

Eleonóra Marišová – Ivana Lichnerová

Problematika stavebného a katastrálneho konania v stratégii verejnej správy vlády Slovenskej republiky

Dilemma of construction and cadastral proceedings in the strategy of public administration of the Government of the Slovak Republic

Abstract The aim of this paper is to analyze the construction and cadastral proceedings carried out by current public administration institutions in the Slovak Republic. The construction proceedings are performed by subsystem of the self-government - municipalities, and the cadastral proceedings are managed by local state administration bodies – county offices. In the Slovak government Program Statement for years 2020-2024, a solution of building regulations is planned. At present, each municipality is a building authority, but municipalities join their building authorities for the purpose of more efficient construction proceedings. We performed a qualitative research at building bodies on a sample of municipalities in the Nitra region and we found out that investment activity in municipalities focuses mainly on the construction of individual housing estates and small buildings for the private business running or construction of agricultural warehouses. The construction of industrial parks predominates in the cities. At the same time, we came to the conclusion from the obtained data from the Slovak Statistical Office that many municipalities for the purpose of developing their territory, support the exemption of agricultural land from the land fund and its use for construction purposes. However, we state that municipalities within their competencies transferred from the state, size up their investments needs in their own territory.

Keywords public administration – construction proceeding – cadastral proceeding – transfer of competences

Abstrakt Cieľom predkladaného článku je analýza stavebného a katastrálneho konania, realizovaného súčasnými inštitúciami verejnej správy v SR. Stavebné konanie realizujú súčasti samosprávy – obce a v katastrálnom konaní rozhodujú miestne orgány štátnej správy – okresné úrady. Vláda SR sa vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2020-2024 zaviazala riešiť otázku stavebného poriadku, nakoľko v súčasnosti je každá obec stavebným úradom, avšak obce spájajú svoje stavebné úrady za účelom efektívnejšieho stavebného konania. Kvalitatívnym výskumom na stavebných úradoch na vzorke obcí Nitrianskeho kraja sme zistili, že investičná činnosť v obciach sa zameriava prevažne na stavbu individuálnej bytovej výstavby a malých stavieb na realizáciu súkromnej podnikateľskej činnosti, či výstavbu poľnohospodárskych skladov. V mestách prevláda výstavba priemyselných parkov. Súčasne zo získaných podkladov zo Štatistického úradu SR sme došli k záveru, že mnohé obce za účelom rozvoja svojho územia síce podporujú vynímanie poľnohospodárskej pôdy z pôdného fondu

a jeho využívanie na stavebné účely, konštatujeme však, že obce v rámci svojich kompetencií prenesených zo štátu, dokážu zhodnotiť potreby investícií na svojom území.

Kľúčové slová: verejná správa - stavebné konanie – katastrálne konanie – prenos kompetencií

Rok 1989 vniesol do života občanov vtedajších bývalých socialistických štátov možnosť ich individuálnej slobody. Postupne sa začali otvárať nové možnosti smerovania spoločnosti. Po roku 1989 sa opätovne znovu zrodila činnosť územnej samosprávy a jej fungovanie sa začalo plnohodnotne prejavovať v rámci všetkých jej inštitúcií. Prijatím zákona č. 460/1992 Zb. – Ústavy Slovenskej republiky sa SR stala samostatným unitárnym štátom, ktorý okrem iného definoval charakteristiku a postavenie územnej jednotky, teda obce z ohľadom na už platnú legislatívu, konkrétne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Postavenie verejnej správy v spoločnosti začalo postupne prechádzať rôznymi zmenami. Ako uvádzali NIŽŇANSKÝ – TOMANOVÁ (2001), verejnú správu na Slovensku bolo treba nasmerovať iným smerom. Na základe skúseností zo sveta autori konštatovali, že výkon verejnej správy je možné zefektívniť decentralizáciou právomocí štátnych orgánov na územnú samosprávu. V prvom rade išlo o decentralizáciu kompetencií, s ktorou súvisel aj spôsob financovania a vytvorenia kontrolných systémov vo verejnej správe. Samozrejme, na samosprávne jednotky neprešli všetky pôvodne štátnymi orgánmi vykonávané kompetencie. Jednou z kompetencií, ktoré si štát nechal v pôsobnosti, prostredníctvom okresných úradov bolo katastrálne konanie.

K decentralizácii kompetencií na území Slovenskej republiky postupne dochádzalo od roku 2002, konkrétne prijatím zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2002. Vyhlásením účinnosti tohto zákona súbežne došlo k vyhláseniu účinnosti znenia zákona č. 453/2001 Z. z. - novely zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Spomenutá novela č. 453/2001 Z. z. - zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení priamo súvisela s prijatím zákona č. 416/2001 Z. z.

Okrem iného novelizácia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení úplne preformulovala znenie jeho §20, kde je v súčasnosti definované, že: „*Obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona*“.

Táto formulácia do budúca resp. pre súčasnosť uľahčila obciam vykonávanie najmä prenesených kompetencií.

Medzi jednu z kompetencií, ktorá bola v rámci spomínanej decentralizácie verejnej správy (decentralizácie kompetencií) z orgánov štátnej správy presunutá na samosprávne jednotky – obce, bola kompetencia na úseku stavebného poriadku.

Vo všeobecnosti ide o kompetenciu, ktorej podstatu upravuje znenie zákona č. 50/1976 Zb. - Stavebný zákon v platnom znení.

Znenie stavebného zákona „*upravuje povinnosti a práva všetkých účastníkov výstavby a upravuje aj základné pôsobnosti orgánov štátnej stavebnej správy, ktorým je zverený aj dohľad nad dodržiavaním stavebného zákona*“ (Slovenská stavebná inšpekcia, 2020).

Aktuálne znenie právneho predpisu upravujúceho stavebné konanie má v súčasnosti viac ako 40 rokov. Od roku 1990 do roku 2013 bol tento zákon novelizovaný 33-krát. Cieľom týchto noviel bolo „*priblížiť stavebný zákon novým ústavným pomerom založeným na trhovom hospodárstve, rovnosti druhov vlastníctva, právach osôb a dekoncentracii a decentralizácii verejnej správy v oblasti výstavby, ako aj medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky v oblasti prístupu k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní verejnej správy a požiadavkám ochrany životného prostredia*“. (Dôvodová správa Stavebného zákona, 2015)

Predchádzajúca Vláda SR sa vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2016-2020 zaviazala k jeho kompletnej novelizácii, pričom uvádzala, že jej cieľom bude riešenie problematiky čiernych stavieb, zjednodušenie stavebného konania, zjednodušenie administratívy v zmysle výkonu tejto kompetencie, podpora nájomného bývania či iné.

K prijatiu nového znenia stavebného zákona bývalou vládou nedošlo, aj keď jeho text bol pripravený, žiaľ nedostal sa do parlamentu. V uvedenom pripravovanom znení nového stavebného zákona dokonca došlo k stanoveniu sídiel stavebných úradov do súčasných sídiel Okresných úradov. Reálne by nastala situácia, že na území SR by nebolo 2933 sídiel stavebných úradov (podľa počtu obcí SR – údaj z Úradu vlády SR, 2019), ale 72.

Nová Vláda SR opätovne vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2020-2024 zaviazala riešiť otázku stavebnej pôsobnosti. Pôjde o vytvorenie znenia stavebného zákona, ktorý bude zodpovedať problematike 21. storočia v kontexte zjednodušenia a urýchlenia výstavby a v neposlednom rade nastolenia transparentnosti v oblasti stavebného poriadku.

Medzi hlavné priority súčasnej vlády patrí: „*rozvinutie efektívneho, funkčného modelu výstavby ekonomicky dostupného štátneho nájomného bývania*“. V tejto súvislosti má pre zrýchlenie výstavby „*nájomných bytov*“ plán zriadiť centralizovaný stavebný úrad v gescii Ministerstva dopravy a výstavby SR.

Okrem uvedeného je v Programovom vyhlásení vlády na roky 2020-2024 vyjadrená myšlienka plnej digitalizácii stavebného konania najneskôr do novembra 2021 a súčasne aj plán zrušenia stavebných úradov v pôsobnosti obcí a posilnenie pozície špecializovaných okresných úradov pri analýze vplyvov a záujmov zúčastnených aktérov a posilnenia postavenia Slovenskej stavebnej inšpekcie pri kontrole v stavebníctve a rozhodovaní v rozporovom konaní.

V súčasnosti však stále platí nasledovné: v nadväznosti na znenie zákona č. 416/2001 Z. z. v platnom znení (ktorý sa považuje za novelu stavebného zákona, v zmysle vykonávania prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku), je v §117 zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení uvedené, že „*stavebným úradom je obec, pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy*“.

Vydávanie stavebných povolení, kolaudačných rozhodnutí, územných rozhodnutí, dodatočných rozhodnutí či iných úkonov v rámci Slovenskej republiky (SR) je v súčasnosti v kompetencii obcí. Obce, závislosti od ich veľkosti, majú často problém s výkonom uvedených činností stavebných úradov. SLÁVIK et al. (2010) tvrdia, že vzhľadom na malý počet odborníkov a finančných prostriedkov majú malé obce často veľké problémy svojich

originálnych a zároveň aj prenesených kompetenciách, vrátane kompetencie na úseku stavebného poriadku.

Osoba žijúca resp. zdržiavajúca sa na území Slovenskej republiky, fyzická resp. právnická osoba s cieľom výstavby bytového/nebytového objektu je nútená kontaktovať stavebný úrad v mieste realizácie stavby a o už spomínané vyššie uvedené povolenia požiadať.

Každá stavba, ktorá je realizovaná na území SR musí spĺňať všeobecné technické požiadavky na výstavbu, ktoré sú určené Vyhláškou Ministerstva životného prostredia SR č. 532/2002 Z. z. v platnom znení.

Konečné užívanie stavby je možné po výkone všetkých procesov (od vydania stavebného povolenia) končiacich vydaním kladného kolaudačného rozhodnutia.

Účastník stavebného konania následne podáva návrh na povolenie vkladu „stavby“ do katastra nehnuteľnosti, na príslušný katastrálny odbor v rámci príslušného okresného úradu. Začína tzv. katastrálne konanie, ako konanie v originálnej pôsobnosti orgánu štátnej správy.

Kataster nehnuteľnosti, ako informačný a evidenčný systém nehnuteľností v SR sa riadi špecifickým právnym predpisom a to konkrétne zákonom č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností v platnom znení. Ide o geometrické určenie, súpis a popis nehnuteľností v SR. Súčasťou katastra sú údaje o právach k týmto nehnuteľnostiam, a to o vlastníckom práve, záložnom práve, vecnom bremene, práve zodpovedajúcom vecnému bremenu a o predkupnom práve, o nájomných právach k pozemkom, ak nájomné práva trvajú alebo majú trvať najmenej päť rokov. Jeho základnou úlohou je na jednej strane slúžiť ako informačný systém o nehnuteľnostiach a na strane druhej má byť nástrojom pri ochrane vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam.

Metodický postup

Cieľom článku je skúmanie realizácie stavebného a katastrálneho konania v rámci štruktúry verejnej správy SR, ktorej kompetencie v uvedených konaniach sú stanovené najmä zákonom č. 50/1976 Zb. – stavebný zákon v platnom znení, zákon č. 162/1995 Z. z. – katastrálny zákon v platnom znení a zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení. V článku analyzujeme vývoj úbytku poľnohospodárskej pôdy na úkor pôdy určenej na výstavbu v SR obdobia rokov 2016-2019. V kvalitatívnom výskume, realizovanom v Nitrianskom kraji (NR) v období 2018-2019, poukazujeme na výsledky riadených rozhovorov s predstaviteľmi stavebných úradov ohľadne investičnej činnosti v rámci NR kraja a budovania priemyselných parkov. V článku sa opierame hlavne o názory domácich odborníkov verejnej správy SR, platnú legislatívu, ciele programových vyhlásení bývalej a súčasnej vlády v stavebnom sektore. Pri vývoji podielu poľnohospodárskej pôdy k celkovej rozlohe pôdneho fondu SR v hektároch (ha) vychádzame z údajov Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky (ÚGKK SR), Štatistického úradu SR (ŠÚ SR).

Vlastná práca

Náš výskum v stavebnom a katastrálnom sektore berie do úvahy aj tézy Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2020-2024, ako bude pružne reagovať na príležitosti a negatíva

vonkajšieho prostredia: Vývojové trendy vonkajšieho prostredia ovplyvnia spoločenský rozvoj Slovenska, pričom tieto procesy sú náročné najmä svojim komplikovaným globálnym, európskym, ale aj regionálnym rozmerom. V systéme verejnej správy možno vidieť vzájomnú prepojenosť a závislosť inštitúcií štátnej správy a samosprávy, pričom vychádzame aj z názoru NILIMA GULRAJANI - KIM MOLONEY (2012), ktorí si kladú otázku: Ako by teda vyzerala globálna verejná správa? Jej hlavným cieľom by boli aj vecné otázky presahujúce zverené sektorové a národné záujmy. Tu vidíme vývoj a prelínanie kompetencií štátnej správy a samosprávy v SR ako členského štátu Európskej únie (EU) v stavebnom a katastrálnom sektore a harmonizáciu verejnej správy EÚ a SR.

Nevyhnutnosť rekodifikácie stavebného práva v podmienkach Slovenskej republiky (SR) akcentuje aj už nami spomenuté Programové vyhlásenia bývalej a súčasnej vlády SR v časti „Územné plánovanie, výstavba a stavebníctvo“, kde sa uvádza ako priorita v oblasti výstavby pripraviť a predložiť do NR SR na schválenie nové stavebné predpisy so zreteľom na zjednodušenie a urýchlenie výstavby.

Pre úplnosť zistení nášho výskumu je potrebné uviesť aj tú skutočnosť, že vláda SR svojím programovým vyhlásením na obdobie rokov 2020-2024 plánuje štrukturálne zmeny v sektore stavebníctva posilnením významu územného plánovania a zrušením stavebných úradov. Tým sa predpokladá posilnenie pozície miestnych orgánov štátnej správy - okresných úradov ako úradov, do ktorých kompetencie budú presunuté právomoci stavebného konania.

Výkon stavebnej kompetencie a stavebnej činnosti bezprostredne súvisí s rozlohou územia, ktoré je vhodné na stavebnú činnosť.

Nasledujúca tabuľka 1 zobrazuje vývoj štruktúry pôdneho fondu územia SR v rozmedzí rokov 2016-2019 k 31.12. príslušného roku.

Tab. 1 Vývoj pôdneho fondu Slovenskej republiky v (ha¹)
Soil fund development in the Slovak Republic (hectares)

Výmera územia (ha) ¹	Rok ² 2016	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019
Celková výmera územia SR ³	4 903 435	4 903 420	4 903 407	4 903 407
Z toho: poľnohospodárska pôda ⁴	2 389 616	2 385 328	2 381 953	2 379 101
Z toho nepoľnohospodárska pôda ⁵	2 513 819	2 518 092	2 521 454	2 524 306

Prameň: Štatistický úrad SR, 2020; Úrad geodézie, kartografie a katastra SR (2016-2019) ⁶

1/ area of region in hectares, 2/ year, 3/ total area of the Slovak republic, 4/ of this: agricultural land, 5/ of this: non-agricultural land, 6/ source: Statistical Office of the Slovak Republic, 2020; Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic (2016-2019)

Za posledné roky je v podmienkach SR trendom vynímanie poľnohospodárskej pôdy z pôdneho fondu a jeho využívanie na stavebné účely. Nasledujúca tabuľka 2 vyjadruje koľko hektárov (ha) poľnohospodárskej pôdy SR ubudlo za roky 2016-2019 z poľnohospodárskej pôdy do lesných pozemkov/nepoľnohospodárskych/nelesných pozemkov a z nich koľko bolo vyňaté na stavebné pozemky.

¹ ha – merná jednotka hektár

Tab. 2 Vývoj úbytok poľnohospodárskej pôdy určený na stavebnú činnosť v SR (ha)

Development of agricultural land shortage intended to construction activity in SR (ha)

Výmera úbytku (ha) ¹	Rok ² 2016	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019
Úbytok poľnohospodárskej pôdy ³	4 223	3 464	3 070	2 858
Z toho vyňatá pôda na stavebné pozemky ⁴	1 372	1 066	1 004	942

Prameň: Úrad geodézie, kartografie a katastra SR (2016-2019)

1/ area of land shortage, 2/ year, 3/ agricultural land shortage, 4/ of this: land exempted for building grounds,

5/ Source: Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic (2016-2019)

Ako uvádza BAĎUR (2020) štát chráni poľnohospodársku pôdu zákonom. Pôda je vo všeobecnosti definovaná ako zdroj nenahraditeľnej hodnoty, ktorej je obmedzené množstvo. Obce však v rámci svojho rozvoja často vo svojej územnoplánovacej dokumentácii určujú ďalšie plochy, ktoré patria do poľnohospodárskeho pôdneho fondu a sú využiteľné na stavebnú činnosť. Vyňatie je však striktné oklieštené zákonom č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení.

Ku kvalite a hodnovernosti údajov ohľadom ochrany a zmeny funkcie pôdneho fondu vo veľkej miere prispievajú zamestnanci katastrálnych odborov na okresných úradoch, t. j. územných úradov štátnej správy, prostredníctvom ktorých vlastník podáva návrh na vklad nehnuteľnosti do katastra.

Na katastrálne konanie, tak ako na všetky druhy správnych konaní, sa vzťahuje subsidiárne Správny poriadok (zákona č. 138/2004 Z. z. v platnom znení). Katastrálne konanie sa podľa z. č. 162/1995 Z. z. v platnom znení – katastrálny zákon, začína na návrh účastníka konania, pričom katastrálne konanie možno vykonať aj elektronicky. Náležitosti elektronického podania sú rovnaké ako pri písomnom podaní. Návrh na začatie katastrálneho konania musí obsahovať identifikačné údaje navrhovateľa. Návrh na začatie katastrálneho konania v elektronickej podobe prijíma okresný úrad prostredníctvom prístupového miesta. Prílohou k návrhu na vklad je zmluva, na ktorej základe má byť zapísané právo k nehnuteľnosti do katastra, v dvoch vyhotoveniach. Ďalšími prílohami sú najmä verejné listiny. Okresný úrad preskúma zmluvu a všetky prílohy. Ak ide o zmluvu o prevode nehnuteľnosti, ktorá bola vyhotovená vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovaná advokátom, okresný úrad posudzuje zmluvu iba z pohľadu, či je súladná s katastrálnym operátom a či sú splnené procesné podmienky na povolenie vkladu. Zamestnanec vykonávajúci štátnu službu na úseku katastra a člen komisie zriadenej na obnovu katastrálneho operátu je v katastrálnom konaní v odôvodnených prípadoch oprávnený v nevyhnutnej miere vstupovať na nehnuteľnosti, ktorých sa konanie týka. Všetky rozhodnutia vydané v katastrálnom konaní majú povahu individuálneho správneho aktu ako aktu, ktorým správny orgán realizuje právo v určitom konkrétnom prípade, t. j. po zistení podkladu veci správny orgán vydá rozhodnutie. Rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu a musí obsahovať predpísané náležitosti. (MACHAJOVÁ et al., 2007)

Výsledkom katastrálneho konania je podľa Správneho poriadku (zákona č. 138/2004 Z. z. v platnom znení) a Katastrálneho zákona (zákona č. 162/1995 Z. z. v platnom znení) rozhodnutie, ktorým Okresný úrad vklad povolí (kladné rozhodnutie) alebo zamietne (záporné rozhodnutie).

Proti rozhodnutiu, ktorým Okresný úrad (Katastrálny odbor) vklad povoľuje, nemožno podať odvolanie, a rozhodnutie o povolení vkladu nadobúda právoplatnosť dňom vydania rozhodnutia. Ak Okresný úrad vklad zamietne, proti tomuto rozhodnutiu možno podať odvolanie. Odvolanie sa podáva na okresný úrad, ktorý rozhodnutie vydal, do 15 dní odo dňa jeho doručenia. Rozhodnutie o zamietnutí vkladu (záporné rozhodnutie) nadobúda právoplatnosť márnym uplynutím lehoty 15 dní na podanie odvolania proti rozhodnutiu. To znamená, že ak účastník konania nepodá proti doručenému rozhodnutiu v stanovenej lehote odvolanie, rozhodnutie sa stane právoplatným.

V prípade, že účastník konania podá voči zápornému katastrálnemu rozhodnutiu odvolanie a okresný úrad podanému odvolaniu nevyhoví v celom rozsahu, predloží ho spolu so spisovým materiálom ústrednému orgánu štátnej správy na úseku katastra, ktorým je Úrad geodézie kartografie a katastra SR najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu bolo odvolanie doručené; o odvolaní rozhodne úrad prostredníctvom zamestnanca s osobitnou odbornou spôsobilosťou do šiestich mesiacov odo dňa predloženia odvolania a spisového materiálu okresným úradom. Rozhodnutie nadobúda právoplatnosť dňom jeho doručenia účastníkom konania.

Právoplatné rozhodnutie Úradu geodézie kartografie a katastra SR je preskúmateľné súdom, pričom v správnom súdnictve preskúmavajú v zmysle zákona č. 162/2015 Z. z. v platnom znení Správny súdny poriadok, zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy krajské súdy (KS) na základe žalôb. Proti právoplatným rozhodnutiam krajského súdu je možné podať kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Vynímaním poľnohospodárskej pôdy na stavebné účely v rámci SR, ako sme už spomínali, dochádza k podpore rozvoja územia a stavebnej činnosti (či už nepodnikateľskej alebo podnikateľskej).

Stavebnou činnosťou narastá pracovné zaťaženie úradníkov stavebných úradov (obcí), ktorým bol v procese decentralizácie verejnej správy v SR zverený výkon kompetencia na úseku stavebného poriadku.

Stavebné konanie, a teda aj vydávanie stavebných rozhodnutí je realizované na rozdiel od katastrálneho konania samosprávou – obcami a je upravené zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení a predstavuje právnu reguláciu výstavby, užívania a odstraňovania stavieb. Novelou č. 416/2001 Z. z. zákona č. 50/1976 Zb. – stavebného zákona v platnom znení, v §117 bola obec definovaná ako stavebný úrad a tiež bolo uvedené, že „pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy. (LICHNEROVÁ, - MARIŠOVÁ, 2020)

Tak ako sme už uviedli v časti katastrálneho konania, na všetky druhy správnych konaní sa vzťahuje subsidiárne Správny poriadok (zákona č. 138/2004 Z. z. v platnom znení), hoci ho nemožno aplikovať bezvýhradne na všetky konania, ktoré uskutočňujú správne orgány, pretože osobitný predpis môže stanoviť odchýlnu úpravu. Aj v prípade stavebného konania sa jedná

o správne konanie, ktoré je upravené Stavebným poriadkom, avšak subsidiárne sa uplatňuje Správny poriadok.

Pre druhoінштанčné stavebné konanie platia princípy Správneho poriadku, ak Stavebný zákon neurčuje inak a kompetencia druhoінштанčného stavebného konania je upravená aj zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení. Podľa cit zákona, je odvolacím orgánom Okresný úrad (Oddelenie štátnej stavebnej správy) , a to vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec, ktorá sa nachádza v jeho územnom obvode.

Rozhodovanie v druhom stupni v stavebnom konaní teda neprebíha na stavebnom úrade (obci), ktorá napadnuté rozhodnutie vydala , ale je delegované na štátnu správu, na miestne orgány štátnej správy – okresné úrady. Na rozhodovanie sa v druhom stupni sa teda aplikuje Správny poriadok. Odvolanie sa podáva na správnom orgáne, ktorý rozhodnutie vydal v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia.

V rámci druhostupňového konania, ktoré sa nazýva aj odvolacím konaním, odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu.

Odvolací orgán môže o odvolaní rozhodnúť tak, že rozhodnutie prvostupňového orgánu zmení alebo zruší, prípadne rozhodnutie zruší a vráti vec prvostupňovému orgánu, alebo odvolanie zamietne a rozhodnutie prvostupňového orgánu potvrdí.

Proti rozhodnutiu odvolacieho (druhostupňového) orgánu nie je možné podať riadny opravný prostriedok. To znamená, že doručením druhostupňového rozhodnutia účastníkovi konania toto rozhodnutie nadobúda právoplatnosť a je konečné.

Podobne, ako v prípade katastrálneho konania, môže na základe žaloby účastníka konania zmysle zákona č. 162/2015 Z. z. v platnom znení, preskúmať právoplatné rozhodnutie správneho orgánu krajský súd. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je žalovaným správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni, teda v prípade stavebného konania je žalovaným orgánom Okresný úrad, Oddelenie štátnej stavebnej správy. Príslušnosť krajského súdu na rozhodovanie o podanej žalobe je stanovená tak, že miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode má sídlo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v prvom stupni, teda stavebný úrad (§ 13 zákona č. 162/2015 Z. z. v platnom znení). Rozhodovací proces prvostupňových a druhostupňových správnych orgánov, ako aj rozhodovanie krajských súdov o žalobách účastníkov konania, je uvedený v Schéme 1 na konci tejto kapitoly.

Stavebný zákon umožňuje konanie o dodatočnom povolení stavby. Ak stavebný úrad zistí existenciu stavby postavenej bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie. Pritom vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými týmto zákonom (najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania a osobitnými predpismi).

Ak vlastník stavby nepredloží požadované dokumenty alebo nepreukáže súlad stavby s verejným záujmom, tak stavebný úrad nariadi odstránenie stavby.

V rozhodnutí o dodatočnom povolení stavby, stavebný úrad okrem povolenia už vykonaných stavebných prác zároveň určí podmienky na dokončenie stavby (prípadne nariadi potrebné úpravy už realizovanej stavby). V prípade nedodržania stanovených podmienok

dokončenia stavby stavebný úrad nariadi odstránenie stavby. Náklady na odstránenie stavby hradí vlastník.

V rozmedzí rokov 2018-2019 sme v rámci výberového súboru obcí (stavebných úradov) Nitrianskeho kraja realizovali prostredníctvom riadených rozhovorov s predstaviteľmi obcí, kvalitatívny výskum zameraný na výkon kompetencie na úseku stavebného poriadku.

Tento výskum bol zameraný najmä na názory zamestnancov stavebných úradov súvisiacich s výkonom kompetencie na úseku stavebného poriadku.

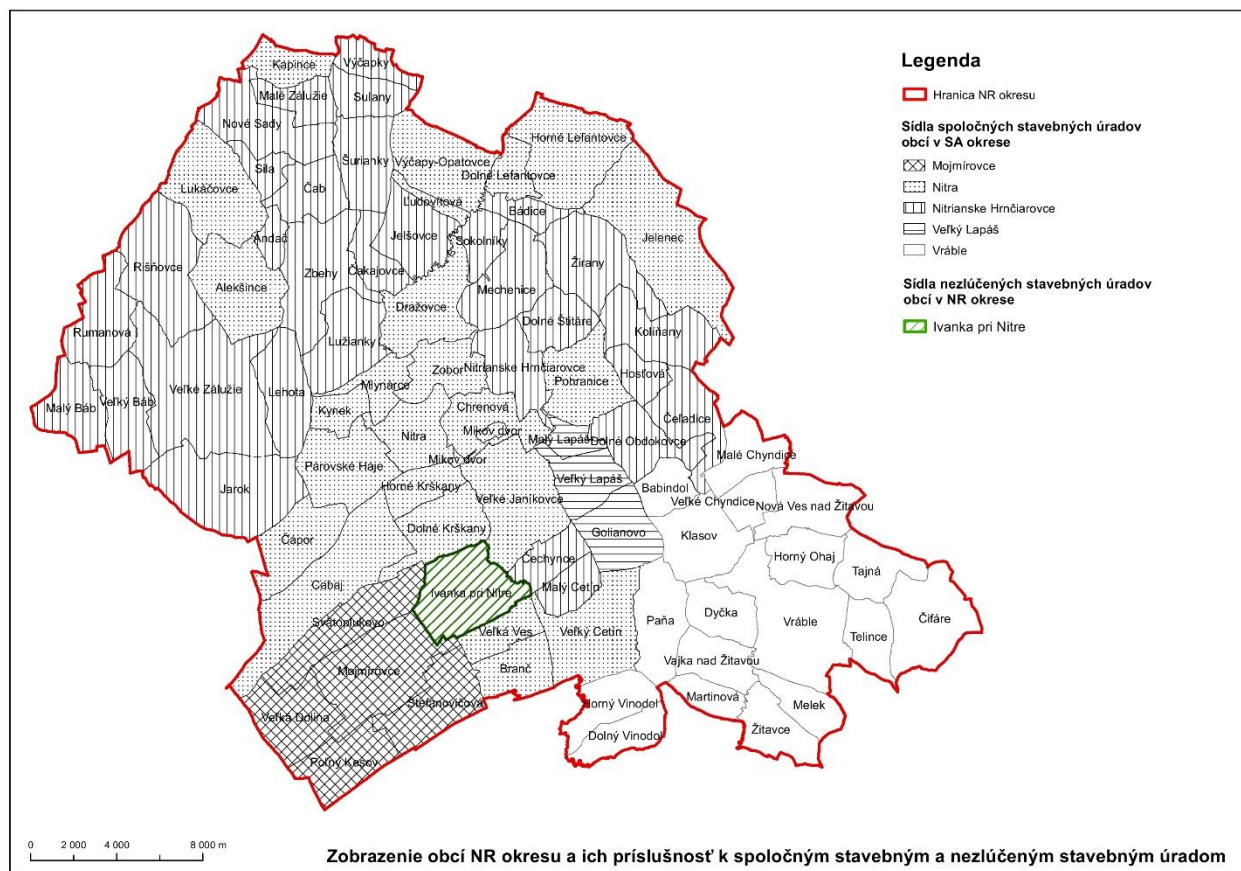
Obec ako stavebný úrad, ktorý vykonáva prenesenú kompetenciu na úseku stavebného poriadku pôvodne štátnych orgánov na výkon kompetencie získava účelovo viazané finančné prostriedky. Štát sa pri prechode kompetencie zaviazal, že bude plne financovať výkon tejto kompetencie, čo je obsiahnuté v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. v platnom znení ale aj §8e zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Problémom je, že stavebným úradom často tieto zdroje nepostačujú ani na mzdové ohodnotenie zamestnancov, ktorí pre výkon tejto kompetencie musia spĺňať kvalifikačné predpoklady a v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. Stavebného zákona v platnom znení, čo v rámci nášho kvalitatívneho hodnotenia potvrdili aj zástupcovia stavebných úradov.

Podľa mnohých autorov (ČERNĚNKO et al., 2017 či MEDERLY et al. 2019) sme z literatúry identifikovali, že s výkonom kompetencie na úseku stavebného poriadku majú problém mnohé obce na Slovensku, v prevahe ide o malé obce, ktoré majú len obmedzené finančné zdroje na výkon kompetencie na úseku stavebného poriadku.

Obce teda aj na základe uvedeného využívajú možnosť, ktorá im je určená v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení a na základe zmluvy vzájomne spolupracujú za účelom vykonávania prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku. Vo všeobecnosti však treba podotknúť, že táto spolupráca je dobrovoľná, teda nie sú zákonom vymedzené sídla tzv. sobor.poločných stavebných úradov.

Nasledujúci obrázok 1 vyjadruje príklad rozmiestnenia stavebných úradov v rámci NR kraja podľa jednotlivých obcí a zároveň aj rozčlenenie týchto obcí do sídel spoločných stavebných úradov (na základe zmluvnej spolupráce), ale aj tých ktoré si vykonávajú kompetenciu na úseku stavebného poriadku samostatne.

Obr. 1 Stavebné úrady v rámci Nitrianskeho kraj
Building authority within Nitra county



Prameň: Vlastné spracovanie, 2020
 Source: own processing, 2020

Jednou z kľúčových otázok ohľadom stavebnej činnosti v rámci výberového súboru obcí NR kraja, bolo zamerané na investičnú činnosť, ktorá sa v obciach realizovala/realizuje.

Pri realizácii investičnej činnosti v rámci výberového súboru „stavebných úradov“ NR kraja je podstatné rozlišovať či územná jednotka má štatút obce alebo mesta.

Riadenými rozhovormi so zamestnancami stavebných úradov, ktoré sú v sídlach obcí NR kraja, sme identifikovali, že investičná činnosť sa zameriava prevažne na stavbu individuálnej bytovej výstavby – bytových domov, výstavbu, ktorá je spojená s rekonštrukciou verejných priestranstiev, verejných budov no samozrejme v nepatrnej miere aj malých stavieb na realizáciu súkromnej podnikateľskej činnosti či výstavbu poľnohospodárskych skladov.

Za opak môžeme považovať investičnú činnosť v rámci stavebných úradov, ktoré sú umiestnené v územných jednotkách, ktoré majú štatút mesta. Tu v prevahe prevláda výstavba priemyselných objektov – priemyselných parkov či rozširovanie areálov už existujúcich stavieb na podnikateľskú činnosť. V tejto súvislosti však treba tiež konštatovať, že s budovaním priemyselných objektov vo veľkej miere súvisí aj budovanie bytových domov a ubytovacích zariadení, ku ktorým samozrejme prináleží v súčasnosti aj výstavba garážových priestorov.

V rámci investičnej činnosti mesta Nitra a jej priľahlých obcí nemožno spomenúť jednu z najväčších investičných činností, ktorá do tejto územnej oblasti spadá. Konkrétne ide o vybudovanie „Strategického parku Nitra“ – automobilového výrobcu Jaguár - Land Rover.

S príchodom tohto automobilového výrobcu do NR kraja bolo spojených mnoho pozitív ale žiaľ aj negatív.

S pohľadu SR išlo o významnú investíciu, na ktorú Ministerstvo hospodárstva SR vydalo Osvedčenie o významnej investícii v zmysle zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Príchod spoločnosti Jaguár - Land Rover do NR kraja síce znížil nezamestnanosť v regióne, avšak na druhej strane znížil plochu úrodnej poľnohospodárskej pôdy, na ktorej je umiestnená.

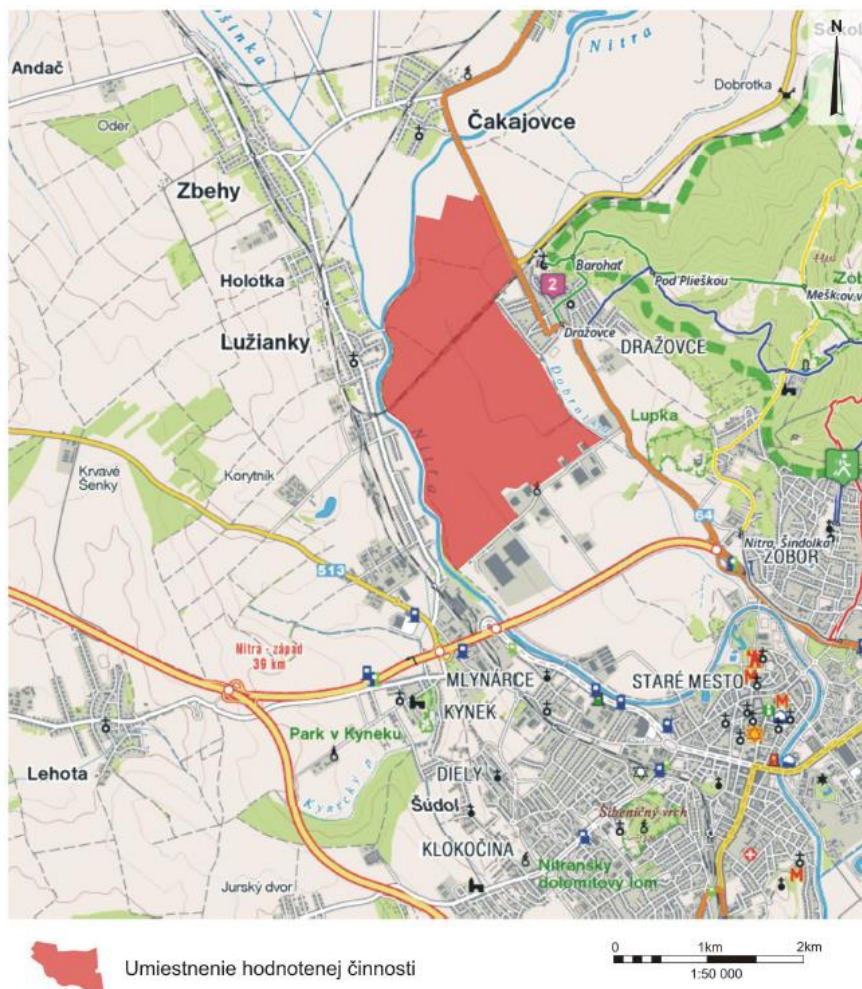
KRAJANOVÁ (2015) uvádza, že ľudia, ktorý pred príchodom automobilového výrobcu vlastnili pozemky, na ktorých dnes stojí v počiatkoch, keď ešte nevedeli, že tam bude umiestnený, predali pozemky pod cenu, pričom neskôr ich štát pre túto investičnú činnosť vykupoval omnoho drahšie.

Pôdny fond úrodnej pôdy v rámci NR kraja sa znížil pre potreby investičnej činnosti.

Nasledujúci obrázok 2 zobrazuje umiestnenie automobilového výrobcu Jaguar Land Rover Nitra na pôvodne úrodných pôdach v blízkosti mesta Nitra v katastrálnom území obce Lužianky. Rozsah vyňatej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu predstavuje 185 hektárov (ha). (Úradný vestník Európskej komisie - L177/82, 2019)

Výhodou pre vyňatie tejto pôdy z pôdneho fondu poľnohospodárskej pôdy v SR bolo, že bola oslobodená od poplatku za zmenu poľnohospodárskej pôdy na budovanie priemyselného parku.

Obr. 2 Lokalizácia automobilového výrobcu Jaguár - Land Rover
Localization of car manufacturer Jaguar – Land Rover



Prameň: Krajanová, 2015
 Source: Krajanová, 2015

Záver

Reforma verejnej správy na Slovensku priniesla v spoločenskom dianí mnoho zmien. Decentralizácia kompetencií spôsobila, že veľké množstvo pôvodne originálnych kompetencií v pôsobnosti štátnych orgánov prešlo na samosprávne jednotky. Jednou s týchto kompetencií bola aj kompetencia na úseku stavebného poriadku.

Vláda SR svojím programovým vyhlásením na obdobie rokov 2020-2024 plánuje štrukturálne zmeny v sektore stavebníctva posilnením významu územného plánovania a zrušením stavebných úradov. Tým sa predpokladá posilnenie pozície okresných úradov ako úradov, do ktorých kompetencie budú presunuté právomoci stavebného konania.

Je dilemou, či tieto zámery súčasnej vlády SR, ktoré plánujú spätne zrušiť prenos kompetencie zo štátu na samosprávu v sektore stavebného poriadku, prispievajú k účinnejšiemu vykonávaniu týchto kompetencií. Z praktického hľadiska by to znamenalo, že 2933 obcí (Úrad

vlády SR, 2019), prestanú vykonávať stavebné kompetencie vykonávalo by ich 72 okresných úradov podľa zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v platnom znení.

Mnohé obce v rámci svojich územných plánov podporujú vynímanie pôvodne poľnohospodárskej pôdy a jej transformácie na stavebné pozemky. Touto aktivitou podporujú rozvoj územia, čo môže mať dopady aj na ďalšiu ekonomickú činnosť, konštatujeme však, že obce dokážu zhodnotiť potreby investícií na svojom území.

Použitá literatúra:

- [1] BAĎUR, T. (2020): Vyňatie pozemku z poľnohospodárskej pôdy. Trenčín: Geotb. [online cit. 2020-09-29]. Dostupné na internete: <http://www.geotb.sk/stavebny-poriadok/7-vynatie-pozemku-z-polnohospodarskej-pody>
- [2] ČERNĚNKO, T. – HAVRAN, P. – KUBALA, J. (2017): Skrytý poklad v samospráve – Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MFSR – Ekonomická univerzita v Bratislave. 26 s. [online cit. 2020-09-28] Dostupné na internete: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/41-skryty-poklad-samosprave-alternativne-moznosti-sustredenia-vykonu-spravy-samospravach-jun-2017.html>
- [3] Dôvodová správa Stavebného zákona. (2015): Bratislava: Národná rada SR. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=415107>
- [4] GULRAJANI, N. - MOLONEY, K. (2012): Globalizing Public Administration: Today's Research and Tomorrow's Agenda. Public Administration Review. Doi:10.2307/41433145.
- [5] KRAJANOVÁ, D. (2015): Pri Nitre obrali ľudí za pozemky pre Jaguar asi o 2 milióny eur, hovorí šéf Siete. Tlačová správa. [online cit. 2020-09-29]. Dostupné na internete: <https://e.dennikn.sk/223521/v-luziankach-mali-zarobit-na-pode-pod-jaguar-spekulanti-ich-ale-obrali-asi-o-2-miliony-eur-hovori-sef-siete/>
- [6] LICHNEROVÁ, I. – MARIŠOVÁ, E. (2020): Kompetencie obcí na úseku stavebného poriadku v SR - nutnosť novej legislatívnej úpravy. In Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda. s. 206-217. ISBN 978-80-8105-961-2
- [7] MACHAJOVÁ, J. et al. (2007): Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3
- [8] MEDERLY, P. et al. (2019): Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Bratislava: Zmos - Národný project Modernizácia miestnej územnej samospráv. 130 s. [online]. [cit. 2019-12-03]. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191
- [9] NIŽNANSKÝ, V. – TOMANOVÁ, K. (2001): *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenie korupcie*. Bratislava: CPHR Transparency International

- Slovensko. 29 s. ISBN 80-89041-17-5. [online cit. 2020-09-28] Dostupné na internete: http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030807_decen.pdf
- [10] Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016-2020. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: <https://www.mosr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky/>
- [11] Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020-2024. Ministerstvo obrany SR. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: <https://www.mpsr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-na-obdobie-rokov-2020-2024/800-17-800-15434/>
- [12] SLÁVIK, V. et al. (2010): Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike. Geographia Cassoviensis IV. 2/2010. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: http://www.humannageografia.sk/clanky/slavik_grac_klobucnik_2010.pdf
- [13] Slovenská stavebná inšpekcia (2020): *Činnosť a úlohy Slovenskej stavebnej inšpekcie*. [online cit. 2020-09-28] Dostupné online: <https://www.ssiri.sk/a>
- [14] Štatistický úrad SR (2020): Využitie pôdy. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/pl2004rs/v_pl2004rs_00_00_00_sk
- [15] Úrad vlády SR (2019): Základné údaje. Bratislava: ÚV SR. [online cit. 2020-09-28]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk/slovensko/>
- [16] Úrad geodézie, kartografie a katastra SR. 2016-2019. Sumárne údaje katastra o pôdnom fonde. Štatistická ročenka za roky 2016-2019. Bratislava: ÚGKK SR. [online cit. 2020-09-29]. Dostupné na internete: <http://www.skgeodesy.sk/sk/ugkk/kataster-nehnutelnosti/sumarne-udaje-katastra-podnom-fonde/>
- [17] Úradný vestník Európskej komisie - L177/82. 2019. ROZHODNUTIE KOMISIE (EÚ) 2019/1127 zo 4. októbra 2018 o štátnej pomoci SA.45359 – 2017/C (ex 2016/N), ktorú Slovensko plánuje poskytnúť v prospech spoločnosti Jaguar Land Rover Slovakia s. r. o. [online cit. 2020-09-30]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D1127&from=EN>

Došlo: 1. 10. 2020

Kontakt

prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.

Ing. Ivana Lichnerová

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovenská republika

tel. +0421 (0) 37 641 5072 e-mail: eleonora.marisova@uniag.sk

tel. +0421 (0) 376 415 074 e-mail: xlichnerovai@is.uniag.sk