

EKONOMICKÉ NÁSTROJE V ČESKÉ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ PRAXI POTENCIÁL A BARIÉRY JEJICH VYUŽITÍ

Eliška Vejchodská, Jindřich Felcman, Veronika Šindlerová

V červnu 2019 proběhl pod záštitou MMR ČR pracovní seminář s odbornou veřejností na téma inovativních nástrojů územního plánování. Diskuse týkající se inovativních nástrojů a vhodná inspirace ze zahraničí je v souvislosti s probíhající rekodifikací stavebního práva více než potřebná. Jedním z cílů semináře bylo také získat kvalifikovanou zpětnou vazbu o nástrojích a jejich možném využití v rámci českého stavebního práva od odborné veřejnosti. Článek přináší přehled nejlépe hodnocených nástrojů – švýcarské paušální odvedení části zhodnocení pozemku územním plánem, mnichovský model finančních dohod s developery podepřených transparentními pravidly a německý přístup k reorganizaci území. Spolu s tím jsou v článku diskutovány nejčastěji zmiňované přínosy, které by tyto nástroje mohly pro českou územně plánovací praxi znamenat, a zároveň bariéry, které bude nutné pro jejich aplikaci překonat.

Úvod

Pohled na nástrojový mix územního plánování v různých zemích Evropy je pro našince velmi zajímavý. Při bližším seznámení zjistíme, že v západní Evropě jsou využívány nástroje, které bychom tam nečekali. Ať už s ohledem na naši představu volného trhu či na to, že ekonomiky západní Evropy považujeme stále za více pro-tržně orientované než ekonomiky postsocialistických zemí. Např. Nizozemí je zemí extenzivních možností vyvlastnění půdy od jejích vlastníků, a to i pro účely budování běžné zástavby, nikoli pouze klíčových prvků veřejné infrastruktury. Mimořádně silné postavení zde zaujímá podpora výstavby sociálního a dostupného bydlení, mj. formou nadefinování povinnosti výstavby tohoto charakteru bydlení přímo do územního plánu obce [Nedham, 2016]. Naopak Polsko, jedna z postsocialistických zemí, se vyznačuje velmi omezenou mírou regulace vlastníků půdy s důsledkem povinnosti ničivě vysokých kompenzací, pokud má obec zájem svůj územní rozvoj aktivně ovlivňovat [Havel, 2017].

Neregulatoční nástroje územního plánování zemí západní Evropy jsou pro nás možná ještě zajímavější a poskytují studnici inspirace. Davy [2012] definuje neregulatoční nástroje správy půdy jako nástroje, které dosahují cílů územního plánování prostřednictvím daňových stimulů, tržně orientovaných řešení, jako jsou např. obchodovatelná

práva k výstavbě, dále sjednáváných dohod s developery či informací a konzultací. Pokud tyto nástroje zahrnují finanční prvek či prvek obchodování, nazvali jsme je nástroji ekonomickými. Jedná se tak často o prostředky, jejichž smyslem je vlastníky nemovitostí k nějakému jednání motivovat, nikoli jim primárně určité jednání nařizovat. Tyto nástroje mohou působit jako prevence suburbanizace, mohou být využity pro podporu revitalizace brownfieldů, zkvalitňování urbánního prostředí, poskytování kompenzací vlastníkům půdy za snížení hodnoty jejich nemovitosti plánováním či jako motivace vlastníků stavebních pozemků k jejich využití pro stavební účely.

V oblasti územního plánování se však nejedná čistě o politiku půdy, tedy ovlivňování vlastníků půdy v souvislosti s charakterem využití půdy. Např. Muñoz Gielen a Lenferink [2018] zdůrazňují potřebu využití nástrojů pro účely získávání prostředků pro financování veřejné infrastruktury, které jsou v mnohých zemích již uplatňovány. Tyto nástroje využívají cenového rozdílu mezi zastavitelnou a nezastavitelnou půdou (ekonomové hovoří o rentě z půdy vzniklé územním plánováním) a využívají části tohoto cenového rozdílu jako zdroje financování veřejné infrastruktury či sociálního a dostupného bydlení. Vejchodská [2017] tyto nástroje v češtině označuje jako nástroje k zachycení renty (v angličtině value capture instruments).

V červnu 2019 se pod záštitou MMR ČR konal seminář představující vybrané ekonomické nástroje české odborné veřejnosti (blíže o semináři viz [Vejchodská, 2019]). Jeho smyslem také bylo získat od odborné veřejnosti kvalifikovanou zpětnou vazbu o nástrojích a jejich možném využití v rámci českého stavebního práva. Kromě diskuse přímo v rámci semináře pak vyjadřovali účastníci zpětnou vazbu rovněž prostřednictvím dotazníku.

Cílem výzkumu prezentovaného v tomto článku je na základě výstupů semináře a dat získaných dotazníkovým šetřením zmapovat nejčastěji zmiňované přínosy, které by tyto nástroje mohly pro českou územně plánovací praxi znamenat, a zároveň bariéry, které bude nutné k jejich aplikaci překonat. Článek čtenáři mimo jiné stručně představuje odbornou veřejností nejlépe přijímané ekonomické nástroje.

Metodika sběru a zpracování dat, vzorek respondentů

Účastníkům semináře byl předložen dotazník s uzavřenými a otevřenými otázkami sestávající ze základních otázek o pracovním zaměření respondentů, uzavřených otázek týkajících se posouzení míry potřebnosti řešení vybraných problémů územního rozvoje a míry vhodnosti implementace prezentovaných nástrojů územního rozvoje do českého práva. Uzavřené otázky využívaly

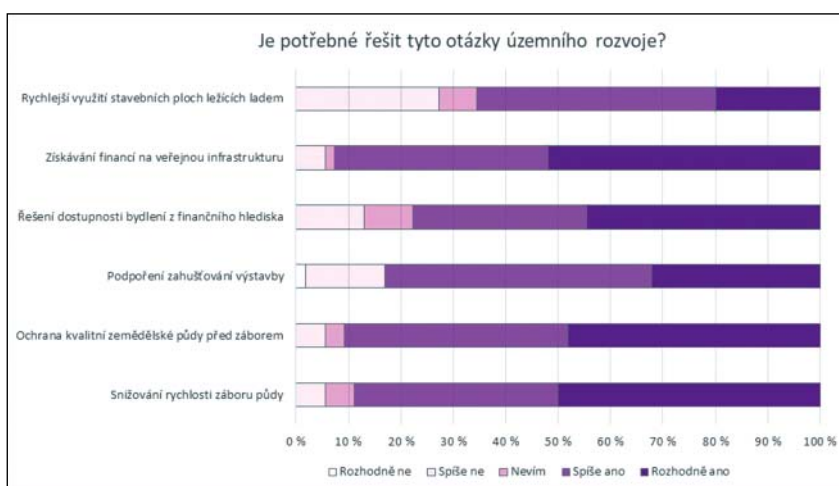
pětibodovou Lickertovu škálu. Dále se respondenti formou otevřených slovních odpovědí vyjadřovali k následujícím tématům: Jaký přínos by měla mít implementace obdobných nástrojů v českém prostředí a jaké bariéry ze svých zkušeností s implementací obdobných nástrojů v českém prostředí vnímají. Dotazník zahrnoval prostor pro libovolný komentář.

Dotazníky byly účastníkům semináře rozdány na jeho závěru. Celkem bylo od respondentů získáno 55 vyplněných dotazníků, valná většina z celkem cca 60 účastníků semináře tedy dotazník zodpověděla. Dotazníky byly přepsány do elektronické podoby. Proběhla jednoduchá kvantitativní analýza uzavřených otázek a komplexní manuální kvalitativní analýza slovních odpovědí.

V rámci respondentů převažovali úředníci celostátní či krajské úrovně (20), urbanisté (15), úředníci místní úrovně (11) a akademici (5). Dalšími respondenty byli advokáti, konzultanti a zástupci podnikatelského sektoru. Někteří z účastníků vyjádřili i více profesních zkušeností zároveň. Nejvíce respondentů mělo více než 20letou zkušenost ve svém oboru (20), 17 respondentů mělo praxi v oboru 10–20 let, 9 respondentů mělo praxi 5–9 let, 7 respondentů mělo praxi 1–4 roky a pouze 2 respondenti pak praxi kratší než 1 rok. V rámci dotazníku nefiguroval dotaz ohledně regionu, ze kterého respondenti pocházejí. Nicméně z listiny účastníků bylo patrné, že účastníci přijeli na seminář z různých oblastí České republiky včetně různých příhraničních regionů.

Vnímání potřeba řešení vybraných otázek územního rozvoje

Účastníci semináře se mohli vyjádřit k potřebě řešení problémů v rámci uzavřených a otevřených otázek. Přestože z kvantitativní analýzy dat (viz obrázek 1) vyplývá, že odborná veřejnost vnímá v rámci územního rozvoje velmi citlivě i potřebu řešení environmentálních témat, jako je ochrana kvalitní zemědělské půdy před zábo-



Obr. 1: Míra potřeby řešení vybraných otázek územního rozvoje dle respondentů

rem a snižování rychlosti záboru půdy, žhavým tématem je pro ni i získávání financí na veřejnou infrastrukturu. Zajímavé výsledky přinesla i obsahová analýza slovních odpovědí.

V rámci otevřené otázky formulovala svůj názor většina účastníků (43), přičemž jednoznačně nejčastěji zmiňovaným tématem bylo financování veřejné infrastruktury, které ve svých odpovědích uvedlo hned 21 respondentů. Společně s tím bylo často zmiňováno, že by tyto nástroje mohly pomoci i k lepší spolupráci obcí a developerů.

V devíti odpovědích bylo otevřeno související téma, a to spravedlnost, rovnání podmínek a transparentnost. I ze strany developerů se tento problém zmiňuje často. Pro jejich podnikání je představitelné, že se budou podílet na financování veřejné infrastruktury, nicméně v rámci zájmu o konkurenceschopnost jejich projektů a rovné podnikatelské prostředí developerů vyjadřují potřebu znát jasně určená a rovná pravidla předem. Cítí se být silně poškozováni, pokud se požadavky na financování veřejné infrastruktury mezi jednotlivými projekty liší anebo se vyjevují příliš pozdě na to, aby se mohly projevit ve změně tržních cen jimi nakupovaných pozemků.

Problém spravedlnosti byl některými respondenty zmiňován i v souvislosti s rentou z půdy – jevem nazývaným v angloamerické literatuře „windfall“ – zisk spadlý z nebe, neboli nezasloužený zisk, který územní plánová-

ní a územní rozvoj přináší vybraným vlastníkům půdy. Např. vymezení či nevymezení zastavitelné plochy územním plánem má razantní dopad na cenu pozemků, aniž by se navýšení hodnoty půdy díky její zastavitelnosti jakkoliv odvíjelo od plodů práce či zásluh majitele pozemku. Nástroje k zachycení renty jsou v této souvislosti vnímány jako prostředek k posílení spravedlnosti v rámci územního rozvoje.

Poslední větší tematický okruh, který se objevil v odpovědích 13 respondentů, představuje efektivita využití území, často uváděná i v souvislosti s obranou proti spekulacím s pozemky. Nemožnost racionálně parcelovat pozemky a umísťovat zástavbu do urbanisticky nejvhodnějších poloh za podmínek roztržité vlastnícké struktury území bývá podle více respondentů jednou z překážek racionálního uspořádání zástavby a kvalitního urbanismu v ČR.

Nejslibnější nástroje podle respondentů

Respondenty jsme nechali kvantitativně vyjádřit jejich názor na vhodnost zavedení osmi prezentovaných ekonomických nástrojů do české praxe. Využili jsme k tomu pětibodovou Lickertovu škálu (zcela nevhodný – spíše nevhodný – nevím – spíše vhodný – zcela vhodný). O celém spektru prezentovaných zahraničních ekonomických nástrojů územního rozvoje na semináři, mezi které patří obchodo-

Zdroj: vlastní

vatelná práva k výstavbě, výkup půdy obcemi či zdanění půdy na základě její tržní hodnoty, se může zvidavý čtenář dočíst ve [Vejchodská, 2019]. Zde se omezme na informaci, že respondenti považují za nejslibnější nástroj z prezentovaných švýcarský systém paušálního odvedení části zhodnocení pozemku při realizaci výstavby nebo prodeji pozemku. Za zcela vhodný ho považuje 22 respondentů, spíše vhodný 24 respondentů, tedy 84 % respondentů celkem. Na druhé příčce se umístily sjednávané finanční dohody města s developery podepřené transparentními pravidly. Za zcela vhodný nástroj je považuje 21 respondentů, spíše vhodný 22 respondentů, tedy 78 % respondentů celkem. Třetí příčku v těsném závěsu obsadil nástroj, který jsme pracovně nazvali reorganizace území, a to s 19 respondenty, kteří ho považují za zcela vhodný, a 24 respondenty, kteří ho považují za spíše vhodný, tzn. také 78 % respondentů celkem. Naopak jako nejméně přitažlivá se pro českou odbornou veřejnost jeví obchodovatelná práva, pouze 25 % respondentů se vyjádřilo v jejich prospěch. Ani nizozemský nástroj výkupu půdy obcemi v kombinaci s možností vyvlastnění pro výstavbu v režii obce českou odbornou veřejnost nepřitahuje. Ve prospěch tohoto nástroje se vyjádřilo 33 % respondentů. Nižší představíme tři nástroje, které považují účastníci semináře pro české prostředí za nejslibnější.

Paušální odvedení části zhodnocení pozemku územním plánem

Respondenty nejlépe hodnoceným se stal švýcarský nástroj paušálního odvedení části zhodnocení pozemku územním plánem. Možnost požadovat po vlastnících pozemků odvedení podílu ze zhodnocení pozemku plánovacími opatřeními (typicky zónováním) má ve Švýcarsku dlouhou tradici sahající do poloviny 70. let minulého století. Nově od roku 2014 stanoví švýcarský Spolkový zákon o územním plánování (RPG) povinnost tohoto odvodu, a to minimálně ve výši 20 % z podílu na zhodnocení plánem využití území. Touto minimální výší odvodu jsou vázány všechny kantony, přičemž mají možnost odvod na svém území zvýšit.

To některé kantony činí a navyšují odvod na 30 i 50 %, jak je patrné z analýzy jednotlivých kantonálních zákonů (přehled právní úpravy paušálního odvedení v jednotlivých kantonech viz [EspaceSuisse, 2019]).

Předmětem odvodu je podle Spolkového zákona o územním plánování vždy podíl ze zhodnocení pozemku plánem využití území. Zhodnocením pozemku se přitom míní rozdíl tržní hodnoty pozemku před schválením plánovacího opatření a po něm. Plánovací opatřením je míněna jakákoli „plánovací výhoda“, tedy zvýhodnění využití pozemku na základě plánování, za které je typicky považováno (a) vymezení zcela nové zastavitelné plochy v rozsahu dříve „nestavební“ plochy, (b) zlepšení či zvýhodnění využitelnosti pozemku například připuštěním vyšší zástavby či zvýšením zastavitelnosti, anebo (c) zlepšení využití pozemku změnou na jeho ekonomicky výnosnější využití (obvykle změna z využití pro výrobu na využití pro bydlení). Ocenění tohoto zhodnocení musí být provedeno některou ze všeobecně uznávaných metod, jakými jsou typicky statistické metody, metody hédonické ceny anebo metody odhadu tržní ceny [RPG, 1979 a kRPG, 1987].

Povinnost odvedení podílu ze zhodnocení pozemku plánem využití území vzniká schválením tohoto plánu. Povinnost odvodu je pak pro jednotlivé pozemky v plochách, které jsou dotčené „plánovací výhodou“ dle nového plánu využití území, nebo dle jeho změny, zanesena do katastru nemovitostí. Povinnost odvodu je tak svázána s příslušným pozemkem a jeho vlastnictvím. I vlastníci pozemků, kteří nejsou účastníci pořízení plánu využití území nebo jeho změny, se z katastru nemovitostí dozví o povinnosti úhrady odvodu. Povinnost úhrady odvodu pak vzniká (a) při zastavení pozemku, a to do několika měsíců (v závislosti na kantonu) od nabytí právní moci stavebního povolení na první stavbu na dotčeném pozemku, anebo (b) při postoupení pozemku, tj. při prodeji, směně, dědictví, darování, odnětí, vyvlastnění apod., přičemž povinnost odvedení podílu ze zhodnocení pozemku přechází na nového nabyvatele

pozemku a je účinná, obdobně jako při výstavbě, do několika měsíců od nabytí pozemku novým nabyvatelem. Většina kantonů umožňuje nahradit peněžní odvod uzavřením plánovací smlouvy na výstavbu veřejné infrastruktury povinným subjektem.

Odvod se odvádí buď kantonu, nebo obci, na jejímž území se dotčený pozemek nachází, anebo dílem kantonu a dílem obci, a to vždy v závislosti na konkrétním kantonu. Odvody musí být odváděny na účelově zřízený fond, jehož využití reguluje přímo Spolkový zákon o územním plánování. Jedná se v první řadě o kompenzace náhrad za odnětí pozemků pro veřejné účely, mezi které zákon řadí i ochranu kulturní krajiny, zemědělských ploch, sadů apod. Prostředky z fondu odvodů mohou být dále využité pro kompenzace, resp. odškodnění za odnětí zastavitelné plochy anebo za zhoršení využitelnosti již dříve vymezené plochy. Tento případ je ve Švýcarsku velmi častý v obcích, kde se v minulosti v plánech využití území vymezily neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy, jejichž zastavění by mohlo ohrozit udržitelný rozvoj obce, a kde je tak redukce rozsahu zastavitelných ploch žádoucí. Prostředky z fondu odvodů lze použít rovněž na revitalizaci brownfields a zastavění nevyužitých ploch v zastavěném území za účelem zahuštění zástavby.

Další účely využití prostředků z fondu odvodů může každý kanton určit ve svém kantonálním zákoně, vždy však za podmínky zachování účelovosti využití prostředků, tedy za podmínky vynaložení prostředků pro účel rozvoje území obce, regionu anebo kantonu. Jednotlivé kantony toho extenzivně využily a rozšířily spektrum možného využití prostředků na financování obecní bytové výstavby, výstavby nových ulic a náměstí, zřizování nových ploch veřejné zeleně, parků, městských lesů, veřejných promenád, ale také vysazování alejí. Některé kantony umožňují využít prostředky z odvodů na výstavbu či rekonstrukci zařízení sociálních služeb, zdravotnických služeb či zařízení výchovy a vzdělávání, ale také na zařízení pro rekreaci. Jiné kantony umožňují z těchto prostředků

financovat dopravní projekty, protihluková opatření, výstavbu kanalizace, veřejných vodovodů či energetických zařízení. Prostředky z odvodů mohou posloužit také na pořízení rozvojových dokumentů – na pořizování a zpracování regionálních či obecních rozvojových studií (obdoba českých územních studií), programů rozvoje aglomerací či regionálních směrných plánů. V některých kantonech lze z prostředků z odvodů financovat veřejně prospěšná opatření k ochraně přírody a krajiny (data viz [EspaceSuisse, 2019]).

Sjednávané finanční dohody města s developery podepřené transparentními pravidly

Sjednávané finanční dohody města s developery jsou obvyklou praxí mnoha měst v různých zemích západní Evropy. Např. Muñoz Gielen a Lenferink [2018] se rozepisují o rychlém nástupu sjednávaných finančních dohod v Nizozemí poté, co nizozemské obce v době finanční krize čelily značným finančním ztrátám ze svých předchozích akvizic půdy.

Sjednávané dohody s investory představují pro obce zdroj financování veřejné infrastruktury – pro vybudování silniční infrastruktury, parků, škol apod., případně i dalších investic ve veřejném zájmu, jako je sociální či dostupné bydlení. Jedná se o zdroj financí s nízkým rizikem pro obce, neboť případné riziko nese vždy podnikatelský sektor.

Velmi známým nástrojem z oblasti sjednávaných dohod s investory je např. anglický poplatek, kterému Angličané říkají S106 podle sekce zákona, ve které je definován a která vstoupila v platnost v roce 1990. Plánovací dohody podle S106 jsou nyní registrované a mnohdy dohledatelné i na internetu. Zavazují nikoli pouze vlastníka pozemku, který je s obcí podepsal, nýbrž i následující vlastníky, dojde-li k prodeji půdy. Většina anglických místních autorit si k plánovacím dohodám vytvořila vlastní pravidla. Podle Muñoz Gielea a Tasan-Kok [2010] a Crooka et al. [2015] umožňují transparentní a jasná pravidla snižovat rizika developerů. Zároveň se ukazuje, že místní autority s jasnými pravidly docilují finanč-

ně zajímavějších dohod s developery. Transparentnost také pomáhá celkové legitimitě daného procesu a odbourává dojem, že územní rozhodnutí jsou přidělována těm, kteří za ně zaplatí, bez ohledu na cíle politiky územního rozvoje [Crook et al., 2015].

Na červnovém semináři [Vejchodská, 2019] byl z této skupiny nástrojů podrobně prezentován mnichovský model dohod sjednávaných s developery, který je v Mnichově uplatňován již 25 let, a který má tedy za sebou dlouhé období své existence. O mnichovském modelu se podrobně rozepisovaly v tomto periodiku Doleželová a Vejchodská [2018].

Reorganizace území

Z pohledu české územně plánovací praxe najdeme nejzajímavější formu využití nástroje „reorganizace území“ taktéž v sousedním Německu, jehož právní úprava územního plánování je českému systému v mnohém podobná. V Německu se nástroj nazývá „Bodenordnung“, do angličtiny se nejčastěji překládá jako „land readjustment“, „land consolidation“ či „replotting“. V německém kontextu se při překladu často zdůrazňuje, že dle německého práva lze k této reorganizaci území přistoupit i přes nesouhlas vlastníků, přidává se tak přívlastek „povinný“ (mandatory), tedy dohromady „mandatory land readjustment“.

Tento nástroj zajišťuje komplexní reparcelaci řešeného území, včetně zajištění pozemků potřebných pro vybudování dopravní infrastruktury a pro umístění městské zeleně včetně dětských hřišť, které pro tyto účely zdarma případnou

městu nebo společnosti budující infrastrukturu. Zároveň si mohou obce v rámci procesu reorganizace území přisvojit určitou část zvýšené hodnoty území formou získání dodatečné půdy či finančních prostředků od vlastníků k dalším účelům [Davy, 2007], např. pro výstavbu školy. Proces je v Německu prováděn správními orgány spadajícími pod vedení dotčeného města, které postupují dle detailní regulace stanovené federálním stavebním zákonem.

Nástroj reorganizace území představuje třetí cestu mezi dvěma krajními přístupy k řízení rozvoje města [Hartmann a Spit, 2015]. Prvním z nich je aktivní účast na realitním trhu v kombinaci s možností vyvlastnění půdy pro výstavbu (např. Nizozemsko), na druhé straně je pak pouze pasivní regulace ze strany veřejného sektoru (např. ČR). V rámci německého modelu povinné reorganizace území se veřejný sektor nepouští do přímého získávání či vyvlastňování pozemků a následné výstavby vlastními silami. Na druhou stranu ale nechce zůstat ani zcela pasivním pozorovatelem toho, zda se vlastníci pozemků důležitých pro rozvoj města nakonec mezi sebou domluví, či ne [Hong a Needham, 2007].

Zcela pasivní přístup spoléhající se na dobrovolnou dohodu vlastníků pozemků totiž ve velké části případů selhává. Hong a Needham (2007) podrobně popisují nejobvyklejší příčiny takového selhání: Nejčastěji jde o spekulativní jednání některých vlastníků, kteří typicky spoléhají na to, že nabídnou-li k odkupu své pozemky až v pozdějších fázích přípravy území, dosáhnou na vyšší ceny. Překážkou k dohodě může být taktéž sentimentální vazba k místu či prostá neochota



Obr. 2: Povinná reorganizace území jako třetí cesta mezi zcela pasivním přístupem spoléhajícím se na dobrovolnou dohodu vlastníků pozemků a aktivním přístupem využívajícím vyvlastnění pozemků a zajišťování výstavby ze strany veřejného sektoru.

v daný moment své pozemky stavebně využít. Velmi obvyklá je také snaha některých majitelů vyhnout se nákladům na nutnou veřejnou infrastrukturu při jejím řešení, tedy fenomén černého pasažera (free rider problem).

Tyto problémy můžeme velmi dobře identifikovat i v české praxi. Nástroj dohody o parcelaci zakotvený v českém stavebním zákoně v realitě pro roztržitost vlastnické struktury zcela selhává, neboť vyžaduje souhlas všech vlastníků. Získání souhlasu od všech vlastníků je v drtivé většině případů vzhledem k výše naznačeným problémům zcela nereálné. Roztržitá vlastnická struktura pak neumožňuje racionální zástavbu. Za příklad může posloužit konkrétní lokalita z českého prostředí (viz obrázek 3). Plocha pro výstavbu ucelené nové městské čtvrti se skládá z nepravidelně rozmístěných pozemků celkem 44 vlastníků a spoluvlastníků. Urbanistické řešení předpokládá vymezení 188 stavebních parcel. Absolutní dohoda všech vlastníků v této lokalitě se jeví jako zcela nereálná. Snahy o domluvu zatím ani neprobíhají, ač toto prostorové uspořádání považují mnozí vlastníci za urbanisticky vydařené.

Plánovací správní orgány v Německu postupují tak, že nejprve všechny pozemky v řešené ploše finančně ocení a formálně sloučí. Následně ve spolupráci s majiteli pozemků navrhnu urbanistické řešení lokality, které vždy zvyšuje celkovou tržní hodnotu daného prostoru. Na základě urbanistického řešení vyhodnotí i potřebné náklady na veřejnou infrastrukturu. Finance na tuto infrastrukturu jim majitelé pozemků buď převedou, nebo si je správní orgány vezmou v naturálních – v podobě převedení částí pozemků určených pro výstavbu. Následně jsou majitelům vráceny pozemky s vyšší tržní hodnotou v porovnání s hodnotou před zahájením procesu reorganizace území, ač rozměrově zmenšené i z důvodu nutného umístění veřejné infrastruktury.

Zásadní odlišností od české dohody o parcelaci je aktivní řízení celého procesu orgánem veřejné správy, zakomponování nástroje na získání fi-



Obr. 3: Příklad možné reparcelace pro umožnění vzniku racionální zástavby z české praxe. Příklad z Mladé Boleslavi.

nancí či pozemků na veřejnou infrastrukturu a role donucovacího prvku. Klíčové přitom je, že takovéto donucení není německým právem interpretováno jako vyvlastnění [Davy, 2007].

Vnímané bariéry zavádění nástrojů

V odpovědích respondentů týkajících se bariér pro zavádění ekonomických nástrojů silně rezonovala tři hlavní témata. Jednak nepřiměřeně silná ochrana vlastnického práva v ČR. Tato námitka se objevila hned ve 13 komentářích respondentů. Často ji doplňovala i námitka, že v českém právním řádu není jasně definován veřejný zájem, který by mohl být ve vztahu k soukromým majitelům pozemků aplikován. Toto silně rezonuje právě v porovnání s nástrojem německé reorganizace území. Jelikož se nástroj reorganizace území ve většině případů aplikuje pro výstavbu komerčního charakteru, bylo by dle německého i českého právního řádu problematické uplatňovat nástroj vyvlastnění. Je tak velmi inspirativní uznání konstrukce tamního stavebního zákona německým Ústavním soudem, tedy že prostorová redukce pozemků v rámci tohoto nástroje při zachování, či dokonce zvýšení jejich tržní hodnoty pro jejich majitele, vyvlastnění nepředstavuje. Ve svém ná-

lezu soud konstatoval, že reorganizace území de facto naplňuje vlastnictví pozemků jejich obsahem a příležitostmi, neboť bez této reorganizace jsou pozemky prakticky nepoužitelné [Hong a Needham, 2007]. Je nicméně dobré mít na paměti, že v západní Evropě existují i modely, které jsou ve věci získávání pozemků veřejným sektorem mnohem radikálnější – viz např. Nizozemí a jeho možnost vyvlastnění samosprávami i pro výstavbu běžného charakteru [Needham, 2016].

Druhý významný okruh vnímaných bariér se vztahoval ke stavu české veřejné správy. V 10 případech respondenti zpochybňovali odbornou kapacitu českých orgánů veřejné správy tyto nástroje aplikovat, a to jak na straně státní správy, tak samosprávy. Nestabilita a neodbornost úředníků či politiků v čele municipalit podle respondentů představuje bariéru pro vytváření solidního prostředí pro vyjednávání podmínek s menšími stavebníky i většími developery. V ČR je necelých 6 300 obcí, přičemž v drtivé většině z nich není reálné udržet dostatečně odborný aparát, který by byl developerům adekvátním partnerem. Při zavádění ekonomických nástrojů tak bude nutné řešit i navýšení či reorganizaci této institucionální kapacity české veřejné správy.

Třetím tematickým okruhem námitek byla skepse týkající se možnosti legislativního prosazení těchto nástrojů. Především vůči zavádění nových daní (jako je např. paušální odvod ve Švýcarsku) lze podle respondentů čekat tuhý odpor. Za další překážku zdárného prosazení těchto nástrojů respondenti považují nízkou míru povědomí a omezenou veřejnou diskusi o potřebě podílet se na výstavbě veřejné infrastruktury ze strany soukromých stavebníků.

Závěr

Výstupy provedeného šetření indikují, že pro českou územně plánovací praxi se jeví jako nástroje s nejvyšším potenciálem ty, které vycházejí z obdobné právní a institucionální tradice. Tu lze ve veřejném stavebním právu hledat především v německy mluvících zemích. Horšího hodnocení se dostalo nástrojům využívaným v Nizozemí, které staví na aktivní roli veřejného sektoru při výstavbě. Stejně tak nebyly příliš dobře vnímány nástroje postavené na volnější regulaci a ponechání většího prostoru mechanismům volného trhu, např. obchodovatelná práva k výstavbě aplikovaná v USA či Itálii.

Na tradici českého územního plánování lépe pasují nástroje vycházející ze současného modelu pasivní regulace veřejného sektoru. Ovšem ukazuje se, že absolutní pasivita, tedy pouhé vydání územně plánovací dokumentace a následné ponechání veškeré aktivity na soukromém sektoru, je v ČR často brzdou kvalitní výstavby. Bez

koordinovaného získávání finančních prostředků pro výstavbu veřejné infrastruktury jsou stavebníci ponecháni ve velmi nejistém prostředí. Taktéž majetkově složité vztahy v území urbanisticky vhodnou výstavbu při absenci intervence státní moci nepřiměřeně brzdí. Stavební právo v německy mluvících zemích tak se svými nástroji představuje pro ČR důležitý inspirační zdroj.

Tento článek je jedním z výstupů projektu TL02000456 Ekonomické nástroje v územním plánování spolufinancovaného se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta.

Použité zdroje:

- CROOK, Tony; HENNEBERRY, John; WHITEHEAD, Christine (2015). *Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*. John Wiley & Sons.
- DAVY, Benjamin: Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany In: HONG, Yu-hung; NEEDHAM, Barrie (ed.). *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- DAVY, Benjamin (2012). *Land Policy, Planning and the Spatial Consequences of Property*, Ashgate Publishing.
- DOLEŽELOVÁ, Lucie, VEJCHODSKÁ, Eliška (2018). Mnichovský model: Nastavení finanční participace investorů na základě zastavitelnosti území, *Urbanismus a územní rozvoj*, 3, pp. 22–26.
- ESPACESUISSE: Mehrwertausgleich in den Kantonen, EspaceSuisse, 2019. Dostupné z: https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regelungen_Mehrwertausgleich_190215_1.pdf.
- HARTMANN, Thomas, SPIT, Tejo (2015): Dilemmas of involvement in land management – Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42: 729–737.

HAVEL, Małgorzata Barbara (2017). How the distribution of rights and liabilities in relation to betterment and compensation links with planning and the nature of property rights: Reflections on the Polish experience. *Land Use Policy*, 67: 508–516.

HONG, Yu-Hung, NEEDHAM, Barrie (eds.): *Analyzing Land Readjustment*. Economics, Law, and Collective Action. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

kRPG (1987): *Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Švýcarsko, v aktuálním znění k 21. 5. 2017.

MUÑOZ GIELEN, Demetrio; LENFERINK, Sander (2018). The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. *European Planning Studies*, 26.4: 768–791.

MUÑOZ GIELEN, Demetrio; TASAN-KOK, Tuna (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18.7: 1097–1131.

NEEDHAM, Barrie (2016). *Dutch land-use planning: The principles and the practice*. Routledge.

RPG (1979): *Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)*, Švýcarsko, v aktuálním znění k 1. 1. 2019.

VEJCHODSKÁ, Eliška (2017). Nástroje územního rozvoje založené na podmíněnosti práva k výstavbě a jejich využití v evropských zemích, *Urbanismus a územní rozvoj*, 1, pp. 13–16.

VEJCHODSKÁ, Eliška (2019). Ekonomické nástroje územního plánování v Evropě a jejich možné uplatnění v České republice, *Urbanismus a územní rozvoj*, 4, pp. 39–40.

*Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.
Fakulta humanitních studií UK
Fakulta sociálně ekonomická UJEP
Mgr. Jindřich Felcman, Ph.D.
Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D.
Fakulta architektury ČVUT
Fakulta životního prostředí ČZU*

ENGLISH ABSTRACT

Economic tools in Czech spatial planning practice: the potential of and barriers to their use, by Eliška Vejchodská, Jindřich Felcman and Veronika Šindlerová

In June 2019, a work seminar on innovative tools in spatial planning was held for specialists under the auspices of the Ministry for Regional Development. A discussion on innovative tools and usable inspiration from abroad is highly desirable in relation to current recodification of building legislation. One of the aims of the seminar was to get reliable feedback about these tools and their use in Czech building legislation. The article presents an outline of tools that were evaluated most highly and a discussion on benefits that can be generated by economic tools as well as barriers that must be overcome in order to apply these tools in Czech spatial planning practice.

The respondents said that the most promising of the tools presented was the Swiss system of flat rate levy from appreciation of land after construction or sale. Ranked second were financial agreements between municipalities and developers under transparent rules. The third position was occupied by a tool called land readjustment. On the other hand, tradeable rights seem to be the least attractive tool for the Czech specialists. Also, the Dutch tool of purchase of land by municipalities, in combination with possible expropriation for building with overhead costs carried by the municipality, are not attractive for Czech professionals.

As to potential benefits from these tools, the respondents were most interested in the possibility of financing public infrastructure. Also, they mentioned more justice, more equality of conditions and more transparency in relation to equal business settings and land annuity as windfall profit. Another type of benefit, efficient land use, was often mentioned in relation to defence against speculation with land. According to the respondents, the impossibility of parcelling out plots economically and placing buildings in the most suitable urban locations was an obstacle for a more economical arrangement of buildings and high-quality urban planning in the Czech Republic

The response about barriers in implementation of economic tools was characterized by three main topics. One was excessive protection of ownership rights in the Czech Republic, usually accompanied by the objection that Czech legislation does not define public interest in a way applicable to private land owners. This objection was particularly strong in comparison with German tools of territorial reorganization. Second, some respondents had doubts about the professional capacity of public administration bodies to apply these tools, e.g. due to high numbers of Czech municipalities with spatial planning within their authority, most of which have a population lower than 500. The third type of objection was scepticism about pushing these tools through in legislation.