

Mestské zastupiteľstvo v Pezinku

dňa: 28.04.2022

bod: 16

16. Správa o stave stavebného úradu v meste Pezinok

PREDKLADÁ: Ing. Michal Kán, vedúci oddelenia stavebného poriadku a výstavby

SPRACOVAL: Ing. Michal Kán, vedúci oddelenia stavebného poriadku a výstavby

UZNESENIE MsZ č. 1-/2022

Mestské zastupiteľstvo v Pezinku

v zmysle § 11 ods. 4 písm. a) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“)

berie na vedomie

Správu o stave stavebného úradu v meste Pezinok

- a) bez pripomienok
- b) s týmito pripomienkami

Mestské zastupiteľstvo v Pezinku

Dňa: 28. 04. 2022

bod: 16.

16. Správa o stave stavebného úradu v meste Pezinok

1. Úvod

Autor správy: Ing. Michal Kán, vedúci oddelenia stavebného poriadku a výstavby

Správa je písaná z pohľadu vedúceho odd. stavebného poriadku a výstavby (odd. SPaV). Ide o hodnotenie aktuálneho stavu v spojitosti s aplikáciou vedomostí a praktických skúseností autora získaných počas predchádzajúceho a terajšieho pôsobenia. Správa predstavuje stručný pohľad na komplexnú problematiku činnosti stavebného úradu v podmienkach SR a mesta Pezinok. Obsah, odhady, predikcie a hodnotenia vychádzajú z kvalifikovaných odhadov, analytických materiálov, praxe, správ iných orgánov verejnej správy a pod.

Upozornenie:

Správa slúži len ako jednoduchý/stručný podklad, nakoľko činnosť/agenda stavebného úradu a súvisiaca regulácia je multidisciplinárna. Ide o komplexnú a celospoločenskú problematiku s priamym či nepriamym dopadom na jednotlivé odvetvia hospodárstva a trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti.

Správa a z nej vychádzajúce závery sa prehodnocujú podľa aktuálne (v danom čase) platného stavu a podmienok.

2. Pokrytie činností referátu stavebného úradu

2.1. Hlavné činnosti referátu stavebného úradu

Organizačne je referát stavebného úradu začlenený do oddelenia stavebného poriadku a výstavby.

Referát stavebného úradu vykonáva pôsobnosť všeobecného stavebného úradu (SÚ) podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) a výkon činnosti špeciálneho stavebného úradu (ŠSÚ) pre miestne a účelové komunikácie podľa zákona 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v rozsahu pôsobnosti podľa § 120 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Podrobnejšie sú činnosti SÚ a ŠSÚ rozpísané v „katalóg činností SÚ a ŠSÚ“.

Referát uskutočňuje aj ďalšie činnosti súvisiace s preneseným výkonom štátnej správy na uvedených úsekoch, ktorých výsledkom nie je rozhodovanie vo veci samej, napr. archívna činnosť, štatistická činnosť a pod.

Pod referátom stavebného úradu sú teda zhrnuté dva úseky preneseného výkonu štátnej správy.

2.2. Personálne pokrytie

Zamestnanci SÚ a ŠSÚ k aprílu 2022 (vypísané VK na obsadenie pozície vedúca/vedúci SÚ s nástupom jún 2022):

- 1 vedúca stavebného úradu so splneným osobitným kvalifikačným predpokladom vyžadovaným podľa stavebného zákona
- 5 referentov stavebného úradu bez osobitného kvalifikačného predpokladu (z toho 4 v adaptačnom období; z toho 1 referent SÚ je od apríla zamestnaný za účelom prejednávania priestupkov a správnych deliktov)
- 1 technickoadministratívny pracovník

2.3. Technické zabezpečenie

SR prechádza digitálnou transformáciou cca. od roku 1990. Stavebný úrad je asi jedinou agendou, kt. nemá podporu prostredníctvom agendového informačného systému v primeranej kvalite v spojitosti s integráciou na súvisiace IS verejnej správy (registre, digi. archív, neštruktúrované údaje, formuláre, nedostatočná registratúra, nesprávna aplikačná prax, GDPR, krížová kontrola údajov, geopriestorové údaje a pod.).

V princípe je potrebné chýbajúce vybavenie, resp. nedostatočnú kvalitu vybavenia nahrádzať technickoadministratívnymi úkonmi, ktoré sú časovo náročné (identifikácia a stotožňovanie osôb, získavanie výpisov z registrov, zapisovanie údajov do rôznych AIS a pod.).

3. Popis aktuálneho stavu výkonu činnosti stavebného úradu

Stavebný úrad momentálne trpí nečinnosťou (hlavný problém) a neplnením zákonných povinností vyplývajúcich z digitálnej transformácie SR (zákon o eGov, antibyrokratický zákon, správny poriadok, zákon o el. komunikáciách a pod.) a komplikovanej regulácie SR (SR je preregulovaná krajina).

3.1. Rozbor nečinnosti vo všeobecnosti

Nečinnosť je neželaný stav, kedy správny orgán nekoná v zákonom stanovených lehotách (správny poriadok; pozn.: lehoty pre rozhodnutie sú: bezodkladne, 30-60 dní, príp. predĺžená lehota). **Z pohľadu zákona je nepodstatné, čím je nečinnosť spôsobená** (objektívne faktory, subjektívne faktory) a **v prípade nečinnosti ide o nezákonnosť**. Zákon „nepozná“ objektívne dôvody nečinnosti.

Nečinnosť je zákonom riešená:

- nečinnosť v individuálnych prípadoch (správne konania, iné úkony) - správny poriadok, zákon o sťažnostiach, zákon o prokuratúre, zákon o verejnom ochrancovi práv, správny súdny poriadok (žaloba, ak sú vyčerpané iné prostriedky nápravy)
- nečinnosť absolútna – zákon o obecnom zriadení (prenos kompetencií na iný orgán)

Riziká plynúce z nečinnosti sú: nespokojný občan, sankcie, sťažnosti, uplatnené náhrady škôd, nekvalitné posudzovanie (ohrozený verejný záujem najmä bezpečnosť a trvalo udržateľný rozvoj, kultúrne a historické hodnoty, životné prostredie a pod.), fluktuácia zamestnancov, úpadok v „stavebnej disciplíne“ (strata autority), drobnohl'ad iných orgánov, nepriamo zmarené dotácie („stavebné“) a pod.

V konečnom dôsledku ide pri nečinnosti o neefektívny/nehospodárny výkon, ktorý je potrebné neustále dotovať a sanovať; „začarovaný kruh“. Jeho dlhodobé neriešenie ide v neprospech spoločnosti (veľmi negatívne dopady).

Stav aktuálnej (terajšej) nečinnosti vznikal postupne v priebehu viacerých rokov (i keď to možno nebolo pozorovateľné) vplyvom viacerých faktorov.

3.2. Riešenie nečinnosti vo všeobecnosti

Pre riešenie je nevyhnutné postupné odstraňovanie/utlmenie/zmena váhy faktorov ovplyvňujúcich nečinnosť. Jednotlivé faktory sú vo vzájomnej spojitosti a nie je možné ich striktné vymedziť (majú vzájomný presah).

Identifikované faktory s najväčšou váhou ovplyvňujúcou nečinnosť:

Faktory subjektívne: (frustrácia, ohodnotenie, sebadôvera, predpojatosť a pod.)

Riešenie: striktné oddelenie pôsobnosti preneseného výkonu štátnej správy od ostatných činností, odstránenie preťaženia, personálna politika, primerané ohodnotenie, vytvorenie zdravých pracovných podmienok, manažment odborných a technickoadministratívnych činností, „podpisová politika“, vzdelávanie, vylúčenie možných stretov a pod.

Faktory objektívne:

a) Štátna stavebná politika

Problémom je komplikovaná regulácia SR, kt. nereflektuje dnešnú dobu a nové regulácie, kt. nie sú v súlade s poznatkami v oblasti stavebnej správy (napr. nový zákon o el. komunikáciách). Riešením je politická angažovanosť v prospech spoločnosti na základe dát a najlepších poznatkov (ÚMS, ZMOS). Je potrebné vylúčiť „dobrú vieru“, pocity, dojmy a aplikáciu len určitých zložiek výstavby (projektovanie, rozhodovanie, plánovanie).

b) Komunálna politika

Je potrebné vylúčiť zasahovanie do činnosti preneseného výkonu štátnej správy (stavebný úrad nie je nástroj komunálnej politiky, ani výkonná zložka mesta/obce). Na zváženie je aj možnosť v zmysle pokynu MŽP SR (rok 2002) k prechodu pôsobnosti stavebného úradu na obec (vykonávanie spoločných činností, kvalifikačné predpoklady a pod.).

c) Aplikáčna prax

Regulácia SR v oblasti výstavby je extrémne komplikovaná a rozsiahla a preto vyžaduje komplexné vedomosti o problematike. Prax sa často vykonáva na základe zvykov nadobudnutých v priebehu dlhého obdobia (v dobrej viere, ale bez právneho podkladu). Prax je značne deformovaná. Z uvedeného dôvodu treba klásť dôraz na kontinuálne vzdelávanie, odborný rast zamestnancov a dbať o autonómiu stavebného úradu.

d) Personálna politika

Je dôležitá stabilizácia odborného aparátu. V BA a okolí BA dochádza ku „kradnutiu“ zamestnancov, kt. prechádzajú za lepšími podmienkami. Zamestnanci stavebného úradu sú vysokokvalifikovaní ľudia (vysokoškolské vzdelanie, právne povedomie, široký záber), kt.

nájdu uplatnenie okamžite (súkromná sféra, iný stavebný úrad a pod.). Náhrada zamestnancov je náročná z časového aj finančného hľadiska.

e) Kontinuálne vzdelávanie

Je potrebné neustále prehľbovať vedomosti v oblasti (časté novely), nakoľko aj regulácie v iných oblastiach majú vplyv na kvalitu rozhodovania (napr. nový zákon o el. komunikáciách, zákon o eGov, zákon o energetike, EIA).

Riešené ihneď po nástupe na pozíciu vedúci odd. SPaV formou interných školení (využitie predchádzajúceho pôsobenia autora).

f) Technické zabezpečenie a informačno-komunikačné technológie

SR prechádza digitálnou transformáciou cca. od roku 1990. Stavebný úrad je asi jedinou agendou, kt. nemá podporu prostredníctvom agendového informačného systému v spojitosti s integráciou na súvisiace IS verejnej správy (registre, digi. archív, neštruktúrované údaje, formuláre, nedostatočná registratúra, nesprávna aplikačná prax, GDPR, krížová kontrola údajov, geopriestorové údaje a pod.).

Upozornenie: Autor je zaujatý voči agendovému modulu spoločnosti CoraGeo. Zaujatosť vychádza z poznatkov z predchádzajúcich pôsobísk.

g) Ostatné

Preťaženosť a strata autority – je sumárom viacerých činiteľov. Je fyzicky/psychicky nemožné „ustáť“ nápor vyplývajúci z faktorov uvedených vyššie.

3.3. Hodnotenie nečinnosti stavebného úradu

Pre kontinuálne plnenie povinností vyplývajúcich z činností na zverených úsekoch je nevyhnutné zabezpečiť primerané personálne/odborné kapacity. Pre mesto Pezinok to podľa kvalifikovaného odhadu znamená (napr. Výkon a financovanie prenesených kompetencií 2019; ZMOS, Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy; https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191):

Zamestnanci SÚ a ŠSÚ návrh (zohľadnená veľkosť, typ a umiestnenie aglomerácie):

- 1 vedúca stavebného úradu
- 8 kvalifikovaných referentov stavebného úradu (5 SÚ, 2 ŠSÚ, 1 prejednávane priestupkov a správnych deliktov)
- 1 technickoadministratívny pracovník

Pri uvedenom personálnom pokrytí je predpoklad bezproblémového výkonu na zverených úsekoch. Uvedený personálny návrh však nerieši aktuálnu nečinnosť. Pre jej vyriešenie je potrebné „odbúrať“ už existujúci nápor agendy (konania zdedené, alebo vygenerované z dôvodov vyplývajúcich z nečinnosti; momentálne vychádza cca. 110 živých spisov na referenta čo už nie je neutržateľné ani v krátkodobom horizonte).

Personálne porytie momentálne objektívne nedokáže zabezpečiť kontinuálne/plynulé vybavovanie zverenej agendy v zákonných lehotách. Rozsah agendy a jej nápad – početnosť návrhov, žiadostí, podnetov a iných úkonov je neprimeraná personálnemu obsadeniu, technickému vybaveniu a získanej aplikačnej praxi.

Dôsledkom je ďalej sa prehľbujúca nečinnosť.

Viacere samosprávy SR riešili/riešia, alebo s veľkou pravdepodobnosťou budú riešiť rovnakú situáciu (nečinnosť), ktorá v sumáre vyplýva z faktorov popísaných vyššie.

4. Návrh riešenia

4.1. Strednodobý a dlhodobý cieľ

- Pre kontinuálne plnenie zverených úloh je potrebné vyhovujúce personálne pokrytie pre mesto Pezinok,
- Zvážiť možnosť vytvorenia spoločného obecného úradu pre plnenie niektorých úloh v zmysle zákona o obecnom zriadení,
- Politická angažovanosť pri tvorbe štátnej regulácie,
- Dôsledne riešiť technické zabezpečenie a informačno-komunikačné technológie úradu tak, aby mali prínos aj na vnútorné procesy úradu (odbúranie administratívnych činností, lepšie rozhodovanie na základe dát a pod.).

4.2. Krátkodobý cieľ

- Krátkodobé predimenzovanie personálnych kapacít na odbúranie existujúcej nečinnosti (viaceré samosprávy postupovali obdobne),
- Stabilizácia existujúceho výkonného aparátu - férové ohodnotenie, vzdelávanie, celkové podmienky,
- Zlepšenie technickoadministratívnych činností (IT, metodika, registratúra ...).

4.3. Krízové riešenie

- Okamžité posilnenie personálnych kapacít, (odborne zdatný pracovníci s primeraným hodnotením)
- Krátkodobé predimenzovanie personálnych kapacít na odbúranie existujúcej nečinnosti,
- Podnety – zanalyzovať mimo SÚ a ŠSÚ, podnety riešiť na operatívnej úrovni (na „dobré slovo“) mimo SÚ a ŠSÚ, aby bol existujúci poddimenzovaný aparát čo najmenej zaťažovaný,
- dôsledne dodržiavať nie všetko je SÚ a ŠSÚ – ak je to možné (informácie sú dohľadateľné aj cez registratúru a iné útvary)
- infožiadosti riešiť prierezovo, s maximálnou snahou nezamestnávať SÚ
- vypnúť tel. mimo stránkových hodín
- vzdelávanie.

5. Záver

Jednotliví zamestnanci nemôžu byť zodpovední za aktuálny stav, ktorý vznikol postupne od prenesenia kompetencií na uvedených úsekoch. V tomto smere zlyhal štát, samospráva ako aj odborné organizácie, združenia a spoločnosť.

Zamestnanci nemôžu niesť individuálnu zodpovednosť za stav ktorý objektívne nespôsobili a ktorý v princípe ani nedokážu ovplyvniť.

Za ich nasadenie napriek ťažkým podmienkam im preto patrí veľká vďaka a nie hana.

Príloha:

- Katalóg činností SÚ a ŠSÚ

Referát stavebného úradu

katalóg činností stavebného úradu a špeciálneho stavebného úradu (pozn.: špeciálny stavebný úrad nemá spracovaný samostatný katalóg činností a je uvedený len odkazom)

- vedie územné konanie (okrem územia vojenských obvodov) a vydáva územné rozhodnutia podľa § 32 až 42 stavebného zákona
- rozhoduje o predĺžení platnosti územného rozhodnutia podľa § 40 stavebného zákona
- povoľuje zmeny územného rozhodnutia podľa § 41 stavebného zákona
- v územnom konaní o umiestnení stavby určuje výšku primeranej náhrady za obmedzenie v obvyklom užívaní nehnuteľnosti, ak nedošlo k dohode medzi podnikom a vlastníkom nehnuteľnosti o výške primeranej náhrady podľa § 21 ods. 5 zákona č. 452/2021 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov
- povoľuje drobné stavby, stavebné úpravy, udržiavacie práce a vybrané telekomunikačné stavby na základe ohlásenia podľa § 55 ods. 2 a § 57 stavebného zákona
- vedie stavebné konanie a vydáva stavebné povolenie na stavby a ich zmeny podľa § 54 až § 70 stavebného zákona, s výnimkou stavieb spadajúcich do kompetencie špeciálnych stavebných úradov podľa § 120 stavebného zákona alebo vojenských a iných stavebných úradov podľa § 121 stavebného zákona
- povoľuje zmeny stavby ešte pred jej dokončením podľa § 68 stavebného zákona
- povoľuje terénne úpravy a práce podľa § 71 až 73 stavebného zákona
- vedie kolaudačné konanie a vydáva kolaudačné rozhodnutie na stavby, na ktoré vydal stavebné povolenie podľa § 76 až 82 stavebného zákona
- vydáva povolenie na predčasné užívanie stavby podľa § 83 stavebného zákona
- rozhoduje o dočasnom užívaní stavby na skúšobnú prevádzku podľa § 84 stavebného zákona
- rozhoduje o zmene v užívaní stavby podľa § 85 stavebného zákona
- nariaďuje údržbu stavby, terénnych úprav a zariadení; nariaďuje nevyhnutné úpravy na stavbe alebo na stavebnom pozemku podľa § 86 a § 87 stavebného zákona
- povoľuje alebo nariaďuje odstránenie stavieb a ich zmien, terénnych úprav, prác a zariadení podľa § 88 až 93 stavebného zákona
- rozhoduje o dodatočnom povolení stavieb a ich zmien, terénnych úprav, prác a zariadení podľa § 88a až § 93 stavebného zákona
- nariaďuje vykonanie neodkladných zabezpečovacích prác podľa § 94 stavebného zákona
- rozhoduje o vypratání stavby podľa § 96 stavebného zákona
- určujú postup pri obnove stavieb zničených živelnou pohromou, haváriou alebo inou mimoriadnou udalosťou podľa § 136 stavebného zákona
- rozhoduje o zastavení prác na stavbe alebo o zrušení stavebného povolenia podľa § 102 stavebného zákona
- nariaďuje obstaranie dokumentácie skutočného realizovania stavby alebo zjednodušenej dokumentácie (pasportu stavby) podľa § 104 stavebného zákona
- prerokúva priestupky fyzických osôb a správne delikty právnických osôb a fyzických osôb oprávnených na podnikanie a vydáva rozhodnutie o pokute podľa § 105 až 107 stavebného zákona
- vydáva záväzné stanovisko k povoleniu stavby špeciálnym stavebným úradom podľa § 120 stavebného zákona
- rozhoduje o rozsahu oprávnenia vstupovať na cudzie pozemky a stavby podľa § 134 stavebného zákona
- rozhoduje o opatreniach na susednom pozemku alebo stavbe podľa § 135 stavebného zákona
- vykonávanie štátneho stavebného dohľadu podľa § 98 až 100 a § 102 ods. 1 a 5 stavebného zákona

- orgán štátneho stavebného dohľadu nariaduje skúšky stavby, odobratie a preskúšanie vzoriek a prizvanie znalcov na posúdenie technicky náročných alebo neobvyklých stavieb podľa § 101 stavebného zákona
- orgán štátneho stavebného dohľadu vydáva výzvu na urobenie nápravy podľa § 102 ods. 1 a 5 stavebného zákona
- v spolupôsobnosti s miestne príslušnou obcou zabezpečuje informačné činnosti podľa § 130 stavebného zákona
- v spolupôsobnosti s miestne príslušnou obcou vedie evidenciu a ukladá rozhodnutia, vrátane všetkých písomností a iných opatrení vyplývajúcich z činnosti stavebného úradu podľa § 131 a 132 stavebného zákona
- vedie konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
- rozhoduje o opravných prostriedkoch podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov - autoremedúra, obnova konania, protest prokurátora
- zabezpečuje výkon rozhodnutí podľa § 71 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
- vykonáva spravodajskú činnosť podľa zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov a vyhlášky ŠÚ SR, ktorou sa vyhlasuje Program štátnych štatistických zisťovaní na príslušný rok
- poskytuje nevyhnutnú súčinnosť pri vybavovaní žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)
- spolupôsobí pri prešetrovaní petícií a sťažností
- podieľa sa na zvyšovaní kvality, odbornosti a tým aj zákonnosti výkonu originálnych a prenesených pôsobností na obce spolu s naplnením cieľa priblíženia sa občanovi
- vykonáva súvisiace technickoadministratívne činnosti (postupovanie spisov, žurnalizácia spisov, súčinnosť iným orgánom štátnej a verejnej správy, súdom a pod.)
- vykonáva činnosť špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie podľa zákona 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov a podľa § 120 stavebného zákona