

# PŘÍPRAVA ROZVOJOVÝCH ÚZEMÍ PRO BYDLENÍ

Marie Polešáková

Územní plánování navrhuje rozvojová území, s čímž souvisí nezbytná otázka, která však je již mimo rámec vlastních nástrojů, a to je nutnost „předinvestování“ vymezených území. V článku je uveden přehled podnětů, kterými je možné v případě rozvojových území pro bydlení se motivovat a případně některý námět dále využít.

Úkolem územního plánování ve smyslu stavebního zákona je - vedle jeho základní orientace na funkční využití území a jeho organizaci - také věcná a časová koordinace výstavby, jako významný faktor vlastního rozvoje území. Tím se do zorného pole územního plánování nezbytně dostávají i takové otázky, jejichž řešení leží často mimo rámec jeho vlastních nástrojů. Jednou nich je "otázka předinvestování", tj. problém faktické přípravy rozvojových území k výstavbě. Protože rozvojové aktivity komerčního charakteru (stavby pro výrobu, obchod, služby) zahrnují související technickou infrastrukturu jako samozřejmost, popřípadě otázky jejího zajištění vstupují vedle dalších podmínek jako společný balík do transparentního vyjednávání s politickou reprezentací příslušné obce (regionu, státu) o podpoře konkrétního podnikatelského záměru, omezují se následující stať jen na problematiku podmínek rozvoje bydlení, jehož účastníci obvykle vnímají technickou i dopravní infrastrukturu jako "starost někoho jiného".

Oprávněnost myšlenky na koordinující úlohu obce a její územně plánovací dokumentace (ÚPD) při rozvoji bydlení potvrdila nedávno schválená novela stavebního zákona, která rozšířila právo přímo pořídit si vlastní ÚPD na všechny obce České republiky.

Současně s přípravou textu novely se odbor územního plánování MMR, v odborné spolupráci s Ústavem územního rozvoje Brno i nezávislými experty, ujal úkolu ověřit možnosti vzájemné kooperace soukromého a veřejného sektoru. Cílem úkolu bylo také identifikovat podmínky, které by obcím a městům v podpoře rozvoje bydlení pomohly.

**Klíčovými se ukázaly podmínky, které by mohly usnadnit:**

- jednání s vlastníky půdy (tj. pozemků bez infrastruktury) v zájmu vytvoření ucelené rozvojové lokality pro bydlení;
- vytváření finančních zdrojů na realizaci obslužné infrastruktury (místní komunikace, kanalizace, vodovod, zásobování energiemi, veřejná zeleň apod.).

Vážne-li jedno nebo druhé, stává se totiž výstavba bytových či rodinných domů, plánovaná v ÚPD, spíše jen přáním té které radnice.

Pro získání potřebných podkladů k řešení takto zadaného úkolu, byla vybrána města (obce) Brno, Jihlava, Karviná, Liberec, Lipník nad Bečvou, Mohelnice, Ostrava, Písek, Plzeň, Praha, Slavkov pod Hostýnem, Svitavy, Teplice nad Bečvou, Třebíč, Uničov, Zubří, kde již existovaly praktické zkušenosti se zainvestováním rozvojových ploch pro bydlení. Ty pak řešitelský tým zobečhoval pro úvahy o možném legislativním řešení uvedených klíčových podmínek. Výsledky jednotlivých fází úkolu byly vždy konzultovány s představiteli kooperujících měst a dalších subjektů. Oponentní jednání, které bylo provedeno k jedné z etap úkolu, pak přineslo - v jistém smyslu ucelený - přehled širšího spektra názorů a podnětů k otázce přípravy rozvojových území pro bydlení. O tento přehled se v následujícím textu chci podělit se čtenáři časopisu Urbanismus a územní rozvoj. V zájmu plynulosti textu necitují autory jednotlivých názorů (nejde tedy o jakýsi "záznam z jednání") za což se jim tímto omlouvám.

\*\*\*

Přestože pravidla bývalé komplexní bytové výstavby zahrnovala jak přípravu území, tak i vnější infrastruktury (prostřednictvím tzv. "podmiňujících investic") do jednoho, jednotně řízeného procesu, docházelo ke konfliktním situacím. Konflikty vznikaly z rozdílných zájmů jednotlivých aktérů procesu - byť centrálně řízeného. Tím spíše je třeba identifikovat dílčí zájmy dílčích účastníků v současné době. Proto i následující text je utříděn na pozadí dekompozice celého procesu, jehož subjektem dnes je (či může být):

1. vlastníků půdy;
2. soukromý investor bytových domů;
3. sdružení soukromého a veřejného sektoru;
4. obec;
5. distribuční společnosti (energie, vody a dalších médií);

6. stát.

**1. Vlastník půdy,** který má po schválení územního plánu svůj pozemek zařazen do rozvojové lokality jako zastavitelný - jako by svůj majetek obratem zhodnotil. Jeho pozemek je tímto aktem sice k výstavbě určen, ale k "výstavbě de facto" připraven není. Je to tzv. "syrový" pozemek, tj. bez potřebné infrastruktury. Přesto se však stává, že při prodeji tohoto pozemku požaduje vlastník cenu, která odpovídá ceně pozemku zainvestovaného. Není-li tato cena na trhu akceptována, může vlastník půdy tímto svým přístupem výstavbu pro bydlení i zablokovat. V některých případech jsou ze strany obcí pro dosažení vzájemné dohody využívány i směny pozemků. Vlastník se pochopitelně může zapojit do výstavby inženýrských sítí i sám.

**2. Soukromý investor bytových domů,** který pro svůj záměr odkupuje pozemky, už od počátku musí mít nejen ekonomickou rozvahu o jednotlivých fázích výstavby, ale i o kupní síle zájemců o bydlení. Musí být schopen:

- nést náklady na výkup pozemků, včetně nákladů na realizaci infrastruktury, a to i z hlediska podmiňujících investic,
- koordinovat postupy výstavby na rozsáhlejších územích,
- dodržet podmínky využití a uspořádání území vyplývající z ÚPD, zajistit zpracování projektové dokumentace pro územní a stavební řízení, včetně skutečného provedení výstavby pro kolaudaci,
- zajistit finance na výstavbovou akci,
- úspěšně realizovat buď prodej zainvestovaných a rozparcelovaných stavebních pozemků nebo nových bytových jednotek.

Solidní investor (developer), který chce vůči klientům dostát svým závazkům, musí všechny fáze výstavby dobře finančně zohlednit (zpracovat studii proveditelnosti, marketingovou studii,

cash - flow ap.), aby byly byty prodejné a nabídková cena se neměnila během výstavby v neprospěch klienta. Pokud lokalita vyžaduje např. podmiňující investice do infrastruktury a investor si nemůže zajistit spoluúčast obce, rozvodných společností a společností vodovodů a kanalizací, musí o jejich náklady zvýšit cenu nové bytové jednotky. Náklady na zainvestování rozvojové lokality mohou činit 20 - 30 % z ceny bytové výstavby. Zájemci o nové bydlení se dle dohody s investorem podílejí na financování formou záloh, nemají možnost ovlivnit postupy soukromého investora, ani jeho některá rizika. Vztah těchto partnerů je na smluvní bázi.

**3. Sdružení soukromého a veřejného sektoru,** může vytvořit subjekt, který by vstupoval do procesu bytové výstavby jako dobrovolné sdružení vlastníků pozemků s veřejným sektorem (obcí, státem) za účelem vytvoření ucelené a infrastrukturu vybavené rozvojové lokality pro výstavbu bytových domů. Takovýto subjekt je i dnes možné vytvořit, a to na bázi smluvních vztahů. Současná legislativa umožňuje zájmové sdružení právnických osob dle občanského zákoníku, na kterém však nemožno být zúčastněny orgány státní správy. Obchodní zákoník nabízí možnost zakládat společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti ap. Dle dosa-  
vadních zkušeností se však pro činnosti výlučně neziskové tyto společnosti neosvědčují. Pro vytváření společností veřejného a soukromého sektoru na neziskovém principu, který je pro oblast bydlení typický. Pro účely toho článku nejsou významné úvahy o komerčním charakteru bydlení v budoucnu. Odborníci na bytovou otázku se i u nás možná shodnou na definici bytu jako "ekonomickém prostředku s dlouhodobou životností", ale jedním dechem připouštějí, že "pro určitou část populace není byt čistě tržním prostředkem". Tato stať, vycházející z aktuálních kontaktů s municipální sférou, se opírá o faktický stav ve městech a obcích ČR konce 90tých let. Je nutné stávající legislativu upravit. Z praktických poznatků vyplývá, že přitom musí být zkoordinovány práce na novele řady zákonů. Ani tvorba interních pravidel subjektu soukromého a veřejného sektoru nemusí být jednoduchá. Aby např. bylo možné vytvořit uce-

lenou rozvojovou lokalitu, nelze rozhodnutí uvnitř takového sdružení založit na podmínce konsensu vlastníků všech pozemků (pak by ke scelení třeba vůbec nedošlo).

Subjekt sdružení veřejného a soukromého sektoru musí být také schopen zajistit veškeré odborné činnosti spojené s realizací inženýrských sítí, včetně finančního krytí.

**4. Obec,** které se zapojí do výstavby, většinou mají v rozvojové lokalitě vlastní, obecní pozemky. Další scelení většinou probíhá formou přesvědčování vlastníků k prodeji za cenu pro obec přijatelnou. S ohledem na určité portfolio obecních pozemků, může obec domluvit i směny. Vyřešení majetkových poměrů v rámci rozvojových lokalit, vyplývajících z územního plánu, obce většinou zvládají svými odborníky, i když i v této sféře jednání s pozemkovým a katastrálním úřadem je časově náročné. Pro zajišťování náročné investiční činnosti jsou "vyzbrojena" jen statutární města, a to odbory nebo útvary investic. Ostatní města a obce již musí vytvořit za tím účelem pracovní skupinu anebo formou veřejné zakázky si vybrat developera nebo jiného soukromého investora (většinou stavební dodavatel). Obec společně s vybraným partnerem koordinuje výstavbu. Financování výstavbové akce je však plně na obci, pouze v určitém období může společník překlenující určitý nedostatek (než jsou převedeny např. peníze z dotačních titulů).

V současné době mohou obce ještě využívat peněz získaných z prodeje bytů, rovněž se snaží získat dotace od státu. Většinou musí využívat i úvěry od bank, kde úroková míra je zhruba na úrovni privátní sféry, tedy vysoká.

Při řešení problematiky zainvestování rozvojových ploch pro bydlení z hlediska obcí byly návrhy srovnány s přístupy, využívanými v zahraničí i s postupy u nás za "první republiky". Je několik možností jak pomoci obcím, chceme-li v nich vidět hlavního garanta obecně přijímané bytové politiky. Jedná se o následující možnosti zajištění finančních zdrojů pro investice obcí do rozvojové infrastruktury:

- **Výnos daně z nemovitosti** musí probíhat, za předpokladu jasných pravidel výběru na principu "ad valorem"

(daň dle hodnoty nemovitosti). Tato daň již dnes funguje na principu spravedlnosti - vztahuje se na všechny vlastníky nemovitosti - a již v současné době je celý výnos daně příjmem obcí. Daň však zatím obec k vložení vybraných prostředků do zainvestování rozvojových území pro bydlení nijak nestimuluje. Současný výnos daně představuje zhruba 0,3 % HDP (v roce 1996 HDP byl ve výši cca 1400 mld. Kč a výnos daně z nemovitosti tak činil cca 4,2 mld. Kč), což nepokrývá ani náklady na údržbu stávající infrastruktury. V zemích EU tato daň dosahuje zhruba 1,2 % HDP a považuje se za únosné zatížení poplatníka typem naší daně z nemovitosti až do výše 3 % hrubého ročního příjmu. Ministerstvo financí připravilo novelu zákona o dani z nemovitosti, která bude využívat ocenění majetku pro stanovení základu daně. Účinnost připravované změny se předpokládá v časovém horizontu 1999 - 2000. Pokud by určitá část výnosu daně sloužila přípravě území k výstavbě, bylo by vhodné stanovit zásady. V rámci nové koncepce pro tuto daň je uvažováno s vybíráním daně i z nezastavěných pozemků, to znamená, že by daň nutila vlastníky pozemků k jejich přiměřenému efektivnímu využití. V rámci nově připravovaného návrhu zákona o této dani je navrhováno zdanění ve výši 0,01 - 0,05%, s výjimkou rodinných a bytových domů, kde navrhovaná sazba činí 0,01 - 0,15%. V případě navrhovaného zvýšení se předpokládá příjmem z daně cca 10 mld. Kč ročně.

• **Daň z převodu nemovitosti** je součástí tzv. trojdaní, což je daň dědická, darovací a z převodu nemovitosti. Daň je zavedená a je příjmem státu. Výnos daně činí cca 3 mld. Kč ročně a sazba této daně je pro všechny poplatníky jednotná, a to ve výši 5%. Jedná se o jednorázovou daň, nevylučuje to však možnost, že tentýž subjekt bude za svůj život i několikrát poplatníkem, jestliže bude opakovaně nabývat majetek nebo nastane změna vlastnických práv k majetku. Sazby u této daně jsou spíše nižší než v okolních státech a jsou limitované, nelze je zvyšovat (např. Polsko má v zákoně o územním plánování ustanovení, podle kterého se umožňuje starostovi stanovit jednorázový poplatek odpovídající

procentuálnímu nárůstu ceny nemovitosti, nejvýše však 30%, který se zvýší schválením ÚPn. Tento institut se využije v případě, že vlastník pozemku ho chce prodat.)

Pokud by měla být daň z převodu nemovitosti přínosem obcí, musela by být upravena stávající legislativa. Příjmem daně se nabízí ustanovit nově vzniklé regiony - VÚSC - a ty by přerozdělovaly výnos ve prospěch finančně slabších obcí. V úvahu by přicházelo i zvýšení sazby daně. Tuto daň platí prodávající, to je ten, kdo má prospěch v okamžiku převodu.

- **Znovuzavedením parcelačním poplatkem** (byl u nás užívaným institutem za první republiky) by byl zatížen vlastník pozemku, který má záměr svou zemědělskou půdu proměnit na skupinu stavebních parcel a tudíž se sám přihlásí k zpoplatnění. Poplatek by se vázal na změnu využití území, a tím by se mohl propojit s územním plánováním s možností modernějšího názvu - např. urbanizační poplatek.

Pro zavedení takového poplatku je vhodné využít poznatků z první republiky. Nutné by byly i úpravy ve stavebním a katastrálním zákoně a v zákoně o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Zavedení poplatku by si vyžádalo nástroje a náklady spojené s vybíráním. Pro vlastníka, který má jen část pozemků z rozvojové lokality, by to znamenalo úsilí v získání dalších pozemků pro scelení lokality. Další úskalí vyplývá z neexistence vazeb mezi územním plánováním a katastrem nemovitostí. (Katastr nezná účel využití území, neví se, zda se jedná o zastavěné nebo zastavitelné území.). Je tu i neexistence právních důsledků změn a doplnků ÚPD, pokud jsou již rozvojové plochy zapsány v katastru nemovitostí.

- **Zavedení tzv. infrastrukturní daně**, která by byla v úrovni obecních daní (dnes místní poplatky); nejednalo by se o pravidelně se opakující daň, ale o jednorázový poplatek. Tomuto poplatku by podléhaly pozemky, které se schválením ÚPD, zpracované v měřítku katastrální mapy, vymezí jako za-

stavitelné a které obec jmenovitě určí jako funkční celek pro soustředěnou výstavbu. Jeden a tentýž pozemek nebude možno zatížit infrastrukturní daní opakovaně po dobu kratší než 25 let.

Příjemcem daně by byla obec a ta rovněž schválením ÚPD a přijetím obecně závazné vyhlášky by vyhlásila a vymezila pozemky určené k rozvoji bydlení anebo zvýšení intenzity využití (nadstavby, vestavby, přístavby na větší ploše). Tuto daň by obec vypisovat mohla i nemusela. Při jejím vypisování by však byla povinnost obce vymezené rozvojové území zainvestovat. Náklady na infrastrukturu z vybraných lokalit (připravených pro realizaci i již realizované) se dnes pohybují v rozmezí od 200 do 2000 Kč/m<sup>2</sup>, což zahrnuje komunikace včetně veřejného osvětlení, kanalizaci, vodovod, veřejnou zeleň a ostatní náklady (např. na plošné asanace, přeložky inženýrských sítí, ap.). Z průzkumu lokalit, kde je zrealizována příprava území k výstavbě vyplývá, že náklady na obslužnou infrastrukturu bez podmiňujících investic činí 480 Kč/m<sup>2</sup>.

Jedná se o zavedení nové daně, která by pomohla rozhybat trh s pozemky, ale jejím zavedením by mohlo z počátku dojít i ke zvýšení ceny nepřipravených pozemků k výstavbě, jelikož by si ji vlastník připočetl k ceně pozemku. Zpoplatňovala by se externalita, kterou vlastník pozemku, aniž by se o to zasloužil, získává zainvestováním. I když získané finanční prostředky budou použity k následnému vybudování infrastruktury, nelze říci, že se zpoplatňuje něco, co ještě neexistuje. Při účasti obce na výstavbě bydlení je právě hlavní příprava lokality k výstavbě. Z řady důvodů se zdá rozumnější ponechat výstavbu obytných domů pouze soukromému sektoru (vyjma těch domů, na které obec dostala od státu dotaci).

Vlastníci stavebních pozemků ve vybraných lokalitách by byli závislí na politickém rozhodování samosprávy. Kladem by byl přínos peněz do obecní pokladny, přičemž poplatek by nečinil celý náklad za infrastrukturu. Základ daně by byl mohl být určován např. MF ČR (např. zprůměrovaná hodnota vždy aktuálních nákladů) a sazba poplatku (daně) by se mohla pohybovat

v rozpětí 10% - 40% z celkových nákladů na infrastrukturu, což by stanovala samospráva obce v obecně závazné vyhlášce. V tomto rozpětí by byla zohledněna náročnost přípravy území v dané lokalitě, a to z pohledu přírodních (konfigurace terénu ap.) nebo technických daností (kapacita infrastruktury, vzdálenost napojovacích bodů ap.). Další potřebné peníze na výstavbu inženýrských sítí by obec musela zajistit z jiných zdrojů, případně z existujících dotací státu.

Vlastníkům pozemků se schválením ÚPD změní klasifikace využití pozemku a zvyšuje se mu tak hodnota za pozemek, přičemž další zhodnocení nastane zainvestováním pozemků. Svým poplatkem by vlastník přispěl k rozložení finančních rizik a rovněž by se snažil pozemek prodat, pokud by daň nechtěl platit. V současné době při respektování soukromého vlastnictví je pro obce obtížné, aby pro bydlení (i sociální) přesvědčily vlastníky o účelnosti a scelenosti rozvojové lokality. V ČR chybí dosud např., dle vyjádření pracovníků z praxe, institut předkupního práva, který by obce mohly použít. I při tomto institutu však musí dojít mezi subjekty k dohodě a musí nastat finanční vyrovnání.

Infrastrukturní daň by vnesla do povědomí široké veřejnosti finanční náročnost přípravy území k výstavbě. Pokud by bylo uvažováno, že je do r. 2010 potřeba minimálně 300.000 bytů, je k tomu třeba cca 35 000 000 m<sup>2</sup> rozvojových ploch. Při zvolených nákladech na zainvestování např. 480 Kč/m<sup>2</sup> a sazbě daně 25 % by činil výnos daně cca 4,20 mld. Kč.

Obdobně koncipovaná daň byla používána do sedmdesátých let v Anglii. Zavedením výhodných hypoték a velice přínosné daně z nemovitosti se od této daně upustilo.

Tzv. příspěvkové povinnosti vlastníků pozemků má legislativa Německa. Těto povinnosti podléhají pozemky, které jsou určeny jako stavební a obec pro ně sama vybuduje infrastrukturu. Obec může stanovit i požadavek splacení příspěvku v předstihu, tj. před vybudováním inženýrských sítí. Povinnost obcí připravit území k výstavbě je stanovena stavebním zákonem. Je však možno využít i zemského práva, dle kterého se může vlastníkům

nařídít, aby se na nákladech infrastruktury podíleli.

Kantonální právo ve Švýcarsku rovněž upravuje příspěvky vlastníků pozemků a následně obec zajišťuje přípravu území k výstavbě.

5. **Za distribuční společností** jsou v tomto případě považovány především energetické a vodohospodářské. Vybudovaná infrastruktura je dopravní cestou médií (od výrobce k odběrateli) a ten, kdo prodává, má i užitek a měl by se finančně podílet na svých inženýrských sítích. Užitek ze sítí má i odběratel; zákon č. 222/1994 Sb., tzv. energetický zákon a příslušné vyhlášky MPO ČR (č. 169/1995 Sb., č. 196/1995 Sb. a č. 245/1997 Sb.) stanovují pravidla pro připojovací poplatky, kterými se odběratel médií podílí podle výše odebraného příkonu, množství plynu na účelně vynaložených nákladech dodavatele, spojených s připojením a zajištěním požadovaných příkonů elektrické energie a tepla, případně množství plynu. Ze získaných praktických zkušeností vyplývá, že chybí zákon o vodovodech a kanalizacích, a tím vzájemná koordinace s energetickým zákonem. U místních komunikací by se dalo uvažovat i o mýtném (v případě vzniku uzavřených obytných souborů).

Při regulovaných cenách médií nejsou však distribuční společnosti na zainve-

stování území pro bydlení nijak zainteresovány. Množství drobných odběratelů není lukrativní. Při narovnání cen za média by teoreticky měla být účast distribučních společností na přípravě území samozřejmostí. Ten, kdo vlastní síť a provozuje je, by projevil i ekonomickou racionalitu při pořizování. Je však nutné respektovat ÚPD, a tím zachovat koncepci rozvoje z hlediska obslužnosti zastavěného a zastavitelného území.

6. **Stát** vyhlásil dotační politiku, podle které je ochoten vložit do přípravy území pro bydlení 50 tis. Kč na 1 nově vzniklou bytovou jednotku (a dalších 320 tis. Kč na byt v nájemním bytovém domě). Celková výše finančních prostředků pro tuto dotaci je však samozřejmě limitovaná. Požadavky měst a obcí proto několikanásobně překračují takto vyčleněné prostředky státu.

Z realizovaných akcí výstavby infrastruktury je patrné, že dotace 50 tis. Kč/byt.j. pokrývá dle jednotlivých lokalit mnohdy 25 - 30 % z potřebných nákladů, a to zejména s ohledem na podmiňující investice. Pokud by došlo ke zvýšení této dotace, byl by to významný posun, na kterém by se ovšem museli podílet všichni daňoví poplatníci v ČR. Rovněž převedení státní půdy na obce pro účely bydlení, které je uvedeno v ÚPD, by zvýšilo dostupnost bydlení širší klientele.

\*\*\*

Cílem předchozího textu bylo uvést některé z řady možností, jak zajistit přípravu území pro bydlení, aniž by to znamenalo zároveň nárůst ceny bytu. Z pasáží, zabývajících se postavením obcí vyplývá, že jedinými účinnými nástroji pro jejich koordinační úlohu mohou být nástroje daňové.

A zde jsem u merita věci: je pochybnou iluzí ona - čas od času se objevující - představa, že daňové nástroje jsou společensky (a tedy politicky) neutrálním, úředně technickým problémem. Stejně tak pochybná je jiná představa, že pro reformu majetkového typu daní je možné komplexně převzít zahraniční vzor - i v integrujících se zemích EU panuje v daňových pravidlech značná různorodost ze všech myslitelných hledisek. Shrnutí: pro řešení klíčových otázek koordinační úlohy obcí neexistují technokratické "návodky k použití". Pro hledání odpovědí je naopak nezbytná shoda napříč společností jako takové, vyjádřená vůlí parlamentu.

Tento článek si kladl za cíl být k tomu jen inspirací. Každá dobrá myšlenka, byť i převzatá z jiných časů, či jiných zemí, může být reálným námětem pro budoucí vývoj.

*Ing. Marie Polešáková*  
ÚÚR Brno

*Lektor: Ing. Jiří May*  
OÚP MMR