**Dôvodová správa**

# Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov(ďalej len „návrh zákona“) predkladá na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“) skupina poslancov NR SR.

**Cieľom návrhu zákona je, aby si žiadatelia o stavebné povolenie [napr. spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov v bytovom dome (ďalej len „spoločenstvo“)] mohli zvoliť výhodné dodávky tepla a aby im nemohla byť znemožnená výstavba vlastnej kotolne v bytovom dome. Návrhom zákona sa zároveň odstraňuje rozpor platnej právnej úpravy s Ústavou Slovenskej republiky, konkrétne s právom na podnikanie zakotveným v jej čl. 35, čo je aktuálne aj predmetom posúdenia na Ústavnom súde SR na základe podnetu skupiny poslancov NR SR.**

Návrhom zákona sa aj s prihliadnutím na stanovisko európskeho komisára pre energetiku upravuje vydávanie záväzného stanoviska obce pri výstavbe novej sústavy tepelných zariadení tak, aby sa ustanovenia zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 657/2004 Z. z.“) týkajúce sa zdrojov tepla s celkovým inštalovaným výkonom nad 10 MW vzťahovali na zdroje tepla s nižším výkonom len primerane.

Zároveň sa v § 12 zákona spresňujú podmienky, za akých má dodávateľ tepla (ďalej len „dodávateľ“) pri výstavbe sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území v konaní podľa stavebného zákona postavenie dotknutého orgánu, ktorého stanovisko je záväzné. Keďže v praxi toto ustanovenie o dodávateľovi ako dotknutom orgáne vydávajúcom záväzné stanovisko viedlo neraz k zablokovaniu výstavby vlastných kotolní v bytových domoch, teda doslovne k teplárenskému nevoľníctvu, spresňuje sa, že stanovisko je záväzné len vtedy, resp. len v tej časti, ktorá sa týka ochranného pásma podľa § 36 ods. 7 a 8 zákona č. 657/2004 Z. z. alebo, ak sa týka zásahu do sústavy tepelných zariadení podľa § 22 ods. 3 zákona č. 657/2004 Z. z. za podmienky, že dodávateľ tepla je súčasne aj prevádzkovateľom dotknutej sústavy. Toto spresnenie zodpovedá stanovisku vlády SR, ktoré prezentovala Ústavnému súdu SR v práve prebiehajúcom konaní o súlade terajšieho znenia § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky.

V súčasnosti nastavené podmienky výstavby tepelných zariadení v zmysle § 12 zákona č. 657/2004 Z. z. odporujú trhovej ekonomike, pre ktorú je charakteristická konkurencia, a rovnako odporujú aj dobrým mravom. V slobodnej spoločnosti a právnom štáte je absurdné, aby akýkoľvek ekonomický subjekt mohol svojím stanoviskom vetovať vznik vlastnej konkurencie, či svojvoľne brániť v konaní nezaloženom na princípe podnikania. Pokiaľ je odberateľovi, resp. v konečnom dôsledku konečnému spotrebiteľovi obmedzená možnosť alternatívneho riešenia zásobovania teplom, ktorého cieľom je predovšetkým zníženie výdavkov na energie, reálnym dopadom je najmä prehlbovanie energetickej chudoby na Slovensku.

Predložený návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy, na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti. Návrh zákona má pozitívne sociálne vplyvy (hospodárenie obyvateľstva) a pozitívne vplyvy aj negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Ide o odstránenie nedostatku nejednoznačnej platnej právnej úpravy 12 ods. 9 zákona č. 657/2004 Z. z., keďže platné znenie tohto zákona neuvádza, či má obec pri vydávaní záväzného stanoviska podľa odseku 8 postupovať podľa odsekov 2 až 7 rovnako alebo primerane. Právna úprava platná do prijatia novely zákona č. 657/2004 Z. z. z roku 2014 (zákon č. 100/2014 Z. z.) ustanovovala, že obec ma pri vydávaní záväzného stanoviska postupovať primerane a keďže tento postup obce je v súčasnosti nejasný, v praxi dochádza k rozdielnym výkladom zákona a postupom obce pri vydávaní týchto stanovísk, často v neprospech bežných ľudí, ktorí sa chcú od systému centralizovaného zásobovania teplom odpojiť, ale nie je im to umožnené z dôvodu, že obec prihliada na § 12 ods. 2 až 7 zákona č. 657/2004 Z. z. rovnako a teda zohľadňuje aj to, či navrhovaná výstavba sústavy tepelných zariadení má negatívny ekonomický dopad na doterajšieho dodávateľa.

Pritom európsky komisár pre energetiku M. A. Cañete sa vo svojom stanovisku – odpovedi na otázku poslanca Európskeho parlamentu R. Sulíka vyjadril v tejto otázke veľmi jednoznačne, a to:

1. smernica o energetickej efektívnosti („*právne predpisy EÚ*“) sa nevzťahuje na pripájanie sa a odpájanie sa spotrebiteľov k systému centralizovaného zásobovania teplom, t.j. aplikáciou na slovenské pomery, obec (mestská časť) nemá dôvod uplatňovať nové ustanovenia § 12 ods. 2 písm. g) a § 12 ods. 3 písm. b) a c) zákona o tepelnej energetike na postup podľa § 12 ods. 8 a § 31 písm. c) zákona o tepelnej energetike a už tobôž nie „rovnako“,
2. „*podľa smernice o energetickej efektívnosti sa má účinné centralizované zásobovanie teplom a chladom podporovať vtedy, keď je nákladovo efektívnejšie ako individuálne vykurovanie a chladenie*“, t.j. toto stanovisko európskeho komisára vylučuje, aby obec (mestská časť) uplatňovala ustanovenia § 12 ods. 9 zákona o tepelnej energetike tak, že bude prihliadať na ustanovenia § 12 ods. 2 až 7 zákona o tepelnej energetike rovnako, ako to niektoré obce (mestské časti) robia v súčasnosti.

Navrhovaná legislatívno-technická úprava je na rozdiel od platnej právnej úpravy v súlade s legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov vydanými Národnou radou Slovenskej republiky. Podľa týchto pravidiel, ktoré sú v zmysle § 69 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky pre navrhovateľa zákona záväzné, totiž platí nasledovné: „*Ak sa majú novoupravované právne vzťahy v celom rozsahu podrobiť už jestvujúcej právnej úprave, používa sa slovo „rovnako“. Ak sa majú na tieto vzťahy uplatňovať len niektoré časti jestvujúcej právnej úpravy, používa sa slovo „primerane“.*“. Tieto pravidlá neboli predkladateľom novely zákona č. 657/2004 Z. z. v roku 2014 dodržané (zákon č. 100/2014 Z. z.), čo sa týmto návrhom zákona uvádza do súladu.

S cieľom odstrániť nejednotnú prax pri rozhodovaní jednotlivých obcí (mestských častí) v oblasti energetiky, ako aj nesprávne uplatňovanie zákona o tepelnej energetike zo strany niektorých z nich, ktoré nie je v súlade s právnymi predpismi Európskej únie a dokonca aj zámermi vlády Slovenskej republiky pri predkladaní novely zákona č. 657/2004 Z. z. do NR SR v roku 2014 (zákon č. 100/2014 Z. z.), je namieste, aby bola uzákonená taká právna úprava, ktorá rešpektuje posudzovanie kritéria ekonomickej výhodnosti pri výstavbe nových sústav tepelných zariadení zo strany obce tak, aby toto posudzovanie z pohľadu koncepcie rozvoja obce v oblasti tepelnej energetiky neodporovalo ekonomike založenej na liberálnych princípoch a dobrým mravom.

K bodu 2

Uplatňovanie doterajšieho znenia § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. v praxi spôsobila tzv. teplárenské nevoľníctvo, t.j. stav, keď je výstavba novej sústavy tepelných zariadení na vymedzenom území znemožnená výlučne na základe nesúhlasného záväzného stanoviska doterajšieho dodávateľa. Sústavou tepelných zariadení sa na účely zákona č. 657/2004 Z. z. rozumejú zariadenia na výrobu, rozvod alebo spotrebu tepla. Odberateľom a v konečnom dôsledku aj konečným spotrebiteľom tak nie je umožnené zvoliť si pre nich čo najvýhodnejšiu dodávku tepla.

Ustanovenie § 12 ods. 10 prvej vety platného zákona č. 657/2004 Z. z. možno považovať za nespravodlivé aj voči potenciálnym novým dodávateľom, vo vzťahu ku ktorým je táto právna úprava dokonca podľa všetkého protiústavná, ako naznačil Ústavný súd Slovenskej republiky v odôvodnení svojho nálezu PL ÚS 42/2015 z 12. októbra 2016 uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 293/2016 Z. z.

V práve prebiehajúcom konaní na Ústavnom súde SR o súlade § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z. s čl. 35 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uviedla vláda SR vo svojom stanovisku, že zámerom zákonodarcu bolo, aby doterajší dodávateľ tepla mohol vyjadriť svoje záväzné stanovisko, avšak výlučne vo veciach, ktoré sa týkajú otázok uvedených v § 22 ods. 3 a § 36 ods. 7 a 8 zákona č. 657/2004 Z. z. Ak sa dodávateľ vyjadruje vo svojom stanovisku ako dotknutý subjekt aj k iným otázkam, takéto stanovisko sa podľa vyjadrenia vlády SR prieči platnému zneniu zákona č. 657/2004 Z. z. a nemožno ho považovať za záväzné stanovisko.

Aby aj v budúcnosti nedochádzalo k nesprávnemu výkladu ustanovenia § 12 ods. 10 zákona č. 657/2004 Z. z., týmto návrhom zákona sa spresňuje, že stanovisko doterajšieho dodávateľa má záväzný charakter výlučne vtedy, ak sa týka ochranného pásma (§ 36 ods. 7 a 8 zákona č. 657/2004 Z. z.) alebo vtedy, ak sa týka zásahu do sústavy tepelných zariadení, ale v tomto prípade len za podmienky, že dodávateľ tepla je zároveň aj prevádzkovateľom dotknutej sústavy tepelných zariadení. Zákon č. 657/2004 Z. z. totiž v § 22 ods. 3 uvádza, že na zásah do sústavy tepelných zariadení sa vyžaduje (alternatívne) buď súhlas prevádzkovateľa sústavy tepelných zariadení alebo dodávateľa tepla. Keďže v praxi sa neraz ako dotknutý subjekt vyjadrovali k veci viacerí prevádzkovatelia a dodávatelia tepla s odlišnými stanoviskami (sústavou tepelných zariadení je tak výroba, ako aj rozvod a spotreba tepla a neraz je výroba a rozvod rozdelený medzi odlišné subjekty), je namieste, aby sa k zásahu do dotknutej sústavy tepelných zariadení vyjadroval len prevádzkovateľ tejto sústavy a dodávateľ tepla len vtedy, ak je súčasne aj prevádzkovateľom.

Schválením navrhovaného vypustenia by došlo k náprave stavu, ktorý sa nejaví byť v právnom štáte prípustný a má negatívny vplyv tak na odberateľov a následne aj na konečných spotrebiteľov, ako aj na potenciálnych nových dodávateľov.

V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že problémom v Slovenskej republike nie je samotný centralizovaný systém zásobovania teplom, ktorý má všetky predpoklady na efektívne plnenie poslania pre službu konečnému spotrebiteľovi (t.j. vysoká energetická efektívnosť a nízka cena za energiu vyrobenú na danom energetickom zariadení), ale jeho prevádzkovatelia, ktorí toto poslanie v prospech konečného spotrebiteľa nevedia naplniť v požadovaných technických medziach a prijateľných cenových reláciách. Platný zákon o tepelnej energetike, osobitne v znení po jeho novele v roku 2014, neukladá týmto subjektom žiadne zvýšené požiadavky na zlepšenie kvality vo výrobe a zásobovaní teplom z centralizovaného systému zásobovania teplom.

Výsledkom je, že zatiaľ čo v iných členských štátoch Európskej únie (napr. Fínsko alebo Švédsko) koneční spotrebitelia ani len neuvažujú o odpojení sa od centralizovaného systému zásobovania teplom kvôli jeho nákladovej efektívnosti a ďalším výhodám, v Slovenskej republike sú neraz tzv. domové kotolne nielen nákladovo efektívnejšie, ale vhodnejšie aj z hľadiska dopadu na životné prostredie, či z hľadiska technického stavu, čo možno považovať za anomáliu, ktorá spôsobuje, že veľké množstvo obyvateľov uvažuje o odpojení sa od systému centralizovaného zásobovania teplom.

K bodu 3

V prechodných ustanoveniach sa rieši vplyv návrhu zákona na právne vzťahy upravené doterajším zákonom. V § 38ad sa ustanovuje, že konanie o vydanie záväzného stanoviska obce podľa § 12, ktoré sa začalo pred 1. marcom 2020 a nebolo do 29. februára 2020 právoplatne ukončené, sa dokončí podľa zákona č. 657/2004 Z. z. účinného od 1. marca 2020.

**K Čl. II**

Vzhľadom na predpokladanú dĺžku legislatívneho procesu sa účinnosť predkladanej právnej úpravy navrhuje od 1. marca 2020.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovatelia zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4 a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |  | x |  |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? | x |  | x |
| 3. Sociálne vplyvy |  |  |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, | x |  |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Predpokladajú sa výrazné pozitívne sociálne vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, a to v súvislosti s ušetrením finančných prostriedkov, ktoré by obyvatelia inak vynaložili na cenovo nevýhodnejšie dodávky tepla (napr. pri 12-poschodovom bytovom dome sa pri optimálnych podmienkach dá dosiahnuť ročná úspora na jednu bytovú jednotku až 300 eur).*

*Čo sa týka vplyvov na podnikateľské prostredie, predpokladajú sa v závislosti od cieľovej skupiny podnikateľov súčasne pozitívne vplyvy aj negatívne vplyvy. Negatívny vplyv sa očakáva na súčasných dodávateľov, keďže po schválení návrhu zákona je pravdepodobná najmä zvýšená výstavba zdrojov tepla v budovách na úkor doterajších dodávateľov tepla vrátane prípadov, ak títo dodávajú teplo v rámci systému centralizovaného zásobovania teplom. Na druhej strane, návrh zákona pozitívne vplýva na budúcich podnikateľov, pretože umožňuje vstúpiť na trh aj novým podnikateľským subjektom, ktorých mohol doteraz blokovať súčasný dodávateľ, čo znamená pozitívny vplyv na rovnosť príležitostí na relevantnom trhu. Konkrétne vyčíslenie týchto vplyvov nie je v rámci doložky vybraných vplyvov uvedené z dôvodu, že v súčasnosti nie je známy počet bytových domov, ktoré si po schválení návrhu zákona budú mať záujem zriadiť vlastnú kotolňu, ani počet iných záujemcov o výstavbu sústavy tepelných zariadení. Návrhom zákona nie je dotknuté ustanovenie § 21 zákona č. 657/2004 Z. z. o povinnom odbere tepla, ktoré sa týka tepla vyrábaného z obnoviteľných zdrojov energie alebo vysoko účinnou kombinovanou výrobou elektriny a tepla.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu*