

Veřejnoprávní dohody s vlastníky skutečností

Pavel Pešout, Lenka Šmídová

Účinné zavedení veřejnoprávních smluv, dohod o způsobu hospodaření, znamená významný pozitivní posun v zapojení vlastníků a nájemců do ochrany přírody a krajiny. Můžeme dnes konstatovat, po dvaceti letech od přijetí zákona o ochraně přírody a krajiny, že v běžné praxi státní ochrany přírody jsou vytvořeny legislativní a formální podmínky pro plnohodnotné využití původně v zákoně zamýšlených nástrojů zapojujících hospodáře do realizace opatření ve prospěch ochrany přírody a krajiny.

Počátky dohod o způsobu hospodaření

Možnost uzavírat dohody o péči o pozemky z důvodu ochrany přírody a hradit finanční příspěvek je zakotvena v zákonu o ochraně přírody a krajiny (dále ZOPK) již dvacet let (§ 68 ZOPK). ZOPK nestanovil, jakým režimem se tyto dohody (smlouvy) řídí. Z hlediska charakteru smlouvy, kdy je orgán ochrany přírody (jedna smluvní strana) jako orgán veřejné správy ve vrchnostenském postavení vůči druhé smluvní straně, osobě soukromého práva (vlastníkovi, nájemci), která se zavazuje konat (nebo naopak zdržet se) některé činnosti ve prospěch ochrany přírody, tedy ve veřejném zájmu, bylo však od počátku ukotvení institutu dohod v roce 1992 zřejmé, že by mělo jít o smlouvu veřejnoprávní (MIKO, BOROVIČKOVÁ a kol. 2007).

Obecná právní úprava institutu veřejnoprávních smluv ale chyběla, proto byly dohody uzavírány jen výjimečně s podpůrným využitím občanského zákoníku. Pokud byl zároveň poskytován finanční příspěvek (§ 69 ZOPK), byla většinou využívána forma smlouvy o dílo¹. Proto i základní dotační nástroj určený na financování péče o zvláště chráněná a přírodně cenná území – Program péče o krajinu – až do roku 2011 počítal s poskytováním příspěvku v chráněných územích prostřednictvím orgánu ochrany přírody formou smlouvy o dílo. Toto řešení však nebylo komfortní z více důvodů: zejména proto, že nebylo možno hradit zdržení se činností, a také protože se jednalo o vztah podléhající pravidlům rovné hospodářské

soutěže a upřednostňování vlastníka tak v podstatě nebylo možné.

Normy a dokumenty umožňující uzavírání veřejnoprávních smluv

Veřejnoprávní smlouva byla upravena až v novém správním řádu (zák. č. 500/2004 Sb., správní řád), který nabyl účinnosti k 1. 1. 2006 (viz box Co je veřejnoprávní smlouva?).

Zásadní posun pak znamenal nález Ústavního soudu z 8. 7. 2010 (Pl. ÚS 8/08, 256/2010 Sb.), který poskytl kompletní výklad § 68 a § 69 ZOPK (HÚLKOVÁ 2010). Ústavní soud zejména konstatoval:

■ ustanovení § 68 ZOPK působí formou výzvy na vlastníky (a nájemce) pozemků,

aby sami vykonávali činnost za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability a aby tuto činnost nemusely provádět orgány ochrany přírody samy či prostřednictvím třetí osoby;

■ postup dle § 68 ZOPK, tedy výzva orgánů ochrany přírody vlastníkům (či nájemcům) k provedení určitého „zásahu ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí“, je individuálním správním aktem – rozhodnutím v materiálním smyslu (přesto, že jej zákonodárce označil formálně jako „výzvu“), a musí mít tudíž i formální a obsahové náležitosti rozhodnutí dle správního řádu (např. náležitá konkretizace požadovaného opatření);



Veřejnoprávní dohody uzavírá státní ochrana přírody s vlastníky či nájemci pozemků až na pět let.

Foto Petr Slavík

¹ Příkladem jiné formy dohody (než smlouvy o dílo) jsou „dohody o způsobu hospodaření“ (konkrétně o ponechávání lesů bezzásahovému vývoji) podle § 68 (bez příspěvku podle § 69), uzavírané mezi AOPK ČR (resp. příslušnou správou CHKO jako orgánem ochrany přírody) a Lesy ČR, s. p.

² Konkrétně výdajem podle ust. § 7 odst. 1 písm s), podle kterého se hradí „příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního zákona“, příp. výdajem podle ust. § 7 odst. 1 písm. u), podle kterého se hradí „další výdaje stanovené zvláštním zákonem“.

- výzva probíhá přiměřeně formou správního řízení (vlastníkovi či nájemci je tak poskytnuta procesní ochrana jeho hmotných práv, eventuálně následně i soudně správní ochrana);
- k provádění opatření ve smyslu § 68 odst. 2 ZOPK je možné uzavřít dohodu mezi vlastníky (nájemci) pozemků a orgánem ochrany přírody, na základě které se vlastníci (nájemci) zaváží zdržet se určité činnosti, nebo naopak provedou určité práce, za to jim pak náleží finanční příspěvek dle § 69 ZOPK, který je třeba posuzovat (v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) jako náhradu za omezení vlastnického práva.

Aby mohly orgány státní ochrany přírody vyplácet tyto náhrady, bylo třeba dále vyjasnit, že poskytnutí příspěvku podle § 69 ZOPK je výdajem ze státního rozpočtu ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů².

Změna směrnice Programu péče o krajinu MŽP

Orgány ochrany přírody uzavírají veřejnoprávní smlouvy a příspěvek poskytují ze svého rozpočtu. Tak je tomu např. u Jiho-moravského kraje, který uzavírá odděleně dohodu o způsobu hospodaření podle § 68 ZOPK a návazně dohodu o poskytnutí příspěvku podle § 69 ZOPK.

AOPK ČR a z významné části i většina národních parků hradí náklady na péči o zvláště chráněná území z Programu péče o krajinu MŽP, eventuálně z jiných rozpočtových i mimorozpočtových programů či zdrojů. V roce 2011 AOPK ČR zkušebně formulovala veřejnoprávní dohodu o způsobu hospodaření s jedním z významných vlastníků (nájemců) v CHKO Bílé Karpaty. Po připomínkování ze strany MŽP byla na jejím základě navržena úprava směrnice Programu péče o krajinu (dále jen PPK) pro příští období (2012–2014) tak, aby umožňovala hrazení finančního příspěvku podle § 69 ZOPK na základě veřejnoprávních smluv. V roce 2012 byla směrnice PPK s touto úpravou vydána. Příslušně byla upravena i dokumentace k Operačnímu programu Životní prostředí.

Veřejnoprávní smlouvy uzavírané AOPK ČR

V roce 2012 začala AOPK ČR již v běžné agendě využívat institutu veřejnoprávních smluv upravujících jak způsob hospodaření, tak poskytnutí příspěvku vlastníkovi či nájemci. Byly vytvořeny příslušné metodické postupy včetně vzorů výzev pro vlastníky a nájemce a vzorů vlastních dohod (po vyhodnocení zkušeností z letošního roku budou metodické

Co je veřejnoprávní smlouva?

Správní řád (zák. č. 500/2004 Sb.) obsahuje právní úpravu veřejnoprávních smluv v části páté (§ 159 a násl.). Pro režim veřejnoprávních smluv se podpůrně použijí i ostatní ustanovení správního řádu, především obecná ustanovení o správním řízení či zásadách správní činnosti a dále rovněž některá ustanovení občanského zákoníku, na něž správní řád výslovně odkazuje.

Obecně je veřejnoprávní smlouva (VPS) definována jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (např. ZOPK). Tato smlouva může být uzavřena mezi subjekty veřejného práva navzájem (koordináční smlouva), dále mezi subjektem veřejného práva a jemu podřízeným „neveřejným“ subjektem, tj. právnickou nebo fyzickou osobou (subordinační smlouva), či mezi osobami, které by v probíhající správním řízení byly účastníky dle § 27 odst. 1 správního řádu. Vyskytnout se mohou i jiné veřejnoprávní smlouvy, které nespádají pod uvedené kategorie, ale rovněž splňují znaky VPS. Dohody dle § 68 ZOPK lze nejspíše zařadit do kategorie smluv subordinačních.

Správní řád autoritativně vymezuje některé základní znaky VPS. Především stanoví, že jsou ze strany správních orgánů uzavírány za účelem plnění úkolů veřejné správy, v souladu se zákonem a veřejným zájmem, ne *in fraudem legis*. Soulad VPS s právními předpisy podléhá přezkumu zahajovanému z úřední povinnosti. Pro rozpor s právními předpisy může příslušný správní orgán smlouvu zrušit, a to na návrh smluvní strany, která není správním orgánem. Specifickým požadavkem je účelnost smluv (viz zásada efektivit) a zachování důvěryhodnosti orgánů státní správy v souvislosti s jejich uzavíráním. Pro veřejnoprávní smlouvy je obligatorně stanovena písemná forma, podpisy účastníků musejí být na jedné a téže listině, přičemž smlouva je klasicky uzavřena okamžikem podpisu všech smluvních stran. Mění-li se dodatečně obsah smlouvy, lze tak učinit pouze písemnou dohodou smluvních stran. Smlouva může zaniknout uplynutím výpovědní lhůty při podání písemné výpovědi, tato možnost však musí být výslovně upravena ve smlouvě. Jinak lze smlouvu, popř. její část, zrušit na návrh smluvní strany, pokud to bylo sjednáno, nebo v některých zákonem předvídaných případech (např. při zásadní změně poměrů, z rozporu se zákonem, z důvodu ochrany veřejného zájmu atd.). VPS v tomto případě zaniká písemným sdělením souhlasu se zrušením druhou smluvní stranou. V případě nesouhlasu rozhodne spor orgán příslušný k řešení sporů z VPS. Speciální režim platí pro spory plynoucí z veřejnoprávních smluv, které řeší orgán stanovený správním řádem, a to ve sporném řízení správním. Proti takto vydanému rozhodnutí nelze již podat odvolání ani rozklad, v úvahu přichází mimořádné opravné prostředky či soudní přezkum.

ké postupy a vzory upřesňovány). Smlouvy po odsouhlasení příspěvku uzavírají výhradně regionální pracoviště AOPK ČR – správy CHKO jako věcně a místně příslušné orgány ochrany přírody. Eventuální spory z veřejnoprávních smluv by řešil nadřízený orgán, tedy místně příslušný odbor výkonu státní správy MŽP.

Smlouvy jsou uzavírány s vlastníky (v případě zájmu přednostně) či nájemci pozemků a upravují způsob hospodaření na jejich pozemcích. Ve smlouvách jsou podrobně specifikována opatření vyplývající z plánu péče o konkrétní zvláště chráněné území (případně ze schváleného záchranného programu), zejména jejich rozsah, specifikace a termín provádění. Může být dohodnuto i zdržení se vybraných činností či jiné úpravy hospodaření z důvodu ochrany přírody. Je preferováno uzavírání víceletých smluv (v souladu s vyhláškou č. 395/1992 Sb. až na pět let).

Příspěvek se poskytuje na prokázané materiálové náklady v částce ne vyšší než obvyklé. AOPK ČR využívá interního „ceníku obvyklých opatření“, který umožňuje nastavit příspěvek přiměřeně a také porovnatelně

ve všech regionech. Příspěvek je vyplácen po kontrole provedených opatření zpětně na základě vyúčtování.

Závěr

Po úspěšném zavedení institutu veřejnoprávních smluv, upravujících způsob hospodaření zejména ve smyslu dohodnutí aktivních zásahů, by jej státní ochrana přírody měla rozšířit na definování úplného způsobu hospodaření na dotčených pozemcích, tedy včetně zdržení se činností. Dohody by měly také specifikovat, kdy může vlastník či nájemce při splnění ostatních zákonných náležitostí uplatnit nárok na finanční náhradu podle ustanovení § 58 ZOPK. **Vlastník (nájemce) tak bude mít v tomto jediném právním úkonu (až pět let dopředu) podrobný popis způsobu hospodaření omezení (především návod k dodržování základních ochranných podmínek zvláště chráněného území nebo zvláště chráněného druhu) i s informací o finanční náhradě a zároveň dohodnuté závazky vč. příspěvku.**

Poděkování

Za pročetí tohoto příspěvku a cenné připomínky děkujeme RNDr. Aleně Vopálkové, ředitelce Odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP a kolegům JUDr. Janě Hůlkové a Mgr. Bohumilu Fišerovi. Za informaci o výkladu charakteru příspěvku ve vztahu k rozpočtovým pravidlům Ing. Jiřímu Klápště, řediteli Odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP. Za informaci o uzavírání

dohod o způsobu hospodaření v Jihomoravském kraji pak děkujeme Mgr. Václavu Izákoví, předsedovi ZO ČSOP Hády.

LITERATURA

HŮLKOVÁ J. (2010): Ústavní soud podpořil opatření konaná ve prospěch ochrany přírody. *Ochrana přírody* 65 (6): 17-18. – MIKO L., BO-ROVIČKOVÁ H. a kol. (2007): *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha. C. H.

Beck. 607 s. – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/08 k omezení vlastnického práva podle § 68 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (256/2010 Sb.) ze dne 8. července 2010. – Směrnice MŽP č. 6/2012 pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v letech 2012–2014 ze dne 18. května 2012 ve znění dodatku č. 1 ze dne 28. srpna 2012.

Autoři pracují na ředitelství AOPK ČR

SUMMARY

Pešout P. & Šmídová L.: Public-law Agreements with Landowners Have Become a Reality

Since 2012, the Nature Conservancy Agency of the Czech Republic (NAC CR) has been making agreements with landowners and tenants on management measures and subsidies to be paid to them for such measures. Full-value making public agreements with providing financial

subsidies has been allowed only after issuing a series of legislative and executive decisions and the Supreme Court interpretation. Effective making of agreements on management measures is an important positive development in involving landowners and tenants in nature conservation and landscape protection and management. Twenty years, after passing the Act on Nature Conservation and Landscape Protection, the authors state that legislative and formal conditions allowing appropriate use of legal instruments for involving land managers in measures supporting mature conservation which were supposed by the above act have been established.

Vliv pastvy na omezování ovsíku vyvýšeného a dřevin

Jiří Dostálek, Tomáš Frantík

Součástí desetiletého sledování vlivu pastvy na xerothermní trávníky na území Prahy bylo mimo jiné vyhodnocení, do jaké míry má období pastvy vliv na omezování expanzivního ovsíku vyvýšeného (*Arrhenatherum elatius*) a také dřevin, které zarůstají chráněná území (podrobněji viz DOSTÁLEK & FRANTÍK 2007, 2008). Článek přináší závěry tohoto sledování.

OVSÍK VYVÝŠENÝ

(*Arrhenatherum elatius*) je rozvolněně trsnatý druh trávy vysokého vzrůstu, dorůstající až 150 cm. Je charakteristickým druhem mezofilních luk nížin a pahorkatin, které se po něm označují jako ovsíkové. Často je také součástí osiva pro zakládání kulturních luk. Není však pouze běžným lučním druhem, ale vyskytuje se i na mnoha dalších stanovištích (meze, lesní lemy, křoviny, ruderalní stanoviště). Dává přednost sušším a na živiny bohatším biotopům. V důsledku obohacování prostředí živinami (ať již splachy hnojiv nebo vzdušnými depozicemi) a upuštění od obhospodařování se tato tráva expanzivně šíří na stanovištích xerothermních trávníků, kde způsobuje degradaci druhově bohatých společenstev rostlin. Výskyt nadměrného množství ovsíku bývá tlumen managementovými zásahy spočívajícími v kombinaci soustavného kosení a pastvy.

Z výsledků hodnocení vyplynulo, že k největšímu úbytku pokryvnosti *Arrhenatherum elatius* došlo v případě, kdy porosty byly v předcházejícím roce spásány do konce června (graf 1). Tento úbytek byl významně větší než při pastvě od srpna dále. Naopak

absolutní hodnoty pokryvnosti byly při podzimní pastvě v porovnání s nepasenými porosty mírně větší. To je pravděpodobně způsobeno tím, že zvířata starší suché porosty ovsíku nespásají. Tím potom není zabráněno jeho vysemenění, ovsík není ani dostatečně

sešlapáván a dochází tak spíše k podpoře jeho šíření, kterému má pastva předejít. Podobný efekt předpokládají také MAYEROVÁ *et al.* (2010), kteří potvrdili vliv pastvy v předchozím roce na snížení pokryvnosti *Arrhenatherum elatius*. Na důležitost správného načasování pastvy ukazuje také práce WILSONA a CLARKA (2001), která sledovala význam termínu kosení při omezování tohoto invazivního druhu v travních porostech severoamerických prérií. Autoři zjistili, že nejučinněji jeho prosperitu omezuje kosení v květnu a červnu. Skutečnost, že toto období odpovídá námi zjištěnému nevhodnějšímu termínu pro pastvu, podporuje předpoklad, že semena mají pro prosperitu a šíření porostů ovsíku pravděpodobně značný význam. BULLOCK *et al.* (2001) prokázali, že pastva v letním období má největší vliv na redukci jeho pokryvnosti. Tyto výsledky jsou však s našimi obtížně srovnatelné, jelikož autoři pod pojem léto (*sum-*