



Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR

Materiál na rokovanie HSR SR
Dňa 28. júna 2021

č. 4)

Stanovisko k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Všeobecne k návrhu:

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „návrh zákona“) predkladá podpredseda vlády Slovenskej republiky ako iniciatívny materiál.

Cieľom návrhu zákona je v súvislosti s návrhom rekodifikácie stavebného zákona a v súvislosti s predložením návrhu zákona o územnom plánovaní a návrhu zákona o výstavbe zriadiť nový ostatný ústredný orgán štátnej správy Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“), ktorý prevezme kompetencie Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) na úseku územného plánovania a výstavby. Podľa predkladateľa oblasť územného plánovania bola dlhodobo zanedbávaná a nevenovala sa jej potrebná pozornosť, pričom aj to je jeden z dôvodov návrhu na zriadenie nového úradu ako ústredného orgánu štátnej správy. Pre posilnenie významu spoločenskej diskusie, vývoja územného plánovania aj prípravy metodiky ako aj zásad územného plánovania sa predpokladá, že pri úrade bude pôsobiť poradný orgán pre územné plánovanie v ktorom budú zastúpené profesijné stavovské organizácie spracovateľov územnoplánovacích dokumentácií, samospráv ako zástupcov obstarávateľov a univerzít architektonického zamerania. Zároveň sa navrhuje špecializovaná štátna správa vo vertikálnej štruktúre podriadených úradov resp. detašovaných pracovísk úradu.

Po nadobudnutí účinnosti návrhu zákona o výstavbe sa na úseku výstavby zmení i doteraz známa štruktúra rozhodovacej právomoci pri povoľovaní stavieb. Centrálne bude povoľovanie stavieb riadiť novozriadený úrad, ktorý bude aj špecializovaným stavebným úradom pre niektoré stavby a právomoc doterajších stavebných úradov (obcí) prejde na jeho detašované pracoviská v regiónoch.

V súvislosti s prechodom kompetencií na úseku územného plánovania a výstavby z ministerstva na úrad a prechodom špeciálnych stavebných úradov sú predmetom novelizácie v článkoch II až VIII i súvisiace predpisy spolu so zohľadnením nadobudnutia účinnosti návrhu zákona o územnom plánovaní a návrhu zákona o výstavbe.

Navrhuje sa, aby zákon s prihliadnutím na dĺžku legislatívneho procesu a primeranú legisvakanciu nadobudol účinnosť 1. januára 2022.

Stanovisko AZZZ SR :

Finálny návrh predmetného zákona nám bol doručený až krátko pred samotným plenárnym zasadnutím HSR SR. Z uvedeného dôvodu považujeme za nevyhnutné sa s ním pred zaujatím finálneho stanoviska podrobne oboznámiť. K veci však uvádzame nasledovné:

Dňa 14.06.2021 sa konalo na úrade podpredsedu vlády rozporové konanie ku pripomienkam predloženým v medzirezortnom pripomienkovom konaní (MPK) k trojici zákonov, ktoré zásadným spôsobom menia procesy v územnom plánovaní a výstavbe. Ide o Zákon o výstavbe (ďalej len „ZoV“), Zákon o územnom plánovaní (ďalej len „ZoÚP“) a Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001, Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len

„KoZ“). Všetky tri návrhy zákonov mali vypracovanú doložku vplyvov, pričom podrobnejšie informácie o systéme fungovania a financovania nového Úradu a systému sú v doložkách pri ZoV a ZoÚP. Je preto logické, že zásadné pripomienky k doložke vplyvov, t.j. k financovaniu Úradu, prevádzke informačného systému, spôsobu vyberania poplatkov a ich výške boli predkladané v rámci pripomienkového konania k ZoV a ZoÚP.

Na vyššie uvedenom rozporovom konaní nám bolo oznámené, že pripomienky ku KoZ boli akceptované, resp. niektoré ešte budú vyhodnotené po diskusii s Ministerstvom hospodárstva SR. Následne nám bola poskytnutá informácia, že ZoV a ZoÚP prejdú druhým kolom MPK, ktoré by sa malo uskutočniť „začiatkom júla 2021“. Bez ohľadu na to, ale KoZ pôjde na rokovanie vlády a na schválenie do parlamentu. Keďže však v rámci MPK ku KoZ neboli prerokované pripomienky k doložke vplyvov, máme za to, že prípadné samostatné schválenie KoZ vrátane doložky vplyvov, zásadne znemožní ďalšiu diskusiu a akceptovanie pripomienok, ktoré predložili zástupcovia zamestnávateľov v MPK ku ZoV a ZoÚP. Bohužiaľ vzhľadom na charakter pripomienok sa toto konanie javí ako účelové.

Plne sa stotožňujeme s tvrdením predkladateľa návrhov zákonov, ktoré zhodne uvádza v jednotlivých doložkách vplyvov, že „Zriadenie Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky je predpokladom a prvým z krokov navrhovanej zmeny v oblasti územného plánovania a výstavby. Je nasledovaný návrhmi zákonov o územnom plánovaní a o výstavbe. Táto trojica návrhov zákonov je navzájom prepojená – je vecne, časovo, prevádzkovo aj finančne podporujúca a tak tvorí jeden ucelený programový rámec zmeny v oblasti stavebníctva SR. Predkladateľ mal za cieľ o.i. aj vyhnúť sa v maximálnej možnej miere duplicitám (v popisoch, výpočtoch pri analýzách vplyvov apod.), preto pre celkové porozumenie rozsahu, prínosu a časovania zmeny je potrebné všetky tri návrhy zákonov vnímať ako celok.“, a preto by mali byť riadne prerokované a zapracované pripomienky, ktoré boli predložené v rámci MPK k tejto trojici zákonov, ktoré zásadným spôsobom menia legislatívu v oblasti územného plánovania a výstavby.

Zásadné pripomienky :

1. Zásadne nesúhlasíme s tvrdením, že zriadenie nového úradu podľa KoZ nemá žiadny vplyv na podnikateľské prostredie, tak ako je to uvedené v doložke vplyvov. Vzhľadom na zavedenie nového poplatku za stavebné konanie vo výške (1,25)% z ceny stavebného diela vo výkaze výmer a taktiež ďalšie poplatky za jednotlivé úkony v informačnom systéme, ktoré zavádza ZoV a ZoÚP budú náklady stavebníka niekoľkonásobne vyššie oproti súčasnosti v závislosti od ceny stavebného diela. Chýba vyčíslenie množstva a typu úkonov, ktoré majú byť v rámci informačného systému spoplatnené ako aj výška cien týchto úkonov. Návrhy zákonov zároveň prenášajú povinnosti stavebného úradu podľa súčasného zákona na stavebníka, čím mu vzniknú ďalšie náklady ešte navyše okrem poplatkov, ktorých vyčíslenie taktiež chýba.
2. Zásadne nesúhlasíme s návrhom aby prevádzkovateľom informačného systému bola súkromná právnická osoba, a ktorá by za služby poskytované na základe zákona vyberala poplatky od občanov a podnikateľov a následne odvádza „príspevok“ do štátneho rozpočtu na chod úradu aby bol dodržaný „princíp rozpočtovej neutrality“. Cieľom takejto spoločnosti je vytvárať zisk, s čím počíta aj navrhovateľ zákona, keďže vo svojom návrhu uvádza, že výhodou tohto systému je „participácia štátu na budúcich dividendách“. Na tento zisk sa však vyskladajú stavebníci v štátom zaručenom „obchodnom modeli budúceho IS“. Navrhovaný spôsob financovania nebude motivovať ani úrad ani súkromného prevádzkovateľa IS k finančnej zodpovednosti na úkor všetkých stavebníkov. Takýto biznis model bol použitý len pri výbere poplatkov za diaľnice. Len s tým rozdielom, že síce za cenu zníženia komfortu, môže vodič ako alternatívu použiť cesty nižšej triedy aby sa poplatkom vyhol. Stavebník túto možnosť mať nebude.
3. Zásadne nesúhlasíme s vyčíslením nákladov novozriadeného úradu. Chýba kompletne vyčíslenie nákladov prevádzky, osobných nákladov a nákladov nového informačného systému. V doložke sú len čiastočne vyčíslené osobné náklady na nových 513 zamestnancov. Úrad však predpokladá 844 zamestnancov. Niektorí budú delimitovaní z iných orgánov štátnej správy. Avšak materiál predpokladá, že v samospráve je zamestnaných 1000 – 1200 zamestnancov na súčasných stavebných úradoch ktoré skončia svoju činnosť k 31.12.2023, preto sú nedôveryhodné aj údaje o vplyve na zamestnanosť (negatívne 500, pozitívne 516). Osobné náklady by mali byť kryté z poplatku za prenesenú zodpovednosť

za výkon štátnej správy a z rozpočtových kapitol jednotlivých orgánov štátnej správy, z ktorých budú zamestnanci delimitovaní. Výpočet výšky príjmov od prevádzkovateľa IS nie je uvedený a zdôvodnený napriek tomu, že sa v čase mení (klesá).

4. Zásadne nesúhlasíme aby poplatok stavebné konanie bol určený ako percentuálna hodnota z výkazu výmer (naposledy 1,25%, predtým dokonca 2,5%) a k tomuto poplatku pripočítané ďalšie poplatky za používanie systému. Tieto neustále zmeny a nejednoznačné informácie len svedčia o nepripravenosti modelu a o tom, že ani predkladateľ v tom nemá jasno. Jasno je len v tom, že tento model musí byť samofinancovaný a vytvárať zisk z poplatkov, ktoré súkromný prevádzkovateľ systému vyberie od stavebníkov. Pričom len v roku 2024 (prvý rok fungovania podľa novej stavebnej legislatívy) predpokladá výber poplatkov súkromnou spoločnosťou na úrovni cca 60 mil. EUR ročne.
5. Z uvedených dôvodov Zásadne nesúhlasíme aby boli poplatky za úkony v informačnom systéme a poplatky za konania podľa predkladaných návrhov zákonov stanovené vyhláškou úradu.
6. Žiadame aby, tak ako je to v súčasnosti, boli stanovené zákonom č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch a aby tieto náklady neprevyšovali súčasné náklady stavebníka vrátane poplatku za rozvoj v zmysle zákona č. 447/2015 Z. z.
7. Žiadame aby prevádzka nového IS bola financovaná z dodatočného príjmu v rozpočte prostredníctvom úradu, ktorý uvádza predkladateľ zákona vo výške viac ako 50 mil. EUR z výberu DPH, a ktorý nie je zahrnutý v dopadoch na príjmy rozpočtu. Po jeho započítaní bude aj v tomto prípade dodržaný princíp rozpočtovej neutrality.

Ďalej navrhujeme V čl. 1 návrhu zákona doplniť nový bod s nasledujúcim znením:

V § 6 ods. 1 sa dopĺňa nové písmeno o), ktoré znie: „o) energetickú hospodárnosť budov“. – zásadná pripomienka

Odôvodnenie návrhu:

Spôsob spotreby energie budovami (určená politikou a metodikou energetickej hospodárnosti budov) je agenda, ktorá priamo ovplyvňuje štruktúru cca 1/4 konečnej energetickej spotreby SR a zodpovedajúci spôsob a stratégiu využitia energetickej infraštruktúry SR (elektrické vedenia, plynárenská infraštruktúra, systémy CZT).

Politika a metodika energetickej hospodárnosti budov de facto určuje preferenciu použitých zdrojov tepla (energie) v sektore budov a teda významným spôsobom ovplyvní zloženie energetickeho mixu SR a typ využitej energetickej infraštruktúry. V budúcnosti sa navyše nové energetické triedy budú čoraz viac aplikovať aj na obnovu stávajúcich budov, čím dochádza k faktickému významnému ovplyvňovaniu energetickej politiky SR. Malo by byť jednoznačne v gescii Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (MH SR) posúdiť všetky strategické dôsledky tejto politiky na budúci energetický mix SR.

Energetická hospodárnosť budov je momentálne v gescii Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, pričom podľa návrhu zákona by mala prejsť pod gesciu nového Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. V gescii nového úradu by pritom mala byť primárne stavebno-technická a procesná časť danej problematiky. Táto navrhovaná legislatívna zmena je mimoriadne dôležitá najmä pre zamestnávateľov pôsobiacich v energetike.

Z vyššie uvedených dôvodov si dovoľujeme požadovať v rámci novely zákona zabezpečiť presun agendy energetickej hospodárnosti budov pod MH SR.

Zásadná pripomienka k Doložke vybraných vplyvov ku ZoV – poplatky:

S návrhmi zákonov nebol predložený kompletný vykonávací predpis týkajúci sa poplatkov. Je iba skonštatované že bude stanovený v samostatnom vykonávacom predpise, v ktorého tézach je uvedené, že „Cena za koncové služby IS ÚPaV neprekročí 1,25% celkových nákladov stavby (výkaz výmer)“. Takto stanovenú výšku poplatku považujeme za neprímeranú. Požadujeme aby maximálna výška poplatku bola stanovená aj v absolútnej hodnote a nielen v percentuálnom vyjadrení tak ako je tomu v súčasnosti a aby tieto poplatky boli stanovené zákonom č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch ako v súčasnosti. Podľa súčasnej úpravy zákona je poplatok za stavebné povolenie a kolaudačné rozhodnutie stanovený maximálne na 1 600,- EUR.

Rovnaký mechanizmus predkladateľ navrhuje aj pre stavby, kde je žiadateľom občan. V tomto prípade je zvýšenie poplatkov ešte viditeľnejšie, pretože v súčasnosti občan za jednotlivé konania (umiestnenie stavby, stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie) zaplatí spolu 120,- EUR.

Odôvodnenie

V prípade, že výška poplatku nebude obmedzená, bude to mať negatívny vplyv na rozhodovanie investorov realizovať akúkoľvek stavbu väčších finančných rozmerov na území SR. Oproti aktuálne nastavenému systému upravenému zákonom č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch sa jedná o maximálne neúmerne finančné zaťaženie investora resp. stavebníka už v samotnom začiatku realizácie stavby. Okrem vyššie uvedeného poplatku za stavebné konanie návrhy zákonov počítajú aj so zavedením iných poplatkov (poplatok za registráciu, poplatky prevádzkovateľovi za jednotlivé úkony v informačnom systéme), ktoré však nie sú uvedené v analýzach vplyvov a doložke vybraných vplyvov. Chýba vyčíslenie množstva a typu úkonov, ktoré majú byť v rámci informačného systému spolplatené ako aj výška cien týchto úkonov. Zároveň chýba aj vyčíslenie nákladov, ktoré bude musieť vynaložiť stavebník v súvislosti so zabezpečovaním povinnosti projektanta v procese jednotlivých konaní v zmysle návrhov zákonov. V konečnom dôsledku teda, v rámci predložených dokumentov v MPK nie je možné zistiť reálny dopad na stavebníka. Pre ilustráciu prikladáme porovnanie súčasných a navrhovaných poplatkov na základe neúplných podkladov predložených v MPK.

Porovnanie poplatkov za stavebné konanie	Súčasný stav	Navrhovaný stav
poplatok za stavebné konanie	určený zákonom NRSR č. 145/1995 Z.z. podľa rozpočtu stavby	určený vyhláškou
	strop pri stavbách s rozpočtom nad 10 mil. EUR	bez obmedzenia ako podiel z ceny diela
	1 000 €	1,25%
poplatok za kolaudáciu	určený zákonom NRSR č. 145/1995 Z.z. podľa rozpočtu stavby	určený vyhláškou
	strop pri stavbách s rozpočtom nad 10 mil. EUR	bez obmedzenia ako podiel z ceny diela
	600 €	
deklarovaná úspora za 6 paré projektovej dokumentácie	10 000 hárkov A4 v jednom paré, 0,0756 EUR/A4	10 000 hárkov A4 v jednom paré, 0,0756 EUR/A4
	4 536 €	-4 536 €
Poplatok pri stavbe s rozpočtom 10 mil. EUR	1 600 €	125 000 €
Poplatok po započítaní nákladov na 6 paré projektovej dokumentácie	6 136 €	120 464 €
Rozdiel - zvýšenie finančného zaťaženie stavebníka		114 328 €

V rámci uvedených poplatkov predkladateľ plánuje ročné príjmy na úrovni viac ako 63 mil. EUR, ktoré majú byť príjmom súkromnej spoločnosti prevádzkovateľa systému. Z predložených materiálov vôbec nie je jasné na aké účely majú byť dané prostriedky použité, keďže štát prenáša v rámci návrhov zákonov svoje povinnosti (ktoré mu vyplývajú zo súčasne platnej legislatívy) na stavebníka resp. projektanta. V tejto súvislosti je potrebné poukázať najmä na súčasnú prax, čo potvrdzuje aj predkladateľ svojim tvrdením uvedeným v dôvodovej správe k návrhu zákona o výstavbe, v rámci ktorého uvádza, že „V praxi aj teraz stále častejšie niektoré podklady obstarávajú iniciatívne stavebníci na zrýchlenie konania...“. S argumentáciou predkladateľa, že jeho zámerom je odbremeniť úrad od zabezpečovania všetkých podkladov rozhodnutia sa absolútne nemôžeme stotožniť, nakoľko ako uvádzame vyššie, túto povinnosť stavebného úradu už aj tak de facto v súčasnosti iniciatívne a na vlastné náklady zabezpečujú niektorí stavebníci, ktorí v snahe skrátiť stavebné konania suplujú povinnosti stavebného úradu. V zmysle návrhov zákonov sa teda už nebude jednať o dobrovoľnú iniciatívu stavebníka, ale bude to jeho novou povinnosťou, pričom náklady s tým spojené bude znášať práve každý jeden stavebník.

Záver :

Plne sa stotožňujeme s tvrdením predkladateľa návrhov zákonov, ktoré zhodne uvádza v jednotlivých doložkách vplyvov, že „Zriadenie Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky je predpokladom a prvým z krokov navrhovanej zmeny v oblasti územného plánovania a výstavby. Je nasledovaný návrhmi zákonov o územnom plánovaní a o výstavbe. Táto trojica návrhov zákonov je navzájom prepojená – je vecne, časovo, prevádzkovo aj finančne podporujúca a tak tvorí jeden ucelený programový rámec zmeny v oblasti stavebníctva SR. Predkladateľ mal za cieľ o.i. aj vyhnúť sa v maximálnej možnej miere duplicitám (v popisoch, výpočtoch pri analýzach vplyvov apod.), preto pre celkové porozumenie rozsahu, prínosu a časovania zmeny je potrebné všetky tri návrhy zákonov vnímať ako celok.“, a preto žiadame aby boli riadne prerokované a zapracované pripomienky, ktoré boli predložené v rámci MPK k tejto trojici zákonov, ktoré zásadným spôsobom menia legislatívu v oblasti územného plánovania a výstavby a až následne boli prerokované HSR ako celok.