

# DOING BUSINESS 2019

## ANEB KONKURENCESCHOPNOST V POVOLOVÁNÍ VÝSTAVBY

Vít Řezáč

*Podnikání ve stavebnictví je stále složitější. Průzkum Světové banky Doing Business odráží nepříjemný fakt: Česká republika ztrácí konkurenceschopnost v oblasti investic do nemovitosti. Povolovací proces je extrémně dlouhý, technické požadavky na budovy se zvyšují, rostou tržní rozdíly, bydlení se stává stále nedostupnější pro stále více lidí. Neměli bychom hledat nové modely pro veřejnou a soukromou spolupráci?*

### Stavění je stále složitější a složitější proces

Pomineme-li výstavbu rodinných domů, narůstající obtížnost stavění můžeme vysledovat nejlépe u historie výstavby domů ve městech. Když se začaly stavět v hojnější míře bytové domy, mám na mysli období od poloviny 19. století, tak se tehdy aktivoval kapitál i velmi malých a středních podnikatelů nebo subjektů. Proces stavění byl pro ně srozumitelný a uchopitelný. Asi bychom dnes ani nevěřili, že v roce 1910 si ambiciózní středoškolský učitel s příspěvím rodiny a hypotéky nechal postavit pětipatrový činžovní dům v Praze. Chtěl se tak finančně zajistit do budoucna a nespátrával v investici do výstavby nemovitosti zásadní úskalí. Smlouva mezi stavebníkem a prováděcí firmou byla jednoduchá, vyúčtování obsahovalo pár čísel. Dům v Ruské ulici č.p. 566 se postavil během 12 (slovy dvanácti)

měsíců včetně povolení c.k. stavebního úřadu. Tím učitelem byl budoucí prezident Edvard Beneš.

Kolik času potřebujeme po více než 100 letech od popsané události od podání žádosti na úřad k dokončení domu v Praze dnes?

Na čas potřebný pro realizaci výstavby můžeme mít dva různé pohledy. Pohled z hlediska povolovacího procesu pro stavbu budovy, řekněme pohled správních lhůt, a pohled z hlediska plánování města, chcete-li plánovací nebo strategický.

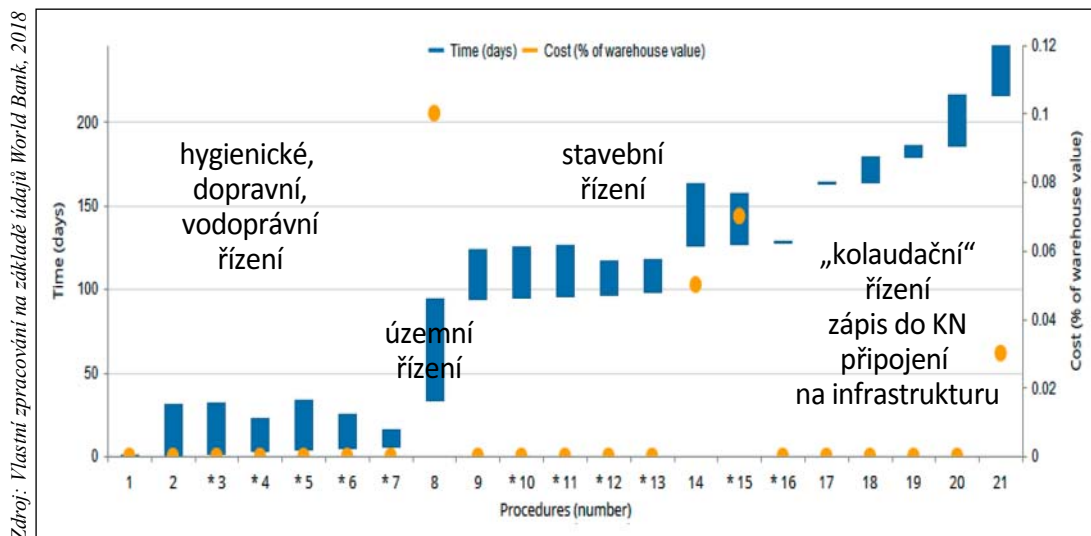
### Optika správních lhůt

Správný pohled sleduje postup projektu v procesu povolování stavby. U nás je povoleno stavět pouze na stavebních pozemcích k tomu určených v platném územním plánu. Patříme

v tomto ohledu ke standardním rozvinutým zemím, naše územně plánovací dokumentace a její pořizování splňuje nejpřísnější požadavky vyplývající z mezinárodních závazků (Úmluva o krajině, Natura 2000, SEA, charty plánování respektované v zemích EU, z nichž do povolování staveb nejvýrazněji zasahuje tzv. Aarlborská charta s požadavkem na účast veřejnosti). Přesto se v praktickém porovnání, jak jsou tato pravidla a dohody uplatňovány u nás a v zahraničí, dostáváme dle hodnocení světové banky Doing business 2018 na 156. místo na světě v rychlosti povolovacích procesů s délkou řízení 247 dnů.

Samotné nelichotivé umístění ovšem nezobrazuje podstatu problému, i když je novinářsky efektní. Nejde ani tak o to kolikátí jsme, ale jak si stojí naše nejbližší konkurence ve střední Evropě. V případě povolovacího procesu nejde o závody, nýbrž o údaj o schopnosti obstát v mezinárodní konkurenci v takovém prostředí,

kde ty největší investice přicházejí s nadnárodními společnostmi. Můžeme se sice utěšovat, že český a slovenský kapitál doma zůstává. To je pravda, ale na jak dlouho? Řecko nebo Itálie by mohly sloužit jako varovný příklad, jak lze svůj stát ochromit vlastními, zpravi-



Obr.1: Detailní pohled do analýzy World Bank – délka povolovacích řízení

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů World Bank, 2018

dla dobře míněnými, zákony. V Itálii není problémem stavební zákon, ale zákonná ochrana pracovního trhu. Je tak „neprůstředná“, že se mladá generace do něj nemůže dostat, avšak současně domácí kapitál z obavy nemožnosti pružně reagovat na tržní cykly z Itálie masově odchází. Pracovní trh se tím stále zmenšuje a utahuje.

Podíváme-li se podrobněji na údaje z výše zmíněné studie Světové banky, můžeme vysledovat, v čem jsou největší rozdíly mezi námi a okolím. Banka nebere jako základ údaje o celém trhu nemovitostí, ale pro snazší porovnání demonstrovuje svá zjištění na vzorku jedné stavby, konkrétně průmyslové haly na zelené louce o velikosti 1 300 m<sup>2</sup> zastavěné plochy, který nevyžaduje posudek EIA.

Sleduje pouze čas, který je potřeba od prvního předložení kompletní dokumentace se stanovisky příslušnému úřadu až do kolaudace, resp. užívání stavby (vyjma vlastní realizace).

Co je však důležitější, že porovnává zákonem stanovené procesní lhůty, nebo, nejsou-li stanoveny, lhůty, kdy lze vydání příslušného podkladu pro povolení oprávněně očekávat. V procesu jsou zachyceny zákonné lhůty v případě projektu bez komplikací, tj. bez přerušení řízení nebo odvolání.

Podíváme-li se detailněji na bankou hodnocený proces, počíná běžet okamžikem, ve kterém stavebník začne projednávat projektovou dokumentaci s dotčenými orgány před podáním žádosti o územní rozhodnutí. Sledovaný proces končí zanesením stavby do katastru nemovitostí. Pro stavebníky asi nejzajímavějším údajem je, že čistá doba od podání žádosti o územní rozhodnutí po nabytí právní moci stavebního povolení uváděná v dokumentu banky je asi 120–130 dnů, tj. asi 4 měsíce! Srovná-li tento uváděný čas s naší praxí, nemůže vás nenapadnout, že

246 dnů vlastně v sobě obsahuje lhůtu v úrovni přání všech domácích stavebníků. Bankou uváděných 247 dnů, tj. asi 8 měsíců, je vlastně neuvěřitelně krátká doba, za kterou by všichni naši stavebníci byli státu vděční. Povolení malého projektu ve městě střední velikosti totiž trvá na základě osobní zkušenosti průměrně 12 až 18 měsíců. Velký nebo středně velký projekt (např. 50–200 bytů) se v hlavním městě začíná stavět až 72 měsíců po podání žádosti o územní rozhodnutí. Údaj vychází z publikovaných zkušeností velkých developerských společností jakými jsou Finep, Ekospol, Trigema [Ekonom, 2019]. Reálný život ukazuje, že situace je asi až 8–10x horší než jeden z nejhorších výsledků na světě. Vidíme, že naše situace je ještě, podle mého názoru, mnohem a mnohem horší než nám 156. místo na světě říká. Nejde totiž o pořadí států, ale o naši konkurenceschopnost.

Hlavní rozdíl mezi námi a okolními zeměmi je v tom, že u nich stavebník přichází s dokumentací projektu v situaci schváleného regulačního plánu nebo jeho obdoby, zatímco u nás se po předložení projektové dokumentace obvykle zahajuje dvoustupňové rozhodování v územním řízení a stavebním řízení (nejnovější úprava umožňuje sice sloučení, ale pro větší projekty je tento postup pro stavebníka značně riskantní), pakliže neexistuje regulační plán, který by územní rozhodnutí nahrazoval.

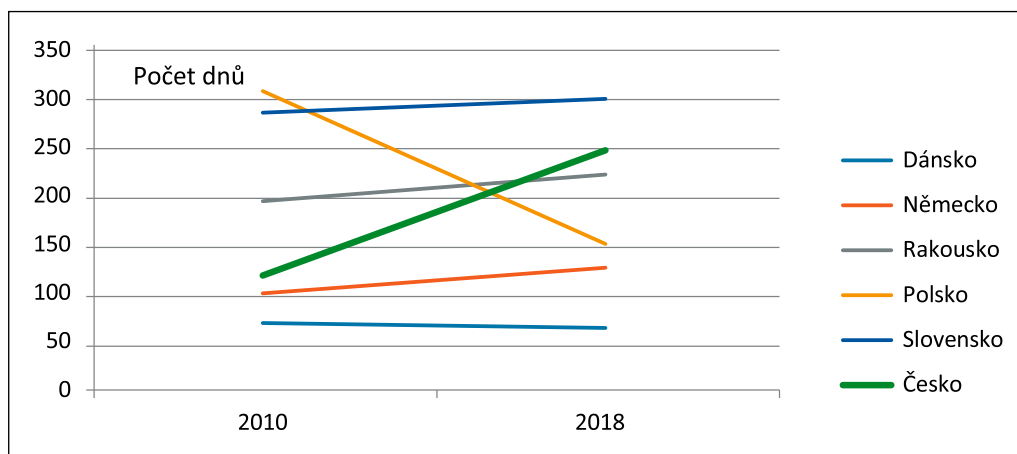
Z jednoduchého srovnání s našimi sousedy plyne, že u nich se lhůty pohybují od 130 (Německo) do 300

(Slovensko) dnů. Světovým lídrem je Dánsko, kde trvá proces pouhých 64 dnů. Kde hledat příčiny takto velkých rozdílů? Vedle jiné kultury práce a jiného nastavení státní správy hodně napovídá příklad Polska. Ještě v roce 2010 mělo délku povolení 308 dnů, avšak do roku 2018 se podařilo snížit počet dnů potřebných k ukončení procesu na 153. Co udělali Poláci tak zásadního? V novém stavebním zákoně z roku 2004 přešli na systém dvoustupňového územního plánování podle německého vzoru: územní plán jako koncepční dokument, regulační plán jako závazný dokument pro povolování staveb. Dnes všichni naši sousedé, kromě Slovenska, využívají regulačních plánů k transparentní a rychlejší komunikaci se stavebníky. U nás jsme se touto cestou nevydali a ani připravovaný nový stavební zákon přes svou deklarovanou průlomovost s možnou rolí regulačního plánu ve zkracování lhůt v podstatě nepracuje.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Světová banka nesleduje reálné délky povolovacích procesů, nýbrž pouze porovnává teoretický průběh povolovacího procesu na základě platných zákonů. Jaké jsou ale skutečné lhůty pro povolení stavby u nás?

## Optika plánovací nebo strategická u velkých projektů

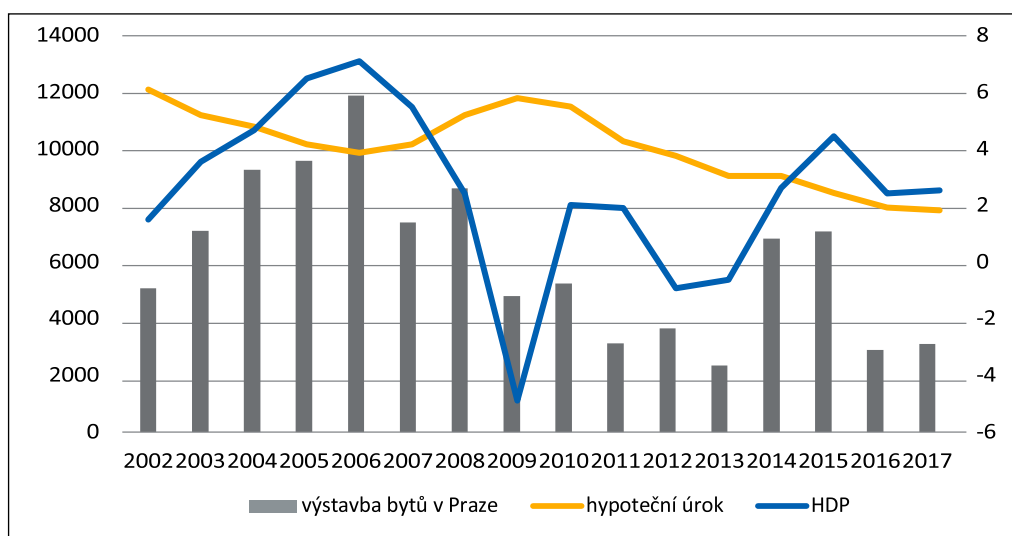
Zde se dostáváme k druhému pohledu na čas. Pohledu plánovacímu nebo strategickému. U rozsáhlých projektů v Praze a Brně lze dobu projednávání měřit



Obr. 2: Vývoj počtu dnů nezbytných pro povolovací řízení ve vybraných zemích

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů World Bank, 2010 až 2018

ne ve dnech či měsících, ale spíše v letech nebo téměř desetiletích. První stavby nezřídka vznikají po 120 až 180 měsících. Jako příklady mohou sloužit Karlín, Bubny, Smíchov, Žižkov či Brno – Jižní Centrum. Samozřejmě takto rozsáhlé projekty trvají déle i v zahraničí, ale málokdy doba k první realizaci přesáhne 5 až 8 let (Hamburg Hafén City 2007–2015, Londýn King's Cross 2000–2007).



Obr. 3: Porovnání tempa výstavby bytů v Praze s vývojem HDP a hypotečních úroků

Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů ČNB, Skanska Reality, 2018

Mělo by smysl se velkými projekty ve městech zabývat podrobněji? Abych si odpověděl, provedl jsem analýzu velkého souboru dat, který mi byl laskavě v anonymizované podobě poskytnut společností Skanska Reality, a.s. Analýza se týká výlučně Prahy a zahrnovala 558 subjektů / stavitelů, jejichž 1 191 bytových projektů, v nichž bylo celkem realizováno 52 769 bytových jednotek v období od roku 2000 do roku 2017.

Z údajů vyplývá, že asi 10 % všech vydaných územních rozhodnutí tvoří projekty, v nichž se plánuje výstavba více než 200 bytových jednotek. Tento malý podíl projektů ovšem nabízí více než 50 % všech bytových jednotek na trhu. A to dlouhodobě. V posledních letech lze vysledovat určité výkyvy výstavby v čase. Ty jsou ovlivněny zejména recesí po roce 2010 a pak, dle mého odhadu, následnými nejasnostmi kolem pražských stavebních předpisů. Toto období nejistoty v letech 2014–2016 se naplno promítlo do propadu výstavby až po roce 2016 a výpadek trvá dodnes. Menší firmy se s nejistotou dokázaly vyrovnat lépe a rychleji, velké, které jsou pro trh rozhodující, nikoli. Malé firmy ovšem nedokázaly zaplnit uvolněný prostor na trhu a počet nově zahajovaných bytů dlouhodobě klesá. To vede i přes slušnou hospodářskou situaci a výjimečně nízké úrokové sazby hypoték v letech 2015–2017 k nedostatku bytů v hlavním městě.

Velké projekty jsou, jak ukazuje analýza, významným prvkem na trhu, který dokáže, má-li odpovídající podmínky, relativně účinně reagovat na situaci na trhu s byty. Má tedy význam se procesy spojenými s jejich povolováním zabývat. Přesvědčení o potřebě zvláštního přístupu ke klíčovým hráčům trhu je podpořeno i zkušenostmi ze zahraničí. V Německu, Rakousku, Nizozemí, Irsku, Itálii a Velké Británii existují desítky příkladů velkých projektů, které jsou takto řízeny a realizovány.

U velkých projektů by proto, podle mého názoru, mělo dojít ke zvážení těchto změn v naší legislativě nebo plánovací praxi:

- V plánovací fázi je potřeba nalézt nový vztah mezi obcí a (velkými) staviteli, je třeba odstranit nedůvěru mezi nimi (zvýšit kompetence správy). Obce by měly vytvořit specializované instituce nebo pracovní orgány, a do nich přizvat kvalifikované odborníky, kteří dokážou být rovnocenným partnerem soukromému sektoru. Do procesu řízení rozvoje města je vhodné začlenit i obecní instituce, které mají možnosti financovat nebo spolufinancovat části projektu, vykupovat pozemky apod.
- V procesní fázi je třeba otevřít v zákoně prostor pro nový vztah mezi státem, obcemi a velkými staviteli. Ustanovení může být celá řada, např. inspirace v Itálii po tzv. Ba-

ssaniniho reformě (1996), zákon č. 112/98 upravující revitalizaci brownfieldů, nebo nový zákon v Irsku, 2016, Zákon No 17/201, the Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act o rezidenčních projektech nad 100 bj., nebo ustanovení z německého stavebního zákona, §165, odst 3 BauGB o tzv. urbanistických rozvojových opatřeních (Staedtebauliche Entwicklungsmaßnahmen)

- Na státní i obecní úrovni je potřeba zavést rovný přístup garantující redistribuci nákladů a užitků mezi aktéry, a tím odstranit šedou zónu a zasadit se o transparentnost vztahů (plánovací smlouvy a jejich pravidla). Stát i obce by měly posílit princip smluvního rozvoje území. Je to celosvětový trend, který povyšuje transparentně výše uvedená opatření, zvyšuje oboustrannou jistotu, čímž přispívá k předvídatelnosti, hlavnímu parametru, který soukromý sektor, zejména ten konzervativní, vyžaduje.

## Inspirace na závěr

Závěrem bych chtěl sdílet zkušenosti dvou svých vzorů v plánování měst. První je Peter Gero, ředitel stavebního úřadu v Hamburku v době, kdy se připravoval a realizoval projekt Hafén City. Architekt Gero správně zdůrazňuje angažovanost a kompetentnost zástupců veřejné složky. V jednom

svém rozhovoru uvedl: „Držitelom a garantom kvality celého konceptu je samospráva. Tento procesuálny prístup kladie vysoké nároky na odbornú zdatnosť, zákaznícku orientovanosť a sebavedomie každého zamestnanca verejnej sféry. Vecná angažovanosť je ďalšou podmienkou.“

Druhý, Prof. Jakob Maurer z ETH v Curychu, měl zkušenosti z projektů ve Vídni, Lucembursku a Švýcarsku. Vždy upozorňoval na rozdíl mezi formálním (dle zákona) a neformálním (zákonem neupraveným) plánováním. Sám byl průkopníkem tohoto uvažování, které vedlo k větší odvaze při řešení

„komplexních problémů“, jak dodával. Praxe mu dává za pravdu. Studujeme-li průběh příprav, organizace a projednávání velkých projektů v zahraničí, v řadě zemí, včetně velice formálního Německa se stabilním a funkčním plánovacím systémem, si obce pomáhají plánovacími nástroji, které zákon nezná, ale nevylučuje. Jsou to různé masterplány, koncepty, studie proveditelnosti, ověřovací studie, workshopy apod. Tyto procesy a dokumenty slouží k lepšímu uchopení projektu, srozumitelnější komunikaci s veřejností a v neposlední řadě k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování. A to právě do budoucna potřebujeme.

## Použité zdroje:

- ČNB, <https://www.cnb.cz/cs/statistika/>  
Skanska Reality, a.s.: Data o trhu s byty v Praze 2000–2018, interní materiál  
Trend Report: Přehled českého nemovitostního trhu, ARTN, ročenky 2010 až 2017  
World Bank: Doing Business, ročenky 2010 až 2018, <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports>  
Zídek, P.: Hana Benešová, Euromedia, 2014, ISBN 978-80-242-4681  
Gero, P.: Územný plán je proces, [www.uzemneplany.sk/sutaz/peter-gero-uzemny-plan-je-proces](http://www.uzemneplany.sk/sutaz/peter-gero-uzemny-plan-je-proces)  
Němec, Jan: Otcové zakladatelé českého developmentu, Ekonom, 2019, 31: 10–51

*Ing. arch. Vít Řezáč*  
*Ústav prostorového plánování*  
*FA ČVÚT*

## ENGLISH ABSTRACT

### **Doing Business 2019 or competitiveness in building authorization, by Vít Řezáč**

The building industry is an ever more complicated business. The World Bank's Doing Business survey has revealed an unpleasant fact: the Czech Republic is falling behind in terms of its ability to compete for real estate investment. The process of authorization is extremely long, technical requirements are increasingly complicated, market discrepancies are on the rise and housing is beyond the means of ever more people. Should we look for new models of public and private cooperation?