

Deset let vyplácení újmy za ztížení hospodaření

Pavel Pešout, Jana Hůlková, Lenka Tomášková

Před deseti lety, v roce 2004, byl novelou zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) zaveden institut vyplácení finanční náhrady hospodářům (vlastníkům či nájemcům zemědělské půdy, lesních pozemků nebo rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže)

za ztížení hospodaření v důsledku omezení z důvodu ochrany přírody (tzv. újma). Újmu přiznává a vyplácí ze státního rozpočtu AOPK ČR (s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem, kde jsou kompetentní příslušné správy národních parků).

Deset let hledání práva

Právní rámec pro vyplácení finanční náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření byl vytvořen novelou ZOPK¹⁾ z r. 2004 a vydáním dvou prováděcích předpisů – vyhlášek, které upravují finanční náhradu újmy vzniklé omezením zemědělského hospodaření (účinná k 1. 11. 2005)²⁾ a lesního hospodaření (účinná k 30. 6. 2006)³⁾. Česká republika se zavedením institutu újmy zařadila mezi ty evropské státy, které v různé formě a výši ztížení hospodaření vlastníkům kompenzují (Mlčoch 2008).

Od počátku se však aplikace institutu újmy potýkala s výkladovými problémy. Mezi nejzásadnější patřil výklad k oprávněnosti újmy u žadatele, který nabyl pozemek s již existujícím zákonným omezením (nejčastěji v podobě základních ochranných podmínek vyhlášeného zvláště chráněného území). To nakonec vedlo k novele ZOPK v r. 2009⁴⁾ (blíže viz Pešout, Hůlková 2011). V současné době již nabytí pozemku s omezením v případě převodu či přechodu práva mezi nestátními subjekty (např. dědictví, prodej) výkladové problémy nečiní. Nicméně přetrvává nejistota v případech, kdy žadatel nabyl pozemek vědomě s omezením od státu, zejména pak pokud bylo toto omezení při převodu či přechodu vlastnického práva zohledněno v ceně. Související nedořešenou otázkou zůstává oprávněnost žadatele, jemuž byly v rámci prvo-republikové pozemkové reformy ponechány v držbě pozemky na základě jeho prohlášení o závazku, že na těchto pozemcích se zavazuje

k dodržování zájmů konaných ve prospěch ochrany přírody či k jejich zpřístupnění (tzv. propuštění ze záboru).

Naopak dořešeno je, zda se v případě újmy jedná o soukromoprávní či veřejnoprávní nárok. V r. 2009 rozhodl zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, že charakter nároku uplatněného podle ZOPK je soukromoprávní povahy. AOPK ČR, resp. její regionální pracoviště – správy chráněných krajinných oblastí – neposuzují žádosti o újmu ve správním řízení, nýbrž žádosti posuzují v rovnoprávném postavení se žadatelem, max. s ohledem na zásady správní činnosti stanovené správním řádem.

Ne zcela vyřešená je povaha samotné újmy: zda má charakter výhradně ušlého zisku nebo „i“ ušlého zisku. V tomto ohledu není judikatura jednoznačně čitelná. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp.zn. 25 Cdo 119/2003 lze dovodit, že újma se svým charakterem blíží institutu náhrady škody ve formě ušlého zisku. Pak by ovšem oprávněný subjekt musel vyčíslit a prokázat, jaký zisk mu ušel, nespokojil-li by se s paušálním výpočtem náhrady uvedeným v příslušné vyhlášce. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp.zn. 25 Cdo 3837/2011 vyplývá, že „*újmu je možno chápat i jako ušlý zisk, který je v podstatě ušlým majetkovým prospěchem a spočívá v nenastalém zvětšení majetku poškozeného, které bylo možno (kdyby nebylo omezení) důvodně očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí*“. V rozhodnutí Nejvyššího soudu

ze dne 27. 8. 2013, sp.zn. 25 Cdo 2558/2012 je však naopak výslovně tvrzeno, že vznik újmy způsobené ztížením lesního hospodaření není podmíněn tím, zda jej žalobce (pozn. myšleno oprávněný subjekt) mohl předvídat, nýbrž újma ve smyslu § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vzniká v důsledku objektivní situace.

Největším výkladovým problémem však dosud zůstává, jak aplikovat institut újmy v případě státem zřízených subjektů.

Mají na újmu nárok státní instituce?

Od samého počátku formulace právního rámce pro vyplácení finančních náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření probíhá diskuse, zda se nárok na náhradu má vztahovat i na státní instituce. Možnost náhrady újmy je nakonec v zákoně formulována bez výslovného omezení pro státem zřizované instituce. Otázka oprávněnosti zde však zůstala a její vyřešení je odkázáno na judikaturu. Není totiž logické, aby stát hradil újmu za omezení vzniklé či trvající ve veřejném zájmu na svých pozemcích organizacím, které zřizuje k jejich správě. Může snad být považováno pro účely výkaznictví za potřebné tuto újmu vyčíslit, ale jistě není efektivní ji mezi státními či státem zřizovanými institucemi vyplácet.

Nejvíce soudních sporů dnes se státem vede státní podnik Lesy ČR. Judikatura doznala názorových obrátů, kdy nejprve prvoinstanční soudy finanční náhradu přiznávaly, poté odvolací soud (Městský soud v Praze, č.j. 21 Co 84/2011-64

ze dne 31. 5. 2011) vyloučil oprávněnost státního podniku Lesy ČR o finanční náhradu žádat a následně po dovolání Lesů ČR s.p. Nejvyšší soud dne 28.8.2013, č.j. 25 Cdo 3837/2011-121 rozhodl tak, že oprávněným žadatelem o náhradu újmy je vůči státu (ČR) i státní podnik. V současné době je tedy újma státním institucím opět vyplácena a probíhá neefektivní přesouvání veřejných prostředků mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu.

Přitom státní podnik Lesy ČR získal pozemky zatížené zákonnými omezeními bezplatně. Ust. § 3 odst. 2 zák. č. 77/1997 Sb., o státním podniku stanoví, že státní podnik je založen *k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů*, tedy nepochybně ve veřejném zájmu. Česká republika podnik založila, aby v souladu s právním řádem České republiky hospodařil s jemu svěřeným majetkem státu (jedná se o rozsáhlé lesní pozemky, přičemž velká část z nich se nachází na území, na kterém je z důvodu ochrany přírody a krajiny lesní hospodaření určitým způsobem regulováno a omezeno). Přitom právě plnění mimoprodukčních funkcí lesů (nejde zdaleka jen o udržení biodiverzity) je jedním z hlavních argumentů pro existenci státního podniku. Lesnická politika státu⁵⁾ deklaruje, že k uspokojování definovaných veřejných zájmů (srov. § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.: *Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem*) jsou určeny především lesy ve vlastnictví státu. AOPK ČR je navíc přesvědčena, že vyplácení újmy státem zřízeným organizacím hospodařícím na svěřeném státním majetku zakládá mimo jiné nerovnost mezi formami vlastnictví. Mj. z těchto důvodů se celou věcí na podnět AOPK ČR bude zabývat Ústavní soud.

Je však zjevné, že bez ohledu na to, jak dopadne nález Ústavního soudu, je nejvhodnějším řešením opětná novela § 58 odst. 2 ZOPK, kterou již resort MŽP připravuje. Zajímavou inspirací pak může být poslední slovenská úprava újmy (Pešout 2014).

Deset let metodiky posuzování

Nejen potřeba dořešení právních souvislostí, ale také způsob stanovení finanční výše činí z administrace újmy jednu z nejobtížnějších agend státní ochrany přírody. Jde o náročnou

odbornou činnost vyžadující dobrou místní znalost předmětů ochrany přírody, ekonomiky a používaných hospodářských postupů a technologií (vč. povědomí, zda a v jakém rozsahu byly v předmětném období uplatněny).

Prováděcí vyhlášky^{2,3)} upravují vzory uplatnění nároku, jeho náležitosti a způsoby určení výše náhrady a stanovují v rámci snahy o zjednodušení výpočtů i paušální platby pro vybrané typy omezení. V průběhu uplynulých let administrace újmy docházelo k průběžnému zpřesňování způsobů výpočtů a sjednocování metodiky. I přes tyto snahy však s přibývajícím zkušenostmi narůstá potřeba pro některé typy omezení stávající úpravu změnit, nebo alespoň zpřesnit či doplnit. Kromě odstranění nepřesností v popisu některých proměnných je nutno jednoznačně popsat způsob stanovení jejich výše.

V případě lesních porostů je např. problematické určení výše náhrady za omezení, které vzniklo v důsledku prodloužení obmýtí či v důsledku omezení výše povolených těžeb při tvorbě lesního hospodářského plánu.

Nedostatečně vyjasněné je vyplácení náhrad na orné půdě, zejména pak za omezení vyplývající ze zákonné ochrany zvláště chráněných druhů. Přibývají spekulativní žádosti, ve kterých žadatel dovozuje svou hypotetickou újmu (hospodářskou ztrátu) a odkazuje na přítomnost

zvláště chráněného druhu, aniž by předtím na daném pozemku aktivně hospodařil anebo aniž by vůbec hospodařit v budoucnu zamýšlel.

Konečně, novelu si zasluhuje také úprava výpočtu újmy za ztížení hospodaření na rybnících, kde jsou dnes nedostatečně zohledněné vnější vlivy ovlivňující výsledky hospodaření.

Zákon konstatuje, že celková výše náhrady nesmí přesáhnout částku, která je rozdílem mezi situací při uplatnění omezení a situací, kdy tato omezení uplatněna nebyla. Upravuje také povinnost snížit náhradu újmy o příspěvek poskytnutý podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo náhrady podle zvláštních právních předpisů. Zatím však není dořešeno jak při výpočtu újmy zohlednit jednorázovou veřejnou podporu poskytnutou na obnovu biotopů a krajinných struktur na předmětných pozemcích (např. obnovu ekostabilizačních funkcí významných krajinných prvků – rybníků).

Kolik bylo dosud vyplaceno?

Újmu na celém území ČR (s výjimkou NP a jejich OP) vyplácí AOPK ČR, a to i za omezení vyplývající z rozhodnutí ČIŽP, krajských a obecních úřadů. Celkový přehled žádostí a přiznané újmy na území celé ČR je uveden v tabulce č. 1. AOPK ČR se řídí při vynakládání prostředků ze státního rozpočtu předběžnou opatrností a v případech, kdy není nárok na poskytnutí

rok	žádáno (mil. Kč)				vyplaceno (mil. Kč)			
	ZPF	rybníky	PUPFL	celkem	ZPF	rybníky	PUPFL	celkem
2004	1,70	4,60	120,70	127,00	1,67	0,80	9,07	11,54
2005	4,70	7,10	216,80	228,60	3,80	1,30	2,99	8,09
2006	4,10	5,30	28,00	37,40	0,36	5,10	11,00	16,46
2007	0,80	2,50	36,80	40,10	0,38	2,40	17,90	20,68
2008	1,00	5,40	69,40	75,80	0,50	5,30	34,00	39,80
2009	2,50	1,70	111,60	115,80	1,16	1,10	50,30	52,56
2010	106,90	9,40	113,20	229,50	4,52	5,59	12,08	22,19
2011	4,70	4,30	109,70	118,70	4,36	3,65	46,10	54,11
2012	6,10	10,80	83,90	100,80	4,06	9,49	15,16	28,71
2013*	6,00	9,00	117,70	132,70			0,32	0,32
celkem	138,50	60,10	1 007,80	1 206,40	20,81	34,73	198,92	254,46

Tabulka č. 1: Přehled žádostí a přiznaných náhrad vzniklých v důsledku omezení zemědělského nebo lesního hospodaření v ČR k 1. 5. 2014 dle dostupných informací (zdroj AOPK ČR, Správy NP).

* posuzování a proplácení žádostí za rok 2013 bylo teprve zahájeno

náhrady zcela jistý, nemůže náhradu újmy poskytnout. Pokud se někteří žadatelé dále domáhají náhrady soudní cestou, AOPK ČR se následně řídí vydanými judikáty. V současnosti AOPK ČR vede 124 soudních sporů, z toho 116 s Lesy ČR s.p.

Závěr

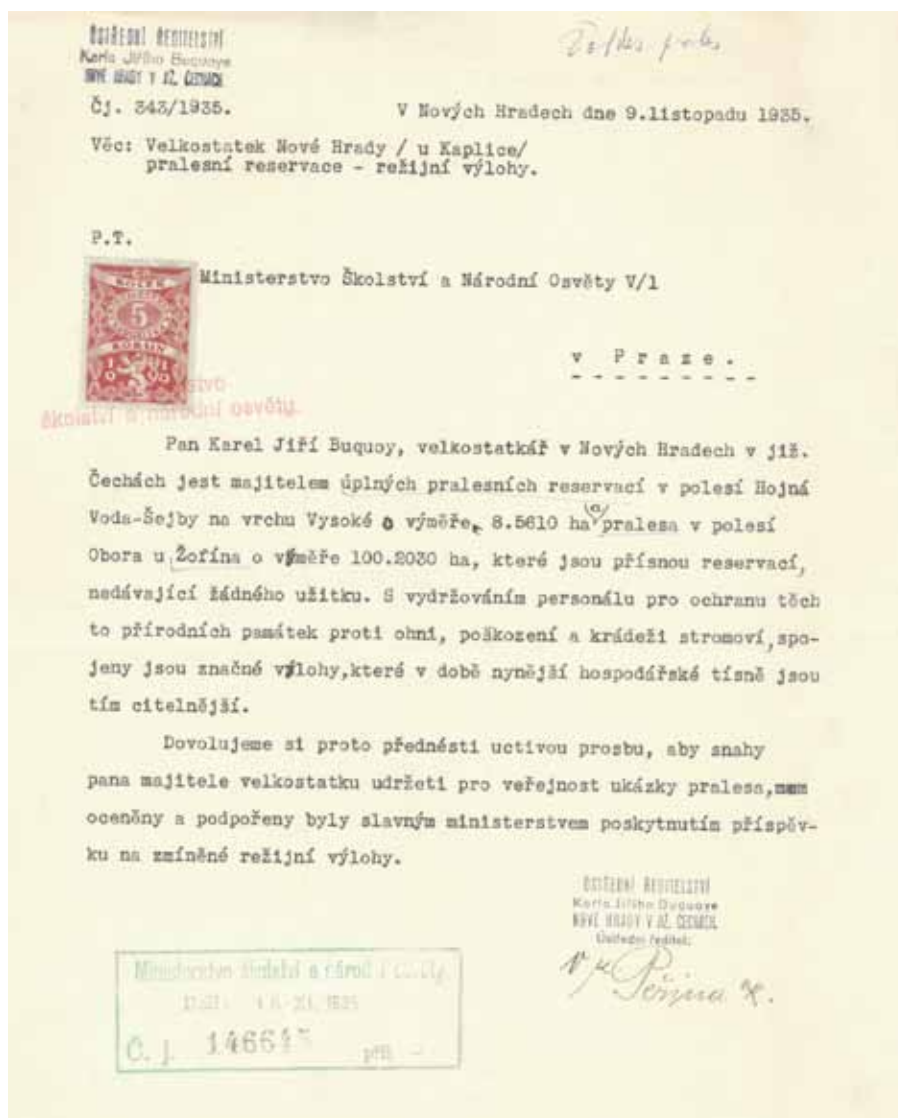
Přestože je institut vyplácení újmy součástí našeho právního řádu již deset let, stále dochází k vývoji v jeho aplikaci. Tento vývoj ještě zjevně není ukončen, praxe stále vyvolává řadu otázek, pro jejichž zodpovězení je stávající právní úprava nedostatečná či nejednoznačná. Zejména nejasnost, zda má stát vyplácet újmu svým vlastním organizacím, volá po rychlé novelizaci zákona.

Velkou výzvou zůstává pro ochranu přírody zjednodušení procesu administrace újmy, aby svou složitostí neodrazovala drobné hospodáře a na druhé straně eliminovala spekulativní využívání či dokonce zneužívání státních prostředků. AOPK ČR se snaží odbourat možnou část administrativy v rámci tzv. „komplexních smluv o hospodaření“, víceletých veřejnoprávních smluv, které uceleně upravují hospodaření v chráněném území (Pešout, Lacina, Kinský dal Borgo 2013). Zahrnutí újmy do veřejnoprávních smluv navíc napomáhá pozitivnímu vnímání tohoto nástroje.

I přes přetrvávající právní a metodické nejasnosti a složitost procesu administrace se vyplácení újmy stalo jedním z nejdůležitějších ekonomicko-právních nástrojů státní ochrany přírody. Navíc – sice jen pozvolna, ale čím dál častěji – institut újem napomáhá orgánům ochrany přírody lépe pochopit a do rozhodování zahrnout i ekonomické dopady na vlastníky a hospodáře.

Literatura:

- Pešout P. (2014): Slovenský zákon o ochraně přírody novelizován. Ochrana přírody 1:15-17. AOPK ČR Praha.
- Pešout P., Hůlková J. (2011): Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody 5:13-16. AOPK ČR Praha.
- Pešout P., Lacina D., Kinský dal Borgo F. (2013): Příklad komplexní dohody o hospodaření v chráněném území. Ochrana přírody 5:13-14.
- Mičoch S. (2008): Analýza platné právní úpravy náhrady ekonomické újmy v ochraně přírody a krajiny a návrhy na jejich změny v rámci novely ZOPK. In: Litt., AOPK ČR Praha, 10 s. In: Pešout, Hůlková (2011).



Téma náhrady ekonomické ztráty vzniklé v důsledku omezení hospodaření v zájmu ochrany přírody a krajiny vzniklo mnohem dříve než současný zákon o ochraně přírody a krajiny, jak dokládá tato žádost buquovského velkostatku v Nových Hradech z r. 1935 adresovaná Ministerstvu školství a národní osvěty. Vlastník v ní žádá o příspěvek na péči o národní přírodní rezervace Žofínský prales a Hojná Voda (zdroj: Ústřední seznam ochrany přírody AOPK ČR).

Pavel Pešout pracuje v AOPK ČR, náměstek ředitele

Jana Hůlková pracuje v AOPK ČR, vedoucí oddělení právní podpory

Lenka Tomášková pracuje v AOPK ČR, vedoucí oddělení druhové ochrany

Poznámky:

- ¹⁾ Zákon č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
- ²⁾ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.
- ³⁾ Vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.
- ⁴⁾ Zákon č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- ⁵⁾ Zásady státní lesnické politiky schválené usnesením vlády ČR č. 854 dne 21. 11. 2012.