

OTÁZKA PŮDY VE VZTAHU K SOCIÁLNÍMU BYDLENÍ VE VÍDNI

KURT HOFSTETTER

Vídeňský model sociálního bydlení je klíčovým faktorem vysoké kvality života ve městě. Díky dlouhodobé politické strategii kladoucí důraz na sociální udržitelnost má téměř 80 % domácností přístup k cenově dostupnému bydlení. Město čelí populačnímu růstu a rostoucí poptávce po bydlení. Aby Vídeň omezila potřebu půdy, uplatňuje dlouhodobé strategie městského plánování, včetně zahušťování a přestavby bývalých oblastí patřících železnicím. Klíčovým nástrojem je městský pozemkový fond a developerské soutěže, které zajišťují kvalitu i dostupnost bydlení. Ústřední roli v systému hrají nezisková bytová sdružení, která reinvestují zisky do nového bydlení a pomáhají udržovat stabilní trh s nájemním bydlením. Vídeň se vyhnula privatizaci obecního bytového fondu, což přispívá k dostupnosti bydlení. Dlouhodobé veřejné půjčky s nízkým úrokem a mechanismy přerozdělování financí zajišťují udržitelnost systému. Tento přístup slouží jako vzor pro města, která usilují o zajištění práva na bydlení v souladu se zásadami sociální spravedlnosti.

Zachovejte přístup, ale vždy přizpůsobte opatření

Mezinárodní postavení Vídně jako města s nejvyšší kvalitou života je z velké části založeno na sektoru sociálního dotovaného bydlení, které představuje mimořádně stabilní faktor sociální udržitelnosti a odolnosti.

Tato situace není samozřejmostí, ale výsledkem nezlomného politického postoje, který staví sociální aspekt do centra všech svých základních strategií a jehož kořeny sahají více než 100 let do minulosti, a to jak při zachování základního zaměření, tak při neustálém přizpůsobování prováděcích opatření měnícím se rámcovým podmínkám. Slovo „sociální“ není spojováno pouze s potřebností nebo něčím chybějícím, ale do značné míry s celou společností a její pospolitostí. To je také důvod, proč vídeňský model sociálního bydlení není jen modelem pro „nejchudší z chudých“ nebo „nejzranitelnější“, ale modelem pro mnohé. Téměř 80 % vídeňských domácností má díky svým příjmům přístup k tomuto modelu dostupného bydlení.



Obr. 1: Karl-Marx-Hof

Foto © Wienwiki / Helene Huss-Trethan; CC-BY-SA-4.0



Obr. 2: Reumannhof

Foto © Haefler; CC-BY-SA-4.0



Obr. 3: Karl-Seitz-Hof / Foto © C. Stadler/Bwag; CC-BY-SA-4.0

Vídeň – město, které se rozrůstá

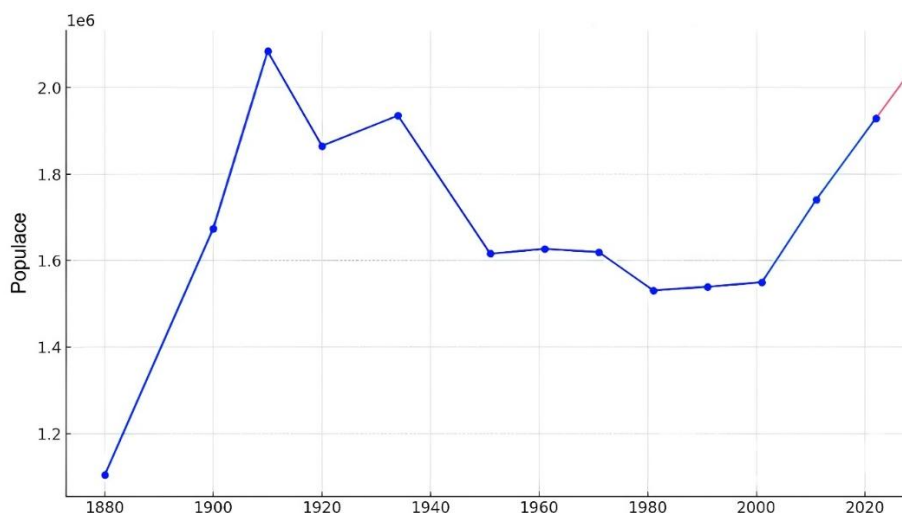
Na přelomu století kolem roku 1900 se Vídeň potýkala s obrovským přílivem obyvatelstva, který kvůli nedostatečné regulaci vedl k velmi spekulativní bytové výstavbě s přemrštěnými nájmy, a v důsledku toho k vážným zdravotním a hygienickým problémům ve zcela přeplněných a zanedbaných bytech. V dělnických čtvrtích bylo v této době každé čtvrté úmrtí způsobeno nakažením tuberkulózou, která byla již před objevením původce tuberkulózy známá jako „vídeňská nemoc“.

Po první světové válce se proto nové sociálnědemokratické vedení Vídně zaměřilo na odstranění těchto nedostatků a za pomoci „daně z přepychu a zvláštních výdajů“ (bytové daně) a aktivní pozemkové politiky nechalo během 15 let postavit přibližně 65 000 nových bytů. Toto období je dodnes známé jako „rudá Vídeň“ a vzniklo během něj velké množství pozoruhodných a architektonicky i kulturně významných sídlišť.

Poté, co byla v období rakouského fašismu od roku 1934 a následně v období národního socialismu z velké části pozastavena obecní bytová výstavba a regulace nájemného, byla sociální bytová výstavba po skončení druhé světové války rychle obnovena, přičemž odpovědnost za politické a finanční podmínky sociální bytové politiky byla zpočátku regulována na celostátní úrovni.

Do konce 80. let 20. století Vídeň neustále ztrácela obyvatelstvo, především kvůli rozrůstajícím se vídeňským předměstím, takže nakonec měla jen asi 1,5 milionu obyvatel (pro srovnání: v roce 1910, před vypuknutím první světové války, to bylo téměř 2,1 milionu).

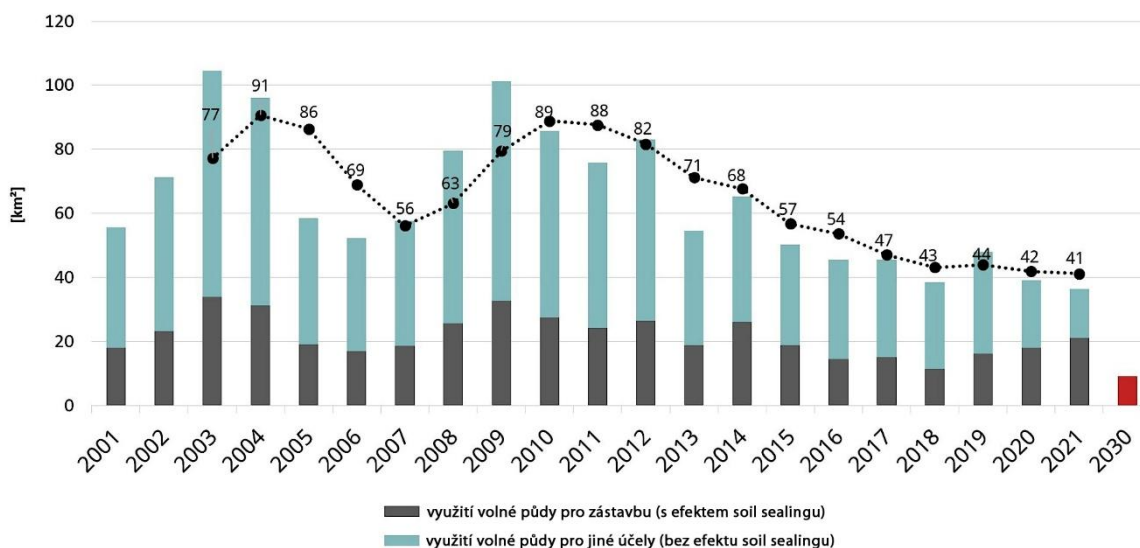
Od té doby však počet obyvatel Vídně opět strmě roste a v roce 2023 opět překročil hranici 2 milionů obyvatel. Kromě velkého nárůstu obyvatel v důsledku emigrace z bývalé Jugoslávie (od roku 1991) a později ze Sýrie (2015) a Ukrajiny (od roku 2022) se průměrný čistý přírůstek pohybuje kolem 10 000 až 15 000 obyvatel ročně.



Obr. 4: Vývoj počtu obyvatel Vídně (1880–2023) / Zdroj: ÖSTAT, vlastní zpracování

Velký nárůst obyvatel je přirozeně doprovázen vysokou poptávkou po dalších plochách pro rozvoj města. Přestože šetrná obnova města v posledních 50 letech vedla také ke značnému zahušťování stávajícího bytového fondu nástavbou nových podlaží, v nových městských rozvojových oblastech, zejména v okrajových částech města, bylo nutné pokrýt velkou poptávku po bytech. Na počátku tisíciletí, pod vlivem konzervativní urbanistické politiky, bohužel k územně náročné a neudržitelné bytové výstavbě přispělo i „hnutí nových osadníků“, byť převážně v rámci systému dotovaného bydlení.

Aby se potřeba půdy udržela v mezích, byl již v polovině 80. let učiněn pokus stanovit v nadřazených plánech rozvoje měst hodnotu „50 % travnatých ploch v celé městské oblasti“, která se stále dodržuje. V posledních 25 letech k tomu významně přispěla skutečnost, že četné koncové železniční stanice z císařské éry ze všech směrů někdejší rozsáhlé duální monarchie zastaraly, a proto bylo možné uvolnit rozsáhlé plochy uvnitř zastavěného a dobře rozvinutého městského území pro novou obytnou a smíšenou zástavbu.



Zdroj: Umweltbundesamt

umweltbundesamt[®]

Obr. 5: Roční nárůst využití půdy v Rakousku [km²/r]

Zdroj: <https://www.umweltbundesamt.at/umwelthemen/boden/flaecheninanspruchnahme-bis-2021>

Přestože roční potřeba půdy v celém Rakousku pomalu klesá, stále je přibližně čtyřikrát vyšší než cílová hodnota pro rok 2030. Existují pochyby, že, i s ohledem na povodňové katastrofy z loňského srpna, se podaří dosáhnout snížení na cílovou hodnotu pro rok 2030. Zároveň se v celém Rakousku za posledních 15 let zvýšil stupeň zablokování využívaných ploch asi o 20 %, v historicky hustě zastavěné Vídni asi o 2–3 %.

Skutečnost, že hustě zastavěné město **je odpovědí** na výzvy, které přináší zvrtný trend v potřebě půdy k zástavbě, ukazuje i srovnání s rakouskými spolkovými zeměmi, z nichž některé mají silně venkovský charakter, kde Vídeň absorbovala více než 39 % celkového přírůstku obyvatelstva Rakouska v období 2010–2020, ale zaznamenala k tomu méně než 1 % dodatečné potřeby půdy v Rakousku jako celku.¹

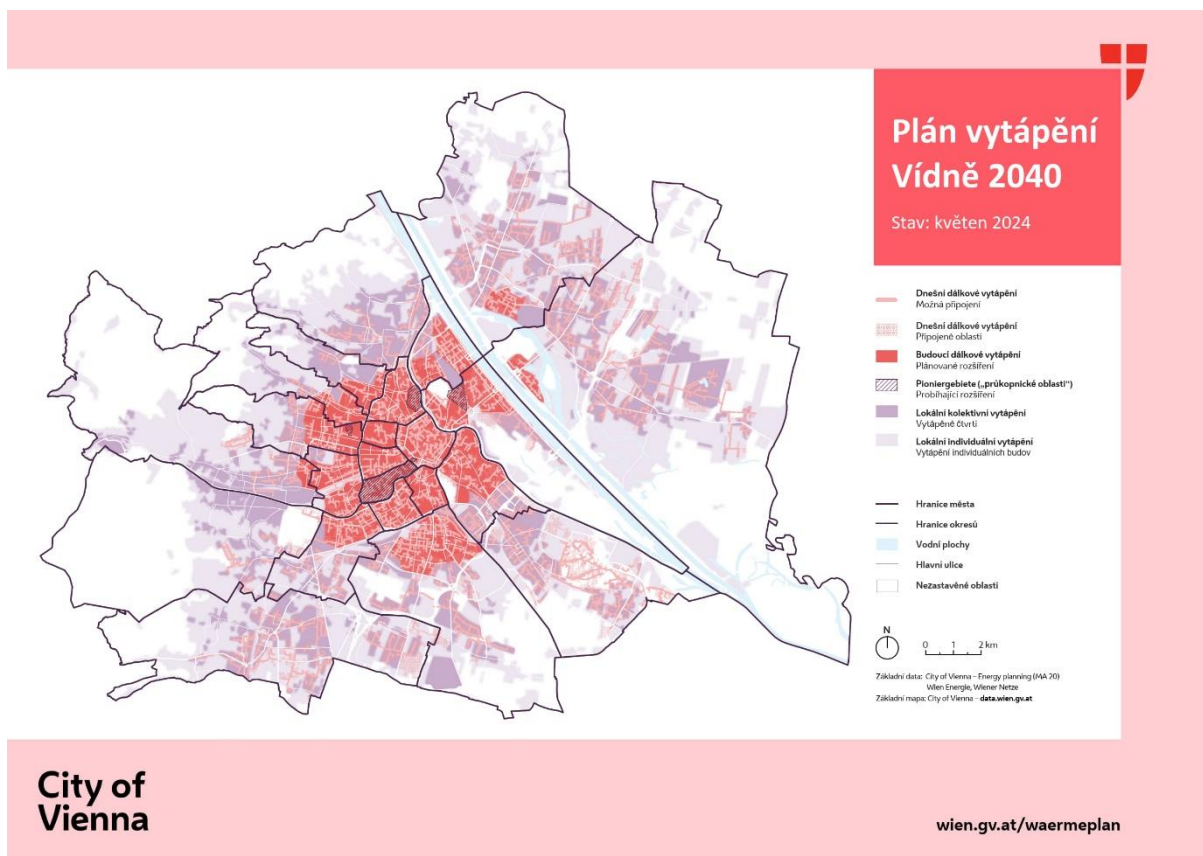
Nástroje pro využití půdy a pozemkové rezervy

Základem udržitelného využívání a hospodaření s půdou jsou nástroje územního plánování. Na vyšší úrovni ve Vídni je to **plán rozvoje města** (STEP), který je již po mnoho desetiletí v přibližně desetiletých intervalech revidován a přizpůsobován aktuálními výzvám a okolnostem. Jedná se o definování priorit pro rozvoj sídel, tvorbu center, zahušťování, rozvoj podnikání i zelených a rekreačních ploch, které je třeba dlouhodobě zachovat bez zástavby, vzdušných koridorů a mnoho dalšího.

V neposlední řadě je plán STEP podkladem pro **územní plán** a **rozvojový plán**, který se vypracovává pro menší vymezené městské oblasti a obsahuje jak přípustné využití, tak zásady rozvoje a nově také prvky energetického plánování a oběhového hospodářství. Obě plánovací řízení územního plánu a rozvojového plánu se zpravidla provádějí společně se strategickým posouzením vlivů na životní prostředí v rámci jednoho řízení, což je poněkud složitější, ale výsledkem jsou výrazně kratší procesní lhůty, než by tomu bylo v případě samostatných řízení.

Plán STEP jde také ruku v ruce s **územním energetickým plánováním**, v jehož rámci byl nedávno zveřejněn celoměstský plán vytápění včetně oblastí rozšíření dálkového vytápění. Na jeho základě je nyní možné řešit hlavní výzvu, kterou je převedení téměř 600 000 zásobovacích jednotek, které v současné době stále vytápí nebo vaří (převážně pomocí ruského) plynu, na alternativní zdroje energie.

¹ Zdroje: [Umweltbundesamt](#) a [data.gv.at](#), CSV Bevölkerung Bundesländer 2020.



Obr. 6: Plán vytápění města Vídně 2040

Zdroj: City of Vienna Energy Planning (MA20), Wien Energie, Wiener Netze

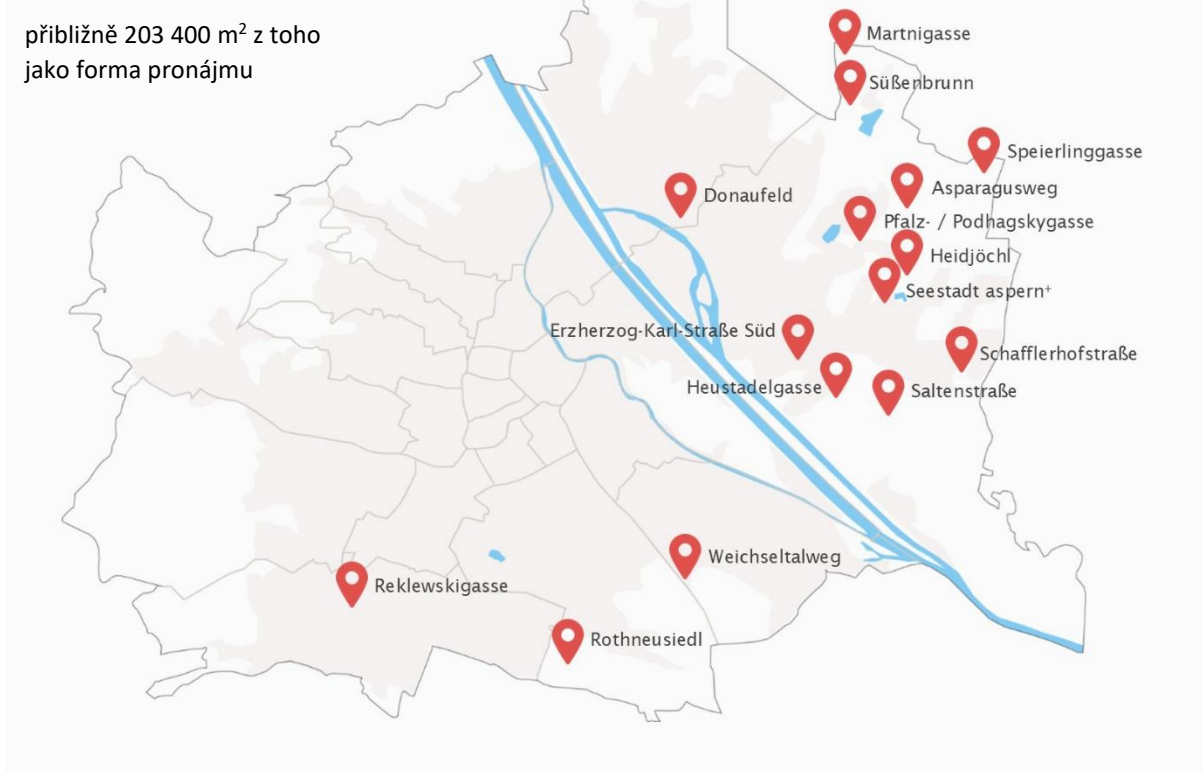
V roce 2019 byl učiněn rozhodující krok v souvislosti se zajištěním pozemků pro dotované bydlení zavedením **územní kategorie „dotované bydlení“**. Při použití této územní kategorie na pozemky, na nichž má být poprvé povoleno využití pro bydlení, jsou přibližně 2/3 celkové podlahové plochy vyhrazeny pro dotované bydlení za pevnou cenu 188 eur/m² hrubé podlahové plochy, která nevychází z cen na volném trhu s pozemky. Toto opatření může vytvořit základ pro výstavbu dostupného bydlení i po překotném vývoji cen pozemků. Významnou a velmi důležitou oblastí uplatnění této nové územní kategorie jsou v současné době již zmíněné bývalé plochy kolem železnice v hustě zastavěné městské struktuře.

Středobodem vyhrazení a poskytování pozemků pro dotovanou bytovou výstavbu je však již 40 let fond ve vlastnictví města, **Vídeňský fond bydlení**, jehož hlavním úkolem je dlouhodobé vyhrazení pozemků prostřednictvím nákupu vhodných pozemků a následná příprava a poskytnutí těchto ploch pro dotovanou bytovou výstavbu. Již více než 25 let se jako zvláštní nástroj zajištění kvality používá tzv. **developerskou soutěž**, s jejíž pomocí lze u dotované bytové výstavby dosáhnout vysoké základní úrovně kvality, která zpravidla výrazně převyšuje úroveň soukromě financované bytové výstavby. Developerská soutěž je vlastně řízením o přidělení pozemku a tvoří základ pro poskytnutí dotace na bydlení a pro využití pozemku, které je ve srovnání s běžnými tržními cenami velmi výhodné. Tento druhý aspekt vedl k tomu, že ani po celosvětové finanční krizi v letech 2008/2009, kdy byly k dispozici soukromé peníze od bank s nulovým úrokem, nebylo upuštěno od účasti na developerských soutěžích a čerpání dotace, která spočívá především v dlouhodobých úvěrech na bydlení od státu s úrokovou sazbou 1 %.

Potenciální rozvojové oblasti:

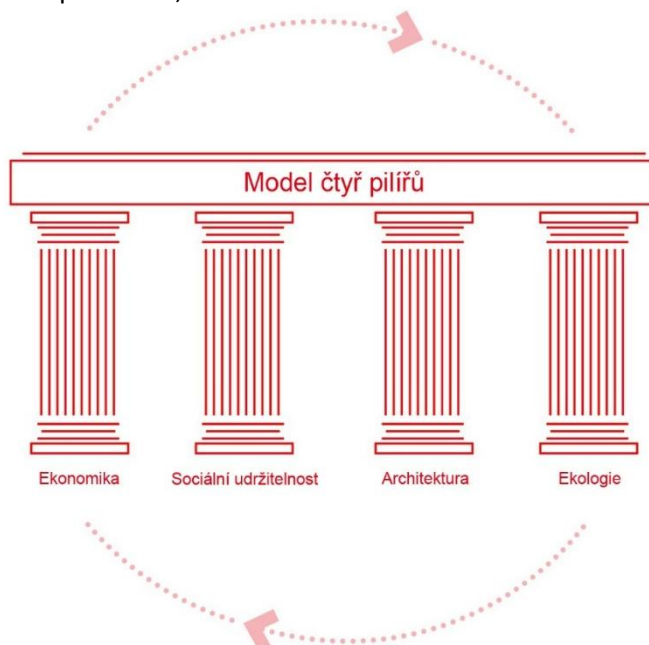
3 mil. m²

přibližně 203 400 m² z toho
jako forma pronájmu



Obr. 7: Poskytnutí půdy z Vídeňského fondu bydlení

V developerské soutěži se zpravidla volí koncepční přístup, což znamená, že cena nemovitosti je pevně stanovena a rozhodující je kvalita provedení těch aspektů, které jsou formulovány ve výběrovém řízení. Obsahové požadavky výběrového řízení velmi často sledují aktuální požadavky nebo témata, např. řešení pro rodiče samoživitele, dřevostavby, zaměření na seniory apod. Zúčastněné týmy musí pokrýt čtyři aspekty, které jsou také označovány jako „čtyři pilíře vídeňského modelu“: což je architektonické řešení, krajinné a energetické plánování, ekonomika a sociální udržitelnost.



Obr. 8: Čtyř pilířový model sociálního bydlení ve Vídni / Zdroj: Wohnfonds Wien

U menších stavebních projektů se tyto prvky kvality neřeší v rámci developerské soutěže, ale formou podání **poradního sboru pro nemovitosti**, který se do značné míry řídí stejnými zásadami. Za účelem podpory udržitelného rozvoje sousedících lokalit u větších developerských projektů s mnoha (v některých případech soukromě financovanými) stavebními pozemky funguje od roku 2022 také **poradní sbor pro kvalitu**, který koordinuje jednotlivé projekty především z hlediska rozvoje sousedících lokalit, kvality bydlení a udržitelnosti pro každodenní užívání.

Hlavní aktéři v systému dotovaného bydlení ve Vídni

Vídeň má v současnosti něco přes 1 milion bytových jednotek, z nichž přibližně 75 % je pronajímáno. Více než polovina z nich má dlouhodobé a stabilní nájemní vztahy, tj. jsou nabízeny jako městské byty nebo jako byty ve vlastnictví družstev či společností s ručením omezeným s nájemní smlouvou na dobu neurčitou a bez hrozby spekulací s nájemným.

Celkový bytový fond (2023)

Nájemní byty (75 %)

... Město Vídeň (obecní bydlení)

804 000

223 000

... Neziskoví developeři (dotované bydlení)

186 000

... Soukromé vlastnictví (částečně regulovaný nájem)

395 000

Vlastníkem užívané nemovitosti

219 000

... Kondominia (dotovaná)

41 000

... Kondominia*

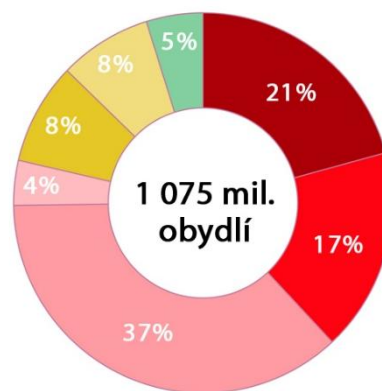
93 000

... Rodinné domy

85 000

Ostatní (podnájem, domy)

52 000



* včetně vlastního užívání ve vícepodlažních budovách

Odhad: MA 50, zdroj: Statistik Austria Registerzählung, GBV Kompaktstatistik

Obr. 9: Celkový bytový fond ve Vídni (2023) / Zdroj: Statistik Austria, GBV

Vedle Vídeňského fondu bydlení jsou tak tato bytová družstva s ručením omezeným (LPHA) hlavními aktéry dotované bytové výstavby ve Vídni. Působí v rámci spolkového právního rámce (zákon o neziskovém bydlení) a v zásadě jednají podle principu návratnosti nákladů. To znamená, že mohou rozdělovat pouze velmi malé podíly ze zisku, zatímco většinu dosaženého zisku musí reinvestovat. Jsou sdruženy v Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (GBV), což je zastřešující organizace, která má rovněž řídicí práva jako kontrolní sdružení. Ve Vídni je 58 LPHA a v celém Rakousku 185 LPHA.

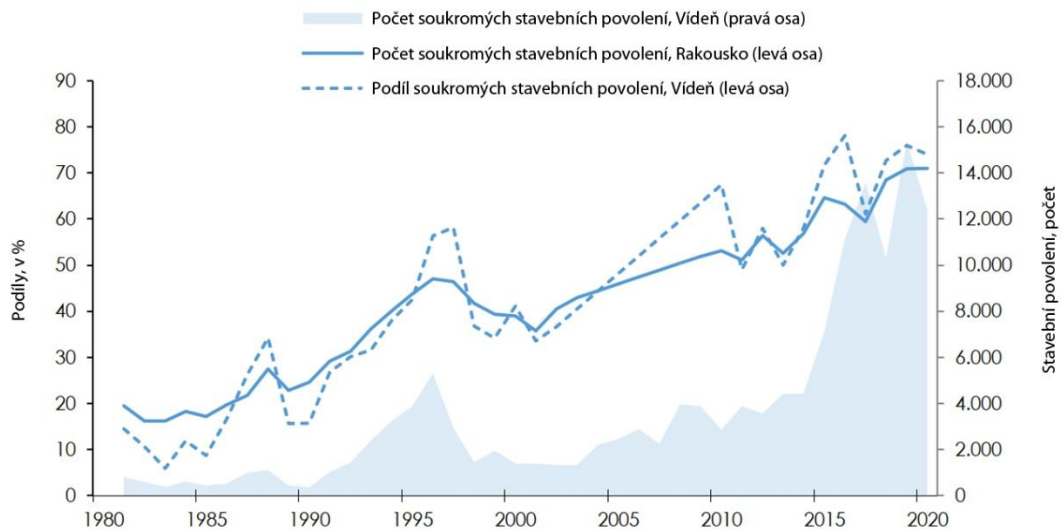
Bytová sdružení s omezeným ziskem v Rakousku a ve Vídni, organizace a bytový fond (k 31. 12. 2023)			
		Rakousko	Vídeň
Bytová družstva	Počet organizací	97	35
	Počet spravovaných bytů	462 000	130 000
Společnosti s ručením omezeným	Počet organizací	85	23
	Počet spravovaných bytů	544 000	143 000
Celkem bytová sdružení s omezeným ziskem	Počet organizací	182	58
	Počet spravovaných bytů	1 006 000	273 000
Pozn.: Počet spravovaných bytů zahrnuje byty k pronájmu i byty v osobním vlastnictví (v bytových domech).			

Obr. 10: Bytová sdružení s omezeným ziskem (Limited-Profit Housing Associations, LPHA) v Rakousku

Zdroj: Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (GBV)

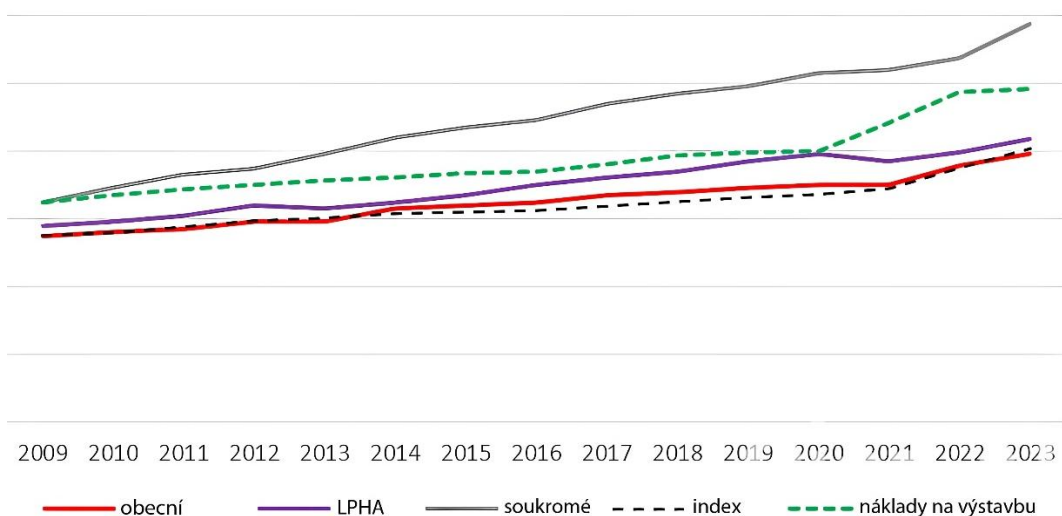
Klíčovým aspektem postavení Vídně v oblasti sociálního bydlení je skutečnost, že ani v dobách rozkvětu neoliberální vlny město nikdy nepodlehlo pokušení rozprodat městský či neziskový bytový fond soukromému trhu. Bohužel se tak stalo na federální úrovni a s jinými politickými cíli.

Podle nedávné studie ve Vídni má výsledný a poměrně vysoký podíl dotovaných nájemních bytů také vliv na snižování nákladů na volném trhu s nájemním bydlením (nárůst podílu GBV o 10 % vede ke snížení rozdílu nájemného oproti trhu soukromého bydlení o 30 až 40 centů/m²)². A to i přesto, že podíl soukromých developerů na celkové produkci bytové výstavby vzrostl z přibližně 10 % v polovině 80. let, kdy měla Vídeň nejnižší počet obyvatel, na dnešních téměř 70 %.



Obr. 11: Podíl soukromých stavebních povolení pro vícepodlažní obytné budovy od roku 1980
Zdroj: GBV based on Statistics Austria

Navzdory tomuto cenovému tlumícímu efektu vzrostlo nájemné v soukromém sektoru v období 2009–2023 zhruba o 81 %, zatímco v dotovaném segmentu a v komunálním bydlení se vyvíjelo těsně pod indexem spotřebitelských cen kolem 47 %. Náklady na výstavbu se od indexu spotřebitelských cen značně oddělily až v posledních třech letech v důsledku nedostatků v zásobování a války na Ukrajině.



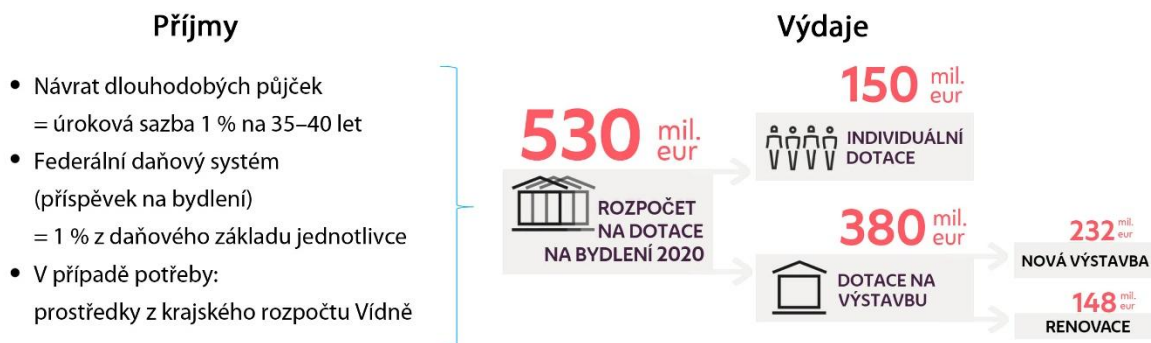
Obr. 12: Vývoj nájemního bydlení ve Vídni – 2009–2023 / Zdroj: Statistik Austria

² Zdroj: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) i.A.d. Stadt Wien, Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus, 2022, str. 123.

Financování dotovaného bydlení ve Vídni

Jádro dotace na bydlení pro neziskové developery spočívá v dlouhodobých státních půjčkách, které jsou úročeny 1 % po dobu 35–40 let. Kromě toho vývojáři využívají své vlastní prostředky a bankovní úvěry, kde je to možné. V neposlední řadě se nájemci podílejí na koupi nemovitosti vlastními prostředky, a to až do výše 12,5 % stavebních nákladů. V závislosti na příjmové situaci mohou tyto vlastní prostředky činit až 500 eur/m² užité plochy, musí být zaplacený na začátku nájemní doby a v případě zrušení nájmu jsou vráceny se srážkou 1 % ročně. Pro domácnosti s nižšími příjmy existují nabídky šité na míru (např. „chytře“ byty s vlastními prostředky pouze 60 eur/m² užité plochy) nebo obecní budovy, na které nejsou potřeba vlastní prostředky. Kromě toho lze o předmětnou dotaci žádat i pro nízkopříjmové skupiny nebo v dočasné nouzové situaci, které především pomáhají zajistit placení nájmu na trhu soukromých bytů.

Rozpočet dotací na bydlení ve Vídni je proto do značné míry živěn splátkami dlouhodobých dotovaných úvěrů. Rakouský daňový systém rovněž počítá s příspěvkem na bydlení, který platí všichni zaměstnanci a zaměstnavatelé a který je rozdělován spolkovým zemím podle populačního klíče, i když již několik let není pro tento účel vyčleněn. A konečně, finanční prostředky z vídeňského rozpočtu slouží na pokrytí sociálních dotací na nájemné.



Obr. 13: Rozpočet dotací na bydlení ve Vídni 2024 – příjmy a výdaje / Zdroj: Stadt Wien, MA 50

Shrnutí

Systém sociálního bydlení ve Vídni vychází z dlouhodobé a v podstatě nepřerušované tradice, která se drží základních principů, ale opatření k realizaci vždy přizpůsobuje aktuálním výzvám. Toto vše a dlouhodobě efektivní dotační mechanismy (viz revolvingový úvěr) spolu s prozíravou pozemkovou politikou tvoří základní kameny úspěšného vídeňského modelu.

Za posledních 25 let četné příklady v celé Evropě ukázaly, že takovou situaci nelze považovat za samozřejmost, například tam, kde byl stávající fond dostupného a dotovaného bydlení privatizován a kde nyní téměř neexistuje prostor pro vytvoření takového typu bydlení.

K tomu, aby bylo možné naplnit „lidské právo na bydlení“ zakotvené v Chartě lidských práv OSN, je proto zapotřebí silný smysl pro odpovědnost, společné úsilí a kreativita, a to i v náročných časech.

Kurt Hofstetter
vedoucí strategických projektů a mezinárodních vztahů ve městě Vídeň
Výbor pro podporu bydlení a arbitrážní komise pro právní záležitosti bydlení (MA 50)