

Mgr. Bc. Jakub Michálek
předseda klubu Pirátů Zastupitelstva hl.m.Prahy
bytem Zenklova 841/193
180 00 Praha 8

Váš dopis zn.	Č. j. IPR	Vyřizuje/kancelář/linka	Datum
	5285/2015	MgA. Novák/SPM/KMP JUDr. Nováková/KRA/PRAV	23-06-2015

Věc: Připomínka, dotaz a podnět k poplatku za změnu využívání území

Vážený pane zastupiteli,

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy (dále jen „IPR Praha“) obdržel dne 25. 5. 2015 Vaši připomínku, dotaz a podnět k poplatku za změnu využívání území, kterou jste podal v souladu s § 51 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Obrátil jste se na IPR Praha s připomínkou a podnětem, jejichž řešení nepatří do působnosti IPR Praha. Návrhy případných legislativních úprav zdanění změn územního plánu jsou v působnosti Hlavního města Prahy a IPRu Praha nebyly zřizovatelem zadány úkoly k řešení dané problematiky.

Problematicku zhodnocení pozemku, na kterou upozorňujete ve svém podání, lze v praktické rovině popsat ještě přesněji než jako změnu využití území, a sice jako „rozšíření zastavitelného území“, přičemž hodnota pozemků ve smíšené ekonomice obvykle skokově narůstá právě překročením této abstraktní hranice - změnou z pozemků neurčených územně plánovací dokumentací k zastavění budovami na pozemky budovami zastavitelné. IPR Praha se problematikou (ne)rozšiřování zastavitelného území zabývá a učinil v tomto ohledu významný pokrok v možnosti tuto

situaci oficiálně pojmenovat, a to prostřednictvím tzv. Pražských stavebních předpisů a připravovaného Metropolitního plánu.

IPR Praha jako koncepční pracoviště považuje za zásadní, aby toto rozšiřování bylo zřejmé a tedy vědomé. Tuto skutečnost oddělujeme od debaty, co je pro Prahu správné a žádoucí a v jakém horizontu.

Nejprve k úpravě problematiky prostřednictvím Pražských stavebních předpisů. Agenda tzv. „ploch s rozdílným způsobem využití“, „zastavěného území“ a „zastavitelných ploch“ v územních plánech je obecně ošetřena stavebním zákonem a vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

Právní úprava vyžaduje přesně definované formální vymezení, jež je konkrétně v Praze nelogické, neboť zejména při změnách územních plánů je provedena „pouhá“ změna využití plochy, která ne zcela jasně vyjadřuje, zda k rozšíření zastavitelného území dochází či nikoliv, a obsah změny se lze dozvědět až podrobným studiem regulativů přiřazených dané ploše. Aby tuto situaci vůbec bylo možné zřetelně pojmenovat, byl při přípravě Pražských stavebních předpisů zaveden pojem „hranice zastavitelného území“, čímž vzniklo (podobně jako např. ve Spolkové republice Německo) „zastavitelné a nezastavitelné území“. Je to mj. pojmosloví, které znal i zák. č. 50/1976, o stavebním řízení a stavebním řádu, kde se v § 10 o zastavitelném území hovořilo tak, že jej územní plán vymezí. V připravované věcné novele Pražských stavebních předpisů navrhoval Karel Maier, garant příslušné části, zrušení tohoto členění, IPR Praha však na jeho zachování trvá. IPR Praha předpokládá zachování § 3 beze změn ve stávajícím znění:

„Členění území podle zastavěnosti a zastavitelnosti.

(1) Území se podle stávajícího využití v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. d) a f) stavebního zákona člení na zastavěné území a nezastavěné území. Hranice mezi nimi je vymezena čarou zastavěného území.

(2) Území se podle navrhovaného využití v návaznosti na § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona člení na zastavitelné území a nezastavitelné území. Hranice mezi nimi je vymezena čarou zastavitelného území.

(3) Území se dále člení na plochy, přičemž

a) zastavitelné území tvoří plochy zastavitelné v zastavěném území a plochy zastavitelné v dosud nezastavěném území,

b) nezastavitelné území, tvoří plochy nezastavitelné v nezastavěném území a plochy nezastavitelné v zastavěném území.“

Znění uvedeného ustanovení je odůvodněno takto: „Stavební zákon vymezuje v § 2 odst. 1 písm. d) zastavěné území a v písm. f) nezastavěné území. Způsob vymezení zastavěného území je pak dále podrobněji definován v § 58 stavebního zákona. Rozdělení území na zastavěné a nezastavěné popisuje aktuální stav v území zpravidla ke konkrétnímu dni, ke kterému se vymezení zastavěného území vztahuje. Vedle popisu stavu území definuje stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. j) zastavitelné plochy, které se zakreslují do územního

plánu. Zastavitelné plochy se mohou vyskytnout jak v území zastavěném, tak i v území dosud nezastavěném.

Pro případy, ve kterých je na rozdíl od rozvoje výstavby naopak vhodné místně redukovat zastavěné území, umožňuje předpis stanovit nezastavitelné plochy v dosud zastavěném území. Děje se tak formou aktivního určení režimu jako při vymezování zastavitelných ploch. Jedná se o plochy návrhové, které se vymezují v územně plánovací dokumentaci zrcadlově jako zastavitelné plochy v dosud nezastavěném území. Zastavitelné plochy se vymezují na plochách nezastavěného území jako plochy rozvoje města. Ve stejném principu bude možné navrhnout nezastavitelné plochy v území zastavěném jako rozvojové plochy nestavebního charakteru (např. lesopark).

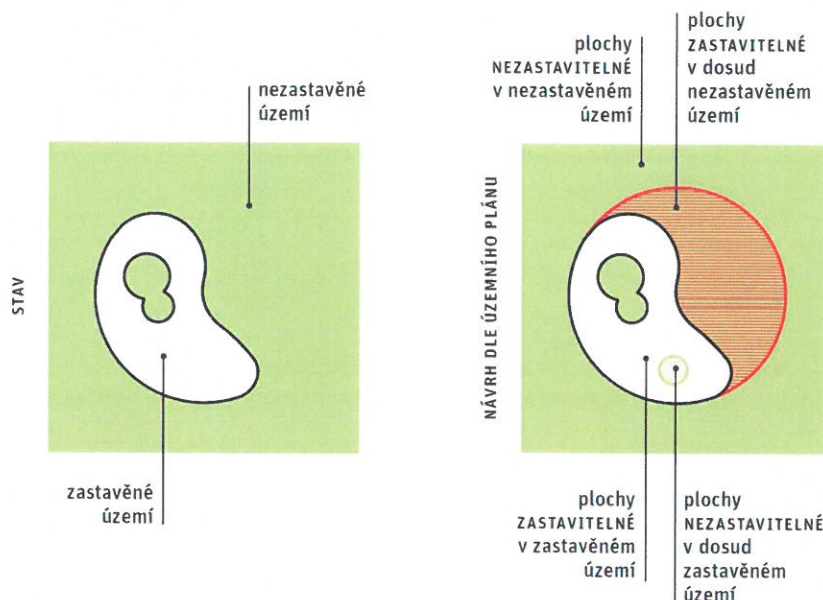
Předpis používá pojmy „území“, „plocha“ a „pozemek“ shodně jako stavební zákon a rozlišuje je podle míry podrobnosti od hrubého po jemné rozlišení popisu abstrahované skutečnosti.

Doplněním nezastavitelné plochy v dosud zastavěném území vzniká ucelený systém, ve kterém je ve výchozím stavu území členěno na zastavěné a nezastavěné. Následně návrhem zastavitelných a nezastavitelných ploch v územním plánu podle jejich umístění dojde k rozčlenění na území zastavitelné a nezastavitelné. Území se dále člení na plochy, přičemž zastavitelné území tvoří plochy zastavitelné v zastavěném území a plochy zastavitelné v dosud nezastavěném území a nezastavitelné území tvoří plochy nezastavitelné v nezastavěném území a plochy nezastavitelné v dosud zastavěném území. Hranice zastavitelného a nezastavitelného území je vymezena čarou zastavitelného území.

Je zřejmé, že hranice zastavěného území se bude každou novou stavbou umístěnou do přilehlých zastavitelných ploch v území dosud nezastavěném posouvat a měnit v průběhu času. Hranice zastavěného území je tedy nestálá a do určité míry i nahodilá, protože reaguje na aktuální stav v území, zatímco čára zastavitelného území v žádném případě nestálá nebo nahodilá být nesmí. Proto je v předpisu doplněna jako nástroj pro vymezení dohody, kam až lze stavět. Vzniká tak jasné členění na území zastavitelné a nezastavitelné, které je vedeno snahou jasněji vymezit hranici zástavby města vůči volné krajině. Po období, ve kterém se tato hranice spíše rozmazávala a její kontura se rozlézáním zástavby města do volné krajiny nebezpečně ztrácela, je vhodné ji vrátit zpět její důležitosti.

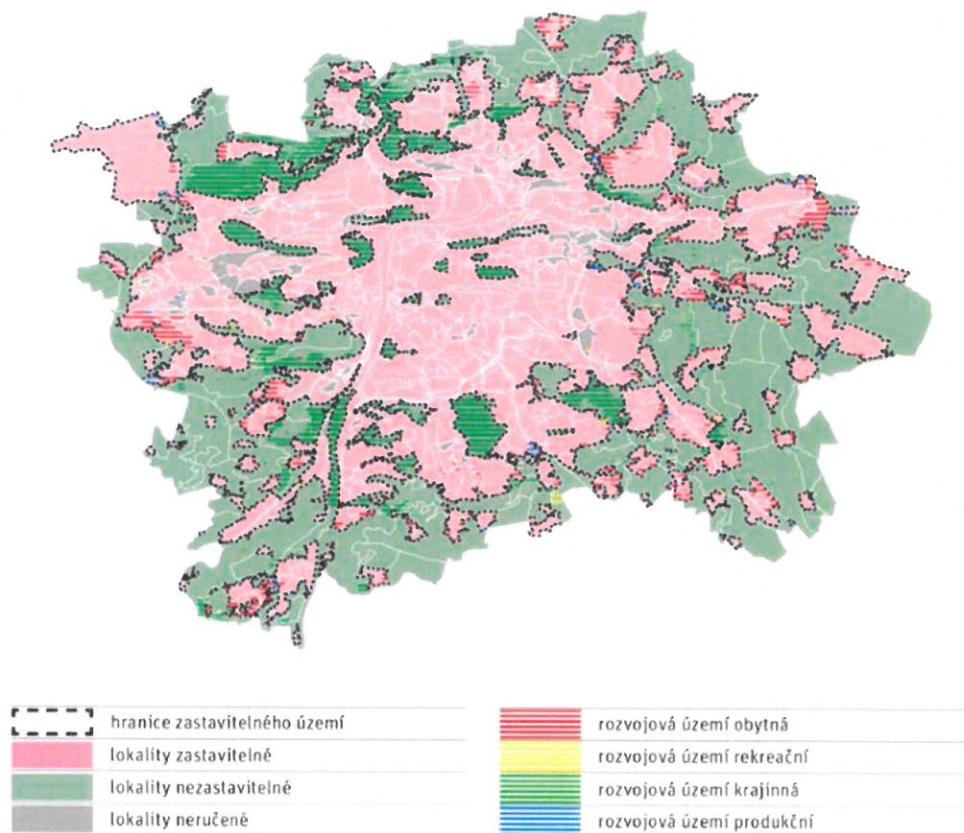
K odůvodnění je připojena ilustrace:

[OBR.3] Stav území a aktivní určení režimu vymezením ploch.



Na toto členění území navazuje připravovaný Metropolitní plán, jehož základní jednotkou je „Lokalita“. Základní členění lokalit je na „Lokality zastavitelné a nezastavitelné“, které jsou odděleny právě čarou zastavitelného území. Tato tlustá orientovaná čára je v grafické části územního plánu dle vyhl. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, pojata zcela záměrně výrazně, aby oddělila město a potenciál jeho rozvoje od „Krajiny“ a každá změna tohoto stavu byla na první pohled patrná. Z posledních zkušeností IPR Praha lze zmínit 57 individuálních konzultací se všemi 57 městskými částmi nad rozpracovaným návrhem Metropolitního plánu, kde se toto členění území a jeho grafické vyjádření osvědčuje jako zcela srozumitelný nástroj vedoucí k racionální a přehledné diskuzi o budoucím využívání území.

ZASTAVITELNÉ ÚZEMÍ / NÁVRH K 31. 3. 2014



Vámi navržený podnět ke zdanění změny využití pozemku považujeme za problematický z dále uvedených důvodů.

Pro zdanění zisku slouží především nástroj daně z převodu nemovitostí. Poplatek za změnu by musel být skutečně výhradně při změně na žádost majitele, jinak by musel existovat nástroj, aby majitel změnu = zdanění mohl odmítnout, což územní plán jako opatření obecné povahy dle stavebního zákona a správního řádu neumožňuje, o jeho výsledku není předem nikdy rozhodnuto a procesní práva účastníků nelze předem nijak podvázat.

Teoreticky je tedy Váš návrh aplikovatelný, prakticky je otázkou, zda by tato klíčová podmínka nevedla jen k podávání žádostí/návrhů osobami odlišnými od majitele, nebo zda by například v průběhu nabývání právní moci změny nedocházelo např. k převodům vlastnických práv a stahování žádostí tak, aby se žadatelé zdanění vyhnuli.

Problematická je zejména otázka, zda je taková daň spravedlivá a zda je to nástroj kompatibilní s cíli a úkoly územního plánování, které jsou vymezeny ustanoveními §18 a 19 stavebního zákona.

Obě otázky spolu souvisí, zejména k první se lze vyjádřit spíše volnou polemikou, neboť je především politickým rozhodnutím. IPR Praha se spíše přiklání k názoru, že taková daň spravedlivá není. Rozhodně ne z důvodů, které uvádíte, neboť zájem vlastníka o udržení a zvýšení hodnoty jeho nemovitosti je zcela legální a racionální a plně v souladu s chováním dobrého hospodáře. Naproti tomu územní plán je zodpovědností zastupitelstva obce, nikoliv toho, kdo uplatňuje svá legitimní vlastnická práva a usiluje o zhodnocení své nemovitosti. Vaše argumentace je postavena na tom, že zisk ze změny území je neoprávněný. Takový zisk je ovšem nenárokový, změna územního plánu není nároková a v řadě případů je nežádoucí. Domníváme se, že odpovědnost za lehkovážné změny ze strany zastupitelstva nelze kompenzovat jejich zdaněním. Potřebné změny mají být naopak veřejným zájmem a pak nedává smysl za ně „trestat“ žadatele. Ke změnám územního plánování má docházet podle zákona a přezkoumatelně. Latentně též naznačujete, že jde o legalizaci domnělých korupčních výnosů, čímž je zamýšlíte legalizovat převodem do rozpočtu obce, což není zcela nepodobné např. problematice zdanění prostituce. Z určitého úhlu pohledu vytváříte situaci, kdy je rozšiřování zastavitelného území převáděno na zisk, tedy dochází k tvorbě motivace obcí své území rozšiřovat podle přání stavebníků – těch ochotných zažádat a tedy zaplatit, a to dokonce v oblastech největších výnosů, což může být v kolizi s mnoha dalšími hodnotami a limity v území. Může docházet k absurdním situacím, že obce místo toho, aby naplánovaly svůj rozvoj racionálně, vytvoří územní plán bez rozvoje, tedy bez dynamiky jako základního předpokladu udržitelnosti, kde společenský přetlak potřeby změn povede k žádostem a pořízováním změn výměnou za zdanění pozemku. Zastavitelné území se bude rozšiřovat jen v oblastech, kde budou žadatelé vlastnit pozemky, což povede k tzv. majetkovému urbanismu. Zastupitelstva navíc mohou prostě začít schvalovat „jen“ změny na žádost majitele a žádné jiné, aby přinutily stavebníky daň platit. Mohl by vzniknout nástroj zcela v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, zastavitelné území by se mohlo v podstatě kupovat od obce. Kupovat budou jen ti, kdo na to budou mít, což by mohlo vést ve výsledku ke zvýšení cen pro koncové zákazníky, které má toto opatření, jak se podle formulace Vašeho záměru domníváme, chránit před nerovnostmi. Povede však jen ke zvětšení nerovného přístupu k zastavitelnému území. Současně moment placení daně neodpovídá logice zhodnocení pozemku. Daň z převodu nemovitosti se například logicky platí v momentu, kdy prodávající vlastník prostředky na daň disponuje, nikoliv v momentě, kdy vzroste potenciální možnost zisku. Neodpovídá to ani mechanismům financování výstavby, finanční instituce půjčují developerům na výstavbu a nákup pozemků, ale určitě ne na daně, v takové situaci může zdanění vést přímo k vyvlastnění prostřednictvím exekuce za nemožnosti majitele dostát svým závazkům.

K dotazům na mechanismy „best practise“ v zahraničí uvádíme, že nedisponujeme takto cílenou podrobnou srovnávací rešerší. Obecné principy známe, ale praktické zkušenosti nejen z Pražských stavebních předpisů ukazují, že pro porovnání právních úprav nestačí

znát pouze bezprostřední mechanismus zhodnocování pozemku, ale i navazující právní prostředí a všechny finální podrobnosti. Málomocný princip je jednoduše převoditelný do českého právního řádu, chybí instituce, specializace, zkušenosti. Ke zhodnocování pozemků principiálně se přistupuje jako ke kvalitě, která generuje v budoucnosti obecný profit. Současně je sdílená zkušenost, že jakýkoliv efektivní nástroj spojený se ziskem pro veřejný sektor je politickou mocí okamžitě nadužíván a záhy narazí na nezamýšlené důsledky, kdy se vlastním rozmnožením zneguje.

Zcela odlišným modelem od českého je například zhodnocování urbanizovaných pozemků v některých dynamičtějších ekonomikách, kde majitelé pozemků své pozemky dobrovolně předají obci např. na pět let. Obec vybuduje na své náklady kompletní technickou a dopravní infrastrukturu a cca 45% půdy vrátí původním majitelům. 30% zabere většinou veřejná prostranství a parky, 25% si obec ponechá a případně prodá, z příjmů se uhradí infrastruktura a z daní rozvinutého území se generuje trvalý zisk obce. Zisk ze zhodnocených pozemků jde obci i majitelům, proto se vše může odehrávat na dobrovolné spolupráci. Podmínkou je plánování v součinnosti s absorpční schopností trhu, jinak se takový model zhroutí. Takový úspěšný model například vyžaduje zcela jiné institucionální prostředí než má Česká republika.

V USA je daný problém řešen např. ve státě New Hampshire, kde existuje daň zvaná Land Use Change Tax (LUCT). Základem této daně je hodnota pozemku po změně způsobu využití, sazba daně je ve výši 10 %. Obdobná daň funguje např. i ve státě Vermont.

IPR Praha se problematice návaznosti plánování území na daňovou zátěž věnoval v loňském roce, kdy uspořádal konferenci OECD „Land use“ (blíže <http://www.oecdprague.cz>).

Souhlasíme, že možné zdanění změn územního plánu je velkým tématem, případné zpracování předmětné agendy s ohledem na podmínky České republiky by IPRu Praha musel zadat zřizovatel.

S pozdravem



IPR PRAHA
Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy
Vyšehradská 57/2077, 128 00 Praha 2
IČ : 70883858 – příspěvková organizace

/2

Ing. arch. Petr Hlaváček
ředitel

Rozdělovník:

- 1/ Adresát (IDDS: 4memzkm)
- 2/ IPR KRA/PRAV
- 3/ IPR SPM
- 4/ IPR KRA (+ kopie spisu)
- 5/ IPR spisovna + spis + originál odpovědi