



CENTRUM PRE VEREJNÚ POLITIKU

Ako sfunkčniť výstavbu v SR

Aktualizačná poznámka

Autor: Juraj Kríž

18.11. 2021

Novela zákona o výstavbe a zákona o územnom plánovaní

V legislatívnom procese sa nachádza tzv. *Hollého novela stavebného zákona*, ktorá má za cieľ novelizovať pre chod štátu jednu z najdôležitejších právnych noriem. Málokto pochybuje o tom, že Zákon o územnom konaní a stavebnom poriadku č.50/1976, teda z obdobia Slovenskej socialistickej republiky, potrebuje úpravu. V minulých rokoch boli pokusy o čiastkové zmeny, upraviť niektoré ustanovenia týkajúce sa zastaraných územnoplánovacích pravidiel, no vždy sa stiahol z rokovania pre odpor stavovských organizácií a aktivistov, prípadne nedostatočné politické nasadenie predkladateľa.

Súčasná úroveň právnych noriem i každodenná prax sú chaotické, neprehľadné, netransparentné a prispievajú k prehĺbovaniu byrokracie na úrovni verejnej správy, bytovej kríze domácností a menšej produktivite v podnikateľskom sektore. Za zrkadlo dnešného stavu môžeme považovať rebríček Svetovej banky „*Doing Business – measuring business regulations*“, v ktorej jej analytici každoročne uverejňujú stav podnikateľského prostredia.

Tento konkrétny rebríček za rok 2019 zohľadňuje procedúry, časové trvanie a náklady na výstavbu budovy skladiska v tej-ktorej krajine. **Na Slovensku v priemere trvá výstavba skladu 300 dní, pričom zo štátov Európskej únie je na tom horšie už len Cyprus**, kde podobná výstavba prebieha priemerne 507 dní. Naopak, vo Fínsku celý proces od podania žiadosti až po kolaudáciu zaberie iba 65 dní, v Litve 74 a Nemecku 126 dní (priemer štátov OECD je 152,3). Stredoeurópske krajiny s podobnou legislatívou a historickými podmienkami sú takisto v procese budovania obyčajného skladovej zástavby efektívnejšie, keď v Českej republike trvá konanie 246, Maďarsku 192,5 a Poľsku 137 dní.¹

Bez ohľadu na úspech alebo neúspech Hollého novely, by tak malo primárne byť cieľom novely stavebného zákona:

¹ <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

- Vnesenie väčšej právnej istoty, zrozumiteľnosti i vypočítateľnosti pre občanov, komunity i samosprávy
- Väčšiu flexibilitu územného plánovania a zároveň silnejšiu kontrolu a sankcionovanie porušovania stavebných pravidiel
- Sprehľadnenie územného konania a zjednodušenie povoľovania výstavby v prípade, pokiaľ investor splní podmienky
- Vytvorenie legislatívneho a technického rámca pre intenzívnejšiu podporu nájomného bývania

Kľúčový krok je opätovný presun kompetencie zo samospráv naspäť na štát na úseku stavebného a územného konania. Doterajšia prax povoľovania stavieb štatutármi samosprávy je neefektívna, netransparentná, bráni rozvoju územia a zvyšuje pnutie v miestnej komunite. Starosta obce je permanentne v konflikte záujmov. Na jednej strane tlak obyvateľov (jeho voličov), ktorí ďalšiu, či už komerčnú alebo verejno-prospešnú výstavbu zväčša odmietajú, na druhej strane zákonné povinnosti starostu ako de jure štátom povereného „úradníka“ na úseku stavebného konania. Ak žiadateľ stavebného povolenia dostojí zákonom a územnoplánovacím požiadavkám, je pre štatutára obce veľmi ťažké nevydať súhlas s výstavbou.

Napríklad Švédsko, Anglicko, Wales (stavebné rozhodnutie vydávajú inštitúty v mene štátu konajúcich stavebných inšpektorov), Nemecko (vo väčšine spolkových krajín stavebný dozor vykonáva a rozhodnutie vydáva stavebný úrad „Bauamt“ v mene štátu, a obec skúma súlad s územným plánom), pričom samosprávy zvyknú mať oveľa flexibilnejšie územné plány, kde si vedia dopredu prísne zregulovať priestorové a funkčné usporiadanie územia. Jasný a prehľadný územný plán (prípadne zonálne štúdie), pravidelná „inventúra“ územného-plánu, ochrana zelených a vodných plôch, prípadne pamiatok tak umožní samosprávam byť aj naďalej aktívnym účastníkom celého procesu.

Prechod vydávania povolení, dozoru a kontroly opätovne na štát umožní jednoduchšiu realizáciu stratégie vládnej bytovej a stavebnej politiky a kompaktný rozvoj celej krajiny. Zároveň jednoduchšie a zrozumiteľnejšie pravidlá by vniesli právnu aj ekonomickú istotu do sektoru výstavby a infraštruktúry.

Za rozumné opatrenie tiež môžeme považovať zlúčenie územného i stavebného konania do jedného procesu, ako je tomu v prípade menších stavieb. Samotné rozdelenie procesu na dve konania s dvoma súhlasmi (územné rozhodnutie & stavebné povolenie) prispieva k zvýšeniu byrokracie, personálnej vyťažnosti stavebných úradov, niektorým duplicitným výkonom, napokon však vedie k takému istému výsledku (či už kladnému alebo zápornému).

Navyše, súčasná legislatíva dáva nadštandardnú možnosť participácie verejnosti v porovnaní s inými krajinami. Okrem oprávnených a zmysluplných požiadaviek aktívnych občanov v území, sa konanie stalo predmetom politikárčenia a najmä nepriameho vydierania zo strany špekulantov ktorí si z účasti v územnom konaní urobili „živnosť“. Verejnosť musí mať naďalej informácie a možnosť vyjadriť sa k plánom na rozvoj územia, no súčasnú úpravu je nevyhnutné revidovať, keďže na konci prehráva v podstate každý.

Ďalšie zmeny stavebného zákona by sa mali týkať uvoľnením pravidiel na úseku životného prostredia, tak ako to navrhla Slovenská komora architektov (SKA). Spravidla sa posudzovanie vplyvov na životné prostredie pri územnom rozvoji stalo problematickým pre všetky dotknuté strany. Zahltila MŽP podnetmi na ktoré nie je personálne vybavené, zároveň samosprávy, občanov aj stavebníkov nechávala v neistote. Prax ukázala, že ingerencia MŽP ako špeciálneho stavebného úradu

užitočné projekty spomalila a škodlivé projekty nezastavila. Táto právomoc by sa MŽP mala iba ponechať v prípade stavieb ekologickej infraštruktúry.²

SKA obdobne navrhuje zvážiť vyňatie Krajských pamiatkových úradov zo sústavy špeciálnych stavebných úradov, keďže nemajú primerané personálne ani odborné zázemie a naopak sústrediť ich činnosť na národné kultúrne pamiatky a pamiatkové rezervácie.³

Sankcie proti „čiernym stavbám“

Štát by mal však prejavíť svoju silu a odhodlanie riešiť a prísnejšie sankcionovať problémy ilegálnych stavieb, porušovania stavebného zákona a ďalších všeobecno-záväzných právnych predpisov, ktoré s procesom výstavby a územného rozvoja súvisia. Súčasné správne orgány (stavebné úrady miest a obcí, okresné úrady, prípadne Ministerstvo dopravy a výstavby) sú relatívne bezmocné v prípade, že dochádza k porušeniu ustanovení stavebného povolenia, prípadne dôjde k ilegálnemu umiestneniu stavby bez riadneho povoľovacieho procesu. V zahraničí existuje množstvo opatrení, ktorými verejné orgány môžu účinne brániť, investorovi alebo zhotoviteľovi stavby pokračovať v stavebných prácach, či už zapečatením staveniska, zabavením techniky a stavebného materiálu, prípadne dať podnet živnostenskému úradu na odňatie živnostenského oprávnenia. Výška pokuty za správne delikty je dodnes na veľmi nízkej úrovni, takisto by malo dôjsť k znásobeniu sadzby smerom nahor. Takisto je namieste úvaha, či nezrušiť alebo striktnejšie upraviť inštitút dodatočnej legalizácie stavby pred dokončením. Ten má svoje opodstatnenie v prípade drobných stavieb jednotlivcov, pokiaľ si jednotliviec vybuduje sklad, priestor na rekreáciu alebo občiansku vybavenosť. Táto legalizácia sa však spravidla zneužívala pri veľkých investičných projektoch, ktoré čelili odporu samospráv a verejnosti (asi najznámejší prípad bol hotel s heliportom pri Zimnom štadióne v Bratislave). Jasná úprava, respektíve oklieštenie inštitútu zároveň obnoví vieru ľudí v rovnosť pred zákonom a dôveru v štát a verejnú moc ako ochrancu práv občanov.

Nájomné bývanie

Naostatok, uvoľnenie pravidiel stavebného konania je príležitosťou pre štát a samosprávy, aby riešili stále zhoršujúce sa podmienky pre dostupné bývanie. Jeho nedostupnosť predstavuje vážny problém pre mladé rodiny a stredné vrstvy. Zdĺhavé stavebné konanie a nejasné pravidlá predražujú ceny existujúcich nehnuteľností. Podľa indexu nehnuteľností spoločnosti Deloitte za rok 2020, si **priemerný Slovák musí na byt o rozlohe 70 m² zaplatiť 9,9 celoročných plátov** (horšie je na tom napr. Česko 11,4 plátov, naopak Nemeck musí investovať len 5,4 ročného platu a aj Poľsko len 7,7 ročného platu)⁴.

V prípade realizácie nájomných bytových celkov tak musí iniciatíva ísť zhora, teda zo strany silného štátu. Horeuvedené návrhy na revíziu kompetencií na úseku stavebného a územného konania a výstavby by mohli byť čiastočným príspevkom do väčšieho budovania nájomného bývania. Štát by prostredníctvom svojich stavebných úradov mal väčší dosah nad realizáciou priorít v rámci stratégie bytovej politiky. Problémy s vlastným bývaním prirodzene nie sú len na Slovensku, nedostatkom

² <https://www.komarch.sk/novelizacia-stavebnej-legislativy-medzirezortne-pripomienkove-konanie/>

³ Ibid

⁴ <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sk/Documents/financial-services/property-index-2020.pdf>

dostupných nehnuteľností trpí celá Európa, ako je napokon zjavné z rebríčka spoločnosti Deloitte.

Poučný je prípad Nemecka, kde nedostatok bytov riešili významnými daňovými úľavami a odpismi (tretinu nákladov v priebehu troch rokov) pre investorov, ktorí sa rozhodli budovať nájomné bývanie v tých oblastiach, kde dopyt po bývaní najviac prevyšoval ponuku. Zároveň sa týmto krokom prispelo k boomu celého sektoru stavebníctva a zvýšeniu zamestnanosti.

V Dánsku zas existuje 760 domových samospráv so štatútom neziskových organizácií, ktoré spravujú viac ako pol milióna štátom vybudovaných nájomných bytových domov. Celé nájomné sa vynakladá výlučne na údržbu a opravu domov, plus tretina ide do štátneho národného fondu rozvoja bývania, kým sa nevyplatí dlh za vybudovanie stavby.

Špecifikom dánskeho systému je aj sociálny rozmer komerčného bývania. Každý investor, ktorý buduje komerčné bývanie je zo zákona povinný automaticky odovzdať samosprávam 10% bytov do vlastníctva samosprávam, pre ktoré tieto slúžia ako nástroj sociálnej bytovej politiky. O podobné riešenie sa síce usiluje viacero samospráv aj na Slovensku, ide však o nesystémové a neštandardné riešenie, ktoré nemá oporu v legislatíve.

Ďalšou možnosťou je aj otvorenie trhu nehnuteľností pre kapitálové fondy (napríklad dôchodkových správcovských spoločností), ktoré by mohli do nájomného bývania investovať. Štát ich vie zvýhodniť napríklad pomocou daňových odpisov, úľav, zavedenia výnimky z DPH na nákup pozemkov a stavebného materiálu.

Príklad úspešného financovania nájomného bývania privátnym kapitálovým fondom je holandská spoločnosť Bouwinvest, ktorá od roku 2010 spravuje rezidenčný fond (v ktorom je kombinácia penzijných fondov, konzervatívnych podielových fondov bánk a Holandskej banky), z ktorého sa vybuďovalo 22 tisíc rezidenčných jednotiek, čím došlo k rozvoju nájomného bývania (ceny nájomného sa v priemere pohybujú od 700 do 1000 EUR, čo je v prípade hlavného mesta Amsterdamu pomerne primeraná cena). návratnosť fondu od jeho vzniku bola v roku 2019 na úrovni 18,1%⁵, čo je dôkazom, že aj pre súkromných investorov môže byť tento segment zaujímavý.

Naostatok by sme na tomto mieste chceli rozporovať aktuálny plán vládnej politiky v oblasti nájomného bývania. Konceptcia nastavenia legislatívnych a finančných mantinelov výstavby dostupných bytových jednotiek „zhora“, je, ako sme uviedli nevyhnutný. Malo by sa tak diať prostredníctvom „outsourcingu“, teda trhovej súťaže na zhotoviteľa projektov nájomného bývania.

Aktuálny plán vlády počíta, že sa tak bude diať prostredníctvom „štátneho developera“, alebo špecifickej vládnej agentúry. Ide však o nadbytočný medzičlánok, ktorý spomalí proces, vnesie doňho byrokraciu a netransparentnosť. Navyše, zo svojej praktickej aj filozofickej podstaty štát nemá architektonické, územnoplánovacie a konštrukčno-stavebné podmienky a zázemie na priamu realizáciu verejnoprospešných projektov nájomného bývania.

⁵ <https://www.perenews.com/private-real-estates-debatable-part-in-the-global-affordable-housing-crisis/>