

# Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření

Pavel Pešout, Jana Hůlková

Schválením „euronovely“ zákona o ochraně přírody a krajiny v roce 2004 byl do českého právního řádu zaveden nový institut – finanční náhrada hospodářům (vlastníkům či nájemcům zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže) za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření v důsledku omezení zohledňující zájmy ochrany přírody (tzv. újma). Újmu na území celé ČR s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem poskytuje AOPK ČR. Přestože se tento ekonomicko-právní nástroj užívá již sedm let, stále dochází k vývoji v jeho aplikaci, a to zejména zpřesňováním v rámci metodického vedení MŽP (stanovisek výkladové komise ministra životního prostředí) a dále judikaturou. Tento vývoj ještě zjevně není ukončen, praxe stále vyvolává řadu otázek, pro jejichž zodpovězení je stávající právní úprava nedostatečná či nejednoznačná. Další legislativní úpravy by proto měly zabezpečit, aby poskytování újem bylo standardním nástrojem umožňujícím jednotnou aplikaci a svou složitostí neodrazovalo drobné hospodáře. Podstatné také je, aby neumožňovalo spekulativní využívání či dokonce zneužívání státních prostředků.



Náhrada újmy je často požadována v lesních porostech ponechávaných samovolnému vývoji. Na snímku NPR Ranšpurk Foto Archiv AOPK ČR



*Sady představují často přírodovědně hodnotná území, kde může docházet k omezení hospodaření v zájmu ochrany vybraných ohrožených druhů, a tedy i k žádosti o náhradu újmy vzniklé v důsledku těchto omezení. Snímek zachycuje přírodní památku Báň (v pozadí národní přírodní památka Žehuňský rybník).*

*Foto Pavel Pešout*

## Výchozí situace v ČR a zahraničí

V České republice nebyla finanční náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření v důsledku omezení v zájmu ochrany přírody a krajiny před rokem 2004 v žádném právním předpisu speciálně ukotvena. To však neznamená, že nebyla předmětem sporů.

U evropských zemí se můžeme setkat s různým přístupem od „nulového řešení“ (nepřiznávání žádné náhrady újmy z důvodu ochrany přírody) až po širší právní úpravu. V Polsku přiznávají finanční náhradu ve velmi omezeném rozsahu, pouze za škody způsobené vybranými živočichy (např. medvědem, vlkem, rysem). Ve Francii se přiznává náhrada finanční újmy jen v jasně vymezených situacích a jednorázově. Poskytuje se pouze konkrétním vlastníkům, kterým bylo vlastnické právo omezeno při vyhlášení vybraných zvláště chráněných území, anebo pokud dojde ke zpřísnění ochrany v těchto územích. Jednorázovému odškodnění se blíží také právní úprava v Rakousku. Německý federální zákon o ochraně přírody upravuje otázku ekonomických kompenzací rámcově a zmocňuje jednotlivé spolkové země, aby vydaly předpisy o náhradách za omezení hospodářského využívání pozemků v zemědělství, lesnictví a rybářství. Tyto je pak upravují různě. Např. v Bavorsku se poskytuje přiměřená finanční náhrada za ztížení hospodaření, a to v závislosti na rozpočtových prostředcích. V Sasku je vázána případná výplata finanční náhrady na případy, kdy došlo k omezení využití pozemku v takovém

rozsahu, že znamená podstatné ztížení hospodaření anebo obzvláštní tvrdost. Způsob úhrady je peněžní, popř. ji lze zajistit opakovaným nepeněžním plněním či náhradním pozemkem. Prakticky všechny právní úpravy ve výše zmíněných zemích umožňují poskytovat vlastníkům a hospodářům různé typy dotací a příspěvků. V těch zemích, kde lze uzavírat dohody o způsobu hospodaření mezi orgány ochrany přírody a vlastníky, jsou významně eliminovány nároky na vyplacení újem a eventuální spory z neposkytnutých náhrad. Příkladem takové země může být Švédsko (MLČOCH 2008).

## Vývoj právního ukotvení v ČR

Finanční náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření byla do ZOPK zavedena jeho novelou<sup>1</sup> s účinností k 28. 4. 2004. Předpokladem uvedení tohoto nástroje do praxe bylo vydání dvou prováděcích předpisů. Jde o vyhlášky, které upravují finanční náhradu újmy vzniklé omezením zemědělského hospodaření (účinná k 1. 11. 2005)<sup>2</sup> a lesního hospodaření (účinná k 30. 6. 2006).<sup>3</sup> Do té doby nebylo zřejmé, jak přesně domnělou újmu vyčíslovat.

Praxe ale přinesla řadu nejasností a problémů. Mezi nejzásadnější patří, zda je nutno při vyplacení finanční náhrady brát v potaz okamžik nabytí pozemku ve vztahu k zákonnému omezení. Podle výkladové komise ministra životního prostředí (publikováno pod č. 2/2006, ve Věstníku MŽP č. 5/2006) nebyla újma hrazena subjektu, jenž nabyl pozemek s již existujícím zákon-

ným omezením (toto stanovisko je nadále v dosud neukončených soudních sporech respektováno). V případech uplatněných restitučních nároků nebo přechodu vlastnictví pozemku děděním či transformací družstev a společností se ovšem jeví tento výklad problematickým.

Výkladové a další problémy v aplikaci institutu újmy vyústily v tlak zástupců vlastníků půdy a hospodářů na novelizaci ZOPK. Aktivně vystupovalo především Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů (SVOL) a Mendelova univerzita v Brně. Novela byla přijata v r. 2009.<sup>4</sup>

Finanční náhrada se dnes poskytuje vlastníkově zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže či nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá. Podmínkou je, že o ni požádá do 31. března roku následujícího po roce, kdy újma vznikla či trvala. Pokud požádají oba souběžně, je vyplacena vlastníkově. Právními tituly nároku na újmu za vzniklé či trvající omezení vyplývající ze ZOPK jsou omezení v důsledku ochrany zvláště chráněných území soustavy NATURA 2000, zvláště chráněných druhů organismů a památných stromů včetně prováděcích předpisů nebo z rozhodnutí vydaných na jejich základě; dále z omezení plynoucích z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny a dále vyplývající z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle tohoto zákona.<sup>5</sup>

## Soukromoprávní či veřejnoprávní nárok?

V prvních letech od zavedení institutu, tj. 2004–2006, se o oprávněnosti nároku žadatele rozhodovalo ve správním řízení. To se ovšem stalo předmětem správních žalob. Až v roce 2009 rozhodl zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, že charakter nároku uplatněného podle ZOPK je soukromoprávní povahy, leč upravený ve veřejnoprávním předpise. Toto rozhodnutí s sebou přineslo některé administrativní změny v postupech AOPK ČR. Obecně platí, že atributem nároků soukromoprávní povahy je rovnost stran subjektů (zde žadatele i posuzovatele). V tomto ohledu bylo tedy nutno zohlednit posuzovací praxi, zejména s ohledem na řádnost a úplnost žádosti. MŽP dospělo v březnu 2011 k závěru, že posuzovatelé (AOPK ČR a správy NP) jsou s ohledem na své veřejnoprávní postavení povinny řídit se přiměřeně i v této agendě zásadami správní činnosti, tj. v případě neúplnosti žádosti žadatele vyzvat k jejímu doplnění.<sup>6</sup> K poslednímu dni lhůty nemusí být tedy striktně doloženy všechny vyhláškou požadované přílohy, ale žádost musí být v projudnatelné podobě. K obdobným závěrům docházejí i prvoinstanční soudy.

## Jak poznat oprávněného žadatele a způsobilý nárok?

Při posuzování prvních uplatněných nároků (jsou posuzovány od roku 2005) byly za způsobilé považovány všechny, bez úvahy, zda subjekt nabytí dotčené pozemky se zákonným omezením. Aplikační problém nastal až v důsledku přijetí stanoviska výkladové komise MŽP v roce 2006 (viz výše). Na jeho základě došlo ze strany AOPK ČR k pozastavení vyplácení náhrad těm subjektům, které nabyly pozemky se zákonným omezením, potažmo k nim získaly v rozhodné době nájemní vztah. Někteří neuspokojení žadatelé zažalovali MŽP, potažmo AOPK ČR. Mezi hlavní žalobce státu patří v současné době státní podnik Lesy ČR (viz Tabulka 1). Novela zákona z r. 2009 (viz výše) zjednotila trvání nároku na kompenzaci újmy i v případě přechodu či převodu vlastnického práva nebo práva nájmu. Nový pohled přináší rozsudek Městského soudu v Praze z 31. 5. 2011, podle kterého oprávněným žadatelem není žádný právní subjekt, který v době jeho nabytí nebo získání práva nájmu věděl, že pozemek je zatížen zákonným omezením, a proto z něj také nemohl důvodně očekávat výnos (hospodářský zisk).

Otázkou, kterou AOPK ČR v současnosti také řeší, je oprávněnost žadatele, jemuž byly v rámci pozemkové reformy ponechány v držbě pozemky s podmínkou, že se na nich subjekt zaváže k dodržování zájmů konaných ve prospěch ochrany přírody (tzv. propuštění ze záboru).

## Organizace zřizované státem

Od samého počátku formulace právního rámce pro vyplácení finančních náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření vyvstává otázka, zda se nárok na náhradu má vztahovat i na státní instituce. Dokonce při schvalování první euronovely byly tyto diskuse natolik vyhrocené, že přispěly k jejímu odmítnutí Poslaneckou sněmovnou ČR. Ačkoliv nakonec zůstala možnost náhrady újmy otevřená bez výslovného omezení i pro státem zřizované instituce, otázka oprávněnosti zde zůstala a její vyřešení je odkázáno na praxi a judikaturu. Odporuje totiž základní logice, aby stát hradil újmu za omezení vzniklé či trvající ve veřejném zájmu na svých pozemcích organizacím, které zřizuje k jejich správě. Je určitě dobré tuto újmu vyčíslit, ale není efektivní ji mezi státními či státem zřizovanými institucemi vyplácet.

Prvoinstanční soudy organizacím zřizovaným státem finanční náhradu dosud přiznávaly. Průlomovým je však první rozsudek odvolacího soudu (konkrétně Městského soudu v Praze z 31. 5. 2011), který vyloučil oprávněnost státního podniku Lesy ČR o finanční náhradu. Na jeho základě AOPK

ČR pozastavila posuzování většiny žádostí a vyplácení již přiznaných nároků státním institucím. Z rozsudku také plyne, že subjekty mají nárok pouze na náhradu zvýšených hospodářských nákladů, pokud v souvislosti s omezením vzniknou. Lesy ČR podaly proti tomuto rozsudku odvolacího soudu dovolání. Je tedy možné, že rozhodnutí ještě dozná změn. Nicméně dovolání nemá odkladný účinek, a proto do doby nového rozhodnutí jsou pro AOPK ČR právně relevantní závěry, které plynou ze zmíněného rozsudku Městského soudu v Praze.

## Stanovení výše újmy a její vyplácení

Stanovení výše újmy je vysoce náročná odborná činnost. Vyžaduje dobrou místní znalost předmětů ochrany přírody, ekonomiky a používaných hospodářských postupů

a technologií (včetně povědomí, zda a v jakém rozsahu byly v předmětném období uplatněny) i práva.

Zákon zmocňuje MŽP společně s Ministerstvem zemědělství stanovit prováděcím právním předpisem podmínky poskytování finanční náhrady a obecně upravuje rámec pro jejich poskytování. Zejména ukládá žadateli prokázat nárok na základě předložených dokladů a podkladů potřebných pro jeho posouzení. 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<sup>7</sup> nebo náhrady podle zvláštních právních předpisů, např. zákona o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

**Tabulka 1** Přehled aktivních soudních sporů k 20. 9. 2011 vedených ve věci újem vzniklých v důsledku omezení zemědělského nebo lesního hospodaření  
Sestavila J. Hůlková (zdroj AOPK ČR)

| Žalobce                                 | Počet soudních sporů | Důvod vzniku újmy                                                          | Celkem žalovaná částka bez příslušenství/Kč |
|-----------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Lesy ČR, s.p.                           | 22                   | ztížení lesního hospodaření                                                | 42 575 640                                  |
| Správa městských lesů Jihlava, s. r. o. | 2                    | ztížení lesního hospodaření                                                | 5 998 267                                   |
| KINSKÝ Žďár, a. s.                      | 3                    | ztížení lesního hospodaření /omezení hospodaření na rybnících s chovem ryb | 20 811 102                                  |
| PŘIBRÁNÍ, s. r. o.                      | 1                    | ztížení zemědělského hospodaření                                           | 348 288                                     |
| <b>Celkem</b>                           | <b>28</b>            |                                                                            | <b>69 733 297</b>                           |

**Tabulka 2** Přehled žádostí a přiznaných náhrad vzniklých v důsledku omezení zemědělského nebo lesního hospodaření v ČR k 15. 7. 2011

Sestavila L. Tomášková (zdroj AOPK ČR, správy NP)

| Rok           | Žádáno (mil. Kč) |             |                    |              | Vyplaceno (mil. Kč) |             |              |              |
|---------------|------------------|-------------|--------------------|--------------|---------------------|-------------|--------------|--------------|
|               | ZPF <sup>1</sup> | Rybníky     | PUPFL <sup>2</sup> | Celkem       | ZPF                 | Rybníky     | PUPFL        | Celkem       |
| 2004          | 1,7              | 4,6         | 120,7              | 127,0        | 1,67                | 0,8         | 9,07         | 11,6         |
| 2005          | 4,7              | 7,1         | 216,8              | 228,6        | 3,80                | 1,3         | 2,99         | 8,0          |
| 2006          | 4,1              | 5,3         | 28,0               | 37,4         | 0,36                | 5,1         | 11,00        | 16,4         |
| 2007          | 0,8              | 2,5         | 36,8               | 40,1         | 0,38                | 2,4         | 17,90        | 20,7         |
| 2008          | 1,0              | 5,4         | 69,4               | 75,8         | 0,5                 | 5,3         | 34,0         | 39,8         |
| 2009          | 2,3              | 1,7         | 104,1              | 108,1        | 0,85                | 0,4         | 44,0         | 45,2**       |
| 2010*         | 106,6            | 6,5         | 81,8               | 194,9        | 0,5                 | 0,0         | 1,9          | 2,4**        |
| <b>Celkem</b> | <b>121,2</b>     | <b>33,1</b> | <b>657,6</b>       | <b>811,9</b> | <b>8,1</b>          | <b>15,2</b> | <b>120,9</b> | <b>144,2</b> |

\* Rok 2010 zahrnuje data bez NP a CHKO Šumava.

\*\* Posuzování a proplácení žádostí za rok 2009 a 2010 ještě není ukončeno, uvedena je tedy jen dílčí částka.

<sup>1</sup> Zemědělský půdní fond

<sup>2</sup> Pozemky určené k doplnění funkcí lesa

Zákon výslovně vylučuje z nároků na finanční náhradu tu újmu, která vznikla za omezení vyplývající z opatření uložených v důsledku nesplnění povinností uložených zákonem či jeho prováděcími předpisy. Prováděcí vyhlášky<sup>2,3</sup> 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 případě uplatňování paušálů však vznikají otázky nad rozsahem povinně dokladovaných dokladů a podkladů potřebných k posouzení nároků.

Dosavadní praxe ukazuje, že bude třeba pro některé typy omezení stávající úpravu zpřesnit či doplnit. Kromě odstranění nepřesností v popisu některých proměnných bude třeba jednoznačně u jednotlivých proměnných popsat způsob stanovení jejich výše, aby neumožňoval různý přístup. To s sebou nese i jednoznačné stanovení, kdy se postupuje podle vyhlášky o výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích<sup>8</sup> a kdy podle prováděcí vyhlášky k ZOPK<sup>3</sup>, např. při stanovení hodnoty lesního porostu, která je ve většině vzorců klíčová. Mezi z hlediska výpočtu problematické spadá zejména určení výše náhrady za omezení, které vzniklo v dů-

sledku 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.

Náhradu újmy na území celé ČR s výjimkou území národních parků a jejich ochranných pásem poskytuje AOPK ČR.<sup>9</sup> AOPK vyplácí újmu i za omezení vyplývající z rozhodnutí ČIŽP, krajských a obecních úřadů. Celkový přehled žádostí a přiznané náhrady újmy na území celé ČR je uveden v tabulce 2. Výkyv v prvních dvou letech je poznamenán neexistencí prováděcího právního předpisu (viz výše). AOPK ČR se řídí při vynakládání prostředků ze státního rozpočtu předběžnou opatrností a v případech, kdy není nárok na poskytnutí náhrady zcela jistý, nemůže náhradu újmy poskytnout. Následně se pak někteří žadatelé domáhají náhrady soudní cestou. Stav soudních sporů je uveden v tabulce 1.

## Závěr

Institut hrazení újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření je třeba vnímat jako pozitivní nástroj ochrany přírody a krajiny. Zmírňuje ztráty vlastníků a hospodářů vzniklé v důsledku omezení ve veřejném zájmu a také vstupuje do procesu rozhodování orgánů ochrany přírody. Orgán ochrany přírody by totiž při plánování i rozhodování měl zvažovat ekonomické a sociální aspekty. Vyplácení újem tak orgánům ochrany přírody umožňuje lépe pochopit a do své správní úvahy zahrnout i ekonomické dopady na vlastníky a hospodáře.

Při jistém zjednodušení můžeme konstatovat, že v ČR máme jeden z nejšíř konstituovaných nároků na újmu vzniklou omezením v zájmu ochrany přírody a krajiny. Snad se již blížíme k okamžiku, kdy nebudou vznikat pochybnosti při její aplikaci a bude tak moci být vnímána jako běžný a spravedlivě uplatňovaný nástroj.

## LITERATURA

MLČOCH S. (2008): Analýza platné právní úpravy náhrady ekonomické újmy v ochraně přírody a krajiny a návrhy na jejich změny v rámci novelizace ZOPK. In: Litt., AOPK ČR Praha, 10 s.

## 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 vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- 5) Ust. § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.
- 6) AOPK ČR provádí pokyn MŽP tak, že akceptuje formální nedostatky spočívající v záměně katastrální mapy za obrysovou, absenci specifického symbolu apod. Ostatní nedostatky žádosti posuzuje dle individuálních okolností případu, vždy však s měřítkem, že žádost musí být podána v zákonem stanovené lhůtě v pro jednatelné podobě.
- 7) Ust. § 69 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.
- 8) Vyhláška č. 55/1999 Sb., o způsobu výpočtu výše újmy nebo škody způsobené na lesích; 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.
- 9) Administrací finančních náhrad mimo územní působnost správ národních parků byla AOPK ČR pověřena opatřením č. 2/09 MŽP ze dne 26. 11. 2009.

## SUMMARY

### Pešout P. & Hůlková J.: Payments of Compensations for Damages Caused by Nature Conservation Provisions in Agricultural, Forestry and Fishpond Management – The Current State of Play

Pursuant to Act No. 114/1992 Gazette on the Protection of Nature and the Landscape, as amended later, owners of agricultural land or forest land or a fishpond with fish farming or water poultry farming can apply for payments of compensation for complication in agricultural or forest management. Damage should arise or last in the consequences of a limitation ensuing directly from the Act, including implementing legal regulations, or the individual decision issued on their basis as

well as in the consequences of a limitation ensuing from a decision, binding opinion or approval issued by the State Nature Conservancy authorities in accordance with the Act. Although the legal tool was included into the Act seven year ago, its implementation has been all the time specified, particularly by practice of the courts. A claim to financial compensation is of a private character and the lost profit is compensated. Because of the recent crucial judicial interpretation, payments to all the organisations established by the Government have been currently stopped. For receiving the payments, some unsatisfied applicants took legal action. The Agency for Nature Conservation and Landscape Protection of the Czech Republic acts in all the litigations on behalf of the Government. At present, methods how to calculate the compensatory payments are being updated. The authors also present the number of applications submitted and compensations paid as well as an outline of current actions in court.