

Změny ve vyplácení újmy za ztížení hospodaření

Pavel Pešout, Jana Kinská dal Borgo

Dvacet let je v České republice zaveden institut vyplácení finanční náhrady (újmy) hospodářům (vlastníkům či pachtýřům zemědělské půdy, lesních pozemků nebo rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže) za ztížení hospodaření v důsledku omezení z důvodu ochrany přírody. Právní rámec pro vyplácení újmy dotváří dvě

prováděcí vyhlášky, které v poslední době doznaly významnějších úprav. Za dvacet let se také vyvinula a upřesnila metodika pro posuzování oprávněnosti a výše újmy. Finanční náhradu celostátně (s výjimkou území v působnosti správ národních parků) administruje AOPK ČR.



Újma je vyplácena i za ztížení hospodaření. Např. na území NPR Rejvíz v CHKO Jeseníky je Lesům ČR, s.p., proplácen zvýšený náklad spojený se zajištěním bezpečného ponechávání dřevní hmoty. Efektivita tohoto opatření si však zaslouží podrobnější vyhodnocení. Foto Pavel Pešout

Od počátku aplikace institutu újmy bylo třeba upřesňovat metodiku posuzování a postup administrace. Například otázka oprávněnosti újmy u žadatele, který nabyl pozemek s již existujícím zákonným omezením, vedla k novele zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) v r. 2009¹ (blíže viz Pešout, Hůlková 2011). Judikatura dále vyjasnila, že se v případě újmy jedná o soukromoprávní, a tedy nikoli veřejnoprávní nárok, když v r. 2009 rozhodl zvláštní senát složený ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, že charakter nároku uplatněného podle ZOPK je soukromoprávní povahy.² Od té doby AOPK ČR posuzuje žádosti o finanční náhrady podle soukromoprávních pravidel, nicméně se stále přiměřeně řídí základními zásadami činnosti správních orgánů. Více než deset let také probíhala diskuse, zda se má nárok na náhradu vztahovat i na státem zřízené organizace, zejména státní podniky. Není logické, aby stát hradil újmu za omezení vzniklé či trvající ve veřejném zájmu na svých pozemcích právníckým osobám, které zřizuje k jejich správě. I přes některé legislativní pokusy o upřesnění však zůstala možnost náhrady újmy v ZOPK formulována bez výslovného omezení pro státem zřizované instituce a vyjasnění oprávněnosti tak bylo odkázáno na praxi a judikaturu. Judikatura se po několika názorových obrazech (Pešout, Hůlková, Tomášková 2014) ustálila na tom, že státní podnik je oprávněným žadatelem. Z pozice vedení státního podniku tak žádost o újmu v zásadě musí být v případě existence oprávněného nároku podána, aby postupovalo s péčí řádného hospodáře. Od té doby je tedy běžně proplácena (viz graf č. 1). Dořešení problému rovného postavení na trhu, kdy státní podniky na rozdíl od soukromých vlastníků nenesou akviziční náklady, a přesto mají stejné podmínky pro získání finanční náhrady jako ostatní žadatelé, se tak posunuje do oblasti posouzení a případně notifikace veřejné podpory poskytované v podobě zvýhodněného (bezplatného) poskytnutí státního majetku k podnikání. Vhodnou příležitostí může být spravedlivé nastavení renty ve prospěch státu za svěřené pozemky, o které se aktuálně diskutuje. Oprávněnost (resp. povinnost) žádat o újmu za ztížení hospodaření na svěřeném státním majetku v případě subjektů jiných organizačních forem (např. příspěvková

1 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.

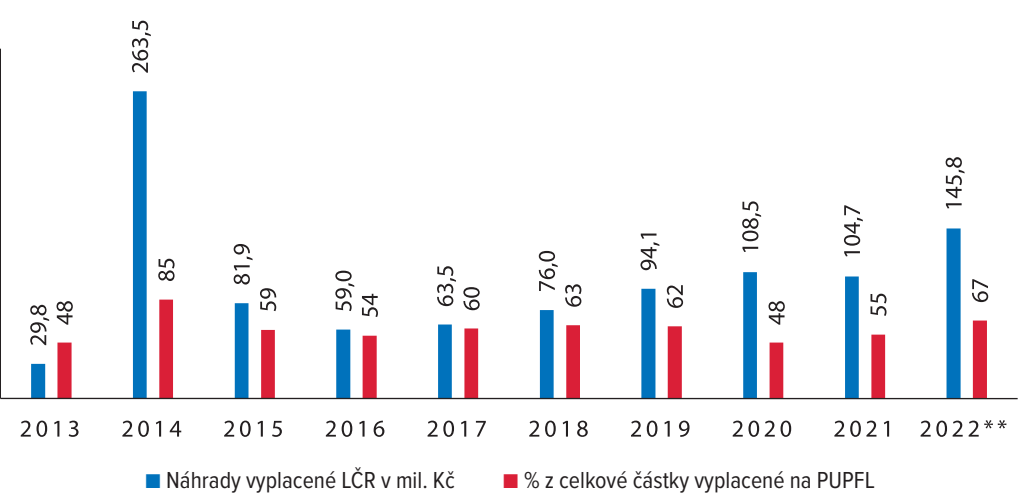
2 Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle z. č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008-15

Tabulka č. 1: Požadovaná a vyplacená výše náhrady za celou ČR (zdroj: AOPK ČR, Správy NP)

Rok	Žádáno (mil. Kč)				Vyplaceno (mil. Kč)			
	ZPF	rybníky	PUPFL	celkem	ZPF	rybníky	PUPFL	celkem
2004	1,7	4,6	120,7	127,0	1,7	0,8	9,1	11,6
2005	4,7	7,1	217,0	228,8	3,8	1,3	3,2	8,3
2006	4,1	5,3	33,2	42,6	0,4	5,1	15,7	21,2
2007	0,8	2,5	48,5	51,9	0,4	2,4	29,6	32,4
2008	1,0	5,4	86,3	92,7	0,5	5,3	50,9	56,7
2009	2,5	1,7	130,8	135,0	1,2	1,1	69,5	71,8
2010	106,9	9,4	141,2	257,5	4,5	5,6	39,8	49,9
2011	4,7	4,3	133,2	142,2	4,4	3,7	69,4	77,4
2012*	6,1	10,8	102,3	119,2	4,1	9,5	34,3	47,9
2013	4,2	6,6	110,7	121,5	3,9	9,5	62,1	75,5
2014	3,8	14,2	111,8	129,9	4,0	4,5	310,9	319,4
2015	4,2	13,3	101,3	118,8	3,2	24,2	139,8	167,2
2016	4,6	15,9	117,6	138,1	1,6	14,6	109,1	125,3
2017	6,8	12,2	109,7	128,7	2,5	13,9	106,5	123,0
2018	6,3	18,5	107,4	132,2	1,1	17,5	119,8	138,4
2019	9,5	13,4	236,2	259,0	1,6	8,5	150,9	161,0
2020	25,2	17,2	229,1	271,4	3,9	14,4	226,0	244,3
2021	160,1	21,1	248,5	429,6	99,8	13,8	191,8	305,4
2022**	131,2	22,3	428,7	582,2	43,6	17,3	219,2	280,1
Celkem	3 508,2				2 316,7			

* do roku 2012 jiná metodika – počítány žádosti podané za rok, od roku 2013 počítány žádosti podané v daném roce
** žádosti podané za rok 2022 zatím nebyly všechny dořešeny

Graf č. 1: Náhrady vyplacené s. p. Lesy ČR (zdroj: AOPK ČR, Správy NP)





Od roku 2023 byl v prováděcí vyhlášce vymezen nový újmový titul k úhradě zvýšených nákladů spojených s pastvou hospodářských zvířat v oblastech s opakovaným výskytem vlka (zvýšené náklady na údržbu a provoz účinných preventivních opatření, zvýšené náklady na organizaci pastvy). Na snímku zabezpečená pastvina v Jihočeském kraji, kde je újma již druhým rokem vyplácena. Foto Pavel Pešout



Významný nárůst finančního objemu požadovaných újem za ztížení hospodaření v důsledku omezení z důvodu ochrany přírody a krajiny po roce 2021 byl způsoben povinností dodržovat šetrnější formy hospodaření v I. a II. zónách CHKO. Na snímku asanovaný smrkový porost v CHKO Lužické hory s ponechanými žebry tvořenými odumřelými stromy. Foto Pavel Pešout

organizace) nebyla zatím dořešena a právní úprava by si zasloužila.

AOPK ČR také nastavila systém znemožňující žádat o náhradu za omezení, pokud jsou tato omezení důsledkem realizace opatření ke zlepšení

stavu přírody. Tedy např. pokud hospodář získá podporu na obnovu rybníka s cílem zvýšení biodiverzity, nemůže při dosažení cíle podpory (např. po výskytu zvláště chráněných druhů obojživelníků) žádat o újmu za omezení hospodaření v důsledku povinnosti dodržet zákazy vyplývající

z podmínek ochrany zvláště chráněných druhů. Tento systém využívá institutu specifických věcných břemen vázaných k pozemku ve formě vzdání se práva na náhradu škody, kdy oprávněným je Česká republika. Věcné břemeno přechází na dalšího vlastníka předmětného pozemku při jeho případné změně.

Zatím stále neřešenou otázkou zůstává oprávněnost žadatele, jemuž byly v rámci prvorepublikové pozemkové reformy ponechány v držbě pozemky na základě jeho prohlášení, že na těchto pozemcích se zavazuje k dodržování zájmů konaných ve prospěch ochrany přírody či k jejich zpřístupnění (tzv. propuštění ze záboru).

AOPK ČR se za uplynulých dvacet let zabývala 211 případy soudních žalob, které přispěly k upřesnění aplikace újmového institutu. V současné době jsou aktivní tři soudní spory, které se týkají věcné problematiky oprávněnosti nároku na újmu či její výše.

Otázka veřejné podpory

V roce 2023 vyvstala v souvislosti s novelizacemi prováděcích vyhlášek (viz dále) potřeba vyjasnění, zda náhrada újmy za ztížení hospodaření obecně nezakládá veřejnou podporu ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie, tedy zda nedochází k selektivnímu zvýhodnění určitých podniků nebo kategorií podniků či určitých hospodářských odvětví, tedy zda není poskytována hospodářská výhoda, kterou by určitý podnik za běžných tržních podmínek (tj. bez intervence státu) nemohl získat.

Tabulka 3: Nově využívané typy náhrad na zemědělské půdě, které byly částečně vylišeny v novelizované prováděcí vyhlášce (zdroj: AOPK ČR, Správa NP Šumava, Správa NP Krkonoše)

Rok	Počet žádostí	Žádáno (mil. Kč)
2021*	39	148,1
2022*	11	117,2
2023*	20	30,6
2023**	333	55,7

Újmový titul

* omezení používání rodenticidů (úhrada nákladů za ztrátu produkce zničené hrabošem)

** náhrada zvýšených nákladů na zabezpečení hospodářských zvířat v oblastech s opakovaným výskytem vlka

Podle judikatury Evropského soudního dvora^{3,4}, je kompenzace újmy svým právním charakterem odlišná od veřejné podpory, přičemž kompenzace újmy v kontextu českého právního řádu nezakládá veřejnou podporu, jelikož jde o zákonný nárok. Nárok dle ZOPK vzniká každému vlastníkovu nebo nájemci zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb, kterému v důsledku omezení odůvodněných veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny vznikne újma, a to bez ohledu na právní charakter žadatele, území jeho činnosti, velikost apod. V daném případě tedy existuje zákonná povinnost kompenzaci poskytnout, přičemž je garantován rovný přístup ke kompenzaci a je eliminována možnost zvýhodnění jen určitých skupin osob.

Náhrada újmy je kompenzací poskytovanou státem v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „... *nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“. Vlastníci a nájemci pozemků mají z důvodu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny povinnost strpět omezení plynoucí z části třetí až páté ZOPK. Vyplacením uvedené náhrady újmy dochází k narovnání podmínek hospodaření vlastníků pozemků (příp. hospodařících subjektů) znevýhodněných (převážně v podobě ušlého zisku z důvodu omezené možnosti hospodařit na pozemku)⁵ nebo z důvodu nutných vícenákladů⁶ z vůle veřejné moci, které musí



V posledních letech je kolem 20 mil. Kč ročně požadováno za omezení rybníčního hospodaření. Z žádosti o újmu jsou vyřazeni pachtýři na rybnících v přírodních rezervacích ve státním vlastnictví, kde AOPK ČR vylučuje možnost žádat o újmu v pachtovních smlouvách. Foto Pavel Pešout

snést oproti ostatním soutěžitelům na jednotném trhu (myšleno vlastníků či hospodářům). Přitom celková výše poskytnuté náhrady nepřesahuje částku, která je rozdílem mezi situací při uplatnění omezení z důvodu ochrany přírody a situací, kdy by tato omezení nebyla uplatněna. Náhrada újmy tak má striktně kompenzační charakter a nedochází k překompenzaci ani se nejedná o kompenzaci rizika podnikání.

Lze uzavřít, že náhrada újmy za ztížení zemědělského a lesního hospodaření v důsledku ochrany přírody tedy není veřejnou podporou, neboť není naplněn jeden ze znaků veřejné podpory – zvýhodnění příjemce veřejné podpory.

Vývoj metodiky posuzování

Základní právní rámec pro vyplácení, vzory a náležitosti uplatnění nároku jsou nastaveny dvěma prováděcími vyhláškami.

Vyhláška č. 432/2005 Sb. stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření. V roce 2022 byla novelizována. Po dlouhé době byly doplněny a upřesněny konkrétní újmové tituly, za které lze újmu nárokovat.

Výsledkem zkušeností z posledních let bylo formulování nejčastěji opakujících se typů titulů a rekalkulace sazeb; nikdy nevyužité tituly jako snížení zatížení travního porostu dobytčími jednotkami či zamezení vstupu hospodářských

zvířat na část pozemku, byly vypuštěny. Nově byly zařazeny tyto: zákaz použití minerálních hnojiv na zemědělské půdě s výjimkou trvalých kultur, zákaz použití rodenticidů na orné půdě, zákaz použití ostatních biocidů na orné půdě, dočasné vyloučení hospodaření na orné půdě a zákaz obnovy nebo přisevu travních porostů. Jednou z novinek bylo definování náhrady za ztížení pastvy hospodářských zvířat ovcí a koz v oblastech s opakovaným výskytem vlka obecného, která začala být chovateli ihned využívána (viz tabulka č. 3). Tento titul je vázán na prokázání nákladů na péči o preventivní opatření na ochranu hospodářských zvířat před útoky vlka nebo náklady na jinou organizaci pastvy a chovu hospodářských zvířat v důsledku výskytu vlka v pasených oblastech. S účinností od 1. 3. 2024 byla tato vyhláška novelizována znovu (č. 43/2024 Sb.), kdy předmětem úpravy byl vzorec týkající se právě tohoto posledně jmenovaného újmového titulu. V této souvislosti je třeba dodat, že do vzorců se dosazují proměnné veličiny, které stanovuje Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství ve Věstníku⁷.

Druhým prováděcím předpisem je vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, ve znění vyhl. č. 444/2022 Sb.; novelou se měnily vzorce a hodnoty a upřesňovaly užívané pojmy,

7 Aktuálně viz Věstník MŽP, ročník XXXIV – leden 2024 – částka 1, č. j. MZP/2024/080/46

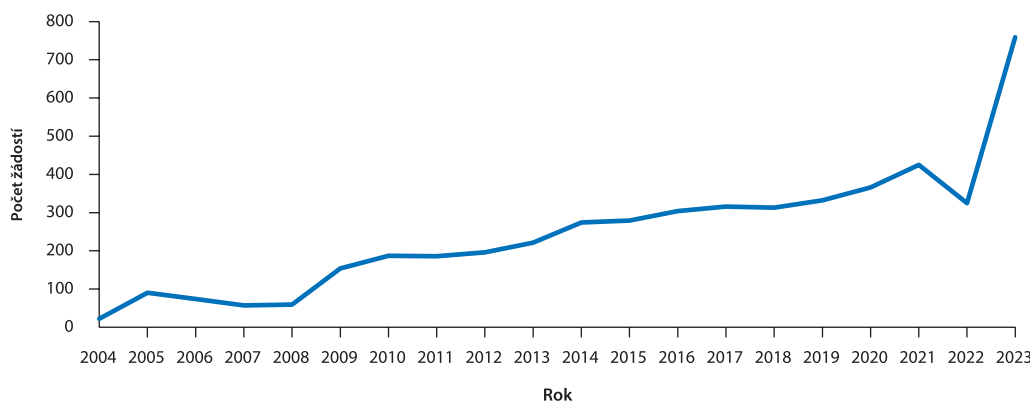
3 Srov. Rozsudek ESD ze dne 27. 9. 1988 ve věci Asteris AE and others v Hellenic Republic and European Economic Community, body 23 a 24 „It follows that State aid, that is to say measures of the public authorities favouring certain undertakings or certain products, is fundamentally different in its legal nature from damages which the competent national authorities may be ordered to pay to individuals in compensation for the damage they have caused to those individuals. It must therefore be stated (...) that damages which the national authorities may be ordered to pay to individuals in compensation for damage they have caused to those individuals do not constitute aid within the meaning of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty.“

4 Srov. rozhodnutí Evropské komise N 304/2003 ze dne 16. 6. 2004 ve věci Akzo – Nobel, ve kterém Evropská komise nepovažovala za veřejnou podporu částku ve výši 22,5–32,5 mil. EUR, kterou poskytla nizozemská vláda za účelem kompenzace újmy vzniklé v důsledku přesunu zařízení na výrobu chlórů a kyseliny monochloroctové za účelem maximálního omezení transportu těchto látek na území Nizozemska. Újma přitom vznikla v důsledku zákonného postupu umožňujícímu odnětí příslušných povolení a omezení vlastnického práva spol. Akzo – Nobel.

5 Např. rozsudek Nejvyšší soud č. j. 25 Cdo 3837/2011 ze dne 28. 8. 2013

6 Vojtěch Vomáčka, Jaroslav Knotek, Michaela Konečná, Jakub Hanák, Filip Dienstbier, Ivana Průchová Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání. Praha: 2018, s. 462.

Graf č. 2: Celkové počty žádostí o újmu podané na AOPK ČR



jako například rozsah poskytování náhrady za újmu vzniklou v důsledku trvalého ponechání lesa nebo jeho části samovolnému vývoji či se obsahově vymezil způsob určení výše náhrady.

Předmětem novelizace obou vyhlášek bylo také zjednodušení administrace žádostí o poskytnutí finanční náhrady, když prokázání vztahu k pozemku nahradily možností čestného prohlášení žadatele o správnosti údajů, zrušili povinnou přílohu výpisu z katastru nemovitostí, byly podrobněji specifikovány ostatní podklady potřebné k podání žádosti, byly detailně popsány informace s možností výplaty náhrady na účet vedený v zahraničí atd.

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.

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, aby nedošlo k dvojímu finančnímu plnění ze strany státu. Velmi složitá je problematika odpočtu kompenzací a podpor poskytovaných hospodářům v rámci společné zemědělské politiky a dalších podpor hospodaření mj. proto, že ne vždy je přesně rozlišitelné, co vše je do výpočtu výše těchto kompenzací a podpor započteno.

Újmy jako motivační nástroj

S prosazením možnosti uzavírání veřejnoprávních dohod o způsobu hospodaření (Pešout,

Šmídová 2012) s vlastníky a hospodáři se postupně podařilo zahrnout také vyplácení náhrad za ztížení hospodaření v důsledku omezení z důvodu ochrany přírody. První taková komplexní veřejnoprávní dohoda byla uzavřena v r. 2013 (Pešout, Lacina, Kinský dal Borgo 2013). Od té doby se stala dohoda o hospodaření standardním nástrojem státní ochrany přírody (Pešout 2021). Dohoda o finanční náhradě újmy s hospodářem se v rámci komplexní dohody na způsobu hospodaření stává pozitivním motivačním nástrojem, kdy se hospodář vyplácení újmy nedomáhá a namísto toho se na ní s orgánem ochrany přírody domlouvá. Nezanedbatelným přínosem tohoto nástroje je zjednodušení některých formálních náležitostí oproti administraci újmy běžným způsobem.

Stejně tak motivačně působí institut vyplácení náhrad v případě realizace nákladově náročnějších opatření či preventivních opatření.

Kolik bylo dosud vyplaceno?

Újmu na celém území ČR (s výjimkou území v působnosti správ národních parků) vyplácí AOPK ČR, a to i za omezení vyplývající z rozhodnutí jiných orgánů ochrany přírody jako ČIŽP, krajských a obecních úřadů. Celkový přehled žádostí a přiznané újmy na území celé ČR je uveden v tabulce č. 1. Agentura se při vynakládání prostředků ze státního rozpočtu řídí předběžnou opatrností a v případech, kdy není nárok na poskytnutí náhrady zcela jistý, nemůže náhradu újmy poskytnout.

Z nárůstu počtu (viz graf č. 2) i výše újmy je patrné, že institut vyplácení náhrad za ztížení hospodaření v důsledku omezení z důvodu ochrany přírody se stává jedním z nejdůležitějších finančních nástrojů státní ochrany přírody.

Plánované změny v administraci újmy

Kromě výše nastíněných potřeb legislativního upřesnění v některých oblastech se největší změna odehraje a vlastně již probíhá v evidenci administrovaných žádostí. V souvislosti s rozvojem jednotného „Informačního systému ochrany přírody“ (dále ISOP) jsou počínaje rokem 2024 žádosti evidovány a také zveřejňovány v tomto systému. V letošním roce pokračují práce na tomto nástroji s cílem umožnění úplného elektronického podání. Kromě vyššího komfortu pro žadatele půjde o významné zjednodušení pro administraci na straně posuzovatele, bez kterého by stále narůstající objem žádostí nebylo možné do budoucna zvládat.

ISOP také usnadní kontrolu, zda nedochází ke dvojímu financování, viz výše. Výše náhrady se totiž musí snížit o částku poskytnutou na základě jiného ustanovení ZOPK či jiného právního předpisu (§ 58 odst. 4 ZOPK).

Připravuje se také drobná legislativní úprava ZOPK, která zohlední další běžné právní formy užívání pozemku, tedy i podpacht a užívání na základě zařazení půdního bloku do evidence půdy podle zákona o zemědělství. Samozřejmě při zachování smyslu § 58 ZOPK jakožto náhrady za omezení vlastnického práva.

Významný finanční nástroj

Česká republika se v r. 2004 zavedením institutu újmy zařadila po bok řady evropských států, které v různé formě a výši ztížení hospodaření vlastníkům kompenzují (Mlčoch 2008). Od doby uzákonění tohoto finančního nástroje došlo k jeho upřesnění legislativními úpravami a bohatou judikaturou. Významně byla propracována metodika věcného posuzování. Postupně se proplácení náhrad za ztížení hospodaření stalo jedním z nejvýznamnějších finančních nástrojů státní ochrany přírody (Pešout 2022). I když objem žádaných prostředků každoročně stoupá, stále nedosahuje výše odhadované před dvaceti lety v době konstituování finančních náhrad v zákoně o ochraně přírody a krajiny. ■

Seznam literatury najdete na www.casopis.ochranaprirody.cz