

Budoucnost dotačních programů

Petr Dobrovský, Pavel Pešout, Lenka Vokasová



Výstavba oplocenky v Přírodní rezervaci Pod Smrkem v roce 2008

Foto archiv Jizersko-ještědského horského spolku

Mezi ekonomickými nástroji pozitivní stimulace, využívanými v současné době k naplňování cílů ochrany přírody a krajiny, zatím převládají dotační programy. Vstup České republiky do Evropské unie umožnil čerpání finančních prostředků z evropských fondů, které jsou nástrojem pro realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU a společné zemědělské politiky, zejména jejího druhého pilíře, zaměřeného na rozvoj venkova a ochranu životního prostředí.

Při přípravě operačních programů na národní úrovni se podařilo integrovat většinu opatření k naplňování cílů ochrany přírody a krajiny. Tato skutečnost vyvolala potřebu úpravy národních dotačních programů v gesci Ministerstva životního prostředí (MŽP). Proto sekce ochrany přírody MŽP ve spolupráci s AOPK ČR připravila koncepční materiál „Optimalizace národních dotačních programů pro ochranu přírody

a krajiny“, který byl v polovině roku 2008 projednán a po připomínkách schválen poradou vedení MŽP.

Současný stav dotačních programů

V souladu s usnesením vlády ze dne 19. ledna 2005, které umožňuje nahradit výdaje resortů ze státního rozpočtu České republiky, určené na financování programů a opatření národního charakteru, za výdaje určené na spolufinancování programů EU, ve spojení s usnesením vlády ze dne 14. prosince 2005, umožňující veřejným rozpočtům spolufinancovat prostředky z fondů EU v letech 2007–2013, byla řada opatření k naplňování cílů ochrany přírody a krajiny vtělena zejména do následujících programů EU:

- Operační program Životní prostředí (prioritní osa 1 a 6)
- Program rozvoje venkova (agroenvironmentální opatření, lesnickoenvironmentální platby, platby v rámci Natura 2000 na zemědělské a lesní půdě)

Co je třeba v ochraně přírody a krajiny zejména financovat?

1. Náhrady škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy (vypláceny ze státního rozpočtu),
2. Náhrady újem za ztížení zemědělského a lesního hospodaření; z rozpočtu MŽP,
3. Zajišťování zemědělského a lesnického hospodaření formou plošných dotací zejména z Programu rozvoje venkova a další programů v gesci Ministerstva zemědělství,
4. Zajištění podkladů pro vyhlášení chráněných území, pořizování plánů péče, značení chráněných území apod. (financováno především z národních programů MŽP),
5. Naplňování opatření z plánů péče o zvláště chráněná území (především pravidelný i obnovní management), financovaných především z národních programů MŽP,
6. Realizaci finančně náročných opatření v krajině (zakládání skladebných prvků ÚSES, podélné revitalizace toků apod.), financovaných především z evropských programů v gesci MŽP,
7. Realizaci finančně náročných opatření ve zvláště chráněných územích (návštěvnícká infrastruktura, úprava vodního režimu apod.), financovanou především z evropských a národních programů v gesci MŽP,
8. Zajištění péče o zraněné živočichy (financováno především z evropských a národních programů v gesci MŽP),
9. Realizaci záchranných programů ohrožených druhů financovaných především z národních programů MŽP a z rozpočtu krajů,
10. Sledování stavu biotopů a druhů, financované převážně z rozpočtu MŽP,
11. Výkupy pozemků v nejceněnějších částech přírody, financovaných z rozpočtu Státního fondu životního prostředí.

- Operační program Rybářství (platby na zlepšování vodního prostředí)
- Program LIFE+, pilíř Příroda a biodiverzita

Díky aktivnímu přístupu Ministerstva životního prostředí k programům v gesci Ministerstva zemědělství se podařilo vytvořit v evropských programech prostor, aby velké nebo plošně nastavené akce mohly být z většiny financovány z evropských zdrojů. Například náklady na opatření, prováděná v rámci Operačního programu Životní prostředí (prioritní osa 6), jsou financována z 85 % z programů EU, ze 4 % z rozpočtu Státního fondu životního prostředí a 1 % ze státního rozpočtu z rozpočtové kapitoly MŽP. Příjemce dotace tak hradí pouze 10 % nákladů na opatření.

Zachování programů pro ochranu přírody a krajiny na národní úrovni v omezeném rozsahu se i přesto ukázalo jako nezbytné. Mezi hlavní důvody patří nutná realizace malých akcí v řádu desítek až stovek tisíc korun, potřeba flexibilního přístupu k péči o přírodně cenné lokality, zajištění finančních prostředků pro orgány ochrany přírody k naplňování povinností vyplývajících ze zákona o ochraně přírody a krajiny, které nelze zajistit z programů Evropské unie (nebo je to velmi neefektivní).

Stav národních programů Ministerstva životního prostředí je následující:

■ **Program péče o krajinu.** Předmětem podpory programu, existujícího nepřetržitě od roku 1996, jsou neinvestiční opatření, vedoucí k ochraně a obnově přírodních složek a základních funkcí krajiny, prováděná vlastníky či nájemci pozemků (případně AOPK ČR nebo správami národních parků pověřenými osobami) nad rámec jejich povinností stanovených zákonem. Program nadále funguje, jen s mírnými úpravami.

■ Program revitalizace říčních systémů.

V rámci programu byly podporovány akce zaměřené na zlepšování vodního režimu v krajině a výstavba a obnova čistíren odpadních vod a kanalizací. Program v současné době dobíhá. Od roku 2008 je zastaven příjem žádostí a jsou pouze dokončovány v dřívějších letech projednané a schválené projekty.

■ Program péče o urbanizované prostředí.

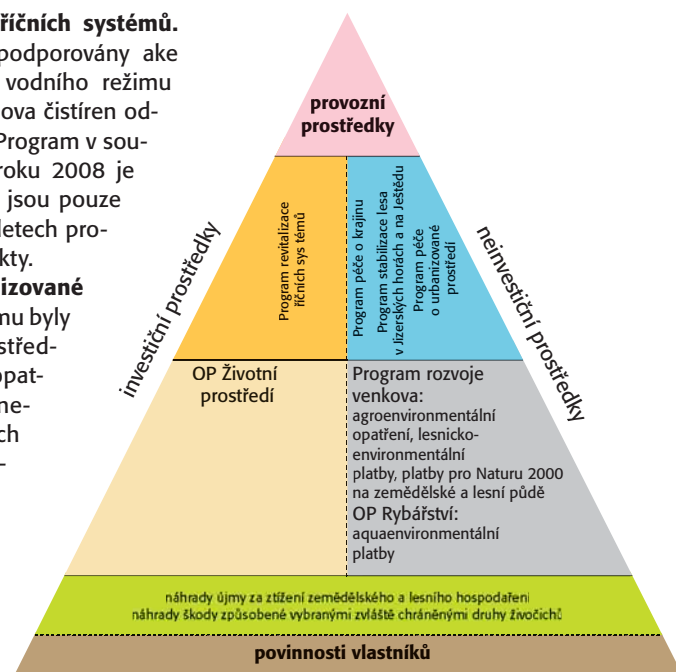
V rámci programu byly poskytovány finanční prostředky na pořizování studií opatření, zaměřených na regeneraci či založení významných ploch sídelní zeleně. Finanční prostředky byly čerpány jako neinvestiční dotace. Program byl ukončen v roce 2008.

■ Program stabilizace lesa v Jizerských horách a na Ještědu.

Program umožňuje poskytovat

ze státního rozpočtu neinvestiční účelové dotace jako státní příspěvek na podporu opatření ke zvýšení ekologické stability dotčených imisně zatížených lesních porostů, druhové a prostorové rozrůzněnosti lesa, pro trvalou provozuschopnost sportovišť a řešení dalších nezbytných kompenzačních opatření i v navazující mimolesní krajině v Jizerských horách a na Ještědu v souvislosti s přípravou mistrovství světa v klasickém lyžování „SKI 2009“ včetně zajištění projekční přípravy těchto opatření. Program byl ukončen koncem roku 2008.

■ **Program péče o přírodní prostředí.** Program administrovaný Státním fondem



Graf 1 Současná struktura financování ochrany přírody a krajiny

životního prostředí byl komplexně zaměřen na péči o přírodu a krajinu. Mj. byly z programu hrazeny AOPK ČR a správám národních parků výkupy chráněných území. V roce 2008 bylo rozhodnuto o jeho ukončení s výjimkou podpory výkupů pozemků ve zvláště chráněných územích.

Podrobné vyhodnocení programů najdete v příloze tohoto čísla časopisu. Současná struktura financování ochrany přírody a krajiny je znázorněna v grafu 1. Zapojení orgánů ochrany přírody do administrace finančních nástrojů je uvedeno v bloku č. 2.

V roce 2008 byl v AOPK ČR pilotně odzkoušen monitoring opatření, realizo-

Zapojení orgánů a organizací ochrany přírody do administrace finančních nástrojů v ochraně přírody a krajiny k 1. 1. 2009

1. Náhrada škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy podle zákona č. 115/2000 Sb.

- rozhodování o oprávněnosti nároku a o výši poskytované náhrady podle zákona č. 115/2000 Sb.: krajské úřady
- metodická podpora: AOPK ČR

2. Náhrada újmy za ztížení zemědělského a lesního hospodaření podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb.

- posuzování náhrad újmy podle zákona o ochraně přírody a krajiny: správa CHKO, správy národních parků
- kontrola a poskytování náhrad: AOPK ČR

3. Operační program Životní prostředí

- příjem žádostí, kontrola formální správnosti žádostí, stanovení způsobitelných výdajů, návrh ekologického a technického hodnocení předložených projektů, účast na kontrolách ve vztahu k prioritní ose 6 a v dílčím rozsahu k prioritní ose 1: AOPK ČR

4. Program rozvoje venkova

- potvrzování příslušnosti porostních skupin v územích soustavy Natura 2000 pro opatření Platby pro území soustavy Natura 2000 v lesích a Lesnicko-environmentální platby: AOPK ČR, správy národních parků
- vydávání stanovisek k vybraným opatřením Programu rozvoje venkova s potenciálně negativním dopadem na přírodu a krajinu: AOPK ČR, správy národních parků

5. Operační program Rybářství

- vydávání stanovisek k vybraným opatřením Operačního programu Rybářství s potenciálně negativním dopadem na přírodu a krajinu: AOPK ČR, správy národních parků

6. Finanční mechanismy EHP/Norska

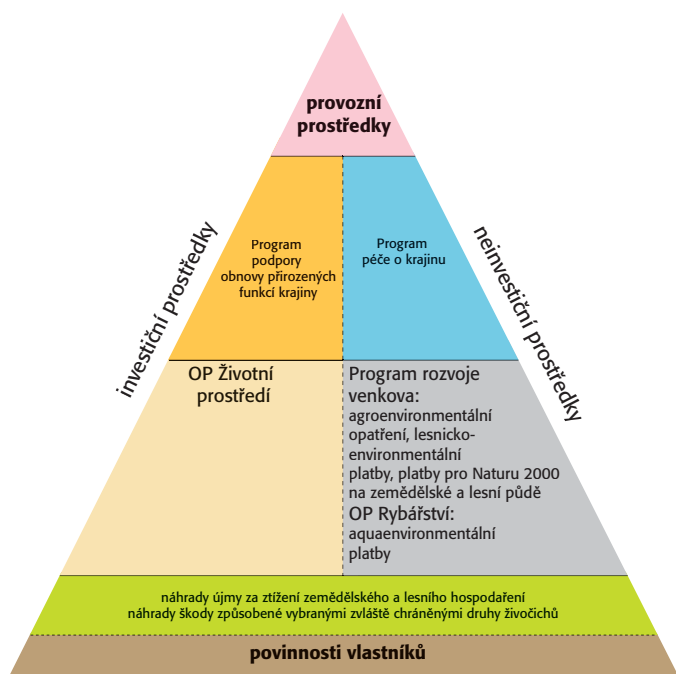
- administrace programu Záchranne programy pro zvláště chráněné druhy: administrace programu: sekce ochrany přírody a krajiny MŽP a AOPK ČR

7. Program péče o krajinu, Program revitalizace říčních systémů

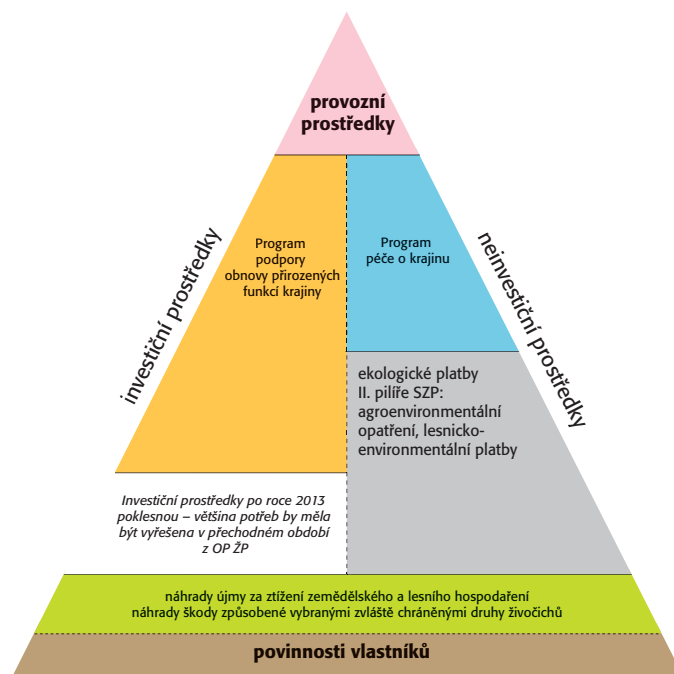
- administrace programu: sekce ochrany přírody a krajiny MŽP a AOPK ČR

8. Program obnovy přirozených funkcí krajiny

- administrace programu: sekce ochrany přírody a krajiny MŽP a AOPK ČR



Graf 2 Optimalizace nastavení financování ochrany přírody a krajiny do roku 2013 (po dobu existence Operačního programu Životní prostředí)



Graf 3 Návrh řešení financování ochrany přírody a krajiny po roce 2013 (založeno na odhadu situace v dotační politice EU)

vaných z Programu péče o krajinu, především s cílem ověřit fungování navržených metodik a postupů. První etapa monitoringu bude probíhat v letech 2009–2013. Cílem je vyhodnocení míry pozitivního vlivu na biodiverzitu, a to jak ve vztahu ke způsobu provedení jednotlivých akcí, tak k jejich finanční náročnosti. Výsledkem sledování bude soubor dat a analýz, který poskytne objektivní obraz o efektivitě opatření podpořených z Programu péče o krajinu. Výsledky budou zpětně sloužit k průběžné úpravě programu, aby finanční prostředky byly uvolňovány co nejhospodárněji.

Optimalizace národních dotačních programů

Cílem optimalizace národních dotačních programů v oblasti ochrany přírody a krajiny bylo zajistit z národních zdrojů prioritní potřeby ochrany přírody a krajiny, které nelze zajistit z evropských programů, zamezit financování akcí a projektů, které lze hradit z evropských programů po dobu jejich existence, a v neposlední řadě zřehlednit finanční nástroje pro žadatele. Nezanedbatelná byla i snaha maximálně využít více než patnáctileté zkušenosti AOPK ČR s administrací krajinotvorných programů a národních programů nastavit tak, aby po ukončení evropského Operačního programu Životní prostředí byly po jednoduché a předem připravené úpravě schopny nahradit jej v oblastech podpory podstatných z hlediska ochrany přírody a krajiny.

K tomuto účelu porada vedení Ministerstva životního prostředí schválila v roce 2008 tato opatření:

1. Ukončit k roku 2008 Program péče o urbanizované prostředí.

Projektová příprava je uznatelným nákladem v Operačním programu Životní prostředí. Po jeho skončení se s další podporou těchto aktivit nepočítá.

2. Ukončit k roku 2009 Program podpory obnovy lesa v Jizerských horách a na Ještědu.

Aktivity je možno hradit částečně z Operačního programu Životní prostředí, drobné akce z Programu péče o krajinu.

3. Ukončit k roku 2010 Program revitalizace říčních systémů.

Opatření lze hradit z Operačního programu Životní prostředí. Po jeho skončení by drobná opatření měla být hrazena z nového programu (viz následující bod).

4. V roce 2009 zahájit Program obnovy přirozených funkcí krajiny.

Namísto stávajících čtyř programů budou tedy dále existovat pouze dva: Program péče o krajinu a Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny. Tyto programy budou nastaveny jako komplementární vůči evropským programům, ale i vůči sobě navzájem, jeden mimo režim programového financování, druhý v tomto režimu (viz graf 2).

Program péče o krajinu (PPK). Bude nadále zaměřen na neinvestiční opatření (zejména pravidelný management) k naplňování plánů péče. Oproti dnešnímu stavu z programu nebudou hrazeny vyhotovová-

ní plánů péče, geodetické práce, značení hranic ZCHÚ atd. Podobné akce lze plánovat dopředu, proto bude tento typ výdajů postupně přesunut do Programu podpory obnovy přirozených funkcí krajiny. Dále zůstanou z prostředků PPK financovány pravidelná péče o krajinné prvky a pravidelný management travních porostů v rámci drobných akcí tam, kde to vyžaduje cenný přírodní či přírodě blízký biotop nebo biotop ohroženého druhu rostliny či živočicha a zároveň zde nelze uplatnit agroenvironmentální opatření (jedná se o případy, kdy plošněji nastavený management agroenvironmentálních opatření nezohledňuje dostatečně potřeby jednotlivých druhů a stanovišť). Do PPK bude také zahrnuta podpora provozu stanic pro handicapované živočichy. Odhadovaná potřeba finančních prostředků do roku 2013 je 250 mil. Kč ročně.

Program podpory přirozených funkcí krajiny. Zjednodušeně řečeno, bude „protějškem“ v režimu programového financování k Programu péče o krajinu. Budou z něj financovány vyhotovování plánů péče pro ZCHÚ, souhrny doporučených opatření pro ptáčí oblasti, geodetické práce, značení hranic ZCHÚ, investiční opatření pro naplňování plánů péče pro orgány ochrany přírody, realizace a příprava záchranných programů pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů a investiční adaptační opatření pro zmírňování klimatické změny ve vztahu k vodním, lesním i nelesním biotopům. Po dobu existence Operačního programu Životní prostředí bude omezena horní hra-

nice investičních projektů na minimum. Odhadovaná potřeba finančních prostředků do roku 2013 je 150 mil. Kč ročně.

Programové financování péče o pozemky ve zvláště chráněných územích s příslušností k hospodaření AOPK ČR či správ národních parků zůstane beze změny. Po roce 2013 bu-

dou pravděpodobně pokračovat ekologické platby v rámci II. pilíře společné zemědělské politiky (zejm. agroenvironmentální opatření), naopak v oblasti strukturální a kohezní politiky lze počítat s omezením prostředků (např. z Evropského fondu regionálního rozvoje). Schválená úprava struktury národních

programů umožní po odstranění finančních limitů na projekt a rozšířením spektra příjemců zajistit další financování cílů ochrany přírody a krajiny (viz graf 3).

L. Vokasová a P. Dobrovský pracují na Ministerstvu životního prostředí, P. Pešout je náměstkem ředitele AOPK ČR

SUMMARY

Dobrovský P., Pešout. P. & Vokasová L.: Future of Subvention Programmes/Subsidiary Schemes in Nature Conservation

In addition to nature conservation and landscape management subvention programmes/subsidiary schemes funded or co-funded by the European Community (EC), there also are such national subvention programmes/subsidiary schemes in the Czech Republic. The Nature Conservation and Landscape Protection Section at the Ministry of the Environment in the Czech Republic has prepared, in collaboration with the Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of

the Czech Republic, a document aiming at improvement and optimising the above programmes and schemes. The aim of the process is to provide priority nature conservation and landscape protection requirements with national financial resources, which cannot be funded from the EC budget, to reduce funding actions and projects from national sources which *vice versa* can be financially supported from the EC funds and to make the range of possible funding opportunities for applicants more user-friendly. Furthermore, the article presents summarized information on the current subvention programmes/subsidiary schemes and possibilities to receive finances both from the EC and national funds. The supplement to this issue of the journal assesses in details the particular subvention programmes.

Zákaz výstavby nových sídelních útvarů

Svatava Havelková

Stále častěji se ozývají alarmující hlasy, které poukazují na velký rozsah zastavování tzv. volné krajiny. Je pravda, že v posledních dvou desetiletích došlo k obrovskému rozmachu výstavby na „zeleň louce“, neboť tento způsob byl a dosud je – při nedostatečnosti ekonomických nástrojů ochrany půdy a ochrany volné krajiny – pro investory nejlevnější. Otevřeně se hovoří o hrozbě plošné urbanizace krajiny, zániku tradičních struktur osídlení, hrozbě nikde nezačínající a nikde nekončící zástavby průmyslovými objekty i objekty určenými k bydlení a rekreaci.

Ustanovení stavebního zákona (StZ) č. 183/2006 Sb., které omezilo možnost umísťovat stavby v nezastavěném území pouze na stavby v zákoně výslovně vyjmenované (§ 18 odst. 5 StZ), bylo z hlediska ochrany krajiny krokem správným směrem zamezujícím živelné zástavbě. Bohužel novelizace stavebního zákona, provedená zákonem č. 191/2008 Sb., toto striktní omezení pozměnila ve prospěch možnosti umísťovat další stavby v obcích, kde územní plán nemají. Zřejmě tak i v budoucnu budeme svědky snah o redukci administrativního omezení umísťování staveb v nezastavě-

ném území. Jeví se jako potřebné, aby administrativní nástroje ochrany volné krajiny, ať již stanovené stavebním zákonem, nebo zákonem o ochraně přírody a krajiny, byly v budoucnu doplněny i vhodně zvolenými nástroji ekonomickými, ať již pozitivně stimulačními k určitému chování (např. ekonomickými pobídkami pro výstavbu v brownfields), nebo negativními (např. zpoplatněním zástavby ve volné krajině, kdy předmět zpoplatnění by byl širší než jen dosavadní odvozy za odnětí zemědělské půdy).

Podle současné právní úpravy orgány ochrany přírody disponují některými silnými administrativními nástroji k ochraně volné krajiny zejména ve velkoplošných zvláště chráněných územích. Jedním z nich je i zákaz stavět nové sídelní útvary, jak je stanoven pro území národních parků v § 16 odst. 1 písm. k) a pro území chráněných krajinných oblastí v § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Tato ustanovení pro praktickou aplikaci působí některé interpretační problémy, a to zejména pro pochybnosti o tom, co vlastně je novým sídelním útvarem. Pojem „sídelní útvar“ totiž není v současné legislativě definován. V době, kdy byl zákon o ochraně přírody a krajiny přijímán, byl tento pojem

definován v § 14 stavebního zákona (zák. č. 50/1976 Sb.) ve znění platném do 30. 6. 1998, přičemž sídelním útvarem byla „každá jednotka osídlení, která tvoří uzavřený, od jiných jednotek osídlení prostorově oddělený útvar“. Pojem byl definován pro účely územního plánování, kdy v úpravě účinné do 30. 6. 1998 byly pořizovány jako základní články územně plánovací dokumentace územní plány sídelních útvarů. S účinností od 1. 7. 1998 byla právní úprava změněna tak, že nadále byly pořizovány územní plány obcí a územně plánovací dokumentace již musela řešit celé území obcí, nejen jejich zastavěné části a rozvojové lokality.

Otázkou pojmu „sídelní útvar“ se poměrně podrobně zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 48/2006 ze dne 29. srpna 2008, který potvrdil interpretaci tohoto pojmu, jak byl použit v rozhodovací činnosti Ministerstva životního prostředí. Protože tento rozsudek obsahuje fundovaný právní rozbor problematiky, chci s některými jeho závěry čtenáře seznámit.

V uvedeném případě šlo o záměr investora umístit na území Chráněné krajinné oblasti Slavkovský les stavbu sportovní ubytovacího areálu Golf Village Karlovy Vary, ke které správa CHKO v roce 2004