

Souhrnná výzkumná zpráva – část VI

Zpětná vazba respondentů k variantám implementace ekonomických nástrojů územního plánování

Autorský kolektiv:

Eliška Vejchodská, Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman

Listopad, 2020

Poděkování: Souhrnná výzkumná zpráva je výstupem projektu TL02000456 Ekonomické nástroje v územním plánování spolufinancovaného se státní podporou Technologické agentury ČR v rámci Programu Éta.



FAKULTA
HUMANITNÍCH STUDIÍ
Univerzita Karlova

T A
Č R
Technologická
agentura
České republiky

Obsah

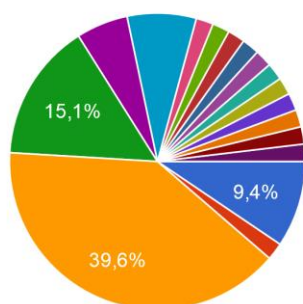
1. Respondenti dotazníku	3
2. Dohody s developery – zpětná vazba	4
3. Německý model reorganizace území – zpětná vazba	8
4. Švýcarský model paušálního odvodu – zpětná vazba	10

1. Respondenti dotazníku

Dotazník byl předložen odborné veřejnosti, která projevila zájem účastnit se semináře „Implementace ekonomických nástrojů územního plánování do českého práva – východiska a varianty řešení“ konaného on-line 20.10.2020, případně projevila zájem o odborné materiály v písemné podobě. Semináře se účastnilo cca 120 zástupců odborné veřejnosti, zpětnou vazbu na dotazník jsme získali od 53 osob, což je cca 44% návratnost odpovědí. Následující grafy ukazují strukturu respondentů podle profese a pracovních zkušeností.

Jaké je Vaše profesní zaměření?

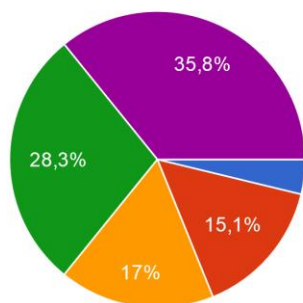
53 odpovědí



- Urbanista / urbanistka pracující v sou...
- Architekt(ka) staveb pracující v soukro...
- Úředník / úřednice na celostátní či kr...
- Úředník / úřednice obce
- Akademický pracovník / akademická...
- Zástupce / zástupkyně neziskového s...
- Zástupce / zástupkyně sektoru develo...
- Radní MČ
- samospráva starosta
- architekt a urbanista v sektoru develo...
- urbanista pracující ve veřejné sféře
- student
- radní Praha 12
- Radní MČ
- autorizovaný krajinářský architekt
- specialista inženýringu architektonick...
- dříve radní pro územní rozvoj HMP

Jak dlouhou praxi máte ve svém oboru?

53 odpovědí



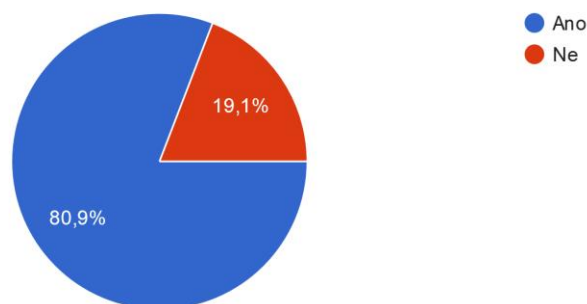
- Méně než 1 rok
- 1-4 roky
- 5-9 let
- 10-20 let
- Více než 20 let

2. Dohody s developery – zpětná vazba

Respondenti ve velké většině vyjádřili názor, že jde o nástroj vhodný pro českou územně plánovací praxi. Tento názor úzce souvisel s další související otázkou, zda by měla být výstavba ve významných rozvojových plochách podmíněna podrobnější územně plánovací dokumentací. I zde převládá u většiny respondentů souhlas s tímto tvrzením.

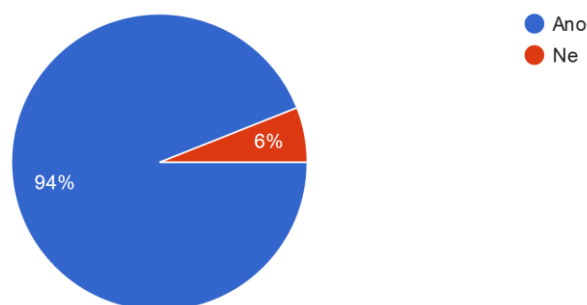
Považujete tento nástroj za vhodný pro české prostředí?

47 odpovědí



Výstavba ve významných (plošně rozsáhlých) rozvojových plochách (zastavitelných plochách či plochách přestavby) by měla být ze zákona povinn...iněna podrobnější územně plánovací dokumentací.

50 odpovědí

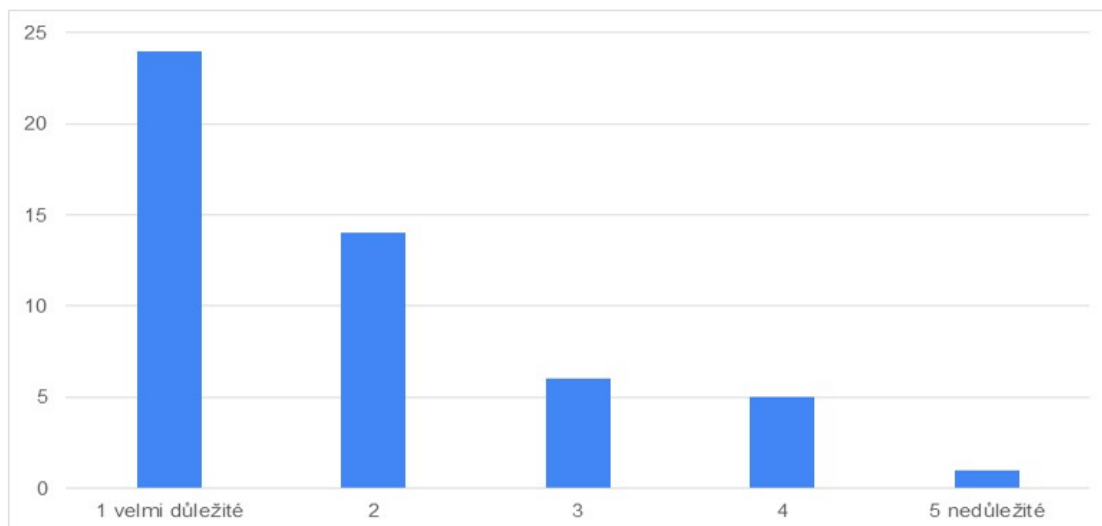


- *Za mě by těch nástrojů mělo být víc, použitelných samostatně nebo v kombinaci.*
- *Nástroj je podmíněně vhodný za předpokladu výrazných legislativních změn včetně oblastí mimo stavební právo, při současném nastavení neaplikovatelný, předpokladem je mnohem hlubší legislativní reforma než nabízí probíhající rekodifikace, součástí výstupu výzkumu by měl být návrh úprav de lege ferenda.*
- *Při malém zdanění nemovitostí, a nemožnosti stupňované daňové penalizace za nevyužitou stavební parcelu, je forma dohody s developerem zatím jediná náprava, kterou může obec*

získat prostředky pro rozvoj veřejných staveb a jejich údržbu a získat i podíl na rostoucí ceně zainvestovaných (technickou a občanskou vybaveností) pozemků.

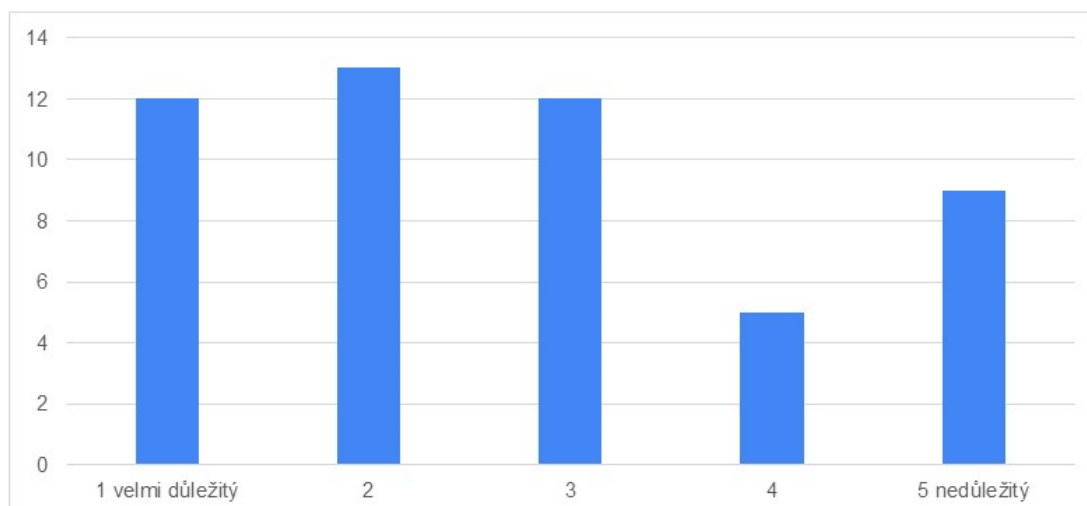
Souhlasné názory tak převládly i u otázky, zda by měly proběhnout úpravy legislativy s cílem stimulovat využívání regulačního plánu:

Úpravy legislativy pro zvýšení využitelnosti regulačního plánu považují za:
50 odpovědí



Nejintenzivnější debata se strhla kolem otázky, zda by se měly částečně přesunout v územně plánovací agendě kompetence od státní správy směrem k samosprávě.

Částečný přesun kompetencí od státní správy na samosprávu v procesech navazujících na územní plán považují v této souvislosti za:
51 odpovědí

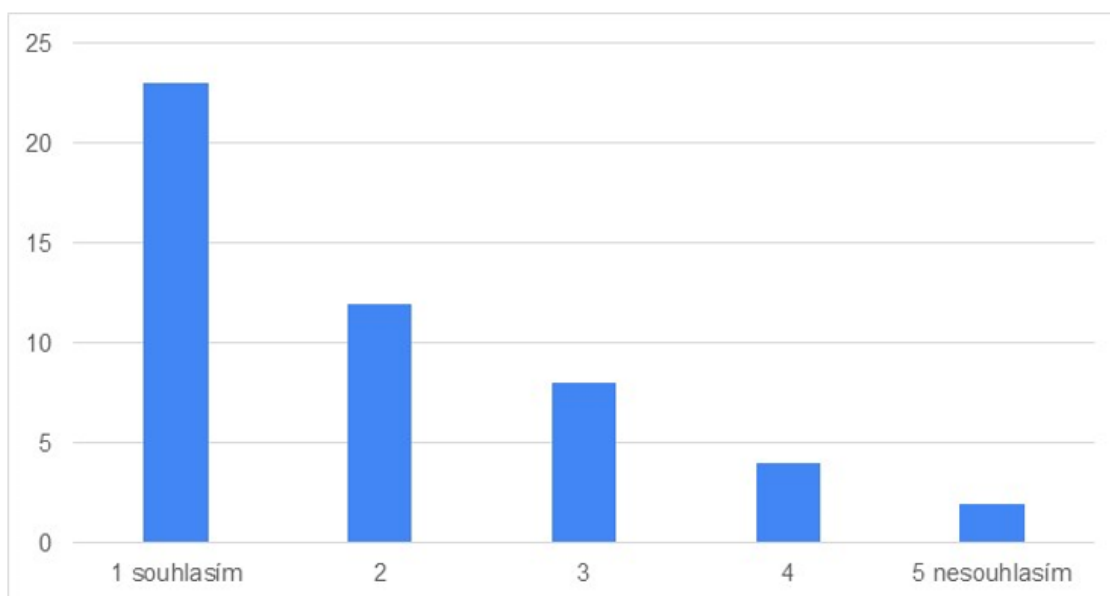


Výstup z odpovědí této otázky může být do určité míry zkreslen tím, že velkou část respondentů tvořili zástupci státní správy (cca 55 %), u kterých může převládat tendence hájit vlastní pozice. Z dříve provedených rozhovorů s jednotlivými aktéry vyplývá, že jak u developerů či zástupců samosprávy, tak hlavně u projektantů převládá velmi silně názor, dle kterého by k přesunu kompetencí u podrobnějších nástrojů územního plánování (regulační plán, územní studie) mělo dojít. V rámci tohoto vzorku respondentů tak byly zaznamenány do velké míry protichůdné postoje, viz např.:

- *Vše výše za dvou předpokladů – zásadní přesun kompetencí na samosprávu popř. nižší úroveň než stát, tak jak je to takřka ve všech zemích, kterými se inspirujete a realistické stanovení vyšší paušálních poplatků tzn. jako výsledek důkladné přípravy všech aktérů.*
- *Přesun kompetencí na samosprávy vnímám jako riskantní, nemají lidi, kteří problematice rozumějí (vzdělání, praxe, všeobecný rozhled).*

Postupy využívané v rámci mnichovského modelu jsou vnímány jako užitečné především z důvodu možnosti spravedlivě řešit uhrazení nákladů na veřejnou infrastrukturu. Nástroje, které k tomuto nabízí stávající legislativa, jsou vnímány jako nedostatečné:

V případě chybějící dohody s developerem považují za důležité umožnit obci výběr paušálních poplatků, které by znamenalo nutné rozšíření defin... 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
49 odpovědí



Názory, které se nějak dotýkaly právě způsobu rozdělení nákladů na vybudování potřebné veřejné infrastruktury, přitom velmi často akcentovaly právě požadavek na spravedlnost a požadavek na dostatečně odborné vyhodnocení nákladů ve vztahu ke konkrétní situaci v dané obci:

- *Můj názor je, že na vybudování veřejné infrastruktury by se měly účastnit obě strany - tj. investor a obec. Když to financuje jeden, nedělá to dobrotu.*
- *Peníze, na které má nárok město, dostávají politici, politické strany a úředníci. Toto je potřeba změnit.*

- *Toto souvisí i s podobou veřejného diskursu - ten je třeba kultivovat ve smyslu, že privátní investice nejsou v rozvoji měst všemocnou silou, která je nyní pouze brzděna (na druhou stranu po jasných pravidlech dle Vašich výsledků volá i soukromý sektor, tj. je třeba snažit se vnášet tato témata do odborné diskuse, ovšem bez rozlišování pozic na "dobré" a "špatné", ale spíše se zaměřením na vzájemné výhody takového přístupu).*
- *Do smluv s developery (investory – právníckými či fyzickými osobami) vždy zahrnout nejen rozvojem území vyvolanou potřebu rozvoje inženýrských sítí, ale kompletní potřebu pořízení či změny veřejné infrastruktury.*
- *Existují významné regionální a lokální rozdíly v ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti. Města rostoucí (a nemovitosti v nich jako půda a budovy) se silnou a diverzifikovanou ekonomickou základnou jsou poptávána developery a investory a existuje velký prostor pro zachycení navýšené hodnoty. Naopak v obcích s upadající ekonomickou základnou a následným demografickým poklesem - o které není na straně investorů různého typu zájem, by bylo a je vybírání poplatků kontraproduktivní.*
- *Doporučuji, aby součástí územních studií byly bilanční tabulky s HPP a plochami veřejných prostor a na základě toho počítat dlouhodobé náklady a výnosy jednotlivých stakeholderů v území. Z toho je pak vidět, co všechno musí město hradit - viz Bilanční kalkulačka Komořan*
- *V současné době jsou velké rozdíly ve schopnosti obcí obhájit požadavky směřované na developery. Bude třeba velká podpora a osvěta ve směru k obcím.*

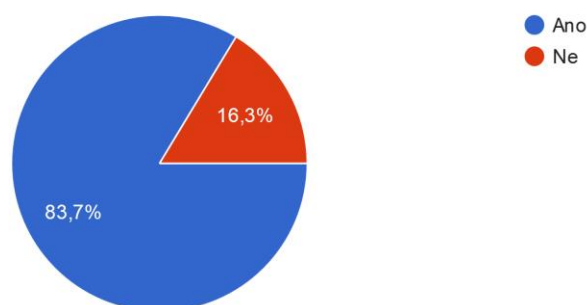
3. Německý model reorganizace území – zpětná vazba

Respondenti vyslovili ve velké většině názor, že i pro české prostředí by byl tento typ nástroje vhodný. Taktéž převládá většinový názor, že by byla reorganizace užitečná jak pro plochy přestavby (brownfields), tak pro plochy zastavitelné. V obecné rovině popisuje důležitost tohoto nástroje např. Následující výrok:

- *Reorganizace území je nástroj skutečného urbanistického navrhování, při kterém je reálné optimalizovat vlastnosti zpracovávaného území v jeho maximální celospolečenské, nebo lokálně společenské využití se spravedlivým podílem zisku nebo příspěvku všech původních vlastníků pozemků na realizaci konečného území, bez ohledu na to, k jakému účelu bude jejich původní pozemek použit.*

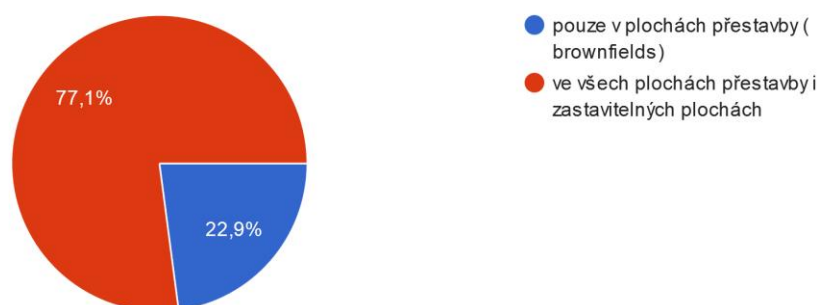
Považujete tento nástroj za vhodný pro české prostředí?

49 odpovědí



Reorganizaci území by mělo být možné nařídit

48 odpovědí

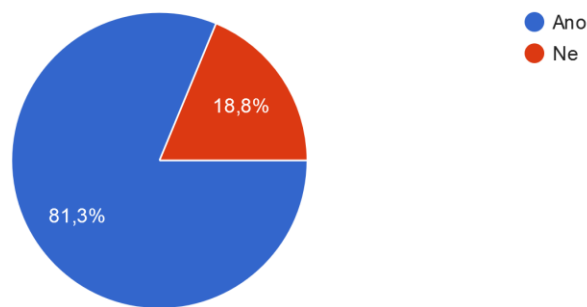


Co se týče ploch brownfields, respondenti vnímali právě v tomto nástroji velký potenciál, neboť by mohl pomoci prolomit velmi často zablokovanou situaci v těchto územích právě z důvodu neuspořádaných majetkových vztahů:

- *Plochy v brownfields nebyly a nejsou využívány v potřebné míře. Na úkor nevyužívaných přestavbových ploch probíhá zástavba neustále v plochách nejcennějších zemědělských půd. Jde o nevratný proces zabírání a devastace zemědělské půdy, spojený se znehodnocováním životního prostředí.*
- *Národní strategie regenerace brownfieldů přiznává, že tempo regenerací je pomalé, podpora z EU fondů slábne, je potřeba hledat nástroje nové.*

Co se týče samotného způsobu implementace tohoto nástroje, většina respondentů se přiklonila k tomu, aby byla legitimita nástroje podpořena stanovením určitého kvóra souhlasících vlastníků.

Pro schválení reorganizace území by mělo být nastaveno minimální kvórum souhlasících vlastníků:
48 odpovědí

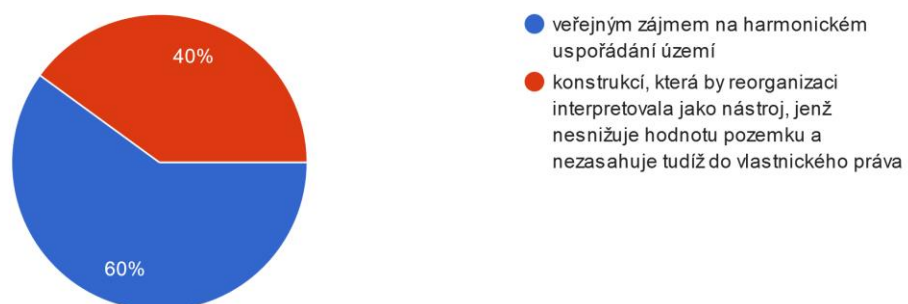


Českému právnímu i společenskému prostředí odpovídá, že u některých respondentů vládly pochyby, jak by byl nástroj ze strany veřejnosti i politiků akceptovatelný:

- *"Reorganizace" probíhá již při pozemkových úpravách a co mám informace k dispozici, je čím dál těžší návrhy prosadit.*
- *Z naší zkušenosti ve vyjednávání nepomáhají racionální důvody, byť jsou podepřeny územní studii. Jsou tam vždy emoce a pocit, že můj pozemek je nedotknutelný a cennější než ostatní.*

Co se týče nejkomplicovanější otázky, a to na ústavně-právní konstrukci, kterou by měla být legitimita podepřena, odpovědi respondentů tak byli méně jednoznačné. Tato otázka by zjevně musela být prověřena a analyzována experty na oblast ochrany vlastnických práv.

Legitimita reorganizace území by měla být podepřena:
45 odpovědí

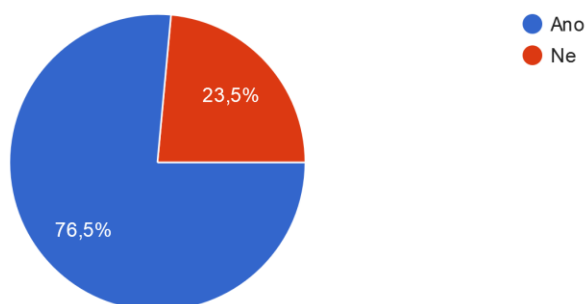


4. Švýcarský model paušálního odvodu – zpětná vazba

V obecné rovině považují respondenti nástroj paušálního odvodu za jednoznačně vhodný pro české prostředí.

Považujete tento nástroj za vhodný pro české prostředí?

51 odpovědí



Vyjadřují však některé dílčí obavy a úskalí spojené se zavedením tohoto nástroje. Obavy se týkají například mechanismu určení ceny pozemků se stanovenou plánovací výhodou, ale také například konfliktu s českou tradicí, která žádný obdobný nástroj ve svém právním řádu nikdy v minulosti neměla a nemá:

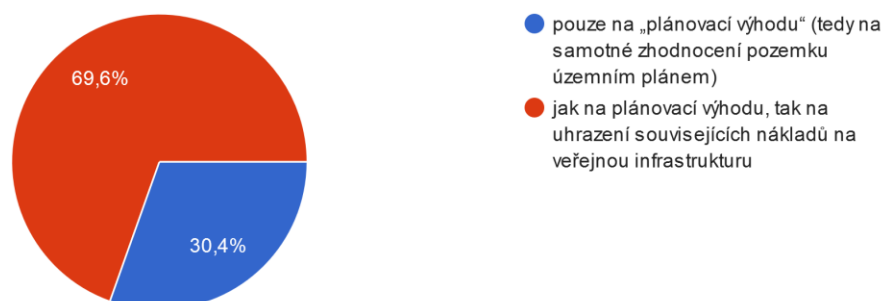
- *Problém tohoto nástroje spočívá především ve stanovení ceny pozemků, na základě které by se vypočítaly výše odvodů. Rozhodně by mělo být spravedlivě určené procento z ceny pozemků, které by se odvádělo.*
- *Je poněkud odtržené od reality si myslet, že tím, že je to paušál, že to řeší problémy. Chleba se bude lámat nad samotným vyčíslením "zhodnocení", které bude třeba ocenit znalcem. Hlavním problémem tak je aktuálně roztržitá praxe oceňování majetku, kdy co znalec to i řádově jiná částka. Muselo by bezpodmínečně dojít k co největšímu sjednocení metodiky a praxe. Obecně jsou pro tento postup již dnes stanoveny legislativní nástroje, které by bylo třeba "jen" naroubovat na principy paušálního odvodu a implementaci si dovedu představit jako nejjednodušší. Určitá výjimka by musela být dána pro stavby technické a dopravní infrastruktury, nedává smysl, aby jejich stavebníci platili za "zhodnocení" hodnoty pozemku, když jeho benefity nevyužijí.*
- *Předpokladem pro "paušální" opatření je dlouhodobě stabilní prostředí a vybudované institucionální zázemí, české podmínky jsou se švýcarskými neporovnatelné, v současnosti je velmi omezený i prostor pro uzavírání plánovacích smluv, sofistikovaná "paušální" nadstavba je v současnosti neaplikovatelná, jak vyplývá i z řady otázek v prezentaci a tomto dotazníku.*

Respondenti zároveň jednoznačně preferují možnost využití paušálního odvodu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovací výhodou jak na rozvoj území, tak na uhrazení nákladů na veřejnou infrastrukturu vyvolanou výstavbou na daném pozemku zhodnoceném plánovací výhodou. To dokládá, že respondenti postrádají v českém právním řádu nástroj na

výběr poplatků na veřejnou infrastrukturu vyvolanou rozvojem zástavby v konkrétní ploše, přičemž si od implementace švýcarského modelu paušálního odvodu slibují rovněž umožnění výběru tohoto poplatku. Není přitom podmínkou navázání výběru poplatku na veřejnou infrastrukturu na paušální odvod podílu z hodnoty pozemku získané plánovací výhodou. Oba nástroje mohou fungovat zcela samostatně nezávisle na sobě.

Tento poplatek by měl být vztažen

46 odpovědí

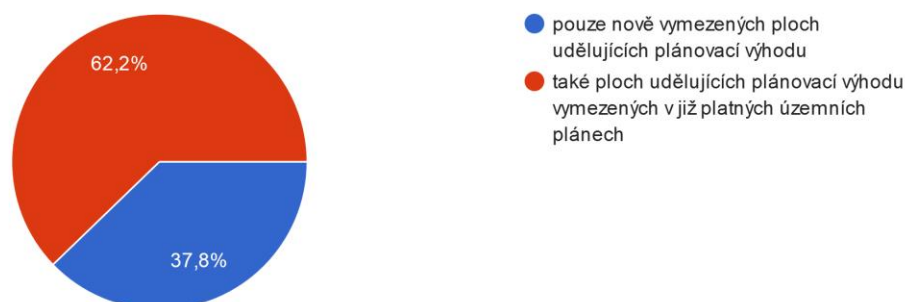


Převládá také názor, že povinnost paušálního odvodu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovací výhodou by se měla vztahovat nejen na plochy vymezené v územním či regulačním plánu a zakládající plánovací výhodu před vznikem této povinnosti, ale povinnost by se měla vztahovat i na plochy vymezené v územním anebo regulačním plánu a zhodnocující pozemky vymezené před vznikem této povinnosti paušálního odvodu. Většina plánovacích výhod je totiž obsažena v již platných územních či regulačních plánech a je proto legitimní je povinností paušálního odvodu zatížit.

- *Velké problémy by přineslo startovací období, kdy by se zpoplatnily jen nově vymezené plochy (jak správně uvádíte v prezentaci). Přitom dodatečné zpoplatnění dříve vymezených ploch je rovněž velmi problematické.*

Tento poplatek by se měl týkat

45 odpovědí



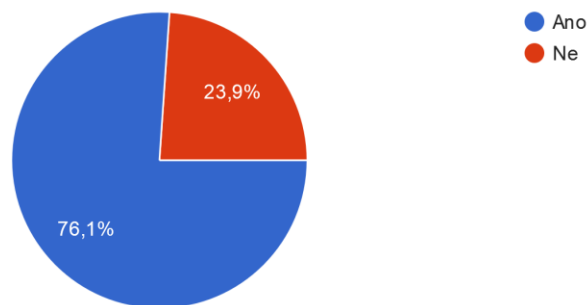
Z dotazníku vyplývá také obava z vlastní identifikace plánovací výhody, ve vztahu k podrobnosti a metodice zpracování územních plánů a regulačních plánů:

- *Ačkoliv se zdá nejjednodušší, přináší dle mého soudu nejméně těžko řešitelných otázek, zejména jak jednoznačně identifikovat plánovací výhodu. Na základě ÚP nejsou dost podrobné podklady pro výpočet zhodnocení, v RP je to lepší.*

Respondenti se jednoznačně shodují na rozdílnosti výše podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovací výhodou.

Měla by být výše podílu z hodnoty pozemku navýšené územním plánem, která by se odváděla veřejnému sektoru, odlišná v různých územích (obcích, krajích atp.)?

46 odpovědí



Podle respondentů by měla být odlišná v různých územích, přičemž většinou se respondenti shodují na tom, že výše podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovací výhodou by měla odrážet rozvojovou atraktivitu dané obce, regionu či části jedné obce:

- *Myslím, že nejen v rámci obcí či krajů, ale např. i v rámci jedné obce... vyšší podle kvality životního prostředí, lokality, dostupnosti veřejné infrastruktury.*
- *V územích zatížených vyšším rozvojem vyšší podíl a naopak.*
- *Výška paušálu poměrně k cenám pozemků.*
- *Vycházím z toho, že v každém území jsou ekonomické možnosti jednotlivých subjektů rozdílné. Samozřejmě je otázka, jak by se tomuto rozdílnému poplatku subjekty přizpůsobily? Možná zvýhodnit ty lokality, kde by již "podrobnější regulace a financování" bylo domluveno.*
- *Vyšší v suburbanizovaných sídlech vzhledem k již tak přetížené dopravní i technické infrastruktuře.*
- *Například dle atraktivity území nebo již současného zasíťování. Pokud je již pozemek napojený na infrastrukturu, měl by platit nižší část.*
- *Vyšší ve vysoce urbanizovaných oblastech (s vyšší pravděpodobností výhodného odbytu) a dle tržní situace v místě.*
- *Vyšší tam, kde jsou vyšší potenciální zisky developera.*
- *Vyšší by měl být tam, kde jsou vyšší náklady na vyvolanou potřebu veřejné infrastruktury (rozvojové území vs. stabilizované území). Také by bylo možné používat různý podíl výše odvodu k usměrňování nové výstavby do nejhodnějších lokalit - např. pro brownfield by byla*

"sleva" vs. pro greenfields, "sleva" pro plochy v docházkové vzdálenosti na veřejnou dopravu vs. lokality závislé na autech atd.

- *Nižší tam, kde je veřejný zájem stabilizovat osídlení.*
- *Rostoucí lokality a regiony vyšší a upadající nízké až žádné (motivační přístup – forma incentives).*
- *Vyšší v rozvojových územích (zde je však riziko motivace obcí k vymezování ploch pro získání odvodů), důvod pro vyšší odvod je daný skutečně vyšším zhodnocením pozemků v atraktivní oblasti.*
- *Nižší by měl být ve strukturálně postižených regionech.*
- *Nástroj by tak mohl být používán i pro směřování rozvoje do částí obcí, kde je žádoucí rozvoj podpořit.*
- *Ve strukturálně postižených regionech proto, aby byl podpořen jejich rozvoj.*
- *Např. dle počtu obyvatel v sídle.*
- *Nižší by měly být v území, které se vylidňují a je zájem tam lidi udržet.*
- *Podle velikosti obce.*
- *V atraktivnějších lokalitách – ve velkých městech a jejich okolí a v územích, která budou mít větší nároky na dobudování infrastruktury.*
- *Rozdílná „výtěžnost“ pozemku např. ve velké aglomeraci a na venkově.*
- *No ona bude jiná z podstaty, protože pokud se paušální hodnota stanoví podílem z ceny navýšení, pak lze předpokládat, že bude navýšení vyšší například v Praze než v nějaké malé obci. Pokud však půjde pouze o náhradu za navýšení ceny (bez podílení se na infrastrukturu), pak není důvodu, aby nebyl podíl nastaven všude stejný. Vyšší poměr je relevantní v případě zahrnutí nákladů na výstavbu infrastruktury, kde náklady v Praze budou vyšší než v menších obcích.*
- *V atraktivním územím, i hodnoty stavebních pozemků se liší s ohledem na jejich polohu.*
- *Analogie s oceňováním nemovitostí.*

Shoda respondentů panuje rovněž na tom, že příjemcem podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovací výhodou by měly být obce i kraje:

Kdo by měl být příjemcem paušálního odvodu ze zhodnocení pozemku územním plánem?

47 odpovědí



Dotazník pak přinesl rozmanitou škálu návrhů, na co by měly být finanční prostředky z výběru paušálního odvodu ze zhodnocení pozemku využity. Naprosto přitom dominuje preference využití vybraných finančních prostředků na rozvoj veřejné infrastruktury, tedy zejména dopravní a technické infrastruktury, ale také veřejných prostranství či veřejného občanského vybavení:

- *na rozvoj obce, zlepšování a rekonstrukci veřejné infrastruktury, zejména TI, ale i např. ozelenění obcí, vytváření veřejných prostorů pro scházení obyvatel ve volném čase, zainvestování nových ZTV, modernizaci úřadu a jeho chodu*
- *k budování veřejné infrastruktury.*
- *na "otevřený účet" samosprávy a z toho financování veřejné infrastruktury.*
- *na vytvoření navazující dopravní, technické, i sociální infrastruktury*
- *zejména na dopravní infrastrukturu v návaznosti na rozšiřování sídel a změny sídelní struktury, dále a na infrastrukturu hrazenou obcí*
- *na veřejnou infrastrukturu a plánování města*
- *na veřejnou infrastrukturu, na dostupné bydlení*
- *např. k realizaci občanské vybavenosti*
- *k investicím do rozvoje území a k vytváření harmonického celku*
- *na veřejnou infrastrukturu (DI, TI, OV, VP), pokud není zajišťována komerčně*
- *mělo by se týkat oblasti, v ČR a pražském kontextu např. financování dostupného bydlení*
- *občanská vybavenost na místě, ale i širším okolí*
- *veřejná infrastruktura, územní rozvoj, kompenzační opatření pro znehodnocené pozemky, modrozelená infrastruktura, adaptační opatření na klimatickou změnu - vše v místě, kde se finance vybraly*
- *investice pro měřítkově nadobecní infrastrukturu zajišťující fungování funkčního aglomeračního území*

- *na udržení či potřebný růst obytného standardu daného sídla*
- *zejména budování technické, dopravní, sociální infrastruktury*
- *veřejná infrastruktura*
- *technická a dopravní infrastruktura*
- *především na dopravní i technickou infrastrukturu, ale také veřejného prostranství*
- *prvotním účelem by mělo být využití pro pořízení či změnu veřejné infrastruktury vyvolanou rozvojem území; rovněž by měly sloužit k úhradě nákladů na realizaci opatření odstraňujících případné negativní dopady spojené s rozvojem nějakého území, či s výstavbou a provozem potřebné veřejné infrastruktury, stejně jako na náhrady za negativní dopady na hodnotu či případné možné (trvalé) znehodnocení ceny některých pozemků v okolí rozvojového území (záměru)*
- *využití příjmu z tohoto odvodu by mělo být účelově vázané na budování občanské vybavenosti a modrozelené infrastruktury*
- *na budování a provoz veřejné infrastruktury*
- *k rozvoji veřejné infrastruktury a k zajištění základních služeb obce dle předem dané struktury zohledňující sociálněekonomické možnosti a požadavky té dané obce a dopravní vazby k okolním obcím.*
- *na budování související DI + TI, potažmo veřejné občanské vybavenosti*
- *rozvoj veřejné dopravní a technické infrastruktury, občanského vybavení a veřejných prostranství*
- *pro technickou a dopravní infrastrukturu*
- *na posílení výstavby potřebného občanského vybavení MŠ, ZŠ*
- *dopravní infrastruktura, školství, sociální péče, zdravotnictví, kultura*
- *související s investicemi do rozvoje (infrastruktura, sociální oblast, environmentální záměry/opatření) a ochrany (protipovodňová opatření/opatření k přizpůsobení změnám klimatu) obce/kraje. Vlastně všechno jiné než na úhradu provozních nákladů obce – prostředky musí být využity proinvestičně*