

NÁSTROJE ÚZEMNÍHO ROZVOJE ZALOŽENÉ NA PODMÍNĚNOSTI PRÁVA K VÝSTAVBĚ A JEJICH VYUŽITÍ V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

Eliška Vejchodská

Územním plánem jsou definovány zastavitelné a nezastavitelné plochy a jsou tak přidělována práva k výstavbě vybraným pozemkům. Definováním nových zastavitelných ploch nebo umožněním vyšší míry využití území je generována značná finanční hodnota. Pokud veškerý zisk připadne vlastníkům půdy, veřejný sektor ztrácí obrovský potenciál k naplňování veřejných zájmů v území. Trendem je proto tzv. zachycení renty a přesměrování její větší či menší části od vlastníků půdy veřejnému sektoru. Článek představuje různé nástroje využívané v evropských zemích, které část této renty zachycují. Zaměřuje se na nástroje založené na podmíněnosti práva k výstavbě.

Úvod

Tradiční nástroje územního rozvoje jsou v evropském kontextu založeny na přidělování práv k výstavbě prostřednictvím specifikace zastavitelných ploch územním plánem. Je škoda nevyužít obrovský potenciál hodnoty přidělovaných práv k výstavbě pro veřejný prospěch, mnohdy v řádu milionů Kč za stavební parcelu, a nechat veškerý zisk vlastníkům půdy. Neblahým důsledkem je pak nejen ztráta možných přínosů pro město, ale i silný lobbyistický tlak na politiky ze strany vlastníků půdy a spekulantů s půdou hnaný touhou získat práva k výstavbě pro další pozemky nebo zvýšit intenzitu výstavby pozemků zastavitelných. Obce se také mnohdy musí vyrovnat s drahými kompenzacemi při opětovném prohlášení půdy za nezastavitelnou. Problematické je dále umístění nového občanského vybavení, jako jsou školy, veřejná hřiště nebo parky, neohlídá-li si obec územním plánem či plánovacími smlouvami s developery své potřeby a zájmy. Pokud obec nevládní pozemky a nemůže využít institutu předkupního práva, musí je pro tyto účely od soukromníků mnohdy drazo vykupovat.

Přibývá reálných aplikací nástrojů územního rozvoje, které přesměřují větší či menší část zisku vyplývajícího z definice plochy na zastavitelnou od vlastníků půdy. Tento zisk může veřejný sektor využít k dosahování různých veřejných zájmů v území – na pokrytí nákladů výstavby dopravní a technické infrastruktury, veřejných prostranství a občanského vybavení, na financování revitalizace brownfields, na nefinanční kompenzaci

vlastníků půdy, jimž je odnímáno právo k výstavbě, či např. na podporu sociálního bydlení. Jde o tzv. zachycení renty veřejným sektorem (v anglické literatuře rent recapturing), neboli zachycení nezaslouženého zisku [např. Van der Veen et al. 2010].

Tyto inovativní přístupy doplňují již zavedené nástroje územního plánování, nejsou jejich náhražkou. Patří mezi ně plošný poplatek za výstavbu (anglicky *development charge*, v USA využíván pod pojmem *impact fee*) internalizující externí náklady a náklady veřejné infrastruktury do nákladů stavebníků [Clinch et O'Neill, 2010]. Jiným nástrojem je odkup půdy městem ve volné krajině před změnou využití území na zastavitelnou plochu. Dále existují nástroje, které něčím novou výstavbu podmiňují. Buď (i) požadují jisté protiplnění, či (ii) podmiňují výstavbu v dané lokalitě převedením práva k výstavbě z jiné lokality.

Článek představuje nové nástroje územního rozvoje založené na podmíněnosti práva k výstavbě. Základní typy nástrojů byly identifikovány analýzou sekundárních dat vyplývající z rešerše zahraničních pramenů. První část článku představuje obecný úvod do nástrojů využívajících převoditelnost práv k výstavbě. V další části článku jsou popsány základní parametry konkrétních nástrojů založených na podmíněnosti práva k výstavbě používaných v evropských zemích. Následuje diskuse předpokladů úspěšnosti těchto politik zahrnující také diskusi možností českých nástrojů využívajících podmíněnosti práv k výstavbě.

Nástroje využívající převoditelnost práv k výstavbě

Nástroje založené na převoditelnosti práv k výstavbě se hojně využívají pro umožnění nefinanční kompenzace vlastníků, jimž právo k výstavbě veřejný sektor z různých důvodů odnímá či redukuje.

Vlastníkovi půdy postiženému odebráním práva k výstavbě je poskytnuto převoditelné právo k výstavbě obdobné hodnoty, které lze uplatnit jinde. Lokality, kde lze právo k výstavbě uplatnit, však může být k výstavbě využita pouze za předpokladu, že investor si právo k výstavbě zakoupí. Není mu tedy přiděleno automaticky územním plánem. Převoditelné právo k výstavbě může jeho nabyvatel prodat nebo ho využít sám [Janssen-Jansen et al. 2008].

Jako inspirace pro evropské země v otázce nefinančních kompenzací dotčených vlastníků sloužila politika převoditelných práv k výstavbě (*transferable development rights TDR*) využívaná v cca 130 lokalitách v USA [Kaplowitz et al. 2008]. Územní plánování USA je založeno na zcela jiných principech – zjednodušeně řečeno územní plán nemůže definovat zastavitelná a nezastavitelná území. Všichni vlastníci půdy mají nejen právo využívat svou půdu např. pro zemědělské účely, ale automaticky i právo k výstavbě. Významná restrikce tohoto práva veřejnou autoritou by znamenala nutnost kompenzace z veřejných zdrojů [Renard, 1999]. Zároveň existuje určitá míra restrikce, která je povolená a kompenzaci nevyžaduje. Jedná

se o regulaci intenzity výstavby, např. podíl plochy půdy, na které je umožněno stavět, či počet domů na plochu. Politika TDR je založena na převádění práv k výstavbě mezi vlastníky půdy. Každý vlastník půdy na počátku získá určité množství TDR na hektar půdy. Zároveň jsou definované lokality, kde je nová zástavba nežádoucí a proto nepřipustná (tzv. vysílající zóny) a lokality, kde je žádoucí intenzivnější výstavba, než představuje původní alokace práv k výstavbě formou TDR (tzv. přijímající zóny). V přijímajících zónách je intenzivnější výstavba přípustná pouze za předpokladu, že místní vlastníci půdy odkoupí práva k výstavbě od vlastníků lokalizovaných ve vysílajících zónách [Kaplowitz et al. 2008]. Prostřednictvím politiky TDR jsou tak kompenzováni vlastníci, u nichž došlo k omezení práva k výstavbě, a to bez nutnosti vydávat na kompenzaci veřejné zdroje.

Konkrétní aplikace podmíněnosti práva k výstavbě v evropských zemích

Územní rozvoj v níže zmíněných evropských zemích je stejně jako v České republice založen na principu přidělování práv k výstavbě územním plánováním. Automatické právo k výstavbě neexistuje. Práva k výstavbě přidělují obce prostřednictvím místních územních plánů.

Italská politika obchodovatelných práv k výstavbě

V některých městech Itálie, např. v Benátkách, Parmě, Turínu, je využívána politika obchodovatelných práv k výstavbě (TDR). Jejím cílem je zabezpečit dostatek a vysokou kvalitu občanského vybavení a veřejných prostranství. Některá města ji uplatňují v rámci všech rozvojových zón, jiná pouze v rámci určité oblasti [Micelli, 2002]. Rozvojové zóny mohou být na plochách dříve nezastavitelné půdy a plochách přestavby. Každé zóně je následně přidělen index intenzity výstavby buď v poměru celkové zastavitelnosti území k dané ploše (např. 0,1 m² možné zastavitelnosti území na 1 m² celkové plochy), nebo poměrem možných kubických metrů výstavby na 1 m² plochy. Všem vlastníkům

půdy v rámci těchto rozvojových zón je přidělen stejný index intenzity výstavby bez ohledu na to, zda je dané místo v územním plánu definované jako místo pro soukromou výstavbu či výstavbu občanské vybavenosti veřejným sektorem. Systém převádění TDR je pak obdobný americké politice přijímajících a vysílajících zón (viz výše). Vlastníci půdy, která je v územním plánu definovaná pro účely veřejných staveb, mohou TDR prodat investorům, jejichž půda je součástí ploch určených pro soukromou výstavbu. Tato půda pak získá možnost intenzivnější výstavby, zatímco půda, která je vyčleněna pro veřejné využití, TDR pro soukromou výstavbu ztratí. Následně vlastníci této půdy poskytují svou půdu veřejnému sektoru pro účely veřejné výstavby zdarma, nebo za cenu zemědělské půdy.

Efekty této politiky lze shrnout následovně: Půdu pro veřejné účely dříve města od soukromých vlastníků získávala zabavením z moci úřední včetně odškodnění vlastníků. Tato politika proto umožňuje veřejnému sektoru levně získat půdu pro účely realizace veřejné infrastruktury. Odškodnění při zabavení nedosahovalo tržní hodnoty okolních pozemků určených pro soukromou výstavbu. Politika TDR tak snižuje i cenové rozdíly půdy. Díky tomu ztrácejí vlastníci půdy v rámci nových rozvojových území stimul k lobbování o co nejvyšší index intenzity výstavby na vlastním pozemku.

Nizozemská politika „Plocha za plochu“

Nizozemská politika „Plocha za plochu“ je využívána k revitalizaci brownfields se zápornou ekonomickou hodnotou. Od 90. let 20. století se v Nizozemí snižuje počet fungujících stájí pro chov skotu a prasat. Vznikly kvůli tomu obavy ze zvyšujícího se počtu opuštěných stájí a byly hledány cesty, jak umožnit jejich demolici a celkovou revitalizaci místa bez nutnosti finančních injekcí veřejného sektoru. Vznikla tak politika „Plocha za plochu“, kterou detailně diskutuje Janssen-Jansen [2008]. Její základní myšlenkou je pokrýt náklady na demolici opuštěných objektů z prodeje práv k výstavbě luxusních vil na velkých stavebních parcelách (v ni-

zozemském měřítku je to parcela o rozloze cca 1000 m² s objektem o rozloze cca 100 m²). Národní vláda, která má v Nizozemí zároveň v otázce rozvolněnosti či přísnošti územního rozvoje silnou pozici, proto svolila s výstavbou nových 6500 vil na velkých parcelách a definovala, kde tyto vily mohou vzniknout – uvnitř intravilánu, na okraji intravilánu nebo v rámci již vzniklého clusteru budov v krajině. Jedna vila nahradí 1000 m² rozlohy demolovaných hospodářských objektů.

Za nejproblematičtější region z hlediska opuštěných stájí je považována provincie Severní Brabantsko, ve které je politika „Plocha za plochu“ nejpracovanější. O hladký chod finančních operací se zde stará nově vzniklá společnost spolupracující s místní samosprávou a sestávající ze dvou bank a dvou developerů. Tato společnost financuje demolici stájí a získává za to práva k výstavbě vil. Od obcí si kupuje půdu, na které následně práva k výstavbě vil uplatňuje.

Z hlediska funkčnosti této politiky je proto zásadní zapojení obcí ochotných definovat v rámci svého území plochy k umístění vil. Zásadní je také trvání přísných restrikcí rozvoje na nezastavitelných plochách definovaných národní vládou. Jejich uvolnění by vedlo k poklesu tržní ceny půdy k výstavbě, a tím snížilo možnost pokrývat programem „Plocha za plochu“ náklady demolice stájí. Janssen-Jansen [2008] považuje za největší bolest této politiky absenci určení prioritních oblastí pro demolici stájí – dle ní k tomu mělo dojít především v environmentálně citlivých oblastech. Bez určení prioritních oblastí dochází k rušení stájí napříč celým územím.

Španělská politika přeměny velkých ploch – Valencie

V rámci ústavního práva má veřejný sektor ve Španělsku zakotvenou možnost podílet se částečně na výnosech, které pramení z procesu urbanizace [Trillo 2015]. Toho španělské obce využívají k tomu, aby v rámci ploch přestavby vznikl dostatek občanské vybavenosti a parků bez nutnosti financovat je z vlastních zdrojů, dále

k nabytí pozemků např. pro účely sociálního bydlení zdarma. Například Španělskem je využíván koncept „reparcelación“, což je přeměna rozsáhlých území, při kterém vzniká partnerství vlastníků půdy, kteří si adekvátně ke svému původnímu vlastnictví rozdělí práva k výstavbě, hradí celkové náklady na veřejnou infrastrukturu a část půdy přenechávají veřejnému sektoru [Trillo 2015].

Příkladem správné praxe je město Valencia a přeměna její velké industriální zóny čítající 170 budov. Značná plocha zóny byla využita pro veřejné účely, cca pětina území je prostorem pro budovy vlastněné soukromým sektorem [Trillo 2015]. Vznikly zde nové ulice, náměstí, parky. Vlastníci půdy v této lokalitě mohli půdu prodat městu, nebo dosáhnout na určitý podíl práv k výstavbě v rámci nové podoby území bez ohledu na umístění jejich původní parcely. Obě varianty jim garantovaly čistý zisk na dané akci díky celkovému zhodnocení území. Jinak by ani tato politika nebyla realizovatelná. Dle Blanca [2008] zprvu vlastníci půdy na daném území nechtěli na získání práv k výstavbě participovat. Nakonec ale nečekaně nikdo městu svou půdu neprodal a raději se každý vlastník účastnil developerského záměru. Pro regeneraci území byla veřejnou soutěží vybrána jedna organizace, ve které měli důležité slovo i vlastníci pozemků. Tato organizace zajistila přípravné fáze rozvoje území, vlastníci půdy si následně realizovali své investice již samostatně na plochách, které jim byly reparcelaci přiděleny. Záměry byly odsouhlaseny veřejnou autoritou, veškeré náklady na veřejnou infrastrukturu – dopravní, technickou infrastrukturu, občanskou vybavenost a velkoplošnou parkovou úpravu platili vlastníci práv k výstavbě [Blanc 2008]. Město Valencia si v rámci této nové rozvojové oblasti vyhradilo malý prostor i pro vlastní politiku bydlení. Aby město dosáhlo optimální úrovně poskytnutých veřejných služeb a vybavenosti v rámci revitalizované oblasti včetně dopravní a technické infrastruktury, velkoplošného parku, a také umístění nové školy a nového mostu (vše bylo hrazeno ze soukromých zdrojů), zvýšilo během vyjednávacího procesu

možnou průměrnou míru využití území pro soukromé účely z 1 m²/m² na 1,4 m²/m². Budovy vlastněné soukromým sektorem zabírají půdorysem plochu cca 8,5 % celého řešeného území Blanc [2008]. Soukromé stavby v sobě kumulují stanovenou míru využití celého území. Jsou proto vysokopodlažní přesahující průměrně 10 podlaží, některé i 30 podlaží.

Italská politika – bonusy za nadstandardní úroveň výstavby

Územní rozvoj nebo obnovu stávajících objektů lze využít pro dosahování i jiných než standardních cílů územního plánování, např. k dosažení nadstandardních energetických úspor a nadstandardní míry využití obnovitelných zdrojů energie. Základem je využití nástrojů pozitivní stimulace, jako jsou např. bonusy založené na dobrovolném plnění ze strany stavebníků využívané některými městy v Itálii. Bonusem může pro stavebníka být zvýšení intenzity výstavby na daném pozemku nebo snížení poplatku za výstavbu (viz výše diskutovaný plošný poplatek za výstavbu). K těmto účelům města předem definovala jasná pravidla, jaké bonusy mohou za jaká opatření stavebníci získat. Čím větší míru nadstandardních opatření stavebník nabídne, tím větší bonus je mu městem schválen [Zanon et Verones 2013].

Diskuse a závěr

Jak je zřejmé, pomocí nástrojů založených na podmíněnosti práva k výstavbě může být zachycena část renty, tedy finanční hodnoty, která vlastníkům půdy vzniká definicí nových zastavitelných území. Při využití těchto nástrojů je větší či menší část této renty možné využít veřejným sektorem k prosazování různých zájmů obcí.

V mnohých zemích, ze kterých byly pro tento článek čerpány případové studie, má veřejná autorita silné páky na vlastníky půdy. Španělská politika přeměny velkých ploch na příkladu města Valencia ukazuje, že město má možnost vnutit vlastníkům půdy svoje představy o budoucím rozvoji území. V rámci transformace území má

možnost vykoupit pozemky i bez explicitního souhlasu vlastníků – vlastníci pouze dostávají na vybranou, zda pozemek se ziskem městu odprodají, nebo se budou účastnit developerského záměru v dané lokalitě.

Omezené možnosti dává v tomto směru obcím i česká legislativa. Dle § 170 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. lze pozemek vyvlastnit za účelem stavby veřejně prospěšné dopravní či technické infrastruktury, veřejně prospěšných opatření týkajících se prevence povodní, staveb souvisejících s bezpečností státu a za účelem asanace území. K asanaci území § 97 definuje, za jakých okolností lze vydat územní opatření o asanaci území. To lze mj. vydat pro zastavěné území se závadnými stavbami, kde závadou jsou myšleny i důvody provozní a důvody ochrany životního prostředí. Aby mohlo dojít k asanaci území, musí být u takto závadných staveb ve veřejném zájmu nutné naříditi jejich odstranění.

Legislativa České republiky také umožňuje obcím zachytit alespoň část renty vznikající definicí nových zastavitelných území. Plánovací smlouva definovaná § 66 stavebního zákona přináší samosprávě obcí možnost žádat od investorů finanční spoluúčast na budování nové či úpravách stávající veřejné infrastruktury v rámci pořízení regulačního plánu na žádost. O této možnosti se podrobněji rozepisuje Janatka [2011]. § 86 stavebního zákona umožňuje požadovat stavebním úřadem plánovací smlouvu tam, kde si záměr vyžádá úpravy stávající či vybudování nové dopravní či technické infrastruktury. V rámci plánovací smlouvy dle § 86 stavebního zákona proto nelze při územním řízení ke škodě mnohých obcí, které si neošetřily podmínky nové výstavby regulačním plánem na žádost, požadovat finanční spoluúčast pro všechny druhy veřejné infrastruktury. Chybí možnost požadovat spolufinancování veřejných prostranství nebo staveb občanského vybavení, mezi které patří školy nebo stavby sociálních a zdravotních služeb.

Další legislativní možností, jak zachytit českými obcemi část renty, je dohoda o parcelaci, která se řídí § 43 stavebního zákona. Vznikem dohody o parcelaci

ci lze územním plánem podmínit změny v území v rámci určité definované oblasti. Dohoda o parcelaci je smlouvou s vlastníky dotčených pozemků a staveb, ve které je definován budoucí záměr s územím a rozdělení nákladů a prospěchů s ním souvisejících. Je nutné mít podporu všech vlastníků půdy či staveb, což může činit problémy v případě roztržitého vlastnictví či nekomunikujících vlastníků.

Úspěch politik založených na podmíněnosti práva k výstavbě dle Van der Veena et al. [2010] závisí především na (i) vtažení různých aktérů do rozhodování – pořizovatel územního plánu by neměl sám rozhodovat o budoucím rozvoji, ale spíše ho v rámci určitých mantinelů koordinovat; (ii) ušití pravidel na míru konkrétním potřebám; (iii) nastavení míry kompenzace tak, aby byla dostatečně motivační, nikoli však přehnaná.

Podle Renarda [1999] se úspěch politiky odvíjí také od celkového zjednodušení pro aktéry, např. zjednodušení převoditelnosti práv k výstavbě mezi vlastníky půdy. Nové trhy s převoditelnými právy k výstavbě se bez zásahu veřejné autority tvoří pouze velmi obtížně. Proto u většiny reálných aplikací politik TDR se můžeme setkat s různými formami zprostředkovávání obchodů TDR mezi vlastníky za pomoci intervence veřejné autority. Např. některé regiony

v Nizozemí v rámci politiky „Plocha za plochu“ spolupracují s vybranými bankovními domy [Janssen-Jansen, 2008]. Také vznikají zcela nové instituce starající se o hladký průběh převádění práv k výstavbě mezi vlastníky půdy. Např. u TDR politik v USA mnohdy vznikají „TDR banky“, které skupují TDR od vlastníků půdy ve vysílajících oblastech, aby je pak prodávaly vlastníkům půdy v přijímajících oblastech [Kaplowitz et al. 2008].

Nástroje využívající podmíněnost práv k výstavbě se ve světě prosazují od konce 20. století. Lze z nich čerpat inspiraci i pro využití u nás. Jisté by bylo prospěšné, kdyby se české obce při svém rozhodování mohly opřít o metodiku rozpracovávající jejich možnosti naplňování veřejného zájmu v území prostřednictvím takovýchto nástrojů.

Poděkování

Autorka děkuje anonymním recenzentům za jejich cenné připomínky.

Použité zdroje:

BLANC, Francisco. Spain: Non-financial compensation instruments and the Valencia model. In: JANSSEN-JANSEN, Leonie; SPAANS, Marjolein; VAN DER VEEN, Menno (ed.). *New instruments in spatial planning: an international perspective on non-financial compensation*. IOS Press, 2008: 95-120.

CLINCH, J. Peter; O'NEILL, Eoin. Assessing the relative merits of development charges and transferable development rights in an uncertain world. *Urban Studies*, 2010, 47.4: 891-911.

JANATKA, Marek. Nástroje stavebního zákona pro omezení suburbanizace v České republice. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2011, vol. 14, No. 2: 39-42.

JANSSEN-JANSEN, Leonie; SPAANS, Marjolein; VAN DER VEEN, Menno (ed.). *New instruments in spatial planning: an international perspective on non-financial compensation*. IOS Press, 2008.

JANSSEN-JANSEN, Leonie B. Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning*, 2008, 87.3: 192-200.

KAPLOWITZ, Michael D.; MACHEMER, Patricia; PRUETZ, Rick. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*, 2008, 25.3: 378-387.

MICELLI, Ezio. Development rights markets to manage urban plans in Italy. *Urban Studies*, 2002, 39.1: 141-154.

RENARD, Vincent. Application of tradable permits to land-use management. *Implementing domestic tradable permits for environmental protection*, 1999, 668.

TRILLO, Claudia. Non-financial compensation, social housing and urban design quality: beyond "Perequazione". *European Planning Studies*, 2015, 23.8: 1627-1645.

VAN DER VEEN, Menno; SPAANS, Marjolein; JANSSEN-JANSEN, Leonie. Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities. *Land Use Policy*, 2010, 27.4: 1010-1017.

ZANON, Bruno; VERONES, Sara. Climate change, urban energy and planning practices: Italian experiences of innovation in land management tools. *Land Use Policy*, 2013, 32: 343-355.

*Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.
Fakulta humanitních studií
Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálně ekonomická
Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem*

ENGLISH ABSTRACT

Spatial planning tools based on the conditionality of the right to build and their use in European countries, by Eliška Vejchodská

As developable and undevelopable areas are defined by spatial plans, the right to build is granted to selected plots. Considerable financial values are generated by the definition of new developable areas or higher levels of land use. If all the profit goes to landowners, the public sector is deprived of a huge opportunity to fulfil its interests in the territory. For this reason, the trend today is for rent capture and redirection of a larger or smaller part of the rent from landowners to the public sector. This article presents various tools based on the conditionality of the right to build.