



Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR

Materiál na rokovanie HSR SR
Dňa 25. októbra 2021

č. 2)

Stanovisko k Návrhu zákona o výstavbe

Všeobecne k návrhu:

Návrh zákona o výstavbe predkladá na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady Slovenskej republiky podpredseda vlády Slovenskej republiky Štefan Holý a minister dopravy a výstavby Slovenskej republiky Andrej Doležal.

Cieľom novej právnej úpravy v oblasti výstavby je profesionalizácia štátnej správy vo výstavbe, znižovanie administratívnej záťaže pri činnostiach súvisiacich s výstavbou, zjednodušenie stavebného povoľovania, predovšetkým elektronizácia procesov a digitalizácia dát súvisiaca s územným plánovaním a výstavbou. Novou právnou úpravou sa mení rozhodovacia právomoc pri povoľovaní stavieb. Centrálne bude povoľovanie stavieb riadiť novozriadený ostatný ústredný orgán štátnej správy. Právomoc doterajších stavebných úradov (obcí) prejde na stavebné úrady, ktoré budú pracoviskami novozriadeného úradu s vymedzenou územnou pôsobnosťou. Regionálnych pracovísk bude osem. Kompetencie doterajších špeciálnych stavebných úradov zostávajú zachované, okrem špecializovaných stavebných úradov na úseku výstavby diaľnic, dráh a letísk. Procesný postup povoľovania stavieb sa bude uskutočňovať prostredníctvom informačného systému zriadeného na účely územného plánovania a výstavby. Jednoduchosť alebo zložitnosť procesných postupov bude závisieť od kategórie stavby. Možnosť ohlásenia, a teda zjednodušeného povoľovania výstavby pre určité kategórie stavieb, zostáva zachovaná.

Všeobecne bude povoľovanie stavieb založené na vydaní rozhodnutia o stavebnom zámere, ktoré bude vydávať stavebný úrad (regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu) alebo príslušný špeciálny stavebný úrad. Vydaníu rozhodnutia bude predchádzať prerokovanie návrhu stavebného zámeru so všetkými dotknutými orgánmi štátnej správy, dotknutými právnickými osobami, obcou, v ktorej území sa má stavať a vlastníkami susedných stavieb a pozemkov. Na konanie o stavebnom zámere bude nadväzovať overenie projektu stavby. Dokončená stavba bude podliehať kolaudácii. Kolaudačným osvedčením stavby stavebný úrad osvedčí spôsobilosť stavby na projektovaný účel. Pre jednoduché stavby v zmysle zákonnej definície bude platiť zjednodušený procesný postup s tým, že bude ukončený rozhodnutím o stavebnom zámere za predpokladu, že stavebný zámer bude vypracovaný s podrobnosťou projektu stavby. Rozhodnutie o stavebnom zámere bude zároveň overením projektu stavby. Ohláseniu budú podliehať drobné stavby alebo drobné stavebné práce. Pôjde o jednoduchý procesný postup, kde bude musieť stavebník dodržať zastavovanie podmienky umiestnenia stavby a stavebný úrad na účely ohlásenia vydá stavebníkovi potvrdenie o ohlásení stavby. Proces bude plne elektronický.

Nový zákon o výstavbe si kladie za cieľ riešiť aj aktuálny celospoločenský problém zníženej úrovne disciplíny vo výstavbe. Doterajšia koncepcia ucelenej komplexnej právnej úpravy v oblasti územného plánovania a verejného stavebného práva v jednom zákone sa mení na úpravu dvoch samostatných právnych predpisov.

Termín „stavebný poriadok“ sa nahrádza termínom „výstavba“ a návrh zákona je koncepcne usporiadaný podľa súčasných požiadaviek na vnútorné usporiadanie zákonov. „Stavebné povolenie“ nahradí „rozhodnutie o stavebnom zámere“. Upúšťa sa od doterajších postupov a procesov posudzovania stavebných zámerov v dvojstupňových správnych konaniach, t. j. v územnom konaní a v stavebnom konaní, kedy sa v mnohých

prípadoch dotknuté orgány a účastníci konania vyjadrovali k predmetu veci duplicitne, čím sa zjednoduší a skráti schvaľovací proces stavieb. Stavby postavené nepovolenými stavebnými prácami nebude možné po účinnosti nového zákona dodatočne povoliť. Návrh zákona zároveň precizuje postup stavebného úradu pri nepovolených stavebných prácach a ich odstraňovaní, najmä presným definovaním nepovolených stavebných prác, podmienok a postupov odstraňovania, zohľadnením účasti zhotoviteľa nepovolenej stavby na porušení zákona a pod.

Zároveň sa rozširuje okruh sankcionovaných osôb v prípade porušenia zákona aj na ďalšie osoby vo výstavbe (na zhotoviteľov stavieb, na osoby poverené výkonom stavebného dozoru, na stavbyvedúcich), pretože pri prevažujúcom dodávateľskom spôsobe výstavby stavebník je len objednávateľom výstavby a osobne výstavbu neradi. Návrh zákona nemá vplyv na rozpočet verejnej správy, má pozitívny aj negatívny vplyv na podnikateľské prostredie, nemá sociálne vplyvy a vplyv na životné prostredie, má pozitívny vplyv na informatizáciu a pozitívny aj negatívny vplyv na služby verejnej správy pre občana a pozitívny vplyv na procesy služieb verejnej správy. Návrh zákona nemá žiadny vplyv na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Navrhované nadobudnutie účinnosti zohľadňuje legišvakačnú lehotu návrhu zákona.

Účinnosť sa navrhuje 1. januára 2023 s tým, že platnosť návrhu zákona sa predpokladá po zohľadnení dĺžky štandardného legislatívneho procesu koncom roka 2021. Návrh zákona bol predmetom medzirezortného pripomienkového konania LP/2021/226 a opätovného medzirezortného pripomienkového konania LP/2021/348 a do ďalšieho legislatívneho procesu sa predkladá s rozpormi uvedenými vo vyhlásení.

Stanovisko AZZZ SR :

AZZZ SR si uvedomuje nevyhnutnosť prijatia zmien v oblasti stavebnej legislatívy ako aj význam a dôležitosť legislatívneho procesu, v ktorom sa v súčasnosti nachádza trojica zákonov, ktoré zásadným spôsobom menia procesy v územnom plánovaní a výstavbe. Okrem predmetného Zákona o výstavbe (ďalej aj „ZoV“), ide o Zákon o územnom plánovaní (ďalej aj „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 aj „Kompetenčný zákon“).

AZZZ SR sa od začiatku legislatívneho procesu aktívne podieľala na pripomienkovaní predmetnej legislatívy, pričom sme zdôrazňovali, že táto trojica návrhov zákonov je navzájom prepojená vecne, časovo, procesne a aj finančne a tak tvorí jeden ucelený programový rámec zmeny v oblasti stavebníctva SR. V rámci obidvoch kôl medzirezortných pripomienkových konaní sme mali množstvo zásadných pripomienok, pričom sme opakovane zdôrazňovali, že mnohé pripomienky, ktoré boli predložené vznikli aj preto, že sme dostatočne nepoznali detaily, ako by mali predložené zákony a z nich vyplývajúce procesy fungovať. Aj na základe tejto skutočnosti sme sa opakovane obracali na predkladateľa, kde sme okrem jednotlivých pripomienok ku konkrétnym navrhovaným ustanoveniam formulovali naše principiálne výhrady k navrhovanej legislatíve. Po viacerých rokovaniach sa nám podarilo dosiahnuť kompromisné riešenia.

Napriek tomu k návrhu Zákona o výstavbe uvádzame nasledovné pripomienky:

1. K ustanoveniu §22, ods. 4 a §5, ods. 1, písm. o)

Vzhľadom na to, že uvedené ustanovenie zavádza povinnú certifikáciu, čo je v rozpore s bežnou praxou dobrovoľnosti, dochádza k nepriamej regulácii trhu zhotoviteľov stavieb nad rámec predchádzajúcich ustanovení zákona. AZZZ SR na toto v rámci MPK upozorňovala a požadovala úplné vypustenie tohto ustanovenia z návrhu zákona. Pri rozporových konaniach sociálnych partnerov s predkladateľom zákona boli vzájomne vysvetlené stanoviská a došlo k zhode na zavedení certifikácie, ale s podmienkou aby systém certifikácie bol transparentný, otvorený a pod dohľadom (keďže ide o povinnosť založenú zákonom a nie dobrovoľnú certifikáciu ako je bežné) príslušného orgánu štátnej správy. V zmysle tejto vzájomnej dohody predkladateľ doplnil do návrhu zákona ustanovenie §5, ods. 1, písm. o.

Vzhľadom na to, že zavádzanie povinnej certifikácie nie je v legislatíve bežné a aby sa predišlo schváleniu ustanovení, ktoré sú v rozpore s inými zákonmi, ktoré upravujú akreditáciu a certifikáciu, AZZZ SR požiadala o stanovisko orgán štátnej správy pre oblasť technickej normalizácie, metrológie, kvality, posudzovania zhody a akreditácie orgánov posudzovania zhody, ktorý vypracúva koncepciu štátnej politiky, vykonáva metodickú činnosť a dozerá na plnenie úloh v oblasti normalizácie, metrológie, kvality, posudzovania zhody a

akreditácie orgánov posudzovania zhody, ktorým je v zmysle zákona č. 575/2001 Z.z. Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR (ďalej len ÚNMS).

ÚNMS vo svojom stanovisku, okrem upozornenia na formálne nesprávne znenie, podrobne vysvetľuje základné riziká, ktoré by vznikli schválením navrhovaného ustanovenia. Hlavným rizikom je porušenie princípu právnej istoty. Návrh zákona o výstavbe totiž neupravuje žiadne podmienky ani požiadavky, ktoré by mali byť predmetom certifikácie a tieto ponecháva voľne na autora certifikačnej schémy. Keďže certifikačné schémy nie sú všeobecne záväznými predpismi, je možné ich meniť bez riadneho legislatívneho procesu. Touto zmenou však dôjde aj k nepriamej zmene zákona. Ďalším rizikom, na ktoré ÚNMS poukazuje, je že ak má byť zákonom zavedená povinná certifikácia, ktorá v konečnom dôsledku reguluje trh, mala by byť akreditačná schéma v dispozícii predkladateľa zákona a aby bola predmetom pripomienkovania odbornou verejnosťou.

ÚNMS zároveň ponúka riešenie a ako príklad uvádza zavedenie špecifickej akreditačnej schémy zákonom o kybernetickej bezpečnosti. Splnomocňovacie ustanovenia tohto zákona ustanovujú, že všeobecne záväzným právnym predpisom sa ustanovia pravidlá auditu, časový rozsah a periodicitu vykonávania auditu, podrobnosti o akreditácii certifikačných orgánov certifikujúcich audítov, certifikačnú schému a postupy pri certifikácii audítora, podrobnosti o certifikáte audítora a podrobnosti o formáte a obsahu záverečnej správy o výsledkoch auditu, ktorým je vyhláška Národného bezpečnostného úradu o audite kybernetickej bezpečnosti a znalostnom štandarde audítora.

V zmysle zachovania zásad právnej istoty pri zavádzaní povinnosti, ktorá nie je bežnou legislatívnou praxou, žiadame upraviť návrh zákona v zmysle pripomienok ÚNMS, ktorý je v zmysle zákona jedinou autoritou pre oblasť akreditácie a certifikácie. Ako alternatívu, v prípade, že navrhovaný postup nie je akceptovateľný, navrhujeme úplné vypustenie predmetných ustanovení z návrhu zákona.

2. K ustanoveniu § 41 ods. 7 návrhu: nevidíme racionálny dôvod, aby stavebník musel opätovne aj pri overovaní projektu stavby preukazovať stavebnému úradu právo stavby k pozemku, keď tak už spravil pri podaní žiadosti v konaní o stavebnom zámere (§ 37 ods. 1 a § 38 ods. 2 písm. e) návrhu).
3. Z ustanovení § 44 a 46 návrhu o kolaudácii nie je zrejmé, kedy sa kolaudácia vyžaduje, resp. nevyžaduje. Výslovne sa uvádzajú ako vyňaté len stavby vedení a ich oporných bodov. Vyžaduje sa napríklad kolaudácia výrobkov, konštrukcií a zemných úprav podľa § 1 ods. 2 návrhu a podľa príloh č. 2 a 3?
4. K § 59 ods. 2 a 3 návrhu: Rozpätie sankcií za správne delikty podľa odsekov 2 a 3 je extrémne veľké. Podľa zákona nebude možné nikdy uložiť pokutu v rozpätí 500 až 1000 €, pretože zákon takú sadzbu neupravuje. Napríklad, v odseku 2 sankcionovať uskutočňovanie akýchkoľvek stavebných prác na drobnej stavbe podľa prílohy č. 2 pokutou až 30 000 € je extrém. To môže mať v praxi za následok nerovnaký prístup stavebných úradov k stavebníkom, keď za rovnaké porušenie budú extrémne rozdielne sankcie. Niekomu za skleník postavený bez ohlásenia uložia pokutu 1000 €, inému za postavenie rovnakého skleníka zasa 30000 €. Požadujeme rozdelenie odseku 2 podľa škodlivosti pre spoločnosť na dva alebo aj viac odsekov s rozpätiami sankcií nadväzujúcimi na predchádzajúci odsek, t.j. nový odsek 2 na sankcie od 500 € do 2000 €, nový odsek od 2000 € do 10000 €.

Záver :

AZZZ SR odporúča materiál na ďalšie legislatívne konanie až po zapracovaní predložených pripomienok.