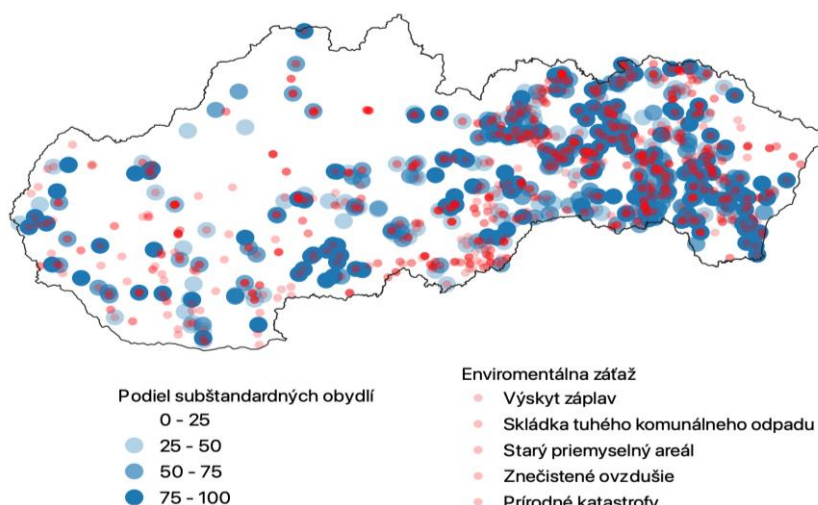
Ďalšími obdobnými život ohrozujúcimi situáciami, s ktorými sa obce potýkajú v prípadoch existencie koncentrácií, sú požiare spôsobené neodborne inštalovanými či neudržiavanými vykurovacími zariadeniami na tuhé palivo. Takéto piecky sa v prostredí MRK vyskytujú najčastejšie a sú indikátorom energetickej chudoby. Atlas v tomto prípade indikuje, že až 80 % rómskych koncentrácií kúri tuhým palivom, zatiaľ čo len 17 % ostatných obyvateľov obcí s prítomnosťou rómskych komunít používa tuhé palivo na kúrenie. Dôvod používania tuhého paliva na vykurovanie v obciach Slovenska všeobecne, je čiastočne spôsobené neúplnou plynifikáciou. Inými slovami, nie všetky obce na Slovensku majú možnosť napojiť sa na plyn.

Avšak tak obrovský rozdiel sa nedá vysvetliť len týmto dôvodom. Reálnym dôvodom je energetická chudoba.



Mapa 5. MRK lokality ohrozené prírodnými katastrofami. Dáta spracované z Atlasu (2020).

V menšej miere sú hrozbami aj veterné smršte a sneh, ktoré v menšej miere, ale pravidelne poškodzujú obydlia. Atlas aj v tomto prípade indikuje, ktoré obydlia sú najohrozenejšie. Sú to najmä tie, ktoré nespĺňajú existujúce stavebné normy, ktoré by mali brániť a rátať s poveternostnými výkyvmi. V prípade Atlasu ide o príbytky, ktoré sú buď definované ako chatrče, či murované, ale neskolaudované domy, alebo drevenice. Atlas uvádza, že asi tretina všetkých obyvateľov býva v takýchto príbytkoch, z ktorých každý predstavuje potencionálne ohrozenie života obyvateľov.



Mapa 6: Priemet lokalít ohrozených environmentálnymi záťažami a MRK lokalít s najhorším stavebno-technickým stavom obydľí (chatrče, atď.). Tieto lokality (obce) je možné vyhodnotiť celkovo ako najohrozenejšie. Dáta spracované z Atlasu (2020).

### 3. Možnosti riešenia

Riešenie týchto hrozieb je v prvom rade v kompetencií obcí, pričom veľká väčšina z nich nie je schopná resp. ochotná sa k týmto problémom postaviť. Veľmi často ide o historické záťaž, ktoré existujú veľa rokov a neboli zapríčinené existujúcim vedením obce či samotnými obyvateľmi.

V prípadoch obcí s environmentálnymi záťažami, ktoré sú historického charakteru a presahujú územie obce, je identifikácia rizík zodpovednosťou Ministerstva vnútra SR, ktoré prostredníctvom Sekcie krízového riadenia zodpovedá za **geografické mapovanie existujúcich známych rizík ako aj stupňa ich závažnosti**. Na jednej strane je takéto mapovanie známe a pravidelne vykonávané, na druhej strane však centrálné orgány štátnej správy nevykonávajú adekvátne kroky na aktívnu prevenciu a odstránenie týchto hrozieb. V tomto prípade je pre hľadanie a implementáciu riešení na mieste rozšíriť pôsobnosť Okresných úradov a Vyšších územných celkov.

Jedným z následne sa ponúkaných jednodouchých a rýchlych riešení tejto situácie by bolo **vytvorenie grantovej schémy**, ktorá by umožňovala obciam uchádzať sa o podporu pri odstraňovaní takýchto záťaž. Na druhej strane je otázne, prečo by obce mali súťažiť o zdroje na ochranu svojich obyvateľov, najmä ak tieto riziká si nevytvorili sami, respektíve riziká sú dlhodobo známe. Z tohto pohľadu by sa mohlo k odstraňovaniu záťaž prihladať ako na kompetenciu VÚC,



ktorým by finančné prostriedky a zodpovednosť mohli byť prerozdeľované na základe počtu a prioritizácie týchto rizík na území kraja. Výhodou takéhoto snaženia by bolo budovanie know-how a potenciál rozvoja pracovných zručností v rámci regiónov, nehovoriac o potenciáli rozvoja „zelenej ekonomiky“ založenej na bezpečnom a životnému prostrediu prospešnom zaobchádzaní s odpadom.

Takéto nastavenie dokonca ani nevyžaduje štrukturálne reformy. Legislatívne nie je potrebné na túto zmenu meniť zákon. Keďže Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)<sup>2</sup> obsahuje povinnosti vyšších územných celkov zabezpečiť rozvoj ľudského potenciálu a ochranu životného prostredia.

Na riešenie problémov týkajúcich sa rómskych koncentrácií, ktoré sa nachádzajú na okrajoch obcí, prípadne na hraniciach alebo územiach iných obcí, ale ktoré presahujú kompetencie samotných obcí, je to komplikovanejšie. Vyhrotená je situácia najmä v prípadoch nevysporiadanosti pozemkov kombinovaných s faktormi, ktoré priamo ohrozujú zdravie a životy obyvateľov týchto osídlení. V závislosti od povahy týchto ohrození, ako aj veľkosti samotných obcí by sa dalo uvažovať o viacerých legislatívnych zmenách, ktoré by umožňovali spájanie, respektíve zmenu hraníc obcí tak, aby mohlo byť konkrétne osídlenie buď infraštruktúrne zabezpečené, prípadne hrozba riadne odstránená, v najhoršom prípade nové územie vyhradené a osídlenie premiestnené, ak nie je možné inak ochrániť ľudské životy.

Takéto zmeny by si vyžadovali úpravu paragrafových znení niekoľkých zákonov. Najmä Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení<sup>3</sup> a to najmä zmenou § 2 ods. 3.

*Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.*

Ako vidno v uvedenom odstavci zákona, **teoretická možnosť zmeny územia obcí existuje**, no tento postup neumožňuje flexibilne meniť konfiguráciu obcí ani v prípadoch, kedy je to potrebné pre ochranu zdravia.

---

<sup>2</sup> 302/2001 Z.z. - Zákon o samospráve vyšších územných... - SLOV-LEX

<sup>3</sup> 369/1990 Zb. - Zákon Slovenskej národnej rady o ob... - SLOV-LEX

Riešením by mohlo byť spružnenie tohto procesu podľa vzoru postupov, akými sa postupuje v prípade, že volené vedenie obce privedie obec do platobnej neschopnosti a dôjde k uplatneniu Zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov<sup>4</sup> a to najmä ustanovení § 19 Ozdravný režim a nútená správa. A to najmä v prípadoch ak obce napriek upozorneniam od príslušných odborov okresných úradov nekonajú. Zanedbanie finančných povinností obcí so sebou nesie zásadné ohrozenie samosprávy, chodu a rozvoja obce. Rovnaké obmedzenia by mali existovať aj za dlhodobé vedomé neplnenie základných povinností samosprávy. V prípade, ak obec pre svoju malú veľkosť a nedostatočné kapacity nedokáže naplňať svoje zákonné povinnosti, je potom naozaj otázny dôvod existencie takýchto nefunkčných obecných zriadení.

Zmena hraníc obce by pre zefektívnenie poskytovania služieb alebo infraštruktúry v otázkach ochrany života a zdravia a na výkon prevenčných opatrení mohla byť iniciovaná aj na podnet Okresného úradu. Schvaľovanie by pri tom prebiehalo podobne ako vo vyššie citovanom zákone o obecnom zriadení.

Menej drastickým s ohľadom na zasahovanie do právomocí samospráv no s ďalekosiahlymi následkami pre samotné fungovanie verejnej správy by mohla byť **profesionalizácia miestnej štátnej správy**. Takáto profesionalizácia by znamenala napríklad revíziu spôsobu financovania originálnych a prenesených kompetencií samospráv. V tom zmysle, že najmä v prípade malých obcí by bol výkon vybraných služieb vykonávaný odborne spôsobilými osobami zamestnávanými príslušnými okresnými úradmi. Príkladom, no nie výlučným, by mohol byť profesionálny prednosta obecného úradu. Išlo by o nevoleného úradníka, ktorý by zodpovedal za chod obce nezávisle od miestneho politického rozhodovania, ale v zmysle zákona o obecnom zriadení. Tým by sa výrazne zvýšila technická kompetencia aj malých obcí bez nutnosti zásahu do hraníc obcí. Rovnakým príkladom by mohli byť mzdové a ekonomické činnosti. Oblasť školstva, ktorá síce nie je predmetom tejto analýzy, ale častým problémom v MRK, by mohla z takejto profesionalizácia tiež profitovať, najmä ak ide o prípady vzdelávania v materských školách alebo v prípadoch kontroverzných školských obvodov.

Ďalším dôvodným argumentom pre **zmenu hraníc obcí** môžu byť aj zablokované pozemky, ktoré by sa dali využiť na rozvoj obce, avšak z dôvodu, že sú vlastnené inými subjektmi, štátne lesy, slovenský pozemkový fond, alebo spoločenstvá vlastníkov a ležia pod obydliami rómskych osád

---

<sup>4</sup> 583/2004 Z.z. - Zákon o rozpočtových pravidlách úze... - SLOV-LEX

nie je možné, aby sa obec ako tretí subjekt aktívne zapojila do krokov, ktoré by viedli k vysporiadaniu majetkových vzťahov. Problematika vysporiadavania majetkových vzťahov je širšia ako je rozsah tejto analýzy. Legislatívne zmeny, ktoré sa už udiali, ako napríklad jednoduché pozemkové úpravy<sup>5</sup> predstavujú model, ktorý je možné ďalej rozšíriť. A to spôsobom, ktorý umožní obyvateľom príbytkov získať vlastníctvo k pôde na ktorej často dlhé roky žijú, ako aj zároveň majiteľom týchto pozemkov, ktorí podobne dlhé roky, nemajú ani nemôžu mať zo svojho vlastníctva žiaden prospech. **Adekvátne kompenzácie** v pozemkoch alebo v peniazoch sú tým správnym krokom v každej demokratickej spoločnosti. Finančné kompenzácie a spôsob využitia finančných nástrojov sú plne v kompetencii Vlády SR. Rovnako ako prispôsobenie hraníc obcí v prípade, že by takáto zmena mohla prispieť k pozitívnemu rozvoju územia a obyvateľstva. Nemusí sa pri tom pristupovať k dramatickým a často problematickým krokom, ako je **vyvlastnenie**.

Samotná problematika **vyvlastňovania** je v podmienkach SR komplikovaná a kontroverzná téma v nedávnej minulosti spájaná s nepoctivými praktikami pri nakladaní s pozemkami a definíciou „verejného záujmu“. Z tohto pohľadu existuje argument na spriechodnenie tohto nástroja v prípadoch, kedy nie je možné doviest' základnú infraštruktúru do častí obce, ktorú obýva rómska komunita, zatiaľ čo vlastná obec takouto infraštruktúrou disponuje. Pri takejto zásadnej reforme by bolo potrebné prihliadať na možné formy zneužitia tohto nástroje a dôsledne kontrolovať jeho využitie, aby sa vyhlo historickým krivdám, s ktorými existujú skúsenosti, ako napríklad vyvlastňovania po svetových vojnách, ktoré nechali následky dodnes.

## 4. Závery - hlavné odporúčania

Zhrňujúc predloženú východiskú situáciu, existujúce legislatívne rámce a skúsenosti z aplikačnej praxe je možné formulovať nasledovné závery, ktoré slúžia aj ako odporúčania pre zefektívnenie verejnej správy:

- Vytvoriť finančné nástroje, ktoré by mohli financovať odstraňovanie a takisto aktívne predchádzanie známym a mapovaným rizikám na územiach vyšších územných celkov v zodpovednosti VÚC, so zreteľom na marginalizované rómske komunity,
- Uspôsobiť možnosti zmeny hraníc obcí flexibilnejšie, tak aby mohla táto iniciatíva vychádzať aj na inej ako obecnej úrovni v prípade, že takéto zmeny hraníc by mali priamy

---

<sup>5</sup> 330/1991 Zb. - Zákon Slovenskej národnej rady o po... - SLOV-LEX

dosah na ochranu ľudských životov, zdravia a majetku. Prípadne zväžiť zlučovanie obcí, ktoré nevychádza z existujúceho princípu dobrovoľnosti vo vyššie uvedených prípadoch.

- V prípadoch vedomého nekonania, alebo kapacitnej neschopnosti konať, odobrať samospráve schopnosť rozhodovať podľa vzoru a postupov určených v prípadoch porušenia Zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy do doby kým sa tieto problémy nevyriešia.
- Navrhnúť spôsob sprístupnenia služieb samosprávy revíziou originálnych a prenesených kompetencií miestne samosprávy zmenou financovania a najmä profesionalizáciou miestnej štátnej správy.
- Spriechodniť spôsob a formu vyvlastnenia pozemkov vo vybraných prípadoch, následnej kompenzácie a najmä definíciou „verejného záujmu“.

## 5. Zoznam použitých zdrojov

Ravasz, A. et al. (2020). Atlas rómskych komunít. Bratislava: Vydavateľstvo Veda.

Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 121/2002 Z. z. o požiarnej prevencii, zmena č. 591/2005 Z. z., zmena č. 259/2009 Z. z., zmena č. 202/2015 Z. z.

Zákon č. 330/1991 Z. z. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách

Zákon č. 314/2001 Z. z. o ochrane pred požiarmi

Zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov