

Návrh

Bytová politika Slovenskej republiky do 2030

Obsah

Úvod	2
1. Rámcové východiská bytovej politiky	3
1.1. Globálna úroveň	3
1.2. Európska úroveň	4
1.3. Národná úroveň	6
2. Úloha aktérov v oblasti bývania	7
3. Analýza bytového fondu SR a aktuálnej situácie na trhu	8
3.1. Bytový fond a vybavenosť bytmi	9
3.2. Neobývaný bytový fond	12
3.3. Bytová výstavba	13
3.4. Vývoj cien bývania	15
3.5. Vývoj na hypotekárnom trhu	18
3.6. Výdavky domácností na bývanie	20
3.7. Potreba novej bytovej výstavby	21
4. Podpora rozvoja bývania	24
5. Zhodnotenie plnenia cieľov Konceptie štátnej bytovej politiky do roku 2020	29
6. Bytová politika Slovenskej republiky do roku 2030	31
6.1. Zvýšenie ponuky bývania prostredníctvom vytvorenia stabilného prostredia	32
6.2. Zvýšenie dostupnosti všetkých foriem nájomného bývania	33
6.3. Zvyšovanie kvality bývania	39
7. Akčný plán do roku 2025	42
8. Prílohy	45

Úvod

Dostupnosť bývania je v súčasnosti jednou z najzložitejších politických a spoločenských výziev, ktorým čelí nielen Slovenská republika (ďalej len „SR“), ale aj veľká časť sveta. Bývanie je jednou zo základných potrieb človeka. Nedostatočná ponuka bývania má závažné dôsledky nielen na samotný prístup obyvateľov k bývaniu, ale aj ich zdravie a pohodu, rozvoj miest, ako aj hospodársky rast krajiny.

Bytová politika Slovenskej republiky do 2030 (ďalej len „bytová politika 2030“) je strednodobým rámcovým dokumentom štátu, ktorý definuje víziu a ciele štátu v oblasti bývania zohľadňujúc súčasný a pravdepodobný budúci vývoj, identifikuje základné systémové problémy a navrhuje rámcové opatrenia na zlepšenie súčasnej situácie.

Tvorba bytovej politiky 2030 nadväzuje na spracovanie predchádzajúcich koncepčných dokumentov v oblasti štátnej bytovej politiky a energetickej hospodárnosti budov. Pri jej príprave boli zároveň zohľadnené vnútroštátne koncepčné a strategické dokumenty zahrňujúce sociálnu a hospodársku oblasť, oblasť regionálneho a územného rozvoja, životného prostredia a ďalších príbuzných oblastí. Taktiež vo svojej návrhovej časti reflektuje na ciele definované Víziou a stratégiou rozvoja Slovenska do roku 2030. Materiál vychádza aj zo základných medzinárodných dokumentov v oblasti bývania a z nich plynúcich záväzkov, ako aj pravidiel a princípov vyplývajúcich z členstva v Európskej únii (ďalej len „EÚ“).

Bytová politika 2030 je výsledkom diskusie v rámci pracovnej skupiny pre prípravu koncepčného dokumentu v oblasti bývania, do ktorej skúsenosťami a poznatkami prispeli zástupcovia akademickej obce a verejnej správy, reprezentanti občianskej spoločnosti, ako aj podnikateľského sektora. Predkladaný materiál je vypracovaný v súlade s princípmi udržateľného rozvoja a vytvára tak rámec pre dosiahnutie pokroku v oblasti bývania.

Ministerstvo dopravy a výstavby SR (ďalej len „MDV SR“) je v súlade s § 8 ods. 1 písm. l) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a uskutočňovanie bytovej politiky. Vzhľadom na prierezový charakter témy bývania boli identifikované tie zmeny, ktoré je potrebné vykonať v nadrezortnej spolupráci pri rešpektovaní kompetenčnej pôsobnosti jednotlivých ministerstiev. Pre efektívnu realizáciu je dôležitá účinná podpora zo strany ostatných rezortov prostredníctvom ich odvetvových a prierezových politik. MDV SR v úzkej spolupráci s ostatnými vecne príslušnými rezortmi bude zodpovedné za vyhodnocovanie a pravidelnú aktualizáciu dokumentu.

V súlade s princípmi trhovej ekonomiky primárnu zodpovednosť za riešenie svojej bytovej situácie, v závislosti od svojich možností, nesie občan. Základným poslaním štátu je vytvárať stabilné prostredie posilňujúce zodpovednosť občanov a umožňujúce im bývať podľa ich príjmovej situácie. V každej spoločnosti však existujú skupiny obyvateľov, ktoré vzhľadom na charakter bytu ako tovaru nie sú schopné si samé obstaráť primerané bývanie. V súlade s princípom solidarity je potrebné týmto skupinám obyvateľov pomôcť aj prostredníctvom intervencií štátu na trhu s bývaním.

Dlhodobým zámerom štátnej bytovej politiky je postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania tak, aby bolo pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť primerané bývanie.

Základnou víziou štátu do roku 2030 je dosiahnuť postupné zvýšenie dostupnosti a kvality bývania v SR zameraním sa na zvýšenie cenovej a fyzickej dostupnosti bývania s dôrazom na rozvoj všetkých foriem nájomného bývania. Samozrejmovou súčasťou tejto vízie je aj zlepšovanie kvalitatívnych vlastností existujúceho bytového fondu.

Pre naplnenie tejto vízie je potrebné vytvárať rámec pre zapojenie všetkých subjektov procesu rozvoja bývania pri riešení navrhovaných úloh, vytvárať priestor pre participáciu všetkých úrovní rozhodovania a posilňovať partnerstvo medzi verejným, súkromným a mimovládny sektorom na horizontálnej i vertikálnej úrovni.

1. Rámcové východiská bytovej politiky

Dostupnosť bývania je v súčasnosti celosvetovou výzvou, ktorej čelíme tak na miestnej, regionálnej, národnej, ako aj nadnárodnej úrovni. Vo veľkej miere je tento stav spôsobený nástupom neoliberalizmu v 80-tych rokoch minulého storočia. Ten okrem iného znamenal ústup zásahov štátu do bývania a vnímanie bývania ako osobného statku jednotlivca. V celosvetovom meradle trhy zlyhávajú v poskytovaní primeraného bývania obyvateľom. Jednotlivé štáty však uplatňujú vlastné prístupy a nástroje, ktorými sa snažia zvyšovať dostupnosť bývania.

Právo na bývanie (poprípade aj právo na primerané bývanie, alebo ako súčasť práva na primeranú životnú úroveň) patrí medzi základné ľudské práva. SR vyplývajú určité povinnosti v tejto oblasti aj z medzinárodných dokumentov v oblasti ľudských práv. Už z podstaty však nemôže byť toto právo interpretované ako povinnosť štátu zabezpečiť každému primeranú životnú úroveň vrátane bývania. Úlohou štátov je totiž vytvárať podmienky, ktoré umožnia realizáciu tohto práva.

Pri plnení medzinárodných záväzkov, ako aj vytváraní optimálneho vnútroštátneho prostredia zohráva významnú úlohu medzinárodná spolupráca. SR sa v oblasti bývania dlhodobo aktívne podieľa na činnosti Európskej hospodárskej komisie OSN (ďalej len „EHK OSN“), OECD a UN-HABITAT. Nemenej dôležitá je aj bilaterálna a regionálna spolupráca v rámci krajín Vyšehradskej štvorky, ale aj ďalšími krajinami EÚ.

1.1. Globálna úroveň

V globálnom meradle zohľadňuje predložený materiál dokumenty prijaté na pôde Organizácie spojených národov (ďalej len „OSN“). Najstarším je Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948, ktorá v článku 25 uvádza: „Každý má právo na životnú úroveň zabezpečujúcu jemu i jeho rodine zdravie a blahobyt vrátane potravy, šatstva, bývania, lekárskej starostlivosti a nevyhnutných sociálnych opatrení; má právo na zabezpečenie v nezamestnanosti, v chorobe, pri pracovnej nespôsobilosti, pri ovdovení, v starobe alebo v ostatných prípadoch straty zárobkových možností, ktoré nastali okolnosťami nezávislými od jeho vôle.“. Medzinárodný pakt o hospodárskych sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 toto ustanovenie prakticky preberá.

Problematika bývania sa ďalej spomína v celom rade dokumentov, ktoré sú zamerané na špecifické oblasti, napr. rasovú diskrimináciu, diskrimináciu žien a pod. Týmito dokumentmi sú napríklad Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie

(1965), Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (1979), Dohovor o právach dieťaťa (1989), Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím (2006) a pod. Ustanovenia týchto dokumentov majú vo všeobecnosti deklaratívny a odporúčací charakter a jednotlivé štáty volia rôzne prístupy k ich napĺňaniu.

Na úrovni OSN bolo prijatých ešte viacero dokumentov, ktoré podnecujú k aktivitám v oblasti bývania. Sú nimi napríklad: Vancouverská deklarácia (1976), Globálna stratégia bývania do roku 2000 (1988), Deklarácia z Ria de Janeiro o životnom prostredí a rozvoji a Agende 21 (1992), Istanbulská deklarácia o ľudských sídlach a Agenda Habitat (1996), Miléniová deklarácia OSN (2000).

Pôsobenie OSN v oblasti ľudských práv, špecifickejšie v problematike bývania, ako aj rozvoja sídiel je naozaj jedinečné. Samotná oblasť bývania je v posledných desaťročiach zasadzovaná do širšieho rámca urbánneho rozvoja a všeobecne sa v prístupe uplatňuje koncept udržateľného rozvoja¹. Uvedené potvrdzuje aj prijatie Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj² a jej 17 cieľov v roku 2015 a priamo nadväzujúcej Novej urbánnej agendy³ v roku 2016, ako výsledok globálnej konferencie HABITAT III. Nová urbánna agenda významne podporila a rozpracovala najmä cieľ č. 11 Agendy 2030, podľa ktorého by mestá a ľudské sídla mali byť inkluzívne, bezpečné, odolné a udržateľné.

V systéme OSN majú špecifické postavenie regionálne komisie. Pre Európu a teda aj SR majú veľký význam aktivity EHK OSN, konkrétne Výboru pre urbánny rozvoj, bývanie a pozemkový manažment (ďalej len „Výbor“). Na jeho aktivitách SR aktívne participuje už od roku 2000. V roku 2015 krajiny EHK OSN prijali Výborom pripravenú „Ženevskú chartu OSN o udržateľnom bývaní“. Charta podporuje členské štáty, aby zabezpečili prístup k slušnému, primeranému, cenovo dostupnému a zdravému bývaniu a poskytuje jasné usmernenia a kritériá na hodnotenie pokroku pri dosahovaní tohto cieľa. Opiera sa o princípy udržateľného rozvoja a nadväzuje na „Stratégiu pre udržateľné bývanie a pozemkový manažment v regióne krajín EHK pre roky 2014 – 2020“, ktorá predstavuje dlhodobú víziu zlepšenia dostupnosti a kvality bývania v regióne EHK OSN. Ako odpoveď na schválenie Novej urbánnej agendy bola na zasadnutí Výboru v roku 2017 prijatá „Ministerská deklarácia o udržateľnom bývaní a mestskom rozvoji“, ktorá opätovne vyzýva k aktivitám vedúcim k udržateľnému rozvoju miest a zlepšujúcim situáciu v oblasti bývania.

1.2. Európska úroveň

Najvýznamnejším nástrojom ochrany sociálnych práv je dokument Rady Európy Európska sociálna charta (1961), ktorú postupne nahrádza revidovaná verzia z roku 1996. SR ratifikovala revidovanú chartu v roku 2009. Článok 31 charty uvádza: „Na zabezpečenie

¹ Princíp udržateľného rozvoja bol prvýkrát popísaný v Brundtlandovej správe OSN v roku 1987 ako „rozvoj, ktorý naplňa potreby dnešnej generácie bez toho, aby ohrozil možnosti budúcich generácií uspokojiť ich vlastné potreby.“ V praxi sa stretávame s udržateľným rozvojom ako integrovaným prístupom v troch základných rovinách - sociálnej, ekonomickej a environmentálnej, častokrát doplnený štvrtou rovinou – kultúrnou. Udržateľnosť je paradigmou na premýšľanie o budúcnosti, v ktorej sú environmentálne, sociálne a ekonomické úvahy vyvážené v snahe o zlepšenie kvality života.

² Viac informácií o implementácii Agendy 2030 na <https://www.mirri.gov.sk/sekcie/investicie/agenda-2030/index.html>

³ https://www.mindop.sk/index/open_file.php?file=vystavba/bytovapolitika/MR/Deklaracia_OSN_Nova_urban_na_agenda_SK.pdf

účinného výkonu práv na bývanie sa zmluvné strany zaväzujú prijať opatrenia 1. podpora prístupu k bývaniu na dostačujúcej úrovni, 2. predchádzanie výskytu a zníženie počtu osôb bez prístrešia s cieľom postupného vyriešenia ich situácie, 3. sprístupnenie ceny bývania osobám bez dostatočných príjmov.“. SR však uvedený článok revidovanej charty neratifikovala a nie je ním viazaná.

Pre SR má osobitný význam pôsobenie EÚ v oblasti bývania. Z pozície EÚ sa rozvinula debata o bývaní ako práve začiatkom 90. rokov 20. storočia. Dôležitým bodom v tejto diskusii je uznesenie Európskeho parlamentu o sociálnych aspektoch bývania (1997), ktoré vyjadrovalo potrebu zahrnúť právo na primerané a finančne dostupné bývanie pre všetkých aj do ustanovení Zmluvy. Tento záväzok bol skonkretizovaný v Charte základných práv Európskej únie (vyhlásenej v roku 2000 a novelizovanej v roku 2007) v článku 34 ods. 3 „S cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov, v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.“. Ostatne otázka bývania je zahrnutá aj v stratégii Európa 2020, v Amsterdamskom pakte: Urbánnej agende pre EÚ z roku 2016, ako aj Novej lipskej charte z roku 2020.

Napriek uvedenému je na úrovni EÚ v oblasti bývania uplatňovaný princíp subsidiarity, to znamená, že EÚ a jej inštitúcie nemajú priamu kompetenciu a bytová politika nespadá pod spoločnú politiku EÚ. I keď bývanie nepatrí medzi oblasti riadené spoločnou legislatívou EÚ, z praxe je zjavné, že vplyv EÚ na bytové politiky jednotlivých členských krajín sa zvyšuje. Jednotné predpisy a dokumenty EÚ majú buď priamy alebo nepriamy vplyv na tvorbu bytovej politiky a napĺňanie jej cieľov v jednotlivých členských krajinách.

K nepriamym vplyvom EÚ môžeme zaradiť opatrenia v rámci boja proti sociálnej exklúzii a chudobe, demografickým zmenám, v oblasti starostlivosti o zdravotne postihnuté osoby, ďalej regionálnu politiku, migračnú politiku, politiku v oblasti životného prostredia a udržateľného rozvoja, ako aj hospodársku politiku.

Naopak k priamym vplyvom EÚ môžeme zaradiť pravidlá pre verejné obstarávanie, pravidlá poskytovania štátnej pomoci, možnosti čerpania európskych štrukturálnych a investičných fondov na niektoré aktivity spojené s bývaním, právne predpisy o stavebných materiáloch, energetickej politike, energetickej hospodárnosti budov, uznávaní oprávnení architektov a projektantov a pod.

Z vyššie uvedených sú to predovšetkým pravidlá štátnej pomoci, ktoré čelia kritike členských krajín a predstavujú prekážku pri uplatňovaní rôznych nástrojov a prístupov v rámci jednotlivých bytových politík⁴. Tento stav vyplýva z uplatňovania obmedzujúcej definície sociálneho bývania Európskou komisiou (ďalej len „EK“), podľa ktorej je tento typ bývania určený len znevýhodneným skupinám obyvateľstva. To je samozrejme v rozpore s princípmi bytových politík väčšiny členských krajín. Avšak existujúce rozhodnutia EK (napr. voči Írsku, Holandsku, Francúzsku) potvrdzujú fakt, že bývanie je predmetom posudzovania pravidiel

⁴ Ostatne aj Akčný plán Partnerstva pre bývanie (založeného v rámci Urbánnej agendy pre EÚ), ktorého spolukoordinátorom bola SR, požaduje revíziu pravidiel štátnej pomoci smerom k bývaniu. Viac na: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf

štátnej pomoci a nie sú voči nemu uchránené ani štáty, v ktorých sú systémy podpory bývania budované už takmer 100 rokov. Okrem vyššie uvedenej definície sociálneho bývania v kontexte štátnej pomoci, neexistuje na úrovni EÚ spoločná definícia sociálneho bývania⁵. To vyplýva z faktu, že bytové politiky a situácia v jednotlivých členských krajinách je výrazne odlišná (viď príloha č. 17). Pokiaľ sa nezmení názor EK a pravidlá v tejto oblasti, musia byť v súčasnosti podporné mechanizmy v oblasti bývania členských krajín vytvárané v nadväznosti na existujúce vymedzenie.

1.3. Národná úroveň

Ústava SR nezakotvuje právo na bývanie, a teda sa toto právo neuplatňuje ani v právnom poriadku SR. To znamená, že úlohou štátu je vytvoriť také prostredie a podmienky, v ktorom si obyvatelia sami zabezpečia bývanie podľa svojich príjmových možností, nakoľko za bývanie je zodpovedný každý obyvateľ samostatne. V podmienkach SR neexistuje právny nárok na bývanie, to znamená, že si ho jednotlivci nemôžu nárokovať od štátu. Ústava však garantuje právo na ochranu obydlia, ako aj nedotknuteľnosť vlastníckeho práva (čl. 20 ústavy). V právnom poriadku SR existuje veľké množstvo zákonov a nižších právnych noriem, ktoré upravujú konkrétne oblasti bývania. Na základe analýzy právnych predpisov v oblasti bývania MDV SR identifikovalo až 75 zákonov a ďalších 31 podzákonných noriem, ktoré priamo alebo nepriamo ovplyvňujú oblasť bývania⁶.

V koncepcnej rovine nadväzuje predkladaný materiál na koncepcie štátnej bytovej politiky, ktoré boli prijímané vládou SR kontinuálne od roku 1995. Už prvá koncepcia stanovila dlhodobý cieľ štátu v oblasti bývania, ktorým je postupné zvyšovanie celkovej úrovne bývania tak, aby bolo pre obyvateľstvo dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť primerané bývanie. Nasledujúce koncepcie, ako aj predkladaný materiál, tento cieľ aplikujú v nadväznosti na meniace sa spoločenské a ekonomické podmienky.

Bytová politika štátu má potenciál výrazne ovplyvňovať život obyvateľov SR. Aj z uvedeného je zrejmé, že predkladaný materiál má medzirezortný a medzisektorový charakter. Nadväzuje najmä na princípy sociálnej politiky, ale aj finančnej, environmentálnej a mnohých ďalších. Zároveň prihliada na opatrenia definované v iných strategických dokumentoch štátu, ktoré smerujú do oblasti bývania. Cieľom predkladaného dokumentu nie je duplikovať navrhnuté opatrenia, ale vytvárať všeobecný rámec pre ich efektívnejšiu realizáciu. K takýmto dokumentom zaradujeme napríklad Dlhodobú stratégiu obnovy fondu budov, Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021-2030, Nízkouhlíkovú stratégiu rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050, Národný program znižovania emisií, aktualizovanú Stratégiu adaptácie Slovenskej republiky na zmenu klímy, Stratégiu pre rovnosť, inklúziu a participáciu Rómov do roku 2030, Národnú rámcovú stratégiu podpory

⁵ Reálne sa obsah sociálneho bývania v jednotlivých krajinách výrazne líši. Súčasne nie je zhoda ani v používaní tohto pojmu. Napríklad v Rakúsku sa miesto sociálneho bývania používa pojem „bývanie s obmedzeným ziskom“ alebo „ľudové bývanie“; v Dánsku „spoločné bývanie“ alebo „neziskové bývanie“; vo Francúzsku „bývanie za mierne nájomné“; v Nemecku „podpora bývania“; vo Fínsku „vládou podporované bývanie“; vo Švédsku „verejnoprospešné bývanie“. Spoločným znakom systémov „sociálneho bývania“ je všeobecný verejný záujem, zvýšenie ponuky cenovo dostupného bývania a následne konkrétne ciele sociálneho bývania (definovanie skupín) vychádzajúc zo špecifických podmienok krajín.

⁶ Správa o záveroch Analýzy právnych predpisov v oblasti bývania spolu s prehľadom právnych predpisov je dostupná na www.mindop.sk

sociálneho začlenenia a boja proti chudobe (aktualizáciu), Integračnú politiku SR, Národný program rozvoja životných podmienok osôb so zdravotným postihnutím na roky 2021 – 2030, Stratégiu pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike, opatrenia v hospodárskej politike na podporu hospodárskeho rastu, Národnú stratégiu regionálneho rozvoja Slovenskej republiky a ďalšie.

Bytová politika do roku 2030 je zároveň koordinovaná s prípravou koncepčného dokumentu pre oblasť prevencie a riešenia bezdomovectva.

2. Úloha aktérov v oblasti bývania

Proces transformácie po roku 1989 sa dotkol aj oblasti bývania, predovšetkým zmenou týkajúcou sa prerozdelenia kompetencií všetkých zainteresovaných subjektov (štátu, obcí, súkromného sektoru a občanov). Štát stratil svoju centrálnu úlohu a otázka bývania bola prenesená do súkromnej sféry. Súvisí to samozrejme aj s náhľadom na byt ako tovar, ktorého cena je výsledkom ponuky a dopytu, a teda nie je považovaný za statok verejný.

V súlade s princípmi trhovej ekonomiky je teda najdôležitejším prvkom bytovej politiky *občan*, ktorý je primárne zodpovedný za zabezpečenie si zodpovedajúceho bývania. Aktivita každého jednotlivca by mala smerovať k tomu, aby bolo v príjmových schopnostiach občana si bývanie nielen zabezpečiť, ale aj udržať.

Štát zohráva naďalej dôležitú úlohu, avšak jeho primárnou povinnosťou je formulovanie bytovej politiky a následná tvorba nástrojov pre umožnenie jej realizácie. Pôsobnosť štátu je tak zameraná najmä na tvorbu vhodných legislatívnych, inštitucionálnych a ekonomických podmienok pre jednotlivé subjekty na trhu s bývaním. Štát vytvára podmienky na zvyšovanie výkonnosti ekonomiky, rast zamestnanosti a rast reálnych príjmov pre domácnosti ako základných predpokladov na zlepšenie úrovne bývania, jeho dostupnosti pre obyvateľstvo a skracovanie časového obdobia potrebného na zabezpečenie vlastného bývania. K ďalším úlohám štátu patrí vyčleňovanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na podporu realizácie bytovej politiky; vedenie dostupných údajov o situácii v oblasti bývania; priebežný monitoring trhu s bytmi, účinnosti a efektivity jednotlivých podporných nástrojov a ich následné úpravy.

Decentralizácia so sebou priniesla posilnenie vplyvu samosprávnych orgánov v rozhodovaní, čím sa významnou mierou posilnila nielen samosprávna funkcia, ale aj zodpovednosť jednotlivých samospráv za rôzne oblasti, rozvoj bývania nevynímajúc. V SR má územná samospráva dve úrovne - obec a vyšší územný celok (ďalej len „VÚC“).

V zmysle platného rámca sú *obce* ako orgány miestnej samosprávy najbližšie k občanovi. Základnou úlohou obce podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obce sú zodpovedné za obstaranie koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce, teda aj bývania, spolupôsobia pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci a obstarávajú a schvaľujú územnoplánovacie dokumentácie, ako aj programy rozvoja bývania obce. S uvedenou pôsobnosťou obcí súvisí aj koordinácia a zabezpečovanie pozemkov a technickej vybavenosti pre výstavbu bytov, iniciovanie vlastnej výstavby, plnenie úloh v oblasti

sociálnych služieb a v neposlednom rade hospodárenie s obecným bytovým fondom. Na obce bola prenesená zodpovednosť za formuláciu a výkon bytovej politiky na ich území.

Pôsobnosť VÚC je v koncepcnej, legislatívnej a vo výkonnej činnosti, ktorá vyplýva z ich úloh pri starostlivosti o všestranný rozvoj svojho územia a potreby svojich obyvateľov podľa zákona NR SR č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. VÚC si nevytvárajú konkrétne dokumenty venujúce sa bývaniu, avšak vytvárajú strategické rozvojové dokumenty krajov, v ktorých sa problematiky bývania dotýkajú. VÚC doteraz neboli výrazne aktívne v oblasti rozvoja bývania vo svojom území. Právne vymedzenie ich však predurčuje na to, aby spolupracovali pri koordinácii rozvoja územia a jednotlivých záujmov v ňom, bývanie nevynímajúc.

Súkromný sektor, ktorý reprezentujú napr. bankové a investičné inštitúcie, inžinierske, projektové a stavebné spoločnosti, technologické inovatívne spoločnosti, správcovské spoločnosti, ale zároveň aj subjekty mimovládneho sektora v podobe občianskych združení, nadácií a neziskových organizácií, zastáva významnú úlohu pri činnostiach zabezpečujúcich rozvoj bývania. Tento status vyplýva z prirodzeného postavenia súkromných subjektov na trhu ako hlavných hráčov ekonomického rozvoja krajiny. Medzi základné úlohy, ktoré patria do ich portfólia, je možné zaradiť zabezpečenie financovania bytovej výstavby, investičnú prípravu pozemkov pre predpokladanú výstavbu, projektovú prípravu, stavebnú činnosť, údržbu a spravovanie bytového fondu, hľadanie a navrhovanie alternatívnych riešení v technickej a technologickej časti stavebných procesov a poskytovanie ďalších služieb v oblasti bývania.

3. Analýza bytového fondu SR a aktuálnej situácie na trhu

Zmena spoločenského a politického systému roku 1989 významne ovplyvňuje vývoj a podmienky na trhu s bývaním. Bývanie je integrálnou súčasťou ekonomických zmien a vývoja spoločnosti a preto takmer všetky významné zmeny, ktoré sa za obdobie ostatných tridsiatich rokov uskutočnili, majú na bývanie a jeho dostupnosť priamy vplyv. Ukončenie podpory systému komplexnej bytovej výstavby realizovanej štátom a následná možnosť transformácie vlastníctva bytového fondu z vlastníctva miest, obcí a bytových družstiev do vlastníctva užívateľov týchto bytov azda najvýraznejšie ovplyvnili a naďalej ovplyvňujú dostupnosť bývania na Slovensku. Ďalším významným faktorom ovplyvňujúcim dostupnosť bývania sa stala postupná cenová deregulácia služieb spojených s bývaním a taktiež rast cien nehnuteľností na bývanie.

V súvislosti s trhom s bývaním možno uvažovať o celom rade ďalších faktorov, ktoré majú priamy, či nepriamy dosah na dostupnosť bývania a na správanie sa obyvateľstva pri zabezpečovaní si bývania. Poznanie jednotlivých faktorov je dôležité pre rôzne typy politík, ktorými je možné vplývať na zvyšovanie dostupnosti bývania, ako vo fyzickej, tak aj v cenovej rovine. Medzi základné faktory nepochybne patria celkový ekonomický vývoj, príjmy domácností, zamestnanosť a jej vývoj, demografický vývoj spoločnosti, dostupnosť finančných zdrojov, právne prostredie, prebiehajúca bytová výstavba a pod. Nemenej dôležitú úlohu zohrávajú aj nekvantifikovateľné faktory, akými sú napr. historická skúsenosť a preferencia bývania vo vlastnej nehnuteľnosti, menšia dôvera v bývanie v nájomnom sektore a iné. Zhodnotiť súčasné podmienky rozvoja trhu s bývaním znamená pokúsiť sa analyzovať doterajší

vývoj v jednotlivých oblastiach priamo previazaných na bývanie. Pri tejto analýze sa budeme prioritne sústreďovať na dve zásadné stránky dostupnosti bývania, a to fyzickej dostupnosti a cenovej dostupnosti. Fyzická dostupnosť bývania je analyzovaná z hľadiska kvantitatívnej a kvalitatívnej stránky bytového fondu, zatiaľ čo cenová dostupnosť bývania z hľadiska finančnej situácie.

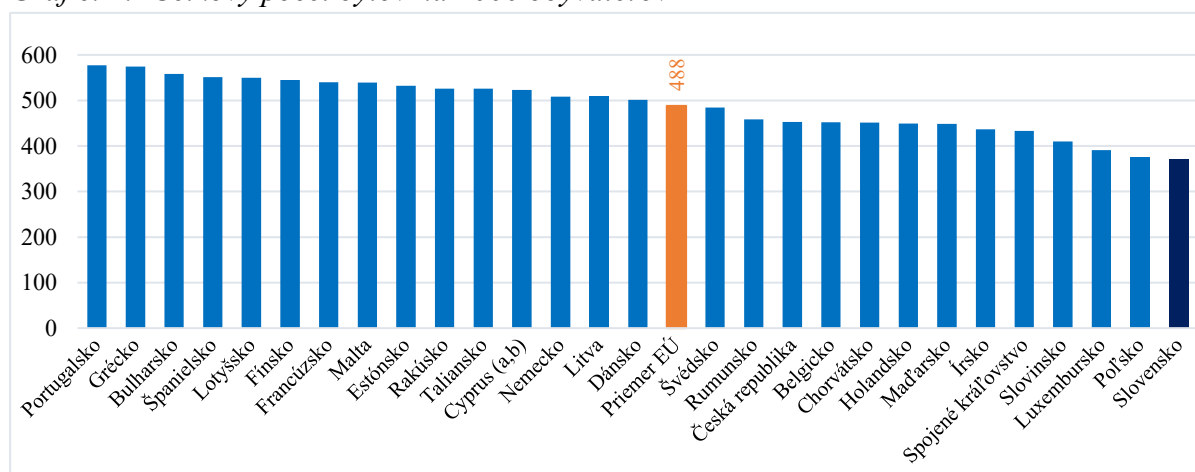
Analýza kvantitatívnej a kvalitatívnej stránky bytového fondu je založená najmä na výsledkoch Sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2011 (ďalej „SODB“) a je doplnená o priebežné údaje zverejňované Štatistickým úradom SR (ďalej len „ŠÚ SR“). Presné údaje o zmenách v oblasti bývania však budú známe až po zverejnení výsledkov Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021.

3.1. Bytový fond a vybavenosť bytmi

Podľa údajov zo SODB je na území Slovenskej republiky celkom 1 994 897 bytov, z nich je 1 776 698 obývaných⁷ bytov, čo predstavuje 89,1 %. Z uvedeného počtu všetkých bytov bolo 56 % bytov situovaných v mestských sídlach, pričom v týchto sídlach jednoznačne dominujú byty v bytových domoch s podielom až 92 %. Počet neobývaných bytov v roku 2011 bol na úrovni 205 729 bytov.

Jedným zo základných ukazovateľov dôležitým aj pri medzinárodnom porovnaní je ukazovateľ počtu bytov na tisíc obyvateľov. Celkový počet obyvateľov na základe údajov zo SODB predstavuje 5 397 036 obyvateľov. V rozhodnom čase pripadalo teda na tisíc obyvateľov celkom 370 bytov, resp. 329 obývaných bytov. Pri porovnaní týchto údajov s údajmi z roku 2001 je možné vidieť postupný nárast hodnoty uvedeného ukazovateľa, a teda kvantitatívna úroveň bývania v SR sa postupne zvyšuje (napríklad v roku 2001 pripadalo na tisíc obyvateľov 352 bytov, resp. 310 obývaných bytov), stále však výrazne zaostáva za úrovňou väčšiny štátov EÚ, v ktorých pripadá v priemere 488 bytov na tisíc obyvateľov.

Graf č. 1: Celkový počet bytov na 1000 obyvateľov



Zdroj: OECD, Databáza cenovo dostupného bývania dostupná na <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>; údaje za 2018 alebo posledný dostupný údaj; Grécko, Malta, Taliansko, Česká republika a Slovensko - údaje za rok 2011

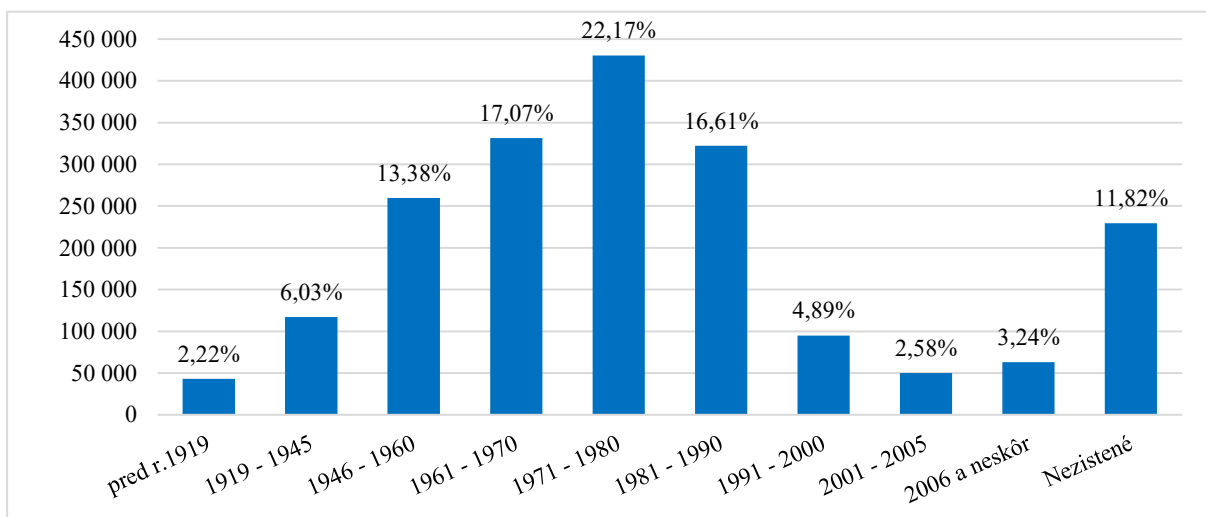
V uvedenom ukazovateli sa na Slovensku zároveň prejavujú aj výrazné regionálne rozdiely vo vybavenosti bytmi. Najväčší počet bytov na tisíc obyvateľov sa nachádza na území

⁷ Za obývaný sa považoval byt, v ktorom sa zdržiaval aspoň jeden užívateľ väčšiu časť roka, ale aj byt, ktorého užívateľ bol dočasne neprítomný.

Bratislavského kraja (takmer 440 obývaných bytov), zatiaľ čo v Prešovskom kraji je tento ukazovateľ na úrovni 270 obývaných bytov (viď príloha č. 4). Okrem Prešovského kraja nízky podiel vybavenosti bytmi sa dosahuje aj v Košickom kraji a v Žilinskom kraji. Napriek výrazne vyššiemu počtu bytov na tisíc obyvateľov v Bratislavskom kraji, vidíme, že aj v tomto regióne je tento počet stále pod priemerom štátov EÚ. Zároveň z poznania súčasných trendov na trhu je možné konštatovať, že ani nadpriemerný počet bytov v Bratislavskom kraji nepostačuje dostatočne pokrývať reálny dopyt po bývaní v tomto kraji.

Na posúdenie úrovne a kvality bývania je dôležité poznať aj obdobie výstavby bytu, ako aj obdobie jeho rekonštrukcie. Stav bytového fondu v SR je vo veľkej miere výsledkom výstavby pred rokom 1990 (takmer 80% bytov). V porovnaní s krajinami západnej Európy je však bytový fond SR relatívne mladý, nakoľko len 8,2 % existujúceho bytového fondu bolo vybudované pred druhou svetovou vojnou (do roku 1945). Podľa SODB bol priemerný vek bytov v rodinných domoch na úrovni 45,7 roka a bytov v bytových domoch 38,3 roka.

Graf č. 2: Bytový fond podľa obdobia výstavby



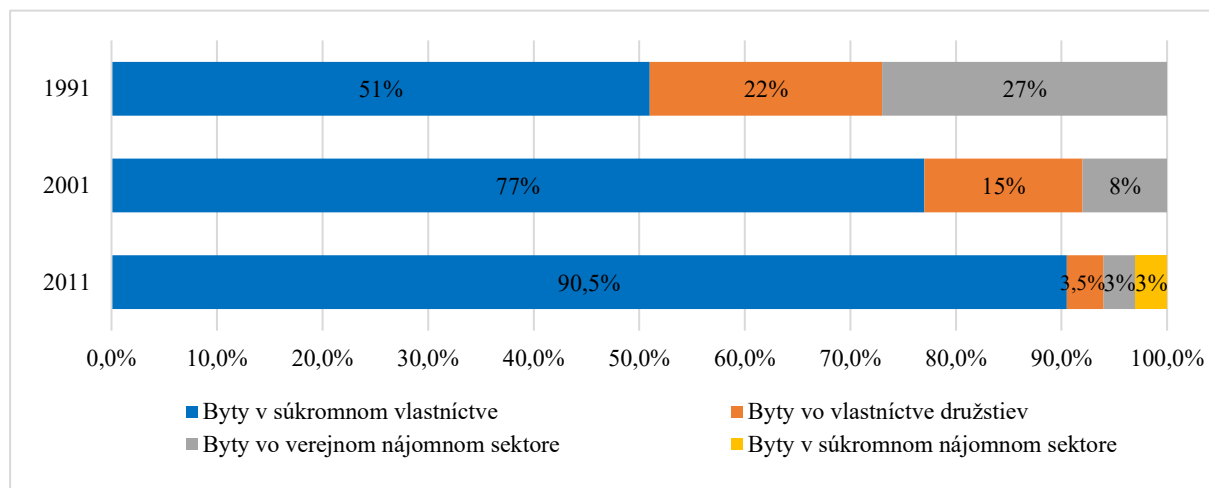
Zdroj: ŠÚ SR

Nielen obdobie výstavby bytov, ale zároveň aj kvalita a vybavenosť týchto bytov predstavujú dôležitú zložku ich hodnotenia. Výsledky SODB potvrdili trend zlepšovania podmienok bývania obyvateľov, takže napr. obývané byty I. kategórie tvoria väčšinu (72,2 %) zo všetkých obývaných bytov. Zároveň sa v porovnaní s predchádzajúcim SODB v roku 2001 znížil počet obývaných bytov bez kúrenia (o 96,2 %), bez teplej vody (o 40,5 %), bez splachovacieho záchoda (o 51,5 %), bez vodovodu (o 48,4 %) a bez kúpeľne/sprchovacieho kúta (o 52,7 %). Osobitne sa SODB zameralo aj na rozsah bezbariérového prístupu k bytu. V roku 2011 mali obyvatelia k dispozícii menej ako 10 % bytov s bezbariérovým prístupom. Vo všeobecnosti je však možné konštatovať, že trend postupného zlepšovania technického vybavenia bytového fondu pokračuje a potvrdenie tohto trendu očakávame aj vo výsledkoch nasledujúceho SODB v roku 2021.

Existujúca vlastnícka štruktúra bytového fondu SR je výsledkom rozhodnutí prijatých po roku 1989, ktoré vyústili do masovej privatizácie bytového fondu. Názorný vývoj v zmene vlastnickej štruktúry bytového fondu ukazujú údaje v grafe č. 3. Podľa údajov zo SODB v roku 1991 bolo v SR 448 679 (27 %) štátnych bytov a ďalších 357 709 bytov (22 %) vlastnili bytové družstvá. Celkovo bola v SR takmer polovica existujúceho bytového fondu v rôznych formách

nájomného bývania. Po roku 1991 sa začal proces transformácie bytového fondu. V prvom kole boli štátne byty, ako aj časť bytov štátnych podnikov prevedené bezodplatne do majetku obcí. V druhom kole sa začala transformácia družstiev v roku 1992 a následne od roku 1993 privatizácia bytového fondu za veľmi výhodných podmienok užívateľom týchto bytov. O detailnom postupe privatizácie bytového fondu a zmien vlastníckej štruktúry nie sú k dispozícii podrobné údaje, z praxe však vyplýva, že väčšina nájomcov obecných bytov túto výhodnú možnosť využila a nimi obývaný byt si odkúpila. Tento proces vyústil do enormného nárastu podielu bytov v súkromnom vlastníctve a viedol takmer k zániku všetkých foriem nájomného bývania.

Graf č. 3: Vývoj vlastníckej štruktúry bytového fondu



Zdroj: vlastné spracovanie MDV SR; z údajov ŠÚ SR

Považujeme za potrebné zdôrazniť, že proces privatizácie bytového fondu nie je ani v súčasnosti ukončený. V roku 2016 bola ukončená možnosť odkúpenia bytov vo vlastníctve obcí postavených pred rokom 1998 za zvýhodnených podmienok. Je možné predpokladať, že nie všetci nájomcovia týchto bytov túto možnosť využili a tak ešte veľmi marginálny počet bytov z pôvodného bytového fondu miest a obcí postavených pred rokom 1998 zostal v ich vlastníctve. Ďalšie byty, aj vďaka podporným nástrojom štátu od roku 1998 pribúdajú do ich vlastníctva, avšak tempo ich prírastku je relatívne nízke.

V segmente družstevného bývania prichádza k postupnému prevodu vlastníctva bytov a očakávame, že podiel družstevných bytov bude neustále klesať⁸. Uvedené je podporené aj faktom, že družstvá len v minimálnej miere pripravujú nové projekty obstarania bytov v družstevnom režime (počas rokov 2001 až 2020 bolo dokončených iba 858 družstevných bytov).

Za výrazný nedostatok súvisiaci s vlastníckou štruktúrou je možné považovať nedostatok relevantných informácií o súkromnom nájomnom sektore. Ten súvisí predovšetkým s faktom, že nájomné byty ponúkané na trhu sú vo väčšine prípadov prenajímané súkromnými vlastníckymi – fyzickými osobami. Tí získali výhodne byt alebo viacero bytov v rámci privatizácie, alebo

⁸ Uvedené potvrdilo aj štátne štatistické zisťovanie, ktoré realizovalo MDV SR od 1.1.2020 do 30.6.2020 a ktorého cieľom bolo zistiť skutočné počty bytov vo vlastníctve miest, mestských častí a vybratých obcí a bytových družstiev so sídlom v meste k 31.12.2019. Z výsledkov vyplynulo že k 31.12.2019 bolo vo vlastníctve družstiev len 28 567 bytov. Viac informácií v „Informácii o vlastníckej štruktúre bytového fondu v Slovenskej republike k 31. decembru 2019“ dostupnej na <https://www.mindop.sk/k-31-12-2019>.

kúpili byt ako investíciu a tento prenajímajú. V mnohých prípadoch byty prenajímané fyzickými osobami môžeme zaradiť na šedý trh, pretože nie všetci prenajímatelia bytov si plnia svoje daňové povinnosti. Zo sekundárnych informácií je však možné predpokladať, že rozsah bytov takto prenajímaných je vyšší ako sú údaje zo SOBD.

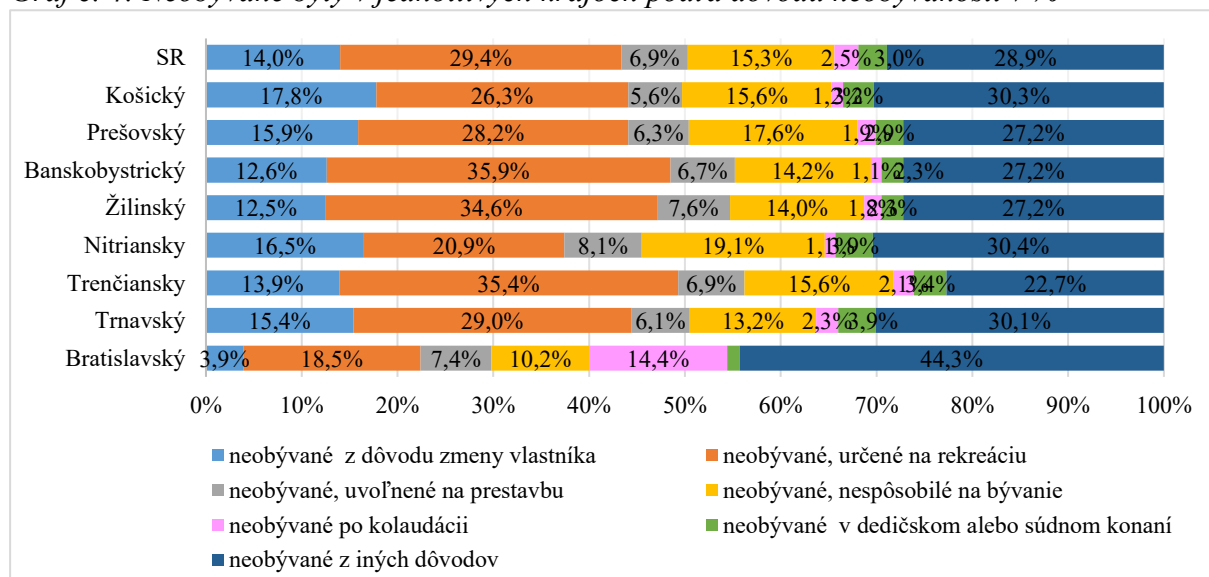
3.2. Neobývaný bytový fond

Ako vyplýva z výsledkov SOBD bytový fond SR tvorilo 1 994 897 bytov, z ktorých bolo 205 729 neobývaných (10,3%) bytov. Kategória neobývaných bytov si zaslúži hlbšiu analýzu aj vzhľadom na možnosť zvyšovania dostupnosti bývania využitím existujúceho bytového fondu bez nadmerného tlaku na novú bytovú výstavbu.

ŠÚ SR údaje o neobývaných bytoch zo SOBD spracoval a publikoval v členení neobývané byty celkom a neobývané byty v neobývaných domoch. Uvedené členenie má vplyv na skladbu zverejnených údajov, pričom viac údajov je k dispozícii o neobývaných domoch. Byty v rodinných domoch, ktorých počet bol pri SOBD na úrovni 969 360, predstavovali 48,59% z celkového bytového fondu SR. Na trvalo obývanom bytovom fonde sa podieľali 41,9% a z neobývaného bytového fondu tvorili počtom 152 453 domov až 74,9% (viď príloha č. 5).

Z hľadiska geografického bol najvyšší podiel neobývaných bytov v Banskobystrickom kraji (34 175 bytov), Nitrianskom (32 376 bytov) a Žilinskom kraji (29 497 bytov). Najmenej neobývaných bytov sa nachádza v Bratislavskom kraji (14 202 bytov) ako je znázornené v prílohe č. 6. Z hľadiska možného ďalšieho využívania neobývaných bytov je zaujímavejší pohľad na dôvody ich neobývanosti.

Graf č. 4: Neobývané byty v jednotlivých krajoch podľa dôvodu neobývanosti v %



Zdroj: ŠÚ SR

Najvyšší podiel neobývaných bytov z dôvodu ich nespôsobilosti na bývanie bol zaznamenaný v Nitrianskom kraji (až 6 192 bytov). Vysoký podiel bol taktiež zaznamenaný v Prešovskom, Trenčianskom a Košickom kraji. Najvyšší podiel neobývaných bytov z dôvodu ich využívania na rekreáciu bol zistený v Banskobystrickom kraji (12 264 bytov). Bratislavský kraj zaznamenal najvyšší podiel bytov, ktoré boli neobývané z iných dôvodov, ako aj najvyšší

podiel bytov neobývaných po kolaudácii, čo úzko súvisí aj so situáciou na bytovom trhu a rozvojom bytovej výstavby v tomto regióne.

Z výsledkov SODB vyplýva, že väčšina (viac ako 60%) neobývaných bytov je situovaných vo vidieckych sídlach a z hľadiska typu bývania ide o byty v rodinných domoch, pričom viac ako tretina z nich bola určená na rekreáciu. Ak vynecháme skupinu iných dôvodov, tak druhú najväčšiu skupinu neobývaných domov tvoria domy nespôsobilé na bývanie (až 30 971 domov). Ďalšiu veľkú skupinu potom tvoria domy neobývané z dôvodu zmeny vlastníka v dedičskom alebo súdnom konaní (26 731 domov).

Z regionálneho hľadiska je najviac neobývaných bytov v Banskobystrickom kraji, kde je hlavným dôvodom neobývanosti využívanie na rekreáciu a v Nitrianskom kraji, v ktorom je najviac bytov nespôsobilých na bývanie.

V kategórii bytov, ktoré sú neobývané z dôvodu zmeny vlastníka, prestavby, alebo sa o ich vlastníkovi rozhoduje v dedičskom alebo súdnom konaní, prípadne boli po kolaudácii, čo sumárne predstavuje 54 312 bytov, je možné predpokladať, že sa postupom času (po pominutí dôvodu, pre ktorý boli neobývané), vrátia do obývaného bytového fondu. Pri tých neobývaných bytoch, ktoré podľa zistení pri SODB neboli spôsobilé na bývanie (spustnutosť, zlý technický stav) alebo boli využívané na rekreačné účely, čo spolu tvorilo 91 921 bytov, sa nedá očakávať, že by sa vo väčšom meradle vrátili do fondu obývaných bytov.

Presné príčiny neobývanosti bytov a tým aj možnosti ich ďalšieho využitia sú nejasné pri tých neobývaných bytoch, pri ktorých sa uviedli „iné“ dôvody alebo sa dôvody nezistili (takmer 30% všetkých neobývaných bytov). Na ich analýzu poskytuje skladba publikovaných údajov o neobývaných bytoch zo SODB veľmi obmedzený priestor. Vzhľadom na fakt, že ako dôvod ich neobývanosti z iných dôvodov dominoval v Bratislavskom kraji (len na území hlavného mesta SR Bratislavy 6 364 bytov), ale taktiež aj v ďalších väčších mestách, napr. Senec, Trnava, Trenčín, Nitra, Považská Bystrica, Žilina, je možné sa domnievať, že pomerne veľká časť týchto bytov bude využívaná na bývanie.

Ďalšiu skupinu týchto bytov tvoria byty v rodinných domoch situované v odľahlých oblastiach Slovenska, prípadne ťažšie dostupnom teréne, resp. v malých obciach, ktoré s veľkou pravdepodobnosťou zostanú v kategórii trvalo neobývaných bytov.

Ako je popísané vyššie, dôvodov neobývanosti bytového fondu je viacero a nie vždy sa dajú presne špecifikovať. Vzhľadom na predpokladaný demografický vývoj, ekonomické trendy v krajine, preferencie obyvateľstva a regionálnu štruktúru je možné očakávať, že v niektorých špecifických oblastiach bude podiel neobývaných bytov postupne narastať.

3.3. Bytová výstavba⁹

Po zmenách začiatkom 90-tych rokov je badateľné doznievanie dostavby rozostavaných bytov z predchádzajúceho obdobia, za ktorým nastáva celkový útlm. Oživenie výstavby bytov nastáva až po roku 2000. Rozvoj bývania na Slovensku zaznamenával v období do roku 2009 dlhodobu pozitívne trendy charakterizované najmä zvyšovaním počtu začatých a dokončených bytov. V roku 2009 sa však začali prejavovať negatívne dôsledky vplyvu finančnej a

⁹ Informácia o bytovej výstavbe v SR podľa jednotlivých rokov je dostupná na webovom sídle MDV SR (www.mindop.sk).

hospodárskej krízy, ktoré pokračovali aj v nasledujúcich rokoch. Prišlo k výraznejšiemu poklesu hlavne v segmente začínaných bytov a až v roku 2012 sa začal počet začatých bytov postupne zvyšovať. V roku 2013 dosiahol hodnotu takmer 15 000 začatých bytov, čo naznačovalo opätovný progres bytovej výstavby.

Súkromný sektor v uplynulých rokoch reagoval na pretrvávajúci dopyt po bývaní, čo sa prejavilo postupným rastom bytovej výstavby. Na základe údajov ŠÚ SR bolo v roku 2020 dokončených 21 490 bytov, čo je najviac za obdobie po roku 2000 (viď príloha č. 7). Intenzita bytovej výstavby¹⁰ v roku 2020 dosiahla úroveň 3,94 dokončeného bytu na tisíc obyvateľov, teda najvyššia dosiahnutá úroveň od vzniku samostatnej SR.

Od SODB v roku 2011 sa v SR dokončilo 168 769 bytov a zároveň sme zaznamenali úbytok 13 538 bytov (viď príloha č. 9). To znamená, že v priemere sa ročne stavalo 16 800 bytov. Môžeme konštatovať, že čistý prírastok bytov v sledovanom období predstavuje 155 231 dokončených bytov. Z hľadiska druhu stavieb výrazne dlhodobo dominujú byty v rodinných domoch, ktoré predstavujú takmer 66% zo všetkých dokončených bytov.

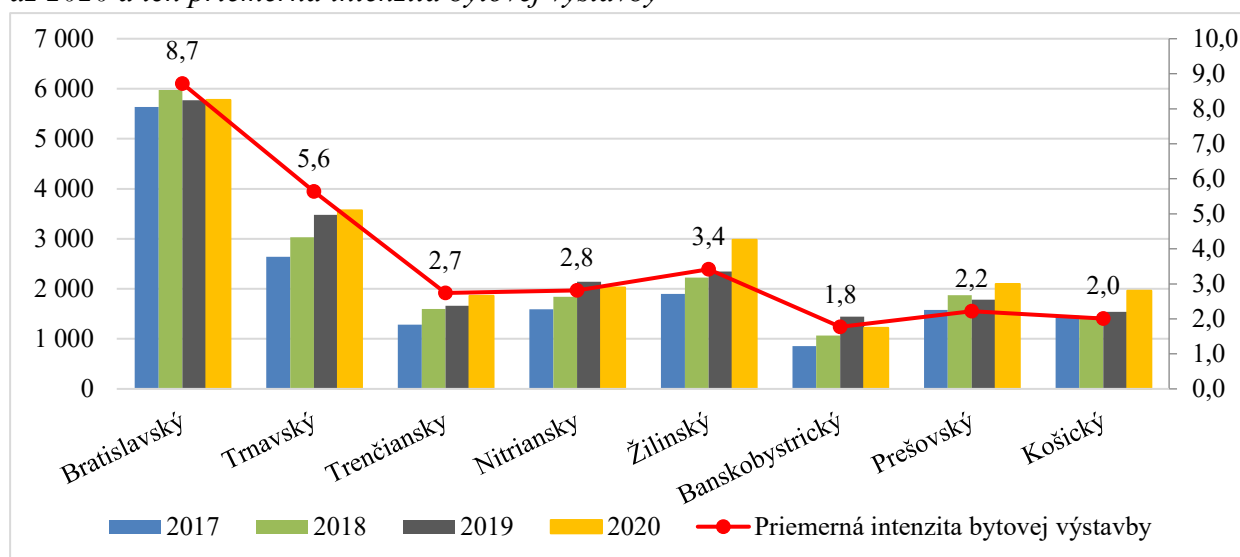
V porovnaní s inými krajinami EÚ sú v SR všeobecne menšie plochy bytov a menší počet obytných miestností. Uvedené odzrkadľuje éru hromadnej bytovej výstavby. Nová výstavba v obdobnom trende pokračuje. Priemerná podlahová plocha dokončených bytov v bytových domoch v ostatnom období v súkromnom vlastníctve je na úrovni 65 m² a z hľadiska izbovosti v bytových domoch dominujú dvojizbové byty. Priemerná podlahová plocha bytov v rodinných domoch je 136 m² a podľa izbovosti mali rozhodujúci podiel na celkovom počte dokončených bytov v tomto segmente štvorizbové byty.

Z hľadiska vlastníckych foriem sa na výstavbe bytov v rozhodujúcej miere podieľajú byty v súkromnom tuzemskom vlastníctve a menším podielom byty v obecnom vlastníctve. Ostatné formy vlastníctva sú dlhodobo zastúpené v minimálnej miere. Súkromní investori stavajú byty len výnimočne na účel nájomného bývania, pilotné projekty však boli v poslednom období realizované predovšetkým vo veľkých mestách (Bratislava, Košice).

Bytová výstavba v jednotlivých krajoch do značnej miery reaguje na ich ekonomickú výkonnosť a aj v tejto oblasti sú zjavné regionálne rozdiely. V súlade s uvedeným má najväčší prírastok bytov práve Bratislavský kraj. Zároveň sme v ostatných rokoch zaznamenali nárast bytovej výstavby aj v ďalších krajoch s výnimkou Banskobystrického kraja.

¹⁰ Indikátor intenzita bytovej výstavby vyjadruje počet dokončených bytov na 1 000 obyvateľov. Ako sa vyvíjala intenzita bytovej výstavby v SR od roku 2000 je uvedené v prílohe č. 8.

Graf č. 5: Počet dokončených bytov v členení podľa jednotlivých krajov v SR v rokoch 2017 až 2020 a ich priemerná intenzita bytovej výstavby



Zdroj: ŠÚ SR

Z pohľadu začatých bytov zaznamenávajú posledné dva roky klesajúcu tendenciu (viď príloha č. 7), v roku 2020 bolo začatá výstavba len 19 744 bytov. Výrazný pokles nastal najmä v Bratislavskom kraji (medziročný pokles o 25,5%), naopak výraznejší nárast možno sledovať v Prešovskom kraji (o 19% oproti roku 2019). Vzhľadom k rozsahu a trvaniu pandémie COVID-19, môžeme predpokladať, že pokles počtu začatých bytov môže byť jedným z jej následkov.

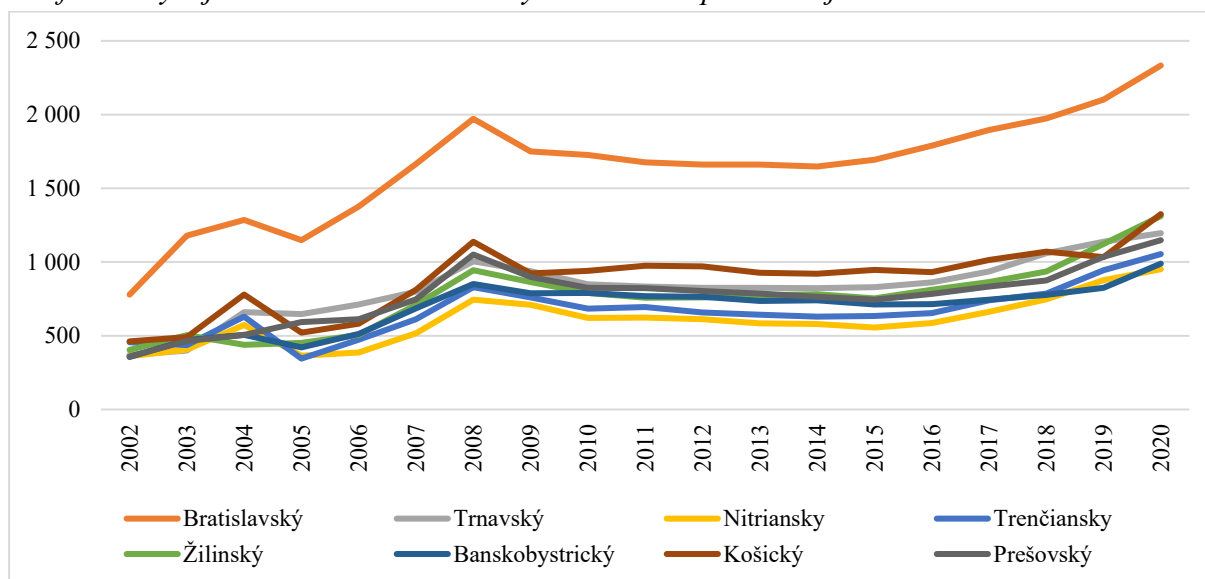
Napriek zvyšujúcemu sa počtu dokončovaných bytov v ostatných rokoch, dopyt po bytoch naďalej prevyšuje ich ponuku, a to predovšetkým v mestách. Samotné investície do bytovej výstavby, ale aj obnovy majú vysoký multiplikačný potenciál a pozitívne ovplyvňujú všetky odvetvia národného hospodárstva. Aj z uvedeného dôvodu je potrebné odstraňovať bariéry brániace jej rozvoju. Podľa Doing Business indexu¹¹ patrí SR v procese stavebného konania 146. miesto medzi krajinami sveta a odhadovaná priemerná dĺžka procesov v rámci stavebného a kolaudačného konania je 300 dní. To samozrejme ovplyvňuje aj ďalšie procesy a spôsobuje ďalší tlak na trh s bývaním.

3.4. Vývoj cien bývania

Cena bývania, resp. cena nehnuteľností na bývanie je jedným zo základných faktorov, ktorý ovplyvňuje rozhodovanie o zabezpečení si bývania napríklad aj prostredníctvom kúpy bytu. Ako môžeme vidieť z grafu č. 6 v roku 2008 ceny nehnuteľností na bývanie vplyvom finančnej krízy klesli a niekoľko rokov stagnovali. V posledných rokoch však dopyt rýchlo rástol a keďže ponuka nehnuteľností na bývanie je na trhu obmedzená, situácia vyústila do nárastu cien nehnuteľností, pričom v súčasnosti ceny bytov prekonalí svoje maximálne hodnoty z roku 2008.

¹¹ <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

Graf č. 6: Vývoj cien nehnuteľností na bývanie¹² v SR podľa krajov



Zdroj: NBS

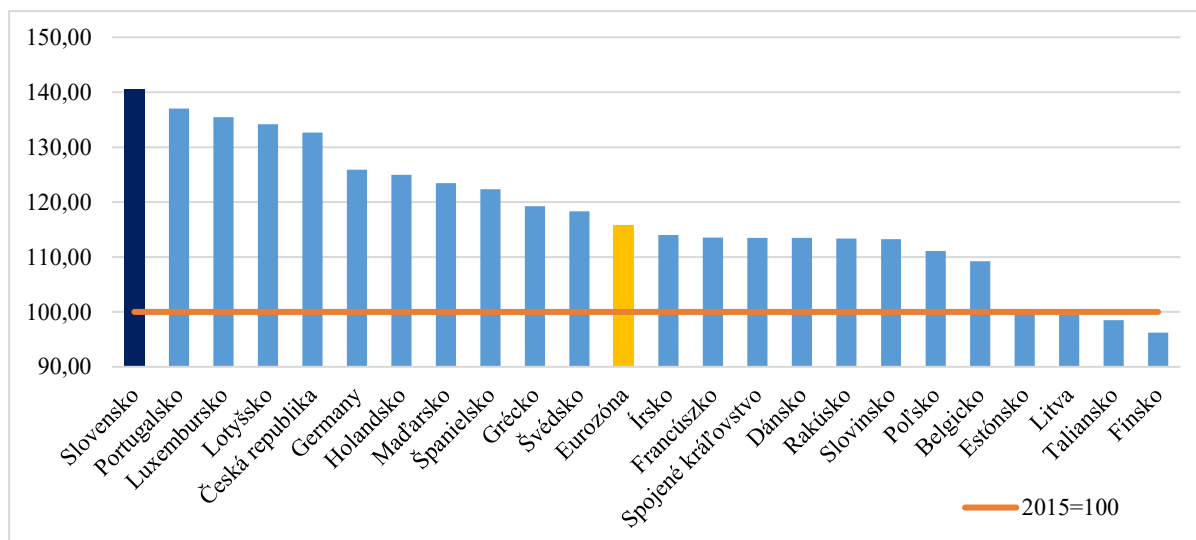
Vývoj cien nehnuteľností na bývanie podčiarkuje výraznú regionálnu diferenciáciu trhu s bývaním v SR. Dlhodobo sú najvyššie ceny nehnuteľností na bývanie v Bratislavskom kraji, po ktorom nasleduje Košický, Žilinský a Trnavský kraj. V ostatných krajoch nedosahuje priemerná cena nehnuteľností na bývanie ani polovicou hodnoty priemernej ceny nehnuteľností na bývanie v Bratislavskom kraji. V praxi však hlavne v Bratislavskom kraji predajné ceny bytov v existujúcich projektoch vysoko prevyšujú ceny zverejňované Národnou bankou Slovenska (ďalej len „NBS“).

Podľa údajov NBS priemerná cena nehnuteľností na bývanie za celý rok 2020 vzrástla o 11,9% oproti roku 2019. Dostupnosť bývania sa v roku 2020 zhoršila najmä v Košickom, Banskobystrickom a Žilinskom kraji. Dôvodom je rast cien nehnuteľností na bývanie, ktorý bol v roku 2020 najsilnejší práve v Košickom kraji (cena bývania vzrástla medziročne o 28,1%). Je možné predpokladať, že ceny nehnuteľností na bývanie budú (aj v súvislosti s vývojom na stavebnom trhu, očakávaným spomalením tempa rastu miezd v dôsledku pandemickej situácie) v nasledujúcom období naďalej rásť.

Rast cien nehnuteľností však nie je špecifický iba pre našu krajinu, ale je badateľný vo väčšine členských krajín EÚ, ako aj v mnohých ďalších štátoch. To, či je bývanie dostupné, sa dá vyjadriť aj pomerom priemerných cien bytov voči priemerným príjmom obyvateľstva. Pri využití uvedeného môžeme konštatovať, že ceny bytov rastú v súčasnosti oveľa rýchlejšie než príjmy vo väčšine krajín EÚ.

¹² Priemerné ceny nehnuteľností na bývanie zverejňované NBS zahŕňajú tak ceny bytov v bytových domoch, ako aj ceny bytov v rodinných domoch.

Graf č. 7: Pomer cien bytov a príjmov obyvateľov



Zdroj: Medzinárodný menový fond, údaje za 1Q2020

Rastúce ceny bytov v spojení so zmenenými podmienkami získania hypotekárneho úveru nevyvažuje ponuka cenovo dostupných nájomných bytov na trhu. Ako výsledok privatizácie bytového fondu má SR málo rozvinutý nájomný trh. Ponuka verejných nájomných bytov s regulovaným nájomom je obmedzená. Dopyt po nájomnom bývaní je výraznejší predovšetkým v Bratislave a blízkom okolí, ako aj ďalších krajských mestách.

Tak ako iných oblastí sa aj trhu s nájomnými bytmi výrazne dotkla pandémia COVID-19, ponuka bytov sa rozšírila (ako odozva na zmenené podmienky trhu práce – výraznejšie využívanie práce z domu, nevyužívanie krátkodobých turistických nájomov a pod.) a ceny nájomov buď stagnovali alebo mierne klesali. V ponuke portálu Nehnutelnosti.sk (apríl 2021) sa nachádza viac ako 9 400 nehnuteľností na bývanie určených na nájom, takmer 60% z nich je pritom situovaných v Bratislavskom kraji.

Z dostupných dát je možné konštatovať, že cena nájomov bytov v krajských mestách (s výnimkou Prešova) je už takmer porovnateľná s cenami nájomov v Bratislave.

Tabuľka č. 1: Priemerné ceny nájomov bytov

Mesto	Cena (eur/m ²) k 31.12.2018	Cena (eur/m ²) k 31.12.2019	Cena (eur/m ²) k 30.09.2020	Nájom za priemerný 2-izbový byt (50 m ²) v roku 2020
Bratislava	12,3	12,36	11,5	575
Banská Bystrica	8,8	10	10,2	510
Košice	10,4	10,9	10,6	530
Nitra	11,6	11,4	10,6	530
Prešov	8,2	8,6	9,1	455
Trenčín	8	10,4	10,4	520
Tmava	11,2	12	11	550
Žilina	11	11,6	10,8	540

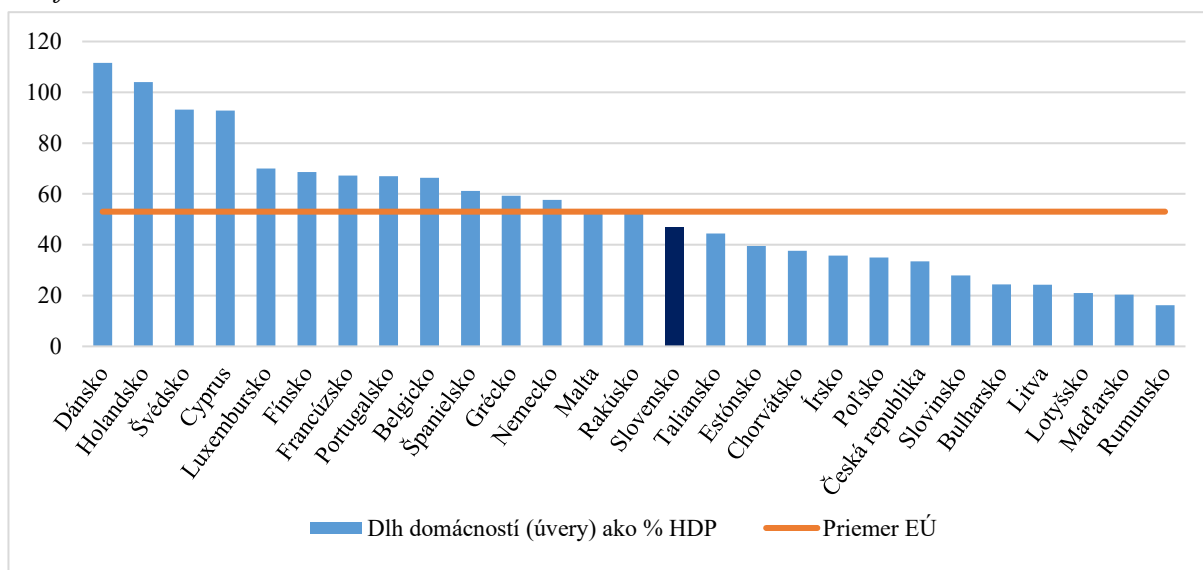
Zdroj: nehnutenosti.sk, vlastné prepočty

Z dlhodobého hľadiska je možné predpokladať, že súčasný pokles cien nájomov je stav prechodný a po skončení obdobia pandémie budú ceny nájomov na trhu opätovne stúpať ako dôsledok opätovne zvýšeného záujmu o tento typ bývania a jeho obmedzeného rozsahu.

3.5. Vývoj na hypotekárnom trhu

Aj napriek spomaleniu tempa rastu úverov slovenských domácností v období posledných dvoch rokov, rast zadlženosti našich domácností je dlhodobo jedným z najvyšších v EÚ. Koncom roka 2020 dosiahli úvery slovenských domácností úroveň takmer 47 % HDP. Rastúca zadlženosť domácností je celospoločenský problém, ktorý môže mať vplyv na ekonomický rast, ako aj na sociálnu situáciu domácností. Ako vyplýva z údajov NBS¹³ aktuálny vývoj poukazuje na to, že koronakríza v súčasnosti obmedzuje hlavne dopyt po spotrebiteľských úveroch, úverov na bývanie sa až tak výrazne nedotýka. Jedným z dôvodov môžu byť aj nízke úrokové miery úverov na bývanie v bankách, čo zvyšuje ich dostupnosť, alebo aj situácia na trhu s nehnuteľnosťami.

Graf č. 8: Zadlženosť domácností k HDP v EÚ

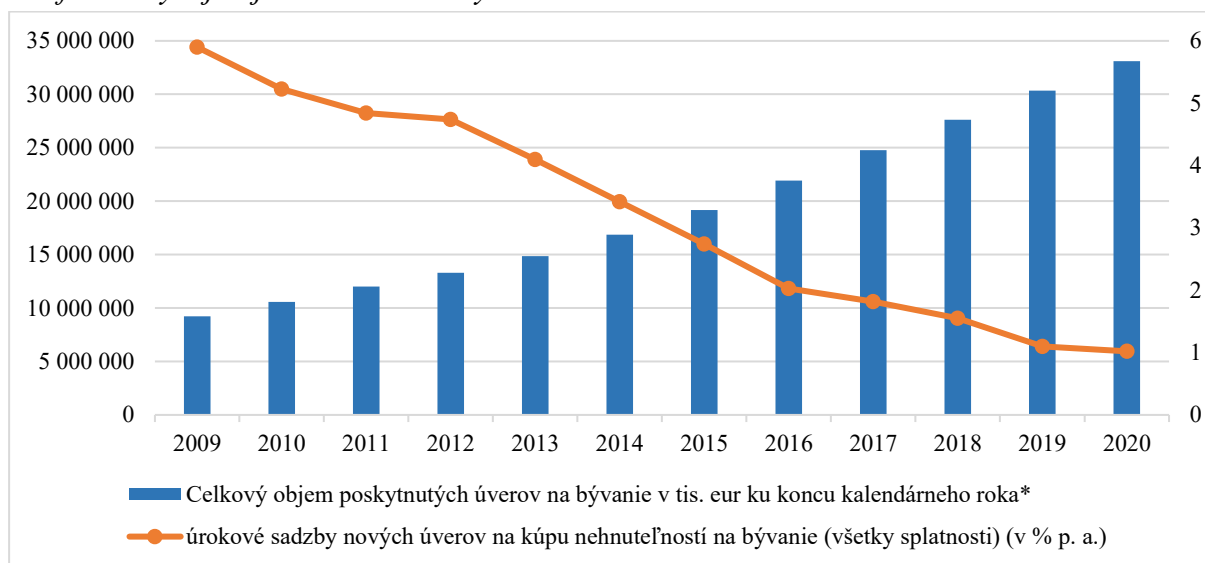


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Európskej centrálnej banky, údaje za 3Q2020

Aj napriek rastu zadlženosti pre slovenské domácnosti stále platí, že úvermi na bývanie je zadlžená menšia časť populácie ako je priemer EÚ. Podľa údajov Eurostatu (rok 2019) 20,6% domácností SR vlastní nehnuteľnosť na bývanie zaťaženú hypotékou alebo úverom, pričom priemer EÚ je až 26,5 % domácností. Čiastočne je uvedený výsledok opäť dôsledkom masívnej privatizácie bytového fondu, počas ktorej si väčšina domácností (nájomcovia štátnych, obecných a družstevných bytov) odkúpila za zvýhodnené ceny byty a uspokojila tak svoje potreby bývania bez potreby získania úveru.

¹³ Správa o finančnej stabilite, November 2020. Elektronická verzia: www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

Graf č. 9: Vývoj objemu úverov na bývanie



* zahŕňa úvery na bývanie poskytnuté za predchádzajúce obdobia

Zdroj: NBS

Stav, v ktorom sa prostredníctvom hypotekárneho úveru stávajú vlastníckmi aj nižšie príjmové skupiny, môže predstavovať významné riziko. Poukazujú na to skúsenosti z iných krajín, ale aj dopady finančnej krízy z roku 2008. Zároveň ako je konštatované v Správe o finančnej stabilite (november 2019¹⁴), slovenské domácnosti majú aj relatívne málo finančných aktív. V prípade straty zamestnania majú teda nižšiu kapacitu pokryť splátky úverov prostredníctvom úspor.

Podiel zlyhaných úverov za prvých 8 mesiacov roka 2020 dosiahol úroveň 2,6 %. Takýto nízky podiel bol čiastočne spojený s dostupnou možnosťou odkladu splátok. Podľa NBS dosiahol podiel úverov s odkladom splátok na všetkých úveroch na bývanie 10,5% (k 30. septembru mali domácnosti odložené splátky pri 49-tis. úverov na bývanie)¹⁵.

V snahe predchádzať vzniku podobných rizík pristúpila NBS ako regulátor finančného trhu k prijímaniu opatrení v bankovom sektore a špeciálne pre poskytovanie nových úverov domácnostiam. Medzi najdôležitejšie obmedzenia patrí limit na výšku zabezpečenia úverov na bývanie (LTV), maximálnu výšku splátky (DSTI), celkovú zadlženosť (DTI), splatnosť úverov a viaceré súvisiace kvalitatívne a ďalšie technické požiadavky. Uvedené opatrenia boli zavedené s cieľom spomalenia rastu zadlženosti domácností a majú viesť k zodpovednejšiemu a obozretnejšiemu prístupu bánk aj ich potenciálnych klientov. Aj napriek uvedeným opatreniam však objem úverov na bývanie aj napriek pandémie rastie. To aj podľa NBS naznačuje, že aktuálne nastavenie limitov zo strany NBS nie je pre finančný sektor, ako aj klientov natoľko obmedzujúce. Vzhľadom na vysoký dopyt po bývaní a ponuku bytov, ktorá tento dopyt momentálne nie je schopná uspokojiť, ako aj nedostatok cenovo dostupného nájomného bývania, je však pravdepodobné, že z dlhodobého hľadiska tempo rastu objemu úverov na bývanie si zachová stúpajúcu tendenciu.

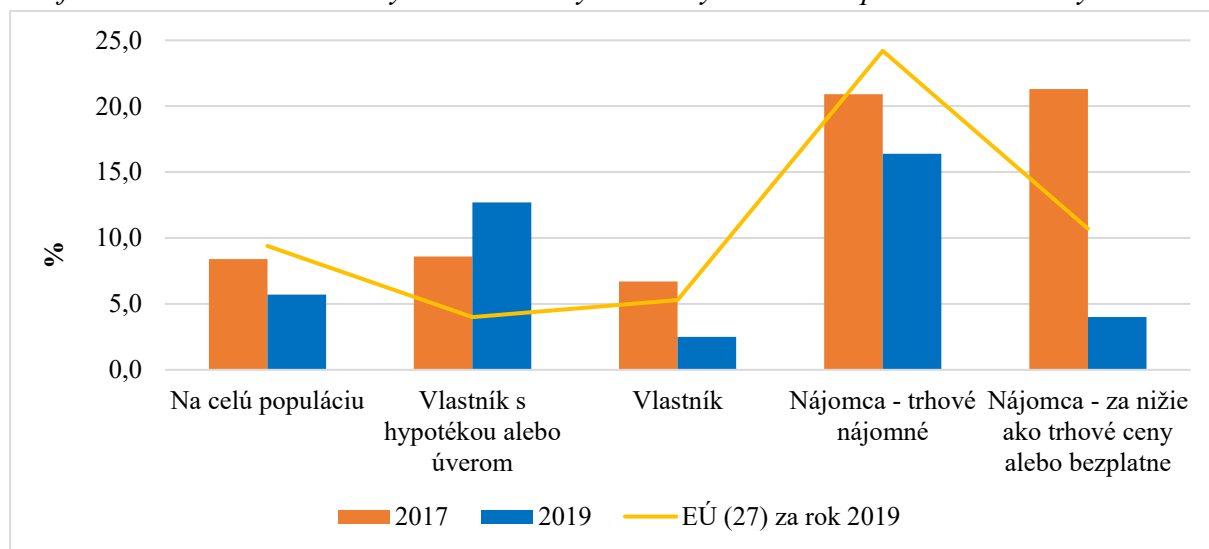
¹⁴ Správa o finančnej stabilite, November 2019. Elektronická verzia: www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

¹⁵ Správa o finančnej stabilite, November 2020. Elektronická verzia: www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

3.6. Výdavky domácností na bývanie

Dostupnosť bývania neovplyvňujú len náklady na jeho zabezpečenie, ale aj následné náklady súvisiace s jeho užívaním. Je možné konštatovať, že bývanie je finančne dostupné vtedy, ak neprímerane nezaťažuje príjem domácnosti. Pre porovnanie v rámci krajín EÚ sa používa indikátor „miera zaťaženia výdavkami na bývanie“. Za nadmernú záťaž je považovaný stav, keď celkové výdavky domácností na bývanie sú vyššie ako 40 % ich disponibilných príjmov (očistených o príspevky na bývanie). Na základe uvedeného žilo v roku 2019 v domácnostiach, kde výdavky predstavovali viac ako 40 % disponibilného príjmu, 5,7 % obyvateľov SR (9,4 % v EÚ). Z hľadiska foriem vlastníctva sa nadmerné zaťaženie výdavkami na bývanie vyskytuje najmenej medzi domácnosťami žijúcimi vo vlastnom byte, ktorých bývanie nie je zaťažené úvermi alebo hypotékami. Na strane druhej existuje výrazne vyššia miera zaťaženia výdavkami na bývanie tých domácností, ktoré žijú v súkromnom nájomnom byte.

Graf č. 10: Miera zaťaženia výdavkami na bývanie obyvateľov SR podľa vzťahu k bývaniu



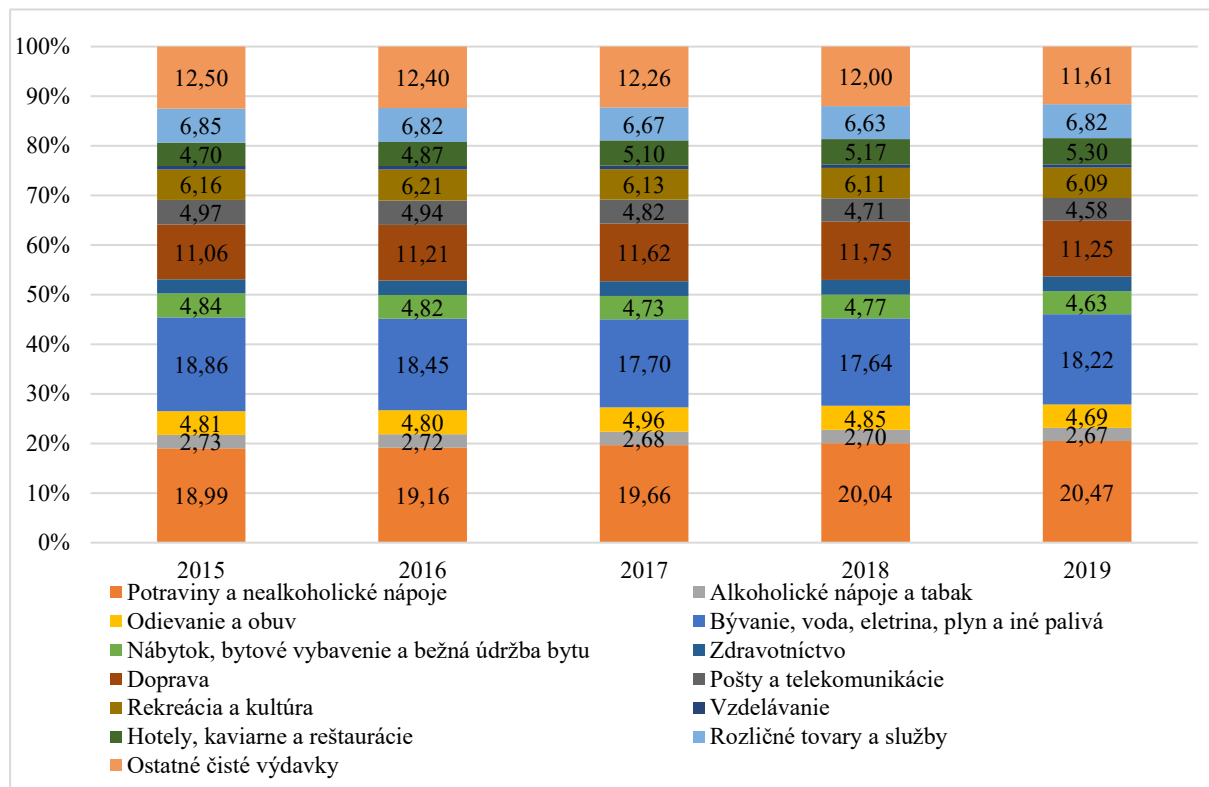
Zdroj: Eurostat (EU-SILC)

Na rozdiel od väčšiny krajín EÚ, bývanie s hypotékou nadmerne zaťažuje obyvateľov SR. Je to priame vyjadrenie faktu, že aj nižšie príjmové skupiny si týmto spôsobom zabezpečujú vlastné bývanie, ako aj rastúcich cien nehnuteľností na bývanie. Z údajov Eurostatu zároveň vyplýva, že nadmerné zaťaženie výdavkami na bývanie výrazne kleslo aj u tých domácností, ktoré žijú v nájomnom byte s regulovaným nájomnom.

Detailnejší pohľad na štruktúru výdavkov slovenských domácností a ich dopadov na účty domácností poskytujú údaje zverejňované ŠÚ SR v rámci výberového štatistického zisťovania „Rodinných účtov“. Údaje rodinných účtov umožňujú analyzovať štruktúru príjmov, výdavkov a spotrebu rôznych typov domácností a zároveň ich premietnuť na regionálnu úroveň. Podľa týchto údajov tvorili v roku 2019 výdavky na bývanie, vodu, elektrinu, plyn a iné palivá 18,22 % podiel zo všetkých výdavkov domácností. Spolu s ďalšími výdavkami ako je nábytok, bytové vybavenie a bežná údržba bytu tvoria 22,84 % podiel zo všetkých výdavkov. Zároveň je možné konštatovať, že po klesaní v uplynulých rokoch sme zaznamenali mierny nárast podielu výdavkov na bývanie z celkových výdavkov domácností. Na základe zverejňovaných údajov je taktiež možné konštatovať, že skupiny obyvateľov s nižšími príjmami sú oveľa viac

zaťažené výdavkami na bývanie, čím sa potvrdzuje očakávaný vzorec, že s rastúcim príjmom sa znižuje podiel výdavkov za bývanie na príjmoch.

Graf č. 11: Podiel výdavkov podľa účelu na celkových výdavkoch domácností v SR



Zdroj: ŠÚ SR

Najväčšiu váhu vo výdavkoch na bývanie majú výdavky za elektrinu, plyn a iné palivá (62%), za ktorými nasledujú výdavky za vodu a iné služby. Najmenej zastúpené sú výdavky za údržbu. V obciach tvoria dominantnú časť výdavkov na bývanie výdavky za elektrinu, plyn a iné palivá (75%), zatiaľ čo v mestách v menšej miere. Tu sú však zastúpené vo väčšej miere dodávka vody a ďalšie služby.

Podiel výdavkov na bývanie z čistých výdavkov je výrazne vyšší u domácností, ktoré majú na čele osobu mimo trhu práce: domácnosti na čele s nezamestnanou osobou (podiel výdavkov na bývanie vo výške 30,4 %), so starobným dôchodcom (25,8 %) alebo inak ekonomicky neaktívnou osobou (29,2 %). Rovnako to platí aj pre domácnosti špecifického zloženia – vyšší podiel výdavkov za bývanie majú jednočlenné domácnosti (27,8 %), jednorodičovské domácnosti s deťmi (24 %) a bezdetné domácnosti dvoch dospelých (22 %).

Diferenciácia výdavkov na bývanie sa prejavuje aj na regionálnej úrovni. Nadpriemerný podiel výdavkov na bývanie vykazujú domácnosti v Košickom, Banskobystrickom a Nitrianskom kraji. Mierne nad priemerom je aj podiel výdavkov na bývanie v mestách (na rozdiel od menších obcí).

3.7. Potreba novej bytovej výstavby

Stanovenie optimálneho počtu bytov pre konkrétnu populáciu krajiny závisí od mnohých faktorov, ktoré sa v čase menia. Potrebu bývania v prvom rade determinujú faktory súvisiace s obyvateľstvom (vývoj celkového počtu obyvateľov, resp. domácností, sobášnosť,

rozvodovosť, ale aj finančná dispozícia domácností a pod.). Nemenej ovplyvňuje posúdenie možnosti rozvoja bývania aj celková ekonomická situácia v krajine, vývoj na pracovnom trhu a finančnom trhu. Zároveň by mal takýto výpočet zohľadňovať aj premenné a nemerateľné parametre napr. preferencie, očakávania a správanie obyvateľstva.

Pravdou je, že kvantifikovať skutočnú potrebu bytov, môže byť teda problematické. Podľa SODB v roku 2011 pripadalo na tisíc obyvateľov SR celkom 370 bytov, resp. 329 obývaných bytov. Na dosiahnutie kvantitatívnej úrovne bývania zrovnateľnej s krajinami EÚ by bolo potrebné mať k dispozícii aspoň 488 bytov na tisíc obyvateľov. Ak zohľadníme prírastok bytov od roku 2011 (t. j. 155 231 bytov) tak k 31. 12. 2020 by bytový fond SR tvorilo cca 2 150 128 bytov na 5 459 781 obyvateľov. Ak by sme chceli dosiahnuť úroveň EÚ, tak by bolo potrebné mať 2 664 373 bytov. K dosiahnutiu tejto úrovne by chýbalo 514 245 bytov. Aj uvedené jednoznačne potvrdzuje fyzický nedostatok bytov v SR.

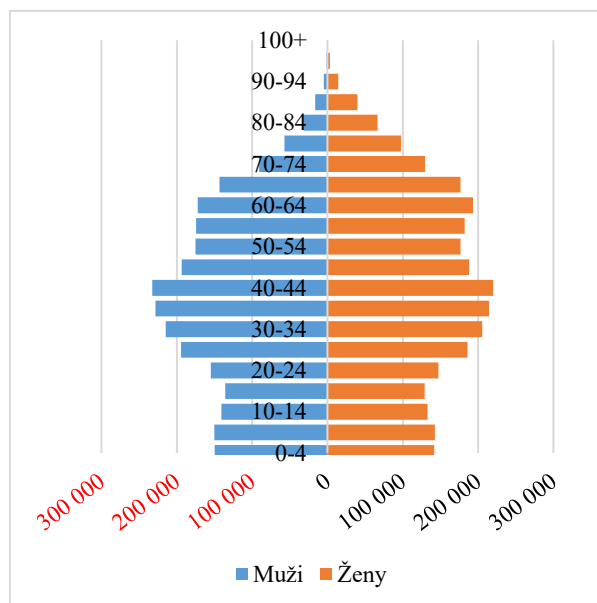
Z pohľadu regiónov je to ešte komplikovanejšie. Napríklad Bratislavský kraj sa s takmer 440 bytmi na tisíc obyvateľov v roku 2011 približuje svojou vybavenosťou bytmi k priemeru EÚ, v spojení s vysokou intenzitou bytovej výstavby je možné predpokladať, že trh s bývaním v tomto regióne je najdostupnejší, čo sa týka počtu bytov. Naopak Prešovský kraj s 270 bytmi na tisíc obyvateľov má najnižšiu vybavenosť a nová bytová výstavba nedosahuje výrazné hodnoty. Je teda možné usúdiť, že vývoj a potreba bývania v jednotlivých regiónoch je do veľkej miery spojená aj s ich ekonomickou výkonnosťou.

Pri definovaní potreby novej bytovej výstavby je však potrebné vziať do úvahy aj ďalšie faktory, pričom jedným z najdôležitejších je demografický vývoj spoločnosti.

Z dlhodobého hľadiska je demografický vývoj v SR charakterizovaný znižovaním pôrodnosti a predlžovaním veku populácie. Podľa viacerých prognóz populačného vývoja SR ročné prírastky obyvateľstva sa budú postupne znižovať a postupom času sa zmenia na ročné úbytky obyvateľstva. Nielen absolútne hodnoty počtu obyvateľov sa budú postupne meniť, oveľa významnejšou zmenou bude prechádzať veková štruktúra obyvateľstva. Podľa prognózy Eurostatu bude obyvateľstvo Slovenska starnúť najintenzívnejšie zo všetkých krajín EÚ. To bude mať nepochybne významný celospoločenský dopad. Index starnutia presiahne okolo roku 2050 hranicu 200 a v roku 2060 by podľa prognózy malo pripadať na 100 obyvateľov v predproduktívnom veku zhruba 220 obyvateľov vo veku 65 a viac rokov (v súčasnosti je to približne 80 obyvateľov vo veku 65 a viac rokov na 100 obyvateľov v predproduktívnom veku)¹⁶.

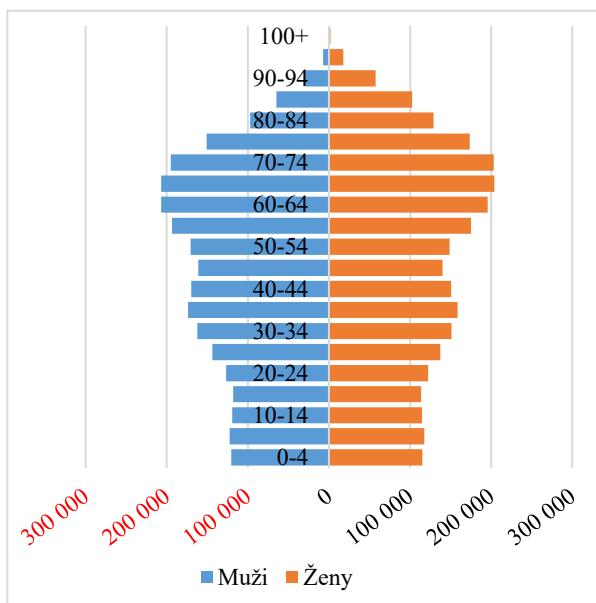
¹⁶ Prognóza populačného vývoja Slovenskej republiky do roku 2060

Graf. č 12: Vekové zloženie obyvateľstva 2018



Zdroj: ŠÚ SR

Graf. č 13: Vekové zloženie obyvateľstva 2060



Zdroj: Prognóza populačného vývoja do r. 2060 (Bleha, Šprocha, Vaňo 2013)

Uvedený vývoj bude mať dopad na ekonomickú základňu spoločnosti znížením počtu obyvateľstva v produktívnom veku. Uvedená zmena tak okrem iných ekonomických, demografických a sociálnych dopadov bude predstavovať aj výzvu pre trh s bývaním. V dôsledku tejto zmeny sa postupne bude znižovať počet ľudí s potrebou zabezpečiť si prvé bývanie, avšak na druhej strane bude stále narastať počet obyvateľov, pre ktorých bude riešenie bývania predstavovať kvalitatívne (o. i. bezbariérovosť bývania), avšak aj kvantitatívne novú výzvu pre spoločnosť. Predpokladáme, že bude potrebné riešiť rôzne iné formy bývania napr. bývanie pre seniorov.

V súčasnosti sú najpočetnejšou skupinou obyvateľstva na Slovensku muži a ženy vo veku od 30 do 40 rokov. Podľa údajov Eurostatu v roku 2019 až 55 % mladých vo veku 25 až 34 žilo u nás so svojimi rodičmi. Je to skupina obyvateľstva, ktorá predstavuje výrazný potenciál záujmu hlavne o riešenie prvého bývania. Samozrejme v uvedenom je potrebné zohľadniť aj mieru chceného spolužitia.

Dôležitým ukazovateľom hodnotenia potreby bývania je aj počet cenových domácností. Tradícia spolužitia viacgeneračných rodín sa zmenila a údaje zo sčítaní potvrdzujú trend nárastu počtu cenových domácností v porovnaní s rastom celkového počtu obyvateľstva. Z pohľadu charakteru domácností sa slovenská populácia atomizuje, vznikajú domácnosti s menším počtom členov a narastá počet domácností jednotlivcov. Tieto zmeny sú prejavom aj čisto demografických faktorov, ako spomínané starnutie populácie, znižovanie počtu detí pre zníženú plodnosť alebo aj nárast rozvodovosti. Len medzi sčítaniami v roku 1991 a 2011 klesol priemerný počet členov domácnosti z 2,89 na 2,59. Podľa Prognózy vývoja rodín a domácností na Slovensku do roku 2030 bude v roku 2025 v SR 2 356 400 cenových domácností. Ak vychádzame z tohto počtu a uvažujeme, že každá domácnosť by mala mať k uvedenému dátumu vlastný byt, potom k zabezpečeniu takéhoto stavu chýba (so zohľadnením počtu bytov v roku 2020 na úrovni 2 150 128 bytov) 206 272 bytov. Z dlhodobého hľadiska

(od roku 2000) sa v SR dokončovalo v priemere 15 700 bytov ročne. Ak by sme sa do roku 2025 chceli priblížiť k uvedenej úrovni, bolo by potrebné ročne dokončovať až 40 000 bytov.

Aj napriek očakávaným výrazným zmenám v štruktúre obyvateľstva v budúcnosti sa z krátkodobého hľadiska neočakáva výrazné zníženie dopytu po bývaní. Vychádzajúc z predchádzajúcich prepočtov a s cieľom odstrániť nedostatok bytov je vhodné hľadať optimálne legislatívne riešenia a vytvárať ekonomické podmienky rozvoja bývania tak, aby sa zvyšoval nielen počet dokončovaných bytov, ale aj ich kvalita a cenová dostupnosť a v neposlednom rade bola realizovaná pravidelná údržba a obnova zabezpečujúca dlhodobú životnosť.

4. Podpora rozvoja bývania

Dlhodobým cieľom štátnej bytovej politiky je celkové zvyšovanie úrovne bývania a vytváranie takých legislatívnych, ekonomických a technických podmienok, aby bývanie bolo pre obyvateľov dostupné a aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané svojim potrebám a výške vlastných príjmov. K napĺňaniu uvedeného sa v SR postupne vytvoril systém ekonomických nástrojov podpory bývania vo forme priamej a nepriamej podpory.

Priama podpora štátu je realizovaná prostredníctvom:

- dotácií poskytovaných MDV SR na obstaranie nájomných bytov, technickej vybavenosti a odstránenie systémových porúch bytových domov podľa zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 443/2010 Z. z.“),
- zvýhodnených úverov poskytovaných Štátnym fondom rozvoja bývania (ďalej len „ŠFRB“) v súlade so zákonom č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov,
- príspevkov na zateplenie rodinného domu na účely zlepšenia energetickej hospodárnosti rodinného domu a príspevkov na rodinný dom s takmer nulovou potrebou energie v súlade so zákonom č. 555/2005 Z. z. o energetickej hospodárnosti budov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

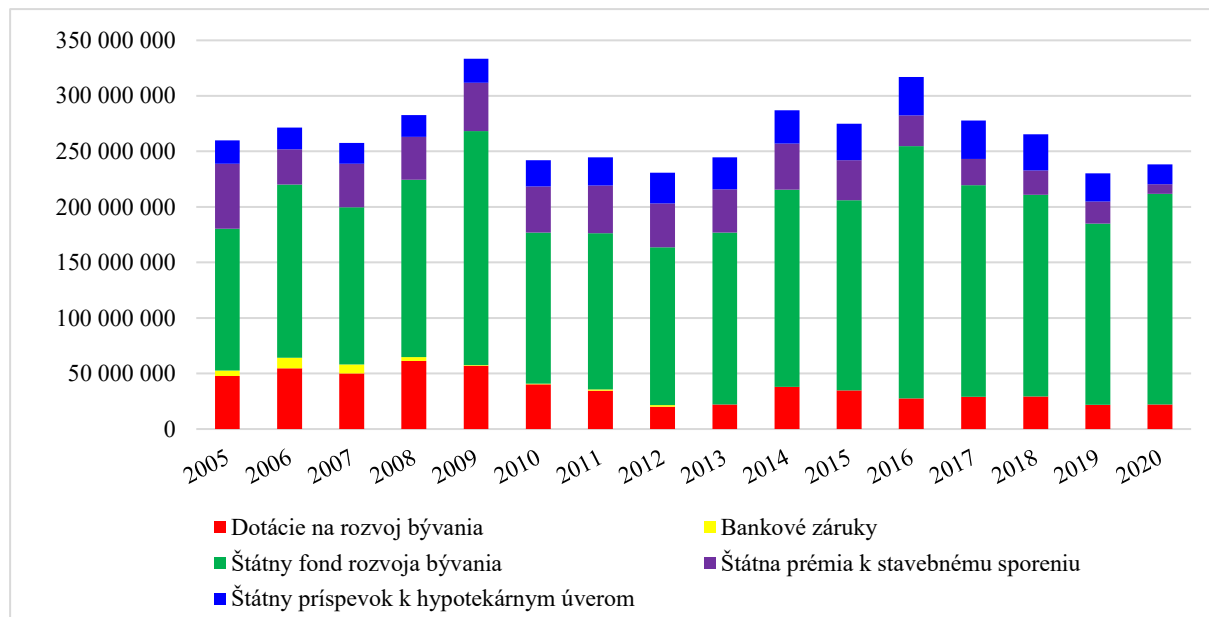
Nepriamu podporu štátu predstavuje podpora:

- hypotekárneho financovania, v ktorom je podpora zo strany štátu poskytovaná vo forme odpočítateľnej položky z dane pre mladých poberateľov hypotekárneho úveru podľa zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- systému stavebného sporenia so štátnou podporou vo forme štátnej prémie k stavebnému sporeniu pre fyzické osoby a pre spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení v znení neskorších predpisov.

K nepriamym nástrojom ešte v súčasnosti stále patrí aj Program štátnej podpory obnovy bytového fondu formou poskytovania bankových záruk za úvery, ktorého vykonávateľom je Slovenská záručná a rozvojová banka, a. s. Vznik tohto programu sa datuje do roku 1999, pričom cieľom opatrenia bolo vytvorenie podmienok na využitie bankových zdrojov v obnove bytového fondu a podpora bytovej výstavby. V období rokov 2001 až 2012 bola touto formou

poskytnutá podpora vo výške 43 018 698 eur. Od roku 2013 je však program reálne nevyužívaný a v nasledujúcom období bude vhodné zvážiť jeho ďalšiu opodstatnenosť.

Graf č. 14: Prehľad o poskytnutej podpore na rozvoj bývania¹⁷



Zdroj: MDV SR

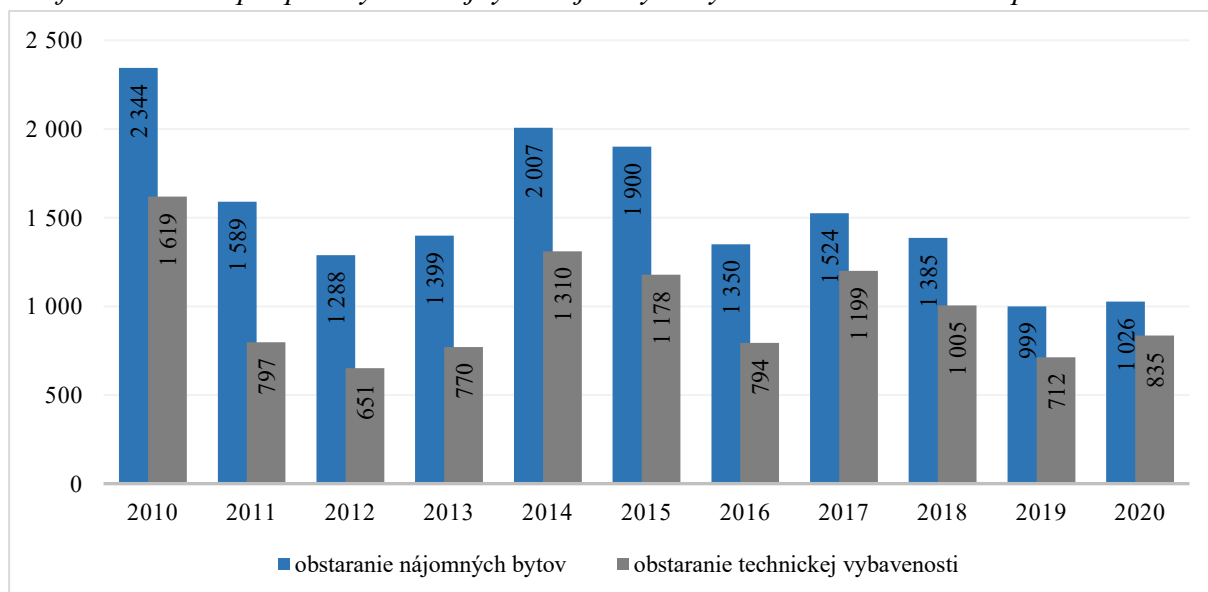
Fungovanie vyššie uvedených nástrojov reaguje na meniace sa celospoločenské podmienky, z ktorých vyplývajú aj ich konkrétne úpravy. K prijatým zmenám v uplynulom období patria:

- nahradenie poskytovania štátneho príspevku k hypotekárnym úverom a štátneho príspevku pre mladých k hypotekárnym úverom odpočítateľnou položkou z dane z príjmu fyzickej osoby (platí na hypotekárne úvery poskytnuté od 1.1.2018),
- zmena v systéme oprávnenosti na poskytnutie štátnej prémie k stavebnému sporeniu (od 1.1.2019), napr. viazanie poskytnutia štátnej prémie na podmienku, že sa prostriedky získané stavebným sporením vrátane štátnej prémie použijú výlučne na stavebné účely,
- úprava podmienok poskytovania úverov ŠFRB s cieľom motivovať právnické osoby smerom k vyššej aktivite v oblasti zabezpečovania cenovo dostupného nájomného bývania,
- úprava podmienok poskytovania dotácií MDV SR a úverov ŠFRB s cieľom motivovať samosprávy k obstarávaniu verejného nájomného bývania.

Z hľadiska účelovosti je najväčší objem podpory v rámci dotačného mechanizmu MDV SR venovaný dotáciám na rozvoj verejného nájomného sektora určeného na sociálne bývanie. Rozvoj tohto typu nájomného bývania je zároveň podporený aj dotáciou na príslušnú technickú vybavenosť k nájomným bytom. Spolu so zvýhodneným úverom zo ŠFRB majú tak obce zabezpečené 100% financovanie projektov nájomných bytov.

¹⁷ Komplexná informácia o poskytnutej podpore do oblasti bývania prostredníctvom Štátneho fondu rozvoja bývania a Programu rozvoja bývania podľa jednotlivých rokov je dostupná na webovom sídle MDV SR (www.mindop.sk).

Graf č. 15: Počet podporených verejných nájomných bytov dotáciou MDV SR podľa účelu



Zdroj: MDV SR

Z regionálneho bolo najviac verejných nájomných bytov obstaraných v Nitrianskom kraji (7 867 nájomných bytov), Trnavskom a Prešovskom kraji (taktiež viac ako 7 tis. nájomných bytov). Naopak v Bratislavskom kraji bolo za rovnaké obdobie obstaraných len 1 117 nájomných bytov. Zároveň sú v tejto oblasti z hľadiska typu sídla oveľa aktívnejšie obce ako mestá.

Tabuľka č. 2: Porovnanie počtu obstaraných nájomných bytov podľa typu sídla (2000 -2020)

	Počet obstaraných nájomných bytov	Všetky samosprávy			Samosprávy s nájomnými bytmi		
		Počet samospráv	Počet obyvateľov k 31.12.2020	Podiel nájomných bytov na 1 000 obyvateľov	Počet samospráv	Počet obyvateľov k 31.12.2020	Podiel nájomných bytov na 1 000 obyvateľov
Mestá	20 719	141	2 912 493	7,11	133	2 828 922	7,32
Obce	24 676	2 750	2 547 288	9,69	878	1 271 353	19,41
SR	45 395	2 891	5 459 781	8,31	1 011	4 100 275	11,07

Zdroj: MDV SR, ŠÚ SR

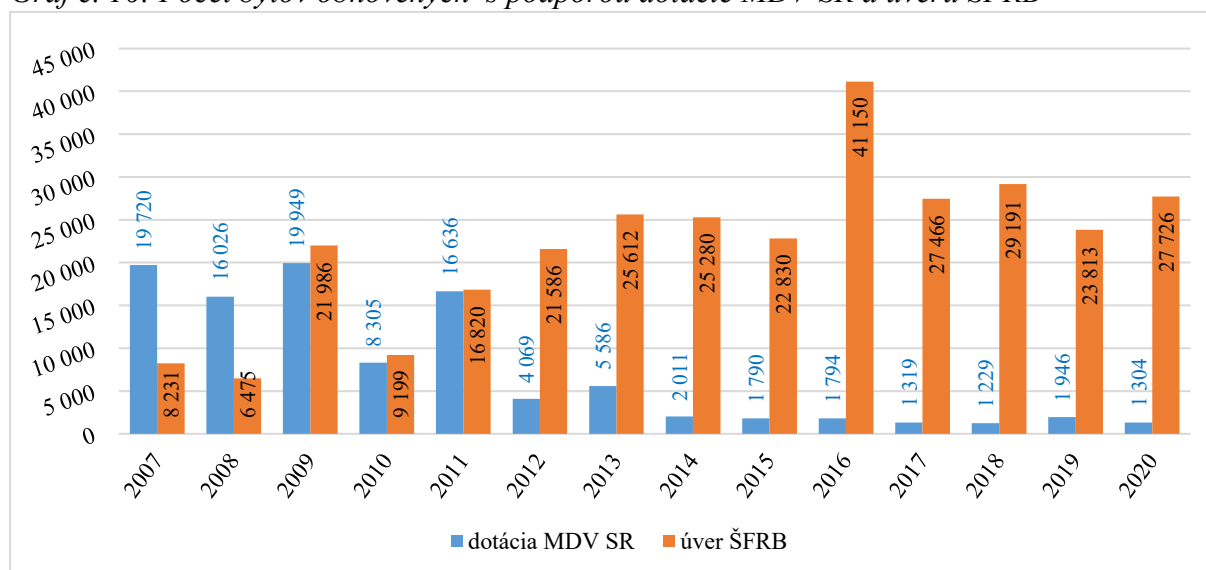
Najmenšiu aktivitu z hľadiska miest pritom vykazujú dve najväčšie slovenské mestá, Bratislava a Košice, v ktorých bolo za celé obdobie poskytovania dotácií obstaraných len 626 nájomných bytov (teda len 1,38% zo všetkých obstaraných nájomných bytov).

Obnova bytového fondu je druhou hlavnou prioritou štátnej bytovej politiky. K obnove bytových budov štát motivuje prostredníctvom priamych aj nepriamych foriem podpory už od roku 1992. V SR bolo do konca roka 2019 obnovených celkom 67,87 % bytov v bytových domoch a 44,97 % bytov v rodinných domoch¹⁸, aj vďaka vhodne nastaveným mechanizmom zo strany štátu. Podiel obnovy bytových budov nás zároveň zaraďuje na popredné miesta v EÚ. V tejto oblasti je však v posledných rokoch zaznamenaný posun v oblasti financovania podpory, nakoľko sa v oveľa vyššej miere používajú návratné zdroje. Za veľké pozitívum, ktoré malo vplyv na zvýšenie dostupnosti finančných prostriedkov na obnovu bytových domov,

¹⁸ Dlhodobá stratégia obnovy fondu budov

môžeme vnímať aj implementáciu iniciatívy JESSICA (v programovom období 2007-2013) v ŠFRB s cieľom zlepšenia energetickej efektívnosti existujúcich bytových domov, ako aj pokračovanie implementácie obdobného nástroja v tomto programovom období (2014-2020).

Graf č. 16: Počet bytov obnovených s podporou dotácie MDV SR a úveru ŠFRB



Zdroj: MDV SR

Sektor so značným potenciálom pre ďalšie úspory energií a zníženia emisií predstavujú v našich podmienkach rodinné domy. MDV SR v tejto súvislosti zaviedlo v roku 2016 podporu vo forme príspevku na zateplenie rodinného domu na účely zlepšenia energetickej hospodárnosti rodinného domu a v roku 2019 zaviedlo aj príspevok na rodinný dom s takmer nulovou potrebou energie.

Vymenované nástroje tvoria rámec pre systémové riešenie rozvoja bývania v SR a sú takmer všetky v kompetencii MDV SR ako gestora bytovej politiky. Oblasť bývania je však v slovenských podmienkach značne multiprierezovou témou. Rôzne aspekty problematiky bývania sú predmetom množstva rámcových dokumentov, ako aj právnych predpisov v kompetencii ďalších ministerstiev. V súlade s uvedeným sú rôzne oblasti bývania financované aj z iných rezortov vyplývajú z ich kompetencií. Zároveň v oblasti podpory začali vznikať aj samostatné iniciatívy, resp. pilotné projekty v oblasti financovania, ktoré sú podporované z prostriedkov EŠIF.

V pôsobnosti Ministerstva hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“) je napríklad realizácia projektu „Zelená domácnostiam“, ktorý administratívne zabezpečuje Slovenská inovačná a energetická agentúra (príspevková organizácia MH SR). Týmto projektom sa podporuje využívanie tzv. malých obnoviteľných zdrojov v rodinných a bytových domoch. Podporované sú zariadenia na výrobu elektriny, konkrétne fotovoltické panely, zariadenia na výrobu tepla - slnečné kolektory, kotly na biomasu a tepelné čerpadlá. Cieľom projektu je zvýšenie podielu využitia obnoviteľných zdrojov energie (OZE) v domácnostiach a súvisiace znižovanie emisií skleníkových plynov. Projekt je súčasťou Operačného programu Kvalita životného prostredia. V pilotnom projekte bolo v prvej fáze do konca roku 2018 k dispozícii 45 miliónov eur (k 31. 12. 2018 bolo prerozdelených 41,2 milióna eur). V pokračovaní projektu Zelená domácnostiam II v období 2019 až 2023 je k dispozícii 48 miliónov eur.

Problematika bývania má samozrejme výrazný presah s opatreniami sociálnej politiky štátu, ktorých nositeľom je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVR SR“). Nástroj sociálnej politiky, ktorý ovplyvňuje možnosti sociálne slabších skupín obyvateľov udržať, resp. zabezpečiť si určitú formu bývania, predstavuje príspevok na bývanie. Ten je v súčasnosti poskytovaný vo forme príspevku k dávke v hmotnej núdzi v rámci poskytovania pomoci v hmotnej núdzi podľa zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pomoci v hmotnej núdzi“). Vzhľadom na viazanosť príspevku na pomoc v hmotnej núdzi je týmto príspevkom pokrytá len malá časť populácie. Výška príspevku na bývanie je stanovená v dvoch úrovniach (ak ide o domácnosť s jedným členom 55,80 eur mesačne a ak ide o viacčlennú domácnosť 89,20 eur mesačne), avšak je možné konštatovať, že samotná výška príspevku pokrýva iba malú časť reálnych nákladov na bývanie. V decembri 2020 bola podľa údajov Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny vyplatená dávka v hmotnej núdzi s príspevkami 61 491 poberateľom, čo tvorilo 134 197 osôb. Z uvedeného počtu osôb bol priznaný nárok na príspevok na bývanie 28 424 osobám.

Ďalšou oblasťou je podpora zabezpečenia bývania ľudí v nepriaznivej situácii, ktorá je riešená či už prostredníctvom zariadení sociálnych služieb, ale hlavne poskytovaním sociálnych služieb. Novely zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov v ostatnom období boli zamerané na podporu procesu deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb, ako aj zvyšovanie kvality poskytovaných služieb. Osobitú kategóriu financovaných z rozpočtovej kapitoly MPSVR SR predstavujú príspevky poskytované podľa zákona č. 477/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (peňažný príspevok na úpravu bytu, peňažný príspevok na úpravu rodinného domu). Cieľom týchto príspevkov je odstránenie bariér a tým pádom uľahčenie premiestňovania fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím.

V roku 2018 nadobudol účinnosť zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon okrem iného definoval aj tzv. sociálny podnik bývania. Podľa dôvodovej správy k zákonu je účelom zavedenia tohto typu podniku snaha vytvoriť na Slovensku priestor pre rozvoj nájomného bývania v neziskovom sektore, podľa desiatky rokov úspešne fungujúceho rakúskeho vzoru. Nemá ísť o náhradu ani zasahovanie do existujúceho modelu sociálneho bývania, ktorý je založený na kombinácii dotácie a výhodnej pôžičky zo ŠFRB. Naopak, ide o doplnenie tohto modelu prostredníctvom podnikov, ktoré sú týmto modelom inšpirované, ale rozširujú ho o inú kombináciu pomoci – menšinová časť má mať formu nenávratnej pomoci, ale väčšinu majú vďaka „napákovaniu“ (leverage) finančných nástrojov predstavovať prostriedky z komerčných zdrojov. Sociálny podnik bývania podľa zákona musí prenajímať najmenej 70 % ním vlastnených bytov za zvýhodnené, nákladové nájomné domácnostiam, ktorých mesačný príjem v úhrne neprevyšuje štvornásobok sumy životného minima. Viac ako polovica prípadného zisku musí byť reinvestovaná do podniku na plnenie jeho funkcie. K 31.12.2020 bolo na MPSVR SR registrovaných 255 sociálnych podnikov, avšak z nich bol iba jeden registrovaný ako sociálny podnik bývania. Vzhľadom na krátke časové obdobie účinnosti zákona je priskoro na hodnotenie pôsobnosti sociálnych podnikov bývania v praxi.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity (ďalej len „ÚSVRK“) poskytuje dotácie súvisiace s riešením špecifických oblastí života rómskych komunít na základe § 2a zákona č. 526/2010 Z. z. o poskytovaní dotácii v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR.

Podporované aktivity zahŕňajú:

- zabezpečenie technickej vybavenosti v osídleniach s marginalizovanými rómskymi komunitami, opravu a rekonštrukciu bytov a sociálneho bývania, projektovú dokumentáciu k bytom nižšieho štandardu, vnútorné dovybavenie a sklady paliva k bytom nižšieho štandardu,
- tvorbu a ochranu životného prostredia a ochranu zdravia obyvateľov rómskych komunít,
- podporu odstraňovania havarijných stavov obydľí vzniknutých najmä v dôsledku živelných pohrôm, pôsobenia prírodných živlov alebo požiarov,
- podporu zásobovania dodávkami elektrickej energie, tepelnej energie, paliva alebo vody určenej na ľudskú spotrebu v prípadoch ohrozujúcich ľudský život a ľudské zdravie, osobitne v situáciách pôsobenia nepriaznivých vplyvov vonkajšieho životného prostredia alebo nepriaznivých poveternostných vplyvov,
- podporu vysporiadania vlastníckych vzťahov k obydliam a k pozemkom, na ktorých sa tieto obydľia nachádzajú, alebo na nákup pozemkov obcou určených na výstavbu nových obydľí.

Mohli by sme pokračovať aj vo vymenovaní iných podporných nástrojov, ktoré prispievajú k zvyšovaniu kvality bývania a teda aj životnej úrovne, akou je napríklad podpora poskytovaná Ministerstvom životného prostredia SR na budovanie kanalizácií a verejných vodovodov a pod.

Všetky uvedené podpory, ale aj mnohé ďalšie aktivity v oblasti bývania len podčiarkujú prierezovosť a náročnosť problematiky bývania. Zároveň však nabádajú k posilneniu koordinácie týchto aktivít s cieľom maximalizácie pozitívnych dopadov na úroveň bývania SR.

5. Zhodnotenie plnenia cieľov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020 (ďalej len „koncepcia“) bola schválená uznesením vlády SR č. 13 zo dňa 7. januára 2015. Dlhodobou prioritou štátnej bytovej politiky je postupné zvyšovanie celkovej dostupnosti bývania pre obyvateľstvo tak, aby si každá domácnosť mohla zabezpečiť bývanie primerané jej konkrétnej príjmovej situácii. Základným poslaním štátu je predovšetkým vytváranie stabilného trhového prostredia pre napĺňanie tohto cieľa. Zároveň pri zlepšovaní podmienok bývania majú svoju pôsobnosť aj ďalšie subjekty, ktorými sú najmä samosprávy (miestne alebo regionálne), súkromný sektor, ako aj samotní občania. Každý z týchto subjektov má pritom svoje špecifické postavenie.

Tak ako v predchádzajúcich obdobiach koncepcia obsahovala čiastkové ciele, ktorých splnenie malo ambíciu prispieť k pozitívnemu posunu v oblasti bývania, predovšetkým v oblasti právneho rámca bývania a podporných nástrojov. Konkrétne navrhnuté opatrenia boli napríklad vytvorenie nových nástrojov pre podporu súkromného nájomného sektora,

zachovanie dynamiky obnovy bytového fondu, zavedenie samostatného príspevku na bývanie, vytvorenie systému viacstupňového prestupného bývania, ale aj úprava nájomných vzťahov v Občianskom zákonníku.

V nadväznosti na definované opatrenia, uznesenie vlády SR ku koncepcii obsahovalo spolu 11 úloh pre príslušné ministerstvá (konkrétne Ministerstvo financií SR (ďalej len „MF SR“), Ministerstvo spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“), MH SR, MPSVR SR a MDV SR), ktoré mali byť plnené postupne do roku 2020 alebo v dlhšom časovom období. Veľká časť z nich bola splnená, avšak niektoré priority sa nepodarilo naplniť vôbec a vzhľadom k pretrvávajúcim problémom, by mali zostať v platnosti aj pre ďalšie obdobie. Detailne sa vyhodnoteniu plnenia koncepcie venujeme v samostatnej správe o plnení zámerov koncepcie, ktorá je prílohou č. 1.

Aj keď je možné konštatovať, že prevažná časť konkrétnych termínovaných úloh koncepcie bola splnená, naplnené boli skôr formálne ako reálnym posunom v konkrétnej praxi. Ide predovšetkým o oblasti, ktoré nie sú v kompetencii MDV SR. K týmto úlohám zaraďujeme napríklad rekonštrukciu Občianskeho zákonníka a nevyhnutnú úpravu súčasného právneho rámca v oblasti nájmu, ktorá dlhodobo stagnuje. Taktiež je to požiadavka na zmenu platnej úpravy v oblasti regulácie cien nájomov v bytoch obstaraných z verejných zdrojov. Napriek tomu, že MF SR ako gestor cenovej regulácie v spolupráci s MDV SR pripravilo návrh nového opatrenia v tejto oblasti, ten však nebol posunutý do ďalšieho legislatívneho procesu. Rovnako aj úloha týkajúca sa novej právnej úpravy príspevku na bývanie, ktorá bola pôvodne navrhnutá už v koncepcii štátnej bytovej politiky do roku 2015. MPSVR SR pripravilo návrh nového právneho predpisu, ktorý však nebol predmetom ďalšieho legislatívneho procesu.

Z uvedených dôvodov MDV SR z pohľadu gestora identifikovalo niekoľko prekážok, ktoré bránia efektívnejšiemu napĺňaniu cieľov bytovej politiky. Ide o prekážky na národnej, ale aj na miestnej úrovni.

Na národnej úrovni boli identifikované nasledovné bariéry:

- Obmedzené verejné zdroje určené na rozvoj bývania.
- Kompetenčná medzirezortná roztrieštenosť sprevádzaná nerešpektovaním koordinačnej úlohy MDV SR v oblasti bývania. MDV SR s ministerstvami, ktoré zasahujú do oblasti bývania síce spolupracuje, ale nemá dostatočné nástroje, ako zámery bytovej politiky plne presadiť.
- Problematika bývania je multiprierezovou témou. Samotné bývanie je predmetom množstva koncepčných a strategických materiálov, ako aj právnych predpisov v kompetencii rôznych rezortov. Tento stav neprispieva k efektívnej realizácii bytovej politiky na národnej úrovni.
- Nedôsledná previazanosť jednotlivých opatrení bytovej politiky, ako aj časté legislatívne zmeny.
- Podporné programy bytovej politiky väčšinou nezohľadňujú špecifickú situáciu v jednotlivých regiónoch.
- Nedostatok transparentných údajov o trhu s bývaním. V dôsledku liberalizácie trhu v súčasnosti neexistujú relevantné informácie o stave bytového fondu v SR a tým je ovplyvnená možnosť štátu monitorovať existujúci stav a navrhovať konkrétne efektívne riešenia.

- Dlhodobo stagnujúca situácia legislatívneho procesu nových stavebných predpisov a rekonštrukcie Občianskeho zákonníka.

Na miestnej úrovni boli identifikované nasledovné prekážky:

- Nedostatočná aktivita samospráv v úlohe zabezpečovania bývania pre svojich obyvateľov, predovšetkým miest ako motorov ekonomického rozvoja, resp. nízka miera využívania existujúcich nástrojov.
- Absencia alebo len formálna existencia lokálnych bytových politík častokrát nevychádzajúca z reálnych podmienok a potrieb konkrétnej samosprávy.
- Minimálne zapojenie vyšších územných celkov do riešenia problematiky bývania.
- Málo efektívna pozemková politika na úrovni samosprávy.
- Nízka miera spolupráce na úrovni jednotlivých samospráv, ako aj so súkromným a mimovládny sektorom v oblasti bývania.

6. Bytová politika Slovenskej republiky do roku 2030

Bytová politika je jednou z politík štátu, ktorej opatrenia a nástroje sa významnou mierou podieľajú na kvalite životnej úrovne obyvateľstva. Z analytickej časti vyplýva, že najväčšími problémami a zároveň výzvami v oblasti bývania sú fyzický nedostatok bytového fondu, nízka dostupnosť nájomného bývania, zhoršenie finančnej dostupnosti bývania veľkej časti domácností, demografické zmeny v spoločnosti, obmedzené verejné zdroje určené na podporu bývania. Uvedeným oblastiam je potrebné venovať primeranú pozornosť s cieľom dosiahnutia objektívneho zlepšenia v jednotlivých oblastiach.

Vzhľadom na prierezový charakter témy bývania sú ciele bytovej politiky 2030 vypracované ako identifikácia tých zmien, ktoré je potrebné vykonať v nadrezortnej spolupráci pri rešpektovaní kompetenčnej pôsobnosti jednotlivých ministerstiev. Jednotlivé politiky štátu musia kooperovať v celom spektre prijímaných rozhodnutí na dosiahnutie výrazného posunu v dostupnosti a kvalite bývania v SR. K podpore prijímania a koordinácie konkrétnych úloh, nástrojov a mechanizmov sa navrhuje zriadenie nadrezortnej koordinačnej platformy pri MDV SR.

Základnou víziou štátu do roku 2030 je dosiahnuť zvýšenie dostupnosti a kvality bývania v SR so zameraním sa na zvýšenie cenovej a fyzickej dostupnosti bývania s dôrazom na rozvoj všetkých foriem nájomného bývania. Samozrejmom súčasťou tejto vízie je aj zlepšovanie kvalitatívnych vlastností existujúceho bytového fondu.

Táto vízia bude realizovaná naplnením opatrení, ktorých výsledkom má byť dosiahnutie nasledujúcich čiastkových cieľov:

- zvýšenie ponuky bývania prostredníctvom vytvorenia stabilného prostredia,
- zvýšenie dostupnosti všetkých foriem nájomného bývania a
- zvyšovanie kvality bývania.

Plnenie opatrení v jednotlivých čiastkových cieľoch je navrhované na obdobie do roku 2030. Prioritizácia navrhovaných opatrení na najbližšie obdobie je vykonaná prostredníctvom Akčného plánu do roku 2025, ktorý je súčasťou tohto materiálu.

6.1. Zvýšenie ponuky bývania prostredníctvom vytvorenia stabilného prostredia

Dostupnosť bývania je jedným z najdôležitejších faktorov rozvoja spoločnosti. Primárnym problémom slovenského trhu s bývaním je fyzický nedostatok bytov na obyvateľov. Je to nedostatok, ktorý nevznikol len za ostatných 30 rokov, ale je historickým dedičstvom. Zároveň výstavba nových bytov nie je z hľadiska početnosti dostatočná. Táto disproporcija má o. i. za následok zvyšovanie cien vo všetkých segmentoch bývania. Opatrenia v tejto časti by sa preto mali hlavne zamerať na oblasti, ktoré vytvoria predpoklady intenzifikácie výstavby nových bytov.

Vytvorenie stabilného prostredia (najmä v oblasti financovania a legislatívy) pre všetkých aktérov na trhu s bývaním je základnou podmienkou pre efektívne fungovanie trhu. Predovšetkým legislatívna oblasť, kvalitná právna úprava a stabilizovaný systém financovania sú predpokladom na naplnenie cieľov bytovej politiky.

S ohľadom na uvedené je z pozície štátu nevyhnutné:

Prijat' nový stavebný zákon a zákon o územnom plánovaní s cieľom zefektívniť stavebný proces. Zdlhavé procesy v rámci stavebného a územného konania predstavujú v súčasnosti výraznú bariéru na stavebnom trhu. V rámci nového stavebného zákona je nevyhnutné implementovať aj opatrenia, ktoré budú riešiť problematiku neoprávnených stavieb, možných daňových únikov, posilnia mieru zodpovednosti jednotlivých registrovaných činností (napr. stavebný dozor), ale aj podporia výstavbu bezbariérového užívateľných bytov. Dôležitou súčasťou stavebnej legislatívy musí byť aj digitalizácia procesu stavebného konania, ako aj územného plánovania. Stabilné legislatívne prostredie spolu s odstraňovaním administratívnych bariér bude mať pozitívny vplyv na celé odvetvie stavebníctva a podporí zvýšenie celkovej úrovne bytovej výstavby a dostupnosti bývania.

Zmeniť súčasnú právnu úpravu s cieľom zabezpečiť vzájomnú rovnováhu právneho postavenia medzi vlastníkom a nájomcom pri nájme bytu. Súčasná všeobecná právna úprava nájmu bytu v Občianskom zákonníku stále vychádza z pôvodných konceptov, kde právo, ochrana práva a jeho vymožiteľnosť je vo vyššej miere na strane nájomcu bytu v porovnaní s právami na strane prenajímateľa bytu. Isté riešenie predstavuje právna úprava o krátkodobom nájme bytu. Takáto duálna právna úprava však z dlhodobého hľadiska nie je žiadaná. Existencia dvoch právnych predpisov upravujúcich totožné právne vzťahy odlišným spôsobom so sebou prináša množstvo aplikačných problémov a nejasností. V samotnom zákone o krátkodobom nájme je zavedená subsidiarita Občianskeho zákonníka, čo znamená, že na vzťahy neupravené jedným zákonom sa majú použiť ustanovenia toho druhého. S cieľom zvýšiť flexibilitu nájmných vzťahov je nevyhnutné zmeniť súčasný právny rámec nájmných vzťahov pri prenájme bytu tak, aby sa inkorporovali ustanovenia zákona o krátkodobom nájme do Občianskeho zákonníka pri jeho rekodifikácii a došlo tak k vyrovnaniu postavenia prenajímateľa a nájomcu.

Finančne stabilizovať podporu rozvoja nájmného bývania a podpory obnovy bytových budov s dôrazom na energetickú hospodárnosť bytových budov. Pre zlepšenie a zvýšenie stability pre rozvíjanie trhu s nájmným bývaním a pokračovanie v realizácii významnej obnovy bytových budov s dôrazom znižovania energetickej náročnosti bytových budov môžeme identifikovať ako jednu z potrieb aj zdefinovanie pravidelne vyčleňovanej

čiasťky zo štátneho rozpočtu pre oblasť rozvoja bývania. Vzhľadom na ekonomické cykly, zmeny preferencií, rôzne priority a záujmy pri tvorbe štátneho rozpočtu by bolo vhodné zákonné naviazanie výdavkov do oblasti bývania na tvorbu HDP v danom roku. Výšku výdavkov navrhujeme stanoviť minimálne vo výške 0,5 % HDP. Takto pripravené opatrenie by znamenalo, že takto cielený rozvoj bývania a jeho dostupnosť sa stali skutočnou spoločenskou prioritou a vytvoril by sa stabilný finančný mechanizmus podpory bývania. Neistota dostupnosti finančných zdrojov vo viacročnom období môže negatívne vplyvať na záujem samosprávy o prípravu projektov nájomného bývania a tým ešte viac prispieva k znižovaniu dostupnosti bývania.

Realizovať legislatívne zmeny zákona NR SR č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 182/1993 Z. z.“), ktorými sa zabezpečí efektívnejší výkon vlastníckeho práva a správy a údržby bytových domov. Zákon č. 182/1993 Z. z. upravuje spôsob a podmienky nadobudnutia vlastníctva bytov a nebytových priestorov (ďalej len „NP“) v bytovom dome, práva a povinnosti vlastníkov týchto bytových domov, práva a povinnosti vlastníkov bytov a NP, ich vzájomné vzťahy a práva k pozemku. Vlastníckym právom sa okrem práva vlastníť a nakladať s bytom alebo NP rozumie aj takýto majetok udržiavať a spravovať, preto zákon ďalej upravuje aj formy správy bytových domov a ich aktérov. Z dlhodobého hľadiska je možné konštatovať, že zákon prijatý v roku 1993, ktorý bol odvtedy novelizovaný 23-krát, nedokáže byť prehľadný a reflektovať na mnohé praktické problémy, ktoré vyplývajú z praxe z dôvodu komplikovanosti legislatívnej úpravy. Zároveň bude potrebné zamerať sa na zvýšenie kontrolných právomocí orgánov vo vzťahoch správca vs. vlastník, nakoľko z praktických skúseností je možné konštatovať, že na opakujúce sa problematiku neexistuje kompetencia kontrolných orgánov a vlastníci sú odkázaní na súdne konania, ktoré často bývajú zdlhavé a zároveň nadmerne zaťažujú súdy.

6.2. Zvýšenie dostupnosti všetkých foriem nájomného bývania

SR je dlhodobo medzi krajinami EÚ, v ktorých podiel vlastníckeho bývania prevyšuje 90 % zo všetkých bytov. Po roku 1990 je vlastníctvo bytu, v ktorom domácnosť býva, považované za vyjadrenie jej sociálneho statusu. Preferencia bývania vo vlastnom byte je stále prevažujúca, svedčia o tom čísla, ktoré hovoria o vlastníckej štruktúre dokončovaných bytov. Nájomný sektor tvorí len cca 6% zo všetkých bytov. Nájomné bývanie, najmä cenovo dostupné nájomné bývanie, v iných európskych krajinách predstavuje zložku trhu v takej miere, ktorá v SR výrazne absentuje. Nedostatok cenovo dostupných nájomných bytov je ešte výraznejší v tých regiónoch, resp. mestách, v ktorých je výrazný dopyt po bývaní. Rozvinutý a diverzifikovaný sektor s nájomným bývaním pritom predstavuje jeden z podporných mechanizmov na zvýšenie dostupnosti bývania pre rôzne príjmové skupiny obyvateľov a zároveň môže pozitívne ovplyvniť aj trh práce a mobilitu pracovnej sily. Je však dôležité zdôrazniť, že nie je možné stanoviť optimálny cieľový rozsah podielu nájomného bývania v SR. Ten je závislý na rôznych faktoroch, ktoré sa nedajú stanoviť pre všetky krajiny všeobecne. Napriek uvedenému je potrebné sa zamerať na podporné mechanizmy štátu, ktoré by výraznejšie zvýšili ponuku nájomného bývania a najmä cenovo dostupného nájomného bývania. Popri rozvoji verejného nájomného bývania (určeného aj na sociálne bývanie) je potrebné stimulovať rozvoj súkromného nájomného bývania. Jedným z inovačných prvkov by mohol byť aj model nájomného bývania s garanciou štátu. Ten predpokladá z pozície štátu

vytvorenie vhodného legislatívneho rámca a stimulujúcich podmienok pre súkromný sektor pre vstup do tohto segmentu, ktoré budú na druhej strane vyvažované regulovanou cenou nájmu a stabilnými dlhodobými podmienkami bývania.

Otázkou však zostáva, či preferenciu obyvateľov k vlastníckemu bývaniu je možné ovplyvniť väčším objemom nájomných bytov. Nájomné bývanie je totiž u väčšiny obyvateľov spájané s predstavou bývania pre najzraniteľnejšie a tým často aj najproblémovnejšie skupiny obyvateľov. Preto je nevyhnutné z pozície štátu (v spolupráci so samosprávou) mediálne osvetovo pôsobiť na spopularizovaní nájomného bývania.

Vzhľadom na rozsah čiastkového cieľa je nevyhnutné prijať špecifické opatrenia v nasledovných oblastiach:

6.2.1. Verejné nájomné bývanie

Pojem „verejné“ najčastejšie znamená, že nájomné bývanie je vlastnené a poskytované verejnoprávnym subjektom, t. j. najmä obcou. Iným spôsobom nahliadania na pojem „verejné“ je z hľadiska financovania a za verejné je teda považované nájomné bývanie, ktoré je obstarávané s verejnou podporou (či už štátu, ale aj regionálnej a miestnej úrovne) a poskytované za netrhové nájomné (väčšinou regulované). V takejto podobe je v zahraničí za verejné nájomné bývanie považované aj bývanie poskytované neziskovými organizáciami, družstvami alebo inými súkromnými subjektmi. Nie zriedka je tento pojem preto stotožňovaný aj so „sociálnym bývaním“ v závislosti od konkrétnych podmienok danej krajiny.

V nadväznosti na pravidlá štátnej pomoci (viď kapitola 1.2.) sa podľa zákona č. 443/2010 Z. z. o sociálne bývanie považuje bývanie obstarané s použitím verejných prostriedkov určené na primerané a ľudsky dôstojné bývanie fyzických osôb, ktoré si nemôžu obstarat' bývanie vlastným pričinením. Za posudzujúce kritérium sa pritom používa všeobecný identifikátor sociálneho statusu užívateľov bytov - príjem. SR sa tak radí k európskym krajinám, v ktorých je sociálne bývanie chápané široko ako bývanie poskytované s podporou verejných prostriedkov a určené pre domácnosti do určitého príjmu. V súčasnosti nastavená hranica príjmu z hľadiska rozsahu dostatočne pokrýva všetky zraniteľné skupiny a zároveň umožňuje vytvárať zdravý sociálny mix. Z hľadiska rozsahu je teda sociálne bývanie totožné s verejným nájomným sektorom a najčastejším poskytovateľom sú priamo obce.

Prostredníctvom vytvoreného systému financovania sa štát už od roku 1998 snaží motivovať samosprávy k obstarávaniu nájomného bývania určeného aj na sociálne bývanie. Aj vďaka tomu sa na území SR obstaralo viac ako 45 000 verejných nájomných bytov (pričom z hľadiska krajín bývalého východného bloku, resp. V4 sme výnimkou, nakoľko sme jedinou krajinou s dlhodobou systematickou podporou tohto segmentu). Miera využitia možností financovania verejného nájomného bývania sa líši aj regionálne, aj lokálne. Dlhodobo sú aktívnejšie obce a menšie mestá ako mestá s výrazným ekonomickým potenciálom a dopytom po bývaní (typický príklad predstavujú mestá Bratislava a Košice, ktoré sú dlhodobo neaktívne v obstarávaní nájomného bývania).

Kľúčovú úlohu pri využívaní existujúceho modelu financovania zohráva vlastná aktivita obcí a miest, ktoré by mali poznať potreby svojich občanov a podľa nich realizovať miestne bytové politiky. Realizácia takýchto dlhodobých politik výrazne absentuje v samospráve. Pritom miestna bytová politika priamo ovplyvňuje kvalitu života v obci. Miestna bytová

politika by mala ponúkať návrhy a postupy na riešenie požiadaviek obyvateľov v oblasti bývania, nielen stanovením vlastných priorít v oblasti novej výstavby a obnovy bytového fondu, ale aj so zohľadnením spolupráce so súkromným sektorom a ďalšími subjektmi. Nevyhnutnou súčasťou takéhoto plánovania samosprávy musí byť samozrejme pozemková politika (využívanie vlastných pozemkov, získavania pozemkov a rozvoj infraštruktúry na podporu rozvoja bývania).

V ostatnom období je možné sledovať nižší záujem samospráv, predovšetkým miest o obstarávanie nájomných bytov. Ten je spôsobený viacerými faktormi: nedostupnosťou vhodných pozemkov, nestabilným a obmedzeným objemom financií zo štátneho rozpočtu určeného na podporu obstarávania nájomných bytov, procesmi verejného obstarávania, následnou správou nájomných bytov, ako aj administratívnou záťažou spojenou so získavaním podpory, častokrát aj negatívnym postojom samotných obyvateľov obce voči nájomnému bývaniu. V tejto oblasti preto navrhujeme nasledovné opatrenia:

Vytvoriť systém pre objektívne stanovenie ceny nájmu v bytoch obstaraných z verejných zdrojov. Týmto opatrením je na jednej strane potrebné zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť existujúcich nájomných bytov, na ktorých obstaranie bola poskytnutá podpora štátu a na strane druhej umožniť prispôsobenie výšky nájmu nájomcom. V súčasnosti je maximálna cena ročného nájomného v bytoch s regulovaným nájomom 5 % z obstarávacej ceny. Regulácia však nereaguje tak na vývoj a rast nákladov spojených so správou a údržbou obstaraných nájomných bytov, ako aj neumožňuje zarátat' náklady spojené s obnovou týchto bytov do obstarávacej ceny. Týmto postupom nie je možné zvýšiť vyberané nájomné a obce nie sú schopné v dlhodobom horizonte financovať režijné náklady len z vyberaného nájomného. Zároveň je to model, ktorý neflexibilne reaguje na príjmy domácností bývajúcich v takýchto bytoch.

Analyzovať možnosti prístupu samospráv najmä k štátnym pozemkom a nevyužívaným nehnuteľnostiam na účel sociálneho nájomného bývania a následne prijať opatrenia, ktoré to umožnia. Súčasne platná legislatíva (napr. zákon SNR č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony) za zákonom definovaných podmienok umožňuje previesť pozemky do vlastníctva obce. Taktiež zákon č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov obsahuje ustanovenia, ktoré možnosti prevodu riešia. Cieľom opatrenia je zracionalizovať a zefektívniť tieto možnosti.

Analyzovať možnosti a následne zaviesť podporu pre opätovné zaradenie nevyužívaného bytového fondu pre účely (sociálneho) nájomného bývania. Podľa výsledkov SODB v roku 2011 viac ako 10% bytového fondu SR je neobývané. S cieľom zachovania existujúceho bytového fondu a zároveň nevytvárania zbytočného tlaku na novú výstavbu je nevyhnutné hľadať spôsoby (samozrejme v prípadoch kedy je to technicky možné) na jeho opätovné využitie na účel bývania. Jednou z ciest je umožniť samospráve získať takýto byt a využívať ho na účely sociálneho nájomného bývania.

6.2.2. Súkromné nájomné bývanie

Samospráva by mala byť aj naďalej jedným z hlavných aktérov pri rozvoji nájomného bývania, avšak je nevyhnutne potrebné hľadať aj ďalšie formy, ktoré majú potenciál rozšíriť fyzickú a cenovú dostupnosť nájomného bývania, resp. bývania iného ako vlastníckeho typu.

Samotným subjektom, ktorý má potenciál významne prispieť k rozšíreniu počtu nájomných bytov, sú subjekty zabezpečujúce výstavbu bytov v súkromnom režime. S cieľom rozšírenia ponuky dostupného nájomného bývania je potrebné identifikovať bariéry vstupu súkromných subjektov do tohto segmentu. V podmienkach SR neexistuje legislatívny rámec, ani funkčný biznis model, ktorý by podporoval vznik práve tohto segmentu, ktorý je vo výraznejšej miere zastúpený vo viacerých krajinách EÚ. Pre rýchly, efektívny a dynamický rozvoj nájomného bývania je potrebné zabezpečiť ešte širšie spektrum efektívnych opatrení štátu a nástrojov. Je nutné sa zamerať na úpravu právnych podmienok a následne na vytvorenie podporných nástrojov pre súkromné subjekty s cieľom rozšírenia cenovo dostupného, resp. súkromného nájomného bývania.

Vytvorenie a spustenie udržateľného modelu nájomného bývania jednou z hlavných priorít vlády SR¹⁹. Navrhuje sa rozšíriť spektrum foriem nájomného bývania o nový typ – nájomné bývanie s garanciou štátu (s regulovanou cenou nájmu, ktorá bude výrazne nižšia ako pri komerčnom nájme so zárukou dlhodobého bývania). Výstavbou nájomných bytov s garanciou štát je zacielené primárne na tie príjmové skupiny obyvateľov, ktoré si aj napriek trvalému príjmu nie sú schopné zabezpečiť vlastné bývanie (v podobe hypotéky alebo komerčného nájmu), resp. táto forma bývania predstavuje z dlhodobého hľadiska neúnosné finančné zaťaženie domácnosti a tým vo významnej miere ovplyvňuje kvalitu života.

Vytvorením funkčného biznis modelu výstavby nájomných bytov s garanciou vytvorí štát podporné nástroje na zvýšenie dostupnosti bývania pre rôzne príjmové skupiny ľudí, hlavne v mestách, kde je dostupnosť bývania najkritickejšia, podporí mobilitu za prácou a rozvojový potenciál prirodzených mestských regiónov (z hľadiska atraktivity pre potencionálnych nových obyvateľov a investorov), vytvorí prostredie pre mladé rodiny v oblasti zabezpečenia si dostupného bývania, vytvorí stimulujúce podmienky pre Slovákov zvažujúcich návrat zo zahraničia a rovnako môže v pozitívnej miere ovplyvniť rozhodnutie časti populácie nemigrovať (odliv mozgov).

V tejto oblasti preto navrhujeme nasledovné opatrenia:

Zaviesť opatrenia v oblasti daní a odvodov s cieľom zvýšenia motivácie súkromného sektora podieľať sa na výstavbe nájomného bývania. Zvýšenie dostupnosti nájomného bývania sa dá doceliť prijatím rôznych opatrení, o. i. aj v daňovej oblasti, ktoré sú ako formy podpory rozšírené najmä v štátoch západnej Európy. Tieto zvýhodnenia môžu mať rôznu formu a môžu byť uplatňované v rôznej fáze projektu. K najčastejšie využívaným nástrojom v oblasti daní pri podpore nájomného bývania patrí znížená sadzba DPH alebo znížená daň z príjmu z nájmu, poprípade zrýchlené odpisovanie bytových budov využívaných na nájomné bývanie.

Definovať možnosti projektov verejno-súkromného partnerstva určených na riešenie problémov súvisiacich so zvyšovaním počtu dostupných bytov. Rámcové

¹⁹ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020-2024

vymedzenie verejno-súkromného partnerstva v oblasti nájomného bývania môže prispieť k zvyšovaniu počtu nájomných bytov. V súvislosti s rozvojom nájomného bývania s garanciou štátu je potrebné definovať verejno-súkromné partnerstvo jasne definujúce úlohy a upravujúce vzájomný vzťah medzi štátom a súkromným sektorom, vstupujúcim nielen do samotnej realizácie výstavby nájomných bytov, ale aj jeho následnej správy (realitný fond, správčovské spoločnosti, developeri). Je však potrebné rovnako vymedziť verejno-súkromné partnerstvá na lokálnej úrovni. Jednou z významných úloh samosprávy je vytvárať pre rozvoj bývania priaznivé podmienky. Samospráva má na to viacero formálnych nástrojov – základnými sú územný plán, program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR), ale aj program rozvoja bývania. Spolupráca obcí so súkromným sektorom je model, ktorý nie je využívaný napriek vysokému potenciálu úžitku pre obe strany. Je to zároveň model, ktorý funguje bežne v zahraničí.

Vytvoriť podmienky umožňujúce financovanie výstavby nájomných bytov prostredníctvom dlhodobých inštitucionálnych investorov (napr. aj DSS, DDS). Cieľom opatrenia by mala byť príprava podmienok a parametrov pre investície správcov do výstavby nájomných bytov pri zachovaní princípu dobrovoľnosti investovať a existencii garančných opatrení.

Vytvoriť efektívny systém poskytovania záruk pri realizácii projektov nájomných bytov. Pokiaľ v súčasnosti súkromný subjekt zvažuje realizáciu rezidenčného projektu určeného k prenájmu, v prvom rade v prípade, že nedisponuje vlastnými finančnými zdrojmi, naráža na ťažkú financovateľnosť takéhoto projektu bankami, aj vzhľadom k výrazne dlhšiemu horizontu splácania úveru oproti klasickému projektu určenému k predaju do vlastníctva. Systém záruk by mal motivovať banky k poskytovaniu dlhodobých úverov na projekty nájomných bytov.

6.2.3. Riešenie podmienok bývania zraniteľných skupín obyvateľstva

V spoločnosti existujú určité skupiny, ktoré si nedokážu vlastnými silami zabezpečiť alebo dlhodobo udržať primerané bývanie. V súlade s princípmi sociálnej politiky je z pozície štátu žiaduce vytvárať vhodné podmienky pre riešenie ich situácie. Je to teda oblasť, kde by sa mala najviac prejavovať intervencia štátu.

V prípade zraniteľných skupín nemôžeme hovoriť o homogénnej skupine, nakoľko ich potreby sú odlišné a vyžadujú si iný prístup. Zraniteľnosť skupín je väčšinou spojená s ich príjmovou situáciou, ale môže súvisieť aj s určitou fázou života alebo zdravotným stavom. K takýmto skupinám zaraďujeme vo všeobecnosti nižšie príjmové skupiny obyvateľstva, príslušníkov marginalizovaných rómskych komunit, odchovancov detských domovov, mnohopočetné alebo mladé rodiny, osoby so zdravotným postihnutím, seniorov, cudzincov a migrantov, ľudí bez domova, ľudí po návrate z výkonu trestu a pod. Pre mnohých z nich je takmer nemožné si na trhu vlastnými silami zabezpečiť bývanie.

Riešenie podmienok bývania zraniteľných skupín je aj predmetom podpory verejného nájomného bývania (určeného na sociálne bývanie). Vzhľadom na obmedzený rozsah tohto segmentu a nízky ročný prírastok však nie je racionálne očakávanie, že dokáže pokryť reálnu potrebu bývania týchto skupín. Aj preto sa navrhujú opatrenia, ktoré majú potenciál stimulovať rozvoj nájomného bývania v celej jeho škále.

S cieľom predchádzania bytovej deprivácie zraniteľných skupín, resp. riešenia tejto situácie je nutné sa zamerať nielen na aktivity v tejto oblasti smerom k posilneniu zdrojov a kapacít na zvyšovanie dostupnosti a kvality bývania, ale aj dostupnosti a kvality sociálnych služieb v súlade s potrebami cieľových skupín. Taktiež je potrebné venovať sa zvyšovaniu povedomia zodpovednosti za svoje vlastné bývanie. Nezastupiteľnú úlohu pri riešení krízových situácií v bývaní majú a budú mať aj iné prechodné formy ubytovania s následným možným získaním trvalého bývania. Postupne by mali byť v praxi realizované aj pilotné projekty bývania s podporou (housing-first a rapid re-housing) pre ľudí bez domova, vrátane ľudí bez prístrešia a ľudí so závislosťami s cieľom zavedenia systémových riešení v tejto oblasti. Zároveň pre zlepšenie kvality života ľudí so zdravotným postihnutím, ale aj v kontexte starnutia populácie je potrebné sa zamerať na zabezpečenie dostupného bezbariérového užívateľného bývania v súlade s princípmi univerzálneho navrhovania alebo upravitel'ného bývania.

V tejto oblasti preto navrhujeme nasledovné opatrenia:

Posilniť personálne kapacity výkonu sociálnej práce so zraniteľnými skupinami v oblasti bývania. Prax poukazuje, že je naďalej potrebné posilňovať personálne kapacity výkonu sociálnej práce. Bývanie predstavuje špecifickú oblasť a riešenia si častokrát vyžadujú individualizovaný prístup zohľadňujúci konkrétnu situáciu osoby, ktorá poradenstvo alebo službu vyhľadáva.

Pripraviť v spolupráci s relevantnými partnermi odporúčania pre samosprávu pri výbere nájomcov a pridelovaní nájomných bytov určených na sociálne bývanie. Z aplikačnej praxe a zistení vyplýva, že niektoré samosprávy majú nesprávne nastavené kritériá na pridelenie nájomného bytu. V praxi je to spôsobené tým, že samospráva vopred nemá presne kvantifikované životné situácie ľudí, ktorým by dokázala poskytnúť nájomné byty a pravidlá pridelovania bytov určujú podmienky, ktoré sú pre týchto ľudí buď z hľadiska výšky nájmu nedosiahnuteľné, prípadne samosprávy stanovujú kritériá, ktoré sú dodatočnými bariérami efektívneho využívania nájomných bytov.

Motivovať samosprávy k budovaniu dostupného bezbariérového užívateľného nájomného bývania. Osoby so zdravotným znevýhodnením majú iné požiadavky na dispozičné riešenie či vybavenie bytu a tým pádom majú problém obstarat' si bývanie na voľnom trhu. Uvedené sa však netýka len osôb so zdravotným znevýhodnením, ale predstavuje aj výzvu z hľadiska starnutia populácie. Cieľom opatrenia je prostredníctvom existujúcich podporných nástrojov samosprávy motivovať k zabezpečovaniu bezbariérového užívateľných nájomných bytov.

Systematicky prepájať sociálne nájomné bývanie s poskytovaním podporných sociálnych služieb v opodstatnených prípadoch. V rámci podporných služieb (podpora samostatného bývania) je možné fyzickým osobám nachádzajúcich sa v rôznych nepriaznivých situáciách poskytovať rôzne druhy pomoci priamo v ich prirodzenom prostredí (teda aj v sociálnom nájomnom byte). S cieľom podpory integrácie rôznych zraniteľných skupín je žiaduce pri poskytovaní sociálneho nájomného bývania systematicky využívať podporné sociálne služby.

6.2.4. Cenová dostupnosť a udržateľnosť bývania

Cenová dostupnosť bývania si kladie za cieľ, aby cena bývania korešpondovala s finančnou situáciou obyvateľstva. Cenová dostupnosť, resp. nedostupnosť rovnako postihuje obyvateľov žijúcich vo vlastnej nehnuteľnosti na bývanie, ako aj nájomcov. Stretávame sa s fenoménom tzv. chudobných vlastníkov, kde síce domácnosť alebo jednotlivec vlastní byt, v ktorom býva, avšak náklady na jeho prevádzku spolu s inými životným nákladmi vytvárajú čoraz zložitejšiu situáciu pri udržaní si primeraného štandardu pre tieto skupiny domácností. Iný pohľad je možné postrehnúť aj v koncepte energetickej chudoby, teda v stave kedy jednotlivci alebo domácnosti nemajú dostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie vykurovania a ďalších energií potrebných na fungovanie domácnosti.

Všeobecne je možné konštatovať, že cenová dostupnosť bývania sa v poslednom období výrazne zhoršila. Ceny nehnuteľností aj nájom (trhové) za posledné roky rástli rýchlejším tempom ako príjmy občanov. Náklady na bývanie teda viacej zaťažujú domácnosti. Tento stav štandardne najviac negatívne vplýva na domácnosti s nižšími príjmami. V súčasnosti však aj ľudia so strednými príjmami začínajú pociťovať zvyšujúce sa ceny bývania ako problém.

Nástrojom pôsobiacim v oblasti zlepšenia cenovej dostupnosti a udržateľnosti bývania je príspevok na bývanie. Súčasné nastavenie príspevku na bývanie, ktorý je súčasťou pomoci v hmotnej núdzi, umožňuje čiastočnú úhradu nákladov spojených s bývaním iba za taxatívne vymedzených zákonných podmienok, a to domácnostiam, ktorým je poskytovaná pomoc v hmotnej núdzi. Väčšina krajín má viac ako jeden nástroj finančnej pomoci domácnostiam s nákladmi na bývanie. Podmienky nároku a výška príspevku v zahraničí tiež typicky závisia od príjmu domácnosti, jej zloženia, ako aj nákladov na bývanie. Slovenský príspevok je v porovnaní relatívne málo citlivý na životné podmienky domácností.

V tejto oblasti preto navrhujeme nasledovné opatrenie:

Vytvoriť samostatnú právnu úpravu príspevku na bývanie a vyčleniť zodpovedajúce finančné zdroje v štátnom rozpočte. Zavedením samostatného príspevku na bývanie sa vytvorí mechanizmus podpory na získanie a udržanie si primeraného legálneho bývania. Finančná podpora formou štátnej sociálnej dávky – príspevku na bývanie - bude mať vplyv na zníženie záťaže domácnosti výdavkami na bývanie, čím sa domácnostiam zachová zodpovedajúca časť disponibilného príjmu na zabezpečenie aj iných potrieb, čo v konečnom dôsledku prispieva k zvýšeniu životnej úrovne obyvateľstva.

Zvyšovanie kvality bývania

Nielen cenová a fyzická dostupnosť bývania tvorí základ úspešnej bytovej politiky, ale aj samotná kvalita bývania. Kvalitu bývania je možné posudzovať z viacerých dôležitých aspektov, v prvom rade zo stavebno-technického pohľadu, ale aj z pohľadu polohy, resp. lokalizácie bytu/domu, ekonomického aspektu, subjektívnej spokojnosti s bývaním a pod. Rôzne atribúty bývania nám dotvárajú jeho kvalitu. V tej najvšeobecnejšej rovine je kvalita bývania ovplyvnená okolitým prostredím. Životné prostredie v súčasnosti čelí veľkým zmenám, a to aj v súvislosti s badateľnými negatívnymi vplyvmi zmeny klímy. Dôraz na kvalitu obytného prostredia má byť v súvislosti s využívaním obmedzených prírodných zdrojov a znečisťovaním životného prostredia prirodzenou požiadavkou.

V nasledujúcich rokoch je preto nutné zamerať pozornosť aj na urbanisticky vhodné umiestňovanie stavieb a kvalitu architektonických riešení. Vzhľadom na permanentne sa rozrastajúcu plochu zastavaných území sídel a negatívny dopad tejto skutočnosti na stav klímy je viac ako žiadúce umiestňovať novú výstavbu v rámci už urbanizovaného územia. Riešenia môžu byť vo forme intenzifikácie zástavby, konverzie účelu jej využitia alebo revitalizácii zanedbaných a nevyužívaných území, tzv. brownfieldov. Zaberanie novej prírodnej alebo poľnohospodárskej pôdy by malo byť až krajným riešením. Na tieto účely je potrebné využívať predovšetkým nástroje územného plánovania. Kvalitným odborným spracovaním územnoplánovacej dokumentácie v príslušných stupňoch zabezpečiť reguláciu podmienok zástavby a využívania územia s cieľom vytvoriť prostredie pre udržateľné bývanie a nadväzujúce funkcie. Odporúča sa využívať urbanistické a architektonické súťaže ako vhodný nástroj obstarávania riešení na základe ich kvality.

Vzhľadom na fakt, že viac ako 70% bytového fondu je výsledkom výstavby pred rokom 1990, patrí obnova medzi strategické priority bytovej politiky. Nielen v súlade s vnútroštátnou legislatívou²⁰, ale aj cieľmi stanovenými EÚ je zámerom dosiahnuť postupné znižovanie potreby energie v budovách. Toto pravidlo však nie je uplatňované len pri obnove, ale aj pri výstavbe nových budov. Od roku 2021 musia všetky nové stavby splniť parametre budov s takmer nulovou potrebou energie. Technické riešenia takýchto budov prinášajú svojim užívateľom vysoký komfort vnútorného prostredia. Dosiahnutie tohto cieľa je možné aj dôsledným aplikovaním princípov udržateľnej výstavby.

V oblasti obnovy bytových domov máme za sebou úspešné obdobie, výraznejšiu výzvu pre nasledujúce obdobie predstavuje obnova rodinných domov. Postupom času sa však dostávame do situácie, kde prvé obnovené bytové domy po roku 1990 už budú potrebovať opätovne ďalšiu obnovu s cieľom zlepšenia ich základných konštrukčných vlastností so zacielením na ďalšie zníženie ich energetickej náročnosti. Nesmieme však zabúdať na fakt, že aj pri obnove by mala byť rešpektovaná ochrana kultúrneho dedičstva vo vzťahu k tradičným i súčasným hodnotám prostredia.

Veľmi dôležitým efektom obnovy budovy je prínos pre zdravie užívateľa. Priemerne 80 až 90 % času z celého dňa trávi človek vo vnútorných priestoroch budovy. Opatrenia uplatnené pri obnove prispievajú k lepšej kvalite vnútorného prostredia čím sa zabezpečí užívateľom vyššia úroveň pohody a pohodlia alepší sa zdravie.

Popri opatreniach zameraných na zlepšovanie energetickej hospodárnosti budov bude v budúcnosti dôležitá aj adaptácia existujúceho bytového fondu na zmenu klímy. Vhodnými opatreniami sú vegetačné (zelené) strechy a zelené fasády, opatrenia podporujúce udržateľné hospodárstvo s dažďovou vodou, bioretenčné systémy na zadržiavanie zrážkovej vody. Tienenie domov proti prehrievaniu sa zaisťuje pomocou slnolamov alebo popínavej zelene na konštrukciách. Využívajú sa dodatočné opatrenia a nové prvky tienenia ako sú pergoly a prístrešky alebo tieniace plachty. Vhodnými a nenáročnými sú opatrenia spojené s architektúrou, ako napríklad farebné riešenie fasády so svetlými farbami a využitie tienenia budov za pomoci vysokej zelene a podobne. Z dôvodu vysokého znečistenia vzduchu najmä

²⁰ Zákon č. 555/2005 Z. z. o energetickej hospodárnosti budov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

v mestských oblastiach sa stáva aktuálnou požiadavka zbavovať privádzaný vzduch nečistôt a malých prachových častíc, napr. pri využití spätného získavania tepla rekuperáciou.

V rámci existujúcich nástrojov podporujúcich obnovu bytových domov máme etablovaný systém spolupôsobiacich opatrení, tak v podobe dotačných prostriedkov, ako aj v podobe značného podielu úverových prostriedkov. Zároveň plnia významnú úlohu pri obnove bytového fondu aj bankové a sporiace spoločnosti na trhu, kde existuje viacero podporných mechanizmov v podobe úverov. Existujúce opatrenia a nástroje v oblasti obnovy bytového fondu je vhodné zachovať a postupne hľadať možnosti ďalšieho rozšírenia, resp. transformácie týchto nástrojov.

V sektore bytov v rodinných domoch sa začali etablovať novovytvorené nástroje podporujúce znižovanie energetickej náročnosti a tiež podporujúce výmenu technológií používaných na získanie energie. V tejto činnosti je potrebné naďalej pokračovať a hľadať ďalšie možnosti ako prispieť k zníženiu energetických nárokov uvedených stavieb.

V nadväznosti na uvedené v tejto oblasti navrhujeme opatrenia:

Zvýšiť synergie jednotlivých opatrení v oblasti obnovy rodinných domov. V súčasnosti existuje viacero opatrení a nástrojov zameraných na zlepšenie energetickej hospodárnosti rodinných domov. Nie sú to len opatrenia smerujúce k zlepšeniu tepelnoizolačných vlastností stavby ako takej, ale aj podporujúce využívanie obnoviteľných zdrojov energie (OZE). Tieto opatrenia sú však realizované bez vzájomnej koordinácie. S cieľom dosiahnutia maximálnej možnej miery úspor a zvýšenia komfortu bývania je potrebné v budúcnosti koordinovať opatrenia jednotlivých rezortov. Znamená to že, napríklad podpora inštalácie OZE musí byť koordinovaná a prepojená s programom zateplovania rodinných domov a zároveň so zameraním sa na chudobnejšie domácnosti tak, aby sme podporili zápas proti energetickej chudobe. Dôležité je však nezostať iba pri zlepšovaní energetickej hospodárnosti, ale previazať existujúce nástroje s opatreniami na adaptáciu na zmenu klímy, ako napr. zachytávanie dažďovej vody, realizácia vegetačných striech, ako aj príprava na zvyšovanie priemernej vonkajšej teploty pasívnymi zásahmi, ako sú napr. inštalácia tieniacej techniky.

Zjednotiť podmienky v systéme stavebného sporenia. Stavebné sporenie predstavuje špecifický druh sporenia zabezpečujúceho financovanie obstarania alebo rekonštrukcie bývania. Dlhodobo sa však v odborných diskusiách skloňuje otázka nevyrovnanej pozície vo vzťahu k stavebnému sporeniu a jeho podpory vo forme štátnej prémie pre vlastníkov bytov, ktorí majú zriadené spoločenstvo vlastníkov bytov a vlastníkov bytov, ktorí sú spravovaní správcovskou spoločnosťou. Z hľadiska účelnosti nástroja by bolo vhodné prijať legislatívnu úpravu zákona o stavebnom sporení, ktorou by sa odstránil tento rozdiel.

Prijímať opatrenia na znižovanie spotreby energie budov, a to najmä v oblasti konštrukcií budov, vykurovacích systémov, prípravy teplej vody, na zvýšenie podielu využívania obnoviteľných a nízkoemisných zdrojov energie, ako aj vytvárať riešenia podporujúce prispôsobovanie sa zmene klímy. V súlade s cieľmi EÚ, ako aj SR, medzi dlhodobé strategické priority štátu patrí aj obnova budov s cieľom dosiahnuť postupné znižovanie spotreby energie v budovách v nadväznosti na uplatňovanie ustanovení zákona č. 555/2005 Z. z. Významným zdrojom potenciálu úspor energie je bytový sektor. Je dôležité, aby sa v nasledujúcom období naďalej prijímali opatrenia, ktoré budú motivovať vlastníkov k

obnove bytového fondu, k využívaniu nízkoemisných a obnoviteľných zdrojov energie, ako aj realizácii opatrení zvyšujúcich klimatickú odolnosť budov. Preto je potrebné pravidelne evaluovať podporné nástroje štátu v oblasti obnovy a zvyšovania energetickej hospodárnosti. V prípade potreby navrhnúť zmeny smerujúce k motivácii záujmu vlastníkov o obnovu, ako aj integráciu nových opatrení zameraných na adaptáciu na zmeny klímy do podporných nástrojov.

7. Akčný plán do roku 2025

Akčný plán do roku 2025 predstavuje úlohy, ktorých riešenie je prioritné a ktorých naplnením sa vytvorí predpoklad na ďalšie rozvíjanie sektoru bývania. Hlavným cieľom akčného plánu je spolupôsobiť v súlade s ďalšími prijímanými opatreniami v zodpovedajúcich oblastiach na zvyšovaní dostupnosti a kvality bývania v SR.

Obsahom Akčného plánu do roku 2025 sú viaceré prierezové opatrenia, zároveň obsahuje aj viaceré oblasti, v ktorých doteraz neprišlo k významnejšiemu posunu, aj napriek tomu, že predchádzajúce koncepčné dokumenty poukazovali na potrebu ich riešenia. Obsahuje 13 prioritných úloh. Predpokladá, že v súlade s textom návrhovej časti dokumentu budú postupne plnené aj ďalšie úlohy.

V roku 2025 bude prvé hodnotenie dosiahnutého plnenia ako prioritných, tak aj ďalších úloh z bytovej politiky 2030. Výsledkom procesu hodnotenia bude zároveň aj vytvorenie a aktualizácia akčného plánu na obdobie do roku 2030. Uvedené má za cieľ zachovať päťročnú kontinuitu prípravy koncepčných dokumentov v oblasti bývania.

Vzhľadom na fakt, že tento materiál sa predkladá v období výrazne postihnutým pandemiou COVID-19 a jej ekonomickými následkami, je zrejmé, že rozpočtové zdroje štátu budú obmedzené, čo môže ovplyvniť aj plnenie niektorých navrhovaných úloh. Taktiež je možné predpokladať, že zníženie príjmov sa dotkne aj obcí a VÚC. Požiadavky, ktoré môžu vyplývať v súvislosti s plnením prioritných úloh, budú kvantifikované a posudzované pri predkladaní jednotlivej legislatívy, resp. materiálov.

Navrhované prioritné úlohy sú nasledovné:

1. Prijat' nový zákon o výstavbe a zákon o územnom plánovaní s cieľom zefektívniť stavebný proces.

Gestor: ÚV SR - Úrad podpredsedu vlády SR pre legislatívu, MDV SR

Termín: 31.12.2021

2. Upraviť Občiansky zákonník v oblasti nájmu bytu tak, aby zabezpečil rovnomernejšie podmienky nájmu bytu na strane prenajímateľa a nájomcu.

Gestor: MS SR

Termín: 31.12.2022

3. Vypracovať a predložiť do legislatívneho procesu samostatnú právnu úpravu príspevku na bývanie.

Gestor: MPSVR SR

Termín: 31.12.2022

4. **Zefektívniť procesy verejného obstarávania nájomných bytov**
Gestor: ÚV SR - Úrad podpredsedu vlády SR pre legislatívu, ÚVO
Termín: 31.12.2021

5. **Navrhnuť a prijať novelizáciu zákona NR SR č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších s cieľom zabezpečenia efektívnejšieho výkonu vlastníckeho práva a správy a údržby bytových domov.**
Gestor: MF SR
Spolupracujúce rezorty: MDV SR
Termín: 31.12.2023

6. **Zriadiť nadrezortnú koordinačnú platformu**
Gestor: MDV SR
Spolupracujúce rezorty: MPSVR SR, MF SR, MH SR, MŽP SR, MV SR (USVRK), MS SR, MIRRI SR
Termín: 31.12.2022

7. **Navrhnuť a prijať nový všeobecne záväzný právny predpis o regulácii cien nájmu bytov s cieľom umožniť objektívne stanovenie ceny nájmu bytu obstaraných z verejných zdrojov**
Gestor: MF SR
Spolupracujúce rezorty: MDV SR
Termín: 31.12.2022

8. **Každoročne vyčleňovať výdavky do rozvoja nájomného bývania a podpory obnovy bytových budov**
Gestor: MF SR
Termín: každoročne

9. **Prijímať opatrenia na znižovanie spotreby energie budov, a to najmä v oblasti konštrukcií budov, vykurovacích systémov, prípravy teplej úžitkovej vody, a na zvýšenie podielu využívania obnoviteľných a nízkoemisných zdrojov energie, ako aj vytvárať riešenia podporujúce prispôsobovanie sa zmene klímy.**
Gestor: MH SR, MDV SR, MŽP SR
Termín: priebežne

10. **Analyzovať systém bankových záruk poskytovaných Slovenskou záručnou a rozvojovou bankou a navrhnuť opatrenia pre efektívne fungovanie tohto systému s cieľom podpory nájomného bývania**
Gestor: MF SR, MDV SR, SZRB
Termín: 31.12.2023

11. **Realizovať mediálnu kampaň s cieľom popularizácie nájomného bývania**
Gestor: MDV SR, ŠFRB

Termín: priebežne

12. Vypracovať odporúčania (metodiku) pre samosprávu pri výbere nájomcov a pridelovaní nájomných bytov určených na sociálne bývanie

Gestor: MDV SR

Spolupráca: ZMOS, ÚMS

Termín: 31.12.2022

13. Vyhodnocovať dosiahnutý pokrok v plnení úloh bytovej politiky a v prípade potreby priebežne upravovať ciele a úlohy.

Gestor: MDV SR

Termín: 31.12.2025; 31.12.2030

8. Prílohy

Zoznam príloh:

Príloha č. 1: Správa o plnení zámerov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020

Príloha č. 2: Riešenie niektorých situácií vyplývajúcich z Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020 v pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Príloha č. 3: Vyhodnotenie plnenia úloh z uznesenia vlády č. 13 zo 7. januára 2015

Príloha č. 4: Vybavenosť obývanými bytmi v krajoch a v SR (počet bytov/1000 obyvateľov)

Príloha č. 5: Vývoj zastúpenia rodinných domov na bytovom fonde od roku 1961

Príloha č. 6: Počet neobývaných bytov v jednotlivých krajoch SR

Príloha č. 7: Vývoj počtu začatých a dokončených bytov v SR v rokoch 2000 až 2020

Príloha č. 8: Intenzita bytovej výstavby v SR v rokoch 2000 až 2020

Príloha č. 9: Vývoj čistého prírastku bytov v SR v rokoch 2011 až 2020

Príloha č. 10: Počet začatých a dokončených bytov v SR podľa druhu vlastníctva v rokoch 2014 až 2019

Príloha č. 11: Počet dokončených bytov v členení podľa jednotlivých krajoch v SR v rokoch 2014 až 2019

Príloha č. 12: Vybrané údaje o vývoji v oblasti bývania v Slovenskej republike za roky 2011 až 2020

Príloha č. 13: Finančná dostupnosť bývania - kúpa nového bytu – porovnanie vybraných krajin

Príloha č. 14: Počet podporených nájomných bytov dotáciou MDV SR v krajoch a v krajských mestách v rokoch 2000 – 2020

Príloha č. 15: Mapa počtu podporených nájomných bytov dotáciou MDV SR v jednotlivých okresoch SR (v rokoch 2000 – 2020)

Príloha č. 16: Verejné zdroje určené na podporu rozvoja bývania v SR za roky 2005 až 2020

Príloha č. 17: Systémy sociálneho bývania v členských krajinách EÚ