

# **OBEC JAKO STAVEBNÍK V PŘÍPRAVĚ ROZVOJOVÝCH ZÓN PRO BYDLENÍ NA PŘÍKLADU OBCE ŽLEBY**

## **THE MUNICIPALITY AS A BUILDER IN THE PREPARATION OF DEVELOPMENT ZONES FOR HOUSING ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY ŽLEBY**

Bc. Vladimír Šindelář

Vysoká škola regionálního rozvoje a Bankovní institut - Ambis  
Lindnerova 1, Praha - Libeň  
e-mail: vladimir.sindelar@ambis.cz

### Klíčová slova:

Územní plán, rozvojové plochy pro bydlení, výstavba, domy, byty, obec Žleby.

### Keywords:

Land-use plan, development areas for housing, construction, houses, flats, municipality  
Žleby.

### Abstrakt:

Článek je věnován problematice bytové výstavby podporované z veřejných prostředků v malých venkovských územích, kde je omezená nabídka pracovních příležitostí, nedostatečná dopravní obslužnost, včetně služeb pro občany. Vycházíme-li z předpokladu, že stavby pro bydlení pořizuje investor z veřejného sektoru, který musí postupovat v duchu účelnosti, efektivity a hospodárnosti, zúžíme segment výstavby na sektor nájemních bytů. Dnešnímu trhu nemovitostí dominují levnější, malometrážní byty, univerzálního designu, s možností upravitelnosti a slučování bytových jednotek a změny dispozičního uspořádání bytu v souladu s proměnlivými potřebami nájemníků. Zajímavým modelovým projektem a zároveň jednou z cest k pořízení kvalitního a finančně dostupného bydlení se stala výstavba pečovatelských bytů v obci Žleby, která patří do územně správního obvodu obce s rozšířenou působností Čáslav ve Středočeském kraji.

### Abstract:

The article is devoted to the issue of housing supported from public funds in small rural areas, where there is limited supply of job opportunities, insufficient transport services, including services for citizens. Based on the assumption that residential buildings are purchased by a public sector investor who must proceed in the spirit of efficiency and economy, we narrow the construction segment to the rental housing sector. Today's real estate market is dominated by cheaper, small-size apartments, universal design, with the possibility of adjusting and merging housing units and changing the layout of the apartment in accordance with the changing needs of tenants. An interesting model project, and at the same time one of the ways to acquire high-quality and affordable housing, was the construction of nursing flats in the municipality of Žleby, which belongs to the administrative district of Čáslav with extended competence in the Central Bohemian Region.

## Úvod

Článek vychází z analýzy dosavadních výsledků a zkušeností malé samosprávy na příkladu realizovaného projektu. Základní data poskytl obecní a stavební úřad ve Žlebech, dalšími datovými zdroji byla veřejná databáze Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen ČUZK) a databáze Českého statistického úřadu (dále jen ČSÚ). Pomocí verbálních a deskriptivních metod byl analyzován průběh projektové přípravy a provedených úkonů při realizaci stavebního projektu v ploše určené územním plánem k bydlení v bytových domech. Cílem článku je zhodnocení projektu, posouzení jeho přínosů, negativ, včetně nastínění prognózy dalšího možného vývoje zkoumaného územně samosprávného celku a možností financování bytového fondu obcí a měst z veřejných financí.

Smyslem článku je posílení informovanosti menších samospráv v oblasti podpory bydlení a snaha představit návrh optimálního postupu procesu přípravy projektu bytového domu a jeho úspěšné realizace.

### 1. Bydlení, základní lidská potřeba

Bydlení patří bezesporu k základním lidským potřebám a možnost uspokojování této potřeby je stěžejní podmínkou pro život a rozvoj každého člověka. Společenský význam bydlení v životě lidí je však mnohem širší než jen označení obydlí a bytu za prostor k úkrytu před nepříznivým vlivem počasí. S postupem doby a růstem životní úrovně vzrůstá i počet funkcí, které bydlení musí poskytovat. Baková a kol. (1997, s. 7-10) uvádí několik základních funkcí, které bydlení v dnešní době prokazatelně plní a jsou jimi funkce biosociální, socioekonomické, sociokulturní, zájmové a rekreační.

Rozvojem a podporou výstavby rodinných domů a bytů se zabývají více či méně všechny samosprávy v České republice (dále jen ČR). Nejen, že bydlení je základní lidskou potřebou, která váže obyvatele k místužití, ale upevňuje i sociální vazby mezi obyvateli a plní další funkce ve společnosti. Dnes, v době silného konkurenčního prostředí, může dobře posloužit i stav bytového fondu k porovnávání životní úrovně obce. Současné tržní prostředí iniciuje zdravou soutěž mezi samosprávami, kdy dochází k prezentaci výsledků v oblasti bytové politiky, což znamená především rozmanitější nabídku forem bydlení a větší příliv nových obyvatel, daňových poplatníků, do komunity.

Byty a bydlení může mít více podob, rozdílnou kvalitu obytného prostoru a různé stavebně - technické vlastnosti. V zásadě jej lze rozdělit na byty v rodinných domech a byty v bytových domech, které mohou mít různou formu vlastnictví. (Baková a kol., 1997, s. 11). Pokud posuzujeme bytový fond v ČR podle vlastnického vztahu k bytové jednotce, existují zde čtyři základní typy vlastnictví.

- Soukromý nájemní sektor, který v roce 2005 tvořil 12 % podíl z celkového počtu obývaných bytů. Tento typ vlastnictví vznikl po roce 1989 majetkovými restitucemi a vzhledem k vysokému daňovému zatížení daní podle zákona č. 586/1992 Sb. (zákon o daních z příjmů) není mezi investory vyhledáván.
- Družstevní sektor tvoří převážně byty Okresních stavebních bytových družstev (dále jen OSBD), ve vlastnictví členů OSBD, nájemníků bytů, kteří jejich pořízení spolufinancovali.

- Obecní nájemní sektor vznikl převodem státních bytů do vlastnictví obcí po roce 1989 a počet takto získaných bytů klesá z důvodu prodeje stávajícím nájemníkům. Tržní podíl dosáhl 17 % v roce 2005.
- Vlastnický sektor tvořil v roce 2005 nejpočetnější skupinu, její tržní podíl činil 47 %. Tvoří jej převážně rodinné domy a byty situované v bytových domech. (Koncepce bytové politiky, 2005, s. 8-9)

## 2. Podpora bytové politiky z veřejného sektoru

Do procesu naplňování politiky bydlení v ČR vstupuje velký počet aktérů z veřejného i privátního sektoru. Z veřejných subjektů je třeba uvést stát v roli ústředního orgánu, reprezentovaný Parlamentem ČR, který vyvíjí činnost v oblasti politiky bydlení. Druhý významný veřejný subjekt, Ministerstvo financí (dále jen MF), vytváří finanční strategie a finanční nástroje podpory bydlení. Stěžejní organizací v oblasti bytové politiky, zajišťující analytickou činnost při přípravě koncepcí je dnes Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen MMR), které v ČR koncepčně řídí celý proces, ale zároveň poskytuje i přímé finanční dotace k jeho rozvoji. (Šilhánková a kol., 2006, s. 57)

Důležitými dokumenty, schvalovanými na vládní úrovni jsou koncepce bydlení, které právě MMR zpracovává na základě analýz bytových potřeb a ty později slouží k nasměrování vývoje bytové politiky v ČR. Celá strategie koncepcí bydlení vychází mimo jiné z hypotézy, že bydlení je nejdůležitější sídelní funkcí, kdy jejím omezením dojde postupně k všeobecnému úpadku a je třeba cílenou a veřejnou podporou v oblasti bydlení negativní dopady odvrátit. (Šilhánková a kol., 2006, s. 7)

Koncepce bytové politiky na roky 2005-2010 vytvořená MMR si kladla mezi své cíle především zvyšování finanční dostupnosti bydlení pro občany a zvyšování nabídky bytů prostřednictvím nové výstavby s finanční podporou státu. K dalším cílům patřilo zkvalitnění bydlení formou oprav, rekonstrukcí a modernizací stávajícího bytového fondu s aplikací veřejných podpor. (Koncepce bytové politiky, 2005, s. 11)

Bytová koncepce MMR je nastavena tak, že specifikuje podporu cílovým skupinám v závislosti na výši příjmů cílové skupiny.

- Občanům s nadprůměrnými příjmy jsou dostupné nástroje hypotečního financování vlastnického bydlení.
- Občanům se středními příjmy je určeno k financování bytových potřeb stavební spoření v kombinaci s podporou prostředků Státního fondu rozvoje bydlení (dále jen SFRB) pro výstavbu nájemních bytů s bytovými družstvy.
- Občanům s nižšími příjmy je určen sektor neziskového bydlení zajišťovaného obcí prostřednictvím neziskových bytových společností.
- Pro občany s nízkými příjmy a na okraji společnosti je určena výstavba obecních bytů podporovaných ze zdrojů MMR (chráněné bydlení) a stávající bytový fond ve vlastnictví obce. (Koncepce bytové politiky, 2005, s. 7)

Veřejná podpora na krajské úrovni se zabývá bytovou politikou vytvářením strategických rozvojových plánů, např. Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje 2014-2020. (Středočeský kraj, 2018) V menším objemu financí poskytuje dotace v rámci Programu

obnovy venkova (dále jen POV) pro bytovou výstavbu, prostřednictvím odboru Regionálního rozvoje. (Středočeský kraj, 2009)

MMR ve svých koncepcích bydlení pověřuje obce prosazováním bytové politiky na lokální úrovni, protože zde lze pružněji reagovat na sociální problémy, způsobené nedostatkem bytů. V takto nastaveném modelu je úkolem samosprávy a veřejného rozpočtu převzít aktivitu nad rozvojem sídelního útvaru, vytyčit si prostřednictvím strategického, územního a finančního plánu směr podpory a pokusit se úpadku a následné devastaci sídla zabránit. Potvrzení uvedené hypotézy o nutnosti podpory bydlení lze spatřit i v legislativě, i když nepřímo a nejednoznačně v citaci zákona o obcích: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“. (Zákon o obcích č. 128/2000 Sb., § 2)

S vývojem společnosti se vyvíjí a mění i koncepce bytové politiky v ČR. V současné době uplatňuje MMR k dosažení stanovených cílů Koncepci bydlení České republiky do roku 2020. Filozofií celého dokumentu se stala myšlenka, že bydlení a jeho zaopatření je osobní odpovědností jednotlivce a jeho forma a kvalita tak odpovídá i možnostem pořizovatele. Úkolem státu v tomto modelu je vybudování stabilního systému a motivování občana k vlastní odpovědnosti při zajištění vlastního bydlení. Koncepce prosazuje naplnění základních strategických cílů.

- Dostupnost-zajištění přiměřené nabídky všech typů a forem bydlení na trhu za přispění hlavních i podpůrných nástrojů rozvoje bytového fondu.
- Stabilita-státem vybudované stabilní legislativní prostředí se stabilní finanční politikou pro občany.
- Kvalita-zvyšování kvality rezidenčních oblastí a snižování investičního dluhu občana při pořizování bydlení. (Koncepce bydlení ČR 2020, 2016, s. 5)

### 3. Strategické plánování měst a obcí

K naplňování cílů komunální politiky, včetně rozvoje bytového fondu, používají v současnosti samosprávy základní tři administrativní nástroje, územní plán (dále jen ÚP), strategický plán (dále jen SP), a finanční plán (dále jen FP), jehož hlavní složkou jsou rozpočty měst a obcí. První z uvedených nástrojů vytýčí cílový optimální stav území, ke kterému by se měla obec blížit, druhý nástroj aplikuje do procesu konkrétní strategické postupy a činnosti. Třetí nástroj finančně zajistí realizaci vytýčených strategických cílů. Zatím co FP a ÚP mají pevně legislativně stanovený obsah, SP jako plánovací nástroj obcí a měst nemá zákonem stanovenou podobu a jeho pořízení není vymahatelné. Záleží pouze na rozhodnutí místní samosprávy, zda jej nechá zpracovat a bude využívat.

Podstatou strategického plánování je poznání stávajícího stavu organizace na základě analýz a po té aplikace systémových opatření směřujících k celkovému zlepšení všech ukazatelů daného subjektu a dosažení stanovených cílů. Strategické plánování lze použít pro soukromý i veřejný sektor, pouze dojde ke změně v nastavení opatření vedoucím k vytyčenému cíli. (Půček, Šilhánková, 2017, s. 11)

V prostředí měst a obcí, kde není veřejným zájmem jen ekonomický rozvoj, ale je třeba sledovat i sociální a environmentální pilíř udržitelného rozvoje, dochází k podstatnému rozšíření úhlů pohledu na řešené území a jsou zde kladeny vyšší nároky na vzájemnou koordinaci strategií a plánovacích nástrojů. (Půček, Šilhánková, 2017, s. 13-15)

Zpracování SP lze provádět více způsoby a metodami. Při širším zobecnění lze říci, že expertní metodu, kdy na tento úkol najme zadavatel expertní tým, využijí převážně plošně větší územně samosprávné celky (dále jen ÚSC), kdy je třeba analyzovat velký počet strategických odvětví a následně vytvořit vizi budoucího harmonického modelu území. Na opak komunitní metoda, ve které na tvorbě SP participují místní volení zástupci, odborníci z jednotlivých odvětví a celkově velký podíl veřejnosti, bude využívána v případě řešení území malých venkovských samospráv z důvodu dobré místní znalosti potřeb občanů.

Pro tvorbu SP existují i další metody, které lze různě kombinovat, ale v zásadě je třeba dodržet základní vlastnosti, které by dobrý SP měl mít.

- Dlouhodobost-minimálně koncipovat SP na dobu programového období Evropské unie (dále jen EU) tj. 6 let. U dlouhodobějších cílů, je vzhledem k těžko předvídatelným prioritám ve financování z EU obtížné harmonizovat FP se SP, zvláště u projektů, které jsou finančně mimo možnosti investora a na dotační politiku jsou přímo navázané.
- Systematičnost-pro tvorbu SP je nezbytné analyzovat všechna odvětvím veřejného života a znát jejich vliv na území.
- Selektivnost-zde je na místě zvážit a vybrat pouze nejdůležitější priority a ty s ohledem na své možnosti realizovat.
- Provázanost-hraje zásadní roli pro naplňování plánování a její absence má za následek vytyčení nereálných cílů.
- Soustavnost-SP je třeba stále vyhodnocovat, naplňovat a upravovat podle aktuálního stavu a potřeb ÚSC.
- Otevřenost-neustálý proces úprav, které vznikají postupným vývojem a změnami výchozích podmínek.
- Realnost-úzce souvisí se selektivností a provázaností, kdy je třeba vytýčit jen cíle, kterých budeme schopni reálně dosáhnout.

(Půček, Šilhánková, 2017, s. 27)

#### **4. Synchronizace plánovacích dokumentů**

Budeme-li aplikovat tři uvedené druhy plánování na problematiku rozvoje bytového fondu, potažmo na bytovou výstavbu, je již na začátku patrné, že bez vzájemných vazeb mezi těmito dokumenty nelze investiční záměr realizovat na hranici únosného rizika. (Šilhánková a kol., 2006, s. 122)

K realizaci záměru nám nestačí pouze prostorově vymezení podle ÚP, které neříká nic o ekonomické náročnosti, časovém období a finančním toku potřebným k úspěšnému dokončení celého projektu.

Stejně tak je rizikovým postupem zahájit investiční záměr podle ÚP a připraveného FP bez SP. Vlivem nepředvídatelných okolností ovlivňujících přímo financování záměru může dojít k přerušení finančního toku. V této kritické situaci je třeba zapojit do projektu náhradní financování, alternativní zdroje, které vychází ze SP a priorit sídelního útvaru.

K problematice optimálního nastavení a propojení vzájemných vazeb a funkcí v plánovacích dokumentech uvádí Šilhánková a kol., 2006, s. 122, že má-li tento model spolehlivě fungovat, je třeba pořizovat ÚP, FP, SP zároveň a ihned mezi dokumenty vytvářet časové, finanční a prostorové vazby. Doporučený proces koordinace jednotlivých nástrojů, jejich postupnou přípravu a vznik vzájemných vazeb popisuje Šilhánková, in: Ježek a kol., 2015, s. 145-146 v sedmi navazujících krocích.

- Sebraná a analyzovaná data je vhodné pro optimalizaci využít pro více plánovacích dokumentů (ÚP, SP, FP)
- Vytvoření vize a vytyčení základních směrů rozvoje ÚSC má probíhat transparentně a s maximálním zapojením veřejnosti
- Zadání územního plánu probíhá již s obecně přijatými vizemi a cíli
- Příprava strategického plánu, který stanoví cesty k dosažení cílů a vizí
- Návrh územního plánu v této fázi již slouží k ověření reálnosti stanovených cílů s ohledem na možnosti území
- Zpracování akčních plánů, které detailně rozpracují realizační postupy
- Rozpočtování a vytvoření finančních vazeb na rozpočty ÚSC

V současné době je již i u malých samospráv patrný trend zavádění strategického plánování do procesu řízení ÚSC. Strategické plány však často, z důvodu finanční úspory při zpracování, mívají formální podobu a vlastní strategii (způsob) jak dosáhnout cílových výsledků neobsahují.

## **5. Sektor obecních nájemních bytů**

Vznik tohoto segmentu bytového vlastnictví umožnil po roce 1989 převod státních bytů do vlastnictví obcí, které jich část odprodaly uživatelům bytových jednotek a část bytového fondu dodnes provozují za účelem uspokojování potřeb občanů a zároveň jako výdělečnou ekonomickou činnost. Uvedený sektor bydlení ve velké míře využívají občané s nižšími a nízkými příjmy, kteří si nemohou dovolit pořízení vlastního bytu. (Koncepce bytové politiky, 2005, s. 7)

Z ekonomického hlediska je zde třeba uvést, že má-li ÚSC postupovat hospodárným způsobem při pořizování bydlení ve veřejném zájmu, musí se především orientovat na obecní nájemní sektor, zastoupený bytovými domy. Není zde pochyb, že bydlení v soukromých rodinných domech je vzhledem k velké potřebě zastavitelné plochy a vysokým pořizovacím nákladům nejnáročnějším typem bydlení. (Hnilička, 2012, s. 78)

Vzhledem ke skutečnosti, kdy je předpokládaným investorem stavebních záměrů veřejný subjekt, musí i jednotlivé úkony celého procesu vycházet ze základní povinnosti při nakládání

s majetkem veřejné korporace, která uvádí, že majetek obce musí být využíván účelně, efektivně, hospodárně a je třeba o něj pečovat a rozvíjet.

Metodika Sociálního bydlení, 2017, s. C3, rozšiřuje uvedenou povinnost v případě pořizování staveb pro bydlení na pravidlo tzv. 5 U.

- Účelnost
- Účinnost
- Úspornost (hospodárnost)
- Užitečnost
- Udržitelnost

Pokud se obec nebo město v roli investora bude držet stanoveného pravidla, zákonitě pro svůj plánovaný rozvoj a péči o majetek požádá po důkladné analýze svých bytových potřeb o veřejnou podporu na jejich zajištění. S přihlédnutím k početnosti a typu cílové skupiny budoucích uživatelů bytů zvolí i v souladu s dostupnými metodikami formu financování, většinou v kombinaci prostředků z vlastních zdrojů a prostředků dotací od různých poskytovatelů.

V duchu Koncepce bydlení České republiky do roku 2020 poskytuje v ČR nejmasivnější podporu MMR cílové skupině osob v ekonomicky neaktivním věku, osobám se ztíženým přístupem k bydlení a osobám v nepříznivé životní situaci.

Dotiční program Podporované byty, který je vypsán otevřen i v roce 2019 směřuje prostředky na pečovatelské byty, byty v komunitních domech seniorů a vstupní byty (pozn. u vstupních bytů nejsou příjemcem dotace obce). Výše podpory činí maximálně 600 000 Kč na jeden pečovatelský byt v případě nového pořízení, do celkové výše 500 000 eur (12 800 000 Kč) v tříletém období. Podmínkami pro příjem dotace je upravitelnosti bytů, s maximální plochou 50 m<sup>2</sup>, regulované nájemné a přidělení bytu osobě z cílové skupiny. (MMR, 2019)

## **6. Příprava investičního záměru bytové výstavby obce**

Podmínkou pro zahájení stavebního, investičního záměru jsou nezbytné podklady vycházející z plánovacích nástrojů obcí a měst.

- Provedená socio-demografická analýza, zapracovaná do strategického plánu.
- Analýza trhu s realitami, která poslouží k porovnání nákladů na pořízení různých typů bydlení.
- Finanční analýza ekonomického zdraví obce, investora a studie proveditelnosti (reálnosti) záměru.
- Územně plánovací dokumentace, doplněné o zprávy, které monitorují bytové potřeby ÚSC (žádosti občanů směřované na sociální a bytový odbor).

(Sociální bydlení, 2017, s. B3)

Prvotním úkolem investora bytové výstavby a RZB musí být správné vytipování cílové skupiny budoucích uživatelů bytů. Pro určení početního stavu osob a tím i počtů budoucích bytových jednotek poslouží veřejné datové zdroje, kde je možné vycházet z údajů ČSÚ, sčítání domů a bytů. Podobně lze specifikovat cílovou skupinu i na základě dat poskytnutých

Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen MPSV), o počtu domácností, které jsou příjemcem dávek na bydlení a jejich složení. Pro získání podrobnějších a přesnějších dat o bytových potřebách občanů, je vhodná prognóza demografického vývoje ÚSC a provedení místního průzkumu. Analyzované údaje vyprofilují skupiny budoucích nájemníků, včetně početních stavů budoucích bytových jednotek. Detailně tuto problematiku rozpracovala Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025 (dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/27240>), která sestavila i sadu indikátorů pro určení cílových skupin. Uvedenou metodiku lze s úpravou a výběrem indikátorů aplikovat nejen na byty sociálního charakteru, ale na kterýkoliv další typ bydlení. (Sociální bydlení, 2017, s. A5-A7)

Současný trh i analýzy poskytovaných veřejných podpor bytové výstavby jednoznačně ukazuje, že ideálním typem bydlení se v současné době jeví levné, malometrážní byty, univerzálního designu, s možností upravitelnosti a slučování nebo dělení bytových jednotek a změny dispozičního uspořádání bytu v souladu s proměnlivými potřebami nájemníků.

Financování uvedeného záměru bylo v minulosti možné z dotačních titulů Pečovatelský byt (MMR, 2017), nebo Nájemní byt (SFRB, 2016), vždy s ohledem na vybranou cílovou skupinu nájemníků. V případě nastavení podpory v již zmíněné výši 500 000 eur (12 800 000 Kč) a dotací 600 000 Kč/bytová jednotka, je ekonomicky nejvýhodnější výstavba 22 bytových jednotek ( $12\,800\,000 : 600\,000 = 21,3$  bytové jednotky).

Z hlediska ÚPL je třeba zvolit typ domu v souladu s ÚP a místními regulativy, na pozemku v majetku investora s dostupnou technickou a dopravní infrastrukturou. Podle uvedeného schématu lze pořídit kvalitní bydlení, které může vlastník použít po uplynutí doby udržitelnosti projektu s minimálními investicemi do úpravy i pro jinou cílovou skupinu nájemníků.

## **7. Příklad veřejné podpory při výstavbě bytového domu v obci Žleby**

Obec Žleby je situována na Středolabské tabuli, v nadmořské výšce 243 m n. m., na jihovýchodním konci Polabské nížiny. (Kuča, 2011, s. 868) Z hlediska územně samosprávných celků je poslední obcí Středočeského kraje v okrese Kutná Hora, na východ Prahy, končící svým územím na trojmezí hranic Středočeského kraje, Pardubického kraje a kraje Vysočina. Od 1. ledna 2003, v rámci nového územně správního členění, se Žleby nachází ve správním obvodu ORP Čáslav. (ČSÚ, 2018) K 31. prosinci 2017 žilo ve Žlebech 1315 obyvatel s trvalým pobytem, průměrného věku 43,8 let. Nepříznivý, klesající počet obyvatel byl zapříčiněn historicky odsunem německých obyvatel po roce 1945, kdy se snížil stav trvale žijících z 2308 v roce 1930, na 1759 v roce 1950. Toto číslo dále klesalo až do roku 2011 na historické minimum 1233 obyvatel. (ČSÚ, 2018) Samospráva této velikosti nedisponuje vlastním, odborně způsobilým, úřednickým aparátem, který by řešil rozvoj na profesionální úrovni, jako je tomu například v obcích s rozšířenou působností (dále jen ORP), ale tuto činnost provádí v souladu se zákonem o obcích č. 128/2000 Sb. volení zastupitelé.

Zajímavým modelovým projektem a zároveň jednou z cest k pořízení kvalitního a finančně dostupného bydlení se stala výstavba pečovatelských bytů s dotací z programu Podpora bydlení. Příjemcem prostředků od MMR ve výši 14 471 770 Kč a zároveň investorem stavby v roce 2006 byla obec Žleby. (MMR, 2006) Dotační titul s tzv. předfinancováním, umožnil investorovi realizovat stavbu již z převedených dotačních prostředků od poskytovatele. (Rozpočet obce Žleby, 2006)

Samotný projektový záměr byl iniciován poptávkou z řad místních občanů, seniorů, kteří dlouhodobě žádali samosprávu o přidělení bytu, který by byli schopni ze svých příjmů nejen financovat, ale i udržovat. Místní samospráva řešila tento problém v roce 2005 a té době již disponovala nově pořízeným ÚP, který vymezil zónu BI k zástavbě bytovými domy na



pozemcích ve vlastnictví obce. K nákladnému stavebnímu záměru však chyběly ÚSC finanční prostředky.

Po provedení finanční analýzy vlastních zdrojů z rozpočtu obce byla vyloučena možnost uhrazení stavby úvěrem, protože ještě nebyl doplacen předešlý úvěr čerpaný na spolufinancování plynofikace a rozpočet další zatížení neumožňoval. (Archív obce Žleby) Situaci pomohl vyřešit v té době nový finanční nástroj přímé podpory v podobě dotace pohybující v rozmezí 600 000 Kč - 800 000 Kč na výstavbu jednoho chráněného bytu. Podmínkou podání žádosti o dotaci bylo vyplnění formulářů „ISPROFIN“ (MMR, 2005), doložení vlastnictví k pozemku pro budoucí dům, projektovou dokumentaci s rozpočtem stavby, pravomocné stavební povolení a dodavatele, vybraného ve veřejné soutěži. Vzhledem k časově omezenému příjmu žádostí zadala obec Žleby jako podmínku soutěže i dodávku projektové dokumentace bytového domu s třemi patry (vzhledem k okolní zástavbě). Z dodaných soutěžních návrhů byl vybrán ekonomicky nejvhodnější chodbový bytový dům dodavatele firmu AZ Heřmanův Městec s.r.o. Vlastní stavební práce byly zahájeny v roce 2006, ihned po nabytí finančních prostředků od MMR a pokračovaly plánovaně i v rozpočtovém období roku 2007. (Archív obce Žleby)

Chodbový, tří patrový dům s 22 malometrážními byty převzal investor v říjnu 2007 a provedená kolaudace místním stavebním úřadem nabyla právní moci 8. prosince 2007. Dům na adrese Polní 478, 285 61 Žleby slouží od února 2008 k ubytování seniorům a osobám se ztíženým přístupem k bydlení. Výše nájemného je zde regulována v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace a dalším z ochranných prvků uživatelů bytů je povinnost provozovatele uzavřít nájemní smlouvu s osobou z cílové skupiny na dobu neurčitou. (Archív obce Žleby)

**Obrázek 1:** chráněné bydlení Žleby, stav v roce 2019



*Zdroj: Foto autor*

Projekt domu byl realizován s bezbariérovým přístupem pomocí hydraulického výtahu, na obecních pozemcích, celkové náklady na pořízení budovy, včetně infrastruktury jsou uvedeny v tabulce 1. Stavebním pozemkem parcelního čísla st. 687, katastrální území

Žleby, prostorově vymezeným vnějším obvodem budovy, bylo zastavěno pouze 343 m<sup>2</sup> ostatní plochy. (ČUZK, 2018)

**Tabulka 1: náklady na pořízení 22 chráněných bytů**

<b>Dotace od MMR</b>	<b>14 771 770 Kč</b>
<b>Vlastní zdroje investora</b>	<b>1 198 352 Kč</b>
<b>Stavební část projektu</b>	<b>15 970 122 Kč</b>
<b>Technický dozor investora</b>	<b>255 522 Kč</b>
<b>Celkové náklady s DPH</b>	<b>16 225 644 Kč</b>

*Zdroj: Archiv obce Žleby*

Projekt výstavby bytového domu čísla popisného 478 byl komerčně velmi úspěšný a splnil primární úkol pořídit větší počet nových bytů s nízkými náklady investora a předat je v krátkém čase do užívání cílové skupině nájemníků. Postup nabytí nemovitosti se i díky pozemku ve vlastnictví obce stal vysoce efektivní, úsporný a hospodárný. Z pohledu investora se jeví jako zásadní podmínka pro naplnění cílů model poskytnutí podpory formou předfinancování. Celý záměr by se nemohl ve Žlebech vzhledem k objemu rozpočtovaných prostředků ÚSC nikdy uskutečnit, pokud by bylo financování v režimu „ex-post“, kdy jsou prostředky vypláceny po dokončení stavby a splnění závazných ukazatelů projektu. (Rozpočet obce Žleby, 2006)

S ohledem na začínající nové programové období EU 2021-2027 a velké alokaci finančních prostředků (Dotace EU, 2019), nastává opět vhodná doba k výstavbě bytových domů, spolufinancovaných z některého z dotačních titulů. (MMR, 2019)

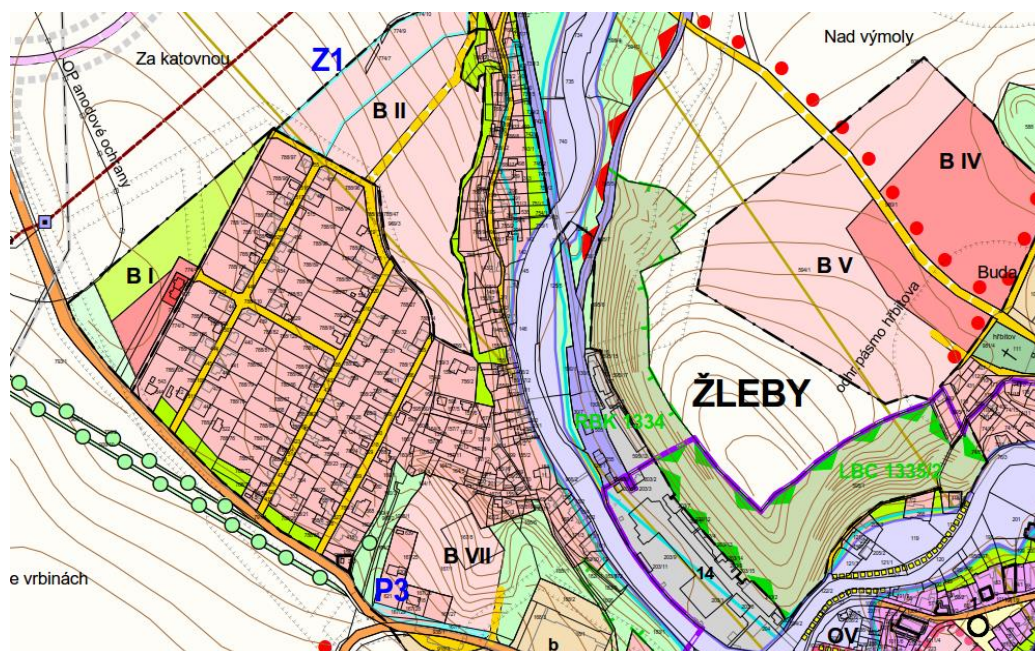
## **8. Územní analýza a hodnocení realizovaného projektu**

V pořízeném ÚP vyčlenil autor v katastrálním území Žleby celkem dvě zastavitelné zóny pro bytovou výstavbu již v roce 2005, počet a rozlohu zastavitelných bytových zón nezměnila ani 1. změna ÚP provedená v roce 2008. První z uvedených, zóna BIV, s kapacitou 50 bytových jednotek, byla situována do severní části obce. Nevýhodou, vylučující její okamžité využití, bylo vlastnictví pozemků fyzickými osobami. Zástavba v této lokalitě se i dnes odhaduje s větší finanční náročností vzhledem k absenci okolní technické infrastruktury. Při výběru lokality k umístění popisovaného pečovatelského domu byla samosprávou pragmaticky zvolena druhá, menší zóna BI, se sousedícími bytovými domy. Zásadní podmínkou pro rozhodnutí o umístění projektu v zóně BI byla skutečnost, že pozemek parcelního čísla 774/2, katastrální území Žleby, se nacházel ve vlastnictví obce Žleby a vzhledem k jeho kultuře „ostatní plocha“, byl vhodný k zastavění. (ČUZK, 2019)

Textová část územního plánu navrhovala mimo jiné (Obec Žleby, ÚP 2005, textová část, s. 13) zpracování urbanistické studie pro zónu BI, aby bylo docíleno plynulého a vizuálně kvalitního propojení s nízkopodlažní zástavbou RD v její blízkosti. Ke zpracování studie nedošlo, hlavně z časových důvodů, navázaných na termín podání žádosti o dotaci k MMR.

Místní stavební úřad vydal po předložení dokumentace s přílohami nejprve územní rozhodnutí o umístění stavby a následně stavební povolení, na absenci urbanistické studie neupozornil.

**Obrázek 2:** výřez hlavního výkresu ÚP Žleby



Zdroj: Obec Žleby, ÚP, 2008

Celkově lze říci, že z hlediska územního plánování byl proces umístění projektu veden logicky, v souladu s legislativou. Opomenutí zpracování urbanistické studie částečně ubírá na vizuálním dojmu z jinak kvalitně provedené stavby. Vedle sebe stojící schodišťové a chodbové bytové domy, jsou svým vzhledem nesourodé a nemají jednotnou architektonickou koncepci, napravitelným nedostatkem je absence zeleně v zástavbě. I přes uvedené vady projektu slouží dům bez problému ke svému účelu a naplňuje současné bytové standardy.

## 9. Finanční strategie pro rozvoj bydlení měst a obcí

Žádná, i sebe lépe hospodařící samospráva v ČR, nedisponuje nadbytkem finančních prostředků z veřejných zdrojů, důkazem pro toto tvrzení je výše veřejného dluhu 1,75 bilionu Kč ke dni 20. března 2019 (Veřejný dluh ČR, 2019) Objem příjmů z RUD, které stát samosprávám přerozděluje, nestačí pokrýt investiční potřeby rozvoje měst a obcí, a proto jsou tyto subjekty nuceny řešit investiční politiku z mimorozpočtových zdrojů. Stávající situaci lze řešit volbou správné strategie, která se liší v závislosti na vlastnostech a typu obce.

Specifickým znakem malých venkovských samospráv, kterými se v tomto textu zbýváme, je skutečnost, že v minulosti se často jednalo o zemědělské oblasti s velkým podílem orné půdy, lesů a hospodářských budovy a velká část státního nemovitého majetku přešla po roce 1989 do vlastnictví obcí. Zde se nabízí jedna z možných cest k získání základního finančního kapitálu a tou je kompletní inventura majetku ÚSC, jeho posouzení a rozhodnutí o budoucím využití formou pronájmu, prodej nebo směny. Takto získané prostředky lze využít pro prvotní investici do bytových potřeb samosprávy, pro projektovou přípravu a popřípadě i k nákupu jiných, svou lokací vhodných pozemků pro přípravu bytové výstavby.

Strategií využitelnou u větších investic, např. bytového nájemního domu může být kombinace bankovního úvěru s výhodným úročením a dotace z EU. Výhodou čerpání úvěru klientem

samosprávy jsou bankovní záruky jištěné rozpočtem obce nebo města, kdy není vyžadována majetková záruka úvěru. Uvedený model úvěrování poskytují dnes na trhu všechny komerční banky po předložení výsledků hospodaření ÚSC. Neefektivnějším zdrojem finanční podpory se v současné době staly dotace z EU, které ČR jako její člen může čerpat prostřednictvím operačních programů a jsou spravovány jednotlivými ministerstvy, v případě rozvoje bytové politiky MMR.

Optimální finančních strategií vedoucích k naplňování cílů bytové politiky jsou kombinace výše popsaných možností spolufinancování. V případě ploch pro bytové domy musí prvotní investici na pořízení stavebního pozemku, infrastruktury a přípravu záměru provést investor na svůj náklad, nejlépe z rozpočtu obce, bez využití bankovního úvěru. Následně si zvolí stavebník v závislosti na cílové skupině typ bytového domu a jeho provozní model. MMR dnes již samosprávám nabízí vzorové typové projekty, které mohou v rámci úspornosti samosprávy využít. (MMR, 2019) V okamžiku, kdy má investor k dispozici pozemek a projektovou dokumentaci, může být zahájeno stavení řízení o umístění stavby a následně vydáno stavební povolení. Povinností zadavatele je vypsání veřejné soutěže na dodavatele v souladu se zákonem. (Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek) V dalším kroku přípravy projektu nastává vhodný moment k podání žádosti o dotaci určené k podpoře bydlení. Volba konkrétního dotačního titulu je závislá opět na cílové skupině uživatelů bytů, právní subjektivitě žadatele a časovém rámci čerpání financí. Pokud poskytovatel dotace uhradí žadateli náklady v režimu „ex-post“ (po dokončení stavby a kontrole splnění závazných ukazatelů) musí k předfinancování stavby malá samospráva použít bankovní úvěr, který může následně částečně umořovat z výnosů z příjmů plynoucích z provozování bytů. Po dokončení stavby splácí příjemce dotace ve zvoleném režimu, ale zároveň obdrží výplatu dotace od poskytovatele a má k dispozici volné prostředky k realizaci dalšího projektu a celý proces může zopakovat.

Pokud libovolná samospráva splňuje výše uvedené předpoklady, má zpracované všechny tři základní rozvojové dokumenty, disponuje kvalifikovanými lidskými zdroji, vlastní nemovitý majetek, může při vhodně zvolené finanční strategii použít takto upravený postup k rozvoji bytového fondu územního celku a dalších s tím souvisejících investic. Uvedený model vychází ze základních ekonomických pravidel, podle kterých lze vzájemnou substitucí transformovat půdu na kapitál a v kombinaci s prací (lidských zdrojů) může být za použití vhodných strategií dosahováno vytyčených cílových stavů a hodnot.

## **Závěr**

Předkládaný článek je zaměřen svým tématem na přípravu rozvojových zón pro stavby určené k bydlení a jeho cílem bylo seznámit především zástupce samospráv formou prezentace realizovaného projektu s možnostmi veřejné podpory při výstavbě bytových domů. Celý text BP provází ústřední myšlenka, že bydlení je základní lidskou potřebou, která bohužel není pro všechny občany v ČR finančně dostupná a stát musí ve svých koncepcích, směřovaných k dobrému vládnutí, občana více či méně podpořit z veřejných zdrojů.

Poznatky získané z realizovaného projektu v obci Žleby se dají rozdělit podle svého zaměření na jednotlivé strategické dokumenty a jejich vlivu na předložené výsledky.

Pokud hodnotíme vliv územního plánování na rozvoj obce, asi nikoho dnes již nepřekvapí, že pokud samospráva nedisponuje relevantní územně plánovací dokumentací, nelze jeho území rozvíjet jinde než v intravilánu (zastavěná část obce) a i zde se můžou vyskytnout překážky v podobě památkové ochrany centrální části sídelního útvaru. V takto nastavené situaci se

zákonitě projeví stagnace a úpadek nejen ve stavebnictví, ale i ve veřejném životě a tyto faktory společně zapříčiní odliv obyvatel.

Z hlediska finančních strategií byla na realizovaném projektu jednoznačně prokázána ekonomická a prostorová výhodnost bytového domu, možnosti a cesty vedoucí k jeho pořízení s veřejnou podporou.

Článek se zabývá v teoretické rovině i strategickým plánováním měst a obcí, které i přes současnou snahu ústředních orgánů, nemá potřebnou podporu u samospráv. Důvodem bývá především složitost správného nastavení strategií a vytvoření časových a finančních vazeb s územním a finančním plánováním. Ve výsledku se snaha měst a obcí stává často kontraproduktivní ve snaze o zahrnutí maximálního počtu záměrů v území do strategického plánu a dokument se stává nepřehledným a ve výsledku nepoužitelným. Zde je třeba vytýčit jen cíle, kterých budeme schopni reálně dosáhnout, protože realita projektu úzce souvisí se selektivností a provázaností s ostatními strategickými dokumenty.

Pokud shrneme získané informace do jednoho závěrečného bloku, lze obecně definovat několik zásad pro zdravé řízení malých samospráv.

- Samospráva musí mít srozumitelně a jednoznačně vymezeny vize a cíle ve vztahu ke svému území.
- Má zpracovány a vzájemně provázány základní rozvojové dokumenty a zaměstnává v přiměřeném počtu kvalifikované a kompetentní zaměstnance pro naplňování strategií a vizí.
- Vlastní alespoň nemovitý majek a umí s ním efektivně hospodařit.

Doporučením pro samosprávy může být nasměrování většího objemu investic směrem k nájemnímu bydlení v bytových domech, kdy dochází k uspokojení většího počtu žadatelů o byt a investice je zákonitě efektivnější a ve smyslu udržitelného rozvoje území i přijatelnější.

Máme-li stanovit i prognózu budoucího vývoje zkoumaného sídla v oblasti politiky bydlení, lze již dnes na základě demografického údaje o průměrném věku populace stanovit, že hlavním směrem rozvoje bytového fondu se zákonitě musí stát stavby chráněného bydlení, případně stavby typu komunitních domů pro seniory, pořizované s veřejnou podporou státu.

### **Použité zdroje:**

BAKOVÁ, Ludmila, HLAVÁČ, Jaroslav, REKTOŘÍK, Jaroslav, VALIŠ, Karel, 1997. *Bydlení*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 124 s. IBSN 80-210-1586-1.

Český statistický úřad. *Vybrané údaje za obec* [online] [cit. 2.12.2018], dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=profiluzemi&uzemiprofil=31588&u=\\_\\_VUZEMI\\_\\_43\\_\\_534668#](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=profiluzemi&uzemiprofil=31588&u=__VUZEMI__43__534668#)

Český statistický úřad. *Počet obyvatel a domů*. [online] [cit. 2.12.2018], dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/iii-pocet-obyvatel-a-domu-podle-kraju-okresu-obci-a-casti-obci-v-letech-1869-2011\\_2015](https://www.czso.cz/csu/czso/iii-pocet-obyvatel-a-domu-podle-kraju-okresu-obci-a-casti-obci-v-letech-1869-2011_2015)

Český úřad zeměměřický a katastrální. *Nahlížení do katastru nemovitostí*. [online] [cit. 2.12.2018], dostupné z: <https://nahliznidokn.cuzk.cz/ZobrazObjekt.aspx?encrypted=H0tfV->

BwsOi-

WGaM1MGRk8IKgO167hGSJZtoRnMPdBvgKi6rQJhRFRx0QD29FKGTTG0UVO3CrzHA69NbK-kKKKmqIVcXOnp\_p2\_TWcmV0I1ZCF3Sp7yjVUIBLyalm0au

Dotace EU. *Programové období 2021-2027*. [online] [cit. 2.12.2018], dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020>

HNILÍČKA, Pavel, 2012. *Sídelní kaše*. 2. vydání, Brno: Host-vydavatelství s.r.o., 212 s. IBSN 978-80-7294-592-4.

JEŽEK, Jiří a kolektiv, 2015. *Strategické plánování obcí, měst a regionů. Vybrané problémy, výzvy a možnosti řešení*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 216 s. IBSN 978-80-7552-263-4.

KUČA, Karel, 2011. *Města a městečka v Čechách na Moravě a ve Slezsku*. VIII. Díl V-Ž, Praha: Nakladatelství Libri, 891 s. IBSN 978-80-7277-410-4.

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Sociální bydlení – příprava projektů*. [online] [cit. 2.12.2018], dostupné z: <https://www.mpsv.cz/cs/33030>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Databáze strategií*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/koncepce-bytove-politiky-2005?typ=download>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Dotační informační systém*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www3.mmr.cz/zad/default.aspx#/>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Dotační výzvy 2018*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/9e9e3903-753f-497e-9681-0dbe864368e7/Vyzva\\_6.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/9e9e3903-753f-497e-9681-0dbe864368e7/Vyzva_6.pdf)

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Národní dotační zdroje*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://rsk-sk.cz/dokumenty/cr/Narodni-dotacni-zdroje-12-2016.pdf>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Koncepce bytové politiky 2005*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mmr/strategie/koncepce-bytove-politiky-2005?typ=download>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Koncepce bydlení České republiky do roku 2020*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-Ceske-republiky-do-roku-2020> (revidována)

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh struktury operačních programů*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020/Aktuality/Navrh-struktury-operacnich-programu-pro-obdobi-po>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Program Podpora bydlení pro rok 2019*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Podpora-bydleni/Program-Podpora-bydleni-pro-rok-2019>

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Seznam obcí s dotovanými byty*. [online] [cit. 22.12.2018], dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/1c2fbca0-deb1-4137-9dd7-682e35112f64/Socialni-byty-2003-2017\\_webl.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/1c2fbca0-deb1-4137-9dd7-682e35112f64/Socialni-byty-2003-2017_webl.pdf.aspx?ext=.pdf)

Obec Žleby, oficiální stránky obce. *Územní plány, textová část*. [online] [cit. 21.12.2018], dostupné z: [https://ouzleby.cz/soubory/up/T1\\_2005.pdf](https://ouzleby.cz/soubory/up/T1_2005.pdf)

Obec Žleby, oficiální stránky obce. *Územní plány, změna číslo 1*. [online] [cit. 21.12.2018], dostupné z: [https://ouzleby.cz/soubory/up/HLAVNI\\_VYKRES\\_ZLEBY-Zmena\\_c.1.pdf](https://ouzleby.cz/soubory/up/HLAVNI_VYKRES_ZLEBY-Zmena_c.1.pdf)

PŮČEK Milan, ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra, 2017. *Strategické plánování a řízení obcí a regionů* (studijní opora), VŠRR, 112 s. Dostupné z: [knihovna@vsrr.cz](mailto:knihovna@vsrr.cz)

Rozpočet obce. *Žleby, 2006*. [online] [cit. 25.12.2018], dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/534668-zleby/prijmy/dotace/2006>

Rozpočet obce. *Žleby, 2009*. [online] [cit. 25.12.2018], dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/534668-zleby/prijmy/dotace/2009>

Středočeský kraj. *Program obnovy venkova*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/regionalni-rozvoj/projekty-programy/obnova-venkova>

Středočeský kraj. *Program rozvoje územního obvodu Středočeského kraje 2014-2020*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <https://www.kr-stredocesky.cz/web/regionalni-rozvoj/dokumenty/program-rozvoje-kraje>

ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra a kolektiv, 2006. *Koncepce bytové politiky pro středně velká a malá města*. Hradec Králové: Civitas per Populi, 200 s. IBSN 80-903813-0-8.

Veřejný dluh ČR. *Dluhové počítadlo*. [online] [cit. 11.4.2019], dostupné z: <http://verejnydluh.cz/>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.