

ELIŠKA VEJCHODSKÁ

PŮDA A JEJÍ HODNOTA

TEORIE A PRAXE

KAROLINUM



Půda a její hodnota

Teorie a praxe

Eliška Vejchodská

Recenzovali:

doc. Ing. Martin Pěluča, Ph.D.

doc. RNDr. Petr Rumpel, Ph.D.

Poděkování za spolupráci na výzkumu a příspěví
k této publikaci v rámci spoluautorství na dílčích kapitolách:

Mgr. Jindřich Felcman, Ph.D.: příspěví ke kap. 6, 8, 10, 12

Ing. arch. Veronika Šindlerová, Ph.D.: příspěví ke kap. 7, 12

**T A
Č R**

Tato publikace byla vytvořena se státní podporou
Technologické agentury ČR v rámci Programu ÉTA.

Vydala Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum

Praha 2022

Redakce Dita Křiřřanová

Gráfcická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2022

© Eliška Vejchodská, 2022

ISBN 978-80-246-4999-3

ISBN 978-80-246-5213-9 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

Předmluva	7
<hr/>	
1. Úvod	9
1.1 Vymezení pojetí půdy jako limitovaného prostoru	9
1.2 Společenskovědní výzkum využití půdy	12
1.3 Cíle a metodologický přístup	14
1.4 Struktura knihy	17
<hr/>	
ČÁST I. PŮDA, POZEMKOVÁ RENTA A CÍLE VEŘEJNÉ POLITIKY	21
2. Pozemková renta	22
2.1 Definice pozemkové renty a reziduální hodnoty pozemku	22
2.2 Příčiny vzniku pozemkové renty z pohledu klasických ekonomů	25
2.3 Význam pozemkové renty v neoklasické ekonomii	29
2.4 Příčiny vzniku pozemkové renty pohledem současnosti	31
3. Důvody pro intervence prostřednictvím veřejných politik	44
3.1 Alokační efektivnost a tržní selhání	45
3.2 Distribuční spravedlnost	50
3.3 Alokační efektivnost vs. vyšší příjmová rovnost	53
4. Půda jako předmět veřejné politiky	57
4.1 Půda a alokační efektivnost	58
4.2 Alokační efektivnost a společenská hodnota půdy	68
4.3 Půda a distribuční spravedlnost	73
4.4 Půda a trade-off mezi alokační efektivností a příjmovou rovností	81
<hr/>	
ČÁST II. NÁSTROJE VEŘEJNÉ POLITIKY	85
5. Klasifikace nástrojů veřejné politiky ve vztahu k půdě	86
5.1 Nástroje z hlediska podoby	87
5.2 Nástroje z hlediska účelu	91
6. Změna vlastnické struktury jako nástroj	94
6.1 Aktivní pozemková politika - nizozemský model	95
6.2 Povinnost prodat půdu k výstavbě - německý model	99
6.3 Reorganizace území pro výstavbu	101
6.4 Pozemkové úpravy	109

7. Nesjednávané odvody vlastníků půdy	111
7.1 Poplatek ve výši nákladů na infrastrukturu	111
7.2 Poplatek ve výši vyvolaných externích nákladů	114
7.3 Odvod za zhodnocení pozemku plánováním	115
8. Sjednávané dohody s vlastníky půdy	119
8.1 Základní principy sjednávaných dohod s developery	119
8.2 Mnichovský model sjednávaných dohod	123
8.3 Španělský model sjednávaných dohod	129
9. Fiskální politika a daně z nemovitostí	130
9.1 Obecné zákonitosti zdanění	130
9.2 Daně z nemovitostí	134
10. Nástroje založené na obchodování	144
10.1 Obchodovatelná práva k výstavbě	144
10.2 Obchodovatelná povolení k plánování	149
11. Platby za ekosystémové služby	151
11.1 Schémata financovaná veřejnými autoritami	152
11.2 Platby za ekosystémové služby ze soukromých zdrojů	157
11.3 Prodej kreditů za opatření podporující biodiverzitu	159
12. Nástroje k zachycení pozemkové renty využitelné v české územně plánovací praxi	161
12.1 Současný stav české územně plánovací praxe	162
12.2 Základní rámec pro reformu české územně plánovací praxe	168
<hr/>	
13. Závěr	175
13.1 Důsledky specifik půdy na otázky alokační efektivnosti a distribuční spravedlnosti	175
13.2 Vývoj paradigmatu ve vztahu k pozemkové rentě	177
13.3 Přínos knihy k analýze hodnoty půdy	178
13.4 Teorie vs. praxe přístupů k půdě	180
<hr/>	
Seznam literatury	182
Summary	194
Rejstřík	196

PŘEDMLUVA

Předkládaná monografie se zabývá půdou jako prostorem – studiem hodnoty půdy, alokace půdy mezi alternativní využití a distribuce vlastnických práv k půdě mezi jednotlivé členy společnosti. K této analýze využívá syntézu poznatků jednotlivých subdisciplín, které na půdu nahlíží pouze z vlastní perspektivy. Tento holistický přístup umožňuje zabývat se nastolenými otázkami týkajícími se půdy v široké komplexitě. K analýze zmíněných oblastí kniha přistupuje z pohledu ekonomie, urbanismu a práva územního plánování, tedy multidisciplinárně. Kniha tak představuje, jak věřím, zajímavý komplexní pohled na politiky týkající se alokační efektivity a distribuční spravedlnosti v souvislosti s půdou.

Na půdě jsme životně závislí. Půda pro nás představuje přírodní zdroj, výrobní faktor i předmět vlastnictví. Ve vztahu k půdě dnes čelíme mnoha aktuálním výzvám. Začíná se významně projevovat celkově limitované množství půdy pro uspokojování potřeb člověka za současné nutnosti uchování přírodního dědictví. Zároveň se na mnoha místech, především v prosperujících aglomeracích, projevuje vysoká poptávka po půdě rostoucími cenami pozemků s dalekosáhlými důsledky na rozdělení bohatství mezi jednotlivé členy společnosti. Kniha otevírá řadu otázek pozemkové politiky a politiky ochrany půdy a předkládá rámec, pomocí něž lze na tyto otázky odpovídat.

Jako ekonomku zabývající se ve vlastním výzkumu environmentální politikou mě vždy zajímala politika ochrany půdy – politika ochrany kvalitní zemědělské půdy před nadměrným záborem novou výstavbou, ochrana krajiny před suburbanizací. Zároveň jsem při pohledu na silné lobby prosazující zastavitelnost lukrativních pozemků a při pohledu na český způsob schvalování změn územního plánu, ze kterého obvykle těží výhradně vlastník půdy, a nikoli město, dospěla k závěru, že je potřeba zabývat se politikou ochrany půdy a pozemkovou politikou komplexněji. Rozšířila jsem proto oblast svého výzkumu o v Česku zatím významně opomíjené téma – pozemkovou rentu a možnosti politiky zachytit část pozemkové renty pro veřejné účely. Tento výzkum byl následně realizován za podpory Technologické agentury ČR, která v rámci svého programu ÉTA spolufinancovala projekt Fakulty humanitních studií Univerzity Karlovy TLo2000456 „Ekonomické nástroje v územním plánování“, jehož jsem byla hlavní řešitelkou a jehož výstupem je i tato publikace.

Za velký kus odvedené práce na výzkumu nástrojů územního plánování patří velký dík mým kolegům – urbanistce Veronice Šindlerové a právníkovi se zaměřením na územní plánování Jindřichu Felcmanovi. Tito kolegové dokázali k výzkumu významně přispět svými vlastními vstupy a vnést do analýzy v oblasti detailů práva územního plánování potřebnou preciznost.

Ráda bych zde vyjádřila i poděkování zahraničním kolegům, které jsem poznala v rámci vědecké komunity sdružující se v asociaci PLPR (Planning, Law and Property Rights) – jmenovitě Thomasu Hartmannovi, Rachele Alterman, Andreasu Hengstermannovi a dalším, kteří byli vždy k diskusi odborných témat velmi otevření. Podnětné spolupracovnice jsem získala také díky programu Cost Action financovanému Evropskou unií s cílem celoevropského propojování vědců zaměřujících se na konkrétní témata. Zapojení do projektu Cost Action „Public Value Capture of Increasing Property Values“ mi umožnilo navázat plodnou spolupráci s mnoha vědci, která se následně do této knihy také promítla. Děkuji také všem českým odborníkům za sdílení jejich vhledu do systému územního plánování u nás. Odpovědnost za případné nedostatky knihy samozřejmě zůstává na autorce.

Eliška Vejchodská

1. ÚVOD

1.1 VYMEZENÍ POJETÍ PŮDY JAKO LIMITOVANÉHO PROSTORU

Tato publikace se věnuje půdě, přičemž pro její účely ji chápeme jako plochu souše (*land*), nikoli jako úrodnou vrstvu zeminy (*soil*). Plochu souše je v určitých kontextech vhodné nazvat půdou, jindy pozemkem či parcelou. Všechny tyto pojmy vnímá tato kniha jako synonyma.

Půda je pro život člověka klíčová. Poskytuje mu prostor k životu i obživu, skýtá nezbytný základ pro společenský a politický život, často mívá i symbolický a náboženský podtext (Alterman 2012). Půda je prostorem k životu i dalších druhů organismů, se kterými ji člověk sdílí a na jejichž existenci je závislý.

Pro svá nesčetná specifika zasluhuje půda zvláštní pozornost. Je sice předmětem vlastnictví, zároveň se však významně odlišuje od jiných vlastněných statků – je totiž prakticky nenahraditelná a její zásoba je konečná. Anglicky se vlastnictví půdy označuje jako „real property“, což lze do češtiny mechanicky přeložit jako „skutečné vlastnictví“ či „skutečný majetek“. Možná právě tímto pojmenováním anglofonní svět podtrhává specifické vlastnosti tohoto vlastnictví oproti jinému majetku, jehož vlastnictví je pouze pomíjivé.

Půda jako prostor je výhradně přírodním zdrojem. Její množství je dáno přírodními podmínkami a je možné ho považovat za fixní, přestože ve výjimečných případech lze i plochu souší navyšovat na úkor pobřežních mořských vod či hojně zaplavovaných území pevniny. V historii se množství půdy navyšovalo pro zemědělské účely např. v Nizozemsku vysoušením původně zaplavených a neobyvatelných oblastí (Needham 2016). Jiným příkladem rozšíření souše na úkor moří jsou dnešní aktivity Kodaně, města plánujícího vytvářet menší množství umělé pevniny zasypáváním moře horninou vytěženou při výstavbě komplexu metra (O'Sullivan 2019). Každopádně jde o aktivity ojedinělé a prostorově omezené a nelze z nich usuzovat na možnost zásadnějšího rozšiřování celkových zásob půdy. Koneckonců materiálu na zasypávání moří také není nekonečně mnoho.

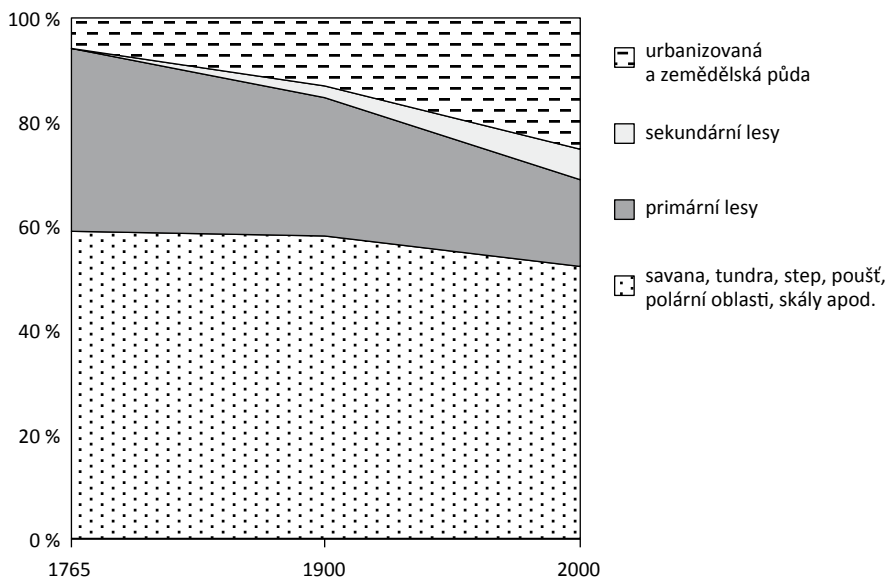
Půda může být člověkem využita a přetvořena do podoby sloužící právě člověku, nebo ponechaná volné přírodě bez jakéhokoli využití. V dávných dobách expanze lidí na Zemi nebyla půda snad alespoň na krátkou chvíli pro člověka vzácnou. Lidé k ní museli pouze doputovat, aby mohli obydlet dříve

neosídlená území. Půda, alespoň ta vhodná pro život člověka, však dávno přestala být volným a všeobecně dostupným zdrojem. Čím víc ji společnost alokuje pro jeden způsob využití, tím méně ji zbude pro jiný. Využití půdy pro účely rezidenčního bydlení, komerčních či průmyslových ploch konkuruje jiným způsobům využití – pro zemědělskou produkci, lesnictví, ochranu přírody a krajiny. I ponechání části přírody bez významnějšího ovlivnění člověkem lze vnímat jako určité využití tohoto prostředí, a to jako ochranu přírodního dědictví a podporu samotné existence civilizace.

V souvislosti s rychlým odlesňováním pro účely zemědělské produkce nebo výstavby lidských sídel se začíná hovořit nejen o významném ohrožení biodiverzity, ale také o ohrožení celých biotů (Hoekstra et al. 2005, Tilman et al. 2017). Tlak na ekosystémy je dán především rostoucí celosvětovou populací i rostoucí spotřebou jednotlivců (Crist et al. 2017). Obr. 1.1 ukazuje ústup rozšíření přirozených ekosystémů za posledních dvě stě let existence člověka. Pro tyto účely obrázek agreguje intenzivně člověkem využívané, a tedy silně antropogenizované plochy půdy, do kategorie „urbanizovaná a zemědělská půda“, přičemž zemědělská půda v této kategorii zásadně převažuje. Obrázek dokládá patrný úbytek primárních lesů především v průběhu 20. století, kdy člověk rozšiřování ploch pro svou potřebu významně akceleroval. Na základě aktuálně nastolených trendů by mohlo do roku 2040 dojít k více než zdvojnásobení urbanizovaných ploch oproti roku 2000, tedy z 2,0 % rozlohy urbanizovaného území z celosvětové rozlohy souší by tento podíl mohl vystoupat na celkových 4,7 % (van Vliet et al. 2017; do těchto ploch autoři započítávají nejen zastavěné plochy, ale také veškeré zemědělsky neproduktivní plochy, jako jsou sportoviště, zahrady apod.)¹. Nepříznivost tohoto trendu násobí i fakt, že nově urbanizované plochy často zabírají vysoce kvalitní zemědělskou půdu. Takto ztracená zemědělská půda vyžaduje náhradu. Vzhledem ke globálnímu charakteru trhu zemědělských produktů je to často na úkor původních přirozených ekosystémů v rozvojových zemích.

Přestože jsou přírodě blízké plochy pro člověka vzhledem k jejich podpoře přirozených funkcí krajiny a regulaci přírodních rizik existenčně důležité (Verburg et al. 2015), jejich celospolečenskou hodnotu zachycuje tržní hodnota půdy, neboli cena, za kterou by se daná půda dala obchodovat na trhu, zcela nedostatečně. Jako velmi cennou vnímá společnost především půdu v oblastech s vysokou tržní hodnotou. Nejdražší půdu lze v současné době nalézt ve světových metropolích (Piketty 2014), kde půda s přidělenými právy k výstavbě přesahuje tržní hodnotu nezastavitelné půdy i několika řády. V tržní hodnotě této půdy vyrovnávající lokálně omezenou nabídku

1 Meiyappan a Jain (2012) uvádějí pro rok 2005 podíl městské půdy na celku na úrovni 0,4 %. V této statistice je za městskou půdu považována pouze půda zastavěná.



Obr. 1.1 Změny ve využití půdy – globální měřítko (podle dat prezentovaných v Meiyappan a Jain, 2012)

půdy s poptávkou po této půdě se odráží obrovská hodnota, kterou jí na trhu přisuzují potenciální kupující.

Společnost si na druhou stranu stále více začíná uvědomovat vysokou celospolečenskou hodnotu půdy, která k výstavbě určená není. Začíná vnímat vzácnost zemědělské půdy, a především zvyšující se vzácnost zbývajících přirozených či přírodě blízkých ekosystémů. Stávající trajektorie úbytku přirozených ekosystémů je považována za naprosto neudržitelnou. Zábor půdy městskou zástavbou se tak stal předmětem zvýšeného zájmu Organizace spojených národů (OSN) při definování cílů udržitelného rozvoje. OSN k cílům udržitelného rozvoje definovalo také sadu indikátorů, které naplňování těchto cílů monitorují. V rámci cíle 11 „Udržitelná města a komunity“ se dílčí indikátor týká právě míry záboru půdy městskou zástavbou v poměru k míře nárůstu počtu městského obyvatelstva. Pokud rychlost záboru půdy městskou zástavbou předčí rychlost růstu počtu městského obyvatelstva, pak nejsou podle tohoto indikátoru naplněna kritéria udržitelného rozvoje.

Evropská unie pracuje s přísnějším cílem než OSN, byť samozřejmě v kontextu projekce ubývající evropské populace. Do svých dokumentů integrovala vizi nulového čistého záboru půdy od roku 2050 (EC 2011). V rámci vlastního indikátoru přírůstku záboru půdy do něj nezahrnuje pouze urbanizované plochy jako OSN, ale také plochy zastavěné mimo urbanizovaná území, využitá např. pro dopravní infrastrukturu (Marquard et al. 2020). Smysl

cíle Evropské unie spočívá v ponechání konstantního množství půdy pro jiné využití než pro účely zástavby. Bude-li Evropská unie tento cíl důsledně dodržovat, bude muset být při novém záboru půdy stejné množství půdy jinde rekultivováno a navráceno zemědělské produkci či přírodě blízkému využití.

Na tomto místě je nutné podotknout, že i Česká republika sleduje rychlost záboru půdy na svém území. Požadavek ochrany zemědělské půdy před zábohem si Česká republika vytyčila v rámci zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Zároveň však, oproti indikátoru definovanému OSN či Evropskou unií, česká definice druhů pozemků považuje i plochu okrasných soukromých zahrad neplnících primárně produkční funkci za součást zemědělského půdního fondu (§1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a příloha ke katastrální vyhlášce č. 357/2013 Sb.). OSN i Evropská unie na rozdíl od českého přístupu takové plochy standardně považují za dále zemědělsky nevyužitelné (Marquard et al. 2020). Statistika záboru půdy OSN se odvíjí od výměry zastavěného území sídel zahrnující jak stavby, tak všechny další pozemky, které jsou součástí sídelní plochy. Česká statistika koresponduje spíše s přístupem Evropské unie součtem výměr pozemků v kategorii „zastavěná plocha a nádvoří“, „zahrada“ a zároveň v kategorii „ostatní plocha“, což jsou zpravidla komunikace, městská zeleň, skládky odpadu, těžební doły apod.

1.2 SPOLEČENSKOVĚDNÍ VÝZKUM VYUŽITÍ PŮDY

Z důvodu takových specifik půdy, jako je unikátnost každé parcely neměnitelnou polohou, okolím a topografií (Christophers 2016), a zároveň kvůli vysokému tlaku na intenzivní využití půdy především ve městech vznikla v průběhu 20. století v rámci ekonomie svébytná disciplína ekonomie měst (*urban economics*). Ta se zabývá nabídkou půdy a poptávkou po půdě ve městech, cenotvorbou na trhu s nemovitostmi, vysvětlením prostorového uspořádání měst či optimální velikostí měst. Mezi její průkopníky patřil např. William Alonso se svým monocentrickým modelem města (Alonso 1964). Mezi současné texty, které tento obor v obecné rovině čtenáři přibližují a dále rozvíjejí, lze zařadit např. práce Harvey a Jowsey (2004) nebo McCann (2013). Českému čtenáři nabízejí přehled základů ekonomie měst Maier a Čtyrský (2000). Smysl ekonomie měst primárně spočívá v analýze zákonitostí fungování města jako organismu, vztahu mezi nabídkou a poptávkou po půdě ve městech. To vše předurčuje způsob a intenzitu využití půdy ve městech.

Jiné ekonomické obory se zabývají analýzou zákonitostí a vazeb ovlivňujících využití půd z pohledu ochrany životního prostředí, půdy jako součásti přírodního kapitálu a z pohledu ekosystémových služeb poskytova-

ných přírodou. Např. environmentální ekonomie (*environmental economics*) a ekonomie přírodních zdrojů (*natural resources economics*) akcentují nenahraditelnost a neobnovitelnost tohoto přírodního zdroje (Tietenberg a Lewis 2012).

Široké pole působnosti zbývá pro normativní analýzu vhodného využití půdy a distribuce práv spojených s půdou. Jak moc máme jako společnost formou veřejných politik ovlivňovat způsob a intenzitu využití půdy? Máme jako společnost zasahovat do vlastnických práv vlastníků půdy? Pokud ano, jakým způsobem? Přestože ekonomové věří, že tržní uspořádání bez regulačních zásahů veřejné autority přináší vesměs dobré výsledky, existují důvody, proč tomu tak mnohdy není.

Jeden z důvodů představuje neoptimální alokace vzácných zdrojů způsobená tržními selháními (*market failure*), např. pokud trh nedokáže dostatečně reflektovat celkovou společenskou hodnotu půdy jako zdroje, což ve svém důsledku může vést k devastaci významných funkcí přírody a krajiny. Neoptimální alokace zdrojů otevírá oblasti zájmu týkající se diskuse o tom, jaké využití půdy je optimální a jaké nástroje politiky či jaké jiné přístupy společnost k optimálnímu využití půdy přivedou.

Druhým důvodem možných zásahů do fungování trhu může být společensky neuspokojivé rozdělení vlastnických práv k půdě mezi jednotlivé členy společnosti, které otevírá velkou oblast zájmu o distribuční otázky (Needham et al. 2019). Často jsou distribuční otázky diskutovány ve spojení s mírou nerovností v rozdělení bohatství ve společnosti (Stiglitz 2015, Piketty 2014). Obě tyto oblasti zájmu, alokační a distribuční otázky, vyúsťují, alespoň v kontextu vyspělých zemí světa se silnou autoritou veřejného sektoru, v diskusi zásahů veřejného sektoru, tedy v normativní diskusi vhodné veřejné politiky.

Anglickým ekvivalentem pro ucelené zkoumání oblasti týkající se alokačních a distribučních otázek ve spojení s půdou je do češtiny obtížně přeložitelný výraz *land policy*. V češtině ho lze v určitém kontextu chápat jako pozemkovou politiku, jindy jako politiku na ochranu půdy. Za základní stavební kámen těchto přístupů obvykle považujeme prostorové či územní plánování, které významně determinuje způsob využití půdy. Jak uvádí Alterman (1990), pojem *land policy* je širším pojmem než prosté zabývání se důsledky politických rozhodnutí na výslednou alokaci půdy mezi různá alternativní využití. Uživatel tohoto pojmu se zároveň hlásí k zájmu o zkoumání vlivu regulace na charakter vlastnických práv vlastníků půdy. Stejný pojem ve shodném kontextu využívají např. také Davy (2012), Blomley (2017) nebo Gerber et al. (2018).

1.3 CÍLE A METODOLOGICKÝ PŘÍSTUP

Otázky alokace půdy mezi alternativní užití a distribuce vlastnických práv souvisejících s půdou vstoupily do mnoha vědních oblastí, které doposud nejsou propojeny, případně je jejich propojení příliš slabé. Nedostatečné propojení lze identifikovat především mezi výstupy vědců z oborů, které jsou od sebe více vzdálené, jako je ekonomie, urbanismus a teorie práva územního plánování. Také v rámci jednotlivých oborů, jako je ekonomie, však existují pouze slabé konexe mezi výstupy ekonomických subdisciplín. Oblast zájmu výzkumu obvykle predeterminuje rámec, ve kterém se daný vědec pohybuje, aniž by často překročil hranice svého oboru a nahlédl do jiné dílčí disciplíny.

Tuto situaci lze ilustrovat na příkladu teoretické diskuse konfliktu mezi využitím půdy pro bydlení vs. pro zemědělskou činnost. Vědci zabývající se dostupností bydlení ji diskutují z pohledu kvality života a blahobytu městského obyvatelstva (např. Cheshire 2018). Zároveň však do své analýzy nezačleňují závěry výzkumu odehrávajícího se na poli ochrany půdy před nadměrnou zástavbou. Docházejí proto k závěru, že množství půdy zabírané pro výstavbu je adekvátní potřebám nebo je nedostatečné. Vědci zabývající se ochranou půdy před zábořem docházejí naopak k závěru, že k výstavbě se půdy poskytuje příliš mnoho, protože zástavbou přicházíme o půdu jako zásobu přírodního kapitálu poskytující hodnotné ekosystémové služby (např. van Vliet et al. 2017). Také v praxi nastává mezi těmito cíli konflikt, aniž by se zatím dařilo stanovit si dlouhodobé cíle jak z hlediska ochrany půdního fondu, tak z hlediska dostupnosti bydlení, a najít přístupy respektující dosažení cílů v obou oblastech. Příkladem tohoto konfliktu cílů je německá politika ve vztahu k nové výstavbě. Na začátku tisíciletí si Německo stanovilo cíl maximální míry záboru půdy na 30 ha denně do r. 2020 (Henger a Bizer 2010). S nastalými problémy snížené finanční dostupnosti bydlení však v Německu dochází k přehodnocení těchto politických priorit. Primárním cílem se nyní zdá být aktivizace půdy pro výstavbu bydlení (BMI 2020). Dílčí cíle politik územního rozvoje týkající se alokace půdy mezi alternativní využití se tak jeví jako vzájemně neslučitelné a společně neuchopitelné.

Tato kniha navazuje na poznání ekonomie měst, která zkoumá využití půdy pro zástavbu. Navazuje také na poznání environmentální ekonomie a dalších vědních oborů, které se zabývají ekonomickou hodnotou půdy z hlediska jejího využití jako přírodního zdroje. Kniha má zároveň přesahy do oboru urbanismu, územního plánování a práva, tedy oborů intenzivně se věnujících pozemkové politice také ve vztahu k distribuci vlastnických práv vlastníků půdy. Významná oblast zájmu vědců z těchto oborů se týká možností finančního krytí nákladů na veřejnou infrastrukturu a na další investice související s územním rozvojem pozemkovou rentou. Pro tuto oblast se v mezinárodní akademické debatě vžil pojem *land value capture*, do češtiny

přeloženo jako zachycení renty (Vejchodská 2017). V rámci této oblasti kniha částečně čerpá z výzkumu, který byl dříve shrnut ve Vejchodská et al. (2020).²

Ambicí knihy je nalézt přemostění mezi těmito různými vědními disciplínami syntézou jednotlivých myšlenkových proudů zabývajících se analýzou využití půdy a přinést čtenáři ucelený obraz možných nástrojů týkajících se alokačních a distribučních otázek využití půdy. Kniha tak metodologicky staví na multidisciplinárním přístupu.

Svým multidisciplinárním přístupem ke studiu hodnoty půdy lze tuto knihu označit za ojedinělou, a to nejen v českém, ale také mezinárodním kontextu. K syntéze poznání vědních subdisciplín týkajících se hodnoty a využití půdy aplikuje specifický přístup založený na explorativní teoreticko-institucionální analýze respektující východiska jejich dílčích závěrů. Snaha o holistický přístup k výzkumu alokace půdy mezi alternativní využití a distribuce vlastnických práv k půdě mezi členy společnosti vedla k použití následujících dílčích metod práce:

- Pro komplexní detailní analýzu akademické diskuse týkající se teorií zachycení pozemkové renty v literatuře urbanistů a teoretiků práva územního plánování byla využita systematická rešerše literatury. Pro sběr poznatků k obdobným otázkám z oblasti ekonomie byla využita metoda rešerše literatury stavějící především na výstupech jejich vědeckých špiček (podrobnosti k metodám viz Vejchodská et al. 2022). Takto získaný vědecký materiál byl následně podroben hloubkové analýze včetně kvalitativní analýzy obsahu textů nashromážděných formou systematické rešerše literatury. Z této metody z části těží část publikace zabývající se vznikem a využitím pozemkové renty.
- Části knihy zabývající se nástroji veřejné politiky ve vztahu k půdě čerpají z multidisciplinárně široké rešerše literatury, která obsáhla tyto nástroje v jejich komplexitě. Přehled tedy neobsahuje pouze nástroje týkající se dílčího tématu, jako jsou např. ty pro zachycení pozemkové renty, jak je pro jednooborové analýzy obvyklé. Obsahuje analýzu širokého spektra nástrojů, které lze veřejnou politikou obecně využít pro účely zvýšení alokační efektivity a posílení distribuční spravedlnosti. Pro kategorizaci takto širokého spektra nástrojů z hlediska jejich provedení vznikla nová klasifikace, blíže specifikovaná v kap. 5.1. Nástroje pozemkové politiky a politiky ochrany půdy byly podrobeny komparativní analýze.
- Část knihy zabývající se adopcí nástrojů k zachycení pozemkové renty do české územně-plánovací praxe staví mj. na hloubkové institucionální analýze českého prostředí, které komparuje s původním institucionálním prostředím diskutovaných nástrojů. Institucionální analýza se týkala jak

2 Ze souhrnné výzkumné zprávy čerpá úvodní část kapitoly 5 a dále subkapitoly 6.1-6.3, 7.3, 8.2, 9.1, 9.2, 12.2.

daného formálního legislativního prostředí, tak neformálních institucí, pro jejichž analýzu byla využita především metoda dotazníkového šetření mezi odbornou veřejností a metoda hloubkových rozhovorů s klíčovými aktéry oblasti územního plánování a územního rozvoje. Blíže jsou metody analýzy neformálního prostředí diskutovány v kap. 12.2.

Kniha ukotvuje teoretický základ myšlenkových směrů do jednotného teoretického rámce, jehož společným jmenovatelem jsou alokační a distribuční otázky související s půdou a který metodologicky vychází z neoklasické ekonomie neboli hlavního proudu ekonomie, a to především z ekonomie blahobytu (*welfare economics*). Neoklasická ekonomie staví svou teorii na subjektivismu, konceptu racionálního spotřebitele a principu neměřitelnosti užítka (více v Slavíková et al. 2012). Ekonomie blahobytu na jedné straně významnou měrou řeší otázky efektivního fungování trhu ve spojení s optimální alokací vzácných zdrojů mezi alternativní způsoby využití. Na straně druhé přináší rámec pro hodnocení vztahu mezi dosahováním optimální alokace vzácných zdrojů mezi alternativní způsoby využití a požadovaného rozdělení (distribuce) těchto zdrojů mezi jednotlivé členy společnosti. Tato monografie se významnou měrou zabývá oběma těmito oblastmi.

Protože se myšlenky týkající se půdy významně dotýkají ochrany životního prostředí, lze teoretické ukotvení alokační efektivnosti hledat především ve specifické disciplíně ekonomie zabývající se touto oblastí – v neoklasické environmentální ekonomii. Ta je založena na antropocentrickém přístupu k ochraně životního prostředí, v jehož pojetí se veškeré kroky pro ochranu životního prostředí odvíjejí od preferencí člověka. Vnímání člověka je zároveň nevyhnutelně subjektivní. Každý jedinec vnímá hodnotu životního prostředí a jeho součástí jinak, považuje jiné věci za důležité. Pokud je tedy určitá součást životního prostředí považována za něco člověku nepřijemného, její hodnota může být z pohledu člověka nulová, či dokonce záporná. Pokud člověk naopak akceptuje potřebnost existence určité součásti životního prostředí, nebo si určité součásti životního prostředí cení pro přímý užitek, který mu přináší, pak ji určitou hodnotu přisuzuje (Slavíková et al. 2012). Pohled společnosti na životní prostředí se mění i v čase. To, co se dříve jevilo jako nežádoucí, může začít být pro své klady ceněno. Dryzek (2013) ukazuje vývoj společenského diskurzu na příkladu mokřadů. Pojem mokřady, který je aktuálně využíván, vyznívá pozitivně a demonstuje větší zájem o ochranu těchto přírodních oblastí. Historicky však byly mokřady nazývané spíš močállem či bažinou, tedy termíny s negativní konotací.

Antropocentrismus se může pro politiku ochrany půdy jevit jako nevhodný přístup. Myšlenkový směr ekologické ekonomie tak raději staví na etice biocentrismu, který klade na úroveň člověka ostatní druhy živých bytostí, živočichy i rostliny, či ekocentrismu, který staví do popředí dobrou funkčnost kompletního ekosystému bez ohledu na potřeby či subjektivní hodno-

cení člověka (Kohák 1998). Na druhou stranu, politiku vytvářejí lidé. Pokud lidé budou sdílet hodnoty spojené s ekocentrickou či biocentrickou etikou a budou si uvědomovat, že existence a ochrana přírody je pro udržení ekonomického rozvoje společnosti a společenského blahobytu nevyhnutelná, pak se tyto hodnoty promítnou i do jejich preferencí a politických opatření, která podporují. Antropocentrismus tak nemusí nevyhnutelně vést k neuvědomování si limitů svého počínání vůči přírodě. Dobrým a zajímavým příkladem demonstrujícím takový přístup je britský projekt hodnocení zásob přírodního kapitálu, který si klade za cíl dále nesnižovat celkové národní zásoby přírodního kapitálu a činit veškerá politická rozhodnutí na základě odhadů vlivu jednotlivých opatření na jeho množství (Bateman a Mace 2020).

Teoretické ukotvení politik z hlediska distribuce vlastnických práv k půdě a příjmů z půdy lze nalézt rovněž v ekonomii blahobytu, konkrétně v jejím rámci pro hodnocení vztahu mezi dosahováním optimální alokace vzácných zdrojů a mírou přerozdělení těchto zdrojů mezi jednotlivé členy společnosti. Od publikování významného příspěvku Arthura M. Okuna (1975) považovali ekonomové za nevyhnutelné činit mezi alokační efektivností a příjmovou rovností kompromisy. Větší míra redistribuce bohatství či příjmů podle nich vždy vedla k určité oběti na straně ekonomické efektivnosti alokace vzácných zdrojů. Vzhledem k aktuálně dynamicky se měnícímu pohledu na tento vztah např. díky pracím Stiglitze (2012, 2015), který tento pohled potřebných ústupků na straně ekonomické efektivnosti kvůli dosažení větší míry rovnosti příjmů a bohatství ve společnosti považuje v některých aspektech za překonaný, tato kniha danou diskusi reflektuje a aplikuje ji na otázky pozemkové politiky.

1.4 STRUKTURA KNIHY

Knih je rozdělena do dvou bloků. První blok se zabývá teoretickými otázkami vztahujícími se k pozemkové rentě a možnými důvody pro intervence veřejnou politikou ve vztahu k půdě. Druhý blok knihy sleduje nástroje pozemkové politiky a politiky ochrany půdy.

Úvodní kapitolou prvního bloku je kapitola 2, která čtenáře seznamuje se specifiky půdy z hlediska tvorby pozemkové renty pro jejího vlastníka. O pozemkové rentě psali již klasičtí ekonomové, mezi nimi David Ricardo, John Stuart Mill nebo Johann Heinrich von Thünen. Pohled na tvorbu pozemkové renty se postupně měnil a doplňoval o nová pozorování. V současné době se o pozemkové rentě hovoří především ve vztahu k městskému prostředí, zatímco v dobách klasických ekonomů stála v centru zájmu ekonomů původně pouze zemědělská půda. Faktory formující vyšší pozemkové renty jsou podle aktuálních zjištění velmi komplexní a sahají od aglomeračních úspor a růstu

bohatství populace přes investice veřejného sektoru do místních statků a služeb až po monetární politiku. Kapitola podrobně rozebírá široké spektrum faktorů, které se mohou na vzniku pozemkové renty podílet.

Kapitola 3 čtenáře uvádí do kontextu důvodů pro intervence veřejnou politikou. V souvislosti s pozemkovou politikou a politikou ochrany půdy lze vysledovat dva základní důvody intervence – zásah do alokační efektivity trhu, který z různých důvodů selhává při dosahování optimální alokace vzácných zdrojů, a zásah do výstupů trhu z hlediska distribuce tržního výstupu mezi jednotlivé členy společnosti. Kapitola také přináší diskusi konfliktu mezi alokační efektivností a distribuční spravedlností.

Kapitola 4 aplikuje teoretický rámec definovaný kapitolou 3 na půdu a přináší diskusi aktuálních společenských témat v souvislosti s alokační efektivností a distribuční spravedlností ve vztahu k půdě. V rámci alokační efektivity jsou řešena témata, jako je rozrůstání sídel na úkor volné krajiny nebo finanční dostupnost bydlení. Kapitola zároveň přináší diskusi společenské hodnoty nezastavěné půdy poskytující člověku nesčetné ekosystémové služby. Je patrné, že v této oblasti dochází k zásadním konfliktům týkajícím se využití extrémně vzácného zdroje s fixní nabídkou. Ekonomie jako věda se významnou měrou zabývá alokací vzácných zdrojů mezi alternativní využití, přičemž u veškerých lidských rozhodnutí akcentuje potřebu rozhodnout se mezi jednotlivými alternativami. Mohlo by se proto zdát, že ekonomie ve vztahu k půdě řeší zcela běžné otázky. Půda je však specifická – její množství nelze navyšovat ani přeměrováním jiných vzácných zdrojů. Vzácnost půdy tak má zcela jiný rozměr než vzácnost jiných výrobních faktorů. Jiný rozměr oproti jiným statkům půda nabývá také z hlediska distribuční spravedlnosti, a to na základě tvorby pozemkové renty vyplývající z fixního množství půdy a nemožnosti změnit její umístění v prostoru. Diskuse distribuční spravedlnosti ve vztahu k půdě se proto věnuje především pozemkové rentě a jejímu rozdělení mezi vlastníka půdy a společnost.

Do druhého bloku knihy věnovaného nástrojům pozemkové politiky a politiky ochrany půdy čtenáře uvádí kapitola 5. Ta klasifikuje nástroje z hlediska jejich podoby a z hlediska účelů, pro které jsou aktivovány. Technický design nástroje ještě neindikuje, k čemu nástroj slouží, zda pro zvýšení alokační efektivity, nebo podpoření distribuční spravedlnosti. Jak tato kapitola ukáže, stejné nástroje mohou sloužit různému účelu. Zároveň upozorňuje na potřebu uvědomění si, že nástroje obvykle určitým způsobem ovlivní obě sféry našeho zkoumání – jak alokační efektivnost, tak distribuční spravedlnost.

Následující kapitoly druhého bloku se již zabývají konkrétními nástroji. Mnohé zde diskutované nástroje týkající se alokační efektivity či distribuční spravedlnosti souvisí s procesem územního plánování a mohou být v rámci tohoto procesu používány k efektivní správě území ze strany státu či místních samospráv. Jiné nástroje jsou spíše předmětem environmentální

politiky či daňové politiky státu. Jednotlivé kapitoly se věnují podrobné teoretické analýze konkrétních přístupů a na dílčích vybraných reálných aplikacích nástrojů zkoumají tyto přístupy hlouběji. Pro bližší seznámení čtenáře byly vybrány takové nástroje, které jsou jednak vysoce zajímavé a inspirativní a jednak jsou kvalitně popsány v akademické literatuře.

Kapitola 6 diskutuje změnu vlastnické struktury jako nástroj pozemkové politiky. Kapitola 7 se soustředí na nesjednávané platby vlastníků půdy, které se odvíjejí od nákladů na potřebnou infrastrukturu doprovázející výstavbu nebo od zhodnocení pozemku územním plánováním a přidělením nových práv k výstavbě. Zpoplatnění se může vztahovat také k externím nákladům, které přináší změna využití daného pozemku. Kapitola 8 diskutuje sjednávané dohody s vlastníky půdy. Mnohé tyto nástroje jsou v zahraničí, především v zemích bývalého západoevropského bloku, ale i v mnoha mimoevropských zemích, důležitou součástí procesu územního rozvoje.

Kapitola 9 přináší diskusi nástrojů náležejících fiskální politice státu, které se týkají zdanění nemovitostí, a to buď pozemků i staveb, nebo pouze pozemků. I tyto politiky mohou zásadním způsobem ovlivnit alokační efektivnost a distribuční spravedlnost ve vztahu k půdě. Kapitola 10 diskutuje fundované, ale relativně omezeně využívané nástroje na principu obchodování s právy k výstavbě nebo povoleními k plánování. Tyto nástroje však mohou do budoucna sehrát na poli pozemkové politiky či politiky ochrany půdy před nadměrnou výstavbou zásadní roli. Kapitola 11 pak přináší vhléd do nástrojů, jejichž cílem je výhradně podpora ekosystémových služeb formou plateb za ně. Tyto nástroje směřují k podpoření alokační efektivnosti půdy. Mohou se týkat ochrany půdy před nadměrným zábořem, ale povětšinou ovlivňují spíše jen způsob obhospodařování nezastavěné půdy. Výše plateb se totiž neodvíjí od úrovně ekosystémových služeb poskytovaných přírodou, ale snaží se reflektovat výhradně vícenákklady vlastníka, které je pro zvýšení toku ekosystémových služeb nutné vynaložit.

Kapitola 12 diskutuje širší výzvy územního plánování v České republice s důrazem na politiku městského územního rozvoje s akcentem na řešení otázek distribuční spravedlnosti a rozdělení pozemkové renty mezi vlastníka a společnost.

Závěr knihy, situovaný do kapitoly 13, celkově shrnuje hlavní poznatky obou bloků knihy a přináší širší syntetizující diskusi teorie a praxe přístupů k půdě.

