VYTVOŘENÍ ÚČINNÉHO TRHU S POZEMKY

Pracovní seminář v Jihlavě

Martin Tunka, Marie Polešáková, Zdeněk Přikryl

Ve dnech 18. a 19. listopadu 1997 se konal v Jihlavě pracovní seminář k problematice vytvoření účinného trhu s pozemky. Tento seminář pořádal odbor územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj ČR ve spolupráci s britským Know How Fund a s Městským úřadem Jihlava. Lektory semináře byli britští odborníci, pánové Graham Tomlinson a Bill Brisbane.

Program byl rozdělen do několika tématických bloků. Každý blok byl uveden výkladem britských lektorů, přibližně stejný čas pak byl věnován diskusi k příslušnému bloku.

Jednání zahájil starosta Jihlavy Ing. Dohnal a ředitel odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj Ing. arch. Tunka, CSc. Starosta Jihlavy, pan Ing. Dohnal zahájil i druhý den jednání informacemi o stavu a zpracování územně plánovací dokumentace města Jihlavy.

Hlavní téma semináře vychází z předpokladu, že účinný trh s pozemky je nezbytný pro realizaci rozvoje obcí. Je úzká souvislost mezi potřebou stavebních pozemků, trhem práce a trhem s byty. Územní plánování operuje v rámci těchto souvislostí, kde na jedné straně chrání hodnoty území a na straně druhé vytváří podmínky pro uspokojování potřeb v území. Je proto žádoucí flexibilita v tomto procesu.

Po úvodních slovech se přistoupilo k jednotlivým bodům programu. V následujícím výkladu oba odborníci vycházeli z praxe ve Velké Británii a srovnávali ji se svými poznatky z České republiky. (Protože jednání bylo velmi obšírné a intenzívní, podáváme alespoň stručný, heslovitý přehled získaných poznatků.)

A. Rozvoj území a územní plánování

V České republice existuje dle názoru britských lektorů řada překážek pro rozvinutí efektivního trhu s pozemky:

- prodávající a kupující si nejsou jisti, zdali cena je správná,
- ceny pozemků jsou příliš vysoké, ale také příliš nízké,
- nejasná vlastnická práva a neukončené restituce,
- územní plány jsou nepružné a neodrážejí skutečné potřeby a jejich proměny,
- získání všech povolení k zástavbě je obtížné a komplikované - existuje malá jistota úspěšného vyřízení v rozumném časovém rozmezí,
- často chybí dopravní přístupy k pozemkům a technická infrastruktura,
- nedostatečná poptávka po rozvojových plochách spíše než nedostatek těchto ploch,
- fiskální překážky spočívající v daňové soustavě a její aplikaci,
- nízká kupní síla obyvatelstva,
- vysoké úrokové míry a obtížné získávání úvěrů, v bankách nedostatek odborníků pro financování výstavby ,
- veřejné agentury nejsou vstřícné ani nápomocné,
- nedostatek kvalitních developerů a investičních poradců.

Území pro rozvoj

Ve Velké Británii hraje při vymezení území pro rozvoj velkou roli veřejný sektor, a to pomocí:

- plánů pro rozvoj území,
- neformálních plánů.

Plány rozvoje území se zpracovávají ve dvou stupních, což zajišťuje veřejný sektor. Pokrývají celou zemi, mají textovou a grafickou podobu, kde vymezená rozvojová území jsou pojednána barevně a bílé označení vymezuje stabilizovaná území měst a zemědělskou půdu. Textová část obsahuje parametry vybavení a politiku týkající se území pro rozvoj.

Na kratší období a na řešení jednotlivých (dílčích) problémů se vytvářejí účelové neboli neformální plány. V plánech se definují jednotlivé rozvojové lokality s taktikou pro výstavbu (např. hustota zástavby, veřejný zájem, ochranné režimy ap.). Zvlášť jsou evidovány návrhy na veřejné investice. tyto dokumenty se dávají na vědomí občanům a podnikům. Souběžně se zpracováním plánů jsou vytvářeny informační a datové banky.

Rozhodnutí o plánech (schvalování plánů) je v pravomoci obcí. Pro zahájení rozvoje je nutné územní rozhodnutí (povolení k rozvoji), které vydává veřejný sektor (obecní správa - zastupitelstvo) a potom následuje výstavba. Pokud návrh plánu obsahuje nepřijatelné podmínky, které jsou promítnuty do územního rozhodnutí, je možné se odvolat k centrální vládě a ta stanoví podmínky pro rozvoj.

Plány rozvoje území vycházejí zejména z těchto zásad:

- Nabídka pozemků musí uspokojovat nebo převyšovat poptávku (zabránit růstu cen),
- budou obsahovat odhad budoucích potřeb staveb a jejich počet,
- budou obsahovat ochranu zemědělské půdy (zodpovědnost veřejného sektoru),
- budou revidovány každých 5 let,
- návrhy těchto plánů se mají realizovat do 10 až 15 let.

Národní politiku rozvoje oblastí určuje vláda. Regionální politika prostorového rozvoje je zaměřena prostorově a technicky. Směrnice regionálního rozvoje vytvářejí regionální konference. Obce zapracovávají směrnice do plánů pro rozvoj území, které schvalují a jsou realizátory jejich záměrů pomocí vydávaných územních rozhodnutí. Veřejný sektor definuje území pro rozvoj a chrání území před negativními důsledky rozvoje pomocí plánů rozvoje a pomocí povolení k rozvoji. Soukromý sektor se účastní na vymezení území pro rozvoj a jeho využití a to:

- ovlivňováním plánů pro rozvoj území,
- získáváním povolení k rozvoji od obce,
- případným odvoláním se na ústřední vládu.

B. Rozvoj území a trhu s nemovitostmi

V dalším výkladu se angličtí experti zabývali základními problémy trhu s nemovitostmi, a to zejména takovými otázkami jako je :

- pojem hodnoty nemovitosti v souvislosti s její polohou,
- souvislost mezi rozvojem území a změnou hodnoty,

- kdo působí na trhu s nemovitostmi,
- vlastnictví pozemků,
- systém nákupů a prodejů,
- úloha developerů,
- úloha realitních kanceláří apod.

Cena nemovitosti je to, co je někdo ochoten za pozemek zaplatit a za co je někdo ochoten pozemek prodat (volně sjednaná cena). Mezi tímto postojem prodávajícího a kupujícího je však často rozdíl a nalezení shody může být dlouhodobou záležitostí. Prodejci jsou zpravidla vlastníci pozemků, ale skutečným "motorem" trhu jsou v Británii agentury, které trh zprostředkovávají, udržují v činnosti a často i iniciují. Vláda se trhu s pozemky zúčastní přímo pouze jako vlastník pozemků, ovlivňuje ho však nepřímo vydáváním národních předpisů a jako nejvyšší orgán plánování.

Trh s nemovitostmi je charakterizován těmito znaky:
- jakýkoliv trh je systém nákupu a prodeje,
- produkt, který se prodává, je stavební pozemek a budovy,
- hodnota je volně sjednaná cena mezi ochotným kupcem a ochotným prodejcem,
- na volném trhu jsou hodnoty a ceny stanoveny funkcí trhu.

Hlavními aktéry na trhu s nemovitostmi jsou:
- prodejci (vlastníci budov, vlastníci půdy, držitelé dlouhodobých nájmů),
- kupci (zemědělci, developeři, držitelé pozemků - nájemníci),
- agenti na trhu (odhadci, realitní agenti, solicitoři - advokáti a notáři, odborní poradci),
- interventi na trhu (vláda, systém územního plánování - včetně úlohy obcí).

K tomu, aby pozemky se staly předmětem trhu, musejí být disponibilní. Ačkoliv se může zdát, že disponibilita pozemku je věcí volného rozhodnutí vlastníka, úspěšný vstup pozemku na trh je výsledkem aktivity několika činitelů. Disponibilita závisí na:
- systému územního plánování a schválených územních (rozvojových) plánech,
- rozhodovací strategii vlastníků pozemků,
- činnosti realitních agentur,
- zájmu a aktivitě developerů,
- účasti a finančním potenciálu financujících subjektů.

Zájem projevený o stavební pozemky představuje poptávku. Obdobou disponibility pozemků je u poptávky její koupěschopnost a jedině tehdy je možné mluvit o trhu s pozemky, když se sejde disponibilní pozemek s koupěschopnou poptávkou. Cena pozemků je tedy v prvé řadě ovlivňována poptávkou.

Poptávka je určena zejména těmito faktory:
- změny populace (např. vzrostou nároky na bydlení),
- změny způsobu života,
- změny v národním hospodářství (makroekonomický růst nebo úpadek),
- místní ekonomické podmínky,
- požadavky místního trhu s nemovitostmi pro různé účely využití (bydlení, obchody, kanceláře, průmysl a sklady, vybavenost pro odpočinek a zábavu ap.).

Na nabídku působí zejména tyto faktory:
- existující fond nemovitostí (pozemků a budov),
- možnosti zlepšení existujícího fondu nemovitostí,
- změny v používání existujícího fondu nemovitostí,
- nový rozvoj,
- existující nabídka pozemků,
- dostupnost pozemků pro nový rozvoj.

Cena pozemků vyplývá sice ve své konečné podobě z nabíd
a poptávky, avšak je značně závislá na vlastnostech pozemku. Z ni
na prvním místě je poloha pozemku. Poloha pozemku je charakte
zována:
- dostupností - k lidem (společenské kontakty všeho druhu),
  - k dalším aktivitám - snadná dostupnost služeb, pracovišť apod.
  - k centrální oblasti - koncentrace nejvyššího vybavení apod.
- dopravními komunikacemi všeho druhu - na nich je závislý dr
  dopravy (avšak nejen na nich, může záležet i na dopravních ta
  fech - např. dotování dopravy a v jeho důsledku nižší jízdné mů
  zvýšit hodnotu předměstských a příměstských území),
- kulturními a environmentálními hodnotami lokality,
- existujícími cenami pozemků, (jaká je základní cena pozem
  před vznikem rozvojové lokality, možné změny a výhled do b
  doucna, náklady na rozvoj).

Další vlastností pozemku, která ovlivňuje jeho cenu, je ve
kost stavebního místa pro rozvoj. Tato velikost není ovlivněna pou
jeho aktuální fyzickou rozlohou, ale také minimální možnou veliko
tí pro daný rozvoj, možnostmi seskupení pozemků, existujícím sl
žením majitelů pozemků, požadavky na infrastrukturu a jejich mo
nou realizací.

C. Přehled možných řešení

1. Územní plánování a výstavba infrastruktury - různé typy rozvoje:

- Prvním problémem je stanovení cílů. Tyto cíle musí být praktic
  a realizovatelné. Je nutné je konfrontovat se silou a zaměřením
  hu. Obce by měly mít jasné sociální, ekonomické a environment
  ní cíle. Tyto cíle souvisejí s náklady, nelze však ztratit hodnoty o
  sažené v cílech kvůli nákladům.
- Úkolem obcí je propagovat a usnadňovat rozvoj (zpracování n
  formálních plánů, informační specifikace apod.). Územní rozho
  nutí sice vydává veřejný sektor - obec, ale realizace územních pl
  nů leží na soukromém sektoru. Obec tedy musí považov
  developery za své spojence a musí jim usnadňovat činnost. I
  plánování rozvoje je možné vymezit dva extrémy - snadný a o
  tížný rozvoj.
- Snadný rozvoj - bývá to zpravidla bytová výstavba na okraji měs
  s dobrými možnostmi vybudování a napojení potřebné infrastru
  tury. Obec musí poskytnout dostatečné informace pro vlastní
  a developery - potřeba dobré informační základny na obecním úř
  dě. Infrastruktura je poskytována sice soukromými společnost
  (monopoly), které v Británii nediktují ani ceny ani podmín
  ale spolupracují s obcí v zájmu vlastního rozvoje.

I při tomto snadném rozvoji jsou vedeny dlouhé dialogy me
vlastníky, developery a obcí, kdy při ukončení procesu je vydá
územní rozhodnutí. Současně s územním rozhodnutím uzavře obec s developery dohodu - tzv. plánovací smlouvu (právní dokument). Úhrady za vybudování infrastruktury nejsou řešeny jednotně - zpravidla se na nich podílejí různou měrou developeři nebo investoři. I obce mají snahu získat prostředky na infrastrukturu tím způsobem, že nakoupí nezainvestované pozemky, které pak jako zainvestované prodají za vyšší cenu. Mohou však využít institutu plánovací smlouvy, ve které zainvestování území infrastrukturou převezme developer a obec poskytuje území k výstavbě. Všechna jednání mají probíhat otevřeně a jasně na základě vzájemné důvěry.

- Obtížný rozvoj - vzniká tam, kde z různých důvodů nefunguje trh s pozemky, např. je slabá poptávka, protože místo je neatraktivní nebo drahé apod. V tomto případě musí být obec mimořádně aktivní a musí poskytnout dobré informace, specifikace rozvoje, propagační dokumentaci a reklamu. Musí se snažit zatraktivnit lokalitu tak, aby kromě výchozí investice přitáhla i další výstavbu. To záleží na výběru investora, který připraví dostatečně atraktivní a reálný projekt. Je možné i spojení několika investorů (Joint Venture). Obec může podpořit, případně sama realizovat seskupení nebo získání stavebních pozemků, může opět využít rozdílu z cen před a po zahájení rozvojového programu pro získání prostředků na podporu infrastruktury. Pro jednání, které má být opět jasné, otevřené a na základě důvěry, je dobré stanovit jednu kontaktní osobu (tzv. one stop shop - systém jedněch dveří), aby se jednotliví účastníci procesu rozvoje jednoznačně orientovali a byli jednoznačně informováni. Podpora veřejné správy je naprosto nutná, protože soukromí investoři nemohou problémy obtížného rozvoje vyřešit až do konce.

2. Seskupení (sdružování) pozemků pro současné a budoucí použití.

Využitelnost (dosažitelnost) pozemků pro rozvoj může být omezena těmito faktory:
- vlastnictvím (postoje a zájmy vlastníků - v Británii se řeší zpravidla dohodou na základě vzájemných kompromisů, vyvlastnění majetku s úhradou vlastníkovi připadá v úvahu jen ve zcela výjimečných případech),
- dopravní přístupností pozemků a jejich vybavením infrastrukturou (viz výše),
- cenou,
- disponibilními kapitálovými zdroji.

Pro překonání těchto překážek je nutná účast veřejného sektoru, který funguje jako katalyzátor pro budoucí zájem soukromých investorů a developerů. Veřejný sektor může vyřešit i problémy vlastnictví pozemků, protože má více práv než soukromí podnikatelé. Jeho účast je nezbytná zejména při obtížném vývoji, týkajícím se komplikovaných pozemků v obci, na jejichž využití má obec zpravidla také zájem. Veřejný sektor vystupuje v obci jako reprezentant "společného dobra" a musí udělat první krok pro to, aby výstavbu mohl převzít soukromý sektor.

Při seskupování pozemků je možné volit tento přístup:
- postupné získávání pozemků po částech,
- regenerace celé oblasti,
- zakoupení pozemků předem s cílem omezit spekulaci a využít případného zisku z pozdějšího prodeje na úhradu budované infrastruktury,
- přizpůsobení pozemku,
- společné podnikání (Joint Venture).

Jako příklady úspěšného seskupení pozemků byly uvedeny tři případové studie, a to:
- Nové město Bang Plee - vybudování samostatné komunity pro 130 000 obyvatel v Thajsku.
- Veřejná správa pro městský rozvoj Urban Development Agency (UDA) a její činnost při průmyslové zástavbě Katawana na Srí Lance.
- Společný podnik (Joint Venture) "Bytová asociace Woodpool."

D. Rozvoj, zhodnocování území, daně

Problémem jsou výhody, které vlastníci nebo uživatelé pozemků získají vlivem investic, na nichž se nepodíleli. Tak např. veřejný sektor vybuduje silnici jako dopravní infrastrukturu ke společnému dobru, a to zvýší hodnotu pozemků okolo nové silnice. Vlastníci pozemků tak získávají nezasloužené výhody, zatímco náklady nesl veřejný sektor. Nebude-li existovat nějaká forma náhrady za tyto náklady, bude mít veřejný sektor stálý nedostatek prostředků na rozvoj technické infrastruktury. Cesty k hledání těchto náhrad jsou různé a závisí na právních a daňových podmínkách konkrétní země.

a) Všechny velké projekty mohou být spuštěny až po vybudování infrastruktury. Zajištění infrastruktury působí jako katalyzátor na celý další rozvoj. Tato otázka se tedy jeví jako klíčová pro jakýkoliv rozvojový záměr a cesty k získání prostředků na vybudování infrastruktury jsou mimořádně důležité.
b) Je možný nákup pozemků a jejich pozdější prodej za vyšší cenu po zhodnocení infrastrukturou.
c) Toto zhodnocení se provádí pouze u pozemků vlastníků, s nimiž bylo dosaženo dohody. Rozdíl v ceně se použije na vybudování infrastruktury - dohodu je nutné provést před vybudováním infrastruktury.
d) Tzv. rozvojový poplatek se v Británii neosvědčil. Při podpoře rozvoje se postupuje pozitivně a nikoliv negativně, např. zvyšováním daní.
e) Připojovací poplatky zahrnuje developer do nové prodejní ceny pozemků.
f) Ve Velké Británii se používají:
   - daň z nemovitostí případně daň domovní,
   - podnikatelská daň z používání nemovitostí k podnikatelským účelům.

   Neosvědčila se daň z budoucího zhodnocení pozemků dle územního plánu.
g) Financování sociální a technické infrastruktury developerem probíhá na základě dohody s obcí.
h) Zpoplatnění výhod získaných z udělení stavebního povolení (fixní sazby nebo variabilní sjednané sazby).

E. Odborníci z oblasti nemovitostí

Trh s nemovitostmi v České republice je nezralý a trpí značným deficitem vzdělaných a zkušených odborníků pro trh s nemovitostmi. Tito odborníci zastupují ve Velké Británii všechny hlavní skupiny účastníků trhu s nemovitostmi, kterými jsou:
- **investor,** to je ten, kdo poskytuje finance (finanční banky, penzijní fondy, investiční společnosti apod.),
- **developer,** to je realizátor výstavby, který vytváří partnerství s ostatními účastníky,

- vlastníci nemovitostí,
- koneční uživatelé,
- veřejné agentury.

V Británii je 5 druhů těchto znalců:
- pozemkoví znalci,
- znalci z oboru budov a ostatních staveb a investiční znalci,
- nemovitostní makléři (realitní kanceláře),
- prostředníci,
- oceňovači (odhadci).

Tito odborníci vycházejí při své práci z právní základny a ze souborů informací, které musejí stále aktualizovat. Pro povolání odborníků pro trh s nemovitostmi se vyžaduje absolvování certifikačního kurzu, dodatečné studium a složení požadovaných zkoušek.

F. Shrnutí poznatků

Trh práce, schopný předcházet vzniku regionálních extrémních nezaměstnaností závisí na možnosti stěhovat se tam, kde je práce k dispozici, tedy na bytovém trhu, který umožňuje výměnu bytu a stěhování rodin dle potřeby. Předpokladem je nabídka vhodných stavebních pozemků pro bytovou výstavbu a efektivní proces, který je z tzv. "syrového" území schopen vytvořit v reálných termínech a za jasných pravidel stavební pozemky. Co se na pozemkovém trhu obchoduje, není samotný pozemek, ale soubor práv a závazků, které jsou právně definovány a umožňují kontrolu nad příslušnou pozemkovou parcelou přinášející výnosy. Jinými slovy pozemky, které se obchodují, jsou vlastně společenským produktem, protože systém příslušných zákonů definuje právní parametry trhu s pozemky pro výstavbu.

Z poučného a ilustrativního výkladu britské praxe i z debat a dotazů, které vyvolal, stojí za pozornost následující:
- Potřeba otevřenosti územně plánovací dokumentace vůči požadavkům, které v ní nejsou obsaženy v takové podobě jakou přináší další vývoj a které nelze z racionálních důvodů odmítnout.
- Převaha poptávky či nabídky na pozemkovém trhu je výrazem hospodářské situace, koupěschopnosti zájemců o tyto pozemky.
- Trh s pozemky je velmi citlivý na tuto situaci, komplikovat ho může i to, jak nákladná je změna vlastnictví, tj. jakou daní je zatížena. Například ve Velké Británii činí tyto transakční náklady pouze 1,5% hodnoty nemovitosti, zatímco v České republice činí 5% odhadní, resp.tržní ceny pozemku (resp. té větší z nich).
- Britský systém preferuje jednoznačně jednání a dohodu s vlastníky vhodných pozemků.
- Role veřejné správy je významná v tom, že takový územní rozvoj, který je ve veřejném zájmu, může učinit atraktivním pro privátní sektor. A ten je pak výhradním realizátorem infrastruktury potřebné pro rozvojová území. Tento systém je možný díky pravomocem, které má volená veřejná správa ve vydávání územních rozhodnutí a v možnostech podmínit jejich vydání uzavřením "planning agreement" (plánovací smlouvy) mezi obcí a investorem. Ten pak přispívá k rozvoji veřejných statků přímo - v naturální podobě - výstavbou nezbytné infrastruktury a ne zprostředkovaně, např. přes daně či jiné poplatky.
- Role veřejného sektoru spočívá i v tom, že zpřístupňuje území vhodné pro rozvoj operacemi, které mohou být pouze v jeho pravomoci - např. plánování rozvoje. Veřejný sektor nenese rizika investic - toto pojetí vychází ze špatných zkušeností s developerskou činností obcí. Privátní developerské firmy, které opatřují privátní finance pro výstavbu, jsou na možná rizika špatného investování mnohem vnímavější a umí je proto mnohem lépe zhodnotit. Privátní sektor je k tomu výrazně více motivován než veřejná správa.

Je důležité vnímat podmínky, které vytváří svou činností veřejná správa pro aktivity privátního sektoru, který plány veřejné správy a obcí naplňuje a realizuje ze soukromých prostředků. Potřebu výstavby nelze ignorovat.

Je potřebná schopnost pozemkového trhu reagovat na poptávku a poskytovat pozemky pro výstavbu v rozumném čase. To závisí na složitosti a délce jeho procedur. Není-li schopen reagovat dostatečně pružně a rychle, může to podvazovat rozvoj obcí a motivovat k hledání "nestandardních" řešení za hranici platných předpisů.

Důležité jsou:
- pružnost územního plánování,
- motivující daňový systém,
- financování infrastruktury,
- informace o vlastnických vztazích.

Prostředí pozemkového trhu České republiky je charakterizováno probíhajícími majetkovými změnami v důsledku restitucí a privatizací, otázkou spolehlivosti evidence vlastnictví, nevyjasněným a v jistém pohledu monopolním postavením správců technických sítí, nedostatečnou připraveností na vstup podnikatelských aktivit do této oblasti, problémem dvojího oceňování.

Vyskytuje se nerealistické očekávání vlastníků plného zhodnocení jejich pozemků bez spolupodílnictví na budování infrastruktury. Příčinou je možná ne dost přesné povědomí o reálné tržní ceně pozemků. Pravděpodobně není dostatek odborníků na zhodnocování nemovitostí, profesí existujících v rozvinutých pozemkových trzích. Obce by měly dělat mnohem víc, než pouze definovat rozvojové pozemky v územních plánech. Nejedná se pouze o urbanistický design, ale o spolupráci plánovačů, odborníků na zhodnocování nemovitostí a developerů. Nezbytné je vyjednávání s firmami, které realizují výstavbu a s vlastníky pozemků.

Bude nezbytné přesně zjistit a pojmenovat zábrany, překážky v efektivním fungování pozemkového trhu. Klíčovou otázkou je rychlost, přehlednost a srozumitelnost územně plánovacího procesu. Dle britských zkušeností jeho náročnost a trvání investoři respektují do té míry, v jaké mají jistotu, že získají potřebné územní rozhodnutí.

Ing. arch. Martin Tunka, CSc.
ředitel OÚP MMR ČR

Ing. Marie Polešáková
Ing. Zdeněk Přikryl, CSc.
ÚÚR Brno