

Souhrnná výzkumná zpráva – část V

Švýcarský model paušálního odvodu

Implementace modelu do českého práva

Autorský kolektiv: Eliška Vejchodská, Veronika Šindlerová, Jindřich Felcman

Hlavní autorství části V: Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D.

Zpracování názorů aktérů: Ing. et Ing. Eliška Vejchodská, Ph.D.

Červen, 2020

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



FAKULTA
HUMANITNÍCH STUDIÍ
Univerzita Karlova



Technologická
agentura
České republiky

Obsah

1.	Hlavní východiska	3
1.1.	Jednoduchá aplikovatelnost a legitimita	3
1.2.	Bariéra pro implementaci – metoda ocenění zhodnocení pozemku	4
1.3.	Požadavek dořešit, co s vybranými penězi	5
2.	Opatření k implementaci prvků reorganizace území do českého územního plánování	5
2.1.	Mechanismus výběru poplatku	5
2.1.1.	Vznik plánovací výhody	5
2.1.2.	Zápis plánovací výhody do katastru nemovitostí	6
2.1.3.	Vznik povinnosti uhradit poplatek	6
2.2.	Metoda ocenění navýšené hodnoty pozemku	7
2.3.	Stanovení využití vybraných peněz	7
3.	Syntetický návrh úpravy celého českého systému územního plánování	8
3.1.	Konzervativní varianta	9
3.2.	Progresivní varianta	9
3.2.1.	Progresivní varianta s povinností nového územního plánu	9
3.2.2.	Progresivní varianta bez povinnosti nového územního plánu	9

Švýcarský model paušálního odvodu: Implementace modelu do českého práva

Tato kapitola přináší hloubkovou analýzu možnosti využití nástroje švýcarského modelu paušálního odvodu za zhodnocení pozemku plánováním v českých podmínkách. Výzkum v tomto případě odhalil jednoznačnou potřebu úpravy platných právních předpisů, bez které se implementace tohoto nástroje neobejde. Analýza proto detailně posoudí potřebné úpravy právních norem. Zhodnoceny budou očekávané dopady nástroje na základě vybraných kritérií.

Analýza okrajově obsahuje i rozbor názorů vybraných sedmi klíčových aktérů k účelnosti a možnému zavedení tohoto nástroje z polo-strukturovaných hloubkových rozhovorů (k zodpovězení názoru na švýcarský model byli požádáni někteří respondenti z rozhovorů uskutečněných k tématu mnichovských dohod s developery a německého modelu reorganizace území). Tvorba vzorku byla uskutečněna formou focus group, která na začátku vytipovala vhodné typy osob a konkrétní osoby k rozhovoru, následně byl vzorek rozšířen metodou sněhové koule o další respondenty, kteří byli navrženi jinými respondenty během interview. Rozhovory byly ukončeny po saturaci teorie, která z nich vyplynula.

Focus group	akademik, právník, urbanista
Vzorek - celkem	7
Politik	2
Úředník	0
Developer	1
Zástupce neziskového sektoru	1 (právník)
Architekt	0
Akademik	1
Zástupce konzultační společnosti v developmentu	2

1. Hlavní východiska

Podrobný popis švýcarského modelu paušálního odvodu je obsažen v kap. 3 části II Souhrnné výzkumné zprávy. Na základě provedených rozhovorů lze konstatovat, že ze strany odborné veřejnosti bylo využití tohoto nástroje hodnoceno pozitivně, především z důvodu jeho jednoduché aplikovatelnosti oproti nástrojům jiným, a tedy i předpokládané dobré prosaditelnosti. Respondenti vnímají na druhou stranu také určité bariéry pro implementaci z hlediska proveditelnosti.

1.1. Jednoduchá aplikovatelnost a legitimita

Velká část respondentů u švýcarského modelu okamžitě pozitivně hodnotila jeho jednoduchost. Tyto názory je třeba vnímat jako důležité východisko pro uvažované reformy veřejného stavebního práva v ČR. Aktéři územního rozvoje zjevně nemají příliš velkou důvěru ve schopnost české veřejné správy aplikovat složitější nástroje ke koordinaci územního rozvoje. Představa automatického inkasování peněz do účelového fondu je tak přijímána s menšími pochybami, než např. poměrně složité procesy přípravy dohod dle mnichovského modelu.

- „Je to jednorázový daňový odvod – určitě jednodušší.“
- „Zvláště pro menší obce by tato cesta byla mnohem administrativně jednodušší.“

- „Tím bychom mohli začít. Něco je dobré dělat postupnými kroky, byť rychle za sebou. Nesnažme se vyřešit vše najednou.“
- „Připadá mi jednodušší, jednoznačnější... Rozumný a přehledný model, který by se dal zavést.“
- V této souvislosti je zde vhodné připomenout i přílehlavý výrok týkající se odbornosti a kapacity veřejné správy, který zazněl od respondenta při hodnocení mnichovského modelu: „Zásadní problém je, že zákonná úprava dává státu dostatek možností a na straně státu neexistují figury, které by tyto možnosti uměly využít. Např. samosprávy nemají nikoho, kdo by uchopil plánovací smlouvy jako celek. Baví se pořád o tom, že se budou měnit zákonné rámce, ale nemají intelektuální kapacitu k tomu, aby využili ty rámce, které mají.“

Mechanismus švýcarského modelu také v očích respondentů velmi jednoduše řeší jeden ze zásadních problémů stávajícího českého systému územního plánování. Tím je problém spravedlnosti a legitimacy. V české praxi je územní plán naprosto klíčovým dokumentem, od kterého se odvíjí hodnota pozemku. Rozdíl v hodnotě pozemků určených k výstavbě a pozemků, kde není výstavba dle územního plánu možná, je naprosto flagrantní. Přitom zařazení pozemku do ploch umožňujících zastavění záleží prakticky výhradně na politické vůli a rozhodnutí obce, přičemž rozhodnutí obce je činěno v mezích veřejných zájmů a na základě návrhu odborně způsobilého projektanta územního plánu, urbanisty. Majitel pozemku na toto zhodnocení svého pozemku nemusí mnohdy vynaložit žádné náklady, často o zhodnocení svého pozemku ani neví. Postačí, že se jeho pozemek ocitl v urbanisticky vhodné poloze a byl při tvorbě územního plánu vyhodnocen jako vhodný k zastavění. Kolem větších měst se pozemky do těchto vhodných poloh dostávají nicméně na základě komplexních procesů stojících za rozvojem předmětného města, nikoliv na základě nějaké konkrétní aktivity jejich majitele. K legitimitě takového odvodu stakeholderi doplňují:

- „Dobrá cesta, transparentnější. Když prodávám pozemek se ziskem, který vytvořil veřejný sektor.“
- „To by mi vůbec nevadilo. Hodnota pozemku je čistě daná tím, jak se daří tomu městu kolem. Není na tom nic neetického odebrat tuto hodnotu – město přispělo, aby se pozemek zhodnotil.“
- „Možná je to spravedlivé – že někdo bez práce, že se mu změní územní plán, tak to vede ke korupci a nekalým praktikám, že se různě lidi snaží zařídít, aby se na jejich poli územní plán proměnil. Tohle se tomu snaží předcházet. Pokud je to tak, že to vlastníka žádným způsobem neohrozí existenčně, nebo že nepřijde o svou půdu, když nemá zrovna peníze o zaplacení nějakého příspěvku, a když tam nechce nic dělat, tak se nic neděje, jen tam má závazek do budoucna, tak to může fungovat... To je taková věc, kde si člověk říká, že je trochu nespravedlnost – územní plán se někde zhodnotí, někde ne. Pokud to někde znehodnotí, tak má člověk nárok na kompenzaci, ale naopak to vlastně nijak není. V českém prostředí to vede, jak si lidi závidí, my to cítíme dodneška. Jsou zde lokality, kde víme, že si někdo v 90. letech přišel k nějakému majetku, a teď chce něco stavět, v té lokalitě je i po 20 letech taková nenávisť vůči projektu, který ve skutečnosti není tak špatný. Jen z toho důvodu, že na začátku tam byla spekulace, která nebyla ani nijak protiprávní, jen si někdo nahrabal. Tohle nikde nedělá dobrotu. Češi jsou hodně v tomto závistiví.“

1.2. Bariéra pro implementaci – metoda ocenění zhodnocení pozemku

Švýcarský model obsahuje asi nejkomplikovanější součást v podobě mechanismu oceňování hodnoty pozemku navýšené územním plánem, tedy tzv. plánovací výhody. Spolkový zákon o územním plánování nechává stanovení konkrétní metody na jednotlivých kantonech. Pouze 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 hédonické ceny anebo metody odhadu tržní ceny. Odhad ceny je v každém z kantonů v kompetenci jiných subjektů a autorit

pro oceňování nemovitostí. Respondentům bylo zřejmé, že ani v ČR nebude jednoduché najít jedinou správnou a zcela objektivní, všemi aktéry akceptovatelnou metodu.

- „*Tabulkově se však nedá rozlišit rohový dům od domu o dvě čísla popisná dál. To by pak nebylo spravedlivé, ale bylo by to přehledné.*“
- „*Kdo však platí znalecké posudky – u nás se hodně odvíjí hodnota podle toho, kdo znalecký posudek platí. U nás by to byl dlouhý proces k tomu, aby se zjistilo, jaký posudek je ten správný.*“
- „*Cena pozemku bude hodně variovat podle aktuální situace na trhu, což je konec konců u všech daňových modelů.*“
- „*Stávající ceny jsou vždy zastaralé. Trh se pohybuje daleko rychleji.*“

1.3. Požadavek dořešit, co s vybranými penězi

Švýcarský zákon o územním plánování ponechává kantonům velkou volnost, jak naložit s vybranými finančními prostředky. A to jak z pohledu jejich rozdělení mezi kanton a obec, tak z pohledu účelu, na co konkrétně budou vybrané peníze určeny. Respondenti poukazovali na riziko, že nasměrování plateb jen na obce by mohlo způsobit významné rozdíly v bohatství měst.

- „*Příjemcem daně z nemovitostí obec – v Americe jsou nesmírně chudá i bohatá města vedle sebe (daň podle stávající ceny)*“

Určité pochybnosti se také objevily v tom, zda by výběr takového poplatku byl spravedlivý, pokud by i tak musel stavebník hradit náklady na investiční přípravu pozemku. Takový nástroj by tak mohl pouze ještě více prohloubit nedostupnost stavebních pozemků.

- „*Za dvou situací – při převodu pozemku nebo při výstavbě musí vlastník něco uhradit. Přemýšlím, zda to pro někoho může znamenat nějaký zásadní problém. Pozemek by byl hodnotnější, ale vlastník sám by se dostal do finančních problémů – zda když převádí v rámci rodiny či dědí, zda tam může vzniknout požadavek platit. Museli by počítat s tím, že nad rámec stavebních nákladů budou muset ještě zaplatit za zhodnocení. Na druhou stranu by se mohl snížit tlak lidí na změnu územního plánu – tlak vlastníků na obec, aby jim umožnila stavět. Zastupitelstvo je mezi tlaky. Možná toto by vedlo k většímu vybalancování. Pro člověka, který si našetřil a chce si zainvestovat do vlastního bydlení, aby to neznamenovalo ještě větší nedostupnost.*“

2. Opatření k implementaci prvků reorganizace území do českého územního plánování

Z hloubkové analýzy švýcarského modelu i navazujících rozhovorů s aktéry územního rozvoje vyplynula tři základní témata, která by bylo nutné při implementaci tohoto nástroje do českého právního řádu vyřešit. Těmi jsou řešení 1) samotného mechanismu výběru poplatku, 2) metoda ocenění navýšené hodnoty pozemku, 3) stanovení využití vybraných peněz a jejich rozdělení mezi obec a kraj.

2.1. Mechanismus výběru poplatku

Lze konstatovat, že pro zavedení tohoto nástroje by nebylo nutné v české veřejné správě sahát k nějaké zásadní reorganizaci či zřízení nových významných agend. Všechny zásadní instituty, které rámuje odvádění poplatku za zhodnocení pozemku územně plánovacím opatřením, mají obdobu v českém právním řádu.

2.1.1. Vznik plánovací výhody

Co se týče plánovacího opatření, v rámci něhož je pozemek zhodnocen, zcela automaticky se v české praxi nabízí územní plán. Ten vymezuje jednotlivé plochy na podkladě katastrální mapy, je tedy zcela

jasně definované, kterých pozemků se zhodnocení územním plánem týká. Teoreticky by bylo možné, aby územní plán toto zhodnocení delegoval na regulační plán, a to v těch plochách, kde je v územním plánu stanoven regulační plán podmínkou pro následné rozhodování v území. Regulační plán by byl pro nacenění plánovací výhody bezpochyby přesnějším podkladem. V takovém případě by bylo nutné zajistit, aby se při případném odpadnutí podmínky regulačního plánu nevytratila i povinnost evidovat v dotčeném území plánovací výhodu danou samotným územním plánem.

Spolu se zavedením tohoto mechanismu by nicméně musela být mírně upravena metoda zpracování územního plánu. Nyní se v územním plánu rozdělují plochy určené k zástavbě na plochy stabilizované, plochy přestavby a plochy zastavitelné. U ploch zastavitelných je situace jasná – pozemky v těchto plochách by byly do výčtu pozemků s plánovací výhodou zahrnuty vždy. Plochy přestavby by oproti tomu musely být vymezovány s mnohem větší přesností. V současnosti se standardně v územních plánech do stabilizovaných ploch zahrnují četné proluky, jejich plošná velikost je typicky menší než 2 000 m². Obdobně je běžné, že se v územním plánu pro nějakou plochu stanoví maximálně přípustná výška zástavby, které však některé stávající stavby v dané ploše nedosahují a možnost jejich navýšení představuje plánovací výhodu. Ta ovšem není nikde v územním plánu taxativně zobrazena a vyjádřena. Při aplikaci švýcarského modelu by musel územní plán takové možné plošné navýšení zástavby, popř. jiné úpravy regulace (např. připuštění řadové zástavby, bytové zástavby, vyššího koeficientu zastavění apod.) jednoznačně identifikovat a vyznačit jako plánovací výhodu, například vymezením plochy přestavby.

I v tomto případě by se musela praxe ustálit na nějaké přiměřené metodě, odpovídající podrobnosti územního plánu. Platné územní plány obsahují často velmi hrubou prostorovou regulaci, bylo by tak z počátku obtížné vždy zcela jednoznačně definovat, kdy byla novým územním plánem s upravenou prostorovou regulací založena plánovací výhoda. Musela by se tak určit (alespoň metodicky, popř. následně na základě správní praxe a soudní judikatury) přiměřená hranice, kdy jde jen o nepodstatné úpravy v regulaci a kdy již o významné plánovací výhody. Postupně by se prostřednictvím změn územních plánů či nových územních plánů, které by s tímto novým nástrojem počítaly, praxe ustálila.

S ohledem na značnou technickou pokročilost digitálního zpracování územních plánů by mohlo být následně vygenerování všech pozemků, na něž se vztahuje plánovací výhoda, plně či alespoň částečně automatizováno.

2.1.2. Zápis plánovací výhody do katastru nemovitostí

Podobná vazba územního plánu a katastru nemovitostí je již dnes v českém právním řádu přítomna, a to konkrétně v § 101 stavebního zákona upravujícího předkupní právo k nemovitým věcem vymezené územním plánem. Tento institut umožňuje, aby pro pozemky určené pro umístění určitých typů staveb a zřízení veřejné infrastruktury vymezil územní plán pro obec, kraj či stát předkupní právo. Toto předkupní právo se následně zapisuje do katastru nemovitostí.

Obdobně by mohlo být postupováno u zápisu plánovacích výhod do katastru nemovitostí. Nicméně vzhledem k předpokládanému řádově většímu rozsahu takto zapisovaných pozemků by bylo vhodné využít mechanismy automatizovaného zápisu (např. s využitím stále se vyvíjejícího projektu digitální mapy veřejné správy).

2.1.3. Vznik povinnosti uhradit poplatek

Oba momenty, kdy dle švýcarského modelu dochází ke vzniku povinnosti uhradit poplatek, jsou i podle českého právního řádu veřejnou správou sledovány. V případě konzumování plánovací výhody výstavbou (či změnou stávající stavby) je příslušným úřadem stavební úřad, v případě převodu pozemku jde o katastrální úřad. Oba úřady by musely svou činnost v této agendě koordinovat, aby

nedocházelo k požadavkům na opakované placení poplatku. Jediné komplikovanější posuzování vzniku předmětné povinnosti by nastávalo v případě změn stávajících staveb, kdy by bylo nutné určit, zda jde o konzumaci plánovací výhody či pouze o bagatelní stavební úpravu.

2.2. Metoda ocenění navýšené hodnoty pozemku

Mechanismus ocenění navýšené hodnoty pozemku by taktéž mohl vycházet z již zakotvených institutů českého právního řádu. Činnost znalců a znaleckých ústavů konkrétně upravuje zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Jako optimální řešení se nabízí, aby byly jejich posudky hrazeny příslušným správním úřadem, za použití prostředků vybraných tímto nástrojem. Z pohledu státu by nevznikly dodatečné výdaje, a zároveň by se zamezilo pochybnostem v případě posudků hrazených dotčenou osobou. Je pochopitelně rovněž možné, aby veřejná správa zřídila za účelem vypracovávání těchto posudků nový úřad či veřejnoprávní ústav, obdobně praxi některých kantonů ve Švýcarsku.

2.3. Stanovení využití vybraných peněz

Švýcarský model se od mnichovského modelu liší v jednom důležitém hledisku, a tím je vázanost peněžního odvodu ze strany majitele pozemku a území, na kterém se pozemek nachází. Německý stavební zákon u plánovacích smluv, popř. příspěvku na infrastrukturu (Erschliessungsbeitrag) poměrně exaktně stanoví, na co může obec od stavebníka peníze vybírat. Vybrané peníze pak slouží pro rozvoj veřejné infrastruktury související s pozemkem stavebníka. Švýcarský spolkový zákon oproti tomu neváže využití peněz pro rozvoj veřejné infrastruktury související s pozemkem stavebníka, na výběr financí pro rozvoj místní infrastruktury má Švýcarsko jiné nástroje. Zároveň nechává jednotlivým kantonům poměrně velkou volnost, jak s vybranými penězi naloží. Je tak do velké míry otázkou pouze politické odpovědnosti, jak se vybrané peníze použijí. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že alokování určité částky vybraných prostředků obcím nad rámec zajištění veřejné infrastruktury pro novou výstavbu by s sebou mohlo nést negativní jevy. Např. malá suburbánní obec by z těchto poplatků významně bohatla, to by mohlo dále podněcovat její rozvoj, avšak tento rozvoj by zatěžoval dopravní systémy spravované krajem, popř. spádovým městem.

Zároveň by bylo vhodné ponechat krajským samosprávám jistou volnost při určení účelu fondu, do kterého by se poplatky odváděly, obdobně, jako je tomu ve Švýcarsku. Omezením by mělo být taxativní definování účelů využití, jako např. rozvoj místní či nadmístní veřejné infrastruktury, přičemž by v tomto směru postačila její stávající definice v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, nebo naplňování veřejného zájmu v jiných oblastech, např. realizací prvků územního systému ekologické stability v krajině, rekultivace brownfields, možnost kompenzací vlastníků za odejmutí práva k výstavbě apod. S posledním zmíněným účelem koresponduje původní myšlenka švýcarského odvodu – vytvoření fondu pro možnost kompenzace vlastníků za omezení práv k výstavbě na jejich pozemku.

V rámci implementace tohoto odvodu do českého práva lze vysledovat dvě základní varianty využití vybraných peněz z poplatku:

1. Varianta bez existence doprovodného poplatku za infrastrukturu. V daném případě by obec neměla jak jinak efektivně vybírat příspěvky na veřejnou infrastrukturu pro svůj rozvoj, než tímto nástrojem. Odvod z plánovací výhody by pak mohl být z části k účelům financování veřejné infrastruktury potřebné v dotčeném území využit. V takovém případě lze doporučit pro výši odvodu následující výpočet:

- a. část vypočtená na základě nákladů na vybudování veřejné infrastruktury obce potřebné pro novou výstavbu. Tato část odvodu může plynout přímo do účelového

fondy obce, která veřejnou infrastrukturu zajišťuje. Výpočet může mít podobu minimálního odvodu v přepočtu na HPP.

- b. část vypočtená jako procentuální podíl ze zbytku vzniklé plánovací výhody. Tato část by měla plynout do účelového fondu kraje.

Je třeba mít na paměti, že tato varianta nese určité riziko vyplývající z výrazných rozdílů mezi rozvojovou atraktivitou jednotlivých obcí a s tím spojených cen pozemků určených k zastavění, pokud by obcím do jejich rozpočtu plynul větší podíl odvodu než na zajištění potřebné místní infrastruktury pro novou výstavbu. Typicky v suburbánních obcích by příjmy obce z tohoto poplatku byly mnohem vyšší než v obcích na periferii, kde jsou stavební pozemky násobně levnější. V suburbánních obcích by se tak poplatek směřující podstatným dílem do jejich obecních pokladen mohl stát nebezpečným akcelerátorem další suburbanizace.

Toto riziko lze eliminovat udělením kompetence krajům jakožto koordinátorům širších vztahů v území. Suburbánní rozvoj s sebou nese zvýšené náklady na výstavbu a provoz dopravní infrastruktury propojující tyto obce s jádrovým městem, popř. na financování dopravní obslužnosti. Tyto náklady nese převážně kraj, mohl by tak v těchto zónách stanovit podíly na inkasování poplatku mezi obcemi a krajem výhodnější pro kraj. Takové opatření by mohlo mít vazbu na krajské zásady územního rozvoje, které vymezují tzv. rozvojové oblasti. Role kraje v usměrňování racionální sídelní struktury by tak mohla být posílena.

Druhou možností je stanovení podílu obce absolutní, nikoliv relativní hodnotou. Část plynoucí obci může mít podobu minimálního odvodu v přepočtu na HPP. Náklady na rozvoj místní veřejné infrastruktury spojené s výstavbou v obci jsou stejné jak v rozvojově atraktivní obci, tak v obci periferní – vztaženo na jednotku zastavěného území. Všechny obce by tak měly stanovený poplatek vztažený na jednotku zastavěného území (resp. zastavěné hrubé podlažní plochy) stejný, navýšená hodnota poplatku v rozvojově atraktivních obcích daná větší cenou pozemků by pak putovala do krajského rozpočtu na řešení nadmístních záměrů.

2. Varianta za existence a využívání doprovodného poplatku (tedy při širším vymezení místního poplatku za výstavbu veřejné infrastruktury, než je tomu ve stávajícím zákoně o místních poplatcích - ekvivalent německého příspěvku na infrastrukturu Erschliessungsbeitrag, viz část II SVZ, kap. 2.3.1.). V takovém případě by byl odvod vypočten čistě jako procentuální podíl ze vzniklé plánovací výhody a měl by zcela plynout do účelového fondu kraje, nikoli obcím.

Oba tyto scénáře vedou ve svém důsledku k obdobným finančním závazkům vlastníků půdy. Buď by vlastníci platili obě platby v rámci jednoho odvodu, nebo dvou různých nástrojů.

3. Syntetický návrh úpravy celého českého systému územního plánování

Jak vyplývá z výše provedeného rozboru, při implementaci švýcarského modelu by nebylo nutné provádět zásadní reformy českého systému územního plánování. Metodicky nejkomplikovanější by bylo zajištění hladkého přechodu na novou právní úpravu, kdy se nabízí v zásadě dvě varianty: 1) konzervativní varianta bez vlivu na dříve vymezené plochy, 2) progresivní varianta vztahující se i na dříve vymezené plochy.

3.1. Konzervativní varianta

Nový institut by se vztahoval pouze na území obcí, které po nabytí účinnosti zákonů implementujících paušální odvody ze zhodnocení pozemků vydají nový územní plán či změnu územního plánu. Přičemž inkasování poplatků za plánovací výhodu by se týkalo jen nově vzniklých plánovacích výhod.

Tento režim by byl jednoduchý na implementaci, nicméně jeho efekt v podobě narovnání vztahů souvisejících se zachycováním pozemkové renty by nabíhal velmi pomalu. Vztahoval by se jen na nově vymezené zastavitelné plochy, popř. plochy u nichž byla navýšena intenzita zástavby. Těch bude ovšem ve srovnání s již vymezenými plochami vždy minoritní množství.

Ve většině obcí v ČR jsou nyní územním plánem vymezené zastavitelné plochy s výraznou rezervou. Při pořizování nových územních plánů se s ohledem na zásady přiměřenosti a kontinuity, a také s ohledem na politickou citlivost této agendy, převážně ctí řešení původních územních plánů a dochází pouze k dílčím úpravám. Taktéž k nějaké výrazné intenzifikaci dochází spíše zřídka a týká se to v zásadě jen vybraných čtvrtí těch největších měst.

Efekt tohoto režimu by byl navíc zpomalen poměrně zásadním znevýhodněním nově vymezených ploch oproti již dříve vymezeným. Nově vymezené plochy by již při výstavbě či prodeji podléhaly novému poplatku. Naopak u pozemků v již dříve vymezených zastavitelných plochách by takto zavedený režim zvyšoval jejich hodnotu pro původního vlastníka oproti nově vymezeným plochám.

3.2. Progresivní varianta

V této variantě by se poplatek za zhodnocení pozemku plánovací výhodou odváděl i u ploch vymezených v již platných územních plánech. Tato varianta by eliminovala výše popsané nevýhody konzervativní varianty, nicméně byla by náročnější na pečlivé stanovení přechodného režimu. V rámci této varianty by se nabízely ještě dvě dílčí podvarianty: 1) s povinností pořídit nový územní plán (či jeho úpravu), 2) bez povinnosti pořídit nový územní plán (či jeho úpravu).

3.2.1. Progresivní varianta s povinností nového územního plánu

V případě této varianty by přechodný režim spočíval v podmínce pořídit nový územní plán, popř. komplexní úpravu územního plánu odpovídající potřebám nového institutu. Lze předpokládat, že obce by byly vidinou získání financí na budování veřejné infrastruktury k pořízení těchto úprav či nových územních plánů dostatečně motivovány. Tyto nové územní plány (či úpravy územních plánů) by musely splňovat požadavky na přesnější vymezování ploch přestaveb, resp. na přesnější identifikaci plánovacích výhod, jak bylo podrobně vyloženo výše v kap. 2.1.1. Všechny pozemky ve zhodnocených plochách přestavby a v zastavitelných plochách by byly následně zapsány do katastru nemovitostí jako pozemky s plánovací výhodou. A to i ty, které byly takto vymezeny již v předchozích územních plánech.

Následné stanovení výše poplatku za plánovací výhodu by nicméně muselo zohlednit, zda povinná osoba nenabyla dotčený pozemek již za cenu, která odpovídala ceně pozemku územním plánem zhodnoceného. Resp. zda tento pozemek nenabyla v době, kdy již byl vymezený jako zastavitelný, popř. určený pro přestavbu směřující k intenzifikaci zástavby.

3.2.2. Progresivní varianta bez povinnosti nového územního plánu

Dle tří základních typů ploch v územních plánech určených pro výstavbu lze načrtnout tři základní režimy, jak provádět aplikaci nového poplatku i v obcích, které budou mít územní plán přijatý před implementací nové právní úpravy:

Stabilizované plochy: U těchto ploch by se předpokládalo, že jejich vymezením v platném územním plánu nedošlo ke zhodnocení. Byť je třeba poukázat na výhrady, které byly podrobně rozebrány výše

v kap. 2.1.1., tedy že i u těchto ploch mohlo kvůli doposud užívaným metodám zpracování územních plánů k dílčí plánovací výhodě dojít. V případě snahy o co nejspravedlivější narovnání plánovacích výhod i v těchto plochách by tak muselo být přistoupeno alespoň k dílčí specifické změně územního plánu, která by ve stabilizovaných plochách odhalila odchylky regulace od stavu zástavby a vyznačila je vymezením ploch, ve kterých je udělena plánovací výhoda.

Plochy přestavby: U těchto ploch je zřejmé, že územní plán provedl významnou intervenci, která může mít zásadní vliv na jejich hodnotu. Pozemky dotčené touto intervencí lze také snadno identifikovat. Pozemky by tak byly zapsány do katastru jakožto pozemky s plánovací výhodou.

Zastavitelné plochy: U těchto ploch je režim jednoznačný, byly by zapsány do katastru nemovitostí jakožto pozemky s plánovací výhodou.

Stejně jako u podvarianty výše, by bylo nutné při stanovení výše poplatku zohledňovat situaci, za jakých povinná osoba dotčený pozemek získala.