

Sociálně spravedlivé využívání půdy v Německu: Úspěch, nebo medvědí služba?

Tento příspěvek vznikl rešerší vícero článků z německého odborného tisku, které se zabývají specifickým případem plánování, který jako první zavedlo město Mnichov již zhruba před 30 lety. Model, který dostal název „sociálně spravedlivé využívání půdy“ (*Sozialgerechte Bodennutzung, SoBoN*), se pak stal inspirací pro řadu dalších měst. Právní rámec SoBoN umožňuje městům v Německu zavazovat developery k budování cenově dostupného bydlení výměnou za schválení regulačních plánů, a tím i práva stavět. Systém fungoval dlouhou dobu poměrně slušně, dokud nedošlo k politickému tlaku na proměnu energetického mixu, který je v Německu obzvláště silný (viz např. zřeknutí se jaderné energetiky) a k rozpadu německé energetické koncepce vlivem války na Ukrajině. Obojí vedlo ke skokovému zdražování energií, což se s určitým zpožděním projevilo i ve stavebnictví. Nůžky mezi přáním politiků a veřejnosti na dostupné bydlení a realitou se dnes začínají rychle rozevírat. Citované články přinášejí pohledy ekonomů, právníků a expertů z realitního byznysu na model SoBoN a jeho uplatnění v kontextu palčivého problému nedostatku bytů ve velkých německých městech.

Mnichovský model využívání pozemků „SoBoN“ existuje již více než 30 let – stavební a realitní průmysl jej však dnes vnímá kriticky

Zavedením sociálně spravedlivého využívání půdy v roce 1994 se město Mnichov stalo v rámci celého Německa průkopníkem v oblasti sociálního a udržitelného urbanismu. Hlavním cílem bylo a je zajistit cenově dostupné nájemní byty. V rámci programu se investoři navíc podílejí na nákladech na nezbytnou

infrastrukturu, jako jsou silnice, občanská vybavenost (školky, základní školy) nebo zeleň. Podle údajů města Mnichova bylo v letech 1994 až 2021 v rámci projektu postaveno 59 130 bytů, z toho 16 060 dotovaných, a vzniklo 18 702 míst v jeslích, školkách, družinách a základních školách.

V Německu územní plán (*Flaechennutzungsplan*) neposkytuje právo stavby, je závazný pouze pro veřejnou sféru. Tím se obci otevírá obrovský prostor pro vyjednávání s investory ve fázi přípravy regulačního plánu (*Bebauungsplan*), který již pro stavebníky závazný je. Ustanovení vyplývající ze SoBoN neplatí automaticky pro každý nový stavební záměr, ale město je může spojit s udělením stavebního práva v rámci regulačního plánu. Zjednodušeně řečeno, jde o směnný obchod dohodnutý mezi investorem a městem: pokud chce investor od města získat stavební právo, musí poskytnout protislužbu sloužící veřejnosti. Město za tímto účelem se stavebníky uzavírá plánovací smlouvy (§ 11 odst. 1 č. 2 německého stavebního zákona – *Baugesetzbuches, BauGB*), v nichž se stavebníci zavazují k určitým kvótám dostupných nájemních bytů a omezení výše nájemného a rovněž přiznávají městu právo na obsazování bytů. Město na oplátku v rámci projektů konverze ploch vytváří stavební právo na průmyslových brownfieldech, bývalých pozemcích pošty, drah nebo armády.

Aktuální verze základního modelu SoBoN po novele z roku 2021 stanovuje, že z nově vytvořeného práva na bytovou výstavbu musí 60 % tvořit dotované a cenově regulované nájemní byty – dalších 20 % nájemních bytů může být postaveno s volným financováním. Zbývajících 20 % nově budovaných bytů pak mohou tvořit volně financované byty pro prodej do osobního vlastnictví. Doba vázanosti u dotovaných, cenově regulovaných i volně financovaných ná-

jemních bytů nově činí 40 let. Účast na nákladech na nezbytnou infrastrukturu byla zvýšena ze 100 na 175 eur za metr čtvereční hrubé podlahové plochy.

Model SoBoN slouží jako úspěšný příklad, který dodnes inspiruje mnohá další města a obce k rozvoji vlastních strategií pro tvorbu dostupného bydlení. Model je považován za vzorový díky tomu, že využívá jednotné metody výpočtu a pevně stanovené nákladové položky (např. pro infrastrukturu), což zajišťuje rovné zacházení se všemi stavebníky. Nedávno město v rámci „akčního plánu na podporu bytové výstavby“ provedlo v modelu SoBoN úpravy zaměřené na větší flexibilitu, aby podpořilo stagnující stavební činnost. Nově zavedený modulární model (*Baukastenmodell*) umožňuje investorům individuálně kombinovat různé povinné i speciální prvky (moduly) tak, aby v součtu dosáhli požadovaných 100 bodů pro realizaci záměru, což má poskytnout více možností při plánování projektů.

Přestože je model samotným městem oslavován jako úspěšný a v jeho základu jej akceptují všichni účastníci trhu, čelí SoBoN stále častější kritice, že problém s nedostatkem bydlení ve městě spíše prohlubuje. Proč?

V Mnichově se dnes především staví příliš málo nových bytů a náklady i ceny prudce rostou. Kritika novely SoBoN tak přichází jak od politiků, tak ze stavebního a realitního sektoru: strana Levice (Die Linke) se například domnívá, že jde o ústupek realitní lobby a pro občany se koná příliš málo.* Pro stranu FDP (*Freie Demokratische Partei*) zachází model v omezování práv stavebníků příliš daleko a také strana CSU (*Christlich-Soziale Union in Bayern*) před novelou varovala, že spíše vzniku nových bytů zabrání. Deník *Abendzeitung* citoval v dubnu 2024 Andrease Eiseleho, šéfa mnichovské realitní společnosti a bavorského prezidenta Svazu soukromých realit-

* Strana Die Linke v Berlíně na podzim 2026 představila volební program na vyvlastnění velkých bytových korporací.

ních a bytových podniků (*Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen, BFW*): „Téměř každý, kdo mohl svůj projekt ještě nějak zastavit, to udělal.“ V Mnichově se nyní dokončuje pouze to, co už je rozestavěné. Thomas Aigner, jednatel společnosti Aigner Immobilien, vidí situaci v prohlášení na webových stránkách společnosti ještě drastičtější: „Stavění v Německu je už tak nákladné kvůli množství předpisů a podmínek. Pokud nyní regionální pravidla jako zpřísněná SoBoN v Mnichově připouštějí téměř výhradně nájemní bydlení s regulovaným nájemným, bude naléhavě nutná nová výstavba nejen značně omezena – stane se prakticky nemožnou, protože přestane být ekonomicky rentabilní.“

V článcích německých expertů je popsána spirála problémů v důsledku nevyvážené politiky města.

- **Zdražení běžného bydlení:** Developeři musí financovat kontribuce i náklady na projektování a výstavbu bytů s regulovanými cenami stejně jako na byty ostatní. Tyto „dodatečné“ náklady promítají do cen ostatních, volně financovaných bytů určených k prodeji i k pronájmu. Povinný 60% podíl dotovaných a sociálních bytů musí být ve výsledku financován prostřednictvím vyšších cen zbývajících volně financovaných bytů. Tím se ovšem zvyšují ceny pro rodiny s průměrnými příjmy, které na regulované nájemné nemají nárok. V důsledku toho se bydlení pro lidi se středními příjmy může stát dražším a nedostupnějším.
- **Pokles stavební činnosti (odrazující faktor):** Příliš přísné požadavky na podíl dostupného bydlení činí projekty pro soukromé investory neatraktivními. Pokud se projekty firmám nevy-

platí, stahují se z nich. Celkově se staví méně, přestože poptávka stoupá.

- **Exploze cen pozemků:** Pozemky na volném trhu jsou stále dražší, protože se stávají vzácnějšími. Ani přísnými pravidly nemohou obce zastavit růst jejich cen. Rozvoj města orientovaný na dostupné bydlení se tím stává extrémně nákladným.
- **Vysoká byrokratická zátěž:** Každý stavební projekt vyžaduje dlouhá a složitá jednání mezi městem a investorem o plánovacích smlouvách. Městská správa musí po mnoho let pečlivě sledovat dodržování sociálních závazků. To vyžaduje značné personální nasazení.

Developeři varují, že SoBoN v současné podobě spíše přispívá k prohlubování nedostatku bydlení, než aby jej řešil. Město Mnichov na kritiku reaguje především obhajobou modelu jako úspěšného nástroje a zaváděním dílčích úprav pro zvýšení jeho flexibility. I když město uznává kritiku, naznačuje, že za poklesem výstavby nestojí pouze samotná pravidla SoBoN, ale také externí vlivy, jako jsou vysoké úrokové sazby, rostoucí stavební náklady, ceny pozemků a příliš zdlouhavé plánovací procesy.

Přípustné jsou urbanistické, nikoliv sociálně-politické cíle

Další aspekt, kromě ekonomického pohledu, nabízejí právní poradci, kteří se snaží nespokojeným developerům najít argumenty proti stupňujícím se požadavkům obcí. Berlínští advokáti Lisa Teichmann a Mathias Hellriegel z kanceláře Malmendier Partners vysvětlují, za jakých podmínek mohou obce stanovovat požadavky a kde leží jejich hranice. Autoři zdůrazňují, že plánovací smlouvy musí být založeny na urbanistických cílech, nikoliv na obecné sociální politice. Jinými slovy – koncept SoBoN nemůže a nesmí být náhradou za státní podporu bydlení; stavebníky nelze nutit zejména k vytváření nerentabilního bydlení. Často se také zapomíná, že smlouvy SoBoN jsou přípustné pouze za úzkých právních předpokladů. Urbanista musí sledovat cíle vedoucí k zamezení negativních dopadů na plánovanou nebo jinou městskou čtvrť, což znamená například zabránit vytlačování obyvatelstva nebo předcházet vzniku ghett.



Zdroj: Parkstadt Schwabing (Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 1781), město Mnichov, 1990

Studie čtvrti Parkstadt Schwabing, ve které se poprvé postupovalo podle modelu SoBoN

Požadavky musí odůvodnit odborné posudky

Od toho je třeba odlišovat obecné sociálně-politické cíle, jako je vytvoření sociálního mixu, zvětšení nabídky bydlení nebo snížení průměrných cen nájemného. Tyto cíle je třeba sledovat prostřednictvím státní podpory bydlení a sociální úkol vlády nelze pod pláštěm stavebního práva přenášet na soukromé stavebníky. Pokud město přesto zamýšlí vstoupit na sociální pole, musí – v rámci procesu územního plánování – srozumitelně doložit, že existují urbanistické důvody, a ty doložit odbornými urbanistickými posudky. Posudky jsou o to více zapotřebí, čím rozsáhlejší a zatěžující jsou opatření požadovaná po stavebníkovi. S intenzitou zatížení totiž roste i tlak na odůvodnění ze strany plánovače.

Záměr nelze omezovat, je-li na povolení nárok...

Opatření SoBoN podléhají dalším právním omezením. Podle takzvaného zákazu vázaných plnění (*Koppelungsverbot*) jsou ustanovení SoBoN v plánovacích smlouvách nepřipustná, pokud má stavebník nárok na vydání stavebního povolení i bez regulačního plánu (zejména v zastavěném území podle § 34 BauGB). Opatření SoBoN přicházejí v úvahu pouze tehdy, pokud obec musí stavební právo teprve vytvořit a přispívá tak ke zvýšení hodnoty pozemku.

... a musí se vyplatit i navzdory podmínkám smlouvy

Druhou hranicí pro opatření SoBoN je zásada přiměřenosti: smluvní klauzule SoBoN jsou zákonné pouze tehdy, pokud záměr zůstane pro stavebníka rentabilní, včetně přiměřeného výnosu. Je třeba vzít v úvahu, že stavebník

vedle opatření SoBoN zpravidla přebírá i značné náklady na zasiťování (silnice, veřejná prostranství) a následná opatření (mateřské školy, školy). To rychle vyčerpá nárůst hodnoty, zejména když regulace nájemného a kvóty dále hodnotu snižují. Podle mnichovské praxe musí stavebníkovi po odečtení všech nákladů zůstat alespoň třetina nárůstu hodnoty pozemku. V praxi se spíše sleduje „zásada rozdělení na polovinu“, podle níž musí stavebníkovi zůstat alespoň polovina nárůstu hodnoty pozemku; nakonec musí ještě financovat samotnou stavbu. K rentabilitě patří i to, že stavebník dokáže pokrýt nákladové nájemné.

Pro všechny stavebníky musí platit stejné právo

Nakonec je třeba dodržovat zásadu rovnosti (čl. 3 německé ústavy). Stavebníci musí být při stejných urbanistických podmínkách posuzováni stejně. Mnichovský model s jednotnými metodami výpočtu z tohoto pohledu ob stojí, zatímco například berlínská praxe bez jednotného modelu hrozí udušením výstavby přehnanými požadavky.

V případě porušení principů jsou regulační plán i smlouva neplatné

Pokud klauzule SoBoN porušují výše uvedené hranice, jsou neplatné. Neplatnost smlouvy se může přenést i na samotný regulační plán, pokud byla smlouva podstatným kritériem při jeho sestavování. V takovém případě ztrácí stavebník stavební právo a obec nemůže splnit svoji představu o dostupném bydlení.

Politika řady německých měst jako reakci na vytlačování určitých sociálních vrstev z centra města do okrajových částí (gentifikaci) chce zavázat i staveb-

níky, aby nestavěli pouze byty v osobním vlastnictví a drahé nájemní byty, ale také vytvářeli levné nájemní bydlení. Ukazuje se, že skloubit politické cíle s konkrétní situací na trhu s byty není možné bez podrobné znalosti tržních mechanismů a jejich porozumění. Přitom je nutné navíc odlišovat roli státu a roli obce. Jinak, jako jakýkoli administrativní zásah do tržního prostředí, i politika dostupného bydlení může přivodit jeho nedostatek.

Zdroje článků:

DIE LINKE. N. d. *Die Linke: Für Solidarität und soziale Gerechtigkeit!* [on-line]. Dostupné z: <https://www.die-linke.de/>. [cit. 2026-08-31].

HELLRIEGEL, M.; TEICHMANN, L. 2013. Die Grenze sozialgerechter Bodennutzung. In: *Immobilien Zeitung*, č. 48/2013. Wiesbaden: Immobilien Zeitung. ISSN 1433-7878. Dostupné z: https://hellriegel-recht-sanwaelte.com/images/PDF/Immobilienzeitung/IZ_482013.pdf. [cit. 2026-08-31].

KAROWSKI, S. 2025. Wohnungsmangel in München: Experte verrät, was sich ändern muss. In: *tz.de* [on-line]. Mnichov: Merkur tz Redaktions GmbH & Co. KG. Dostupné z: <https://www.tz.de/muenchen/stadt/neubau-experte-fordert-die-60-prozent-sozialquote-verhindert-den-94101360.html>. [cit. 2026-08-31].

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. N. d. *Bebauungspläne und laufende Bebauungsplanverfahren* [on-line]. Mnichov: Landeshauptstadt München. Dostupné z: <https://stadt.muenchen.de/infos/rechtsverbindliche-bebauungsplaene.html>. [cit. 2026-08-31].

MOLOCH MÜNCHEN. 2023. *Sozialgerechte Bodennutzung* [on-line]. Dostupné z: <https://www.molochmuenchen.de/lexikon/sozialgerechte-bodennutzung-sobon/>. [cit. 2026-08-31].

RESCH, CH. 2025. SoBoN in München: Erfolg oder Bären dienst? In: *Süddeutsche Zeitung*. Mnichov: Süddeutsche Zeitung GmbH. ISSN 2510-8492. Dostupné z: <https://www.sueddeutsche.de/sonderthemen/bayern/sobon-muenchen-erfolg-baerendienst-baulandmodell-jahren-bau-immobilienwirtschaft-novellierung-ziel-242049>. [cit. 2026-08-31].

Výběr tématu a překlad: Vít Řezáč