

Souhrnná výzkumná zpráva – část I

Ekonomické nástroje v územním rozvoji: Přehled ekonomických nástrojů využívaných v zahraničí

Autorský kolektiv: Eliška Vejchodská, Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman

Autorství jednotlivých kapitol:

Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D. (kap. 1, 2, 3, 4.1, 4.2.1, 4.2.3, 4.4, 5)

Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D. (kap. 4.3)

Mgr. Jindřich Felcman, Ph.D. (kap. 4.2.2 a kap. 4.5)

Červen, 2019

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



Technologická
agentura
České republiky

Obsah

1	Úvod	3
2	Renta z půdy	4
3	Ekonomické nástroje využívané v územním rozvoji – systematizace, klasifikace	5
3.1	Druh nástrojů z hlediska technického provedení	6
3.2	Možné spektrum účelů nástrojů	7
3.2.1	Ekonomická efektivnost	7
3.2.2	Spravedlnost a rovnost	8
3.2.3	Ekonomická efektivnost vs. spravedlnost a rovnost	9
4	Ekonomické nástroje územního plánování využívané v zahraničí – vybrané příklady	10
4.1	Nizozemí	10
4.1.1	Rámec územního plánování v Nizozemí	11
4.1.2	Aktivní politika územního rozvoje	12
4.1.3	Uvalení závazků na developery (nesjednávané závazky developerů)	15
4.1.4	Finanční dohody s developery (sjednávané závazky developerů)	16
4.2	Německo	17
4.2.1	Federální rámec územního plánování v Německu	18
4.2.2	Německý model reorganizace území – mandatory land readjustment	18
4.2.3	Mnichovský model – Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)	21
4.3	Švýcarsko	25
4.3.1	Rámec územního plánování ve Švýcarsku	25
4.3.2	Paušální odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem	26
4.4	Anglie	29
4.4.1	Rámec územního plánování v Anglii	29
4.4.2	Sjednávané závazky developerů – plánovací dohody (planning agreements)	30
4.4.3	Komunitní poplatek na infrastrukturu (Community infrastructure levy)	31
4.5	Obchodovatelná práva k výstavbě	32
4.5.1	Obecná charakteristika nástroje	32
4.5.2	Využití nástroje v Nizozemí	34
4.5.3	Využití nástroje v Itálii	35
5	Fiskální politika přímo ovlivňující územní rozvoj a příklady ze zahraničí	37
5.1	Žádoucí a vedlejší efekty daní	37
5.2	Daňový dopad – kdo nese daňové břemeno?	37
5.3	Daň z hodnoty nemovitostí – Nizozemí	39
5.4	Daň z hodnoty půdy – obecný úvod	41
5.5	Daň z hodnoty půdy – Estonsko	42
6	Zdroje	43

1 Úvod

V roce 2017 byl vládě ČR předložen materiál MMR pod názvem Rekodifikace veřejného stavebního práva – základní teze (MMR, 2017). V materiálu je konstatováno, že územní plánování má významný vliv na ekonomické procesy v území. Přáním MMR je integrovat do novelizace právní úpravy taková ustanovení, která by umožňovala spravedlivější zpoplatnění využívání pozemků. Spravedlnost je zde pojata jako stanovení míry zdanění či zpoplatnění vlastníka pozemku podle jeho hodnoty. V tomto smyslu se v materiálu (MMR, 2017) mluví o možné progresivitě zdanění. V materiálu je zdůrazněna potřeba prověřit a navrhnout „posílení ekonomického rozměru územního plánování“ (MMR, 2017, str. 8) pro možné využití v ČR, ve vztahu k územnímu rozvoji se mluví o finančních stimulech.

Zájem o ekonomické nástroje v územním rozvoji se nyní intenzivně projevuje i v zahraničí. Muñoz Gielen a Lenferink (2018) mluví o celkovém společenském trendu snižující se zodpovědnosti veřejného sektoru při financování veřejné infrastruktury. Veřejné autority podle nich aktivně vyhledávají inovativní zdroje financování veřejné infrastruktury, které jsou mnohdy založené na soukromých zdrojích.

V České republice je základním strategickým dokumentem řídícím územní rozvoj obce její územní plán. Tvorba a aplikace územního plánu má charakter pasivního plánování, jak ho nazývá Needham (2016). Smyslem územního plánu v rámci pasivního plánování je umožnit jednotlivým, převážně soukromým, aktérům realizovat výstavbu v místech, kde si ji daná obec přeje. Naplnění územního plánu je pak na jednotlivých aktérech a rolí obce je dohlížet, zda výstavba probíhá podle požadavků specifikovaných v územním plánu. Tento přístup je nazýván pasivní politikou rozvoje území, protože veřejnou správou je daný pouze rámec pro požadované změny v území, výstavba samotná je na rozhodnutí každého vlastníka pozemku. Vrcholní státní úředníci¹ vnímají tuto pasivitu územního plánování v ČR jako problém v tom smyslu, že mnoho ploch vymezených územními plány k zastavění není dlouhodobě pro výstavbu využito. Důvodem může být např. spekulace vlastníků ohledně budoucího nárůstu hodnoty pozemku, nebo pouze liknavost vlastníků naplnit možnosti územního plánu nyní.

Ekonomické nástroje jsou v České republice využívány v oblasti územního plánování pouze okrajově, přitom jejich potenciál je obrovský – z hlediska omezení spekulací s půdou, z hlediska ochrany zemědělské půdy před nadměrnou zástavbou a omezení dalších environmentálních dopadů nové výstavby, zároveň z hledisek finančních a sociálních pro města, jako je zajištění financování veřejné infrastruktury či dostupného bydlení. Některé ekonomické nástroje cílí na načasování výstavby a přinesení finančních motivací vlastníků k co nejvčasnějšímu využití půdy pro výstavbu.

V České republice se nyní silně ozývají hlasy volající po širší aplikaci vybraných ekonomických nástrojů v oblasti územního plánování, a to jak od představitelů centrální státní správy, tak měst. Podmínkou je změna zákona, která by v tomto směru přinesla nové možnosti. Jak upozorňuje Buitelaar a Sorel (2010), změna zákona sama o sobě mění pouze formální instituce. Neformální instituce – zvyky a tradice zakotvené v myšlení jednotlivých lidí – se mění pouze pomalu a jejich změna vyžaduje čas. Samotná změna zákona tedy nestačí. I posun v uvažování jednotlivých aktérů na poli územního rozvoje je důležitým předpokladem pro změny ve společnosti.

První část souhrnné výzkumné zprávy má za cíl představit různé ekonomické nástroje využívané v zahraničí, diskutovat jejich klady a možné zápory, aby byla nastartována diskuse k výběru možných ekonomických nástrojů pro využití v ČR. Jak je z přehledu patrné, jednotlivé národní rámce územního plánování vycházejí do značné míry i z tradic konkrétních národů a specifického nahlížení na spravedlnost v územním rozvoji jednotlivými společnostmi. Neveškeré nástroje jsou tak přenositelné

¹ Osobní rozhovory provedené s úředníky MMR (únor 2019).

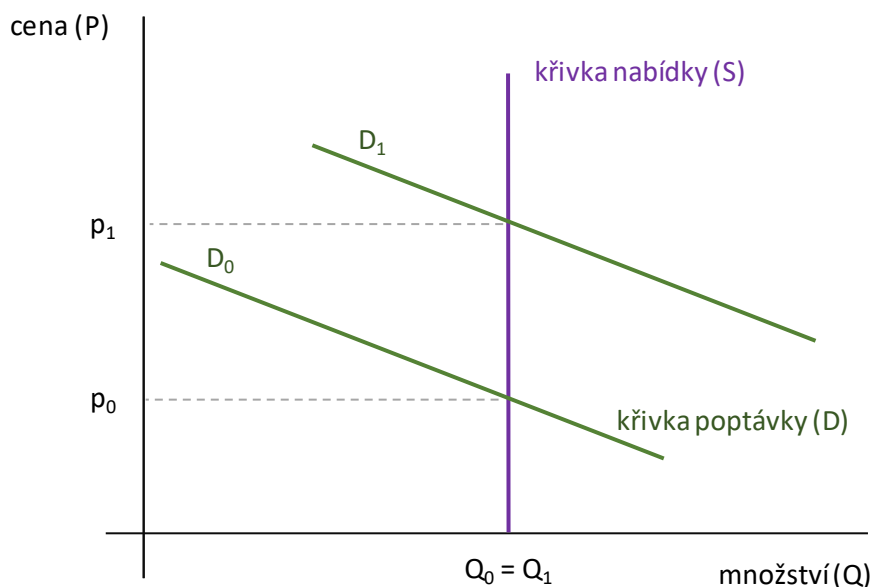
do České republiky. Všechny však mohou být zdrojem inspirace k vlastní cestě české společnosti k efektivnímu územnímu rozvoji a zároveň takovému, který bude česká společnost vnímat jako společensky spravedlivý.

2 Renta z půdy

Půda může být člověkem využita k různým účelům nebo ponechána bez jakéhokoli využití. V dávných dobách půda nebyla pro člověka vzácnou. Její celková zásoba byla více než dostatečná a lidé využívali pouze její určitou část. Již dlouho je půda celkově vzácná, mluví se o fixní zásobě půdy. Především v lidnatých státech je na její využití vyvíjen velký tlak různými ekonomickými aktivitami.

Na trhu existuje určitá tržní cena půdy. Vlastníci půdy nemusí vyvíjet žádné úsilí k péči o půdu, přesto získávají za vlastnictví půdy platby za pronájem nebo prodej. Tento zisk tak nevzniká žádnou prací, jeho míra se odvíjí od vzácnosti daného zdroje. V této souvislosti mluvíme o tzv. ekonomické rentě. Obrázek 1 ukazuje, jak se promítnou zvýšení poptávky do tržní ceny půdy. Křivka poptávky se posunula z úrovně D_0 na D_1 . Při fixním množství půdy (může se jednat např. o fixní množství zastavitelné půdy) na úrovni $Q_0 = Q_1$ se posun křivky poptávky odrazí pouze na zvýšené ceně za půdu.

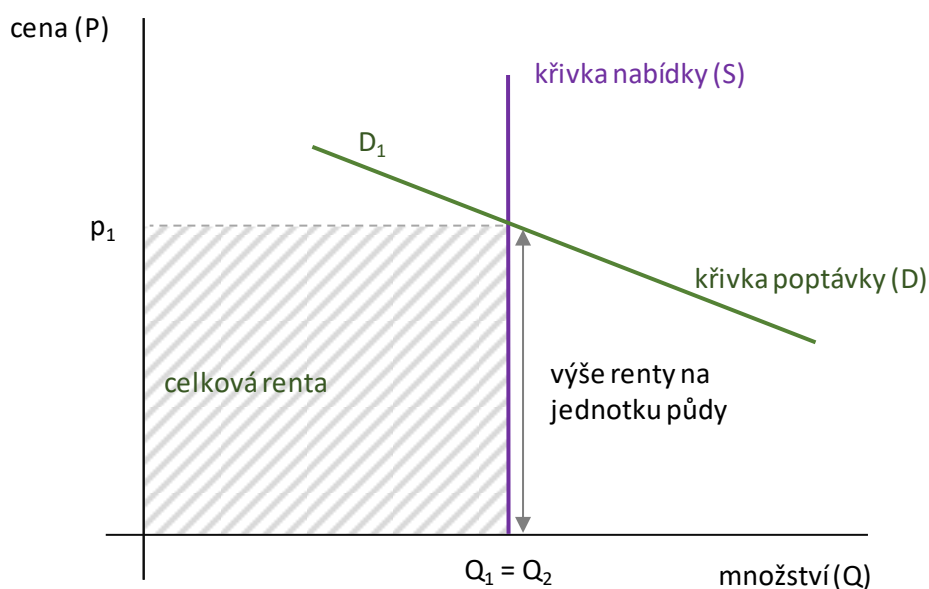
Obrázek 1 Promítnutí změny poptávky do tržní ceny půdy



Zdroj: vlastní

Obrázek 2 ukazuje výši ekonomické renty na jednotku půdy a celkovou ekonomickou rentu všech vlastníků půdy v součtu (vyšrafovaná plocha).

Obrázek 2 Renta ze vzácnosti při fixní nabídce půdy



Zdroj: vlastní

3 Ekonomické nástroje využívané v územním rozvoji – systematizace, klasifikace

Nástroje, které veřejné autority využívají pro dosahování svých cílů, jako je např. ovlivňování charakteru zástavby v rámci územního rozvoje, ochrana životního prostředí a další cíle v rámci sektorových politik, se v čase významně mění. Např. v ochraně životního prostředí zaznamenaly nástroje environmentální politiky v posledních čtyřiceti letech rapidní vývoj od původně čistě administrativních nástrojů založených na regulaci bez umožnění flexibility na straně příjemců regulace (zákazů, příkazů, povolení), přes nástroje ekonomické využívající pro dosažení cílů tržní principy a ponechávající regulovaným subjektům prostor pro jejich vlastní rozhodování (zpoplatnění a obchodování např. s emisními povolenkami), až po nástroje informační (Tietenberg, 1998), které samy o sobě v některých případech dokážou naplnit cíle environmentální politiky. Trend určitého vývoje nástrojového mixu se objevuje např. i v politice územního rozvoje (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018).

Každá země dnes pro dosažení svých politických cílů v oblasti územního rozvoje využívá určitý mix administrativních a ekonomických nástrojů. Administrativní nástroje v současné době významně převažují, což je v oblasti územního rozvoje logické, protože hlavní takový nástroj představuje územní plán. Územní plán je naprosto zásadním nástrojem pro koordinaci výstavby v území. Na druhou stranu z různých důvodů vstupují do nástrojového mixu inovativní nástroje včetně nástrojů ekonomického charakteru. Tato kapitola se věnuje členění ekonomických nástrojů využívaných v oblasti územního rozvoje. To lze provést na základě různých kritérií, mezi které patří druh nástroje, tedy jeho technické provedení, primární účel nástroje, plošný dosah nástroje apod.

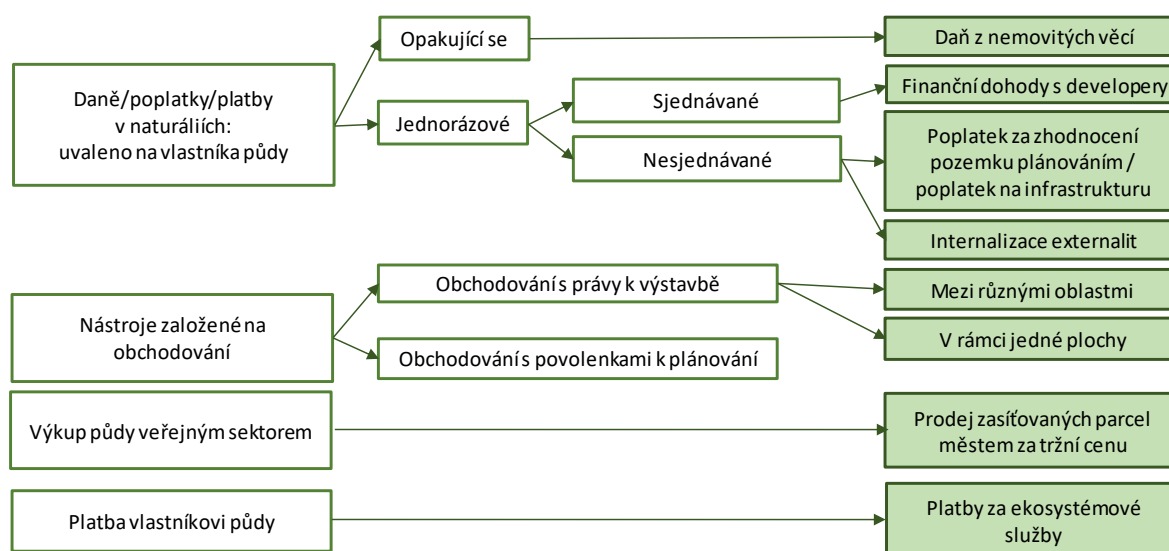
3.1 Druh nástrojů z hlediska technického provedení

V následujícím přehledu budou společně popsány nástroje, které vycházejí jak ze stavebního práva, tak z práva daňového. V rámci ekonomické teorie lze tyto nástroje řešit společně. Dokonce nezáleží ani na charakteru platby – efekty jsou obdobné, ať se jedná o daň, poplatek či platbu v naturáliích. Pro teoretickou analýzu sledující dopady jednotlivých nástrojů nehraje druh nástroje žádnou roli.

Obrázek 3 přináší základní členění nástrojů podle jejich technického provedení. Ekonomické nástroje mohou zpoplatňovat určitý subjekt, nebo naopak určitému subjektu mohou poskytovat platby za poskytování určité služby, mohou být založeny na obchodování s určitými právy mezi určitými subjekty, nebo mohou být ve spojitosti s územním rozvojem založeny na výkupu půdy veřejným sektorem a jeho zainvestování ze strany veřejného sektoru. (Tento nástroj má spíš podobu administrativního nástroje. Protože však značným způsobem mění finanční toky mezi soukromým a veřejným sektorem, je sem také zařazen.)

Platby mohou být jednorázové nebo opakující se. Každoročně se opakující platbou je v případě územního rozvoje typická určitá forma daně z nemovitostí. Obecně lze rozdělit daně z nemovitostí na daně odvíjející se od hodnoty pozemků, od hodnoty budov, které na pozemcích stojí, či na daně využívající pro výpočet daňového zatížení kombinaci obou druhů nemovitostí (Thiel a Wenner, 2018).

Obrázek 3 Členění nástrojů podle technického provedení



Zdroj: vlastní

Jednorázové platby, které jsou vyžadovány od vlastníka pozemku či developera, mohou souviset se změnou územního plánu, která zvyšuje hodnotu pozemků. Územní plán hodnotu pozemků zvyšuje umožněním vyšší míry zastavitelnosti konkrétního pozemku: (i) vymezením zcela nové plochy pro zástavbu, která do té doby byla krajinnou plochou, nebo (ii) zlepšením využitelnosti plochy typicky změnou na funkci, která je více výnosná, nebo (iii) zvýšením „výtěžnosti“ plochy, typicky navýšením podlažnosti anebo zvýšením koeficientu zastavitelnosti. Tyto platby se pak snaží o zachycení renty z půdy od vlastníků nemovitostí (tedy získání části zvýšené hodnoty půdy díky změně územního plánu pro veřejné účely).

U těchto nástrojů je důležité načasování platby. Urbanisté by mnohdy rádi viděli zaplacení části renty již po schválení územního plánu, který vnáší změny do území zhodnocením pozemků. Jiná varianta je uvalit poplatek na majitele pozemků v situaci prodeje pozemku (kupující již má disponibilní finanční

prostředky pro zaplacení poplatku), nebo na začátku stavebních prací, kdy se od majitele pozemku již také očekává jeho solventnost.

Dalšími typy nástrojů jsou nástroje založené na obchodování s právy k výstavbě. Jako inspirace pro politiku obchodování s právy k výstavbě nám Evropanům slouží politika převoditelných práv k výstavbě (*transferable development rights TDR*) využívaná v cca 130 lokalitách v USA (Kaplowitz et al., 2008). Územní plánování USA oproti typickému evropskému přístupu vychází ze zcela jiných principů – zjednodušeně řečeno, územní plán v USA nemůže definovat zastavitelná a nezastavitelná území. Všichni vlastníci půdy mají nejen právo využívat svou půdu např. pro zemědělské účely, ale automaticky i právo k výstavbě. Významná restrikce tohoto práva veřejnou autoritou by znamenala nutnost kompenzace z veřejných zdrojů (Renard, 1999). Zároveň existuje určitá míra restrikce, která je povolena a kompenzaci nevyžaduje. Jedná se o regulaci intenzity výstavby, např. podíl plochy půdy, na které je umožněno stavět, či počet domů na plochu. Politika TDR je založena na převádění práv k výstavbě mezi vlastníky půdy. Každý vlastník půdy na počátku získá určité množství TDR na hektar půdy. Zároveň jsou definované lokality, kde je nová zástavba nežádoucí, a proto nepřípustná (tzv. vysílající zóny), a lokality, kde je žádoucí intenzivnější výstavba, než představuje původní alokace práv k výstavbě formou TDR (tzv. přijímající zóny). V přijímajících zónách je intenzivnější výstavba přípustná pouze za předpokladu, že místní vlastníci půdy odkoupí práva k výstavbě od vlastníků lokalizovaných ve vysílajících zónách (Kaplowitz et al., 2008). Prostřednictvím politiky TDR jsou tak kompenzováni vlastníci, u nichž došlo k omezení práva k výstavbě, a to bez nutnosti vydávat na kompenzaci veřejné zdroje. Právě pro tyto účely jsou evropské modely politik obchodovatelných práv k výstavbě využívány. Pokud na nějaké ploše územní plán výstavbu jednou povolí, umožňují tyto nástroje dotyčného vlastníka kompenzovat za újmu, pokud je mu právo k výstavbě následně odebráno. Stejný princip může být uplatněn také při regeneraci brownfiels.

Výkup půdy veřejným sektorem pro její zainvestování představuje specifický nástroj, u kterého se veřejný sektor sám stane developerem. Veřejný sektor pak může na zasíťování vydělat, avšak tato forma podnikání přináší obcím i mnohá rizika, jak uvidíme v části **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů.**

Platby však nemusí mířit pouze směrem od vlastníka pozemku k veřejnému sektoru, ale v některých případech je zajímavým nástrojem i platba vlastníkovi půdy, a to za služby, které poskytuje společnosti. Typickým příkladem je v tomto směru platba majiteli pozemku za ekosystémové služby (Salzman et al., 2018; Banerjee, 2013).

3.2 Možné spektrum účelů nástrojů

Oproti nástrojům např. environmentální politiky, jejichž účelem je vždy zvýšit ekonomickou efektivnost prostřednictvím ochrany životní prostředí (např. snižováním míry znečištění), jsou nástroje politiky územního rozvoje v jejich primárním účelu pestřejší. Celkově je lze rozdělit na ty, které primárně cílí na podpoření ekonomické efektivnosti využití půdy jako vzácného zdroje, a na ty, které se snaží o vyšší míru rovnosti a zároveň spravedlnosti. Needham et al. (2019) navrhuje jako kritérium pro analýzu nástrojů územního rozvoje také jejich legitimitu z hlediska přijetí politických opatření politik územního plánování ze strany společnosti. Každý nástroj může být podroben analýze ze všech výše uvedených hledisek.

3.2.1 Ekonomická efektivnost

Nejprve se podívejme na otázku ekonomické efektivnosti. Půda může být využita efektivně – např. stavební pozemek v oblasti s vysokou poptávkou po výstavbě by měl být co nejrychleji využit ke stavebním účelům, které mu umožňuje územní plán. Pokud není půda efektivně využita, může

dlouhodobě ležet ladem, přestože je např. určena k zastavění. I územní rozvoj v České republice se potýká s problémem nízké míry využívání pozemků ke stavebním účelům, přestože jsou územním plánem vytipovány k zastavění. V této souvislosti můžeme hovořit o paradoxu, kdy v jedné chvíli existuje jak nedostatek, tak přebytek půdy určené k zastavění. Vlastníci půdy z různých důvodů nemusí chtít půdu zastavět v krátkém časovém období. Buď se jim zastavění pozemku zrovna nemusí hodit, využívají zastavitelnou půdu jako prostředek k uložení volných finančních prostředků, nebo vyčkávají s prodejem půdy na ještě výhodnější podmínky do budoucna a spekulují ohledně zvyšující se hodnoty pozemků určených k výstavbě. Jak uvádí Hengstermann (2018), ve Švýcarsku je v současné době 27 % půdy určené k výstavbě dlouhodobě nevyužito, a to včetně oblastí s vysokým tlakem na novou výstavbu, přestože v trochu nižší míře. Tato situace podle něj vede k příliš rozmělněné zástavbě a zbytečnému tlaku na zvyšování tržní ceny stavebních pozemků. Jak uvádí, k situaci paradoxního přebytku i nedostatku stavebních ploch může dojít v situaci, kdy mají vlastníci pozemků územním plánem přiděleno právo k výstavbě, nikoli ale jakoukoliv povinnost stavět. Ekonomické nástroje v této souvislosti mohou přispět jako motivační faktor stavět pro všechny vlastníky zastavitelných ploch.

Následující cíle patří mezi ty, které se pojí ke zvýšení ekonomické efektivity využití půdy a k jejichž dosažení mohou ekonomické nástroje územního rozvoje pomoci:

- Prostorové usměrňování územního rozvoje – motivace vlastníků efektivně využít pozemek určený k výstavbě, kompaktní zástavba.
- Omezení spekulací s půdou.
- Zefektivnění využití stavebních pozemků.
- Optimalizace míry využití půdy zástavbou (tedy kde se bude stavět a kde již nikoli).
- Motivace vlastníků ke snižování externích nákladů jejich výstavby.

O možné optimalizaci míry využití půdy pro výstavbu hovoří např. Brueckner (2000). Pokud by bylo možné zahrnout externí náklady nové výstavby do celkových nákladů s ní spojených, bylo by možné docílit optimální míry využití pozemků k výstavbě. Mezi externí náklady související s novou výstavbou řadí náklady omezení otevřeného prostoru, náklady kongesce, náklady na veřejnou infrastrukturu, kterou si nová výstavba vyžádá. Tedy celkové společenské náklady. Také např. Crook et al. (2015) hovoří ve spojitosti s finančními závazky developerů jako o platbách za externality své výstavby ve spojitosti s požadavky výstavby na novou infrastrukturu. Mezi infrastrukturu, která by měla být hrazena ze strany developerů, řadí např. potřebu nových škol, zvýšení kapacity silniční sítě apod.

3.2.2 Spravedlnost a rovnost

Nyní přejdeme k otázce spravedlnosti. Odpověď na tuto otázku se bude vztahovat k ekonomické rentě z půdy. Je spravedlivé, aby vlastníkovi půdy připadla při prodeji stavebního pozemku veškerá jeho hodnota, nebo není? Jak jsme ukázali v kapitole 2, ekonomická renta je odpovědí na poptávku po fixním faktoru, jako je právě půda. Čím lepší veřejné služby jsou určitým městem poskytovány, čím lepší možnosti zaměstnanosti, tím hodnotnější pozemky k výstavbě v tomto městě budou. Vlastník se o tuto hodnotu nikterak nezasloužil. V ekonomické literatuře se v souvislosti s ekonomickou rentou půdy hovoří o tzv. „windfall“ – zisku spadlém z nebe, nebo „unearned increment“ – nezaslouženém zisku (Alterman, 2012). Někteří autoři v této souvislosti hovoří o pozitivních externalitách okolní zástavby a celé komunity, které zvyšují hodnotu místních pozemků.

Mnohými autory je proto považováno odebrání celé renty nebo její části majitelům pozemků za zcela legitimní krok podporující spravedlivé rozdělení zdrojů ve společnosti. Vejchodská (2017) v této souvislosti hovoří o zachycení renty. V anglické literatuře se ve spojitosti se zachycením renty užívají pojmy value capturing, public value capture či land value capture.

V různých zemích a v různých časech je vnímána jinak legitimita zachycování renty k různým účelům. Crook et al. (2015) ukazuje na anglickém příkladu, jak se především v průběhu 2. poloviny 20. století vyvíjel postoj společnosti ohledně toho, pro jaké účely je a pro jaké již není legitimní zachycovat rentu, tedy vyžadovat od developerů finance k nejrůznějším účelům. Zatímco realizace infrastruktury v rámci rozvojové plochy ze strany developera byla vždy považována za legitimní, financování dostupného bydlení ze strany developerů již méně. Veřejné autority však systematicky argumentovaly ve prospěch podpoření myšlenky, že by renta z půdy měla být výraznou měrou i těmto účelům zdaněna a developerům k těmto účelům odejmuta (Crook et al., 2015).

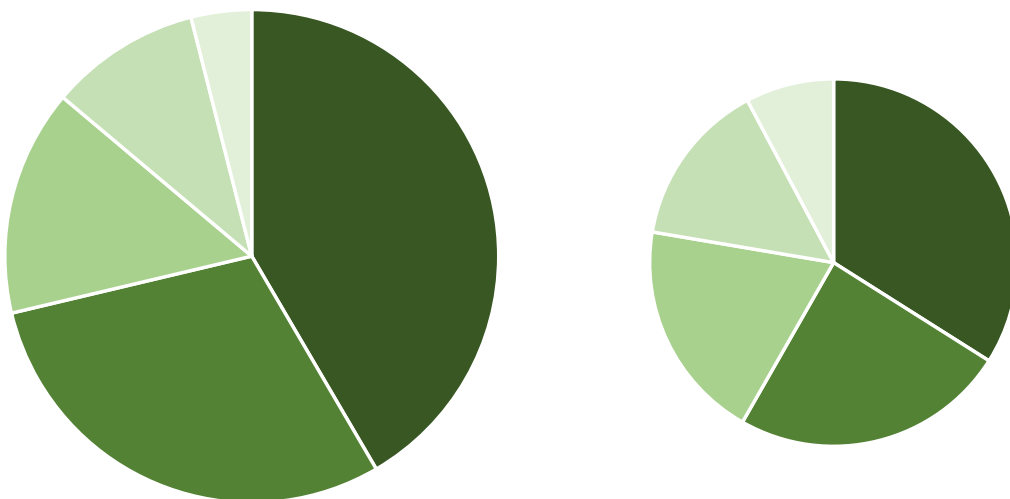
Následující možné cíle politiky územního rozvoje lze chápat jako ty, které se vztahují ke zvýšení míry spravedlnosti ve společnosti v souvislosti s redistribucí ekonomické renty mezi celou komunitu. Prostřednictvím ekonomických nástrojů zachycujících rentu lze:

- Získat finance na veřejnou infrastrukturu a služby.
- Získat finance pro odškodnění vlastníků, jimž odebíráme právo k výstavbě při povinnosti jejich kompenzace.
- Získat finance pro účely výstavby sociálního a dostupného bydlení.
- Snižit sociální rozdíly ve společnosti.
- Působit preventivně proti prostorové sociální segregaci ve městech.

3.2.3 Ekonomická efektivnost vs. spravedlnost a rovnost

Dříve mezi ekonomy převažoval názor, že ekonomická efektivnost (udávající velikost koláče ekonomického produktu k rozdělení mezi členy společnosti) a spravedlnost (jak je koláč mezi členy společnosti rozdělen) stojí vždy proti sobě. Čím vyšší míra přerozdělování ve společnosti, tím menší velikost koláče lze očekávat. Vyšší míra zdanění bohatých totiž tuto skupinu obyvatel, která je tahounem ekonomického růstu, může od práce odrazovat. Důsledkem je nižší společenský produkt (Mankiw, 1999).

Obrázek 4 Koláč ekonomického produktu a jeho rozdělení (vlevo vysoká ekonomická efektivnost a velké společenské rozdíly, vpravo větší míra přerozdělení na úkor velikosti celospolečenského produktu)



Zdroj: vlastní

Jak uvádí Stiglitz a Rosengard (2015), vyšší míra ekonomické efektivity a rovnosti nemusí jít proti sobě. Aktivita, které lze označit jako dobývání renty (rent-seeking), mohou vést ke zvětšení podílu bohatství nejbohatší vrstvy obyvatel na úkor nižší a střední vrstvy, tedy nikoli díky zvětšení celkového ekonomického koláče, ale čistě jeho přesunem k bohatším. Značné rozdíly mezi cenou zastavitelné a nezastavitelné půdy vedou k možnosti dobývání renty, tedy k lobbování vlastníků pozemků za práva k výstavbě a spekulacím s půdou.

4 Ekonomické nástroje územního plánování využívané v zahraničí – vybrané příklady

Tato kapitola obsahuje detailní rozbor ekonomických nástrojů využívaných v zahraničí, které jsou z pohledu práva v oblasti územního plánování zajímavé pro právní a institucionální kontext České republiky.

4.1 Nizozemí

Nizozemí je považováno za kolébkou územního plánování. Nizozemci jsou si z důvodu vysoké hustoty populace vědomi vysokého tlaku na půdu vyvíjeného z různých směrů – půda má v takto hustě osídlené zemi mnoho druhů konkurenčního využití – je intenzivně využívaná jako výrobní faktor v zemědělství, pro výstavbu, pro ochranu přírody. Na druhou stranu mají Nizozemci tendenci půdu aktivně zastavovat pro potřeby společnosti, především pro účely bydlení, a nehlídají tak moc na rychlost záboru půdy ke stavebním účelům. Mezi roky 1971 a 2011 vzrostl v Nizozemí počet bytových jednotek o 89 % (jedná se především o bytové jednotky v malých řadových domcích). K nárůstu došlo z důvodu zvyšujícího se počtu obyvatel (ve shodném období došlo k nárůstu počtu obyvatel o 26 %), ale i z důvodu zmenšující se velikosti domácností (Needham, 2016).

Nizozemci se cítí být národem stavitelů. Jejich heslem, které si také zvěčnili na 30tíkilometrovou hráz oddělující nizozemské vnitrozemí od Severního moře, je „národ, který žije, buduje pro svou budoucnost“ (Needham, 2016, pp. 9). Velká část půdy stávajícího Nizozemí byla v historii vysušená, aby se stala obyvatelnou. Nizozemci často říkají „Bůh stvořil zemi, člověk stvořil Nizozemí“ (Needham, 2016, pp. 11). Považují tak půdu nikoli za přírodní bohatství, které by mělo být před nadměrnou zástavbou ochráněno, ale za zdroj, který si sami vytvořili, a sami ho tak mohou využít. Podle Needhama (2016) jsou Nizozemci také historicky národem správců půdy, protože odvodňování zamokřených oblastí vyžadovalo celospolečenské úsilí a komunitní správu odvodňovacích kanálů způsobem, jaký byl popsán na jiných případových studiích správy kolektivních statků nositelkou Nobelovy ceny Elinor Ostrom (2006).

Historický vývoj správy půdy podle Needhama (2016) předznamenává, jak půdu Nizozemci vnímají – jako společný zdroj, o kterém nerozhoduje jeho vlastník, ale společný zájem. Většina vlastníků považuje půdu za zdroj obživy a nemají k ní obvykle takové citové vazby, které by jim znemožňovaly půdu využít v její finančně nejzajímavější podobě. Pokud i tak vlastník půdy nechce půdu přenechat k zástavbě dobrovolně, např. k zástavbě novými rodinnými domy, nizozemské právo umožňuje obcím v takovém případě využít institutu vyvlastnění – povinného odprodeje půdy (Needham, 2016).

Celková nálada společnosti v zemi vedla k tomu, že města a obce v Nizozemí aktivně vstupují do procesu výstavby na svém území – skupují půdu pro budoucí výstavbu, tuto půdu vybaví infrastrukturou a následně ji prodávají k výstavbě. Nizozemci této politice říkají aktivní politika územního rozvoje. Vznik moderně pojaté aktivní politiky půdy obcí se v Nizozemí datuje od konce 2. světové války, kdy začal být v Nizozemí velký tlak na výstavbu domů pro bydlení a průmyslových

areálů (Van der Krabben a Jacobs, 2013). Již mnoho století však obce aktivně vstupují na trh s půdou v souvislosti s odvodňováním rozsáhlých ploch (Needham, 2016). Aktivní politika územního rozvoje bude představena v kapitole 4.1.2. Silné sociální citění a cit pro rovnostářství Nizozemců (např. většina společnosti žije v obydlích srovnatelné kvality) dalo vzniku takovému zdanění nemovitostí, které obsahuje vyrovnávací mechanismus pro obce s cílem předejít rostoucím rozdílům v bohatství mezi různými nizozemskými regiony. Politika vyrovnávacího mechanismu při zdanění nemovitostí bude popsána v kapitole 4.1.3.

4.1.1 Rámec územního plánování v Nizozemí

V Nizozemí žije přes 16 mil. obyvatel. Území bylo v roce 2012 rozděleno celkem mezi 415 obcí. Průměrný počet obyvatel obce je tak 40 000 (Needham, 2016). I tak centrální vláda nadále obce motivuje k jejich slučování, aby jejich celkový počet klesal. Podle Tejo Spita² je důvodem mj. příliš nízká odbornost příliš malých samospráv z hlediska územního plánování, které si v Nizozemí žádá z důvodu aktivního vstupování obcí na trh s půdou naopak vysokou míru profesionality. Především právě z důvodu obav o profesionalitu některých obcí mají regiony či centrální vláda v Nizozemí umožněno v případě nutnosti odejmout obci právo určovat svůj budoucí územní rozvoj v rámci své samosprávné činnosti a rozhodovat v této věci za ni.

V současné době se nizozemské územní plánování řídí zákonem z roku 2008 (Besluit op de ruimtelijke ordening, Wro). Zákon zná dvojí druh plánů – závazné územní plány a nezávazné vize (structuurvisie). Nezávazné vize, stejně jako závazné plány, mohou vydávat všechny úrovně samospráv – kromě obcí i centrální vláda a regiony, které jejich prostřednictvím informují o svých vizích územního rozvoje.

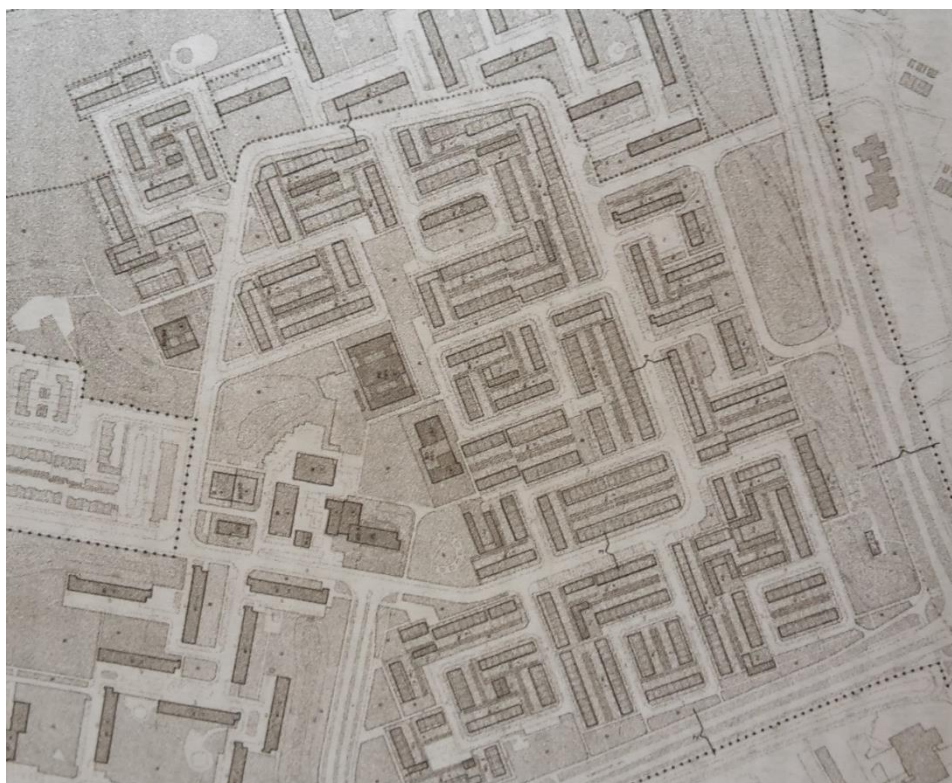
Územní plány jsou právně závaznými dokumenty. V území tak nesmí docházet k rozvoji, který by byl v rozporu s územním plánem. Zároveň územní plány dávají práva k výstavbě na místech, která jsou pro výstavbu územním plánem určena. Pokud vlastníkovi půdy umožňuje územní plán stavět, orgány státní správy nemohou právo k výstavbě dotyčnému vlastníkovi odepřít, je-li schopen výstavbu realizovat.

Územní plán obce může mít podrobný charakter. Příklad takového územního plánu přináší Obrázek 5. Nebo může mít územní plán pouze rámcový charakter (globaal eindplan). V takovém případě si obec může stanovit před umožněním jakékoli výstavby v dané oblasti podmínku zpracování podrobnějšího územního plánu pro tuto oblast (uitwerkingsplan). Druhá možnost přístupu k tvorbě územního plánu, tedy kombinace rámcového charakteru územního plánu s podmínkou jeho zpodrobnění, celý proces územního plánování zrychluje oproti vytváření podrobného územního plánu rovnou (Needham, 2016). Nizozemské obce mají obvykle vysoké ambice řídit vznik nové výstavby do detailu (Buitelaar a Sorel, 2010). Proto vznikají velmi podrobné plány, nebo obce výstavbu vznikem podrobného plánu podmiňují. Velká podrobnost nizozemských územních plánů však podle Buitelara a Sorela (2010) vede k rychlému zastarávání územních plánů, k jejich četným úpravám, případně ke schvalování výjimek k výstavbě, která není v souladu s platným územním plánem.

Na územní plán navazuje fáze jednotného územního a stavebního řízení (omgevingsvergunning). Pokud je navrhovaná výstavba v souladu s územním plánem, musí být žádosti o povolení bez dalších podmínek vyhověno.

² Prof. Dr. Tejo Spit, univerzita Utrecht, osobní rozhovor

Obrázek 5 Příklad nizozemského podrobného územního plánu (část města Nijmegen)



Zdroj: Město Nijmegen, publikováno v (Needham, 2016).

Porovnáme-li nizozemský systém územního plánování s českým, jako nejpodobnější českému se tak jeví nizozemský municipální územní plán rámcového charakteru, ke kterému si obec nepřidává podmínku pro zpracování podrobnějšího územního plánu.

Podle Needhama (2016) se Nizozemci poučili z historie, když v roce 2008 v rámci úpravy právního rámce územního plánování umožnili obcím nově včleňovat do územně-plánovací dokumentace také požadavky na výstavbu, které přímo nesouvisejí s jejím prostorovým uspořádáním. Nově tak mohou obce inkorporovat do detailních požadavků na výstavbu i takové požadavky, které se týkají umístění sociálního bydlení, nájemního bydlení, druhů obchodů u komerční výstavby a další.

Nizozemci rozeznávají tzv. pasivní a aktivní politiku územního rozvoje. Pasivní politikou myslí to, co v České republice považujeme za běžné – obec vytvoří územní plán, vlastníci půdy žádají o územní rozhodnutí a stavební povolení v souladu s územně plánovací dokumentací. Nizozemcům je však historicky bližší aktivní politika půdy (active land policy). Tak Nizozemci označují aktivní zásahy měst a obcí do rozvoje vlastního území v roli obce jako majitele půdy a developera. Tento pojem využívají např. Hartmann a Spit (2015), Buitelaar et al. (2007), Needham (2016), Van der Krabben a Lenferink (2018). Van der Krabben a Jacobs (2013) využívají pojem public land development (neboli výstavba veřejným sektorem). Jak zdůrazňují, je potřeba tento nástroj odlišit od nástroje výkupu půdy starých ekologických zátěží (landbanking), který je v řadě zemí využíván pro umožnění rozvoje stávajících brownfields.

4.1.2 Aktivní politika územního rozvoje

V Nizozemí vtiskává ráz územnímu rozvoji nejvíce nizozemská aktivní politika půdy (Van der Krabben a Jacobs, 2013). Podle Needhama (2016) přinutily k aktivní politice půdy obce okolnosti, tedy příliš malé možnosti ovlivnit budoucí charakter výstavby pomocí územního plánu. Obcím vadilo, že je jim

umožněno do územního plánu vkládat pouze požadavky, které přímo souvisejí s prostorovým uspořádáním výstavby. Do roku 2008 (změny zákona o územním plánování) nemohly nizozemské obce ovlivnit takové pro ně důležité věci, jako je umístění sociálního bydlení, charakter obchodů apod. I proto vstoupily v hojném množství na trh s půdou a začaly podnikat v rámci výstavby. V situaci, kdy jsou samy vlastníkem půdy, si mohou diktovat libovolné podmínky na výstavbu i budoucí využití daných ploch.

Na pasivním přístupu k rozvoji území nizozemským samosprávám vadí nemožnost požadovat po vlastnících rychlou realizaci plánu. Vlastníci mohou být liknaví a nespěchat se zahájením procesu obdržení stavebního povolení ani následně zahájením stavby. Případně vlastníci půdy nemusí souhlasit se změnou ve využití půdy, kterou jim přisuzuje územní plán. Pasivní plánování není schopno zkoordinovat rozvoj většího rozsahu, pokud je vlastnická struktura území roztříštěná. Velké množství vlastníků půdy vede z důvodu vysokých transakčních nákladů k nemožnosti domluvit se na společném postupu. Skupina se stává příliš velkou na to, aby se mohla efektivně zorganizovat.

Aby nizozemské obce mohly tyto problémy efektivně řešit a jít cestou aktivní politiky půdy, mají k dispozici tyto mocné nástroje:

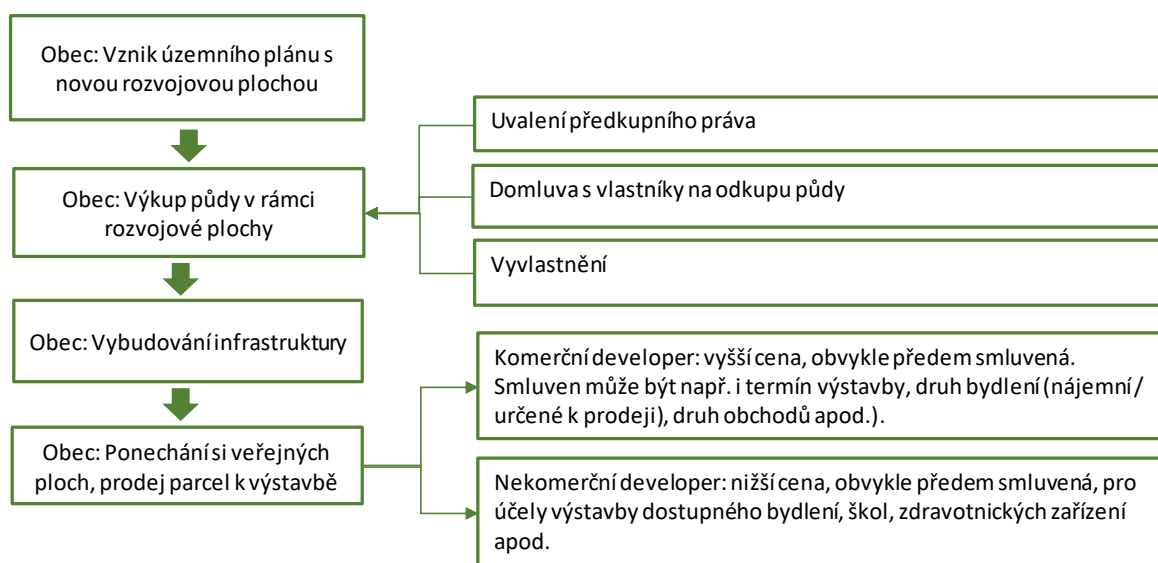
- Možnost vyvlastnění půdy: Vyvlastnění je podle článku 77 zákona o vyvlastnění umožněno mj., „v zájmu územního plánování a bydlení“. Vyvlastnit jde půdu od vlastníka, který sám není schopen uskutečnit výstavbu na vlastním pozemku (v Nizozemí to jsou všichni, kteří aktivně nepodnikají ve výstavbě). Jedině developerské společnosti tedy vyvlastnit nejde. Nástroj vyvlastnění má v Nizozemí pro obce velkou váhu. Případné spory o tom, zda je či není vyvlastnění ve veřejném zájmu, vyhrává obvykle obec. Soudu pro obhajobu vyvlastnění z důvodu veřejného zájmu stačí, že vznikl územní plán, který pro dané území definuje novou výstavbu. Vznik územního plánu s vizí nové výstavby je pro soudy dostatečným argumentem pro obhájení nové výstavby jako veřejného zájmu (Needham, 2016). Cena, za kterou je půda vyvlastněna, by měla být shodná s cenou tržní. Tato tržní cena je spočítána jako průměrná hodnota půdy na daném rozvojovém území. Je tedy jedno, zda má na dané půdě konkrétního vlastníka vzniknou park nebo bytový objekt. Oba vlastníci dostanou shodnou částku za 1 m² vyvlastňovaného pozemku. Obvykle však tato cena v rámci vyvlastňování nedosahuje ceny, kterou by za prodej půdy získal vlastník pozemku od soukromého developera. Proto obce disponují ještě nástrojem uvalení předkupního práva. Jak uvádí Van der Krabben a Jacobs (2013), institutu vyvlastnění se nepoužívá v Nizozemí příliš často. Vlastně postačuje, že zde tato možnost existuje, a proto se soukromí vlastníci na výkupu s obcí raději dobrovolně dohodnou.
- Předkupní právo obce: Po schválení změny územního plánu a po definování nové rozvojové plochy si obec může vyhradit předkupní právo pro dané pozemky. Obce tím chtějí předejít spekulativním nákupům ze strany developerů. Protože však obec musí s vyhrazením předkupního práva čekat na schválení zastavitelnosti daného území, tento nástroj není plně funkční. Spekulativní nákupy ze strany developerů probíhají již před schválením územního plánu. Protože developery nelze vyvlastnit, musí pak obec realizovat výstavbu rozvojové plochy právě s tím developerem, kterému se podařilo skoupit některé parcely v rámci plánované rozvojové plochy.

Průběh aktivní politiky územního rozvoje ukazuje Obrázek 6. Obec musí nejprve definovat rozvojové území, na kterém může zahájit efektivní odkup půdy podpořený nástrojem předkupního práva obce a možnosti vyvlastnění. Možnost odkupu půdy ze strany obcí podporuje i finanční systém Nizozemí. Obce si mohou pro výkup půdy za účelem výstavby půjčit za zvýhodněné úročení od banky, která vznikla pouze pro tento účel (Van der Krabben a Jacobs, 2013). Následně obec na daném území

vybuduje veškerou infrastrukturu a prodává všechny další plochy komerčním a nekomerčním developerům.

Podle Van der Krabbena a Jacobse (2013) není cílem této aktivní politiky obcí pouze promítnout své vize o územním rozvoji rychle do reality, ale také na tom vydělat – kromě plné úhrady veškerých nákladů souvisejících s výstavbou chtějí obce získat finance i k jiným účelům – k podpoře méně finančně návratné výstavby nebo k pokrytí jiných finančních závazků. Před nástupem finanční krize pokrývaly čisté příjmy z aktivní politiky půdy podle Korthals Altese (2008) cca 12 % celkových příjmů obcí.

Obrázek 6 Aktivní politika územního rozvoje v Nizozemí



Zdroj: vlastní podle Needham (2016)

Aktivní politika půdy přináší obcím velké finanční riziko. Protože půdu kupují za tržní cenu a nemohou si od vlastníků půdy odebrat rentu za zhodnocení půdy díky územnímu plánu, mohou na svých plánech výstavby i prodělat. Mnohé obce si v průběhu času vybudovaly poměrně silné součásti úřadu, které nesou název městské developerské společnosti. Snaží se být profesionální, mají velkou moc a značné finanční prostředky pramenící z předchozích transakcí s půdou. Riziko velkých prodělků obcí se naplno projevilo v době finanční krize po roce 2008 (Van der Krabben a Jacobs, 2013), kdy obce zaznamenaly mnohamiliardové ztráty hodnoty vykoupené půdy. Zároveň byly mnohé obce již i tak zadlužené, protože si půdu půjčují na dluh s tím, že se jim peníze vložené do výkupu díky následnému odprodeji stavebních parcel vrátí. Jak uvádějí Janssen-Jansen et al. (2016), podnikání obcí v územním rozvoji může přinést škodu nejen jim samotným, ale i ostatním podnikajícím subjektům na realitním trhu. Na příkladu trhu kancelářských prostor ukazují, jak obce zapříčinily kvůli svému příliš vysokému očekávání ohledně tržní hodnoty kancelářských budov značný převis nabídky kancelářských prostor nad poptávkou. V některých obcích kvůli jejich přehnaným očekáváním narostlo množství kancelářských prostor tak významně, že mnohé zůstaly následně prázdné a ceny za pronájem kancelářských prostor celkově upadly. Největší problémy v tomto směru zaznamenal Amsterdam.

Další kritika aktivní politiky územního rozvoje se opírá o sloučení dvou rolí obcí, které by měly být z principu oddělené – obec jako tvůrce územního plánu a obec jako organizace, která je zainteresovaná získat z rozvoje území co nejvyšší finanční prostředky. Obce tak mnohdy neřeší prostorové uspořádání

a charakter výstavby z hlediska toho, co by bylo pro danou oblast nejlepší, ale spíš z finančního hlediska, jak získat finanční prostředky k realizaci územního rozvoje. Právě vidina vysokých zisků z prodeje půdy pro účely výstavby kancelářských prostor vedla obce k jejich přílišné výstavbě. Podle Needhama (2016) by výsledek územního plánování mohl být mnohdy lepší, pokud by obec v rozvoji území nebyla finančně zainteresovaná a nebyla na něm přímo závislá z důvodu placení úroků ze svých předchozích akvizic půdy.

4.1.3 Uvalení závazků na developery (nesjednávané závazky developerů)

Tento nástroj je v hojné míře využíván i v jiných zemích. V USA funguje pod pojmem impact fees (Nelson et al., 2012, Burge et al., 2013), v Anglii pod pojmem community infrastructure levy (Crook et al., 2013), ve Francii pod pojmem taxe d`management (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018), ve Španělsku pod pojmem Cargas de urbanización (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018).

V Nizozemí platí princip, že vlastník půdy má právo na příjem ze své půdy. Jakýkoli nárůst hodnoty půdy díky změně územního plánu tak může náležet pouze vlastníkovu pozemku, nikoli komukoli jinému (Needham, 2016). Zároveň má vlastník půdy právo na kompenzaci, pokud jeho půda svou hodnotu ztratí. Např. se jedná o případy, kdy změnou územního plánu dojde ke znemožnění dříve plánované výstavby, nebo výstavba na okolních pozemcích zásadním způsobem poškodí okolní vlastníky půdy (např. z důvodu výstavby průmyslové zóny u rezidenční čtvrti).

V Nizozemí tedy nemůže probíhat zachycování renty z půdy odčerpáváním hodnoty půdy vznikající změnou územního plánu. I přesto však mohou od roku 2008 nizozemské obce uvalit na novou výstavbu určité povinnosti platby. Využívají toho v rámci pasivní politiky – tedy pokud obec není sama developerem, ale výstavbu realizuje soukromý subjekt.

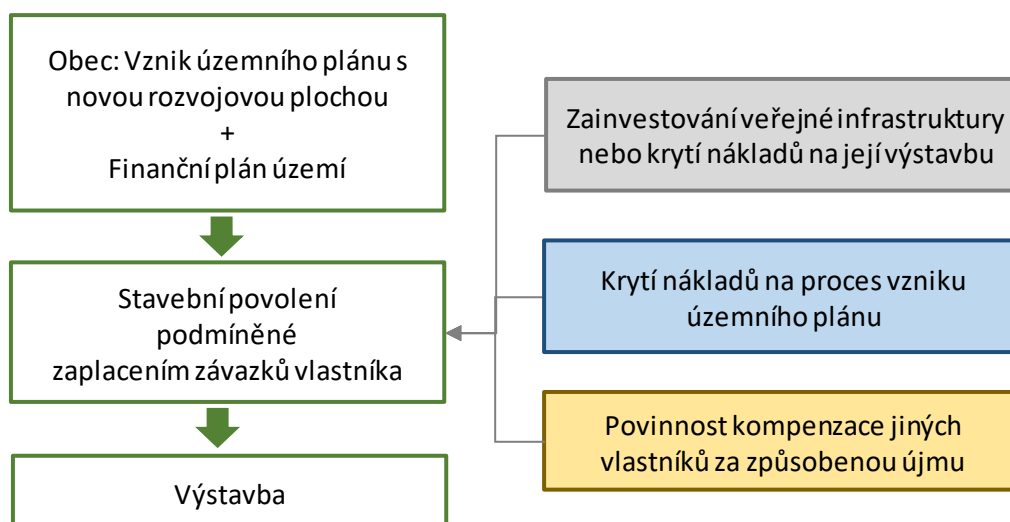
Pasivní politiku půdy před rokem 2008 (tedy před změnou zákona o územním plánování) obce nevyužívaly nikterak hojně. Důraz byl tehdy kladen na aktivní vstup obcí na trh s půdou a do developmentu (viz 4.1.2). Změna zákona v roce 2008 přinesla obcím celkově pro pasivní plánování lepší možnosti. Jednak rozšířila seznam toho, co vše lze územním plánem definovat (viz výše) a co před změnou zákona obcím chybělo. Dále také přinesla možnost uvalení poplatku a určitých povinností na držitele stavebního povolení. Muñoz Gielen a Lenferink (2018) využívají v tomto ohledu pojmu závazky developerů (developer obligations).

Souběžně se schválením územního plánu může obec řešit i tzv. finanční plán území (grondexploitatieplan) (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018). Následně má právo v rámci stavebního řízení požadovat na žadateli plnění v penězích za výstavbu veřejné infrastruktury vznikající v rámci daného území a za náklady na proces vzniku územního plánu či jeho změny, nebo může požadovat plnění v naturálních výstavbou veřejné infrastruktury developerem. Co vše lze zahrnout mezi závazky developerů, řeší související vyhláška k zákonu z roku 2008 (Besluit ruimtelijke Ordening). Některé obce se snaží do závazků včlenit i infrastrukturu většího rozsahu, která s novou výstavbou souvisí, avšak na daném území se nevyskytuje. Z četných rozhodnutí soudů však vyplývá, že náklady na veřejnou infrastrukturu většího rozsahu lze v Nizozemí včlenit do poplatku jen ve velmi omezené míře (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018). Do poplatku za povolení stavět lze naopak včlenit i povinnost kompenzace ostatních vlastníků za způsobenou újmu novou výstavbou.

Celkový poplatek se může odvíjet i od hodnoty nové výstavby, a nemusí tak přesně zrcadlit náklady na veřejnou infrastrukturu daného území. Poplatek uvalovaný na výstavbu dostupného bydlení proto může být nižší než poplatek, který odvádí developer komerční výstavby.

Shodný nástroj, tedy nesjednávané závazky developerů, lze použít i při regeneraci stávajících čtvrtí, avšak ve velmi omezené míře.

Obrázek 7 Pasivní politika územního rozvoje v Nizozemí ve spojení s uvalením závazků na developery



Zdroj: vlastní podle Needham (2016)

V roce 2010 byl tento finanční nástroj využíván v omezené míře, jen asi na 3 % rozvojových ploch (Buitelaar et al., 2012, citováno v Muňoz Gielen a Lenferink, 2018), a od té doby nedošlo k jeho dalšímu významnějšímu rozšíření. Obce mají vždy možnost zkusit si s developery sjednat výhodnější podmínky v rámci sjednávaných závazků (viz kapitola 4.1.4).

4.1.4 Finanční dohody s developery (sjednávané závazky developerů)

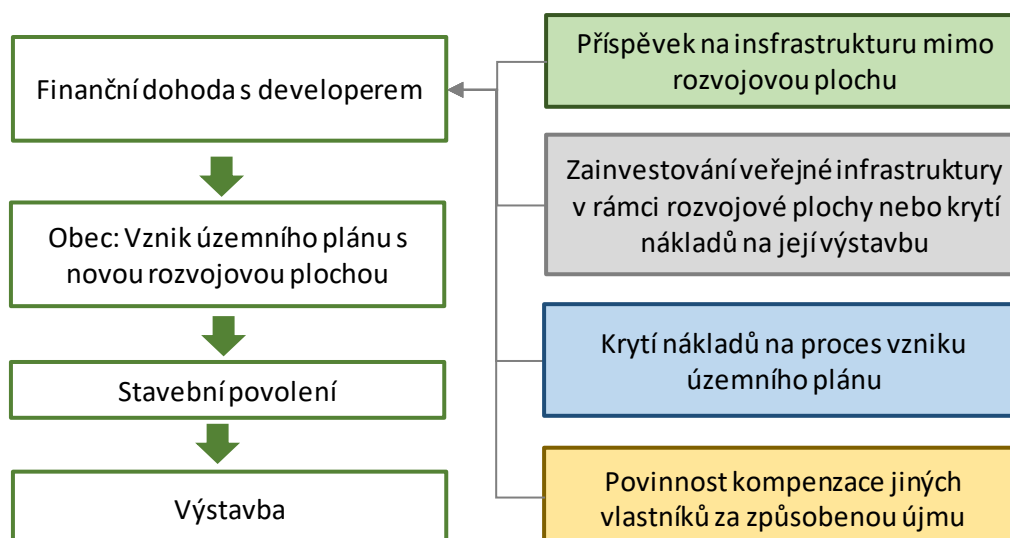
Podle Muňoz Gielen a Lenferinka (2018) jsou finanční dohody (development agreements, anterieure overeenkomst) pro nizozemské obce finančně zajímavější než uvalení závazků na developery, a proto k nim přistupují mnohem častěji. Obce si mohou s developery vyjednat i krytí nákladů na infrastrukturu, která by v rámci podmínění stavebního povolení platbou developerem (viz 4.1.3) nebyla možná. Tento nástroj se opírá především o soukromé právo, jen méně o nizozemský zákon o územním plánování. Soukromé právo nechává značnou flexibilitu v tom, co vše může být v rámci finanční dohody ukotveno (Muňoz Gielen a Lenferink, 2018). Zákon pouze definuje proces – municipalita musí transparentně popsat, jaká infrastruktura bude v rámci dohody finančně krytá, jak bude nákladná a jak budou náklady na danou infrastrukturu rozděleny mezi jednotlivé části výstavby (Muňoz Gielen a Lenferink, 2018). Pokud si chce obec vyjednat s developerem finanční dohodu, musí k tomu přistoupit dříve, než schválí územní plán. Změnou územního plánu nizozemské obce ztrácejí možnost efektivně s developerem vyjednávat.

Z empirických výzkumů vyplývá (Muňoz Gielen a Lenferink, 2018), že cca čtvrtina obcí má schváleny určité obecné podmínky, podle kterých při jednání s developery postupuje. Tyto obce si pak podle nich vyjednávají s developerem příspěvek na infrastrukturu mimo rozvojovou plochu ve výši dosahující 50 eur za 1 m² nově vznikající podlahové plochy (nad rámec ostatních finančních břemen, která by mohla být uvalena i v rámci podmínění stavebního povolení finančními závazky developera). Ostatní obce žádné obecně platné podmínky schválené nemají a přistupují k jednotlivým investičním záměrům developerů ad hoc. Zástupci obcí považují možnost finančních dohod s investory pro zajištění financí na větší veřejnou infrastrukturu jako vhodné doplnění dalších zdrojů financí, rozhodně však nepovažují tento nástroj za hlavní finanční zdroj pro tyto investice.

Často se stává, že některé investiční záměry, na které si obce vyjednaly s developery finanční příspěvky, nejsou následně z různých důvodů realizovány. Obce v takových případech nepřístupují k navrácení prostředků developerům a využívají je pro financování jiných investičních akcí. Jak je vidět, finanční dohody s developery představují pro obce možnost získání větších finančních prostředků od developerů nad rámec možnosti uvalení závazků v rámci podmínění stavebního povolení bez ohledu na jejich následný způsob využití.

Obdobou tohoto nástroje v České republice jsou smlouvy s investory. Rozdíl však spočívá v tom, že nizozemský zákon o územním plánování tyto smlouvy explicitně umožňuje, zatímco v České republice smlouvy vychází čistě ze soukromoprávního řešení. Nizozemský systém také detailněji řeší transparentnost procesu vyjednávání. Vzhledem k tomu, že z dohod s developery vyplývá, že developerem bude krytá veškerá veřejná infrastruktura v rámci rozvojové plochy, budou kryty veškeré případné kompenzace jiných vlastníků, náklady na tvorbu územně plánovací dokumentace a ještě něco navíc (určitý příspěvek na další veřejnou infrastrukturu vně rozvojové plochy), jeví se nizozemské dohody s developery oproti českým smlouvám s investory jako pro obce finančně mnohem zajímavější.

Obrázek 8 Pasivní politika územního rozvoje v Nizozemí ve spojení s finančními dohodami s developery



Zdroj: vlastní podle (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018)

4.2 Německo

V této sekci si představíme mix ekonomických nástrojů používaných v rámci německého územního plánování. Nejvýznamnějšími ekonomickými nástroji je německá forma reorganizace území (land readjustment) a komunální modely nové výstavby (kommunale Baulandmodelle).

Nástroje reorganizace území dříve zastavěných ploch slouží v mnoha zahraničních zemích k přestavbě vybraných území. Aplikace tohoto nástroje můžeme najít kromě Německa (Davy, 2007) např. také v Japonsku, Jižní Koreji, Izraeli, Francii (Doebele, 1982) či Španělsku (Blanc, 2008). Nástroj reparcelace má i v zemích, kde se zatím nepoužívá, velmi dobrou reputaci. Např. přední akademici z nizozemského prostředí již několikrát diskutovali možnosti uplatnění tohoto nástroje i v podmínkách Nizozemí a hovořili o něm jako o chybějícím nástroji v celkovém nizozemském nástrojovém mixu politiky územního rozvoje (např. Van der Krabben a Needham, 2008, Muñoz Gielen, 2016).

Německé komunální modely nové výstavby slouží jinému účelu – k zachycení renty ze zhodnocení pozemků územním plánováním, tedy pozemků, u kterých se nově přiděluje právo k výstavbě a mění statut z nezastavitelného pozemku na zastavitelný. Město Mnichov přišlo se svou politikou systematického zachycování renty ze zhodnocení pozemků díky územnímu plánování jako první město v Německu. V Německu platí mnichovský model za nejlepší příklad správné praxe, jak využít zhodnocování pozemků díky jejich zastavitelnosti pro veřejné účely (Helbrecht a Weber-Newth, 2017). V následujících letech se s obdobnými programy definovanými usneseními městské rady přidala města Hamburg, Stuttgart, Freiburg, Kolín nad Rýnem, Offenburg, Bocholt a další (Drixler et al., 2014). V roce 2014 se přidalo také město Berlín, avšak to nevydalo jednoznačná a precizní pravidla, spíše obecné principy, u kterých není jednoznačně patrné, jakým způsobem a jakou měrou bude při postupující urbanizaci probíhat zachycování renty pro veřejné účely (Helbrecht a Weber-Newth, 2017). S bližším seznámením s mnichovským modelem přišly již dříve Doleželová a Vejchodská (2018). V této zprávě je mnichovský model dále rozpracován.

4.2.1 Federální rámec územního plánování v Německu

Územní plánování v Německu je definováno stavebním zákonem (Baugesetzbuch, BauGB). Obdobně jako v ČR, i německý stavební zákon uděluje obcím právo definovat budoucí rozvoj území v jejich správě. Zásadní rozdíl německého územního plánování oproti českému tkví v okamžiku přidělení práv k výstavbě vlastníku pozemku. Zatímco v české legislativě je právo k výstavbě přiděleno definicí zastavitelných území územním plánem a dále se v územním řízení pouze prověřuje, v německém systému statut zastavitelného území v rámci územního plánu, v němčině tzv. plánu využití půdy (Flächennutzungsplan), sám o sobě ještě právo k výstavbě vlastníku nepřináší, pokud se jedná o půdu v rámci vymezeného transformačního nebo rozvojového území. Územním plánem, jehož obsah je orientační pro následný proces územního řízení (Verbindliche Bauleitplanung), je obecně přiděleno právo k výstavbě pouze v rámci stabilizovaného území. Územní plán tak představuje základní strategický nástroj k řízení umístění budoucí výstavby bez poskytnutí práv k výstavbě (Drixler et al., 2014).

Právo k výstavbě na půdě v rámci transformačních nebo rozvojových území vlastníku připadne až v okamžiku, kdy je na danou plochu městem schválen tzv. Bauleitplan/Bebauungsplan (B-Plan), který je právně závazným dokumentem. B-Plan definuje druh nové výstavby na daném území v podrobnosti obdobně českému regulačnímu plánu. B-Plan se povinně pořizuje na všech zastavitelných územích, která nejsou v územním plánu (Flächennutzungsplan) označena jako stabilizovaná, a nepodléhají tudíž jednoduchému pravidlu povolování výstavby podle § 34 BauGB. Bez B-plánu nemohou být rozvojová a transformační území zastavována, de facto v nich platí stavební uzávěra. Zjednodušeně lze říci, že německé územní plánování běžně podmiňuje výstavbu schválením regulačního plánu, což je v České republice naopak velmi výjimečné.

Schválený B-plán platí ve svém základním modelu časově neomezeně, jeho platnost však může být za určitých podmínek i časově limitovaná (Drixler et al., 2014).

4.2.2 Německý model reorganizace území – mandatory land readjustment

Nástroj, který volně překládáme jako „reorganizace území“, představuje komplexní proces přípravy území pro výstavbu zakotvený v německém stavebním zákoně. Zde je nazván jednoduše jako „Bodenordnung“. Do angličtiny se nejčastěji překládá jako „land readjustment“, „land consolidation“ či „replotting“. V německém kontextu se při překladu často zdůrazňuje, že dle německého práva lze k této reorganizaci území přistoupit i přes nesouhlas některých vlastníků, přidává se proto přívlastek „povinný“ (mandatory), kompletní název pak tedy „mandatory land readjustment“.

Tento nástroj zajišťuje komplexní reparcelaci řešeného území, včetně zajištění finančních prostředků od majitelů dotčených pozemků potřebných pro vybudování infrastruktury. Proces je v Německu prováděn správními orgány spadajícími pod vedení dotčeného města, které postupují dle detailní regulace stanovené ve federálním stavebním zákoně.

Historie nástroje a jeho využití ve světě

Obvykle se moderní historie tohoto nástroje připisuje tzv. Adickesovu zákonu, tedy zákonu starosty Frankfurtu nad Mohanem Franze Adickese, vydanému v roce 1902. Zákon měl ambici řešit rozvoj města v situaci, kdy populace tohoto rozvíjejícího se finančního centra rychle rostla, avšak vedení města se potýkalo s obtížemi při přípravě území pro novou výstavbu. Tyto obtíže vycházely především z historicky utvořené parcelace pozemků na území města, kdy byly pozemky na základě dědického práva dlouhodobě rozdělovány na stále užší podlouhlé pásy, zcela nevhodné pro efektivní výstavbu (Home, 2007).

Využití tohoto nástroje nabralo intenzity po 2. světové válce, a to nejen v samotném Německu, ale i v jiných válkou zničených zemích. Jeho nejvýznamnější využití najdeme např. v Japonsku, přičemž Home (2007) v souvislosti s touto zemí uvádí i poměrně impozantní statistiku: K roku 2000 podle něj bylo cca 30 % území měst reorganizováno právě pomocí tohoto nástroje, v absolutních číslech šlo celkem o 10 878 projektů s celkovou rozlohou řešeného území 361 132 ha. Nástroj byl využíván i v jiných asijských zemích, ve větším měřítku např. při obnově korejského Soulu po občanské válce (Hong, Needham, 2007). Japonsko exportovalo nástroj reorganizace území do svých bývalých kolonií a dalších asijských zemí, Home (2007) jmenovitě uvádí vedle Koreje také Indonésii, Malajsii, Nepál či Thajsko. Časté bylo rovněž využití na Blízkém východě, konkrétně v Izraeli, Palestině a Libanonu.

Problémy s nevhodnou parcelací a zároveň s nutností získat na přestavbu či rozvoj města i prostředky ze soukromých zdrojů lze nicméně najít i v dávnější historii. Nástroje obdobné reorganizaci území tak můžeme sledovat např. i u jednoho z nejznámějších projektů komplexní přestavby města, a to u tzv. Haussmannizace Paříže v druhé polovině 19. století. Do tohoto projektu vkládali finanční prostředky i části svých pozemků rovněž soukromí majitelé, protože předpokládali, že se cena jejich pozemků výstavbou moderních bulvárů do budoucna zvýší (Hrůza, 2014).

Reorganizace území jako třetí cesta

Jak ve své srovnávací studii podrobně popisuje Hartmann a Spit (2015), nástroj reorganizace území v Německu je oproti Nizozemí spojen s velmi odlišnou tradicí řízení územního rozvoje. Zatímco v Nizozemsku veřejný sektor velmi aktivně do realitního trhu zasahuje, v Německu se veřejná správa drží spíše pasivních nástrojů usměrňování výstavby. K využití tohoto nástroje tak německé orgány přistupují především v situaci, kdy je nutné zamezit negativním dopadům spekulací s pozemky či neúměrně se zvyšujícím cenám nemovitostí. Není ambicí německé veřejné správy stát se aktivním hráčem na realitním trhu.

Nástroj reorganizace území tak představuje de facto třetí cestu mezi dvěma krajními přístupy k řízení rozvoje města. Jak naznačuje následující schéma, v Německu se sice veřejný sektor nepouští do přímého získávání či vyvlastňování pozemků a následné výstavby vlastními silami. Na druhou stranu ale nechce zůstat ani zcela pasivním pozorovatelem toho, zda se vlastníci pozemků důležitých pro rozvoj města nakonec mezi sebou domluví či ne (Hong, Needham, 2007).

Obrázek 9 Povinná reorganizace území jako třetí cesta



Zdroj: vlastní

Zcela pasivní přístup spoléhající se na dobrovolnou dohodu vlastníků pozemků totiž ve velké části případů selhává. Hong a Needham (2007) podrobně popisují nejobvyklejší příčiny takového selhání: Nejčastěji jde o spekulativní jednání některých vlastníků, kteří typicky sází na to, že nabídnou-li k odkupu své pozemky až v pozdějších fázích přípravy území, dosáhnou na vyšší ceny. Překážkou k dohodě může být taktéž sentimentální vazba k místu či prostá neochota stavebně své pozemky v daný moment využít. Velmi obvyklá je při řešení nákladů na nutnou veřejnou infrastrukturu snaha některých majitelů se těmto nákladům vyhnout, tedy fenomén černého pasažéra (free rider problem).

Stejně tak ale tito autoři popisují nevýhody spojené s aktivním přístupem veřejné správy. Vzhledem k tomu, že u tohoto nástroje nejde pouze o zajištění pozemků pro výstavbu veřejné infrastruktury (např. jako u výstavby silnic), ale rovněž o přípravu území pro výstavbu komerčních staveb, je zde zpochybněna legitimita mocenských nástrojů zasahujících do vlastnických práv. S předpokládaným typem výstavby souvisí také problém odpovídajícího ocenění majetku. Je velmi složité určit cenu nemovitostí využitých následně pro komerční výstavbu, když je trh z ocenění těchto nemovitostí vyvlastňovacím procesem de facto vyloučen (Hong, Needham, 2007). Především s odkazem na legitimitu a efektivitu znevýhodňuje aktivní nizozemský model oproti německému nástroji povinné reorganizace území i Hartmann a Spit (2015).

Konkrétní úprava povinné reorganizace území v Německu

Reorganizace území je zakotvena v části čtvrté německého stavebního zákona nazvané „Bodenordnung“, konkrétně v § 45 až § 84. Celý proces je tedy již na zákonné úrovni velmi podrobně předepsán. Území řešené tímto nástrojem musí být vymezené v územním plánu, a to jak v režimu rozvojové, tedy zastavitelné plochy či plochy přestavby. Plánované využití může mít jak stavební či nestavební charakter. Proces je administrován plánovacím úřadem, přičemž sestává z následujících kroků:

1. Zahájení reorganizace území: vymezení řešeného území, vyhlášení stavební uzávěry zamezující i změně hranic pozemků, zapsání zahájené reorganizace do pozemkového registru.
2. Příprava reorganizace území: sloučení všech pozemků, ohodnocení jejich tržní ceny, vymezení pozemků určených pro umístění veřejné infrastruktury a stanovení podílu pozemků určeného jednotlivým majitelům.
3. Zachycení renty ze zhodnocených pozemků: stanovení navýšené hodnoty pozemků, kterou majitelé pozemků musí vyplatit obci (popř. převést na ni adekvátní část svých pozemků) – získané prostředky jsou určeny na výstavbu potřebné veřejné infrastruktury.
4. Vyhlášení plánu reorganizace území: vydání formálního rozhodnutí, vyřízení případných odvolání vlastníků pozemků.

5. Implementace plánu reorganizace území: zapsání plánu do pozemkového registru, monitoring naplňování plánu.

Výhodou daného postupu oproti dobrovolné dohodě je především zakomponování donucovacího prvku. Úřad může reorganizaci nařídit i v situaci, kdy s ní někteří vlastníci nesouhlasí. V tomto je německá úprava z pohledu výkonu veřejné správy velice sebevědomá. Zákon nestanoví nějaký minimální podíl vlastníků (resp. jejich vlastnických podílů), kterého je nutné dosáhnout, aby mohla být reorganizace provedena. Jediné požadavky představuje naplnění principu spravedlnosti a principu zachování alespoň stejné hodnoty pozemků (byť rozlohou menších). Tím se německá úprava liší od úpravy většiny obdobných nástrojů. V Japonsku je vyžadován souhlas vlastníků disponujících 2/3 řešeného území, na Taiwanu 1/2 (Hong, Needham, 2007). V legislativním návrhu implementujícím tento nástroj do nizozemského práva, který je připravován poslední roky, se dokonce stanoví hranice 80 % (Muñoz Gielen, 2016).

Vazba nástroje na ústavní ochranu vlastnického práva

Klíčovou charakteristiku nástroje povinné reorganizace území v Německu představuje skutečnost, že změna hranic pozemků, redukce těchto pozemků, ani povinný odkup pozemků od nesouhlasících majitelů není německým právem interpretováno jako vyvlastnění. Benjamin Davy (in Hong, Needham, 2007) podrobně rozebírá vývoj právní úpravy a klíčový rozsudek německého Ústavního soudu z roku 2001, který potvrdil legitimitu popsání řešení, přičemž konstatoval následující:

Reorganizace území de facto naplňuje vlastnictví pozemků jejich obsahem a příležitostmi. Bez této reorganizace jsou pozemky prakticky nepoužitelné, a jejich cena je tudíž nízká. Redukce pozemků provedená tak, že na konci procesu disponuje majitel minimálně stejně hodnotným, ale obvykle ještě hodnotnějším pozemkem, byť rozlohou menším, tak nepředstavuje zásah do vlastnických práv. Pokud by nebylo možné takto donutit majitele pozemků ke spolupráci, územní plánování jako takové můžeme považovat za zbytečné. Jelikož prostor je konečný a omezený, majitelé vhodných pozemků jsou při rozvoji města nuceni strpět takové povinné využití jejich pozemků pro výstavbu – byť výstavbu komerčního charakteru.

4.2.3 Mnichovský model – Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)

Na počátku 90. let 20. století se město Mnichov nacházelo v obtížné finanční situaci. Hrozilo, že bude muset zastavit jakékoli plánování další výstavby, protože s tím související budování nové veřejné infrastruktury město vyhodnotilo jako příliš velké břemeno k financování (Drixler et al., 2014). V té době nebylo zvykem financovat veškerou veřejnou infrastrukturu ze soukromých zdrojů a hledaly se cesty, jak to umožnit. Mnichovská politika sociálně spravedlivého využití půdy (Sozialgerechte Bodennutzung – SoBoN) byla v Mnichově nastartována poté, co to německým městům explicitně umožnil německý zákon o územním plánování.

Federální právní rámec umožňující SoBoN

Na federální úrovni byl v roce 1993 v rámci změny zákona o územním plánování nazvané Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz zásadním způsobem německý zákon o územním plánování (BauGB) pozměněn. Nově se v něm objevila explicitně vyjádřená možnost pro města uvalit veškerá břemena vyplývající z urbanistického rozvoje města na ty, kteří z územního rozvoje přímo profitují. Protože se umožněním zastavitelnosti půdy zvyšuje její hodnota, toto navýšení je v některých městech využíváno pro pokrytí nákladů územního rozvoje.

§11 BauGB pro obce definuje podmínky k uzavírání smluv o územním rozvoji (Städtebauliche Verträge), v českém pojmosloví plánovací smlouvy. Předmětem těchto smluv může být:

- (i) příprava a uskutečnění územního rozvoje na vlastní náklady smluvního partnera; k tomu patří mj. náklady na reorganizaci pozemkových vztahů, sanaci půdy a další přípravná opatření, náklady na vypracování územně plánovacích dokumentů souvisejících s dotyčnou výstavbou, náklady na vybavení území veřejnou infrastrukturou;
- (ii) zajištění cílů územního plánování z hlediska způsobu využití půdy, lhůt, pokrytí bytových potřeb skupin obyvatel, které mají specifické problémy s bydlením;
- (iii) přesunutí nákladů a výdajů na smluvního partnera, které jsou předpokladem nebo důsledkem plánované výstavby. Mezi to patří i poskytnutí půdy smluvním partnerem;
- (iv) výstavba a využití zařízení pro výrobu, uchovávání a distribuci energie včetně využití obnovitelných zdrojů energie v souladu s cíli územního rozvoje;
- (v) požadavky na energetickou účinnost budov v souladu s cíli územního rozvoje.

Mnichovský SoBoN – podrobný popis

Město Mnichov využilo §11 BauGB přinášejícího průlom v míře finanční participace investorů jako první. Rada města Mnichov schválila dne 23. 3. 1994 první zásady pro program Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN), v překladu sociálně spravedlivé využití půdy. Od té doby byly zásady několikrát aktualizované. Významnějších úprav dostaly zásady v roce 2006, kdy byly revidovány na základě návrhů ze strany stavebního sektoru. Poslední úpravy proběhly schválením zásad dne 26. 7. 2017 (LHM, 2017).

Politické prohlášení vyjádřené v zásadách prezentují SoBoN a jeho smlouvy s vlastníky půdy a investory v území jako partnerství mezi veřejným a komerčním sektorem. Toto partnerství lze chápat jako jakousi symbiózu mezi veřejným a komerčním sektorem – veřejný sektor díky územnímu plánování umožní zvýšení hodnoty pozemků a komerční sektor na oplátku věnuje značnou část tohoto navýšení hodnoty na veřejné účely. V SoBoN jsou deklarovány tyto politické cíle (LHM, 2017):

- Poskytnout dostupné bydlení nízko- a středně- příjmovým vrstvám obyvatel jako prostředek prevence odchodů těchto skupin obyvatelstva za hranice města.
- Zajistit financování veškeré veřejné infrastruktury, která s novým územním rozvojem souvisí.

Ve svém usnesení k SoBoN město deklaruje, že bude v rámci jednání městské rady rozhodovat pouze o takových B-plánech (viz sekce 4.2.1), kterým předchází dohoda s vlastníkem půdy či investorem o využití zvýšené hodnoty půdy pro veřejně prospěšné účely a o lhůtách pro realizaci výstavby. Veškeré podklady jsou radě předkládány odborem územního plánování a stavebního řádu města. Rada následně posuzuje, zda jsou závazky smluvní strany dostatečně vysoké, a schvaluje B-plán.

Smluvní strana, která má na schválení B-plánu zájem, na sebe přejímá veškeré závazky, náklady a výdaje, které souvisejí s přípravou B-plánu a jeho následnou realizací. Pokud je míra zhodnocení půdy příliš nízká a neumožňuje tak přejmout veškeré závazky, aniž by investor přišel o přiměřený zisk a finančně na rozvoji trafil, přejímá smluvní strana alespoň předem jasně definovanou poměrnou část závazků (viz níže).

SoBoN definuje tyto okruhy závazků a nákladů, k jejichž pokrytí se smluvní strana musí zavázat (LHM, 2017a):

- Bezplatné předání pozemků městu pro účely veřejné zeleně, silniční infrastruktury, pro zajištění veřejných služeb, pro náhrady poskytované podle právních předpisů o ochraně přírody. Pokud z nějakého důvodu není možné bezplatné předání pozemků městu, druhou variantou je poskytnutí finanční částky městu ve výši rovnající se hodnotě těchto pozemků.
- Náklady výstavby veškeré technické infrastruktury (zasíťování a výstavba komunikací), náklady na poskytnutí zelených ploch – oba druhy nákladů patří mezi tzv. Erschließungsanlagen.

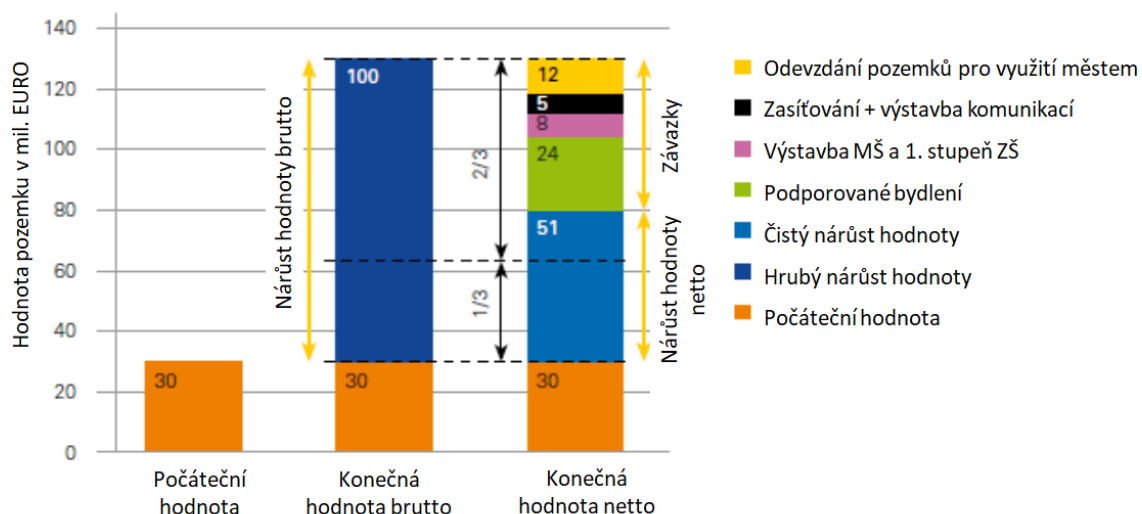
- Náklady na náhradní opatření pro ochranu životního prostředí (Ausgleichsmaßnahmen). Tyto náhrady se řídí německým zákonem o ochraně přírody a krajiny (Bundesnaturschutzgesetz – BnatSchG). Zákon požaduje adekvátní kompenzace při jakýchkoli zásazích do přírody a krajiny, které jsou způsobeny rozvojem území jako důsledek územního plánování (Drixler et al., 2014).
- Náklady na výstavbu sociální infrastruktury, do které patří výstavba mateřských a základních škol. Pokud smluvní strana sama sociální infrastrukturu nebuduje, SoBoN stanovuje povinný příspěvek na sociální infrastrukturu budovanou městem v úrovni 100 eur/m² podlahové plochy určené pro bydlení.
- Náklady na znalecké posudky, náklady na PR související s výstavbou, distribuci informací o výstavbě apod., veškeré honoráře architektům a projektantům podle vyhlášky Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI).
- Zřeknutí se jakýchkoli nároků na kompenzaci vyplývající z realizace B-plánu (např. v případě rušení fungujícího průmyslového provozu se vlastníkem zříká jakýchkoli finančních kompenzací za způsobenou újmu).
- Věnování 30 % plánované bytové výstavby pro účely podporovaného bydlení. Investor má možnost postavit podporované bydlení sám a využít k tomu městem dotované programy podpory výstavby podporovaného bydlení založené na nízkoúročných půjčkách. Tyto mnichovské programy dotování nízkoúročných půjček doplňují bavorský program na podporu bydlení, který je taktéž založen na nízkoúročných půjčkách (LHM, 2017b). Vlastník bytů je následně povinen poskytnout byty pouze předem definovaným sociálně slabým skupinám obyvatelstva za jasně definovaný maximální nájem.
- Poskytnutí 10 % plánované bytové výstavby pro nízkonákladové nájemní byty určené nižší střední vrstvě obyvatel, tedy občanům, kteří mají příjmy sice relativně nízké, přesahují však díky svým vyšším příjmům hranici pro možnost využití podporovaného bydlení. Podrobnosti k tomuto programu (výše nájemného apod.) určuje rozhodnutí městské rady.

Na městských pozemcích se město zavázalo věnovat podporovanému bydlení dokonce 50 % plánované bytové výstavby (LHM, 2017b).

Pokud dojde k uvolnění podmínek výstavby na plochách, které již B-plán k dispozici mají, a toto uvolnění vede k navýšení výstavby, která nepotřebuje doplnění dodatečné technické infrastruktury, je na těchto plochách nutné poskytnout pro účely podporovaného bydlení větší procentuální podíl, a to konkrétně 40 % (LHM, 2017b).

Možnou finanční participaci investora na veřejné infrastruktuře a podporovaném bydlení schematicky znázorňuje Obrázek 10. Čísla prezentovaná na obrázku jsou pouze orientační a slouží jen jako příklad možného rozdělení finanční participace mezi jednotlivé druhy užití. Hrubý nárůst hodnoty území znázorněný v prostředním sloupci zobrazuje míru zhodnocení pozemků díky přiznanému právu k výstavbě a plánovacím rozhodnutím a díky realizaci veřejné infrastruktury, která je predispozicí výstavby na jednotlivých dílčích parcelách. Počáteční hodnota zobrazuje hodnotu pozemku před umožněním stavět (tedy před schválením B-plánu) či navýšením práva stavět (tedy před schválením změny B-plánu).

Obrázek 10 Finanční participace investora na veřejné infrastrukturu a podporované bydlení v Mnichově



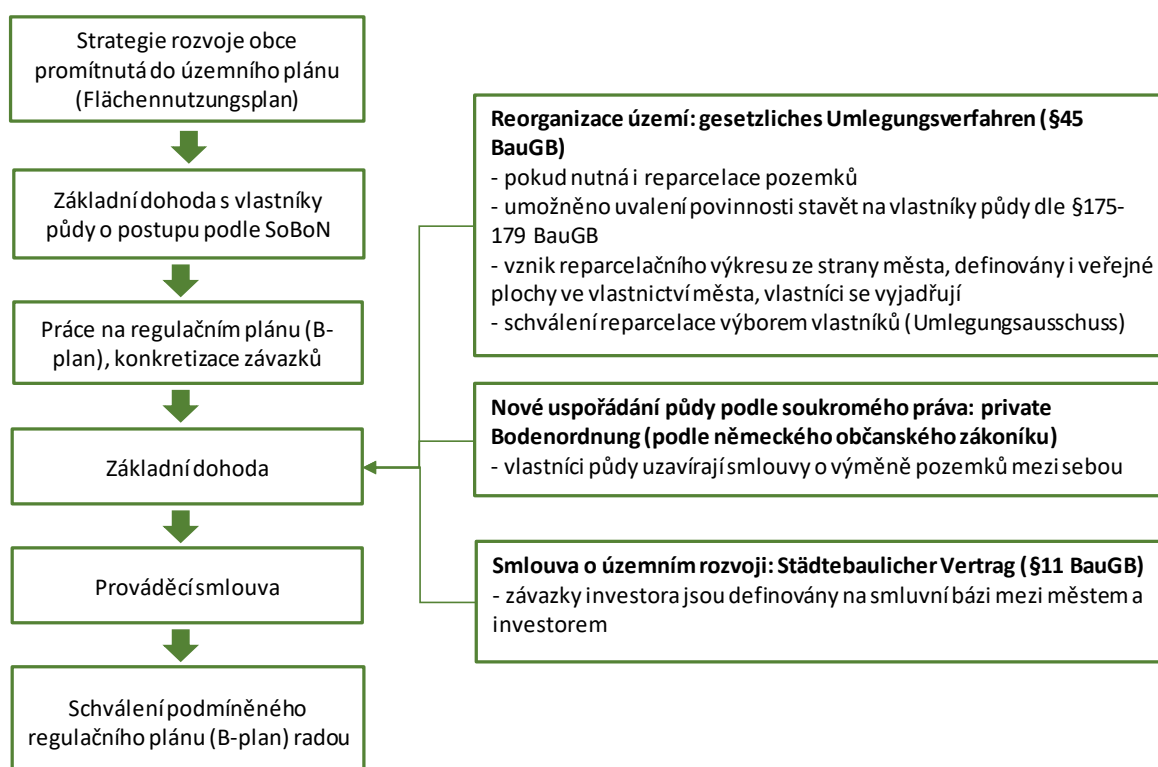
Zdroj: LHM (2017a), přepracovaný obrázek (Doleželová a Vejchodská, 2018)

Garantovaný podíl investora na navýšené hodnotě pozemku je 1/3 nárůstu hodnoty brutto. Tento podíl investorovi umožňuje nést veškerá podnikatelská rizika a mít z dané akce i podnikatelský zisk. Pokud by výdaje na veřejnou infrastrukturu, poskytnutí pozemků městu a výstavbu podporovaného bydlení převýšily 2/3 nárůstu hodnoty brutto, pak se investor nemusí zavazovat k uhrazení veškerých těchto nákladů. Vždy má právo na to, aby mu byla ponechána alespoň 1/3 brutto nárůstu hodnoty pozemku (LHM, 2017b). V příkladu, který je na obrázku prezentován, zbývá investorovi po finančním pokrytí veškerých finančních závazků větší díl nárůstu hodnoty pozemku, než činí garantované minimum (v obrázku znázorněno pod názvem „nárůst hodnoty netto“).

SoBoN umožňuje smluvním partnerům určitou flexibilitu v tom, jak dostát smluvním závazkům. V některých případech umožňuje namísto výstavby konkrétní infrastruktury investorem pokrýt tento závazek finančním vypořádáním městu. Zároveň umožňuje investorovi si vybrat, na jakých pozemcích bude v rámci rozvojového území stavět bytové jednotky podporovaného bydlení a sníženého nájemného pro středně-příjmové vrstvy obyvatel. V odůvodněných případech a podle omezení, která jsou jasně definovaná v podmínkách SoBoN, může investor zainvestovat do podporovaného bydlení v rámci jiné lokality. Ta však např. nesmí být od původní lokality vzdálená více než 1 km (LHM, 2017a). Město Mnichov chce touto politikou docílit rovnoměrného rozložení různě příjmových skupin obyvatelstva napříč městem Mnichov za účelem předcházení sociální segregaci.

Celý proces vzniku dohody mezi městem a smluvním partnerem (investorem) je schematicky znázorněn na Obrázek 11.

Obrázek 11 Schéma procesu vzniku dohody mezi městem a smluvním partnerem v rámci SoBoN



Zdroj: vlastní podle LHM (2017b)

4.3 Švýcarsko

Švýcarsko je konfederací či spříseženstvím, z hlediska fungování politického systému pak federací či společenstvím 26 kantonů, přičemž každý má svůj parlament, zákony, vládu, rozpočet, ale také vlastní ústavu, a disponuje tak velmi vysokou mírou autonomie. Federální či spolkové zákony stanoví vždy základní rámec práva platný bez rozdílu pro celé území Švýcarska, jednotlivé kantony pak mají vždy pravomoc ve svých kantonálních zákonech jednotlivá ustanovení spolkových zákonů dále upřesnit.

V této kapitole si přiblížíme švýcarský model zachycení renty - paušální odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území při jeho zastavění nebo postoupení (Mehrwertabgabe).

4.3.1 Rámec územního plánování ve Švýcarsku

Územní plánování se ve Švýcarsku řídí Spolkovým zákonem o územním plánování (Bundesgesetz über die Raumplanung – Raumplanungsgesetz – zkratka „RPG“). Ustanovení spolkového zákona dále zpřesňují jednotlivé kantony ve svých kantonálních zákonech o územním rozvoji a stavebnictví, stavebních zákonech či ekvivalentních jiných zákonech, kterými jsou na úrovni kantonů implementována ustanovení Spolkového zákona o územním plánování.

Systém územního plánování ve Švýcarsku, alespoň linie právně závazných územně plánovacích dokumentů, je velmi podobná českému prostředí. Na úrovni celého Švýcarska jsou pořizovány tzv. Věcné plány (Sachpläne), které si lze představit jako jednotlivé dílčí součásti Politiky územního rozvoje ČR. Věcné plány jsou souborem tematicky specifických plánů rozvoje klíčových, zejména

infrastrukturních systémů v území, řešených na úrovni celé federace, s přesahy na území sousedních států. Mezi základní věcné plány patří například plán rozvoje produkčních území, plán rozvoje dopravy, s dělením na plány rozvoje železniční sítě, silniční sítě, vodní dopravy, letecké dopravy, a dále pak plán přenosových vedení, trubních vedení, plán hlubinných uložišť či plán vojenských zájmů. Na úrovni kantonů jsou pořizovány kantonální směrné plány (Kantonale Richtpläne), obdoba českých zásad územního rozvoje, a na úrovni regionů regionální směrné plány (Regionale Richtpläne). Na úrovni obcí se pořizují plány využití území (Nutzungspläne), které se podle podrobnosti a rozsahu řešeného území dělí na zonální plány (Zonenpläne), které jsou obdobou českých územních plánů, zastavovací plány (Bebauungspläne), které jsou ekvivalentem českých regulačních plánů, a dílčí plány obytných území (Wohnanteilpläne), které zpřesňují podmínky využití ploch pro bydlení.

4.3.2 Paušální odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem

Legislativní rámec nástroje paušálního odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území (Mehrwertabgabe) ve Švýcarsku

Článek 5 Spolkového zákona o územním plánování stanoví s účinností od 1. 5. 2014 povinnost paušálního odvedení podílu z přidané hodnoty (Mehrwertabgabe) za zhodnocení pozemku plánem využití území (Nutzungsplan) při zastavění nebo postoupení (prodeji, převodu, dědictví apod.) pozemku, a to v minimální výši 20 %. Spolkový zákon o územním plánování přitom stanoví základní rámec tohoto nástroje pro všechny kantony, přičemž ty měly povinnost odvodu podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku implementovat nejpozději do 30. 4. 2019 do svých kantonálních stavebních či jiných zákonů. Všech 26 kantonů tak ve stanoveném termínu učinilo.

Tradice zachycení přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánováním

Možnost požadovat po vlastnících pozemků odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovacím opatřením (typicky zónováním) byla na federální úrovni prvně uzákoněna již v roce 1974. Jednotlivé kantony přitom dostaly pravomoc stanovit výši a mechanismus odvodu ve svých kantonálních zákonech zcela libovolně. Až do roku 2014 však implementovaly do svých kantonálních zákonů toto ekonomické opatření územního plánování pouze 4 kantony z celkem 26: Kanton Basel-Stadt stanovil v roce 1977 ve svém kantonálním stavebním zákoně povinnost odvodu ve výši 50 % z přidané hodnoty z tržní ceny pozemku před a po vymezení pozemku jako součásti zastavitelné plochy. Kanton Bern delegoval možnost požadovat odvod podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku na obce na svém území. V roce 1986 stanovil povinnost odvodu podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku také Kanton Neuchatel, a to ve výši 20 %. 15% podíl z přidané hodnoty tržní hodnoty pozemku při jeho zhodnocení vymezením nové plochy pro výstavbu stanovil v roce 2011 ve svém stavebním zákoně Kanton Genf.

Výše popsanou praxi sjednotila novela švýcarského Spolkového zákona o územním plánování (Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz – RPG) účinná od 1. 5. 2014, která stanovila plošnou povinnost odvodu podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovacím opatřením pro všechny kantony. Spolkový zákon přitom stanovil minimální výši podílu 20 % z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánovacím opatřením, typicky plánem využití ploch (Nutzungsplan) s tím, že jednotlivé kantony mají možnost stanovit odvod vyšší, než je minimum stanovené na spolkové úrovni.

Výše odvodu

Spolkový zákon o územním plánování (RPG) stanoví povinnost odvodu minimálně 20 % z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území. Všechny kantony jsou touto minimální výší odvodu vázány, přičemž mají možnost výši odvodu na svém území zvýšit. Převažující část kantonů ponechává výši odvodu na minimu stanoveném Spolkovým zákonem o územním plánování. Některé kantony však svého práva odvod zvýšit využívají, a tak například Kantony Aargu, Schaffhausen či

Graubünden stanoví výši odvodu na 30 % z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití ploch, Kanton Basel-Stadt zůstává věren své tradici a výši podílu stanovuje na 50 %. Kanton Tessin například stanoví rozdílnou výši odvodu z přidané hodnoty vzniklé vymezením zcela nové zastavitelné plochy (30 %) a za zlepšení podmínek využití již dříve vymezené zastavitelné plochy (20 %). Kanton Graubünden pak přenáší rozhodnutí o výši odvodu na obce, kterým umožňuje spolkové minimum 20 % zvýšit až na 50 %.

Většina kantonů ve svých kantonálních zákonech stanovuje minimální výši odvodu. Odvod ve výši menší než 20 000 nebo 30 000 Švýcarských franků (v závislosti na kantonu) se zpravidla odpouští.

Předmět odvodu

Předmětem odvodu je podle Spolkového zákona o územním plánování vždy podíl z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území. Přidanou hodnotou za zhodnocení pozemku se přitom v diki spolkového zákona míní rozdíl tržní hodnoty pozemku před schválením plánovacího opatření a po něm. Za plánovací opatření se přitom považuje jakákoli „plánovací výhoda“ (Planungsvorteil), tedy zvýhodnění využití pozemku na základě plánování. Za zvýhodnění využití pozemku na základě plánování je přitom typicky považováno (a) vymezení zcela nové zastavitelné plochy v rozsahu dříve „nestavební“ plochy ([Neu]Einzonung), (b) zlepšení či zvýhodnění využitelnosti pozemku například přípuštěním vyšší zástavby či zvýšením zastavitelnosti (Aufzonung), anebo (c) zlepšení využití pozemku změnou na jeho ekonomicky výnosnější využití (typicky změna z využití pro výrobu na využití pro bydlení) (Umzonung).

Spolkový zákon o územním plánování přitom taxativně stanoví výjimky, na něž se zákonný odvod nevztahuje. Jedná se v první řadě o případy, kdy je nová zastavitelná plocha v plánu využití území vymezována prokazatelně za účelem náhradní výstavby pro potřeby vlastního zemědělského hospodaření. Tedy v případě, kdy má být nově vymezená zastavitelná plocha využitá pro výstavbu nového zemědělského areálu, který má nahradit jiný, již existující, ale stavebně nevyhovující areál, typicky charakteru brownfields. Spolkový zákon o územním plánování dále vymezuje další okruh výjimek, ve kterých může kantonální právo od odvodu podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku odhlédnout: typicky se jedná o plochy vymezené pro výstavbu v obecním/veřejném zájmu, anebo o situaci, kdy náklady na zhodnocení (zainvestování) pozemku prokazatelně překročí výši povinného odvodu. Od odvodu má být rovněž upuštěno ve všech případech, kdy vlivem plánování dojde ke znehodnocení pozemku, tedy ke zhoršení podmínek využití pozemku, tedy v případě tzv. „plánovací nevýhody“ (Planungsnachteil).

Stanovení výše přidané hodnoty za zhodnocení pozemku

Spolkový zákon o územním plánování nestanoví konkrétní postup stanovení výše přidané hodnoty za zhodnocení pozemku, to ponechává plně v kompetenci kantonů a jejich kantonálních zákonů. Spolkový zákon o územním plánování toliko uvádí, že stanovení výše přidané hodnoty za zhodnocení pozemků plánovacím opatřením musí být provedeno některou ze všeobecně uznávaných metod, jakými jsou typicky statistické metody, metody hedonické ceny anebo metody odhadu tržní ceny. Některé kantony využívají pro účel oceňování hodnot pozemků k tomu zřizované speciální úřady či úřední komise. Například v Kantonu Appenzell Ausserrhoden stanoví výši odvodu některou ze všeobecně uznávaných ekonomických metod *úřad pro oceňování*, v Kantonu Appenzell Innerrhoden je to pak *úřední odhadní komise*. V Kantonu Graubünden stanoví výši odvodu *úřad pro oceňování nemovitostí* na žádost *finančního úřadu*, a to opět některou z uznávaných metod.

Vznik povinnosti a povinnost úhrady odvodu

Povinnost odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území vzniká schválením tohoto plánu. Povinnost odvodu je pak pro jednotlivé pozemky v plochách, které jsou dotčené „plánovací výhodou“ dle nového plánu využití území, nebo dle jeho změny, zaneseny do katastru nemovitostí. Povinnost odvodu je tak svázána s příslušným pozemkem a jeho vlastnictvím. I vlastníci pozemků, kteří nejsou účastni pořízení plánu využití území nebo jeho změny, se z katastru

nemovitostí dozví o povinnosti úhrady odvodu. Povinnost úhrady odvodu pak vzniká (a) při zastavení pozemku, a to typicky do několika měsíců (v závislosti na kantonu) od nabytí právní moci stavebního povolení na první stavbu na dotčeném pozemku, anebo (b) při postoupení pozemku, tj. při prodeji, směně, dědictví, darování, odnětí, vyvlastnění apod., přičemž povinnost odvedení podílu z přidané hodnoty přechází na nového nabyvatele pozemku a je účinná, obdobně jako při výstavbě, do několika měsíců od nabytí pozemku novým nabyvatelem. V případě etapizace vniká povinnost úhrady odvodu vždy při uvolnění výstavby v příslušné etapě, ne však déle než za 10 let od vzniku povinnosti odvodu schválením plánu využití území.

Povinný subjekt odvodu

K odvedení podílu z přidané hodnoty za zhodnocení pozemku plánem využití území je dle Spolkového zákona o územním plánování povinován vždy vlastník pozemku dotčeného plánovacím opatřením. Případní spoluvlastníci se na odvodech podílejí solidárně. Od povinnosti odvodu je osvobozen stát a dále kantony, obce, svazky obcí, občanské spolky, církevní společnosti, nadace a další subjekty, pokud prokazatelně plní veřejný účel a také jejich záměr na daném pozemku je ve veřejném zájmu.

Příjemce odvodu

Povinný odvod se odvádí buď kantonu, nebo obci, na jejímž území se dotčený pozemek nachází, anebo dílem kantonu a dílem obci, a to vždy v závislosti na konkrétním kantonu. Obvyklou praxí přitom je, že odvod se dělí určitým podílem právě mezi kanton a obec. Například v Kantonu Basel-Landschaft je 75 % odváděno kantonu a jen 25 % obci, na jejímž území dotčený pozemek leží. V Kantonu Bern je situace opačná, zatímco kantonu přísluší jen 10procentní podíl z odvodu, obci, na jejímž území pozemek leží, přísluší 90 % odvodu. V Kantonech Schwyz či Tessin se odvádí 1/3 podílu kantonu a 2/3 podílu obci.

Odvody musí být vždy odváděny na účelově zřízený fond (Mehrwertabgabefond).

Možnosti využití odvodů

Jak bylo uvedeno výše, odvody jsou vždy odváděny na účelový fond, jehož využití je přísně regulováno. Prostředky získané z odvodů nelze vyžít libovolně. Základní okruh účelů, pro něž lze prostředky účelového fondu odvodů využít, stanoví přímo Spolkový zákon o územním plánování: jedná se v první řadě o (a) kompenzace náhrad za odnětí pozemků pro veřejné účely, a to včetně ochrany kulturní krajiny, zemědělských ploch, sadů apod. Prostředky z fondu odvodů mohou být dále využité pro (b) kompenzace, resp. odškodnění za odnětí zastavitelné plochy anebo za zhoršení využitelnosti již dříve vymezené plochy (Planunsnachteil/Auszonung). Tento případ je ve Švýcarsku velmi častý v obcích, kde se v minulosti v plánech využití území objevovaly neúměrně rozsáhlé zastavitelné plochy, jejichž zastavění by mohlo ohrozit udržitelný rozvoj obce, a kde je tak redukce rozsahu zastavitelných ploch žádoucí. Prostředky z fondu odvodů mohou být využité v neposlední řadě na (c) revitalizaci brownfields a zastavění nevyužitých ploch v zastavěném území za účelem zahuštění zástavby v zastavěném území.

Další účely využití prostředků z fondů odvodů může každý kanton určit ve svém kantonálním zákoně, vždy však za podmínky zachování účelovosti využití prostředků, tedy za podmínky vynaložení prostředků pro účel rozvoje území obce, regionu anebo kantonu. Jednotlivé kantony umožňují využít prostředků z odvodů na nejrůznější účely, od obecní bytové výstavby, přes výstavbu nových ulic a náměstí, zřizování nových ploch veřejné zeleně, parků, městských lesů, veřejných promenád, ale také vysazování alejí. Některé kantony umožňují využít prostředky z odvodů na výstavbu či rekonstrukce zařízení sociálních služeb, zdravotnických služeb či zařízení výchovy a vzdělávání, ale také na zařízení pro rekreaci. Z prostředků z odvodů umožňují některé kantony financovat veřejnou dopravu či zajišťovat dostupnost zastávek veřejné hromadné dopravy, ale také financovat další dopravní projekty, protihluková opatření anebo realizaci kanalizace, veřejných vodovodů či energetických zařízení. Prostředky z odvodů mohou být využité také na pořízení rozvojových dokumentů, typicky na zpracování regionálních či obecních rozvojových studií (obdoba českých územních studií), programů rozvoje aglomerací či regionálních směrných plánů. V některých kantonech lze z prostředků z odvodů financovat veřejně prospěšná opatření k ochraně přírody a krajiny.

Většina kantonů umožňuje nahradit peněžní odvod uzavřením plánovací smlouvy na výstavbu veřejné infrastruktury povinným subjektem.

4.4 Anglie

Tato kapitola vypovídá o anglickém, nikoli britském, systému územního plánování ve spojitosti s jeho využívanými nástroji k zachycení renty. Ostatní země Spojeného království mají vlastní parlamenty a vlády, a tedy i částečně odlišná pravidla územního rozvoje. Anglie má v oblasti zachycování renty bohatou historii. Alterman (2012) o Anglii hovoří jako o světové laboratoři v zachycování renty. Na druhou stranu je z historie zachycování renty v Anglii patrné, že se v tomto směru jednalo o hodně turbulentní vývoj (Askew, 2018).

4.4.1 Rámec územního plánování v Anglii

V roce 1947 byl v Británii schválen zákon o územním plánování (Town and Country Planning Act), který přinesl znárodnění veškerých práv k výstavbě dříve přidělených místními územními plány (Austin et al., 2014). Pro dříve udělená práva k výstavbě tehdy britská vláda alokovala určité prostředky do kompenzačního fondu a stanovila, že od této chvíle nebudou místní plány práva k výstavbě přidělovat, zároveň že žadatelé o územní rozhodnutí (planning permission) nebudou mít v jakémkoli případě nárok na kompenzaci, pokud jim nebude územní rozhodnutí vydáno (Purdue, 2012). Právo posoudit žádosti o územní rozhodnutí mají místní autority. Pokud místní autorita územní rozhodnutí staviteli vydat nechce, musí své rozhodnutí zdůvodnit. Žadatelé naopak své žádosti o schválení možnosti stavět zdůvodňovat nepotřebují, nechtějí-li stavět v rámci specifických oblastí, jako jsou zelené pásy (Green belts) (Crook et al., 2015).

Nejdůležitějšími místními autoritami na poli územního rozvoje jsou zastupitelstva okresní úrovně (district councils). Pokud existují i menší jednotky samosprávy (farnostní, městská zastupitelstva), pak tyto orgány mohou připomínkovat žádosti o územní rozhodnutí, které se týkají jejich území.

Od novelizace zákona z r. 1947 byly žádosti developerů o novou výstavbu posuzovány každá zvlášť, také s přihlédnutím k místním plánům (local plan). Místní plány práva ke konkrétním pozemkům nepřidělují, jejich účelem je pouze nastavit vizi a vytvořit rámec pro následná rozhodování v územním rozvoji (Purdue, 2012). V této podobě územní plány v Anglii fungují dodnes. Zabývají se tématy bydlení, lokální ekonomikou a potřebnou veřejnou infrastrukturou (DCLG, 2015). V 60. letech 20. století začal nadále klesat význam územního plánu (development plan), který přestal plnit funkci hlavního koordinačního detailního materiálu pro rozvoj v území. Hlavním brzdícím faktorem pro možnosti zastavění volných pozemků se stal lokální odpor k nové výstavbě tažený touhou místních chránit volnou krajinu před novou výstavbou. Důsledkem silné touhy chránit volnou půdu před novou výstavbou rostla hodnota pozemků, na kterých si developeři výstavbu dohodli. Na významu nabyly jednání developerů s místními autoritami, developerským společenstvem se významnou měrou vyplatilo zafinancovat určitou veřejnou infrastrukturu, aby jim místní autorita dovolila na určitém území stavět (Healey et al., 1995). Ve velké míře začaly vznikat plánovací dohody mezi místní autoritou a developerem (viz 4.4.2).

Novinkou anglického územního plánování zavedenou zákonem z r. 2011 (Localism Act, 2011) jsou sousedské plány (neighbourhood plan), které vznikají pro dílčí území okresu z podnětu místní komunity. Musí být v souladu s územním plánem okresu a stejně jako územní plán okresu i sousedské plány musí odpovídat národnímu rámci územního rozvoje (National Planning Policy Framework, NPPF). Aby byly sousedské plány platné, podléhají schválení místním referendem. Sousedské plány řeší rozvoj území podrobněji než plán okresu. Mohou řešit např. otázky zvolené architektury staveb, typu

vznikajících obchodů. Sousedské plány mohou dokonce i lokalizovat budoucí výstavbu v rámci svého území (DCLG, 2015).

Zajímavá historie se v Británii odehrála ve vztahu ke zdanění renty ze vzácnosti zastavitelné půdy díky omezenému udělování práv k výstavbě. Již v roce 1909 byla schválena daň ve výši 50 % renty ze vzácnosti, která byla následně zákonem z r. 1947 labouristy zvýšena na 100 %, aby v r. 1953 byla koalici konzervativců zcela zrušena. Labouristé zavedli daň na rentu ze vzácnosti opět v r. 1967 (na úrovni 40 %), konzervativci ji opět zrušili v r. 1971, další snaha o zdanění renty přišla v r. 1976 zdaněním renty ze vzácnosti z 80 %, zrušena byla v roce 1986 a od té doby nebyla v Británii renta ze vzácnosti zastavitelné půdy plošně vybírána (Alterman, 2012).

4.4.2 Sjednávané závazky developerů – plánovací dohody (planning agreements)

Díky velkému hladu developerů po možnosti stavět se plánovací dohody (planning agreements) staly významným nástrojem stanovujícím práva a povinnosti smluvních stran – developera a místní plánovací autority (Healey at al., 1995). Jejich váha rostla především od 80. let 20. století (Crook et al., 2015). Od té doby se rozložení financování veřejné infrastruktury výrazně změnilo. Zatímco dříve developer běžně platil veřejnou infrastrukturu v rámci rozvojové plochy a vše vně bylo placeno obcí, plánovací dohody umožnily uvalit zodpovědnost za výstavbu veřejné infrastruktury i vně rozvojové plochy na developera. Zodpovědnost za výstavbu veřejné infrastruktury vně rozvojové plochy leží na developerech stále větší měrou, stejně jako na nich leží stále větší měrou požadavek na finanční příspěvek k dalším širším cílům místní komunity (Crook et al., 2015).

Jedná se o smlouvy založené na soukromém právu, které běží paralelně s rozhodnutími podle práva územního plánování a staly se významnou a podle Crook et al. (2015) velmi úspěšnou politikou zachycování renty. Na svém začátku neměly oporu v žádné právní normě stavebního práva. Každá místní plánovací autorita si je vytvářela po svém, zcela netransparentně, bez opory ve stavebním právu. Místní autority se snažily u developerů vyjednat maximum finanční podpory pro co nejvíce účelů a zároveň i další podmínky, které také nemohou být stanoveny v rámci územního rozhodnutí, jako je stanovení požadavků na charakter nájemců v nových domech. Velká vyjednávací síla místních autorit vyplývá z jejich možnosti novou výstavbu na svém území odmítnout.

Územní rozvoj založený na netransparentním vyjednávání mezi místními autoritami a developery vedl ke značné kritice. Pennington (2000) vnímal územní rozvoj jako jednu velkou arénu, ve které velcí hráči v developmentu dobývají rentu tím, že si u místních autorit lobbingem vydobydou privilegium moci zastavět určité území novou zástavbou. Systém podle něj diskriminuje malé hráče, kteří nemají prostředky na vyjednávání s místními autoritami a kteří jsou následně z možnosti investic do rozvoje území vyloučeni. Jiní vnímali jako velké riziko netransparentnosti vznikajících plánovacích dohod možnost podávání úplatků, celkově vysoké náklady na vyjednávání s nejistým výsledkem pro developery či časové ztráty vyjednávání (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018).

Od 80. let 20. století se celý systém plánovacích dohod postupně zpřehledňoval díky formulaci politických metodik a lokálních politik, které začaly mít transparentní charakter. Národní vláda vytvořila kontrolní test opodstatněné míry zdanění již v roce 1983 (DoE 1983). Tento test se postupně vyvíjel a jeho nynější podobu obsahuje Národní rámec politiky plánování z roku 2012 (NPPF).

V roce 1990 vstoupila v platnost možnost vytváření plánovacích dohod v rámci novelizace zákona o územním plánování do sekce S106. Plánovací dohody jsou nyní registrované a zavazují nikoli pouze vlastníka pozemku, který je s obcí podepsal, nýbrž i následující vlastníky, pokud dojde k přeprodeji půdy. Podle sekce S106 nemohou plánovací dohody požadovat příspěvek na strategickou dopravní

infrastrukturu většího rozsahu. Příspěvek na tuto formu infrastruktury je řešen sekcí S278 zákona o dálnicích (Highways Act).

V současné době jsou jednotlivé plánovací dohody veřejné a mnohdy dohledatelné i na internetu, většina anglických místních autorit si k plánovacím dohodám vytvořila vlastní pravidla. Podle Muňoz Gielena a Tasan-Kok (2010) a Crook et al. (2015) umožňují transparentní a jasná pravidla snižovat rizika developerů. Zároveň se ukazuje, že místní autority s jasnými pravidly docilují finančně zajímavějších dohod s developery. Transparentnost také pomáhá celkové legitimitě daného procesu a odbourává pocit, že územní rozhodnutí jsou dávana těm, kteří za něj zaplatí, bez ohledu na cíle politiky územního rozvoje (Crook et al., 2015).

4.4.3 Komunitní poplatek na infrastrukturu (Community infrastructure levy)

Postupný přechod k pravidlům od anarchie na poli plánovacích dohod vyústil ke vzniku nesjednaných dohod s investory, tzv. komunitního poplatku na infrastrukturu (community infrastructure levy), který nyní běží paralelně s původními plánovacími dohodami (Crook et al., 2015).

Komunitní poplatek na infrastrukturu byl v Anglii zaveden v roce 2008 (v rámci zákona Planning Act) a v platnost vstoupil v r. 2010. Představuje oproti plánovacím dohodám s investory možnost financování strategické veřejné infrastruktury (Crook et al., 2015).

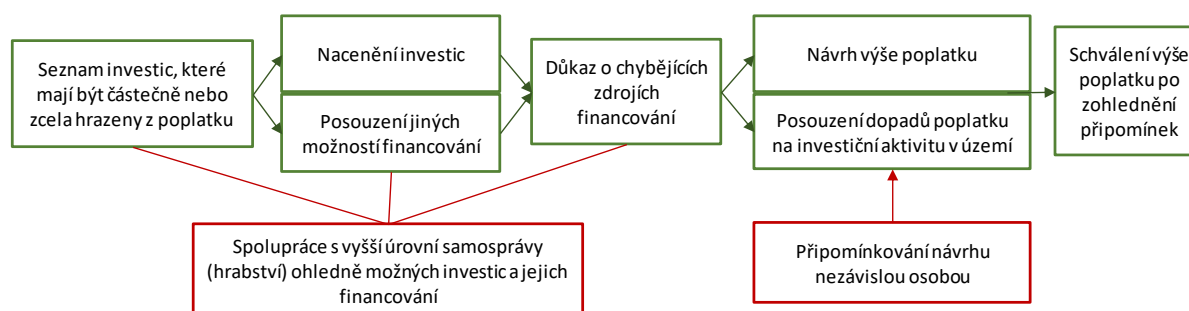
Komplexní přehled o poplatku za infrastrukturu přináší Ministerstvo pro bydlení, komunity a místní samosprávy (MHCLG, 2014). Poplatek uvalují samosprávné územní jednotky velikosti našeho okresu (districts) ve své samosprávné působnosti (v Anglii je nyní více než 300 samosprávných jednotek této úrovně), a to plošně na všechny nové stavby či přístavby většího rozsahu (aspoň 100 m² nové podlahové plochy) v rámci svého území, tedy na stavby, které získaly územní rozhodnutí (planning permission). Poplatek tak umožňuje zpoplatnit i výstavbu, u které by se nevyplatilo se staviteli individuálně vyjednávat z důvodu příliš vysokých transakčních nákladů relativně k výši odváděného poplatku. Od platby poplatku jsou některé stavby osvobozeny. Poplatek neodvádějí např. majitelé pozemků určených pro sociální bydlení, stavby, do kterých lidé obvykle nevstupují, charitativní projekty apod.

Samosprávné územní jednotky poplatek mohou a nemusí zavádět, zároveň mohou stanovit různě přísně nastavená pásma pro odvod tohoto poplatku. Různé úrovně poplatku mohou nastavit podle umístění nových staveb, jejich charakteru nebo celkového rozměru nové výstavby (malé vs. rozsáhlé projekty). Poplatek se stanovuje v librách na 1 m² hrubé podlahové plochy a majiteli pozemků se hradí při započítání výstavby.

Klíčové je pro tuto politiku nastavení sazeb u poplatku. Národní autorita očekává, že zavedením poplatku okresy lépe nastartují svůj ekonomický rozvoj. Okresy si nemohou nastavit libovolně vysoký poplatek, ale musí prokázat, že poplatek je na takové úrovni, aby umožnil rozvíjet veřejnou infrastrukturu tak, aby byla podpořena nová výstavba v rámci území okresu, a zároveň, aby na daném území výše poplatku neodrazovala žadatele o územní rozhodnutí od jejich záměru zde zainvestovat. Místní veřejné autority tak musí být schopny nastavení sazeb v rámci své jurisdikce zdůvodnit. Před stanovením poplatku si musí ujasnit své investiční záměry do takové veřejné infrastruktury, která může podpořit investiční aktivitu na jejich území, posoudit finanční náročnost a zhodnotit možnosti ostatních zdrojů financování. Výše nového komunitního poplatku na infrastrukturu je odvozena od rozdílu mezi disponibilními zdroji a celkovými náklady. Některou infrastrukturu může veřejná autorita financovat částečně ze zdrojů komunitního poplatku na infrastrukturu, jinou pouze z části. Musí být jasné, jaký typ infrastruktury hodlá místní autorita financovat z tohoto poplatku a jaký z plánovacích dohod s developery podle S106 zákona (viz sekce 4.4.2). Místní autorita musí úzce spolupracovat s místní

autoritou úrovně hrabství, protože mnohé infrastrukturní projekty přesahují hranici jednoho okresu. Celý proces vzniku plošného poplatku ukazuje Obrázek 12.

Obrázek 12 Vznik pravidel pro zpoplatnění komunitním poplatkem za infrastrukturu



Zdroj: vlastní

Veřejná autorita si může do celkové výše poplatku připočítat i administrativní náklady celého procesu vybírání daně. Tzn. poplatek může být následně mírně vyšší než poplatek, který by se odvíjel čistě od nákladů na veřejnou infrastrukturu.

4.5 Obchodovatelná práva k výstavbě

4.5.1 Obecná charakteristika nástroje

Obchodovatelná práva k výstavbě jsou nástrojem vyvinutým v USA, kde nesou nejčastěji označení „transferred development rights“. Územní plánování USA je oproti tradici většiny evropských zemí založeno na specifických principech. Respekt k ochraně vlastnických práv je zde historicky silnější, a tak se tato ochrana vztahuje nejen na právo pozemky vlastnit, ale i využít je pro výstavbu. Vývoj právního výkladu k možnostem omezení vlastnických práv územně plánovacími procesy tak v USA dospěl do následujícího stavu: Omezení práv k výstavbě při územním plánování je v souladu s ústavou, ovšem musí být provedeno spravedlivě a za náhradu (Putters, 2008, Vejchodská, 2017).

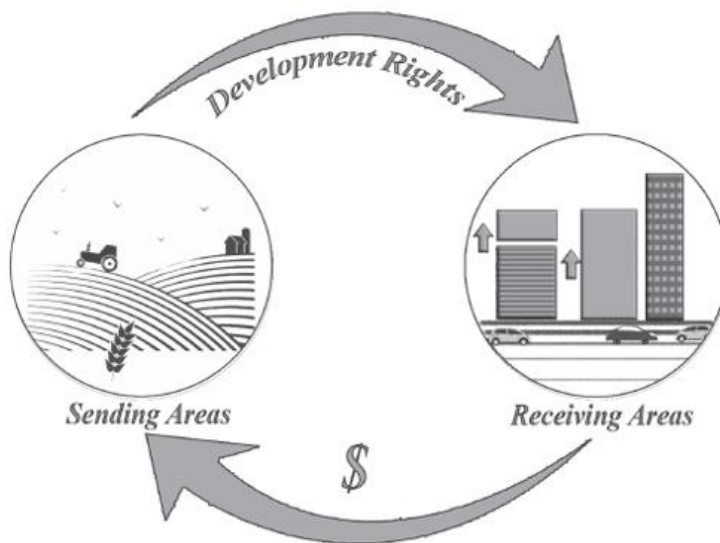
Spolu s rozvíjením nástrojů na regulaci výstavby se tak v USA rozvíjely i potřebné kompenzační nástroje. Předchůdcem konceptu obchodovatelných práv k výstavbě bylo tzv. „právo ke vzduchu“ (air rights), tedy právo k prostoru nad budovou. Město New York nemělo až do roku 1916 žádnou výškovou regulaci výstavby. Když ji právě v tomto roce zavedlo, zřídilo spolu s ní i zmíněné „právo ke vzduchu“. Parcely, na kterých stály hodnotné budovy, byly omezeny v možnosti přestavby či nástavby. Za to jejich majitelům příslušela finanční náhrada vyplácená od majitelů pozemků, kteří naopak navýšit své stavby mohli (Shahab, Clinch, O’Neill, 2018). V současnosti tento mechanismus představuje významný zdroj příjmů náboženských společností, které získávají kompenzace za to, že musí před přestavbou chránit historicky hodnotné kostely (Putters, 2008).

Aktuálně je nástroj „transferable development rights“ (TDR) využíván v rámci více než 250 programů provozovaných ve 34 státech USA. Program lze přizpůsobovat specifickým potřebám, nicméně nejobvyklejší forma programu spočívá v následujícím schématu:

- V územně plánovací dokumentaci jsou vymezeny zóny, ve kterých je nová zástavba nežádoucí, a proto nepřípustná (tzv. vysílající zóny). Typicky jde o oblasti s potenciálem především pro zemědělství, oblasti přírodně hodnotné či oblasti venkovské, kde je žádoucí venkovský charakter zachovat.

- Současně jsou vymezeny i zóny, kde je žádoucí intenzifikace výstavby (tzv. přijímající zóny). Tímto lze koncepčně usměrňovat rozvoj města nasměrováním investorů do určitých lokalit.
- V přijímajících zónách je intenzivnější výstavba přípustná pouze za předpokladu, že místní vlastníci pozemků odkoupí práva k výstavbě od vlastníků pozemků ve vysílajících zónách.
- Prostřednictvím nástroje TDR jsou tak kompenzováni vlastníci, u nichž došlo k omezení práva k výstavbě, a to bez nutnosti vydávat na kompenzaci veřejné zdroje (Vejchodská, 2017, Shahab, Clinch, O'Neill, 2018).

Obrázek 13 Schéma obecného fungování TDR v USA



Zdroj: Shahab, Clinch, O'Neill (2018)

Ve zkratce lze zmínit následující hlavní přínosy a rizika tohoto nástroje tak, jak je odhalila praxe při jejich aplikaci:

Co se týče přínosů, J. P. Clinch a E. O'Neill (2010) především zmiňují efekt spravedlnosti oproti prostému zónování, které některým majitelům pozemků přináší omezení a některým naopak nijak nezasloužený zisk v podobě zhodnocení jejich pozemků. V souvislosti s tím snižuje rizika (a náklady) spojená s legálním i ilegálním lobbingem za výhodnější prostorovou regulaci jednotlivých pozemků. Zmínění autoři taktéž citují výhody plynoucí z toho, že jde o nástroj založený na principech volného trhu. Oproti veřejnému regulátorovi umí dle jejich názoru tento nástroj lépe odhadnout externí náklady developerského záměru (typicky náklady na veřejnou infrastrukturu) a potenciální zisky takového záměru (vzhledem k vyvíjející se situaci na trhu s nemovitostmi). Právě tento volnotržní princip pak zajistí, že cena práva k výstavbě je stanovena adekvátně a rozvoj města probíhá v souladu se související ekonomickou situací na trhu s nemovitostmi.

J. Hou a E. H. W. Chan (2014) rozřazují přínosy TDR do tří skupin. Jako sociální přínosy zmiňují dobrovolnost, spravedlnost a předvídatelnost. Na trh s právy k výstavbě mohou developeři vstoupit v situaci, kdy to uznají za vhodné. Nikdo je nenutí realizovat výstavbu v konkrétním místě a čase. Trh s TDR zároveň zajišťuje mezi jednotlivými majiteli pozemků spravedlivé kompenzace. A v neposlední řadě představuje tržní mechanismus pro developery transparentní a předvídatelné prostředí pro plánování jejich investic. Mezi ekonomické přínosy řadí tito autoři především to, že kompenzace není nutné vyplácet z omezených veřejných zdrojů. Z environmentálního a kulturního pohledu pak nástroj

TDR efektivně zajišťuje ochranu hodnotných území – ať už přírodně hodnotných či hodnotných kulturně a historicky.

Zmínit je ovšem nutné také shledávané nevýhody. Mezi ty řadí S. Shahab, J. P. Clinch a E. O'Neill (2018) především vysoké transakční náklady. Ve své analýze zjistili, že tyto náklady mohou dosahovat 13–20 % z celkové ceny práv k výstavbě. Tato nevýhoda je spojena s poměrně vysokou administrativní náročností nástroje a vysokými nároky na obě obchodující strany při sjednávání odkupu práv k výstavbě, což jako jednu z nevýhod zmiňují i J. Hou a E. H. W. Chan (2014). Kromě toho popisují i další riziko spojené se základní charakteristikou tohoto nástroje – jde o nástroj primárně ekonomický, nikoliv urbanistický. Usměrnování výstavby tak z povahy věci nemůže být tak cílené a přesné. Vzhledem k tomu, že práva k výstavbě se jejich emisí stávají volně obchodovatelnou položkou, zvyšuje se tím navíc riziko jejich tzv. financionalizace. Tedy že se stanou obchodovatelnou komoditou zohledňující pouze jejich finanční hodnotu, nikoliv co reálně reprezentují – a to nástroj stavebního rozvoje města. Ve výsledku se tak mohou stát nástrojem spekulací a pro územní rozvoj města představovat riziko (Yang, Chang 2018).

4.5.2 Využití nástroje v Nizozemí

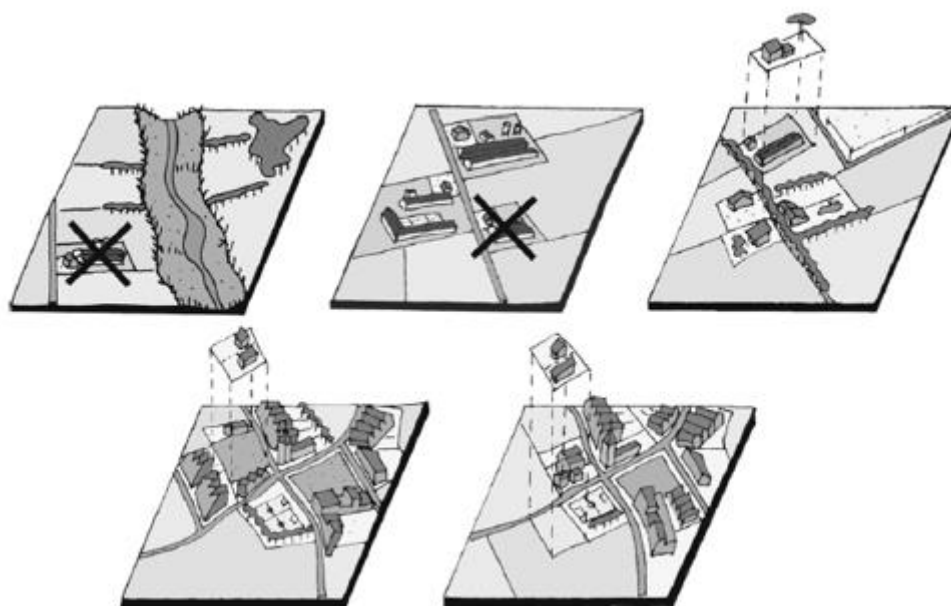
I přes zcela odlišnou územně plánovací tradici byl mechanismus TDR inspirací pro zavedení specifického nástroje v Nizozemí. Jak se ukázalo, výhodou mechanismu zakomponovaného v tomto nástroji je totiž možnost využít ho i na řešení zcela konkrétních a partiálních problémů.

V Nizozemsku se tento nástroj uplatnil ve specificky zaměřeném programu „Space for Space“ (plocha za plochu), který cílil na řešení problému opuštěných a chátrajících zemědělských areálů ve volné krajině. Tyto areály se začaly množit v souvislosti s útlumem intenzivního zemědělství v 90. letech 20. století. Nizozemská vláda dále hledala způsob, jak tyto areály revitalizovat bez nutnosti finančních injekcí veřejného sektoru (Janssen-Jansen, 2008).

Základní myšlenka programu spočívala v tom, že se náklady na revitalizaci pokryjí z prodeje práv k výstavbě luxusních vil na velkých stavebních parcelách. V nizozemském měřítku jde o parcelu o výměře cca 1000 m² s objektem o rozloze cca 100 m². Parametry standardní obytné výstavby jsou v prostorově omezeném Nizozemí mnohem střídmější. Národní vláda, která má v Nizozemsku zároveň v otázce rozvolněnosti či přísnosti územního rozvoje silnou pozici, proto svolila s výstavbou nových 6 500 vil na velkých parcelách a definovala, kde tyto vily mohou vzniknout – uvnitř intravilánu, na okraji intravilánu, nebo v rámci již vzniklé samoty v krajině. Pozemek pro jednu vilu byl definován jako náhrada za sanaci 1 000 m² z plochy opuštěných hospodářských areálů (Vejchodská 2017, Janssen-Jansen, 2008).

Majitelé opuštěných zemědělských areálů tak měli v zásadě dvě možnosti. Na místě areálu mohli sami novou vilu vybudovat. Pokud bylo ovšem v územně plánovací dokumentaci stanoveno, že předmětný areál není pro přestavbu na obytnou budovu vhodný, např. kvůli tomu, že se nacházel v přírodně hodnotné oblasti, mohl tento majitel prodat odpovídající práva k výstavbě zájemcům o výstavbu vily. Z předmětných prostředků bylo vedle kompenzace majiteli areálu navíc uhrazeno i vyčištění zchátralého zemědělského areálu (van der Veen, Spaans, Janssen-Jansen, 2010).

Obrázek 14 Ilustrace nahrazení zchátralých zemědělských areálů novou vilovou výstavbou kdekoli jinde v území.



Zdroj: Mulders in van der Veen, Spaans, Janssen-Jansen (2010).

4.5.3 Využití nástroje v Itálii

Rámec územního plánování v Itálii

V Itálii je územní plánování delegováno na regiony. Regiony mají možnost stanovit detaily upravující nástroje územního plánování. V jednotlivých regionech tak vzniklo několik inovativních variant nástroje obchodovatelných práv k výstavbě (transferable development right – TDR) (Leoni, 2008).

Ve své analýze italského systému územního plánování Leoni (2008) zdůrazňuje, že každý region měl více méně volnou ruku, jak základní filozofii TDR naplnit. Vzniklo tak velké množství odlišných systémů, a italská plánovací legislativa je proto jedna z nesložitějších v Evropě. Hodně regionů přeneslo své územně plánovací kompetence na tzv. provincie, které představují mezičlánky mezi obcemi a regiony. Největší objem exekutivních územně plánovacích činností je nicméně pochopitelně stále vykonáván na úrovni jednotlivých obcí. Obce tak většinou samostatně rozvíjejí jednotlivé specifické systémy TDR.

Tyto systémy se vyvíjely především v reakci na obrat v judikatuře Ústavního soudu v 80. letech, který zpřísnil podmínky pro vyvlastňování pozemků. Ústavní soud stanovil, že vyvlastňování pozemků v zájmu rozvoje města musí být kompenzováno tržní hodnotou pozemků, nikoliv hodnotou odpovídající ceně zemědělské půdy. Tento požadavek pochopitelně způsobil nebývalý tlak na omezené zdroje veřejných financí. Hledal se tak nástroj, který dokáže zajistit pozemky pro veřejnou infrastrukturu a zároveň zajistí i kompenzace majitelům těchto pozemků vyplácené nikoliv z veřejné kasy (Leoni, 2008).

Konkrétní aplikace nástroje obchodovatelných práv k výstavbě v Itálii

Základní schéma nástroje obchodovatelných práv k výstavbě (TDR) je v Itálii obdobné. V rámci dlouhodobé územně plánovací strategie stanoví vedení města zóny pro transformaci (ať už plochy přestavby či nové zastavitelné plochy). K těmto zónám je přiřazen adekvátní index zastavění, např. 0,1 m² možné zastavitelnosti území na 1 m² celkové plochy, nebo poměrem možných kubických metrů

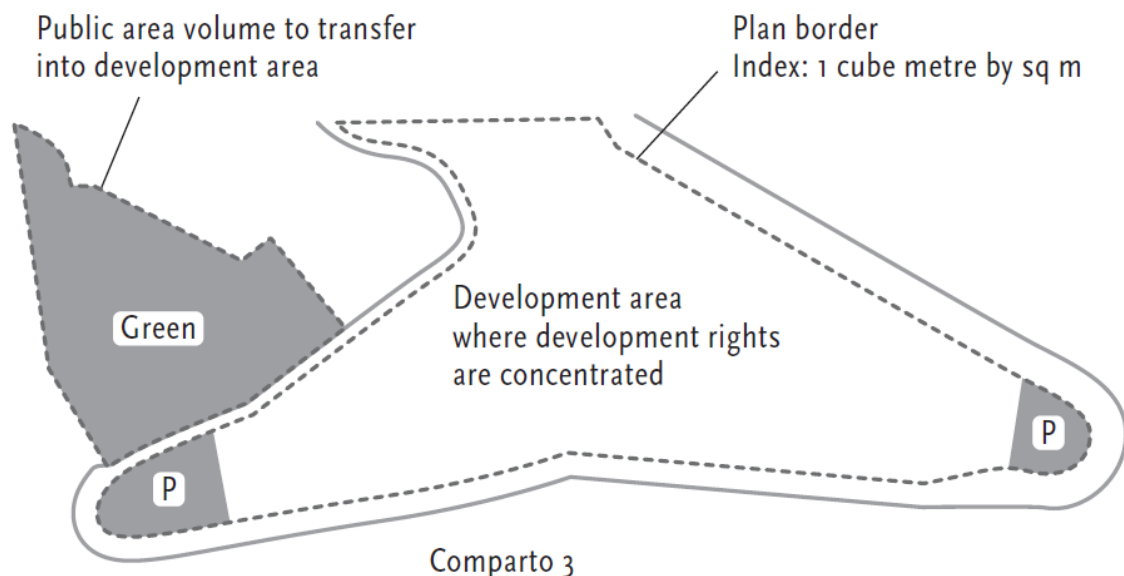
výstavby na 1 m² plochy. Tento index se v dané zóně stanoví jednotně, bez ohledu na to, zda je konkrétní část zóny určena pro soukromou či veřejnou výstavbu (Micelli, 2002, Vejchodská, 2017).

Vlastníci pozemků, které jsou v územním plánu určeny pro umístění veřejných staveb, mohou následně své TDR prodat investorům, jejichž pozemky jsou součástí ploch určených pro soukromou výstavbu. Jejich pozemky tak získají možnost intenzivnější výstavby, zatímco pozemky s odprodanými TDR možnost využití pro soukromou výstavbu ztratí. Vlastníci těchto pozemků pak poskytují svou půdu veřejnému sektoru pro účely veřejné výstavby zdarma, nebo za cenu zemědělské půdy (Micelli, 2002).

Výhody tohoto nástroje jsou nasnadě. Nerovnost mezi vlastníky pozemků určených pro soukromou a veřejnou zástavbu je vyrovnána. Veřejný sektor navíc získává pozemky pro realizaci veřejné infrastruktury levně – ve srovnání s tím, kolik by musel v duchu výše zmíněné judikatury Ústavního soudu platit při nuceném vyvlastnění.

V Itálii se používá nástroj TDR v zásadě ve dvou formách. Buď cílí na revitalizaci určitého areálu uvnitř zastavěného území města, nebo je nastaven na plošný rozvoj města. Je standardní, že TDR se tak uplatní jen v některých částech města a na zbytku území se aplikuje obvyklé zónování (Micelli, 2002). Ukázkou úspěšné konverze s pomocí TDR představuje projekt ve městě Schio. Územní plán vymezoval celou řešenou lokalitu o rozloze 13 tis. m² jako zastavitelnou. Tzv. exekutivní plán zahrnující i mechanismus TDR ovšem z této lokality vyčlenil skoro 4 tis. m² pro park a parkoviště. Stanovený index zastavění 1 m³ na 1 m² pozemku byl pak mezi majiteli pozemků obchodován, což výstavbu v určeném území zkoncentrovalo, a zároveň zamezilo výstavbě v území určeném pro park a parkoviště (Leoni 2008).

Obrázek 15 Ukázka aplikace TDR v rozvojové lokalitě, město Schio, Itálie.



Zdroj: Leoni (2008)

5 Fiskální politika přímo ovlivňující územní rozvoj a příklady ze zahraničí

Mezi ekonomické nástroje územního rozvoje lze zařadit také vybrané daně, jejichž primárním cílem je získávání finančních prostředků veřejnému sektoru (fiskální funkce daní). V první části této kapitoly si představíme základní přehled o charakteristikách daní a daňových dopadech. V následující části pak dva modely daně z nemovitostí – nizozemský model zdanění celé hodnoty nemovitosti včetně stavby a estonský model zdanění hodnoty půdy (pozemku bez zohlednění toho, zda na pozemku stojí nemovitost či ne, jde tedy o zdanění pozemku před jeho zhodnocením stavbou). Tyto daně mohou přímo ovlivnit charakter zástavby.

5.1 Žádoucí a vedlejší efekty daní

Obecně lze vysledovat následující charakteristiky, které jsou žádané u jakéhokoli typu zdanění (podle Stiglitz a Rosengard, 2015):

- Ekonomická efektivnost: Daň by měla mít co nejnižší distorzní efekty. Měla by tedy co nejméně zasahovat do efektivní alokace vzácných zdrojů – kromě snížení kupní síly zdaňovaného subjektu, které jistě ovlivní jeho nákupní chování, by měla co nejméně měnit strukturu jeho volby. Nedistorzní daň neumožňuje daňovému poplatníkovi jakkoli se platbě daně vyhnout, např. omezením nákupu zdaňovaného produktu, nebo pokud méně pracuje, aby se vyhnul dani z příjmu. Nedistorzní daní je např. daň z hlavy. Většina daní určité distorze do chování subjektů vnáší. Např. daň z příjmu fyzických osob snižuje ochotu pracovat a tím umožňuje lidem vyhnout se platbě této daně. Některé daně mohou dokonce zvýšit ekonomickou efektivnost korekcemi tržních selhání. Takovým případem je internalizace externích nákladů do interních nákladů původců externalit uvalením daně ve výši externích nákladů na jejich původce. V této oblasti není možno opomenout přínos anglického ekonoma Arthura Cecila Pigoua (1920).
- Nízká administrativní náročnost: Daň by měla být jednoduchá a levná na administraci, jak pro veřejný subjekt vybírající daň, tak pro daňového poplatníka.
- Flexibilita: Daň by měla být schopna reagovat na okolnosti ekonomické situace. Některé daně působí jako přirozený stabilizační prvek pro makroekonomiku, jiné nikoli. Některé daně mohou být v rámci politického procesu snadněji měněny, jiné hůře.
- Politická odpovědnost a transparentnost: Daňoví poplatníci by měli mít informace o výši daně, kterou odvádějí, a účelech, pro které byla daň vybrána. Politici musí viditelně jednat ve veřejném zájmu a daňový výtěžek by tak měl být alokován na účely odrážející preference daňových poplatníků.
- Spravedlnost ve smyslu, jakým způsobem zdanění reflektuje rozdíly mezi odlišnými sociálními skupinami ve společnosti: Společnost se rámcově shoduje na principu, že vyšší daně by měly být uvaleny na toho, kdo je lépe schopen daňovou zátěž unést. To ještě nepředznamenává progresivitu ve zdanění. I v situaci rovné daně osoby s vyššími příjmy odvádějí do veřejných rozpočtů vyšší částky.

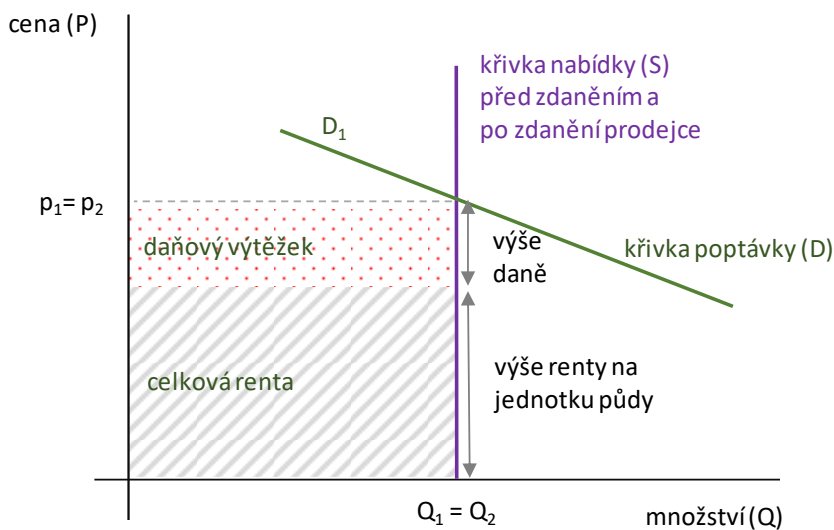
5.2 Daňový dopad – kdo nese daňové břemeno?

Daňový dopad (tax incidence), neboli kdo nese daňové břemeno, se odvíjí od elasticity křivky nabídky a poptávky. Čím je poptávková křivka elastičtější a nabídková křivka méně elastická, tím víc dopadne daňové břemeno na prodávajícího. V případě zcela neelastické nabídkové křivky nese celé daňové

břemeno prodávající. Pokud by byla poptávková křivka méně elastická než křivka nabídková, daňové břemeno by nesl spíš kupující (Stiglitz a Rosengard, 2015).

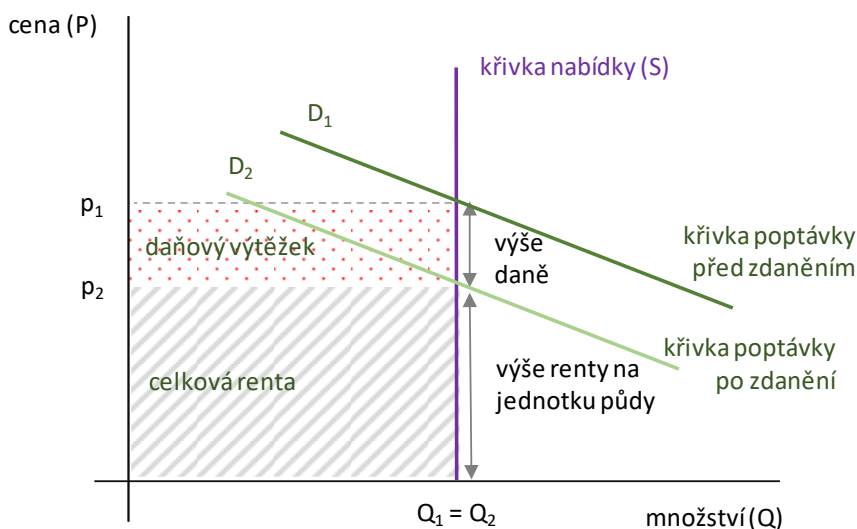
Obrázek 16 ukazuje daňové břemeno při uvalení daně na prodávajícího. Množství nabízené půdy i její cena v tomto případě zůstává stejná. Mění se pouze výše renty připadající vlastníkovi, která se snižuje na jednotku plochy o výši této daně. Obrázek 17 ukazuje situaci, kdy je daň uvalena na kupujícího. V takovém případě se však kupující řídí svou celkovou ochotou platit, do které započítává i odváděnou daň. Proto se posouvá poptávková křivka doleva dolů a tržní cena klesá z p_1 na p_2 . Celkové náklady na koupi půdy zůstávají pro kupujícího stejné jako před uvalením daně – veškeré daňové břemeno nese prodávající.

Obrázek 16 Daňové břemeno: Daň uvalena na prodávajícího půdy



Zdroj: vlastní

Obrázek 17 Daňové břemeno: Daň uvalena na kupujícího půdy



Zdroj: vlastní

5.3 Daň z hodnoty nemovitostí – Nizozemí

Příjem z daně z nemovitostí (onroerende zaakbelasting, OZB) činí v dnešní době cca 8 % celkových příjmů nizozemských obcí (Muñoz Gielen a Lenferink, 2018). Obce si tento příjem mohou alokovat na jakékoli využití.

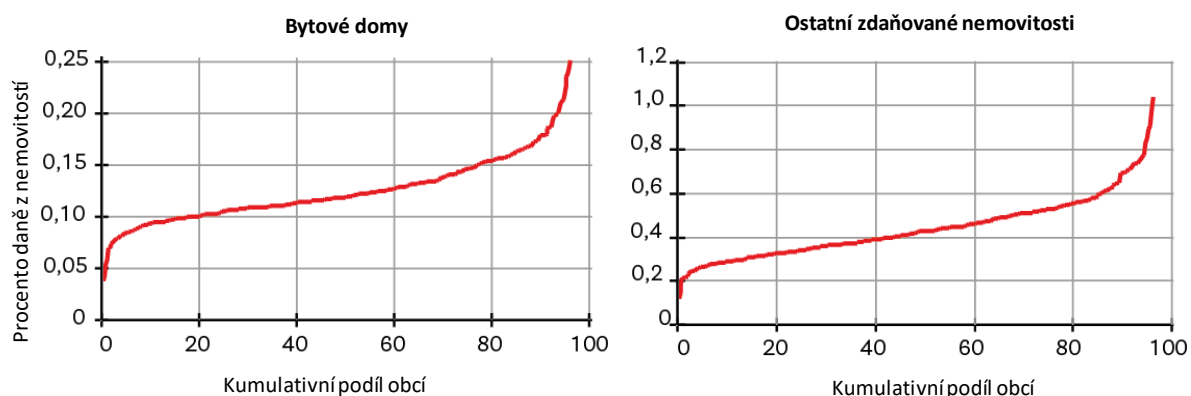
Základní ukotvení pravidel pro výběr daně z nemovitostí lze najít v článku 220 nizozemského zákona o obcích (Gemeentewet) z roku 1992 v aktuálním znění. Výše daně z nemovitostí je vypočítána jako procentuální částka z hodnoty zdaňované nemovitosti. Obvykle se při oceňování hodnoty nemovitostí využívá jejich tržní hodnota. V případě nemovitostí, které nejsou určeny k bydlení, lze namísto tržní ceny použít cenu, za kterou by se stavba musela znovu postavit, pokud by tato druhá varianta vedla k vyšší celkové hodnotě dané nemovitosti (viz kapitola III. nizozemského zákona o oceňování nemovitostí – Wet waardering onroerende zaken). Některé nemovitosti jsou od daně osvobozeny. Osvobození se týká mj. zemědělské půdy, stavby určené k bohoslužbám, plochy určené pro ochranu přírody, plochy pro lodní a železniční dopravu, nemovitosti určené pro čištění odpadních vod a další nemovitosti, které si vyhradí ve výjimkách obec v rámci vlastní vyhlášky (článek 220d nizozemského zákona o obcích).

Zajímavé je, že zákon neurčuje žádnou spodní či horní hranici výše daně z nemovitostí pro jednotlivé obce. Ponechává ji tak plně v kompetenci každé obce, její výši schvaluje každoročně zastupitelstvo obce. Obrázek 18 ukazuje, jaké sazby si nizozemské obce zvolily pro rok 2019. Obec může odlišit výši daně pro tři druhy daňových plátců – vlastníky domů určených k bydlení, vlastníky jiných budov než k účelu bydlení a nájemníky těchto budov (viz nizozemský zákon o obcích). Při stanovování výše daně uvalované na domy pro bydlení se stále více obcí ohlíží na celkovou výši poplatků souvisejících s bydlením, mezi které patří také poplatky za svoz odpadu a poplatky za stočné (VNG, 2019). Pro umožnění kontroly centrální vláda stanovuje pouze rámcový standard (macronorm) pro celkový výběr daně z nemovitostí. Obce nebyly spokojeny s metodikou používanou pro srovnání daňových břemen napříč obcemi. S centrální autoritou se svaz nizozemských obcí dohodl, že počínaje rokem 2020 budou meziobecní srovnání lokálních daňových břemen probíhat v součtu tří daní – daňová zátěž obcí bude probíhat pomocí součtu daně z nemovitostí a poplatků na stočné a odvoz odpadu, jejichž výše se také odvíjí od hodnoty nemovitostí³.

Jak ukazuje Obrázek 18, obce zdaňují výrazně více ostatní budovy, které nejsou určeny k bydlení. Z obrázku je dále patrné, že procento daně z nemovitostí u objektů pro bydlení se mezi obcemi značně liší. Amsterdam je v současné době městem s nejnižší procentuální mírou zdanění, zároveň malá obec v pohraničí Appingedam si stanovila nejvyšší procento odvodu ze všech nizozemských obcí (COELO, 2019). Zdá se, že alespoň některé obce se snaží z daní získat konkrétní celkovou částku bez ohledu na hodnotu nemovitostí (procento odvodu přizpůsobují hodnotě nemovitostí).

³ <https://www.gemeente.nu/economie/belastingen/macronorm-in-2020-vervangen-door-benchmark-woonlasten/>

Obrázek 18 Výše daně z nemovitostí v nizozemských obcích na rok 2018

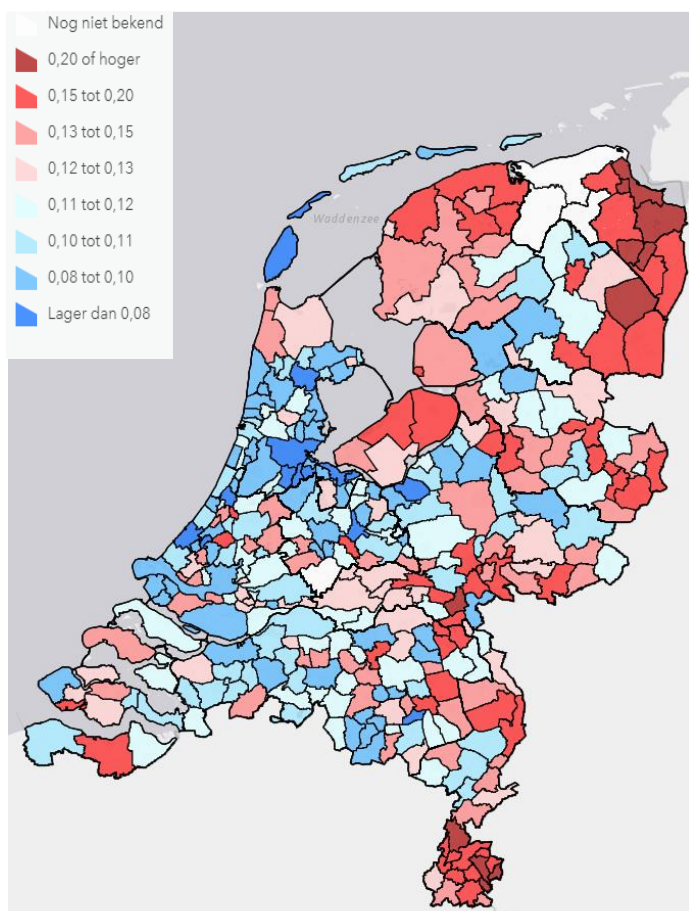


Zdroj: COELO, 2019

Tomu nasvědčují i data zachycená na obrázku (

Obrázek 19), ze kterého je patrné, že nejbohatší nizozemská oblast Randstad (jedná se o neformální oblast seskupení nejbohatších nizozemských ekonomických center lokalizovaná jižně od mořského zálivu) má obecně pro účely bydlení spíše nízké sazby daně z nemovitostí, protože i tak obce v rámci tohoto území vyberou hodně prostředků na dani z nemovitých věcí díky vysoké hodnotě nemovitostí.

Obrázek 19 Mapové zobrazení výše daně z nemovitostí pro účely bydlení v nizozemských obcích na rok 2018



Zdroj: COELO, 2019

Na nizozemském příkladu je dále zajímavý vyrovnávací mechanismus výtěžku financí pro obecní rozpočet. Čím vyšší je celková hodnota nemovitostí v dané obci, tím nižší příspěvek plyne obci ze státního rozpočtu (Rijksoverheid, 2019). Do vzorce vstupuje 80 % hodnoty nemovitostí pro bytové účely a 70 % hodnoty ostatních nemovitostí daněných daní z nemovitostí (článek 8 odst. 2 nizozemského zákona o rozpočtovém určení daní Financiële-verhoudingswet).

Hodnota nemovitosti je oceňována každoročně obcemi k 1. 1. předchozího roku, ve kterém je daň z nemovitosti placena. Hodnotu nemovitostí stanovuje obec, a to na základě reálných tržních transakcí uskutečněných v daném časovém období. Obec následně informaci o aktuální hodnotě zasílá daňovému poplatníkovi. Pokud se stanovenou hodnotou plátce daně souhlasí, přijme ji a na jejím základě odvede požadovanou procentuální částku na dani. Vlastník nemovitosti však s oceněním souhlasit nemusí. V takovém případě může vlastník nemovitosti vznést u obce námitku proti stanovené hodnotě. Cca 3,4 % vlastníků nemovitostí proti stanovené hodnotě námitku vznáší.⁴

5.4 Daň z hodnoty půdy – obecný úvod

Daně odvíjející se čistě od hodnoty půdy jsou nejméně zastoupeným druhem daně z nemovitostí a lze je nalézt v Estonsku a na Taiwanu (Wenner, 2018). Plošně se tak neprosadily, přestože v historii ekonomické teorie měly významné stoupence, mezi které patřil Adam Smith či David Ricardo. Nejznámějším z advokátů této daně byl Henry George, který daň z půdy považoval za možnou alternativu všech ostatních daní (George, 1879). Jak Henry George zdůrazňoval, urbanizace produkuje bohatství. Vytváří „nezasloužený zisk“, který vlastníkům půdy plyne díky vysoké poptávce po zdroji (půdě) s jasně omezenými možnostmi nabídky. Půda má fixní nabídku, její množství nelze až na výjimky typu vysoušení rozsáhlých oblastí v Nizozemí navýšit. Jakékoli zvýšení poptávky po půdě vede pouze k růstu hodnoty půdy, tedy k růstu „nezaslouženého zisku“ vlastníků půdy. I s postupující urbanizací tak hodnota pozemků v dosahu urbanizovaného prostoru roste bez jakéhokoli přičinění vlastníků této půdy, protože množství půdy je v dosahu urbanizovaného prostoru omezené.

Henry George navrhoval jedinou daň (single tax) z půdy, která by podle něj mohla nahradit všechny ostatní daně (aspoň v jeho době, kdy veřejné rozpočty nevyžadovaly tolik zdrojů financí jako dnes). Daň z půdy by se odvíjela od hodnoty půdy před jejím zhodnocením stavbou, popř. zúrodněním. Daň by odrážela čistě hodnotu zastavitelné půdy před realizací stavby či hodnotu půdy odrážející úrodnost půdy u zemědělských pozemků. Jednalo by se tak o zdanění renty.

Hodnota půdy vždy odráží pravděpodobný diskontovaný tok budoucích příjmů, který v sobě zohledňuje nejlepší využití půdy s ohledem na její nejvyšší možné ekonomické zhodnocení. Stavební pozemek je trhem oceňován na hodnotu, jakou může přinést jeho zastavění. Tržní cena nestavebního pozemku může být vyšponovaná spekulacemi na základě očekávání možného budoucího využití půdy ke stavebním účelům, jak ukazuje např. Sklenička et al. (2013).

Henry George tvrdil, že zdanění renty nevznáší žádné distorzní efekty do jednání jedinců, oproti např. dani z příjmu fyzických osob, která odráží lidi od práce. Podle stoupců zdanění půdy může daň z půdy motivovat vlastníky půdy k jejímu nejefektivnějšímu využití (Wenner, 2018). Daň z půdy tedy může ekonomickou efektivnost (efficiency) dokonce zvyšovat.

Motivace vlastníků půdy probíhá následovně: Čím vyšší možné ekonomické zhodnocení půdy, tím platí vlastníci této půdy vyšší roční daň z 1 m² půdy. Pokud je sazba daně dostatečně vysoká, vysoká roční platba daně neumožní vlastníkovi nechávat dlouho tuto půdu ladem kvůli značnému prodělků na

⁴ <https://www.geld.nl/hypotheek/service/woz-bezwaar>

platbě daně. Nemůže si tedy dovolit spekulovat o zvyšující se hodnotě pozemku a čekat dlouho na ještě lepší příležitost k jejímu zastavění. Daň tedy motivuje vlastníky půdy k co nejefektivnějšímu využití půdy tak, jak mu to umožňuje územní plán. Celkový efekt daně z půdy pak může vést k nárůstu hustoty zastavěnosti ve městě, ke snížení míry suburbanizace a k opětovnému využití brownfieldů. Jak uvádí Wenner (2018), tyto možné důsledky daně z půdy vedou mnohé urbanisty k podporování této formy zdanění.

Na druhou stranu Stiglitz a Rosengard (2015) uvádí, že je mnohdy složité odlišit hodnotu volné půdy od hodnoty stavby, která na ní stojí. Pokud je omylem při zdanění hodnoty půdy zdaněna i část hodnoty stavby, daňové břemeno není plně nesené vlastníkem půdy, ale také je přesunuto na kupujícího.

Dále jsou diskutovány i negativní sociální dopady, kdy vysoké daňové břemeno doléhá i na osoby, které mají sice velkou nemovitost, jsou však jinak chudé (v anglické literatuře se jim říká asset rich cash poor). Nemohou si pak dovolit platit za svou nemovitost vysoké daně, jsou nuceni ji prodat a přestěhovat se jinam či do menší budovy. Daň pak prohlubuje sociální rozdíly obyvatel jednotlivých městských částí.

5.5 Daň z hodnoty půdy – Estonsko

Estonsko je jedinou zemí v Evropě, která zavedla daň z nemovitostí, jejíž výše se odvíjí výhradně od tržní hodnoty půdy (land value tax), nikoli staveb, které na půdě stojí (Wenner, 2018). Představuje tak zajímavou případovou studii k posouzení vlivu takové politiky na míru intenzity výstavby.

Estonsko zavedlo daň z půdy těsně po pádu Sovětského svazu v roce 1993 v rámci své celkové daňové reformy (Wenner, 2018). S implementací daně z hodnoty půdy Estonsku tehdy pomohl Lincoln Institute (LeRoyer, 1995). Nejprve byla daň v Estonsku zavedena jako velmi striktní, jasná a bez jakýchkoli výjimek pro platbu daně u komerčně využívaných nemovitostí. Výjimky byly stanoveny pouze pro půdu využívanou pro účely veřejné infrastruktury, ochrany životního prostředí, posvátné stavby apod. Postupně byly do zákona přidány některé výjimky pro komerčně využívanou půdu. Nejvýznamnější je asi výjimka v souvislosti s vlastním bydlením – majitelé nemovitostí, pokud v nich i sami bydlí, jsou nyní od platby daně osvobozeni. I přes možné rozpětí daně z nemovitostí zvolila většina obcí daňovou sazbu na úrovni kolem 1 % (Wenner, 2018). Celkový vývoj daňových sazeb a výjimek přináší Tabulka 1.

Tabulka 1 Vývoj sazeb u estonské daně z půdy

Rok	Daňová sazba a výjimky
1993–1994	1 % (0,5 % obec, 0,5 % stát)
1995	0,8 % – 1,2 % (0,3 % – 0,7 % obec, 0,5 % stát)
1996	0,8 % – 1,2 % (pouze obec)
1997–2012	0,5 % – 2,5 % (pouze obec, výjimka – nižší sazby pro zemědělské využití)
2012–2018	0,1 % – 2,5 % (pouze obec, nulová sazba u vlastního bydlení)

Zdroj: Wenner, 2018

Jednotlivé obce si také mohou definovat pásma, ve kterých stanoví různou daňovou sazbu. Tato možnost není estonskými obcemi obvykle využita. Pokud je, tíhnou estonské obce k použití nižších daňových sazeb v oblastech s vyšší hodnotou nemovitostí. Dochází tak k případné daňové regresi (čím hodnotnější půda na m², tím nižší daňová sazba).

Pro oceňování půdy vytvořilo Estonsko Národní zemský úřad. Ten oceňuje nemovitosti na základě uskutečněných tržních transakcí. Činí tak pouze v určitých několikaletých intervalech, aniž by zákon definoval povinnost opětovného ocenění nemovitostí do určitého časového limitu.

Wenner (2018) porovnával územní rozvoj Tallinu (hlavní město Estonska) s územním rozvojem Rigy (hlavní město Lotyšska) a došel k závěru, že daň z hodnoty půdy skutečně může vést k hustší zástavbě. Oproti Rize si Tallin v období zvoleném pro výzkum držel svou původní hustotu obyvatelstva, zatímco u Rigy se hustota obyvatelstva v daném období propadla, zároveň se v Rize vyskytuje více pozemků, na nichž k žádné výstavbě oproti vizi územního plánu nedošlo. Jak Wenner (2018) uvádí, i tak se v Tallinu vyskytuje značné množství bývalých brownfields, která jsou dnes hojně využívána jako placená parkoviště. Důvodem může být nízká daňová sazba daně z půdy, která nedostatečně motivuje vlastníky pozemků k jejich co nejefektivnějšímu využití, nebo finančně zajímavější podnikání v provozování soukromých parkovišť oproti stavební činnosti.

6 Zdroje

ALTERMAN, R. (2012) Land use regulations and property values: The 'Windfalls Capture' idea revisited, in: Brooks, N., Donaghy, K. and Knaap, G. J. (eds) *The Oxford handbook of urban economics and planning*, Oxford University Press, Oxford, 755–786.

ASKEW, Janet: A British perspective on added value capture: ups and downs during its history, In: GERBER, Jean-David; HARTMANN, Thomas; HENGSTERMANN, Andreas (ed.). *Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land*. Routledge, 2018.

AUSTIN, Patricia M.; GURRAN, Nicole; WHITEHEAD, Christine ME. Planning and affordable housing in Australia, New Zealand and England: common culture; different mechanisms. *Journal of Housing and the Built Environment*, 2014, 29.3: 455-472.

BANERJEE, Simanti, et al. How to sell ecosystem services: a guide for designing new markets. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2013, 11.6: 297-304.

BLANC, Francisco. Spain: Non-financial compensation instruments and the Valencia model. In: JANSSEN-JANSEN, Leonie; SPAANS, Marjolein; VAN DER VEEN, Menno (ed.). *New instruments in spatial planning: an international perspective on non-financial compensation*. IOS Press, 2008: 95-120.

BRUECKNER, Jan K. Urban sprawl: diagnosis and remedies. *International regional science review*, 2000, 23.2: 160-171.

BUITELAAR, Edwin; LAGENDIJK, Arnoud; JACOBS, Wouter. A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning A*, 2007, 39.4: 891-908.

BUITELAAR, Edwin; SOREL, Niels. Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 2010, 27.3: 983-989.

BUITELAAR, E., BREGMAN, A., VAN DEN BROEK, L., EVERS, D., GALLE, M., MEIJER, T., & SOREL, N. (2012). *Exdurante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage* (p. 126). The Hague: Planbureau voor de Leefomgeving.

CLINCH, J. Peter, O'NEILL, Eoin: Assessing the Relative Merits of Development Charges and Transferable Development Rights in an Uncertain World. *Urban Studies*, 2010, 47/4: 891-911.

COELO: Online atlas gemeenten (Online atlas obcí), COELO, University of Groningen, 2019. Dostupné z: <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten.php>, přístup 21.5.2019.

CROOK, Tony; HENNEBERRY, John; WHITEHEAD, Christine. *Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*. John Wiley & Sons, 2015.

- DAVY, Benjamin: Mandatory Happiness? Land Readjustment and Property in Germany In: HONG, Yu-hung; NEEDHAM, Barrie (ed.). *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Lincoln Inst of Land Policy, 2007.
- DCLG: Plain English guide to the Planning System, Department for Communities and Local Government, 2015.
- DER KRABBEN, Erwin van; NEEDHAM, Barrie. Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 2008, 79.6: 651-672.
- DOE: Circular 22/83.Planning gain. Department of the Environment, London, 1983.
- DOEBELE, W. A. 1982. Land readjustment: A different approach to finance urbanization. Lexington, MA: Lexington Books.
- DOLEŽELOVÁ, Lucie, VEJCHODSKÁ Eliška: Mnichovský model nastavení finanční participace investorů na základě zastavitelnosti území, *Urbanismus a územní rozvoj*, 2018, 21/3: 22-26.
- DONAUER, Daniel – HUSI, Philipp – EINCENBERGER, Christian, 2018: Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 5 Raumplanungsgesetzes. *Jusletter 10. Dezember 2018*, ISSN 1424-7410
- DRIXLER, E., FRIESECKE, F., KÖTTER, T., WEITKAMP, A., & WEIß, D. Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle–Strategien für bezahlbaren Wohnraum?. *Eine vergleichende Analyse in deutschen Städten*, DVW – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V., 2014.
- HALLEUX, Jean-Marie; MARCINCZAK, Szymon; VAN DER KRABBEN, Erwin. The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland. *Land Use Policy*, 2012, 29.4: 887-898.
- HARTMANN, Thomas; SPIT, Tejo. Dilemmas of involvement in land management–Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 2015, 42: 729-737.
- HEALEY, P., PURDUE, M. ENNIS, F., (1995). Negotiating Development: Rationales and practice for development obligations and planning gain. E&FN Spon.
- HELBRECHT, Ilse; WEBER-NEWTN, Francesca. Die Abschöpfung des Planungsmehrwerts als Repolitisierung der Planung? Eine neue Perspektive auf die aktuelle Wohnungsfrage. *suburban. zeitschrift für kritische stadtforschung*, 2017, 5.1/2: 61-86.
- HENGSTERMANN, Andreas: Building obligations in Switzerland. In: GERBER, Jean-David; HARTMANN, Thomas; HENGSTERMANN, Andreas (ed.). *Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land*. Routledge, 2018.
- HOME, Robert: Land readjustment as a method of development land assembly: A comparative overview. *The Town planning review*, 2007, 78/4:459-483.
- HONG, Yu-Hung, NEEDHAM, Barrie (eds.): *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law, and Collective Action*. Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- HOU, Jun, CHAN, Edwin H.W.: Problems with Transfer of Development Rights (TDR) for Built Heritage Conservation. *Conference paper: World Sustainable Buildings Conference 2014*, Barcelona, Spain.
- HRŮZA, Jiří. Svět měst. Praha: Academia, 2014.
- JANSSEN-JANSEN, Leonie B.; HARTMANN, T.; NEEDHAM, B. The Dutch office space tragedy: Unlocking the lock-in. *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*, Routledge, London, 2016, 189-205.
- JANSSEN-JANSSEN, Leonie, B.: Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning*, 2008, 87: 192-200.

- KAPLOWITZ, Michael D.; MACHEMER, Patricia; PRUETZ, Rick. Planners' experiences in managing growth using transferable development rights (TDR) in the United States. *Land Use Policy*, 2008, 25.3: 378-387.
- KORTHALS ALTES, W.K., 2008. Actief Grondbeleid Betaalt zich Terug. *Property Research Quarterly* 1, 22–27.
- LEONI, Giancarlo: Italy: experiments with 6 non-financial compensation instruments to preserve, conserve and re-allocate buildings, in JANSSEN-JANSSEN, Leonie, SPAANS, Marjolein, VAN DER VEEN, Menno (eds.): *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*. Delft University Press, 2008.
- LEROYER, Ann, 1995. Land policy in Estonia: establishing new valuation and taxation programs. *Land Lines* 7 (5), Dostupné z: <https://www.lincolinst.edu/publications/articles/land-policy-estonia>, přístup 4.6.2019.
- LHM - LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN: Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung in der Neufassung vom 26.07.2017, Mnichov, 2017a. Dostupné z: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>, přístup: 13.5.2019.
- LHM - LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN: Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017–2021, Mnichov, 2017 b. Dostupné z: https://www.muenchen.de/rathaus/dam/.../Handlungsprogramm_WiM%20VI_Web.pdf, přístup: 14.5.2019.
- MANKIW, N.Gregory. *Zásady ekonomie*. Grada, 1999.
- MHCLG: Guidance: Community infrastructure levy, Ministry of Housing, Communities & Local Government, 2014. Dostupné z: <https://www.gov.uk/guidance/community-infrastructure-levy>. Přístup: 28.5.2019.
- MMR: Rekodifikace veřejného stavebního práva – základní teze, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2017.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio: Proposal of Land Readjustment for the Netherlands: An analysis of its effectiveness from an international perspective. *Cities*, 2016, 53: 78-86.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio; LENFERINK, Sander. The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands. *European Planning Studies*, 2018, 26.4: 768-791.
- MUÑOZ GIELEN, Demetrio; TASAN-KOK, Tuna. Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 2010, 18.7: 1097-1131.
- NEEDHAM, Barrie. *Dutch land-use planning: The principles and the practice*. Routledge, 2016.
- NEEDHAM, Barrie, BUITELAAR Edwin, HARTMANN, Thomas: *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, 2nd edition, Routledge, 2019.
- NELSON, Arthur C., et al. *A guide to impact fees and housing affordability*. Island Press, 2012.
- OSTROM, Elinor. *Governing the commons – The evolution of institutions of collective actions*. 18. vydání. New York: Cambridge University Press, 2006.
- PENNINGTON, M.: *Planning and the Political Market – Public Choice and the Politics of Government Failure*, London: The Athlone Press, 2000.
- PIGOU, Arthur. *The economics of welfare*. 1920 (opětovně vydáno Routledge, 2017).

- PURDUE (2010). United Kingdom. In: Rachelle Alterman et al: Takings International: A Comparative Perspective on Land Use regulations and Compensation Rights. Chicago: ABA Press.
- PUTTERS, Bianca: U.S.: some best 7 practices of Transferable Development Rights, in JANSSEN-JANSSEN, Leonie, SPAANS, Marjolein, VAN DER VEEN, Menno (eds.): *New instruments in spatial planning. An international perspective on non-financial compensation*. Delft University Press, 2008.
- RENARD, Vincent. Application of tradable permits to land-use management. *Implementing domestic tradable permits for environmental protection*, 1999, 668.
- RIJKSOVERHEID: Municipal Fund, Rijksoverheid (Vláda Nizozemí), 2019. Dostupné z: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>, Přístup 30.5.2019.
- SALZMAN, James, et al. The global status and trends of payments for ecosystem services. *Nature Sustainability*, 2018, 1.3: 136.
- SHAHAB, Sina, CLINCH, J., Peter, O'NEILL, Eoin: Estimates of Transaction Costs in Transfer of Development Rights Programs, *Journal of the American Planning Association*, 2018, 84/1: 61-75.
- SKLENIČKA, Petr, et al. Factors affecting farmland prices in the Czech Republic. *Land Use Policy*, 2013, 30.1: 130-136.
- STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: Fourth international student edition*. WW Norton & Company, 2015.
- THIEL, Fabian. WENNER, Fabian; Land taxation in Estonia: An efficient instrument of land policy for land scarcity, equity, and ecology. In: GERBER, Jean-David; HARTMANN, Thomas; HENGSTERMANN, Andreas (ed.). *Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land*. Routledge, 2018.
- TIETENBERG, Tom. Disclosure strategies for pollution control. *Environmental and resource Economics*, 1998, 11.3-4: 587-602.
- VAN DER KRABBEN, Erwin; LENFERINK, Sander. The introduction of urban land readjustment legislation as an institutional innovation in Dutch land policy. *Habitat International*, 2018, 75: 114-121.
- VAN DER KRABBEN, Erwin; NEEDHAM, Barrie. Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 2008, 79.6: 651-672.
- VAN DER VEEN, Menno, SPAANS, Marjolein, JANSSEN-JANSSEN, Leonie, B.: Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities. *Land Use Policy*, 2010, 27: 1010-1017.
- VEJCHODSKÁ, Eliška: Nástroje územního rozvoje založené na podmíněnosti práva k výstavbě a jejich využití v evropských zemích, *Urbanismus a územní rozvoj*, 20/1, 2017, pp. 13-16.
- VIALON, Francois-Xavier: Added value capturing in Switzerland. How much is enough? In: GERBER, Jean-David; HARTMANN, Thomas; HENGSTERMANN, Andreas (ed.). *Instruments of land policy: Dealing with scarcity of land*. Routledge, 2018.
- VNG: Onroerendezaakbelastingen (OZB), VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Asociace nizozemských měst). Dostupné z: <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/ozb/onroerendezaakbelastingen-ozb> Přístup: 30.5.2019
- WENNER, Fabian. Sustainable urban development and land value taxation: The case of Estonia. *Land Use Policy*, 2018, 77: 790-800.
- YANG, Daniel You-Ren, CHANG, Jung-Che: Financializing Space through Transferable Development Rights: Urban Renewal, Taipei-Style. *Urban Studies*, 2018, 55/9: 1943-1966.

Další zdroje ke švýcarskému modelu:

Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung (kRPG/VS, SGS/VS 701.1ú. účinný od 21. 5. 2017.

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz), účinný od 1. 1. 2019.

Baugesetz (BauG/AI), Kanton Appenzell Innerrhoden, účinný od 1. 5. 2017.

Baugesetz (BauG/BE), Kanton Bern, účinný od 1. 4. 2017.

Baugesetz (BauG/OW, GDB 710.1), Kanton Obwalden, účinný od 1. 5. 2019.

Bau- und Planungsgesetz (BPG/BS), kanton Basel-Stadt, účinný od 9. 6. 2016.

Einführungsgesetz zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe (Mehrwertabgabegesetz, MWAG/NW), Kanton Nidwalden, účinný od 1. 8. 2017.

Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP, LRV 2016-403, SGS), Kanton Basel-Landschaft, účinný od 27. 9. 2018.

Gesetz über die Abgeltung raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz, PAG/SO, BGS 711.18), Kanton Solothurn, účinný od 1. 7. 2018.

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG/AG), Kanton Aargau, účinný od 1. 5. 2019.

Gesetz über Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz, BauG/AR), Kanton Appenzell Ausserrhoden, účinný od 1. 1. 2018.

Lagge sullo sviluppo territoriale (LST), účinný od 10. 2. 2015.

Loi d'application de la fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), Kanton Genf, účinný d 1. 5. 2014.

Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), účinný od 1. 1. 2016.

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, RB/SH 700.200), Kanton Schaffhausen, účinný od 1. 1. 2019.

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, ZH), Kanton Zürich, návrh novely z 7. 2. 2018.

Planungs- und Baugesetz (PBG/LU), Kanton Luzern, účinný od 1. 1. 2018.

Planungs- und Baugesetz (PBG/SG), Kanton St. Gallen, účinný od 27. 4. 2016.

Planungs- und Baugesetz (PBG/SZ, SRSZ 400.100), Kanton Schwyz, účinný od 1. 2. 2019.

Planungs- und Baugesetz (PBG/TG, RB 700), Kanton Thurgau, účinný od 1. 1. 2013.

Planungs- und Baugesetz (PBG/UR), Kanton Uri, účinný od 1. 6. 2017.

Planungs- und Baugesetz (PBG/ZG), Kanton Zug, účinný od 19. 5. 20197.

Projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire (LATC/VD, RSV 700.11), Kanton Waadt, účinný od 1. 9. 2018.

Raumentwicklungs- und Baugesetz (RBG/GL, GS-GL VII B1/1/1), Kanton Glarus, účinný od 1. 7. 2018.

Raumplanungs- und Baugesetz (RPBG/FR, SGF 710.1), Kanton Freiburg, účinný od 1. 1. 2018.

Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG, BR 801.100ú, účinný od 25. 10. 2018).