

Materiál na rokovanie
Komisie finančnej stratégie a pre správu
a podnikanie s majetkom mesta
hlavného mesta SR Bratislavy
dňa **09. 06. 2021**

**Metodika zmien územného plánu v záujme budovania predpokladov na rozvoj
nájomného bývania a zvyšovanie dostupnosti bývania**

Predkladateľ:

Ing. Lenka Antalová Plavuchová
Námestníčka primátora

Materiál obsahuje:

1. Návrh uznesenia
2. Dôvodovú správu
3. Materiál

Zodpovedný:

Ing. Lenka Antalová Plavuchová
Námestníčka primátora

Spracovateľ:

Mgr. Ján Mazúr, PhD.
riaditeľ Metropolitného inštitútu Bratislava

Mgr. Michal Machánek
riaditeľ sekcie nájomného bývania

Návrh uznesenia

Komisia finančnej stratégie a pre správu
a podnikanie s majetkom
mesta hlavného mesta SR Bratislavy

odporúča

Mestskému zastupiteľstvu Hl. mesta SR Bratislavy

vziať na vedomie metodiku pre model spolupráce mesta so súkromným sektorom a odporúča ho prerokovať na Mestskom zastupiteľstve hlavného mesta SR Bratislava s podmienkou prerokovania materiálu na samostatnom stretnutí spojených komisií Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy: komisie sociálnych vecí, zdravotníctva a rozvoja bývania, komisie územného a strategického plánovania, životného prostredia a výstavby a komisie finančnej stratégie a pre správu a podnikanie s majetkom mesta.

Dôvodová správa

Bytová politika:

Koncepcia štátnej bytovej politiky radí medzi významné poslania samosprávnych orgánov v oblasti bývania aj vytváranie partnerstiev verejného a súkromného sektora a motivovanie súkromného sektora k uskutočňovaniu želaných rozvojových zámerov. Celkovú zhoršujúcu sa dostupnosť bývania v Bratislave nie je možné zásadne zlepšiť, ani dlhodobo udržať bez rozvinutia aktívnej spolupráce mesta so súkromným sektorom, najmä v oblasti výstavby nových bytov.

Nízky celkový počet bytov v pomere k počtu obyvateľov mesta je jednou z kľúčových príčin znižujúcej sa dostupnosti bývania v Bratislave. V priebehu posledných trinástich rokov bol priemerný ročný prírastok na úrovni 2 600 bytov, pričom prakticky celý prírastok bol vytváraný súkromným sektorom. Pre funkčnú a korektnú spoluprácu samosprávy a developerov je potrebné vytvoriť transparentné pravidlá a pevný právny rámec, ktoré umožnia prijímať vyvážené rozhodnutia v prospech verejných aj súkromných záujmov. Nedostatok vhodných rozvojových plôch určených v územnom pláne mesta pre obytnú funkciu bráni zvyšovaniu bytovej výstavby. Množstvo funkčne iných rozvojových plôch umožňujúcich iba čiastočné, prípadne nulové využitie pre bytovú výstavbu, je vo vlastníctve práve súkromného sektora a developerských spoločností. Tie, reagujúc na dlhodobo vysoký dopyt po dostupnom bývaní, majú záujem na zvýšení podielu funkcie bývania na ich pozemkoch.

Vzhľadom k obmedzeným zdrojom Hlavného mesta a teda aj obmedzenú finančnú kapacitou nakupovať hotové byty alebo stavať na vlastných pozemkoch nové byty – musí Hlavné mesto racionálne a vo verejnom záujme využívať aj iné nástroje a prostriedky, ktorými disponuje. Územný plán mesta je základným nástrojom na vytváranie predpokladov súladu rôznych činností v území a na riadenie jeho rozvoja. Je preto logické a hospodársky náležité, aby s ním samospráva naďalej pracovala v prospech verejného blaha. Verejným záujmom sa môže stať aj investícia súkromného charakteru, miestne a časovo významná pre naštartovanie dôležitých procesov. Nový model spolupráce mesta so súkromným sektorom je v záujme mesta vzhľadom k obojstranne výhodnej možnosti navýšenia počtu nájomných bytov pre mesto ako aj navýšenia počtu komerčných bytov na trhu.

Je ideálne, ak územnoplánovacím procesom predchádzajú rozhovory o stratégii mesta, nakoľko aj celý reťazec dokumentov (od iniciačných podkladov, cez stratégiu až po finálnu politiku) má rovnakú skladbu založenú na hierarchii priorít mesta. Zmeny funkčného využitia v územnom pláne mesta, predstavujúce zvýšenie podielu bývania na vhodných rozvojových plochách aj v súkromnom vlastníctve, by okrem zvýšenia celkového prírastku bytov mohli prispieť aj k zvýšeniu počtu mestských nájomných bytov.

V súčasnosti je v Bratislave problém aj s veľmi nízkym počtom komerčných nájomných bytov. Tie síce nie sú z pohľadu plnenia sociálnych úloh samosprávy v oblasti bývania zásadné, ale veľkosť tohto trhu má vplyv na priemernú výšku komerčných nájomov, ktoré sú súčasťou obrazu celkovej dostupnosti bývania v Bratislave. Mesto by preto malo hľadať aj spôsoby ako motivovať súkromný sektor k zvýšeniu podielu komerčných nájomných bytov na celkovej výstavbe. Jednou z možností môžu byť partnerstvá s finančnými inštitúciami, ktoré hľadajú stabilný a dlhodobý výnos, aký prinášajú práve nájomné byty. Dôležitými partnermi v

súkromnom sektore sú práve finančné inštitúcie, banky, sporiteľne, poisťovne, či dôchodkové správcovské spoločnosti, ktoré by mohli mať vlastný záujem a vlastnú motiváciu na dlhodobom investovaní do dostupného, sociálneho nájomného bývania, alebo do projektov s pozitívnym sociálnym dopadom. Priestor na spoluprácu s nimi sa otvára nielen pri hľadaní optimálnych modelov financovania mestskej bytovej výstavby, alebo obnovy mestského bytového fondu, ale aj pri vzniku spoločných projektov s inováčnym potenciálom v tejto oblasti.

Komerčné bytové domy a bytové súbory realizované súkromným sektorom sú súčasťou spoločného mestského prostredia a verejného priestoru. Na oboch stranách by mal preto existovať záujem o zvyšovanie kvality riešení súkromných projektov, najmä o ich citlivé začlenenie do okolitej mestskej štruktúry, maximalizáciu príspevku týchto projektov ku kvalitným verejným priestorom mesta či zvýšenie sociálnej diverzity v jednotlivých projektoch. Častým problémom nových developerských projektov je nízka miera komunikácie počas koncepcnej fázy projektov s dotknutými obyvateľmi z okolia plánovaného projektu, čo môže viesť k spomaleniu povoľovacích procesov, no tiež k znižovaniu už dnes nízkej dôvery voči developerom zo strany verejnosti. Zároveň je dôležité pri navrhovaní projektov zobrať obyvateľov dotknutej lokality ako partnerov, ktorí poznajú potreby daného územia a môžu mať aj relevantné pripomienky a názory.

Mesto spolu s Metropolitným inštitútom Bratislavy musia hľadať nové modely pre aktívnejšiu participáciu na koncepcnej a návrhovej fáze tých súkromných projektov, ktoré svojou veľkosťou, či polohou budú mať nezanedbateľný vplyv na štvrť a mestskú časť, v ktorej vznikajú. Z hľadiska zvýšenia celkovej vizuálnej a pobytovej kvality verejného priestoru by bolo vhodné posúdiť možnosti pre využitie inštitútu architektonických súťaží pri bytových projektoch súkromného sektora, najmä projektov väčšieho rozsahu, a aplikáciu mestského manuálu verejných priestorov a ďalších rozvojových a strategických dokumentov mesta na akékoľvek projekty súkromného sektora. Pre zlepšenie vzťahu developerov s obyvateľmi mesta, najmä dotknutými individuálnymi projektami, by mesto malo iniciovať zvyšovanie štandardov v oblasti participatívneho plánovania nielen verejných ale aj súkromných projektov, napríklad formou poskytnutia manuálu participácie.

Vo viacerých krajinách EÚ je hlavným nositeľom výstavby a prevádzky dostupného nájomného bývania neziskový súkromný sektor. Podľa situácie a tradície jednotlivých krajín sú to okrem iných bytové družstvá, bytové spoločnosti, či bytové asociácie. Vytvorenie podmienok a motivačných nástrojov pre vznik takýchto subjektov zaoberajúcich sa výstavbou nájomných bytov je veľkou príležitosťou pre zvýšenie počtu nájomných bytov. Aj keď toto nie je priamo úloha samosprávy, v dobe rastu významu zdieľanej ekonomiky a komunitných iniciatív môže mesto vyvíjať aspoň motivačné a podporné aktivity smerom k inováčnym a kolektívnym formám nájomného bývania.

Územné plánovanie spadá do pôvodnej kompetencie mesta v rozsahu definovanom Stavebným zákonom (zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku). Hoci mesto z pozície orgánu územného plánovania priebežne preveruje na základe odborných kritérií aktuálnosť územného plánu mesta či potrebu obstarania nového územného plánu, zmeny či doplnky platného územného plánu nie sú vo svojej podstate nárokovateľné zo strany developerov či iných vlastníkov pozemkov. V skutočnosti predstavuje prijatie nového územného plánu či jeho zmena normotvornú činnosť, realizovanú v podobe politického rozhodnutia mestského zastupiteľstva, ktoré má garantovať, že sa územné plánovanie či zmeny územného plánu dejú vo verejnom záujme, resp. že sa nimi vhodne vyvažujú súkromné záujmy a záujmy mesta a jeho obyvateľov. Vzhľadom na to má mesto presadzovať rôzne mestské záujmy a priority pri zmenách územného plánu, napríklad v podobe zapracovania špecifických regulatívov výstavby v územnoplánovacej dokumentácii, prípadne v súlade s

inými politikami mesta uzatvoriť dohody s investormi. Môže ísť napríklad o zvyšovanie percenta občianskej vybavenosti, požadovanie špecifických prvkov občianskej vybavenosti, uskutočnenie investičných aktivít vo verejnom záujme, či zvyšovanie množstva cenovo dostupných bytov pre obyvateľov.

Základným cieľom mesta pri územnoplánovacej činnosti musí byť presadzovanie verejného záujmu pri regulovaní priestorového usporiadania a funkčného využívania územia mesta. Pri tom má mesto dbať o ochranu životného prostredia, ekologickú stabilitu, zachovanie kultúrno-historických hodnôt územia a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja mesta. Udržateľný rozvoj v sebe zahŕňa tri základné prvky: ekonomický rozvoj, sociálnu inklúziu a ochranu životného prostredia. Hoci sa mesto hlási k hodnotám udržateľného rozvoja, v mnohých oblastiach udržateľného rozvoja je potrebné spraviť výrazne viac. Mesto by malo zvlášť urgentne reagovať na zhoršujúcu sa situáciu v oblasti dostupnosti bývania – udržateľný rozvoj predpokladá, že obyvatelia majú zabezpečené kvalitné a cenovo dostupné bývanie s primeranou mierou stability. Zlepšovanie podmienok pre výstavbu bytov a vytváranie predpokladov pre ich nadobúdanie mestom sa preto musia stať prioritou. Pritom je dôležité, aby tým nedochádzalo k neprimeraným zásahom do ostatných hodnôt chránených verejným záujmom.

Je preto v akútnom verejnom záujme, aby hlavné mesto:

(1) Pripravilo vhodné pozemky vo svojom vlastníctve, prípadne aj pozemky vo vlastníctve štátu, na bytovú výstavbu z hľadiska územného plánovania (zmenilo územný plán vtedy, ak prehodnotí nevyužívané rozvojové plochy ako potenciálne vhodné pre zvýšenie podielu obytnej funkcie);

(2) Pripravilo aj vhodné pozemky v súkromnom vlastníctve na bytovú výstavbu z hľadiska územného plánovania (zmenilo územný plán vtedy, ak prehodnotí nevyužívané rozvojové plochy ako potenciálne vhodné pre zvýšenie podielu obytnej funkcie), pričom v tomto prípade by mesto malo nadobudnúť časť nadhodnoty, ktorú tak vytvorí súkromnému developerovi, v podobe bytového fondu.

Príprava vlastných pozemkov mesta či pozemkov štátu je základným predpokladom pre vlastné developerské projekty mesta, no tiež pre spoločné projekty mesta a súkromného sektora. Spolupráca so súkromným sektorom v sebe skrýva veľký potenciál pre zvýšenie dostupnosti bývania. Hoci tento typ spolupráce na Slovensku zatiaľ nie je príliš rozšírený, v zahraničí je bežnou praxou. Mesto vďaka takejto spolupráci môže aktívne pôsobiť v prospech znižovania cien nájomov v meste, rozvoja sektora nájomného bývania ako takého, no najmä priamo rozvoja svojho vlastného bytového fondu. V rámci priority spolupráce so súkromným sektorom boli identifikované tieto ciele:

Cieľ č. 1: Vypracovanie metodiky pre model spolupráce mesta so súkromným sektorom v záujme budovania územnoplánovacích predpokladov pre rozvoj nájomného bývania a zvyšovanie dostupnosti bývania

V rámci tohto cieľa sa navrhuje vypracovať metodiku prípravy, posudzovania a predkladania návrhov zmeny územného plánu vo verejnom záujme, ktorým je budovanie bytov a ich čiastočné a zároveň primerané nadobúdanie do vlastníctva mesta (napr. podľa okolností za obstarávacie náklady vrátane analýzy finančného dopadu na verejný mestský rozpočet). Pri zmene územného plánu, ktorou sa zvyšuje potenciál súkromných pozemkov pre výstavbu

bytov, vzniká za súčasných trhových podmienok potenciál pre väčší výnos pre súkromného vlastníka. Cieľom mesta je, aby z toho profitovalo aj mesto a verejnosť, a to tak, že prípravu zmien územného plánu podmieni budúcim prevodom časti vzniknutej nadhodnoty v podobe primeraného podielu bytov prevedených do vlastníctva mesta, ak dôjde k prijatiu tejto zmeny územného plánu mestským zastupiteľstvom. Mesto tak môže nadobúdať do svojho bytového fondu viac bytov, ako mu umožňujú limitované kapacity pri vlastnej výstavbe. Spolupráca súkromného vlastníka – developera – a mesta preto bude zahŕňať:

- *uzatvorenie zmluvy s cieľom zabezpečiť vynútiteľnosť dohody voči developerovi;*
- *overenie ponuky pozemku/lokality developera na základe vstupných urbanistických kritérií výberu;*
- *prípravu, obstaranie a spracovanie územnoplánovacích podkladov, ktorých účelom je preverenie vhodnosti potenciálneho zvýšenia podielu funkcie bývania vo vybranej lokalite;*
- *prípravu, obstaranie a spracovanie územnoplánovacej dokumentácie v podobe návrhu zmien a doplnkov územného plánu mesta a ich predloženie na základe výsledku prerokovania na schválenie mestskému zastupiteľstvu;*
- *na konci spolupráce developer prevedie mestu vopred určený podiel bytov v rozsahu dohodnutej nadhodnoty;*
- *dohodnutie miery nadhodnoty, vzniknutej zmenou funkčného využitia v prospech zvýšenia podielu bývania, bude vychádzať z metodiky výpočtu nadhodnoty.*

Mesto sa nemôže zaviazat' ku schváleniu zmeny územného plánu, nakoľko mestské zastupiteľstvo je suverénne pri hlasovaní o takej zmene. Zároveň však bolo ambíciou Koncepcieestskej bytovej politiky vytvorit' predpoklady a podklady nato, aby bol návrh takéhoto modelu spolupráce mesta a súkromného sektoru zrozumiteľný, predvídateľný a v súlade s verejným záujmom. Súlad s verejným záujmom je zabezpečený v dvoch úrovniach. Za prvé, samotnou zmenou územného plánu sa zvýši množstvo potenciálnych bytov v meste, čím sa má zabezpečiť rast ponuky bytov. Za druhé, mesto nadobudne do svojho bytového fondu byty v závislosti od množstva bytov, ktoré bude developerom umožnené postaviť po zmene územného plánu.

Zrozumiteľnosť a predvídateľnosť takéhoto modelu spolupráce mesta so súkromným sektorom má dosiahnuť práve predložená metodika.

Nevyhnutné základné predpoklady by mali tvoriť súbor viacerých požiadaviek a kritérií, podľa ktorých bude možné objektívne a transparentne vyhodnotiť ponuky na spoluprácu. Mesto by malo vedieť určiť, o aký druh pozemkov a území má záujem pri spolupráci so súkromným sektorom. Navrhovaná rámcová ponuka mesta na spoluprácu so súkromným sektorom by mala vychádzať z nasledovných princípov:

- *Pôjde o pozemky/lokality s funkčným využitím plôch v rámci území občianskej vybavenosti, služieb a zmiešaných území, určených na zástavbu podľa aktuálneho územného plánu. Vhodnosť bude podrobnejšie odborne posudzovaná na základe územnoplánovacích podkladov obstaraných primárne mestom, pričom základným*

princípom bude zachovanie vysokej miery polyfunkčnosti z hľadiska potrieb najmä základnej občianskej vybavenosti aj po zmene územného plánu.

- *Pôjde o pozemky/lokality primárne určené ako rozvojové územia v zmysle aktuálneho územného plánu.*
- *Vzhlľadom k mierke spracovania územného plánu pôjde o ucelené pozemky/lokality v zásade väčšie ako 0,5 ha.*
- *Súkromný vlastník – developer – sa zaviazá znášať náklady na spracovanie a obstaranie územnoplánovacích podkladov, ak ich bude spracovávať a obstarávať mesto.*
- *Súkromný vlastník – developer – sa zaviazá previesť časť nadhodnoty, ktorú získa zmenou územného plánu hlavnému mestu, a to vo forme vopred určeného počtu bytov spĺňajúcich predpísané štandardy a požiadavky na financovateľnosť zo strany Štátneho fondu pre rozvoj bývania.*
- *Výpočet nadhodnoty získanej zmenou funkčného využitia v prospech zvýšenia podielu bývania bude určený rámcovou metodikou transparentne, nediskriminačne a objektívne vo vzťahu k jednotlivým súkromným vlastníkom – developerom.*
- *Žiadnemu developerovi sa nedávajú záruky, že bude zmena územného plánu schválená.*
- *Zmluva medzi hlavným mestom a developerom bude obsahovať primerané zabezpečovacie mechanizmy vo vzťahu k záväzkom developera.*

Mesto predmetnú rámcovú metodiku ako aj celý model návrhu spolupráce so súkromným sektorom, po schválení zverejní na svojej webstránke a bude ju komunikovať náležitým spôsobom voči inštitucionálnym partnerom (najmä záujmovým združeniam developerov či inštitucionálnych investorov a pod.). Mesto má záujem v duchu zásady nediskriminácie posudzovať širšie spektrum pozemkov akýchkoľvek žiadateľov, preto bude opakovať výzvu na tento typ spolupráce so súkromným sektorom s prihliadnutím na kapacitné možnosti úradu ako aj aktuálne potreby naplnenia cieľov mestskej bytovej politiky.

Cieľ č. 2: Pilotná spolupráca na základe návrhu metodiky modelu spolupráce mesta so súkromným sektorom

Spolupráca Hlavného mesta a súkromných vlastníkov - developerov pri zmenách územného plánu v kontexte bývania popísaná v predchádzajúcom ciele predpokladá vytvorenie pilotnej spolupráce s developermi za účelom otestovania modelu, identifikácie problémov a návrhov ich riešení. Takáto pilotná spolupráca umožní mestu lepšie pripraviť celý model spolupráce ako aj overiť navrhnutú predmetnú metodiku. Pilotná spolupráca predpokladá zapojenie developerov ochotných participovať na tvorbe metodiky a spolupracovať na zmene územného plánu, za predpokladu, že ich pozemky rámcovo spĺňajú princípy uvedené v texte predchádzajúceho cieľa. Obsahom pilotnej spolupráce bude najmä zadanie a spracovanie urbanistickej štúdie mestom vo vzťahu k predmetným súkromným pozemkom, jej prerokovanie a následné použitie ako podkladu pre prípravu a uzavretie zmlúv medzi mestom a developermi, na základe transparentne určenej metodiky výpočtu nadhodnoty ako aj určenia primeraného podielu zo vzniknutej nadhodnoty prislúchajúcej mestu. Následne bude predmetom ďalšej pilotnej spolupráce spracovanie a príprava územnoplánovacej dokumentácie v podobe návrhu zmien a doplnkov územného plánu a ich predloženie mestskému zastupiteľstvu. Nevyhnutnou

súčasťou pilotného projektu bude spracovávanie zistených poznatkov do návrhu metodiky s cieľom pozitívne ovplyvniť realizáciu cieľa č. 1 tejto priority.

Navrhované riešenie

Navrhujeme **vziať na vedomie** materiál „METODIKA PRE MODEL SPOLUPRÁCE MESTA SO SÚKROMNÝM SEKTOROM“, nakoľko je to nová možnosť ako transparentne a ekonomicky výhodne, doplniť bytový fond nájomných bytov o nezanedbateľné počty bytov.