

Čierna stavba

Martin Píry

Vzor citácie: Píry, M.: Čierna stavba. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2020. 107 s.

Recenzenti: doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.
JUDr. Marian Ďurana, PhD.

Čierna stavba

© **Martin Píry**

prvé vydanie, Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., január 2020. 107 s.

ISBN 978-80-8155-089-8



www.eurokodex.sk

Predslov

Analýza vybraných ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov so zameraním na problematiku nelegálnej stavby je určená celému radu adresátov. Problematika správnej aplikácie stavebného zákona je aktuálna v samospráve, na okresných úradoch, v advokácii, ako aj v orgánoch ochrany práva. Základné zručnosti v tejto oblasti by mali mať aj študenti právnických fakúlt a fakúlt so zameraním na verejnú správu a životné prostredie. Pre celý tento okruh je monografia venujúca sa čiernej stavbe pozvaním na diskusiu. Kniha ponúka nielen analýzu postupu pri riešení problematiky stavby, ale aj kritické zhodnotenie právnej úpravy. Argumentačne sa opiera o výklad judikatúry a právnej vedy predovšetkým so zameraním na správne právo, teóriu práva a ústavné právo vrátane európskeho kontextu týchto právnych odvetví. Kniha obsahuje aj spracovanie legislatívnych úvah o zmene stavebného zákona a porovnanie s českou právnou úpravou. Preto poskytuje jedinečný komplex posúdenia problematiky vrátane trestnoprávneho kontextu a niektorých praktických príkladov z právnej praxe.

autor

O autorovi

JUDr. Martin Píry, PhD. je od roku 2000 vedecko-pedagogický pracovník Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Venuje sa problematike správneho práva a práva životného prostredia. Jeho praktické skúsenosti sú odrazom celého radu pozícií v rámci samosprávy, ako aj v súkromnom sektore. Je autorom desiatok vedeckých článkov a štúdií. Pravidelne sa zúčastňuje vedeckých konferencií a expertných stretnutí na Slovensku aj v zahraničí.

Obsah

Úvod	1
1 Úvod a základné pojmy	3
1.1 Úvod do problematiky, stavba a stavebné práce	3
1.2 Nepovolená a neoprávnená stavba	9
1.3 Zákonnosť a verejný záujem v konaniach o dodatočnom povolení čiernej stavby ..	15
2 Analýza právnej úpravy čiernej stavby	23
2.1 Konanie podľa ustanovenia § 88a stavebného zákona (stav de lege lata)	23
2.2 Kritické momenty aplikácie ustanovenia § 88a (ústavná nekonformnosť)	38
2.3 České riešenie čiernej stavby	47
2.4 Legislatívna filozofia zmien a rekonštrukcií stavebného zákona	52
2.5 Reklamné stavby	61
3 Otázky právnej zodpovednosti	65
3.1 Administratívnoprávna a trestnoprávna zodpovednosť za čiernu stavbu	65
3.2 Výkon rozhodnutia o odstránení čiernej stavby	77
3.3 Judikatúra, metodické usmernenia a odporúčaný postup	80
3.3.1 Judikatúra	80
3.3.2 Metodické usmernenia	95
3.3.3 Odporúčaný postup pri dodatočnom povolení nelegálnej stavby	104
4 Záver	106
Použitá literatúra	107

Úvod

Slovenská republika je právny štát. Táto základná konštitučná charakteristika našej vlasti v sebe obsahuje nielen želaný stav, ale je pomenovaním filozofie, na základe ktorej by mali byť jednak budované orgány štátu vo všetkých troch základných oblastiach – zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, a jednak hovorí aj o povinnosti štátnych orgánov konať v súlade s požiadavkou zákonnosti a vo verejnom záujme. Organická súčasť právneho štátu ako jeho materiálne jadro alebo predpoklad jeho vlastnej existencie *conditio sine qua non* je dôvera adresátov výkonu moci v právny štát, v orgány štátu a v jeho rozhodnutia. Deformáciou tejto dôvery sú dva veľmi vážne fenomény, nad ktorými by sa mala celá spoločnosť zamyslieť. Je to korupcia a nízka vymožitelnosť práva. Obidve vytvárajú takú situáciu, v ktorej občan sa stále menej spolieha na ochranu a pomoc štátu, čo posilňuje šedú zónu spoločnosti a organizovaný zločin a zároveň vytvára veľmi zlý dojem v spoločnosti, že je jednoduchšie ignorovať zákon a rozhodnutia súdov a správnych orgánov.

Jedným z najrozšírenejších fenoménov, v ktorom sú prítomné obidve negatívne skutočnosti, je otázka nepovolených stavieb, ľudovo označované aj ako čierne stavby. Rozsah aj kvalita tejto nesporne protispoločenskej činnosti a nezákonného stavu sú alarmujúce. Týka sa celej spoločnosti, aj keď verejnosť najviac znepokojujú dve skupiny čiernych stavieb. V prvom rade sú to rozsiahle pomaly sídliská alebo sídelné útvary sociálne vylúčených obyvateľov, ktorí majú svoje stavby postavené nelegálne zvyčajne na cudzích pozemkoch a nie ojedinele aj nelegálne čerpajú vodu, elektrinu a iné zdroje. Druhú skupinu budovateľov čiernych stavieb, ktorá vyvoláva intenzívnu diskusiu, tvoria silné developerské skupiny alebo oligarchovia, ktorí stavajú bez povolenia a prípadné pokuty majú zakomponované ako predpoklad v rozpočte. A treba povedať, že súčasťou týchto rozpočtov nie ojedinele sú aj náklady súvisiace s vysokou mierou korupčnej atraktivity tohto prostredia a vôbec celého dnešného stavu stavebného práva.

Vyššie uvedené skutočnosti sú základné dôvody, pre ktoré sa venujeme tejto otázke. Napriek skutočnosti, že v realite nejde vôbec o vzácnu tému, v právnej aplikačnej praxi prakticky nielen čo sa týka tejto problematiky, ale celého stavebného práva, je k dispozícii len malý rozsah odborných alebo vedeckých zdrojov. Navyše práve táto téma musí zápasíť s vážnou otázkou nájdenia prieniku praxe a teórie. Zrejme nie je na Slovensku právnik alebo projektant, či iná osoba, ktorá by v rámci stavebného konania v širšom slova zmysle nebola konfrontovaná s otázkou „obyčajového práva“. Vágnosť a nejednoznačnosť právnej úpravy spôsobuje v praxi často stav, keď počujeme konštatovanie zamestnanca stavebného úradu: „*ale tu to robíme takto, u nás sa to robí tak.*“ A to už nehovoriac o zrejme najtoxickejšom jave v rámci stavebných úradov, a to je nedodržanie lehôt na rozhodnutie. Tolerovanie porušovania zákona a iných právnych predpisov za súčasného stavu sa snaží spoločnosť riešiť tzv. nulovou toleranciou čiernych stavieb v stále sa opakujúcich pokusoch o prijatie novej stavebnej legislatívy.

Kumulácia všetkých týchto skutočností odôvodňuje potrebu venovať sa tejto téme v právnej rovine. Stavebné konanie podľa stavebného zákona je súbor procesných úkonov, na ktoré sa vzťahuje celý rad zásad a princípov obsiahnutých ako v európskych dohovoroch alebo právnych predpisoch o ľudských právach, tak aj v rozhodnutiach súdov, a to

predovšetkým Európskeho súdu pre ľudské práva a slobody. Žiaľ, treba skonštatovať, že aj pri legislatívnych snahách o rekodifikáciu stavebného zákona sme stále v situácii, keď princípy práva na spravodlivý proces, proporcionalitu, legitímne očakávania a iné princípy práva obsiahnuté napr. v práve na dobrú správu nie sú prioritou. Susedná Česká republika aspoň v základnom predpise o správnom konaní zakotvila viaceré tieto princípy, ako aj zásadu konania vo verejnom záujme.

Z hľadiska vyššie uvedených a načrtnutých tém je publikácia rozdelená do niekoľkých základných celkov. Prvý prináša analýzu základných pojmov a rozbor problematiky ako z pohľadu stavebného práva, tak aj z pohľadu občianskeho práva. Dôležitou súčasťou tejto problematiky je totiž aj otázka neoprávnenej stavby, teda stavby na cudzom pozemku, aj keď primárne ide o tému občianskeho práva a stavebného práva sa dotýka len okrajovo.

Druhou výraznou časťou je problematika konania podľa pilotného ustanovenia § 88a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len stavebný zákon). Jednak v rovine odbornej prezentuje proces dodatočného povolenia stavby, teda stav, ktorý je v súčasnosti, avšak s upozornením na niektoré otázky. Následne poukazuje na chyby v právnej úprave. Jednou z hypotéz autora je, že explicitne aj implicitne definované právo na rozhodnutie je v tomto ustanovení (§ 88a stavebného zákona) deformované, čím toto ustanovenie vytvára zjavnú ústavnú nekonformnosť. Pripomienky a kritické postoje autora sú mnohokrát v rozpore s metodikou ústredného orgánu štátnej správy Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky.

Autor je presvedčený, že správne právo je formalizované právne odvetvie, kde napríklad správna úvaha má byť ultima ratio výnimkou z pravidla a úprava spoločenských vzťahov by mala byť čo najpresnejšia. Ak správne orgány, v tomto prípade stavebné úrady, postupujú spôsobmi obyčajového práva a nie na základe textu právnej normy, je povinnosťou odbornej a vedeckej komunity otvoriť diskusiu k tejto téme a zlepšiť tak právne prostredie na Slovensku.

Tretou časťou je parciálna analýza českej právnej predmetnej problematiky a v čase tvorby publikácie diskutovaného návrhu nových právnych predpisov. Práve filozofia nových právnych predpisov, na rozdiel od súčasnej právnej úpravy, ako aj českej právnej úpravy, zavádza tzv. nulovú toleranciu čiernej stavby a významné profylaktické opatrenia proti čiernym stavbám. Negatívom je, že táto filozofia nezohľadňuje povinnosť proporcionality, avšak pozitívom je celý rad nástrojov na zefektívnenie boja proti nelegálnym stavbám ako v rovine prevencie, tak aj v rovine reflexie.

Tretia časť je venovaná otázke zodpovednosti, teda správneho právu trestnému a trestnému právu v tejto oblasti, ako aj výkonu rozhodnutia. Ide o veľmi dôležitú tému. Jej ambíciou je byť prínosom pri riešení konkrétnych problematických situácií pre zamestnancov stavebných úradov. Správne právo a trestné právo tvoria spolu s výkonom rozhodnutia samostatný blok slúžiaci ako základný nástroj vymožitelnosti práva. Jedným z častých argumentov samospráv je práve nemožnosť dosiahnuť vykonateľnosť nariadenia o odstránení čiernej stavby. V tejto časti je poukázané na to, že už právoplatný a vykonateľný exekučný titul (rozhodnutie o odstránení stavby) je ľahko realizovateľný a nariadenie jeho výkonu by malo byť všeobecnou povinnosťou správneho orgánu. Nevykonanie právoplatného rozhodnutia sine iusta casua je vážnou deformáciou právneho štátu.

Záver diela tvorí súbor judikatúry a metodických usmernení ministerstva a spolu s komentárom autora aj výber niektorých negatívnych prípadov z právnej praxe, ako sa to robiť nemá.



1

Úvod a základné pojmy

1.1 Úvod do problematiky, stavba a stavebné práce

Problematika čiernej stavby je v odborných, ale aj v laických kruhoch veľmi pertraktovaná téma. Verejnosť sa o túto tému zaujíma z dvoch dôvodov. Jedným je prítomnosť čiernych stavieb predovšetkým vo väčších sídlach ako výsledok podnikateľskej činnosti, pričom deformujú prostredie, znižujú zelené plochy alebo sú len prejavom arogancie, a druhým dôvodom sú čierne stavby v osadách sociálne vylúčených obyvateľov. Objektívna situácia je, že problém nelegálnych stavieb je na Slovensku prítomný a tvorí spolu s korupciou jednu z najvážnejších deformácií právneho štátu. Vnímať ho abstrahovane od ostatných problémov stavebného práva je nesprávne, pretože v tom momente strácame nádej na poznanie pravdivého stavu. Čierna stavba nie je totiž solitérny kaz v systéme ako správneho práva, tak ani v podsysteme stavebného práva. Je súčasťou problémov, medzi ktoré je predovšetkým potrebné zaradiť slabú odbornú a personálnu vybavenosť veľkej časti stavebných úradov, ako aj zastaralý a na požiadavky doby, ale aj európskej legislatívy nereagujúci stavebný zákon. Vágnosť problému vyhodnocovania tzv. súladu s verejným záujmom a prieťahy v konaní okrem zjavnej negatívnej úlohy v celkovom stave verejnej správy podporujú korupčné prostredie a spanilosť niektorých developerov v podobe svojvoľných aktivít. Treba povedať, že podmnožinou a spoločným menovateľom týchto problémov je nízka vymožitelnosť práva a minimálny rešpekt k princípu právneho štátu ako vo formálnej, tak aj v materiálnej rovine. Ak prejdeme od abstraktnej roviny ku konkrétnej rovine, v pomenovaní problému je potrebné identifikovať pojem čierna stavba. Ide o pojem ľudový, ktorý nemá právne ukotvenie. Sémanticky sa ním naznačuje situácia, keď hovoríme o stavbe, ktorá je nelegálna, teda je postavená „na čierne“. Samotný pojem nelegálnosti v sebe skrýva niekoľko variantov výkladu.

Je možné sa domnievať, že ak platí ústavný článok 1, tak Slovenská republika je vo formálnom slova zmysle právny štát. Táto formálna definícia má aj svoj materiálny rozmer. Je ním obsah toho, čo dnes právna veda definuje ako *materiálne jadro ústavy*.¹⁾ Pri aplikácii akejkoľvek právnej normy je potrebné vždy sledovať nielen jej formálnu rovinu vyjadrenú gramaticky textom konkrétneho paragrafu, ale aj obsah z hľadiska jeho účelu. Z hľadiska priority je možné vnímať účel ako štátom poskytovanú ochranu subjektívnych práv. A ak sa bavíme v rovine správneho práva a verejnej správy, legitímnym účelom je vždy verejný záujem. Dá sa teda povedať, že stavebné právo (ako subsystem správneho práva) chráni, skúma a vymáha:

- a) verejný záujem,
- b) sekundárne a subsidiárne popri súdnej moci subjektívne práva právnických a fyzických osôb.

1) Porovnaj BALOG, Boris. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. 1. Žilina: EUROKÓDEX, 2014. ISBN 978-808-1550-324.

Verejný záujem môže byť identifikovaný buď priamo v texte právneho predpisu vo forme zásad, preambuly, predmetu úpravy zákona, potenciálne v judikatúre, alebo fakultatívne v dôvodovej správe²⁾. Ako druhá alternatíva je všeobecná identifikácia verejného záujmu ako základného účelu činnosti verejnej správy. Je základnou povinnosťou pri konaní orgánu verejnej správy. Povinnosťou sa môže verejný záujem stať aj v prípade právnických a fyzických osôb. Je logické, že v tejto kategórii osôb je predovšetkým sledovaný ich súkromný záujem, avšak v prípade správnych konaní (napríklad v oblasti životného prostredia, starostlivosti o kultúrne pamiatky a v neposlednom rade aj v stavebnom práve) prichádzajú do styku s verejným záujmom, ktorý sú povinné rešpektovať. Legálnu povinnosť, teda povinnosť, ktorá vychádza z právnej normy, identifikuje jej adresát jednak v podobe všeobecnej zásady poznania právnych predpisov, a konkrétne aj v podobe právno-aplikačnej praxe. V kontexte našej témy hovoríme o viacerých povinnostiach. Spoločný menovateľ je povinnosť konať v súlade so zákonom. V konkrétnej rovine právnej normy je možné identifikovať povinnosť každého rešpektovať vlastníctvo, chrániť život a zdravie seba aj iných, chrániť životné prostredie, chrániť kultúrne dedičstvo a iné. Aby tieto zásady neboli prítomné v právnom poriadku len v abstraktnej rovine, zákonodarca ich implementoval osobitne v rámci právnych predpisov, ktoré parciálne upravujú jednotlivé spoločenské vzťahy. Ochrana týchto hodnôt, ktoré tvoria základný rámec toho, čo dnes voláme materiálny právny štát, je reglementovaná ako v predpisoch súkromného práva (najmä občianskeho), tak aj v právnych predpisoch verejného práva, prioritne správneho práva a práva životného prostredia, parciálne ako ultima ratio v právnych predpisoch trestného práva. Ide o hodnoty, ktoré môžu mať aj majú rozmanitý interdisciplinárny charakter. V ich správnom uchopení je prítomná nielen interpretácia práva, ale aj poznatky prírodných vied, ekonómie a architektúry a urbanizmu. Z dôvodu prelínania práva a iných vedných odvetví vrátane prírodných vied zákonodarca vychádza štandardne z predpokladu, že je lepšie, aby ochranu niektorých práv zabezpečil štát cestou správnych rozhodnutí. Ak hovoríme ipso facto o stavebnom práve, ochranu parciálnych verejných záujmov a objektívnych hodnôt zabezpečuje štát formou činnosti stavebných úradov³⁾ a odbornou expertízou dotknutých orgánov a znalcov. Vyhodnotenie konkrétneho zámeru stavať istú konkrétnu stavbu je tak v rukách:

- a) všeobecného alebo špeciálneho stavebného úradu,
- b) a z hľadiska osobitných záujmov v právomoci dotknutých orgánov a v osobitných prípadoch v rukách znalcov alebo osôb odborne spôsobilých.⁴⁾

Ochrana subjektívnych práv. Druhou kategóriou rozmeru materiálneho právneho štátu je ochrana subjektívnych práv, kde v našom prípade hovoríme najmä o ochrane vlastníckeho práva. Všeobecná ochrana vlastníckeho práva ako subjektívneho práva je preferovaná v rámci právnych predpisov občianskeho práva a každý má právo domáhať sa jej ochrany súdnou cestou. Táto zásada je zároveň vyjadrením základnej ústavnej hodnoty práva na spravodlivý proces. Napriek univerzálnemu charakteru ochrany prostredníctvom

2) KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. 1. Bratislava: Iura edition, 2012. ISBN 9788080785192.

3) Podľa § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov je stavebným úradom obec, pričom ide o prenesený výkon štátnej správy. Okresný úrad v sídle kraja je druhostupňovým úradom. Okrem tejto všeobecnej schémy organizačnej výstavby verejnej správy na úseku stavebného konania poznáme ešte špecializovanú štátnu správu pre niektoré osobitné oblasti, ako je banský úrad, dopravný úrad, okresný úrad, odbor životného prostredia. Inšpekčným orgánom je Slovenská stavebná inšpekcia.

4) Napr. zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších právnych predpisov.

norium súkromného práva a všeobecnej zásade o legitímnom účele verejného záujmu v prípade verejného práva je možné povedať, že aj právne normy stavebného práva chránia súkromný záujem vlastníckeho práva. Vlastnícke právo nie je abstraktnou deklaráciou neuchopiteľnej hodnoty. Má svoj konkrétny obsah, ktorý sú povinné chrániť ako orgány súdnej moci, tak aj orgány výkonnej moci, in concreto orgány verejnej správy. Podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky každý má právo vlastníť majetok a vlastnícke právo všetkých má rovnaký obsah a ochranu. V nadväznosti na to Občiansky zákonník⁵⁾ upresňuje v § 123 a nasledujúcich pojem vlastníckeho práva. Základný obsah vlastníckeho práva je oprávnený predmet vlastníctva držať, užívať a nakladať s ním. Právo vec užívať a držať je najmä spojené s pokojnou a komfortnou realizáciou tohto práva. Imanentnou súčasťou výkonu vlastníckeho práva je vždy nejaký reálny vzťah s inými osobami a ich majetkom.⁶⁾ Výkon vlastníckeho práva je z hľadiska jeho hraníc obmedzený výkonom rovnakého vlastníckeho práva inej osoby. Takáto interakcia viacerých osôb je prítomná napríklad v § 127 Občianskeho zákonníka. Podľa tohto ustanovenia výkon vlastníckeho práva nesmie zasahovať do práv iných v neprimeranej kvalite, nesmie byť v rozpore s dobrými mravmi a verejným záujmom. Inak by došlo k zneužitiu práva. Práve ochrana susedských nehnuteľností je jednou z veľmi frekventovaných otázok, ktoré sú predmetom skúmania v rámci stavebného práva.

Stavebný zákon zabezpečuje túto povinnosť v dvoch rovinách:

- a) ochrana komfortnej držby a užívania nehnuteľnosti,
- b) ochrana samotného vlastníckeho práva, zvyčajne vo forme vlastníctva pozemku, na ktorom sa má stavba realizovať.

V rámci prvého okruhu štát v stavebnom konaní realizuje ochranu prostredníctvom systému tzv. námietok. Námietky smerujú voči vlastnostiam plánovanej stavby, ktoré môžu znižovať kvalitu užívania existujúcej stavby. Predmetom môže byť otázka vzdialenosti⁷⁾, tienenie, potenciálne otázky hygieny a všetkého, čo by mohlo podľa citovaného ustanovenia § 127 Občianskeho zákonníka nad pomery obvyklé rušiť užívanie už existujúcej nehnuteľnosti. V prípade námietok má dôležitý rozmer práve skutočnosť, že ako relevantné sú len tie námietky, ktoré chránia existujúci právny stav – stavbu. Zamýšľaná stavba nie je predmetom ochrany. Druhým dôležitým znakom pri prezentácii tejto formy ochrany vlastníckeho práva je skutočnosť, že námietky nie sú právom veta. V podmienkach súčasne platného zákona z roku 1976 stavebný úrad vyhodnocuje námietky a rozhoduje o nich. Teda povolenie stavby sa neviaže na súhlas alebo nesúhlas susediaceho pozemku. Pri námietkach treba spomenúť ešte veľmi dôležité časové ohraničenie ich podávania. Zákon sa snaží limitovať možnosť podávania námietok ad absurdum. Preto v rámci stavebného konania sa uplatňuje zásada koncentrácie konania, o ktorej ešte bude osobitne reč.

Stavebný úrad však do istej miery chráni aj vlastnícke právo ako také. Ide o vlastníctvo k pozemku, na ktorom sa má stavba realizovať (v prípade nepovolenej stavby k pozemku, na ktorom je stavba realizovaná). Všetky rozhodnutia v rámci stavebného konania sa viažu

5) Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších právnych predpisov.

6) ŠTEVČEK, Marek. *Občiansky zákonník: komentár*. V Prahe: C. H. Beck, 2015. Veľké komentáre. s. 839. ISBN 978-807-4005-978.

7) Napríklad ustanovenie § 6 ods. 1 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 532/2002 Z. z. hovorí: „Vzájomné odstupy stavieb musia spĺňať požiadavky urbanistické, architektonické, životného prostredia, hygienické, veterinárne, ochrany povrchových a podzemných vôd, ochrany pamiatok, požiarnej bezpečnosti, civilnej ochrany, požiadavky na denné osvetlenie a preslnenie a na zachovanie pohody bývania. Odstupy musia umožňovať údržbu stavieb a užívanie priestorov medzi stavbami na technické alebo iné vybavenie územia a činnosti, ktoré súvisia s funkčným využívaním územia.“

na súhlas vlastníka pozemku, na ktorom sa má stavať alebo sa stavalo. Výnimku predstavuje len obmedzenie vlastníckeho práva na základe zákona. Ide o situácie, keď zákon priamo predpokladá, že vo verejnom záujme⁸⁾ je možné obmedziť vlastnícke právo alebo vyvlastnenie. Okrem zákona č. 282/2015 Z. z. o vyvlastnení pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov môže problematiku upravovať celý rad osobitných zákonov.⁹⁾

Pre porovnanie obidvoch systémov ochrany vlastníckeho práva uvádzame niekoľko rozdielov. Podstatné rozdiely v prípade takejto formy ochrany vlastníckeho práva, teda cestou stavebného úradu a systému námietok, sú hneď v niekoľkých bodoch:

- a) ochrana vlastníckeho práva k pozemku je povinnosťou stavebného úradu v rámci konania ex offa, námietky sú dispozičným oprávnením účastníka konania,
- b) pri využití pozemku na stavbu sa žiada súhlas vlastníka pozemku, pri námietkach môže účastník konania – sused aj nesúhlasiť,
- c) v prípade majetkovoprávných otázok nerozhoduje sám stavebný úrad, ale musí odkázať účastníkov konania, ak sa nedohodnú, na súd, pri námietkach „suseda“ rozhoduje stavebný úrad sám.

Ochrana parciálnych záujmov (životné prostredie) a vlastníckeho práva je predpokladom, aby sme mohli hovoriť o stavbe v materiálnom slova zmysle, že je *zákonná, a teda legálna*. Vo formálnom slova zmysle je takýmto predpokladom existencia právoplatného stavebného povolenia, ktoré má v sebe obsahovať ako ochranu parciálnych verejných záujmov, tak aj ochranu súkromného záujmu, ktorým je ochrana vlastníckeho práva. Žiaľ, neplatí zásada, že ak existuje právoplatné stavebné povolenie, existuje prakticky aj materiálna ochrana napr. vlastníckeho práva. Aj stavebné povolenie môže mať rôzne vady. Preto hovoríme v rámci našej témy o troch možných kategóriách „*problémových stavieb*“. Ide o:

- a) stavbu bez stavebného povolenia. Stavebný zákon v § 54 hovorí, že stavby a ich zmeny je možné uskutočňovať len podľa vykonateľného, a teda vo väčšine prípadov právoplatného stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu. Toto ustanovenie v sebe implementuje ochranu parciálnych záujmov aj vlastníckeho práva;
- b) stavbu na cudzom pozemku bez súhlasu vlastníka, logicky s výnimkou možnosti obmedzenia vlastníckeho práva, ako je uvedené vyššie, na ktorú ale je vydané stavebné povolenie;
- c) stavbu na cudzom pozemku bez súhlasu vlastníka a bez stavebného povolenia, ktorá by mala byť najlogickejšou, ak máme hovoriť o právnom štáte, keďže stavebné povolenie by nemalo byť vydané bez súhlasu vlastníka.¹⁰⁾

8) Čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky hovorí: „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“

9) Napríklad ustanovenie § 32 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení neskorších právnych predpisov stanovuje ochranné pásma, ktoré sú obmedzením vlastníckeho práva, ďalej zákon č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve v znení neskorších právnych predpisov v ustanovení § 31 stanovuje možnosť obmedziť alebo úplne vyvlastniť pozemky.

10) Podľa § 58 ods. 2 stavebného zákona z roku 1976 stavebník musí preukázať v konaní, že je vlastníkom pozemku alebo má k pozemku iné právo, ktoré predpokladá zákon. Pôjde najmä o vecné bremeno, nájomnú zmluvu, zmluvu o budúcej zmluve alebo už spomínaný titul obmedzenia vlastníckeho práva.

Základnou otázkou okrem pojmu nelegálnosť (teda bez povolenia alebo neoprávnenie na cudzom pozemku) je definícia stavby. Nie každá konštrukcia je stavbou, rovnako aj súčasné znenie zákona, ale aj plánované zmeny počítajú s viacerými kategóriami stavieb. Problematika nelegálnej stavby sa môže týkať tak stavby ako celku, ako aj jej časti. Inou otázkou je právna kvalifikácia stavby, ktorá je stavbou podľa stavebného zákona, ale je polemičká ako stavba podľa Občianskeho zákonníka. Súčasťou tejto úvodnej témy bude aj snaha o rozlíšenie stavby a stavebných prác. Obe sú spôsobilé mať znak nelegálnosti a stavebný zákon s nimi spája istý typ predpokladaných účinkov, ale z hľadiska ich klasifikácie ide o rozdielne skutočnosti. V prvom rade je potrebné definovať stavbu z hľadiska § 43 stavebného zákona. Ten rozlišuje stavbu a reklamnú stavbu. Táto klasifikácia sama osebe nie je ideálna, lebo v nasledujúcom ustanovení zákon dopĺňa členenie stavieb na:

- a) stavby pozemné, ktoré sú priestorovo sústredené zastrešené budovy, pričom nemusia mať steny, ale musia mať strechu. Ich základná klasifikácia je na stavby bytové a nebytové. Bytové stavby sú bytové domy, rodinné domy a iné budovy určené na bývanie, ako napríklad študentské domov a podobne;
- b) inžinierske stavby, kde možno hovoriť o cestách, železničných dráhach, kanáloch, športových ihriskách, reklamných stavbách.

Stavba je stavebná konštrukcia postavená stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou alebo ktorej osadenie si vyžaduje úpravu podkladu. Pevným spojením sa rozumie na účely stavebného zákona spojenie pevným základom, upevnenie strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ v zemi alebo o inú stavbu, ukotvenie pilótami alebo lanami s kotvou v zemi alebo k inej stavbe, pripojenie na siete a zariadenia technického vybavenia územia. Pevným spojením so zemou sa myslí aj jej umiestnenie pod zemou.

Iný rozmer je z pohľadu občianskoprávneho. Stavba ako samostatný predmet právnych vzťahov (ako vec v právnom zmysle) vzniká v okamihu, v ktorom je vybudovaná minimálne do takého štádia, počnúc ktorým všetky ďalšie stavebné práce smerujú už k dokončeniu tejto druhovo a individuálne určenej veci. Stavba je vecou, ktorá je spôsobilá byť predmetom občianskoprávnych vzťahov.

V zmysle názoru právnej vedy¹¹⁾ je možné dnes interpretovať vec na základe Občianskeho zákonníka z roku 1950, a to z dôvodu, že dnešné občianske právo nepozná takúto definíciu. Podľa tejto definície veci v právnom zmysle sú ovládateľné hmotné predmety a prírodné sily, ktoré slúžia ľudskej potrebe. Vec musí mať vždy hmotnú podstatu. Musí byť ovládateľná a užitočná. Veci delíme na hnutel'né a nehnuteľné. Podľa § 119 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník nehnuteľnosti delíme na pozemky a stavby spojené so zemou pevným základom. Toto ustanovenie Občianskeho zákonníka, ktorý je bez polemiky základným právnym predpisom súkromného práva, definuje rovnicu *stavba je nehnuteľnosť*. Pre posúdenie toho, či nejaká vec je stavbou, a teda ipso facto aj nehnuteľnosťou, je potrebné uviesť ďalšie znaky, ktoré zmiešané vychádzajú z občianskeho práva aj stavebného práva. Stavba je vždy výsledkom ľudskej činnosti. Nehnuteľnosť, ktorá by bola výsledkom pôsobenia prírodných síl iných organizmov ako človeka, nie je stavba. Vychádza to špeciálne z už spomínaného stavebného zákona. Stavba musí existovať ako samostatná vec. V tomto je istý rozdiel medzi predpismi stavebného práva a občianskeho práva.

Stavebné právo chápe stavbu najmä v kontexte dynamickom, teda v ľudskej činnosti, ktorej výsledkom je konštrukcia rôznej kvality. Teda výsledkom stavebnej činnosti. Občianske

11) ŠTEVČEK, Marek. *Občiansky zákonník: komentár*. V Prahe: C. H. Beck, 2015. Veľké komentáre. ISBN 978-807-4005-978.

právo sa zameriava na fakt toho, že ide o vec. V obidvoch prípadoch je však posudzovanie existencie stavby napojené na skutočnosť nehnuteľnosti, a to bez ohľadu na jej ďalšie právne znaky a kvality. Napríklad či hovoríme o stavbe, ktorá je povolená alebo nie, alebo o stavbe, ktorá je zapísaná v rámci registra správy katastra.

Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 20 Cdo 931/1990 nadzemná stavba zaniká a prestáva byť stavbou v právnom slova zmysle vtedy, ak nie je jasné dispozičné riešenie prvého nadzemného podlažia pôvodnej stavby, to jest spravidla deštrukciou alebo asanáciou obvodového muriva pod úroveň stropu nad prvým podlažím. Objem novovybudovaných konštrukcií na mieste základov pôvodnej stavby je v tejto súvislosti nerozhodný.

Veľmi významný interpretačný charakter má aj odpoveď Najvyššieho súdu ČR na otázku vzniku stavby. Pri posudzovaní momentu vzniku stavby ako veci je rozhodujúci moment, v ktorom je stavba vybudovaná do takého štádia, že všetky stavebné práce už smerujú len k jej dokončeniu ako druhovo autonómne určenej veci.¹²⁾

Ďalej judikatúra odpovedá na otázku pohľadu občianskeho práva na stavbu, ktorá je síce stavbou v zmysle stavebného zákona, ale nie je možné ju chápať takto podľa Občianskeho zákonníka. Ide predovšetkým o situáciu, keď je stavba síce výsledkom stavebnej činnosti, nehnuteľnosťou pevne spojenou so zemou (alebo alternatívami podľa § 43 ods. 1, 2 stavebného zákona), ale nie je samostatnou vecou. Ak sa výsledok stavebných prác prejavuje navonok len ako súčasť inej stavby, s ktorou je spojená pevne, a to spôsobom vylučujúcim jej oddelenie bez toho, aby došlo k vzájomnému poškodeniu, nie je možné podľa judikatúry ju vnímať ako vec.¹³⁾ Avšak za stavbu je možné považovať aj rozostavanú stavbu, ktorá je v štádiu rozostavanosti, ktoré nedovoľuje záver o hrubej stavbe, avšak aj takáto stavba je spôsobilým predmetom občianskoprávneho vzťahu, teda ipso facto vecou.¹⁴⁾

K téme samostatnosti veci súdna prax hovorí, že vec je považovaná za samostatnú, ak si aj v spojení s inou stavbou zachováva svoju funkciu tým, že sa nezmení povaha spojených vecí. Tak napríklad prestavba rodinného domu môže byť síce podľa stavebného zákona považovaná za stavbu na základe povolenia (povolenie vo výroku znie: povoľuje stavbu – prestavba napr. II. podlažia rodinného domu), ale v zmysle občianskoprávnom nie je samostatnou vecou. Prestavba, ale aj prístavba sa stáva súčasťou veci.

Význam samostatnosti vecí súvisí s otázkou neoprávnenej stavby, ako aj konania o jej odstránení, najmä núteného výkonu rozhodnutia. V obidvoch prípadoch je potrebné identifikovať stavbu ako vec. V prvom prípade to súvisí so zásadou *superficies solo cedit*. Podľa tejto rímsko-právnej zásady povrch, t. j. stavba ustupuje pozemku. Naše právo však chápe obidve veci, čiže pozemok aj stavbu samostatne. Vlastníkom stavby môže byť aj iná odlišná osoba od vlastníka pozemku, a to ako legálne na základe právneho titulu, tak aj neoprávne, teda bez súhlasu vlastníka. V tomto prípade však právna prax prináša celý rad rôznorodých situácií. Napríklad polemickú otázku samostatnosti cesty. Dnes je záver právnej vedy, ale aj praxe taký, že ide o dve samostatné veci.

Pre správnu interpretáciu ustanovení o dodatočnom povolení stavby podľa stavebného zákona, ako aj chápanie budúcej možnej právnej úpravy je aj táto stručná exkurzia normami a judikatúrou občianskeho práva nevyhnutná.

Na záver ešte venujeme pozornosť problematike pojmu stavebných prác podľa ustanovenia § 43g stavebného zákona. Stavebné práce sú odborné činnosti, ktorými sa uskutočňuje stavba zo stavebných výrobkov. Stavebnými prácami sú aj montážne práce, ak sa nimi

12) Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22 Cdo 2534/2000.

13) Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22 Cdo 2438/2003.

14) Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22 Cdo 1135/2005.

trvale a pevne zabudovávajú do stavby alebo sa zo stavby vynímajú stavebné výrobky, najmä prevádzkové zariadenia a zariadenia technického, energetického a technologického vybavenia stavby, stavba sa pripája na verejné dopravné a technické vybavenie územia.

1.2 Nepovolená a neoprávnená stavba

Pri otázke porovnania nepovolenej a neoprávnenej stavby je potrebné pomenovať dva základné princípy, na ktorých stojí právny štát ako taký:

- a) je to ochrana vlastníckeho práva ako základného ľudského práva, ktoré má prirodzeno-právny základ,
- b) v druhom okruhu je požiadavka právneho štátu a vymožitelnosti práva, ktorej organickou súčasťou je požiadavka na dodržiavania zákonov ako zo strany orgánov verejnej moci, tak aj právnických a fyzických osôb.

V rozpore s týmito požiadavkami je existencia stavieb, ktoré bezprostredne porušujú buď predpisy správneho práva a verejný záujem, alebo občianske a vlastnícke právo. O to viac je táto téma dôležitá, pretože vo svojej prapodstate ohrozuje dôveru občanov v štát a jeho inštitúcie. Nevymožitelnosť práva v tejto oblasti nie je dobrým znamením pre právnické a fyzické osoby, ako ani pre dôveryhodnosť Slovenska v zahraničí.

Základný rámec právnej úpravy je v právnych predpisoch, ako je Občiansky zákonník – ustanovenie § 135c a stavebný zákon – predovšetkým ustanovenie § 66 a na to nadväzujúce ustanovenie § 88a.

Ak vychádzame z týchto právnych predpisov, tak sa môžeme pokúsiť o vytvorenie základnej definície, a to:

- a) nepovolená stavba je stavba bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, alebo bez právoplatného stavebného povolenia (§ 88a stavebného zákona),
- b) neoprávnená stavba je stavba na cudzom pozemku bez súhlasu vlastníka pozemku [§ 135c Občianskeho zákonníka].

Pokiaľ prvý okruh stavieb je téma viac administratívno-právna, druhý okruh je aj čo do orgánov (rozhoduje súd), aj do právnej úpravy téma občianskoprávna. Treba ale povedať, že v prípade neoprávnenej stavby je delená právomoc súdu a správneho orgánu (stavebného úradu). Súd môže rozhodnúť len o skutočnosti, že neoprávnenú stavbu je potrebné odstrániť, samotný proces odstránenia stavby povolí stavebný úrad podľa § 90 ods. 5 stavebného zákona.

V prípade existencie stavby bez stavebného povolenia sa spustia ex offio procesy, ktorým sa venujeme osobitne a ktoré sú definované ako konanie o dodatočnom povolení stavby v § 88a stavebného zákona. Treba zvýrazniť, že v tomto štádiu identifikácie nelegálnej stavby zatiaľ nie zrejme ani skutočnosť, či stavba je legalizovateľná z pohľadu verejného záujmu, alebo z pohľadu vzťahu k pozemku. Na začiatku identifikácie nelegálnej stavby sú zrejme a zrejme príslušným orgánom preukázateľné len dva fakty:

- a) existencia stavby,
- b) a buď neexistencia právoplatného a vykonateľného stavebného povolenia, alebo realizácia stavby v rozpore s existujúcim povolením.

Všetko ostatné je potom súčasťou konania, a to jednak správneho konania, ale v prípade vlastníckych alebo vecných práv aj občianskoprávneho konania. Účelom „úvodného“ konania je preukázanie súladu s verejným záujmom. Ak sa preukáže verejný záujem formami

a metódami, ktorým sa venujeme osobitne, začína sa samotný proces dodatočného povolenia stavby. Je potrebné povedať to hneď na začiatku. Správny orgán sa totiž nemusí vôbec dostať k téme subjektívnych práv a vlastníckeho práva. Nie však preto, že by neboli predmetom ochrany v rámci správneho konania. Podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku, ktorý je *lex generalis* vo vzťahu k stavebnému zákonu, sú správne orgány povinné chrániť práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností. Aj z tohto ustanovenia vyplýva, že imanentnou súčasťou ochrany v rámci správneho konania vrátane konaní podľa § 88a stavebného zákona je aj ochrana tzv. súkromného záujmu, a to v tomto prípade subjektívnych práv vlastníka pozemku. Problém je, že v rámci konania sú chápané až subsidiárne. Teda ich ochrana je realizovateľná, až keď sa preukáže, že stavba je vôbec legalizovateľná z hľadiska verejného záujmu. V tomto prípade nejde o porušenie princípu primeranosti alebo proporcionality medzi súkromným a verejným záujmom. Ide skôr o otázku, že ak sa nepreukáže verejný záujem a stavba na cudzom pozemku sa dá odstrániť, je chránený aj súkromný záujem na nedotknuteľnosti vlastníctva, a to aj bez dlhého správneho a následného súdneho konania.

Ak sa teda preukáže súlad s verejným záujmom, stavebný úrad nariadi konanie o dodatočnom povolení stavby a vyzve vlastníka stavby, aby predložil žiadosť a s tým spojenú dokumentáciu. Súčasťou tejto dokumentácie je aj predloženie existencie právneho titulu na dispozíciu k pozemkom. Teda až v tomto momente sa môže vyskytnúť otázka majetkovoprávneho vzťahu. Nie je pritom nevyhnutné, aby vlastník stavby bol aj vlastníkom pozemku. Napríklad v rámci územného konania stačí súhlas vlastníka pozemku. Keďže dodatočné povolenie stavby je konanie s účinkami čiastočne a niekedy úplne *ex tunc*, tak logicky v sebe inkorporuje ako územné konanie, tak aj stavebné konanie. Ak neexistuje vlastnícke právo k pozemku, je dôležitý pre preukazovanie iného práva k pozemkom interpretačný výklad § 139 ods. 1 stavebného zákona, ktorý pod pojmom legitímny vzťah k pozemku uvádza tieto právne tituly:

- a) nájomnú zmluvu,
- b) právo vyplývajúce z vecného bremena,
- c) zmluvu o budúcej zmluve alebo dohody o budúcej zmluve o vecnom bremene, pokiaľ z nich explicitne vyplýva právo stavebníka/vlastníka stavby uskutočniť stavbu,
- d) koncesnú zmluvu,
- e) osobitné prípady podľa osobitného zákona. Takéto osobitné situácie sú napríklad § 31 zákona č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve v znení neskorších právnych predpisov. Podľa tohto zákona je možné obmedziť vlastnícke právo *ex lege* so zámerom stavby leteckej infraštruktúry. Odkaz pod čiarou stavebného zákona uvádza aj príklad zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení neskorších predpisov. Treba povedať, že v správnom práve, vrátane práva životného prostredia, je celý rad právnych predpisov *ex lege*, obmedzujúcich vlastnícke právo. Tieto zároveň tvoria právny dôvod „iného vzťahu k pozemku“.¹⁵⁾

Ak však neexistuje ani jeden z týchto dôvodov, je potrebné, aby sa účastníci, teda vlastník pozemku a vlastník stavby, dohodli na vzájomnom vzťahu. Ak sa nedohodnú, stavebný úrad nemôže sám urobiť záver, ktorým by vstupoval do občianskoprávnych alebo vlastníckych práv fyzických a právnických osôb. Preto odkáže vlastníka pozemku na súd a preruší konanie. Nejde o klasickú námietku podľa § 137 stavebného zákona, keďže meritom je obmedzenie alebo existencia vlastníckeho práva. Vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej

15) Napríklad ustanovenie § 31 zákona č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve v znení zmien a neskorších právnych predpisov.

republiky nie je možné, aby správny orgán (stavebný úrad) rozhodoval o takomto okruhu právnych vzťahov.

Problém však je, že stavebný zákon úzko determinuje aktívnu legitímáciu na podanie žaloby. Je ňou vlastník pozemku. Pravda ale je, že vlastník pozemku nemá povinnosť, ale právo podať žalobu na súde. Logicky je z hľadiska času v komfortnejšom postavení. Bez ohľadu na podanie alebo nepodanie žaloby podľa § 135c Občianskeho zákonníka mu prináleží nárok na bezdôvodné obohatenie alebo nárok na náhradu škody. Ten, kto potrebuje stavbu legalizovať, je, naopak, vlastník stavby, keďže je prirodzené, že ju chce aj užívať, čo je možné len na základe kolaudačného povolenia, a teda ipso facto vyrovnaného majetkovoprávneho vzťahu.

Zdá sa, že aj ustanovenie Občianskeho zákonníka zužuje priestor na aktívnu legitímáciu na vlastníka pozemku. A to v tom prípade podľa § 135c ods. 1, ak ide o návrh na odstránenie stavby. Inak povedané, ak niekto zriadi stavbu na cudzom pozemku, je možné, aby súd rozhodol o jej odstránení, ak to navrhne vlastník pozemku. V tomto prípade treba však chápať problém širšie. Riešenia, ktoré predstavuje § 135c Občianskeho zákonníka, sa dajú vnímať aj ako istý dynamizmus majetkovoprávneho vyrovnanie. Ide o tri možnosti:

- a) odstrániť stavbu (ods. 1 predmetného ustanovenia), a to na návrh vlastníka pozemku. Táto úzko vymedzená profilácia aktívnej legitímácie je logická, keďže toto ustanovenie znamená najvážnejší zásah do subjektívnych práv. Ak by takáto možnosť bola daná aj vlastníkovi stavby, bola by sama osebe bizarným riešením, ktorému by chýbala logika;
- b) pokiaľ by odstránenie stavby bolo zjavne neúčelné, prikáže ju súd za náhradu vlastníkovi pozemku (ods. 2 predmetného ustanovenia). Keďže o účelnosti, resp. neúčelnosti sa bude zrejme rozhodovať v konaní, ktoré začalo podľa ods. 1, je možné spájať aj v tomto prípade aktívnu legitímáciu s osobou vlastníka pozemku;
- c) súd rozhodne o zriadení vecného bremena k využívaniu stavby a usporiada tak majetkové pomery inak (ods. 3 predmetného ustanovenia). Z dikcie tohto ustanovenia vyplýva, že návrh na inú úpravu vzťahov vlastníka pozemku a vlastníka neoprávnenej stavby môže dať aj niekto iný, ako je vlastník pozemku, a to aj samostatnou žalobou. Ak je vlastník pozemku dlhodobo nečinný, je potrebné, aby nebola odopretá spravodlivosť voči vlastníkovi stavby a poskytnúť mu istú ochranu. Samotný fakt podania žaloby ešte neznamená,¹⁶⁾ že súd nemôže rozhodnúť aj iným spôsobom a návrh zamietnuť, čo poskytuje priestor pre vlastníka pozemku k podaniu novej žaloby.

Z hľadiska ustálenej rozhodovacej praxe je mimoriadne dôležité vyhodnotiť dobromyseľnosť vlastníka stavby. Platí všeobecná zásada, že právo patrí bdelym. Ide najmä o situácie, keď sa stavba realizovala na pozemkoch s nejasným právnym stavom alebo právnym stavom, keď pozemky patria viacerým spoluvlastníkom. V takýchto situáciách sa môže prirodzene stať, že vlastník stavby konal v dobrej viere, že je oprávnený držiteľ pozemku alebo je z titulu spoluvlastníctva oprávnený realizovať na „svojom“ pozemku stavebné práce. Rovnako sa skúma aj to, či vlastník pozemku bol dobromyseľný. Teda či je možné konštatovať, že vlastník nevedel a ani vedieť nemohol o realizácii stavebných prác, a preto bol pasívny a nekonal až do dokončenia stavby, alebo druhá situácia, že vlastník pozemku realizoval nepretržite právne úkony smerujúce proti realizácii stavebných prác. Ide najmä o podania na stavebný úrad alebo slovenskú stavebnú inšpekciu smerujúce k vykonaniu štátneho stavebného dohľadu. Je treba povedať, že bez ohľadu na názov podania vlastníka pozemku smerujúceho k stavebnému úradu alebo inšpekcii, je rozhodujúci obsah. Ak z obsahu

16) Porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22 Cdo 1241/2010.

vyplýva skutočnosť, že sa realizujú stavebné práce bez stavebného povolenia, musí správny orgán alebo orgán inšpekcie začať konanie v predmetnej veci.

Rovnocenné je aj podanie na orgány činné v trestnom konaní pre podozrenie zo spáchania trestného činu nepovolenej stavby. V tejto situácii nie je rozhodujúce, či príslušný orgán činný v trestnom konaní začal alebo nezačal konanie, alebo postúpil vec na stavebný úrad. Rozhodujúce je konanie vlastníka pozemku, ktorým sa bránil v takejto forme realizácii stavebných prác.

Aj iné podania podobného charakteru (napr. § 5 Občianskeho zákonníka – domáhanie sa ochrany na obci) v prípade ich neúspešnosti majú rovnaký alebo podobný následok a to, že je možné konštatovať aktívnu snahu vlastníka pozemku a jeho dobromyseľnosť.

Otázna ako v právnej teórii, tak aj v praxi je téma svojpomoci podľa § 6 Občianskeho zákonníka. Je zrejme nespochybniteľný záver, že realizácia čiernej stavby je všeobecne neželaný stav, ktorý je navyše protiprávny. Zároveň je však konvalidovateľný v rámci konania podľa § 88a stavebného zákona. Neoprávnená stavba je rovnako neželaný právny stav. Prakticky neexistuje možnosť jej konvalidácie spôsobom prikázania pozemku vlastníkovi stavby. Zákonodarcu vylúčil takúto možnosť zrejme zo základnej príčiny existencie vlastníckeho práva ako základného ľudského práva. Ako každé iné ľudské právo nemožno ho úplne zlomiť len na základe existencie verejného záujmu v danej veci.

V reakcii na takéto postavenie vlastníckeho práva je možné svojpomoc vnímať ako objektívnym právom aprobovaný (uznaný) akýkoľvek výnimočný a zriedkavý prostriedok ochrany subjektívneho práva vlastnou mocou¹⁷⁾. Ide vždy o výnimočné situácie, ktoré sa v žiadnom prípade nemôžu chápať ako pravidlo ochrany svojich subjektívnych práv, keďže v právnom štáte platí zásada prioritizácie ochrany subjektívnych práv formou štátnych orgánov. Aby sme mohli hovoriť o zásahu do vlastníckeho práva stavebnými prácami a možnosti následnej svojpomoci, je potrebné identifikovať realizáciu stavebných prác ako neoprávnenú. Objektivizácia tohto pojmu v našom prípade zahŕňa ako neexistenciu stavebného povolenia (resp. iného rovnocenného povolenia, napr. ohlásenia), tak aj skutočnosť, že sa realizujú na pozemku toho, kto vykonáva svojpomoc bez jeho súhlasu, čo je logický predpoklad. Zároveň ale musí byť splnená podmienka subsidiarity, a to je, že zásah do vlastníckeho práva je bezprostredný a nie je možné vec riešiť iným spôsobom. Hneď ako je možné odstrániť negatívny stav napríklad vykonaním štátneho stavebného dohľadu a následným zastavením stavebných prác, či už zápisom do stavebného denníka, alebo ústnym vyhlásením, resp. priamo rozhodnutím, nedá sa hovoriť o splnení podmienky bezprostrednosti. Z hľadiska preukazovania dobrého úmyslu v rámci konaní podľa § 135c je potrebné okrem iného aj mať zadokumentovanú realizáciu svojpomoci. Keďže na rozdiel od podania, resp. iného úkonu nebude sama osebe svojpomoc súčasťou nejakého úradného spisu, je potrebné ju vždy následne oznámiť príslušným orgánom, aby mohla slúžiť v rámci súdneho konania ako podklad pre preukázanie aktivity zo strany vlastníka pozemku a nedobromyseľnosti zo strany stavebníka, resp. vlastníka stavby.

Dôvodom skúmania dobromyseľnosti je situácia na oboch stranách. Len skutočnosť stavby na cudzom pozemku nevylučuje zlý úmysel aj na druhej strane. Súdy za takýto považujú najmä situáciu, ak sa preukáže, že vlastníka pozemku o stavbe vedel počas jej realizácie a nebránil sa ani na stavebnom úrade, ani na súde a s iniciatívou začal až po dokončení realizácie stavby. V takejto situácii je možné vnímať jeho postoj v rozpore s dobrými mravmi, čo môže mať zásadný vplyv na rozhodnutie súdu.¹⁸⁾

17) Porovnaj napr. ŠTEVČEK, Marek. *Občiansky zákonník: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015. Veľké komentáre. ISBN 978-807-4005-978.

18) Porovnaj rozhodnutie NS ČR zo 17. 4. 2002 sp. zn. Z 22 Cdo 432/2002.

Pri samotnom súdnom konaní je potrebné zohľadniť viaceré kritériá. Pokiaľ konanie nezačína priamo na návrh o zriadenie vecného bremena prioritne po zistení stavby na cudzom pozemku, súd skúma možnosť odstránenia stavby. Problematickou pre odstránenie neoprávnenej stavby sa javí najmä skutočnosť, že ide o obydlie, a skutočnosť, že ide o stavbu verejnoprospešného charakteru, ktorá môže byť vo verejnom záujme. Z hľadiska prvého dôvodu, ktorý môže byť kritický, je potrebné uviesť rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 24. apríla 2012 vo veci Yordanova a spol. vs. Bulharsko sťažnosť 25446/06. Išlo o sťažnosť rómskej komunity, ktorá sa usadila na cudzích pozemkoch zhruba v 60. a 70. rokoch a, logicky, postavili rôzne druhy stavieb bez stavebných povolení. Sťažovatelia tvrdia, že o povolenie nemuseli žiadať, lebo sú chudobní a vylúčení zvyškom spoločnosti. A aj v prípade, ak by požiadali o príslušné povolenia, zrejme by boli neúspešní, keďže zákony neumožňovali, aby získali príslušné povolenia. Skutkový stav bol taký, že príbytky nespĺňali ani len základné bezpečnostné a stavebné kritériá inak požadované na podobný druh stavieb. Orgán samosprávy v meste Sofia previedol príslušné pozemky na inú osobu, súkromného investora, ktorý požiadal o odstránenie týchto stavieb. Mesto mu vyhovel a následne toto rozhodnutie mesta potvrdil aj Najvyšší súd Bulharska. V dôsledku tlaku Rady Európy súd vydal predbežné opatrenie, že nemôže dôjsť k vysťahovaniu bez toho, aby bolo zabezpečené náhradné ubytovanie pre deti, osoby so zmenenou fyzickou alebo mentálnou spôsobilosťou alebo pre staré a inak zraniteľné osoby. Vo veci samej Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že bol porušený čl. 8 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, právo na rešpektovanie rodinného a súkromného života. Súd skonštatoval, že sťažovatelia žili vo svojich príbytkoch dlhé roky nerušene a tieto podľa názoru súdu sa stali ich domom bez ohľadu na zákonnosť alebo nezákonnosť ich pobytu. Pred vydaním príkazu na vysťahovanie mali orgány zvažovať riziko, že sťažovatelia zostanú bez domova. Súd zároveň skonštatoval, že nebola skúmaná aj iná alternatíva k odstráneniu stavby, predovšetkým legalizácia stavieb a vybudovanie verejnej kanalizácie a vodovodu. Osobitosť sociálne vylúčenej skupiny a ich zraniteľnosť mala byť podľa názoru súdu skúmaná aj v rámci primeranosti požiadavky na odstránenie stavby.¹⁹⁾

Ide o rozhodnutie, ktoré má priamy vplyv na interpretáciu práva v našom právnom poriadku,²⁰⁾ avšak treba povedať, že ide o veľmi polemické rozhodnutie. Odstránenie neoprávnenej stavby je následkom nedobromyseľného konania niekoho, kto nelegálne obsadil cudzí pozemok a následne tam začal bez povolení realizovať stavebné práce. Teda o takomto následku rozhodne súd vždy, až keď sú splnené tieto kritériá. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva však, zdá sa, ignoruje fakt vzťahu príčiny a následku, ako aj ochranu explicitne a jasne reglementovaného ľudského práva na vlastníctvo. Namiesto toho dotvára znenie čl. 8 dohovoru o právo na obydlie aj nelegálne získané.

Iným problémom je, ak je stavba realizovaná vo verejnom záujme. Pri verejnom záujme by mal súd postupovať takým spôsobom, že prípadné odstránenie stavby by mal pred samotným rozhodnutím konzultovať s príslušným stavebným úradom. Táto požiadavka nevyplýva explicitne z ustanovení Občianskeho zákonníka. Avšak vzhľadom na vzájomný vzťah súd – stavebný úrad (orgán štátnej správy), ako aj na skutočnosť, že iba stavebný úrad

19) Porovnaj TEKELI, Jozef a HOFFMAN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 26. ISBN 978 80 8168 034 2.

20) Dosah na slovenský právny poriadok je daný napríklad čl. 3 ods. 1 Civilného sporového poriadku, ktorý znie: *Každé ustanovenie tohto zákona je potrebné vykladať v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, verejným poriadkom, princípmi, na ktorých spočíva tento zákon, s medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky, ktoré majú prednosť pred zákonom, judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie, a to s trvalým zreteľom na hodnoty, ktoré sú nimi chránené.*

môže rozhodnúť o povolení stavebných prác smerujúcich k odstráneniu stavby, mala by existovať v prípadnom rozhodnutí koordinácia. Mohlo by sa stať, že prípadné rozhodnutie súdu by sa stalo samo osebe nevykonateľným. Podľa ustanovenia § 90 ods. 5 stavebný úrad totiž vždy „dopĺňa“ rozhodnutie súdu v tom zmysle, že určuje podmienky. Podľa komentára k ustanoveniu § 135c²¹⁾ súd nie je viazaný rozhodnutím stavebného úradu v rámci svojich konaní a prípadné rozhodnutie súdu nie je ani dôvodom na zastavenie konania. A to isté podľa tohto komentára platí aj opačne. Nie je možné celkom sa stotožniť s takýmto právnym názorom, a to vzhľadom na to, že rozhodnutie správneho orgánu je exekučným titulom, ktorý ak sa vykoná, zanikne dôvod konania pred súdom. Teda inak povedané, ak sa stavba v rámci konaní podľa § 88a stavebného zákona nariadi odstrániť a odstráni, súdu odpadol dôvod konania. V opačnom postavení zasa súd nemôže (nemá na to kompetenciu) určiť technické podmienky odstránenia stavby. Teda existuje celý rad prepojení a podľa nášho názoru nie je možné interpretovať toto ustanovenie vo forme absolútnej autonómie postavenia súdu alebo, naopak, stavebného úradu.

Pri verejnom záujme práve stavebný úrad musí skúmať existenciu verejného záujmu, ako aj možnosti vo verejnom záujme vyvlastniť predmetného vlastníka pozemku. Nehovoriac o ďalších situáciách, keď naše právo pozná možnosť obmedzenia vlastníckeho práva vo verejnom záujme, a teda v tomto prípade nie je pre legalitu stavby rozhodujúce stanovisko vlastníka pozemku, ale iba dodržanie povinností procesného charakteru, ktorým sa obmedzili vlastnícke práva.

Ak nie je odstránenie stavby možné z pohľadu technického a nejde o prípad obydla alebo prípad stavby vo verejnom záujme, môže súd nariadiť prikázanie stavby vlastníkovi pozemku. Musia byť splnené dve podmienky, ktoré zákon vyžaduje splniť kumulatívne, a to súhlas vlastníka pozemku a náhrada za nehnuteľnosť (stavbu). Keďže ide o konanie, ktoré sa začína na návrh vlastníka pozemku, predpokladá sa súhlas, či už ako súčasť žaloby alebo v procesnom podaní osobitne v rámci konania. Rozhodnutie súdu o prikázaní stavby do vlastníctva majiteľa pozemku má konštitutívny charakter a jeho právoplatnosťou vzniká vlastnícke právo.

Ako už bolo uvedené vyššie, Občiansky zákonník v § 135c ods. 3 predpokladá aj tretie riešenie. Z hľadiska základných zásad nášho civilného práva je súd povinný hľadať spravodlivé usporiadanie vzťahov. Súd nemôže odmietnuť spravodlivosť zohľadňujúc všetky okolnosti prípadu a možnosti použitia legislatívy vrátane použitia najbližšej novej legislatívy, ak táto explicitne neupravuje takéto možnosti. Takým prípadom je aj situácia, keď vzhľadom na všetky okolnosti prípadu je možné na základe rozhodnutia súdu zriadiť vecné bremeno. Ide o vecné bremeno in rem viazané na vec, teda v tomto prípade na stavbu. V tomto prípade nejde o aplikáciu všeobecnej právnej úpravy obsiahnutej v ustanovení § 151o Občianskeho zákonníka ako umožnenie prístupu k nehnuteľnosti. Toto vecné bremeno je širšie, keďže obmedzuje vlastníka celého pozemku, na ktorom je stavba, a aj možný prístup k nej. Z hľadiska strán v konaní, ako som už spomínal, návrh môže podať aj vlastník stavby, a to samostatnou žalobou. Takýto návrh ale determinuje voľnosť rozhodnutia súdu len do dvoch rovín na rozdiel od konaní, ktoré sa začali podľa ods. 1 a 2 tohto ustanovenia Občianskeho zákonníka. A to tak, že súd buď zriadi vecné bremeno, alebo návrh zamietne. Nemôže vydať rozhodnutie o prikázaní stavby alebo odstránení stavby.

K tejto téme na záver ešte uvedieme celkom zaujímavý názor Najvyššieho súdu ČR o tom, že interpretácia práva v tomto prípade je možná aj spôsobom, že súd prikáže pozemok vlastníkovi stavby.²²⁾ Podľa tohto rozhodnutia, ak vlastník pozemku súhlasí, môže súd

21) ŠTEVČEK, Marek. *Občiansky zákonník: komentár*. V Prahe: C. H. Beck, 2015. Veľké komentáre. s. 949. ISBN 978-807-4005-978.

22) Rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22Cdo/1627/1999.

rozhodnúť aj takýmto spôsobom. Logická otázka potom vzniká, prečo celý spor nebol vyriešený priamo kúpnu zmluvou. Ako jedna z alternatív (špekulatívnych) sa javí situácia, keď nedošlo k dohode strán o cene za pozemok.

1.3 Zákonnosť a verejný záujem v konaniach o dodatočnom povolení čiernej stavby

Základným predpokladom pochopenia vcelku komplikovanej a veľmi kostrbatej a legislatívne a možno aj ústavne nekonformnej legislatívy ustanovenia § 88a stavebného zákona je v prvom rade definovanie si pojmov, čo som sa pokúsil urobiť v predchádzajúcej kapitole a na tomto mieste bude téma o najdôležitejšom inštitúte konaní v kontexte dodatočného povolenia stavby, a tým je verejný záujem. Tento pojem na seba viaže niekoľko zásad správneho konania, ktoré je potrebné pre lepší prehľad problematiky tiež prezentovať, a to bez ambícií suplovať súčasnú odbornú literatúru v oblasti práva. Verejný záujem a zásady správneho konania tvoria predpoklad zákonného riešenia nelegálneho stavu existencie čiernej stavby.

Závažnosť tejto časti je okrem iného aj v tom, že práve zákonnosť procesu je častým problémom v právno-aplikačnej praxi správnych orgánov, či už stavebných úradov, dotknutých orgánov alebo druhostupňových orgánov. Ak by sme mali identifikovať dôvody, prečo existuje tento stav, ktorý sa okrem iného prejavuje v rekordných dĺžkach konania a vo veľmi nízkej dôvere verejnosti v právny štát, bolo by ich viacero. Jedným z nespochybniteľných je situácia, keď súčasťou stavebných úradov nie sú právnici, a preto sa aj pozornosť v rámci rozhodovacej činnosti venuje skôr stavebno-technickým otázkam ako téme zákonosti, ktorá je v praxi dosť podceňovaná. Práve pre podceňovanie procesných pravidiel a zásad je potrebné povedať, že konania, o ktorých rozhoduje štát prostredníctvom svojich orgánov, musia vždy byť v súlade so zákonom, a to ako vo formálnom slova zmysle (text zákona), tak aj v materiálnom slova zmysle (účel zákona). V opačnom prípade sa nedá hovoriť o existencii právneho štátu, ale o vývoji, ktorý speje skôr k svojvôli a chaotickej regulácii spoločenských vzťahov. Takýto vývoj a vôbec pripustenie takéhoto vývoja vytvára veľké pole atraktivity pre existenciu korupčného správania a autodeštrukciu štátu.

Verejný záujem aj zákonnosť konania sú dve organické podmienky existencie právneho štátu v materiálnom slova zmysle. Pokiaľ zákonnosť býva ako požiadavka prítomná aj v rámci základných zásad zákonov, v predmete zákona alebo inou explicitnou formou, verejný záujem je neurčitý právny pojem, ktorý nemá jednotnú definíciu pre všetky právne konania. Pre obidva pojmy je však základné vymedzenie v znení čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Toto ustanovenie hovorí: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“ Dá sa povedať, že ide o generálnu klauzulu v prípade pojmu zákonnosť a na to nadväzujúci pojem verejný záujem, resp. jeho aplikácia. Interpretácia tohto ustanovenia je hlavne v zásade, že akákoľvek autoritatívna forma konania (rozhodovací proces, služobný zákrok, iné opatrenie) musí byť predvídateľná zákonom. Ak štát (prostredníctvom svojich orgánov) vstupuje do autonómnej oblasti jednotlivca, musí jednoznačne mať na to *vopred* ustanovenú možnosť v zákone a v medziach daných ústavou. Táto možnosť môže byť daná:

- a) obligatónnym spôsobom konania správneho orgánu, teda právny predpis vymedzuje povinnosť pre správny orgán konať istým spôsobom;
- b) fakultatívnou voľbou konať, teda správny orgán sa môže rozhodnúť konať istým spôsobom, v tomto prípade aplikuje dôležitý inštitút správneho uváženia. Správne uváženie je zákonom vopred daná možnosť správneho orgánu rozhodnúť sa niektorým z vopred

prípustných spôsobov. Ide o možnosť prijať také rozhodnutie, ktoré považuje za najvhodnejšie, a to aj v možnosti, či v danej oblasti uplatní svoju právomoc alebo nie; v texte právneho predpisu väčšinou dikcia známa slovným vyjadrením „môže“.²³⁾ Limity pre použitie správneho uváženia z hľadiska nami sledovaného predmetu zákonnosti sú predovšetkým povinnosť konať v prípade ochrany verejného záujmu alebo práv právnických a fyzických osôb. Následne je to aj povinnosť vyhnúť sa situácii, keď by sa správne uváženie dostalo do rozporu so zákonom chránenými záujmami tretích osôb alebo vyšším verejným záujmom, predovšetkým v prípade ústavných hodnôt. Čo je imanentnou podmienkou aplikácie možnosti správneho uváženia, je sledovanie ustanoveného účelu, teda materiálneho rozmeru právneho predpisu alebo právnej normy;

- c) spôsobom rozhodnutia vo výroku, ktoré má oporu v právnom predpise, a to predovšetkým čo sa týka kompetencie a právomoci správneho orgánu, ako aj slovného vyjadrenia spôsobu rozhodnutia (povoľuje, určuje, nariaďuje);
- d) celým radom princípov a zásad, ktoré charakterizujeme ako princíp právneho štátu. Ich podmnožinou je predovšetkým skutočnosť, že akákoľvek forma konania orgánu verejnej moci musí mať oporu v zákone alebo musí byť aspoň zákonom predpokladaná. Princíp je normatívnym príkazom na optimalizáciu procesov aplikácie a interpretácie práv. Pričom je bez významu, či je ukotvený v rámci textu zákona alebo preambuly. Je nesporné, že niečo normuje, stanovuje ako právne pravidlo, čiže právne reguluje.²⁴⁾ V tomto prípade hovoríme predovšetkým napríklad o identifikácii pojmu verejný záujem. Interpretácia právnej normy alebo reálnych spoločenských vzťahov smerujúca k záveru, že ide o verejný záujem, musí byť merateľná a uchopiteľná/identifikovateľná v rámci existujúceho právneho predpisu alebo rozhodnutia súdov s vyššou mierou závažnosti v prípade ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva²⁵⁾, subsidiárne aj právnej vedy. Doktrínálny záver ale musí byť legitimizovaný v podobe rozhodnutia súdu a platí, že dokiaľ neexistuje právoplatné rozhodnutie súdu o nejakom závere právnej vedy, je tento doktrínálny názor neistý. K tejto téme treba povedať, že existuje polemika, či niektoré zásady musia byť explicitne vyjadrené v právnej norme, alebo sa k nim vieme dostať z hľadiska účelu zákona implicitne. Radoslav Procházka tvrdí, že právo je to, čo je obsiahnuté v právnej norme. Ak by sme ale zobrali ako príklad zásadu zákonnosti, je možné položiť si legitímnu otázku, či je potrebné, aby každý právny predpis správneho práva obsahoval povinnosť správneho orgánu konať zákonne a či absencia takéhoto textu spôsobuje následok, že niektoré správne orgány môžu konať aj nezákonne. Podľa nášho názoru sú zásady, ktoré platia bez ohľadu na ich formu vyjadrenia v texte právneho predpisu a platia samy osebe.

Zákonnosť a verejný záujem patria k okruhom, ktoré sú takto prítomné v práve bez ohľadu na skutočnosť, či sú alebo nie sú explicitne uvedené v právnej norme. Máme ten názor, že verejný záujem je iným výrazom pre pojem zákonnosť, keďže zákony môžu byť vydávané len vo verejnom záujme, čo samo osebe nevylučuje ich imanentný účel chrániť okrem iného aj subjektívne práva a povinnosti právnických a fyzických osôb. Nevyhnutné prepojenie pojmu verejný záujem a zákonnosť vidí aj zákonodarca v prípade zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Tento v ustanovení § 5 ods. 3 hovorí: „*Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu.*“ Aj bez ohľadu na teoreticko-právnu špekuláciu je možné vždy povedať, že základný verejný záujem je

23) KOŠÍČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo, s. 188.

24) Porovnaj ŠTEVČEK, Marek. *Civilný sporový poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016. Veľké komentáre. s. 14. ISBN 978-807-4006-296.

25) Porovnaj ustanovenie čl. 2 ods. 2 Civilného sporového poriadku.

zákonnosť a vláda práva, teda inak povedané právny štát ako vo svojom formálnom, tak aj materiálnom slova zmysle. Ako už bolo uvedené vyššie, a ako tvrdí aj rozhodujúca časť odbornej literatúry²⁶⁾, verejný záujem je neurčitý pojem a existencia parciálnej definície v niektorých právnych predpisoch neznamená jeho použiteľnosť pre všetky prípady verejného záujmu.²⁷⁾ Ďalej je možné povedať o tomto pojme, že je to záujem neurčitého počtu ľudí. Adresáti verejného záujmu sú vždy vopred neurčití a ich jednotliví znak môže byť maximálne ako obyvateľ obce, kraja, tak aj občan Slovenskej republiky. Hneď ako by boli identifikovateľní presnejšie, boli by sme na hrane iného pojmu, a to je súkromný záujem. Súkromný záujem má vždy svojich jasne a konkrétne definovateľných adresátov. Nie je pravda, ako sa uvádza v niektorej literatúre²⁸⁾ a, žiaľ, aj v právno-aplikačnej praxi je prítomný tento omyl, že verejný záujem je v opozícii so súkromným záujmom. Verejný záujem je najjednoduchším vyjadrením okruhov dobieť²⁹⁾, na ktorých ochrane a rozvoji má záujem celá spoločnosť. Aj keď ich adresátom nemusí byť celá spoločnosť. Verejný záujem na ochrane životného prostredia napríklad v podobe čistého vzduchu má aj konkrétne identifikovateľný subjekt (teda súkromný záujem), ako aj neurčitá množina obyvateľov mesta. Súkromný záujem tvorí podmnožinu verejného záujmu a len v prípadoch extrémnej situácie, teda iste nie a priori, je možné, aby bol donucovacím nástrojom štátu voči konkrétnej právnickej alebo fyzickej osobe. Ale ani existencia konfliktu medzi verejným záujmom a súkromným záujmom nie je sama osebe predpokladom na záver „vítazstva verejného záujmu“. Tým legálnym predpokladom je až výsledok tzv. testu proporcionality. Ide o procesnú metódu, na základe ktorej má orgán verejnej moci – legálna autorita možnosť urobiť záver, že verejný záujem v danom konkrétnom prípade prevyšuje nad súkromným záujmom a konkrétnym subjektívnym právom a slobodou.³⁰⁾ Povinnosť testu proporcionality je záver, na ktorom sa zhodujú viacerí autori.³¹⁾ Tento samotný test sa skladá z niekoľkých častí, ktorých cieľom je dospieť k pozitívnym záverom týkajúcim sa:

- a) existencie legitímneho účelu,
- b) nevyhnutnosti zásahu,
- c) primeranosti zásahu alebo aj testu proporcionality v užšom slova zmysle.³²⁾

Legitímny účel je jedným z najdôležitejších princípov posudzovania zákonnosti a legitimity akékoľvek zásahu do subjektívnej sféry právnickej a fyzickej osoby. Zjednodušene by sa dalo povedať, že základným účelom verejnej správy je verejný záujem. Tento býva špecifikovaný v rámci predmetu právnej úpravy väčšinou v úvodných ustanoveniach alebo

26) Porovnaj VRABKO, Marián. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. 2. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978 80 89603 68 8. MACHAJOVÁ, Jozefína. *Všeobecné správne právo*. 5. aktualizované vyd. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010. ISBN 978-808-9447-275. KOŠIČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo.

27) Porovnaj TEKELI, Jozef. *Konflikt záujmov vo verejnej správe*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2013. ISBN 978 80 8152 130 0.

28) MACHAJOVÁ, Jozefína. *Všeobecné správne právo*. 5. aktualizované vyd. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010. ISBN 978-808-9447-275.

29) Preto zahraničná odborná literatúra hovorí o verejnom záujme ako o spoločnom dobre (common good). Porovnaj napríklad SIMM, Kadri. The Concepts of Common Good and Public Interest: From Plato to Biobanking. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*. 2011, **20**(4), 554-562. DOI: 10.1017/S0963180111000296. ISSN 0963-1801.

30) REKEN, Ján a REKEN, Michal. Obmedzenia vlastníckeho práva vo verejnom záujme. *Visegrad Journal on Human Rights*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, **4**, 21- 27. ISSN 1339-7915.

31) Napríklad KOŠIČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo alebo BARICOVÁ, Jana. *Správny súdny poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018. s. 70. ISBN 978-807-4006-784.

32) Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo, s. 45.

v rámci zásad predmetného zákona. Dá sa identifikovať explicitne, ak je prítomný v texte právneho predpisu alebo implicitne v kontexte právnej úpravy, Ústavy SR, medzinárodných dohovorov, dôvodovej správy, judikatúry alebo právnej vedy. Ako zneužitie účelu sa dá chápať aj situácia, keď správny orgán nekoná alebo presadzuje iný verejný záujem, na ktorý nemá kompetenciu a právomoc. Tieto situácie nastávajú hlavne v hraničných spoločenských vzťahoch a v právnej úprave, ktorá je problematická. Napríklad kompetencie obce ako cestného orgánu pri určovaní dopravného značenia a v tom istom prípade právomoc a kompetencie okresného dopravného inšpektorátu. Alebo kompetencie obce ako orgánu interpretujúceho územný plán a krajského pamiatkového úradu ako orgánu v oblasti ochrany kultúrnych pamiatok. Preto aj z hľadiska znenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné vždy skúmať právomoc, a to neplatí len pri stavebných úradoch, ale aj pri dotknutých orgánoch verejnej správy.

In concreto v prípade ustanovenia § 88a stavebného zákona, ako aj celej právnej úpravy je možné hovoriť o jasnej a zrozumiteľnej identifikácii pojmu verejný záujem. Z dikcie ods. 1 predmetného ustanovenia vyplýva, že ide o:

- a) územný plán a územno-plánovaciú dokumentáciu,
- b) osobitné záujmy chránené dotknutými orgánmi vo forme všeobecne záväzných stanovísk.

Pokiaľ v prípade dotknutých orgánov je zrejmä aj procesná stránka veci, aj hmotnoprávna a kompetenčná, istá kvalita problémov sa môže vyskytnúť v stave de lege lata ohľadom interpretácie územného plánu. Okrem okruhov týkajúcich sa kompetencie a právomoci, ktorým sa budeme venovať osobitne pri analýze stavu § 88a stavebného zákona, problém vytvára aj situácia, keď je súčasťou územného plánu okruh spoločenských vzťahov, parciálnych verejných záujmov, ktoré boli do dokumentu implementované na základe pripomienkového konania, procesu SEA alebo iného procesu v kontexte prijímania územného plánu ako normatívneho právneho aktu územnej (v tomto prípade najmä obecnej) samosprávy. Sme toho názoru, že ak sa má správne interpretovať územný plán, stavebný úrad je povinný si vždy vyžiadať aj stanovisko prípadných dotknutých orgánov, aj čo sa týka interpretácie územného plánu. V praktickom slova zmysle však väčšinou dotknutý orgán všetky – aj hlavné, aj parciálne verejné záujmy, ktoré má v kompetencii, zhrnie v rámci jedného stanoviska ku konkrétnemu konaniu a projektovému zámeru. Negatívny príklad by ale bol, ak by napríklad obec ako interpretujúci orgán územného plánu si urobila odlišný názor napr. od orgánu ochrany vôd vo veci obsahu ochranných pásiem čističky odpadových vôd. Súčasťou rozhodnutia o ochranných pásmach môže byť napríklad nulová tolerancia stavieb a stavebnej činnosti.³³⁾ Na základe tohto rozhodnutia sa ochranné pásma implementujú do územného plánu, pričom o ich kvalite si nemôže robiť prijímateľ územného plánu záver sám. Teda aj proces ich včlenenia do normatívneho dokumentu obce je charakterizovaný viazanosťou rozhodnutí správneho orgánu. Rovnaká viazanosť by podľa nášho názoru mala byť prítomná aj v rámci interpretácie už schváleného územného plánu ako normatívneho aktu s veľkým významom v potenciálnej rozhodovacej činnosti.

K téme verejný záujem môžeme urobiť zhrnutie v podobe záveru, že ide o záujem neurčitého počtu a identifikácie adresátov, ktorý na základe testu proporcionality môže mať prednosť pred súkromným záujmom a môže znamenať aj jeho obmedzenie.³⁴⁾ Verejný

33) Pozri napríklad ustanovenie § 32 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene a doplnení iných právnych predpisov.

34) Porovnaj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžp 7/2013, kde sa okrem iného hovorí: „Individuálny záujem v prípade nepovolenej stavby nie je možné povýšiť nad záujem verejný a súlad individuálneho záujmu stavebníka s verejným záujmom musí preukázať stavebník.“

záujem je neurčitý právny pojem, ktorý ale musí byť explicitne alebo implicitne identifikovateľný zákonom, rozhodnutím súdu alebo právnej vedy. V prípade aplikácie § 88a stavebného zákona je verejný záujem identifikovaný právnou normou ako cieľ a zámer územného plánovania a osobitné parciálne verejné záujmy preukazované v konaní záväznými stanoviskami dotknutých orgánov verejnej správy. Verejný záujem je súčasťou požiadavky na zákonnosť ako základnej a nosnej charakteristiky právneho štátu vo svojej formálnej aj materiálnej rovine.

Princíp zákonnosti a právneho štátu dopĺňajú ďalšie právne princípy alebo zásady.

Územné a aj stavebné konanie (a teda aj dodatočné stavebné konanie a konania) sa okrem osobitného predpisu, stavebného zákona, riadia tiež všeobecnými predpismi o správnom konaní, konkrétne zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ktorý upravuje najmä základné zásady správneho konania s cieľom zaistenia ochrany procesných práv účastníka konania (§ 3 a § 4 správneho poriadku). Základnou ideou je umožniť účastníkovi konania riadne sa zúčastniť na konaní, byť informovaný o úkonoch správneho orgánu tak, aby jeho vec bola prejednaná v čo najkratších možných lehotách, v súlade so zákonom. Súčasťou tohto práva je tiež právo na riadne odôvodnené rozhodnutie (§ 46 a § 47 ods. 3 správneho poriadku). Požiadavka riadneho odôvodnenia vyžaduje od správneho orgánu vypracovať také odôvodnenie rozhodnutia, aby z neho bolo zrejmé, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia (§ 47 ods. 3 správneho poriadku). Pokiaľ odôvodnenie rozhodnutia nespĺňa tieto zákonom ustanovené náležitosti, nemožno naň hľadieť ako na zákonné.³⁵⁾ Len manuálne vloženie citovania ustanovení zákona, bez zrozumiteľného vyjadrenia ich aplikácie na konkrétny prípad, je dôvod pre zrušenie rozhodnutia súdom pre nezrozumiteľnosť a nepreskúmateľnosť.

V rámci tejto úvodnej sekvencie o zákonnosti konania je potrebné ešte spomenúť a uviesť problém interpretácie práva. V zmysle už spomínaného článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je správny orgán viazaný zákonom. Pri interpretácii zákona vzniká však často napätie medzi textom zákona a jeho účelom. Gramatický výklad zákona alebo právnej normy by nemal vedome ignorovať účel zákona. Účel zákona je veľmi dôležitý práve v situácii, keď sa má aplikovať „sila“ verejného záujmu na obmedzenie „subjektívneho práva“. Z druhej strany je potrebné pripomenúť, že v kontinentálnej právnej tradícii tvorí text zákona bránu k jeho interpretácii. Jednoducho povedané, aj hľadanie účelu zákona nie je možné robiť ignorovaním slovných (textových) vyjadrení. Na rozdiel do anglo-amerického právneho systému, v ktorom súdy môžu tvoriť právo, u nás sú len nástrojom interpretácie alebo hľadania jeho materiálneho obsahu. Je potrebné pripomenúť, že požiadavka na textualizmus (alebo formálny výklad zákona) je daná nielen v rovine hmotnoprávnych alebo procesných úkonov, ale aj v rovine právomocí. Ak teda prax stavebných úradov týkajúca sa interpretácie práva vyvoláva otázky, je potrebné vždy skúmať v prvom rade právomoc (teda či stavebný úrad mohol rozhodovať v danej veci), potom či použil správne ustanovenie stavebného zákona alebo správneho poriadku.

Zákon (správny poriadok v kombinácii so stavebným zákonom) pozná niekoľko základných zásad. Ide o:

- a) právo na rozhodnutie a zásadu, že každé konanie sa musí skončiť rozhodnutím,
- b) zásada (ale aj právo účastníka) na legitímne očakávanie,

35) Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžo/192/2010.

- c) zásada súčinnosti, hospodárnosti a efektívnosti konania,
- d) zásada koncentrácie konania.

Právo na rozhodnutie. Raz začaté konanie bez ohľadu na to, či ho inicioval správny orgán alebo vzniklo na základe návrhu účastníka konania,³⁶⁾ musí byť ukončené rozhodnutím. Táto zásada nie je explicitne uvedená či už v ustanoveniach správneho poriadku, alebo v ustanoveniach špeciálneho právneho predpisu, ktorým je stavebný zákon. Napriek tomu je jej prítomnosť v systéme správneho práva procesného evidentná. V prvom rade poukážme na niektoré skutočnosti, ktoré môžu nesprávnym spôsobom interpretovať túto zásadu. Neexistuje právna úprava, ktorá by toto právo posúvala do vopred predkladanej kvality rozhodnutia (pozitívne/negatívne), dokonca za istých okolností, ktoré predpokladá všeobecný právny predpis o správnom konaní, môžeme hovoriť aj o zastavení konania, teda o procesnom ukončení procesu. Dôležité je, že každé konanie musí skončiť v podobe rozhodnutia, voči ktorému je vo väčšine prípadov možný opravný prostriedok. Dôvod, prečo je takýto postup predpokladaný ako v odbornej literatúre³⁷⁾, tak aj vo výklade odporučení Rady Európy či vo výklade práva na spravodlivý proces je v tom, aby žiadny štátny orgán nebol v pozícii, že nie je povinný niesť zodpovednosť za svoje rozhodnutia. Neexistenciou ukončenia konania by tak v praxi mohlo nastať správno-právne perpetuum mobile. Jednak by sa mohlo v tej istej veci začať obrovské množstvo konaní, jednak by teoreticky mohli jednotlivé konania byť prerušované z dôvodu predbežnej otázky. V správnom práve, žiaľ, nepoznáme doslovne prekážku litispendencie. Teda prekážku v konaní raz začatého konania. Tá by mala znieť, že pokiaľ vo veci, ktorá je predmetom konania, už začalo konanie, správny orgán je povinný zastaviť svoje konanie alebo prerušiť konanie.

Dôvody, prečo je potrebné a ústavne predpokladateľné skončiť každé konanie jedným rozhodnutím, sú napríklad v práve na trvanie procesu až do jeho skončenia zákonom predpokladaným spôsobom³⁸⁾. Rovnako sa odborná literatúra zhoduje na tom, že ide o interpretáciu práva obsiahnutého implicitne v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 46 ods. 1 ústavy³⁹⁾. Vychádzajúc z týchto ustanovení a v kontexte s odporúčením CM/Rec (2007) čl. 17 bod 1 je možno urobiť niekoľko záverov. Súčasťou práva na spravodlivý proces je:

- a) právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia,⁴⁰⁾
- b) právo na vydanie rozhodnutia v primeranej lehote,
- c) právo na odôvodnenie rozhodnutia,
- d) právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch.

Všeobecne ale treba rozlišovať medzi: po prvé právom na rozhodnutie, teda aby sa každé začaté konanie skončilo nejakou zákonom predpokladanou formou rozhodnutia, a po druhé právom na rozhodnutie v lehote. Napriek tomu, že práve právo na rozhodnutie včas, teda v primeranej lehote, implicitne⁴¹⁾ predpokladá existenciu nejakého rozhodnutia vôbec, ide

36) Podľa ustanovenia § 18 správneho poriadku konanie začína na návrh alebo z podnetu správneho orgánu.

37) Porovnaj napríklad KOŠIČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo.

38) Nález Ústavného súdu Českej republiky č. 114/1997.

39) Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, Soňa, citované dielo, s. 117. Tiež SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správného řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. s. 133, ISBN 978-807-2016-761.

40) K tomuto názoru sa prikláňa aj POTÁŠCH, Peter a HAŠANOVÁ, Janka. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok): komentár*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 270. ISBN 978-808-9603-350.

41) Ustanovenie § 49 správneho poriadku obsahuje predpoklad, že správny orgán je povinný rozhodnúť, a to rozhodnúť v lehote.

o podmnožinu práva na rozhodnutie, ktoré je v tomto prípade primárne. Okrem povinnosti rozhodnúť v lehote toto právo v sebe obsahuje aj vcelku logický predpoklad jedno konanie ukončiť jedným rozhodnutím. V tomto kontexte je dôležitý interpretujúci rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 SŽ 180/01, ktorý v kontexte zákona o slobodnom prístupe k informáciám hovorí: „*v praxi môže dôjsť k situácii, kedy povinná osoba vydala písomné rozhodnutie až po tom, čo uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti a vzniklo de facto fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. V jednej veci však nemôžu existovať dve rozhodnutia a dodatočne vydané písomné rozhodnutie už nemôže zrušiť existujúce fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie.*“

Zásada práva na legitímne očakávanie. V prípade tejto zásady hovoríme aj o organickej súčasť princípu právneho štátu. Každý má právo predpokladať vzhľadom na poznanie právneho a skutkového stavu kvalitu rozhodnutia. Teda rozhodnutia orgánov verejnej správy by mali byť pre účastníka konania predvídateľné. Predvídateľnosť je možné rozčleniť jednak:

- a) na poznanie právneho stavu a obsahu právnej normy,
- b) na poznanie predchádzajúcej rozhodovacej činnosti správneho orgánu⁴²⁾.

Účelom tejto zásady z materiálneho hľadiska je najmä právna istota adresáta konania. Nie je možné, aby fyzická alebo právnická osoba, ktorá je účastníkom konania, nevedela legitímnym spôsobom predvídať výsledok konania. Slovo legitímne je obzvlášť na mieste, pretože, samozrejme, nie je možné odvodzovať potenciálne rozhodnutie od predchádzajúcich rozhodnutí, ktoré boli dosiahnuté na základe nezákonných rozhodnutí, alebo rozhodnutí, ktoré vznikli korupčným správaním. Účelom legitímného očakávania je garancia čitateľnosti správania orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.⁴³⁾ Jedným z najimaneantnejších následkov je všeobecný zákaz retroaktivity a, samozrejme, ide v prípade tejto zásady len o podmnožinu požiadavky na zákonosť konania verejnej správy.

Zásada súčinnosti, hospodárnosti a efektívnosti konania. Ide o zásadu, ktorá je celá obsiahnutá v rámci ustanovenia § 3 ods. 4 správneho poriadku. Jadrom tejto zásady je efektívna rozhodovacia činnosť orgánov verejnej správy s čo najmenším zaťažovaním adresáta správy, teda účastníka konania. Materiálny základ tejto zásady je obsiahnutý v čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý predpokladá zdroj verejnej moci v občanoch Slovenskej republiky. Verejná správa je potom odvodená od tejto ústavnej zásady a chápaná ako služba občanom, kde sa má využiť celá autorita a aparát orgánov verejnej moci na čo najefektívnejší postup voči adresátovi správy. Orgán verejnej moci v širšom slova zmysle a orgán verejnej správy v užšom slova zmysle je v lepšom postavení ako občan, a to ako z hľadiska de facto stavu⁴⁴⁾, tak aj z hľadiska právomoci a kompetencie. Preto má hľadať metódy, ktoré minimalizujú aktivitu účastníka konania. Podľa Petra Potáscha⁴⁵⁾ je v rozpore s touto zásadou už fakt, keď správny orgán od účastníka konania alebo iných osôb žiada údaje alebo podklady, ktoré by mal mať správny orgán k dispozícii z úradnej moci, resp. ku ktorým má z úradnej moci riadny prístup. Mimoriadne dôležitý príklad, ako bude zrejme z časti o konaní podľa stavebného zákona, je rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn.

42) Táto časť princípu legitímného očakávania je explicitne ukotvená v znení § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb., ktorý znie: „*Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.*“

43) Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. 16/06 a nález Ústavného súdu sp. zn. PL ÚS 10/04.

44) Myslí sa tým najmä technicko-organizačné zabezpečenie činnosti verejnej správy.

45) POTÁSCH, Peter, cit. dielo, s. 23.

2 Sžnč1/2004, ktorý uvádza vo svojej monografii aj Soňa Košičiarová⁴⁶⁾. Išlo o konanie proti predpokladanej nečinnosti Ministerstva životného prostredia SR, v ktorom žalobca namietal, že ministerstvo podmienilo vydanie rozhodnutia doplnením podania o dokumenty, ktoré má ako ústredný orgán na úseku ochrany ohrozených druhov k dispozícii na príslušnom obvodnom úrade. Ministerstvo argumentovalo, že žiadosť neobsahovala náležitosti podľa ustanovenia osobitného zákona, a preto vyzvalo účastníka konania na doplnenie podania upozornením, že správne konanie sa začína až doručením kompletnej žiadosti (ide o vzťah špeciality zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne žijúcich rastlín k správne poriadku). Najvyšší súd SR rozhodol, že kompletnosť žiadosti nie je možné zamieňať s jej opodstatnením. Tú možno overiť len v rámci konania. Odporca (ministerstvo) podľa najvyššieho súdu pochybil, ak o žiadosti nekonal a nezistil skutočný stav vecí za použitia prostriedkov, ktoré má na rozdiel od fyzickej a právnickej osoby k dispozícii. Súd uložil povinnosť konať.

Iným rozmerom tejto zásady, ktorý je v právo-aplikačnej praxi tiež pomerne často porušovaný, je situácia, keď vo výzve správneho orgánu na predloženie dokumentov a osobitne na doplnenie podania nie sú uvedené všetky podklady, ktoré bude správny orgán vyžadovať pre svoje rozhodnutie, ale tieto sa salámovou metódou reťazia. Správny orgán je povinný uviesť vo výzve k účastníkovi všetky nedostatky, ktoré má podanie, alebo všetky podklady, ktoré má účastník povinnosť preukázať v konaní. Osobitným príkladom nedostatku a porušenia tejto zásady je práve výzva na preukázanie neexistencie rozporu s verejným záujmom podľa § 88a ods. 1 stavebného zákona, ktorá nie je dostatočne precizovaná. Nestačí na správnosť a zákonnosť takejto výzvy len konštatovanie stavebného úradu o verejnom záujme, ale je povinnosťou stavebného úradu jasne identifikovať verejný záujem, ktorý sa má preukázať; hovoríme predovšetkým o osobitných záujmoch podľa stavebného zákona, ktorých okruh je povinný určiť stavebný úrad.

Koncentračná zásada. Je to jedna zo základných zásad správnych konaní špecifických pre stavebné právo. Účelom je ochrana navrhovateľa pred obštrukčnými úkonmi predovšetkým množiacimi sa námietkami ostatných účastníkov konania. Jej najzákladnejšia definícia je obmedzenosť možnosti podávať námietky najneskôr ústnym pojednaním. Podľa § 36 ods. 1 stavebného zákona stavebný úrad upozorní účastníkov konania, že svoje námietky a pripomienky môžu uplatniť najneskôr pri ústnom konaní, inak sa na ne neprihliadne. V prípade, že stavebný úrad upustí od ústneho pojednávania, určí lehotu, do ktorej môžu účastníci konania uplatniť námietky a upozorní ich, že na neskoršie podané námietky sa neprehliadne. Podobná právna situácia je aj v prípade dotknutých orgánov, ktoré chránia niektoré osobitné verejné záujmy. Ak dotknutý orgán, ktorý bol vyrozumený o začatí územného konania, neoznámí v určenej lehote alebo predĺženej lehote svoje stanovisko, predpokladá sa, že so stavbou z hľadiska ním sledovaných záujmov súhlasí. Obdobne je koncentračná zásada prítomná aj v ustanovení § 61 stavebného zákona. Najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 6Sžp/1/2011 uvádza základné podmienky pre práve efektívne uplatnenie možnosti tejto zásady. Hovorí v citovanom rozhodnutí: „V stavebnom konaní, obdobne ako v územnom konaní, platí koncentračná zásada, to znamená, že po termíne určenom stavebným úradom sa na pripomienky a námietky účastníkov konania neprihliada a stanoviská dotknutých orgánov, ktoré sa nevyjadrili, sa považujú za kladné. Stavebný úrad však musí zainteresované subjekty na túto skutočnosť písomne upozorniť a jednoznačne určiť lehotu na uplatnenie ich pripomienok a námietok.“



46) KOŠIČIAROVÁ, Soňa, cit. dielo, s. 96.