

Viera JAKUŠOVÁ - Príčiny a prevencia vzniku nepovolených stavieb

Abstrakt

Článok analyzuje príčiny vzniku nepovolených stavieb, vhodnosť prevencie proti ich vzniku a posudzuje dostatočnosť právnych nástrojov v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ktoré môžu slúžiť na uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi v Slovenskej republike. Príspevok prináša aj návrhy na zlepšenie týchto právnych nástrojov reflektujúc na novú právnu úpravu stavebných predpisov.

Abstract

The article analyses the causes of unauthorised constructions, the suitability of prevention against their occurrence and assesses the sufficiency of legal instruments in Act No. 50/1976 Coll. on Land-use Planning and Building Order (the Building Act) as amended, which can serve to bring unauthorised constructions into compliance with the valid and effective legislation in the Slovak Republic. The article also provides suggestions for improvement of these legal instruments reflecting the new legislation on building regulations.

Kľúčové slová: stavebné právo, stavebný zákon, nové stavebné predpisy, nepovolená stavba, príčiny vzniku nepovolených stavieb, prevencia.

Key words: construction law, the Building Act, new building legislation, unauthorised construction, the causes of unauthorised constructions, prevention.

Autor:

Mgr. Viera Jakušová, PhD.
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
viera.jakusova@flaw.uniba.sk

ÚVOD

Existencia nepovolených stavieb na území Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je výrazne diskutovanou a významnou témou, s ktorou sa spája mnoho právnych aspektov. Právna úprava, ktorá by vhodne regulovala právne otázky v oblasti nepovolených stavieb, by významne prispela nielen k ochrane verejných záujmov. Stavby, ktoré sú realizované v rozpore s právnymi predpismi, sú nežiaducim fenoménom spoločnosti a tiež môžu prinášať rôzne bezpečnostné riziká. Takéto stavby sú schopné narušiť bezpečnosť spoločnosti, ohroziť životné prostredie, prípadne zasahovať do okolitej zástavby a spôsobiť tak ich zjavnú neestetickosť. Nepriaznivých dôsledkov na spoločensky chránené záujmy je v tomto smere mnoho.

Na úvod je potrebné vymedziť pojmy nepovolená a neoprávnená stavba, pretože sa v praxi často stotožňujú. Pod pojmom nepovolená stavba rozumieme stavbu alebo jej zmenu, nadstavbu a prístavbu, ktorá je realizovaná bez verejnoprávneho oprávnenia, teda bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním. Nepovolené stavby sú v právnej praxi často označované aj ako „čierne stavby“. Čo sa týka stavieb, na ktorých uskutočnenie stačí ohlásenie, tak tie sú považované za „čierne“ vtedy ak boli zriadené bez ohlásenia stavebnému úradu alebo v rozpore s ohlásením.¹ Je dôležité povedať, že nepovolená stavba môže byť zároveň buď stavbou oprávnenou alebo neoprávnenou. Taktiež, neoprávnená stavba môže byť súčasne aj stavbou povolenou alebo nepovolenou. Pri definovaní pojmu neoprávnená stavba vychádzame z ustanovenia § 135c ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov. Neoprávnenou stavbou sa rozumie stavba, ktorá je zriadená stavebníkom bez právneho titulu k pozemku, ktorý by mu svedčil zriadiť stavbu na cudzom pozemku. Je to stavba, ktorá je zriadená v rozpore so stavebným právom súkromným.²

Cieľom článku je definovať príčiny vzniku nepovolených stavieb a posúdiť vhodnosť prevencie proti vzniku nepovolených stavieb v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SZ“). Cieľom je tiež posúdiť dostatočnosť právnych nástrojov v SZ na uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi v SR a poskytnúť návrhy na zlepšenie týchto právnych nástrojov reflektujúc na novú právnu úpravu stavebných predpisov.

Pri písaní príspevku boli použité metódy analýzy, komparácie a syntézy.

1 PRÍČINY VZNIKU NEPOVOLENÝCH STAVIEB

Vznik nepovolených stavieb ovplyvňujú rôzne faktory, ktorými sú napr. právne, sociálne, ekonomické, politické a iné podmienky života spoločnosti. Rôzne faktory majú aj vplyv na vznik a zmenu už existujúcich právnych pravidiel, z ktorých tvorba práva vychádza. SZ ako hlavný právny predpis v oblasti stavebného práva na území SR, účinný od roku 1976, bol viackrát novelizovaný. Po čiastkových úpravách SZ po roku 1989, dňa 1. augusta 2000 nadobudol účinnosť zákon č. 237/2000 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil SZ a niektoré ďalšie zákony. Tento zákon bol v tom čase vnímaný ako tzv. „Veľká novela“. Bola najväčšia od jeho účinnosti v roku 1976.³ Podľa nášho názoru, SZ nie je vyhovujúcim predpisom pre súčasné spoločenské

¹ KOREC, Š. - PRÁZNOVSKÝ, A., *Stavebný zákon a stavebné právo v praxi*. Bratislava : Nová práca, 2001, s. 298.

² FEKETE, I., *Občiansky zákonník. 2. zväzok. Veľký komentár*. Bratislava : Eurokódex, 2015, s. 234.

³ MIČEGA, M., *Vývoj, súčasnosť a problémy stavebného práva na Slovensku*. [online] 2014. [cit. 2023-05-01]. s. 32. Dostupné na internete: <https://www.micega.sk/data/micega.sk/documents/Historia-stavebneho-prava.pdf>

pomery. Jeho častou novelizáciou⁴ sa stal neprehľadným a upravujúcim duplicitne niektoré procesy, nehovoriac o jeho obsolétnej štvrtej časti s názvom „Vyvlastnenie“.⁵ Ako zákon má však svoju právnu silu, záväznosť a postavenie v právnom systéme SR spolu s jeho vykonávacou vyhláškou č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška č. 453/2000 Z. z.“) a ďalšími právnymi predpismi z oblasti stavebného práva.

Medzi **prvú príčinu** vzniku nepovolených stavieb by sme zaradili pomerne komplikovanú a časovo náročnú procedúru územného a stavebného konania. Súčasná právna úprava územného a stavebného konania sa nám javí zložitá a v niektorých prípadoch i duplicitná. SZ dovoľuje umiestniť stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území, ak § 32 ods. 2 SZ neustanovuje inak, len na základe územného rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie o umiestnení stavby, rozhodnutie o využití územia, rozhodnutie o chránenom území alebo o ochrannom pásme, rozhodnutie o stavebnej uzávere.⁶

SZ upravuje v § 32 a nasl. a § 60 a nasl., územné a stavebné konanie. Vyhláška č. 453/2000 Z. z. upravuje v § 3 a § 8 náležitosti žiadosti o územné rozhodnutie a stavebné povolenie, vrátane definície ich príloh.

V územnom a stavebnom konaní môžu dotknuté orgány podľa § 36 ods. 3 SZ a § 61 ods. 6 SZ oznamovať svoje stanoviská k navrhovanej alebo povolovanej stavbe. V praxi môže nastať aj situácia, keď viaceré dotknuté orgány vydajú rôzne záväzné stanoviská. Podľa § 140b ods. 5 SZ sa pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk postupuje podľa § 136 SZ. Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie vo veci stavebným úradom.⁷ Táto situácia výrazne predlžuje či už územné alebo stavebné konanie.

Ako uviedol podpredseda vlády SR Š. Holý, územné i stavebné konania sú časovo náročné, zložené a v niektorých prípadoch i duplicitné, v dôsledku čoho môže od podania žiadostí odrádzať žiadateľa o územné rozhodnutie alebo stavebné povolenie súčasná účinná právna úprava.⁸

Podľa prieskumu medzi podnikateľmi o územnom plánovaní a stavebnom konaní, ktorý realizovala Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) v spolupráci s inštitútom INEKO, až 90,9 % podnikateľov nepovažuje v súčasnosti stavebné konanie za efektívne, kvalitné a rýchle. Spomedzi respondentov s priamou skúsenosťou trvalo vybavenie stavebného povolenia najväčšej časti (38,5 %) 6 až 12 mesiacov, približne tretine (32,7 %) viac ako 12 mesiacov a zvyšku (28,8 %) do 6 mesiacov.⁹

Možno povedať, že v dôsledku novej časovej náročnosti sa stavebník za vidinou ušetrenia času prikloní skôr k výstavbe bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, nakoľko mu SZ ponúka v § 88a konanie o dodatočnom povolení stavby.

⁴ Do dnešného dňa (máj 2023) bol SZ novelizovaný celkom 47 krát.

⁵ Vyvlastnenie upravuje už zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶ Pozri § 32 ods. 1 SZ.

⁷ Pozri § 140b ods. 5 SZ.

⁸ Info.sk. Via Iuris považuje schválené stavebné zákony za nekvalitné. [online] 2022. [cit. 2023-05-01]. Dostupné na internete: <https://www.info.sk/sprava/203490/via-iuris-povazuje-schvalene-stavebne-zakony-za-nekvalitne/>

⁹ PAS. Stavebné konanie je príliš zdĺhavé a zložené, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>

Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe účinný od 01.04.2024 (ďalej len „ZoV“)¹⁰, zakotvuje v § 37 nové konanie o stavebnom zámere. Toto konanie akoby „spája“ územné a stavebné konanie, tak ako ho poznáme dodnes. Jeho výsledkom bude rozhodnutie o povolení stavby.¹¹

Medzi druhú príčinu zaradíme nízke zákonné sankcie, prípadne nesankcionovanie uskutočňovania nepovolených stavieb alebo ukládanie veľmi nízkych sankcií v praxi.

Výška pokút je v § 105 a § 106 SZ stanovená jej hornou hranicou. Je vecou voľného uváženia správneho orgánu, ako určí výšku pokuty v rámci určeného rozpätia, neznamená to však, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške.¹² Podľa nášho názoru, pokuta stanovená v SZ nie je hrozbou pre stavebníka, ktorý zriadi stavbu postavenú bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, ak je pri nej investícia značne finančne vysoká. Pri realizácii developerských projektov existuje riziko, že stavebník nepožiadá o stavebné povolenie, nakoľko sa spolieha na dodatočné povolenie stavby. Dôsledkom sú vysoké výnosy pre stavebníka v porovnaní s nízkymi sankciami, ktoré mu môžu byť uložené za porušenie jeho povinností.

Medzi ďalšie príčiny vzniku nepovolených stavieb zaradíme aj možné nedôsledné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu alebo úplnú absenciu jeho vykonávania príslušnými orgánmi. Zo sociálnych príčin by sme uviedli ako príčiny vzniku nepovolených stavieb, chudobu časti obyvateľstva a nízky rešpekt k právu vo verejnosti.¹³

Je dôležité si položiť otázku, či je možné zaradiť absentujúce, neaktuálne a neprehľadné územné plány regiónov, obcí a zón medzi príčinu vzniku nepovolených stavieb.

Mestá a obce s viac ako 2 000 obyvateľmi sú povinné mať územný plán obce. Ostatné obce sú povinné mať územný plán obce, hoci majú menej ako 2000 obyvateľov, len v prípade, ak treba riešiť koncepciu ich územného rozvoja, uskutočňovať rozsiahlu novú výstavbu a prestavbu v obci alebo umiestniť verejnoprospešné stavby, alebo to vyplýva zo záväznej časti územného plánu regiónu, najmä na splnenie medzinárodných záväzkov alebo na umiestnenie verejného dopravného a technického vybavenia územia celoštátneho významu.¹⁴ Je však možné vidieť príčinnú súvislosť medzi vznikom nepovolenej stavby a neprehľadným územným plánom?

Dá sa povedať, že priamo nemožno takúto súvislosť badať. Avšak, ak by došlo k situácií, keď správny orgán nesprávne posúdi súlad s územným plánom v dôsledku jeho neprehľadnosti a následne vydá stavebné povolenie na stavbu, ktorá nespĺňa podmienky na vydanie takéhoto povolenia, tak stavba je síce povolená ale v skutočnosti je, resp. bude po jej postavení v rozpore s verejným záujmom. Za rozpor s verejným záujmom považujeme v tomto zmysle rozpor s územným plánom. Pochybenie na strane správneho orgánu¹⁵ tak môže nastať, ak by orgán nesprávne posúdil súlad s územným plánom kvôli nepresnosti a neprehľadnosti územného plánu.

Pre neprehľadnosť územného plánu sa môže stať, že stavebník stavia na pozemku, ktorého zastavanie územný plán nepovoľuje. To, že stavebník staval na pozemku v rozpore s územným plánom, môže mať pôvod i v jeho nezaujme vyžiadať si územnoplánovacia informáciu od stavebného úradu. Nemusí tak vôbec ísť o neprehľadný územný plán.

¹⁰ ZoV a zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024 nahradia SZ.

¹¹ Pozri § 38 ZoV.

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/16/2011.

¹³ ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].

¹⁴ Pozri § 11 ods. 2 SZ.

¹⁵ Konkrétne pôjde o vydanie nezákonného rozhodnutia správnym orgánom, proti ktorému možno uplatniť prostriedky obrany v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

V územnoplánovacej informácii by bol stavebníkovi poskytnutý súhrn regulácií a odporúčaní vyplývajúcich z platnej územnoplánovacej dokumentácie (z územného plánu). Na základe danej informácie je stavebník schopný zabezpečiť vypracovanie projektovej dokumentácie, prípadne investičného zámeru v podobe architektonickej štúdie, tak aby zodpovedal daným reguláciám a odporúčaniam.¹⁶

Pojem investičný zámer nie je pre účely stavebného práva definovaný v žiadnom právnom predpise. Rovnako nie je definovaná ani architektonická štúdia.¹⁷ Podľa architekta Hájnika je architektonická štúdia podkladom pre spracovanie projektovej dokumentácie, pričom jej cieľom je jasne obrazne zhmotniť investičný zámer na danom pozemku s ohľadom na okolie.¹⁸ Z praxe možno uviesť, že investičný zámer môže byť spracovaný nielen v podobe architektonickej štúdie, ale aj priamo v dokumentácii pre územné rozhodnutie.

Stavebník môže pred podaním žiadosti o územné rozhodnutie (pred vyhotovením projektovej dokumentácie k územnému konaniu) požiadať obec o „stanovisko“ k investičnému zámeru, ktorý je spracovaný v podobe architektonickej štúdie.¹⁹ Je dôležité povedať, že takéto stanovisko nie je záväzným stanoviskom podľa § 140a SZ a má len formu vyjadrenia. Proces od požiadania o vyjadrenie sa k zámeru až po vydanie samotného vyjadrenia hodnotíme ako „prípravné“ konanie stavebníka na územné konanie, ktoré je fakultatívnym. Stavebník tak môže mať na základe vyjadrenia obce reálny obraz o tom, či bude investičný zámer stavebným úradom akceptovaný²⁰, ak bude predložený v podobe dokumentácie pre územné rozhodnutie.

Na základe uvedeného možno poukázať na rôzne situácie:

- a) nesprávne posúdenie súladu s územným plánom stavebníkom, ktorý sa mylne domnieval, že je schopný posúdiť danú skutočnosť,
- b) jeho nezáujem vyžiadať si územnoplánovaciú informáciu alebo
- c) nesprávne posúdenie stavebníka alebo správneho orgánu v dôsledku neprehľadnosti územného plánu alebo jeho absencie.

Možno konštatovať, že je dôležité dbať na prehľadnosť a presnosť pri spracovaní územného plánu a predísť tým k vzniku stavieb, ktoré môžu byť povolené, ale v skutočnosti by išlo o stavby, ktoré sú, resp. budú postavené v rozpore s verejným záujmom. Je však potrebné klásť dôraz aj na odborné personálne obsadenie správneho orgánu, ktorý posudzuje súlad s verejným záujmom.

Ak by predložená projektová dokumentácia nebola v súlade s územným plánom a stavebný úrad by takýto nesúlad vnímal, tak by žiadosť stavebníka zamietol. Moment zamietnutia žiadosti, resp. zastavenia konania je pre stavebníka jasným signálom, že predpokladaná stavba je v rozpore s územným plánom, teda verejným záujmom. Stavebník tak nemôže získať územné rozhodnutie či stavebné povolenie, nakoľko preukázanie súladu s územným plánom je jednou z náležitostí na ich vydanie. To, že stavebník aj napriek tejto vedomosti stavia, už nie je zapríčinené neprehľadnosťou územného plánu.

¹⁶ Pozri tiež: HĽAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. Chcem stavať. [online] [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://bratislava.sk/sk/chcem-stavat>

¹⁷ KOVÁČ, B. Vybrané otázky územného plánovania. Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní. [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: https://www.fa.stuba.sk/buxus/docs/uu/PREDNASKY/Vybrane_kapitoly_uzemneho_planovania/3_UP_urbanisticke_studie_kovac_B.pdf

¹⁸ HÁJNIK, M. Čo je to architektonická štúdia? [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: <https://www.miloshajnik.sk/co-je-to-architektonicka-studia/>

¹⁹ Obec môže vydávať stanoviská na základe § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²⁰ V tomto prípade máme na mysli situáciu, keď stavebný úrad zhodnotí, že projektová dokumentácia je v súlade s územnoplánovacou dokumentáciou (územným plánom).

Neprehľadnosť územného plánu nezaraďujeme medzi príčiny vzniku nepovolených stavieb. Podľa nášho názoru, absentuje príčinná súvislosť medzi vznikom nepovolenej stavby a neprehľadným územným plánom, aj keď sa v praxi môže stať, že územný plán je neprehľadný a nezrozumiteľný, a nie je jasné z neho vyčítať presné regulatívy, na základe ktorých by sa stavba realizovala. Považujeme to však za mimoriadne raritnú situáciu a príčiny by sme preto videli skôr v neodbornosti personálu, ktorý posudzuje súlad s územným plánom, v nesprávnom posúdení súladu s územným plánom stavebníkom, ktorý sa mylne domnieval, že je schopný posúdiť danú skutočnosť alebo v jeho neochote vyžiadať si územnoplánovaciu informáciu.

Čo je dôležité ešte uviesť, je neplnenie povinnosti aktualizovať územný plán orgánmi územného plánovania. Obce a VÚC sú ako obstarávatelia povinní sústavne sledovať, či sa nezmenili územno-technické, hospodárske a sociálne predpoklady, na základe ktorých bola navrhnutá koncepcia organizácie územia.²¹ Tiež sú povinní pravidelne, najmenej však raz za štyri roky, preskúmať schválený územný plán, či nie sú potrebné jeho zmeny alebo doplnky alebo či netreba obstarat' nový územný plán.²² V dôsledku porušenia ich povinností sa môže stať, že územné plány svojou **neaktuálnosťou** znemožňujú výstavbu na vybraných územiach, pričom by sa takáto výstavba po ich aktualizácií povolila. Územia by sa vplyvom času a iných faktorov mohli stať vhodnými pre výstavbu.

Pre doplnenie možno povedať, že zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024 (ďalej len „ZoÚP“) zakotvuje povinnosť každej obce mať vypracovaný územný plán, a to bez ohľadu na počet jej obyvateľov.²³ Obec, ktorá momentálne nemá územný plán, resp. ho nebude mať do účinnosti ZoÚP, je povinná obstarat' a schváliť územný plán obce podľa ZoÚP do 31.03.2032. Ak po účinnosti ZoÚP obec nemá územný plán obce, vydáva do času schválenia územného plánu vyjadrenie pre rozhodnutie o povolení stavby a pre povolovaný zámer činnosti, ktoré má odporúčací charakter.²⁴

2 PREVENCIA VZNIKU NEPOVOLENÝCH STAVIEB

Vykonávanie štátneho stavebného dohľadu príslušnými orgánmi považujeme za hlavnú prevenciu voči vzniku nepovolených stavieb. Slovenská stavebná inšpekcia, stavebný úrad, iné orgány štátnej správy oprávnené osobitnými predpismi dozerat' na uskutočňovanie, užívanie a odstraňovanie stavieb v medziach týchto predpisov a okresný úrad v sídle kraja sú orgány štátneho stavebného dohľadu²⁵, ktoré sú oprávnené zisťovať, či

- a) sa stavba, stavebné úpravy alebo udržiavacie práce vykonávajú podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia,
- b) sú splnené podmienky na uskutočňovanie stavby podľa § 44 SZ,
- c) sa na stavbe nachádza projekt stavby overený v stavebnom konaní a či sa vedie stavebný denník,
- d) sa pri uskutočňovaní stavby, stavebných úprav alebo pri udržiavacích prácach dodržiavajú podmienky stavebného povolenia, všeobecne záväzné právne predpisy a technické normy vzťahujúce sa na stavebné práce a stavebné výrobky,

²¹ Pozri § 30 ods. 1 SZ.

²² Pozri § 30 ods. 4 SZ.

²³ Pozri § 22 ods. 1 ZoÚP.

²⁴ Pozri § 40 ods. 2 ZoÚP.

²⁵ Presnejšie sú orgánmi štátneho stavebného dohľadu ich poverení zamestnanci. Pozri § 99 SZ.

- e) sa stavba užíva spôsobom povoleným v kolaudačnom rozhodnutí,
- f) sa stavba udržiava v dobrom stavebnom stave,
- g) sa dodržiavajú podmienky povolenia alebo nariadenia odstránenia stavieb alebo nariadených stavebných úprav a udržiavacích prác,
- h) sa terénne úpravy alebo ťažobné práce vykonávajú podľa povolenia,
- i) sa odstraňovaním stavby neohrozujú susedné pozemky a stavby na nich.²⁶

Štátny stavebný dohľad predstavuje najvýznamnejší kontrolný mechanizmus dodržiavania právnych predpisov v rámci realizácie stavieb, ako aj pri ich užívaní. Predmetom vykonania štátneho stavebného dohľadu je vždy kontrola dodržiavania zákona a § 98 ods. 1 SZ len príkladom hovorí o okruhoch, ako sú verejný záujem a práva a právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb.

Obidva okruhy z dôvodu existencie právneho štátu a princípu legitímneho očakávania musia mať svoje fundamentálne ukotvenie jednak v rámci SZ a potom aj celého radu osobitných právnych predpisov od zákonnej formy cez vyhlášky ministerstiev a iných orgánov štátnej správy až po technické normy.

Podľa štádia, v ktorom je možné uskutočniť štátny stavebný dohľad, je možné rozlišovať:

- a) výkon štátneho stavebného dohľadu počas realizácie stavebných prác,
- b) výkon štátneho stavebného dohľadu v súvislosti s užívaním stavby.

Je tiež dôležité povedať, že výkon štátneho stavebného dohľadu je vždy výkonom verejnej moci a právomoci.²⁷

Podľa § 100 SZ je stavebník, oprávnená osoba či právnická osoba uskutočňujúca alebo odstraňujúca stavbu, ako aj vlastník stavby, povinný umožniť orgánom štátneho stavebného dohľadu a nimi prizvaným znalcom vstupovať na stavenisko a do stavby, nazerať do jej dokumentácie a utvárať predpoklady pre výkon dohľadu a bezodkladne ohlásiť stavebnému úradu závady na stavbe, ktoré ohrozujú jej bezpečnosť, životy či zdravie osôb alebo môžu spôsobiť značné národohospodárske škody. V § 101 SZ osobitne vymedzuje právomoc orgánov štátneho stavebného dohľadu, v tom zmysle, že ak existuje odôvodnená obava z ohrozenia verejných záujmov, je orgán štátneho stavebného dohľadu oprávnený nariadiť na náklad stavebníka alebo vlastníka stavby odobratie a preskúšanie vzoriek, skúšky stavby a prizvať znalcov na posúdenie technicky náročných alebo neobvyklých stavieb.

Ustanovenie § 102 SZ upravuje najvýznamnejšie právomoci orgánu štátneho stavebného dohľadu. Ide o:

- a) výzvu na zastavenie stavebných prác a následne iniciovanie konania, ktorého výsledkom je rozhodnutie o zastavení stavebných prác, ktoré je vykonateľné vydaním a oznámením. Výzva na zastavenie stavebných prác sa musí poznačiť v rámci stavebného denníka. Sama osebe je problematicky vykonateľná, preto zákonodarca stanovuje alternatívu v podobe rozhodnutia. Ide však o následný postup, ktorému musí predchádzať výzva orgánu štátneho stavebného dohľadu,
- b) iniciovanie konania o zrušení stavebného povolenia v konaní *ex officio* stavebného úradu a následne určenie ďalšieho postupu. V prípade naplnenia materiálnych dôvodov pre tento postup uvedených v §102 ods. 4 SZ je potrebné zároveň zastaviť stavebné práce,
- c) koordinovanie svojich zistení s inými orgánmi štátnej správy.²⁸

²⁶ Pozri § 98 ods. 2 SZ.

²⁷ PÍRY, M., *Stavebný zákon. Veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2020, s. 175.

²⁸ Tamtiež, s. 187.

Ohľadne samotného priebehu štátneho stavebného dohľadu je potrebné uviesť, že aj keď to SZ explicitne neuvádza, je povinnosť spísať o celom úkone úradný záznam (zápisnicu), ktorý by mal obsahovať minimálne kritériá zápisnice podľa SP, teda by z nej malo byť zrejmé, aký úkon bol realizovaný, kto sa ho zúčastnil, akým spôsobom bol oznámený, či bolo potrebné vstupovať na cudzie pozemky alebo nie, prijaté opatrenia a vyjadrenie zúčastnených osôb.²⁹

V nadväznosti na to je potrebné si položiť nasledujúce otázky: Vykonáva sa štátny stavebný dohľad dôsledne a priebežne stavebnými úradmi? Čo môže spôsobovať absenciu jeho vykonávania?

Stavebné úrady vykonávajú štátnu správu na úseku stavebného poriadku v rámci preneseného výkonu štátnej správy.³⁰ Faktom je, že obec odvodzuje svoju legitimitu od obyvateľov obce. Obyvatelia obce sa zúčastňujú na samospráve obce tým, že volia orgány samosprávy obce a môžu byť zvolení do orgánu samosprávy obce.³¹ Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.³² Stavebné úrady spravidla tvoria zamestnanci – referenti, vedúci zamestnanec stavebného úradu a starosta obce. Vedúci zamestnanec úzko spolupracuje so starostom obce.³³ To, či agendu stavebného úradu vykonáva aj vedúci zamestnanec a to koľko zamestnancov ju vykonáva, závisí aj od veľkosti obce z hľadiska počtu obyvateľov.

Časť verejnosti zastáva názor, že vedúci zamestnanec (ak taký je) môže byť ovplyvnený starostom v rozhodovaní v konaniach podľa SZ.³⁴ Korupčné prostredie vzniká ovplyvňovaním priamo starostu alebo ovplyvňovaním vedúceho zamestnanca stavebného úradu starostom. Medzi obyvateľmi obce, ktorí volia starostu, sa môžu nájsť aj takí, ktorí budú požadovať určité benefity – či už v podobe prednostného vybavenia veci, alebo v podobe nečinnosti stavebného úradu, ak ide o stavbu postavenú bez stavebného povolenia. Nezákonné zásahy starostu do rozhodnutí stavebného úradu môžu byť motivované aj končiacim sa funkčným obdobím starostu obce, ktoré je podľa čl. 69 ods. 3 Ústavy SR štvorročné. Protizákonné požiadavky obyvateľov tak môžu byť pre starostu príležitosťou, ako byť nimi opätovne zvolený do funkcie.³⁵ Samozrejme netvrdíme, že uvedené sa vzťahuje paušálne na všetky obce a ich obyvateľov. Pripúšťame možnosť existencie vplyvu „zdola“ od obyvateľov na stavebné úrady, ale považujeme za otáznu mieru, rozsah a intenzitu výskytu takéhoto korupčného správania.

Na druhej strane, za predpokladu, že si starostovia, vedúci zamestnanci, ako aj referenti stavebných úradov, plnia svoje povinnosti a konajú v súlade so zákonom, nepovažujeme za optimálne presúvať kompetenciu zo stavebných úradov na štát, aj keby sa minimalizovala možnosť existencie vplyvov od obyvateľstva. Sme toho názoru, že by dané kompetencie mali byť zachované, nakoľko vplyv obyvateľov nemusí byť len negatívny, ale aj pozitívny. Samospráva má tak väčší potenciál zohľadniť potreby svojho obyvateľstva. Podľa nás, samospráva vie takéto potreby zohľadňovať v súlade s princípmi dobrej správnej praxe a právnymi predpismi. Skutočnosť, ktorá tomu môže brániť, je práve nedostatok financií zo

²⁹ Tamtiež, s. 178.

³⁰ Pozri § 117 ods. 1 SZ.

³¹ Pozri § 3 ods. 1 a 2 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³² Pozri § 10 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

³³ Zo zákona: „Za starostu obce môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku.“ Pozri § 165 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁴ KOLLÁR, P., Nový stavebný zákon – áno, alebo nie. [online] 2020. [cit. 2023-05-06]. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/aktualne/rozhovory/novy-stavebny-zakon-ano-alebo-nie>

³⁵ ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].

strany štátu, ktorý je povinný pri prenesenom výkone štátnej správy poskytovať prostriedky štátneho rozpočtu.³⁶

Na podporu nášho tvrdenia uvádzame prieskum Podnikateľskej aliancie Slovenska (PAS) medzi podnikateľmi o územnom plánovaní a stavebnom konaní, z ktorého je zrejmé, že korupcia je uvádzaná podnikateľmi medzi problémami až na šiestom mieste. Na priamu otázku, či sa pri stavebnom konaní stretli s korupciou, odpovedala väčšina (61,1 %) záporne, a menšina (39 %) kladne. Napriek značnej nespokojnosti s fungovaním stavebného konania väčšina podnikateľov nevidí riešenie v prenose tejto kompetencie na štátnu správu či na vyššie územné celky.³⁷

V nadväznosti na túto skutočnosť, možno uviesť, že nové stavebné predpisy účinné od 01.04.2024, teda ZoV a ZoÚP už neupravujú kompetenciu obce ako stavebného úradu vykonávajúcu prenesený výkon štátnej správy. Táto kompetencia prejde účinnosťou nových predpisov na štát.³⁸

Odhladnuc od negatívnych a pozitívnych vplyvov je treba povedať, že ako negatívum preneseného výkonu štátnej správy sa môže javiť nejednotný výkon agendy na území SR. Bývalý ústredný orgán štátnej správy – Ministerstvo dopravy a výstavby SR³⁹, vydávalo a zverejšovalo na svojej webovej stránke metodické a výkladové stanoviská pre stavebné úrady, ktoré uľahčovali výkon úradov v oblasti stavebnej agendy. To, či to bolo pre stavebné úrady dostačujúce, a či sa pokynmi riadili, je už otáznе. Ak by sme v usmerneniach ministerstva nenachádzali riešenia na sporné otázky, ktoré vznikli v aplikačnej praxi, tak by sme sa v prvom rade mali zamyslieť, či sú právne predpisy nastavené optimálne pre aplikačnú prax, a či nie je potrebná ich aktualizácia. SZ, ktorý nereflektuje súčasné spoločenské požiadavky, je toho príkladom.

Odpovede na to, v čom môže spočívať absencia prevencie vzniku nepovolených stavieb by sme zhrnuli nasledovne:

- a) vplyvy z vonkajšieho prostredia smerované na starostu (prípadne, aj na zamestnancov obce),
- b) možné nedostatočné financovanie stavebných úradov zo strany štátu – domnievame sa, že stavebné úrady nemajú dostatok financií na vedenie konaní, v ktorých vykonávajú dokazovanie, tak je tomu i pri výkone rozhodnutia, ak napr. nedôjde k dobrovoľnému odstráneniu nepovolenej stavby zo strany stavebníka, stavebný úrad odstraňuje stavbu sám - na náklady stavebníka, ktoré si neskôr od neho požaduje.
- c) kvantitatívny nedostatok (odborného) personálu – nedostatok personálneho obsadenia na stavebných úradoch v porovnaní s počtom vecí, ktoré prípadnú stavebnému úradu.

Záverom možno povedať, že hlavnou prevenciou je vykonávanie priebežného štátneho stavebného dohľadu zamestnancami príslušných orgánov, ktorí sú zároveň odborne spôsobilí posúdiť, či je stavba v súlade s právnymi predpismi. Prevenciou vzniku nepovolených stavieb by však mohla byť aj zmena právnej úpravy o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a SZ

³⁶ Zo zákona: „*Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh (§ 2 a 3) z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.*“ Pozri § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

³⁷ PAS. Stavebné konanie je príliš zdĺhavé a zložité, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>

³⁸ Pozri § 4 ZoV.

³⁹ Momentálne je novým ústredným orgánom štátnej správy Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR od 01.01.2023. Ministerstvo dopravy a výstavby SR zmenilo svoj názov na Ministerstvo dopravy SR tiež k uvedenému dátumu. Pozri: MINISTERSTVO DOPRAVY SR. Ministerstvo dopravy a výstavby SR od nového roka mení názov. [online] 2022. [cit. 2023-05-07]. Dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/ministerstvo-dopravy-a-vystavby-sr-od-noveho-roka-meni-nazov>.

alebo jej úplné vypustenie. ZoV predpokladá vypustenie inštitútu dodatočného povolenia stavby v § 52 ods. 5. Toto ustanovenie umožňuje stavebnému úradu uložiť pokutu a nariadiť odpojenie stavby od dodávok vody a prívodu elektriny, ak by povinný subjekt neodstránil nepovolenú stavbu v lehote určenej stavebným úradom alebo by išlo o nepovolené stavebné práce. Stavebný úrad to nariaduje vlastníčkovi technickej infraštruktúry. Predpokladaný postup má potenciál byť vhodným právnym nástrojom prevencie proti vzniku nepovolených stavieb.

3 PRÁVNE NÁSTROJE PRE UVEDENIE NEPOVOLENÝCH STAVIEB DO SÚLADU S PRÁVNymi PREDPISMI

Na existenciu nepovolených stavieb sa dá nahliadať dvojako:

- a) ako na nežiadúci stav a porušenie povinností zakotvených v právnych predpisoch, pričom takéto porušenie sa pretaví výlučne do rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby podľa § 88 SZ,
- b) ako na porušenie povinností v právnych predpisoch a nežiadúci stav, ktorý je potrebné uviesť do súladu s právnymi predpismi za použitia dostupných právnych nástrojov.

Rozdiel medzi uvedenými pohľadmi je ten, že prvý pohľad vníma nepovolenú stavbu ako niečo protizákonné, čoho dôsledkom je len jediné riešenie – odstránenie stavby. Druhý pohľad nazerá na nepovolenú stavbu komplexne. Na to, aby sa stav nezákonnosti, ktorý vyvoláva nepovolená stavba odstránil, príslušný orgán neaplikuje hneď a výlučne inštitút odstránenia stavby, ale používa aj iné právne nástroje.

Prvým nástrojom, ktorý nám v rámci druhého prístupu ponúka súčasná právna úprava, je dodatočné povolenie stavby. Dodatočné povolenie stavby umožňuje stavebníkovi získať povolenie na existujúcu stavbu a budúce stavebné práce. Začatie tohto typu konania sa riadi zásadou oficiality aj dispozičnou zásadou. Ustanovenie § 88a ods. 1 SZ uvádza, že stavebný úrad začne z vlastného podnetu konanie, pričom § 88a ods. 6 SZ hovorí o nariadení odstránenia stavby v prípade, ak stavebník nepredloží žiadosť o dodatočné povolenie stavby. Usudzujeme, že ide v tomto smere o hybridné konanie.

Dodatočné povolenie stavby umožňuje stavebníkovi povoliť existujúcu stavbu a budúce stavebné práce. Účelom konania o dodatočnom povolení stavby je dodatočné zhojenie závažnej vady, ktorou je prvotné vedomé ignorovanie zákona zo strany stavebníka, pod podmienkou preukázania skutočnosti, že ďalšia existencia nepovolenej stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami.⁴⁰ To, či je inštitút dodatočného povolenia stavby jasne, komplexne a dostatočne upravený v SZ by si vyžadovalo hlbšiu analýzu. Hlbšiu analýzu by si vyžadovalo aj skúmanie funkčnosti a efektivity (z hľadiska času a počtu povolených i odstránených stavieb) tohto inštitútu. Na tomto mieste preto len konštatujeme, že dodatočné povolenie je jedným z nástrojov, ktoré môžu slúžiť na odstránenie nezákonného stavu.

Druhým nástrojom, ktorý môže stavebníka potenciálne donútiť, aby odstránil nezákonný stav v podobe nepovolenej stavby, je ukládanie sankcií, v našom prípade pokút podľa § 105 a § 106 SZ. Ako sme uvádzali, pokuta stanovená v SZ nie je hrozbou pre stavebníka, ktorý zriadi stavbu postavenú bez vydaného právoplatného stavebného povolenia, ak je pri nej investícia značne finančne vysoká. Tento nástroj preto **nepovažujeme za**

⁴⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo/125/2010.

dostatočný. Za úvahu by preto stálo určiť percentuálnu výšku pokuty v závislosti od toho, aká vysoká bola investícia na zriadenie stavby a tiež o aký druh stavby ide.⁴¹

ZoV zavádza pomerne vysokú sankciu v prípade, ak osoba nepodá žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na prevádzku. Preskúmanie spôsobilosti nepovolenej stavby na prevádzku je v zmysle ZoV potrebné⁴², ak ide o stavbu zhotovenú bez stavebného povolenia alebo bez ohlásenia, alebo stavbu užívanú bez kolaudačného rozhodnutia podľa SZ od 01.01.1990 do 31.03.2024.⁴³ Možno povedať, že zákonodarca chcel týmto ustanovením docieľiť dodatočnú legalizáciu stavieb, ktoré boli postavené od 31.03.2024. Ak by fyzická osoba nepodala žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na prevádzku v určenej lehote, dopustila by sa priestupku, za ktorý sa ukladá pokuta vo výške do 10 000 eur.⁴⁴ Ak napriek právoplatne uloženej pokute páchatel' priestupku neodstráni chybný stav, alebo sa do troch rokov dopustí rovnakého priestupku, možno uložiť pokutu do výšky dvojnásobku hornej hranice pokuty.⁴⁵ Ak by išlo o právnickú osobu alebo fyzickú osobu podnikateľa, ktorá je vlastníkom stavby, za správny delikt podľa § 59 ods. 10 ZoV jej bude udelená pokuta vo výške od 10 000 eur do 200 000 eur. Ak sa neodstránil protiprávny stav alebo ak nedošlo k náprave ani po vykonateľnosti rozhodnutia o uložení pokuty alebo ak došlo k opakovanému porušeniu povinnosti do troch rokov od uloženia skôr uloženej pokuty, možno uložiť pokutu do výšky dvojnásobku hornej hranice pokuty.⁴⁶

Ďalším právnym nástrojom je rozhodnutie o odstránení stavby. Odstránenie nepovolenej stavby sa nariadi z dôvodov uvedených v § 88 ods. 1 písm. b) až d) SZ. Iné dôvody sú uvedené v spojitosti s dodatočným povolením stavby v § 88a ods. 2, 5 a 6 SZ. Ak dôjde k výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby a ak si stavebný úrad zvolí postupovať cestou správnej exekúcie podľa § 79 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“), prichádza do úvahy uskutočnenie výkonu rozhodnutia buď vo forme náhradného výkonu alebo ukladaním peňažných pokút. Ak náhradný výkon nie je podľa povahy veci možný alebo účelný, vymáha sa splnenie povinnosti uloženej rozhodnutím postupným ukladaním pokút; jednorazovo uložená pokuta nesmie prevýšiť sumu 1659 eur.⁴⁷ SP neurčuje maximálny počet pokút, ktoré môžu byť povinnému uložené. Podľa nás je neisté, či sa ukladaním pokút stavebník motivuje k tomu, čo mu zákon ukladá. Inštitút nariadenia odstránenia stavby ako taký považujeme iba **sčasti za dostatočný**. Nedostatočným je, v tomto smere, výkon rozhodnutia uskutočnený spôsobom správnej exekúcie. Podľa nášho názoru, inštitút správnej exekúcie nie vždy motivuje povinného dostatočnou výškou pokuty odstrániť nepovolenú stavbu za predpokladu, že náhradný výkon nie je možný a účelný. Ak by bol náhradný výkon možný, problémom pri odstraňovaní nepovolenej stavby môže byť nedostatok financií stavebného úradu, ktoré sú potrebné na odstránenie stavby.

Právny nástroj, ktorý by bol užitočným v prípade výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby, je zriadenie zálohového fondu.⁴⁸ V právnom poriadku SR absentuje fond,

⁴¹ GADUŠ, J., Problematika „čiernych“ stavieb. [online] 2013. [cit. 2023-05-07]. s. 64. Dostupné na internete: https://theses.cz/id/uz6dyn/Gadus-Diplomova_praca.pdf.

⁴² Ak § 63 ods. 2 ZoV neustanovuje inak.

⁴³ Pozri § 63 ods. 1 ZoV.

⁴⁴ Pozri § 58 ods. 6 a 7 ZoV.

⁴⁵ Pozri § 58 ods. 8 ZoV.

⁴⁶ Pozri § 59 ods. 14 ZoV.

⁴⁷ Pozri § 79 ods. 3 SP.

⁴⁸ RODÁKOVÁ, Z., Problematika nepovolených stavieb a ich odstraňovanie. [online] 2016. [cit. 2023-05-07]. s. 51. Dostupné na internete: <http://opac.crzp.sk/?fn=docviewChild0002194D>.

z ktorého by si mohli stavebné úrady čerpať finančné prostriedky spojené s odstraňovaním nepovolených stavieb. Ak by stavebné úrady nedisponovali s dostatkom financií a neboli by schopné uskutočniť náhradný výkon, tak by im tieto prostriedky boli poskytnuté zálohovo zo strany štátu.⁴⁹ Vzhľadom na novú právnu úpravu stavebných predpisov, ktorou sa odníma prenesený výkon štátnej správy obciam, nevieme v tomto čase posúdiť dostatočnosť financií vyčlenených na odstraňovanie stavieb a tiež celkovo na stavebnú agendu.

ZÁVER

Medzi možné **príčiny vzniku nepovolených stavieb** by sme zaradili pomerne komplikovanú a časovo náročnú procedúru územného a stavebného konania, nízke zákonné sankcie, prípadne nesankcionovanie uskutočňovania nepovolených stavieb alebo ukladanie veľmi nízkych sankcií v praxi, možné nedôsledné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu alebo úplnú absenciu jeho vykonávania príslušnými orgánmi, chudobu časti obyvateľstva.

Medzi príčiny vzniku nepovolených stavieb nezaraďujeme absentujúce, neaktuálne a neprehľadné územné plány regiónov, obcí a zón. V praxi však pripúšťame výskyt situácie, keď v dôsledku neprehľadnosti a nepresnosti územného plánu môže dôjsť k nesprávnemu posúdeniu súladu projektovej dokumentácie (v konaniach, v ktorých sa projektová dokumentácia vyžaduje) s verejným záujmom (územným plánom) za predpokladu, že súlad s verejným záujmom posudzuje správny orgán. Ak by správny orgán nesprávne posúdil súlad projektovej dokumentácie s územným plánom, tak by išlo o nezákonné rozhodnutie, ktorým sa stavba povolila. Stavba, ktorá odporuje verejnemu záujmu môže za týchto okolností nadobudnúť status povolenej stavby. Od situácie, keď nie je zrejmé z územného plánu, či sa na danom území umožňuje výstavba, prípadne absentujú v územnom pláne konkrétne podmienky, za ktorých možno stavbu umiestniť na území, je potrebné rozlišovať situáciu, ak správny orgán vyhodnotil súlad s územným plánom nesprávne v dôsledku nedostatku jeho odbornej spôsobilosti.

Na účely vyhotovenia projektovej dokumentácie k územnému konaniu, posúdiť, či bude zamýšľaná stavba v súlade s územným plánom môže i stavebník alebo osoba, ktorá spracúva danú dokumentáciu, ak je schopná vyčítať túto skutočnosť z územného plánu. V opačnom prípade, stavebné úrady ponúkajú stavebníkovi možnosť vyžiadania si územnoplánovacej informácie. V nej je poskytnutý súhrn regulácií a odporúčaní vyplývajúcich z platnej územnoplánovacej dokumentácie (z územného plánu). Na základe danej informácie je stavebník schopný zabezpečiť vypracovanie projektovej dokumentácie, prípade investičného zámeru v podobe architektonickej štúdie, tak aby zodpovedal daným reguláciám a odporúčaniam.

Ak orgány územného plánovania neplnenia povinnosť aktualizovať územný plán, tak tento plán svojou neaktuálnosťou znemožňuje výstavbu na vybraných územiach, pričom by sa takáto výstavba po jeho aktualizácii povolila. Územia by sa vplyvom času a iných faktorov mohli stať vhodnými pre výstavbu.

Za hlavnú **prevenciu voči vzniku nepovolených stavieb** považujeme priebežné vykonávanie štátneho stavebného dohľadu zamestnancami príslušných orgánov, ktorí sú

⁴⁹ Stavebné úrady budú podľa prechodných ustanovení v ZoV postupovať podľa SZ v konaniach začatých na stavebných úradoch, ktoré neboli právoplatne skončené rozhodnutím vo veci do 31.03.2024. Tieto konania sa dokončia na stavebnom úrade podľa predpisov účinných do 31.03.2024. Pozri § 65 ods. 1 a 2 ZoV.

zároveň odborne spôsobilí posúdiť, či je stavba v súlade s právnymi predpismi. Ako vhodná prevencia proti vzniku nepovolených stavieb sa nám javí byť aj zmena právnej úpravy o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a SZ alebo jej úplné vypustenie, tako ako to predpokladá ZoV. Podľa právnej úpravy v ZoV, stavebný úrad uloží pokutu a nariadi odpojenie stavby od dodávok vody a prívodu elektriny, ak by povinný subjekt neodstránil nepovolenú stavbu v lehote určenej stavebným úradom alebo by išlo o nepovolené stavebné práce. Stavebný úrad to nariaďuje vlastníkovi technickej infraštruktúry. Predpokladaný postup má potenciál byť vhodným právnym nástrojom prevencie proti vzniku nepovolených stavieb.

Medzi **právne nástroje pre uvedenie nepovolených stavieb do súladu s platnými a účinnými právnymi predpismi**, zaraďujeme dodatočné povolenie stavby, ukladanie pokút podľa § 105 a § 106 SZ, nariadenie odstránenia stavby, s ktorým súvisí aj výkon rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby. Uvedené právne nástroje, ktoré ponúka právna úprava SR považujeme z veľkej časti za **nedostatočné**. Inštitút odstránenia nepovolenej stavby ako taký sme zhodnotili ako sčasti dostatočný, pretože sa ním nariaďuje odstránenie nepovolenej stavby, čím sa nastoľuje zákonný stav. Nedostatočným je, v tomto smere, výkon rozhodnutia uskutočnený spôsobom správnej exekúcie. Podľa nášho názoru, inštitút správnej exekúcie nie vždy motivuje povinného dostatočnou výškou pokuty odstrániť nepovolenú stavbu za predpokladu, že náhradný výkon nie je možný a účelný. Ak by bol náhradný výkon možný, problémom pri odstraňovaní nepovolenej stavby môže byť nedostatok financií stavebného úradu, ktoré sú potrebné na odstránenie stavby. Preto by bolo *de lege ferenda* vhodné zriadiť zálohový fond v prípade výkonu rozhodnutia o nariadení odstránenia stavby. Prostriedky na výkon by boli stavebným úradom poskytnuté zálohovo zo strany štátu. Vzhľadom na novú právnu úpravu stavebných predpisov, ktorou sa odníma prenesený výkon štátnej správy obciam, nevieme v tomto čase posúdiť dostatočnosť financií vyčlenených na odstraňovanie stavieb.

Použité zdroje:

- FEKETE, I., *Občiansky zákonník. 2. zväzok. Veľký komentár*. 2. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2015, 902 s. ISBN 978-80-8155-040-9.
- GADUŠ, J., Problematika „čiernych“ stavieb. [online] 2013. [cit. 2023-05-07]. 74 s. Dostupné na internete: https://theses.cz/id/uz6dyn/Gadus-Diplomova_praca.pdf
- HÁJNIK, M. Čo je to architektonická štúdia? [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete: <https://www.miloshajnik.sk/co-je-to-architektonicka-studia/>
- HLAVNÉ MESTO SR BRATISLAVA. Chcem stavať. [online] [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://bratislava.sk/sk/chcem-stavat>
- Info.sk. Via Iuris považuje schválené stavebné zákony za nekvalitné. [online] 2022. [cit. 2023-05-01]. Dostupné na internete: <https://www.info.sk/sprava/203490/via-iuris-povazuje-schvalene-stavebne-zakony-za-nekvalitne/>
- KOLLÁR, P., Nový stavebný zákon – áno, alebo nie. [online] 2020. [cit. 2023-05-06]. Dostupné na internete: <https://www.asb.sk/aktualne/rozhovory/novy-stavebny-zakon-ano-alebo-nie>
- KOREC, Š. - PRÁZNOVSKÝ, A., *Stavebný zákon a stavebné právo v praxi*. Bratislava : Nová práca, 2001, s. 357. ISBN: 80-88929-28-8.
- KOVÁČ, B. Vybrané otázky územného plánovania. Postavenie štúdií v urbanistickej tvorbe a územnom plánovaní. [online] [cit. 2023-05-03]. Dostupné na internete:

https://www.fa.stuba.sk/buxus/docs/uu/PREDNASKY/Vybrane_kapitoly_uzemneho_planovania/3_UP_urbanisticke_studie_kovacB.pdf

- MIČEGA, M., Vývoj, súčasnosť a problémy stavebného práva na Slovensku. [online] 2014. [cit. 2023-05-01]. 110 s. Dostupné na internete: <https://www.micega.sk/data/micega.sk/documents/Historia-stavebneho-prava.pdf>
- MINISTERSTVO DOPRAVY SR. Ministerstvo dopravy a výstavby SR od nového roka mení názov. [online] 2022. [cit. 2023-05-07]. Dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/ministerstvo-dopravy-a-vystavby-sr-od-noveho-roka-meni-nazov>
- PAS. Stavebné konanie je príliš zdlhavé a zložité, tvrdia podnikatelia. [online] 2021. [cit. 2023-05-02]. Dostupné na internete: <https://www.alianciapas.sk/2021/05/21/stavebne-konanie-je-prilis-zdlhave-a-zlozite-tvrdia-podnikatelia/>
- PÍRY, M., *Stavebný zákon. Veľký komentár*. 1. vyd. Žilina : Eurokódex, 2020, 242 s. ISBN 978-80-8155-097-3.
- RODÁKOVÁ, Z., Problematika nepovolených stavieb a ich odstraňovanie. [online] 2016. [cit. 2023-05-07]. 66 s. Dostupné na internete: <http://opac.crzp.sk/?fn=docviewChild0002194D>
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/16/2011.
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo/125/2010.
- ŠKROBÁK, J., Neoprávnené a nepovolené stavby a ich odstraňovanie. 2019. [Snímky programu PowerPoint] [cit. 2023-05-02].
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní účinný od 01.04.2024.
- Zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe účinný od 01.04.2024.
- Zákon č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.