

# VYUŽITELNOST VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV V OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

JAROSLAV KNOTEK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Mezi jednu z forem výkonu veřejné správy patří i uzavírání veřejnoprávních smluv. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) definuje v § 159 odst. 1 veřejnoprávní smlouvu následovně: „Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.“ Dále poté dodává, že veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.

Zakotvení právní úpravy veřejnoprávních smluv se správním řádu lze jistě přivítat, na druhou stranu zde ještě před jeho účinností existovala smluvní ujednání, která bylo možné považovat za veřejnoprávní smlouvy. Několik takových ustanovení obsahoval a i nadále obsahuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně přírody). Jedná se o § 39 upravující problematiku tzv. smluvní ochrany, dále § 45e odst. 4 umožňující uzavírat smlouvy o způsobu hospodaření v ptačích oblastech a konečně § 68 upravující uzavírání dohod k provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody. Protože jsem se výše uvedeným ustanovením věnoval více či méně podrobně již dříve,<sup>1</sup> zaměřím se v tomto případě především na jejich možnou využitelnost v praxi a případné právní problémy s tím spojené.

## SMLUVNÍ OCHRANA PODLE § 39 ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY

Zákon o ochraně přírody upravuje v § 39 jako alternativní možnost oproti vyhlášení památného stromu a zřízení maloplošně zvláště chráněného území<sup>2</sup> uzavření smluvní ochrany.<sup>3</sup> Subjekty smluvní ochrany jsou na straně jedné orgán ochrany přírody (resp. stát zastoupený příslušným orgánem ochrany přírody) a na straně druhé vlastník či vlastníci pozemku / pozemků.

Ze zákona o ochraně přírody jednoznačně vyplývá, že nezbytným předpokladem pro zřízení smluvní ochrany je písemná smlouva uzavřená mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Uvedená smlouva bezesporu naplňuje definici veřejnoprávní smlouvy. K tomu je ale nezbytné podotknout, že za klasickou subordinační smlouvu je možné považovat pouze smlouvu o zřízení smluvní ochrany památného stromu,

---

<sup>1</sup> Viz blíže Knotek, J.: K využití smluvní ochrany u některých zvláště chráněných částí přírody, Právní rozhledy, číslo 24, 2005, str. 906 – 911; Knotek, J.: K vybraným otázkám u ptačích oblastí, České právo životního prostředí, číslo 1, ročník VI, 2006, str. 28 – 36; Knotek, J.: Dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody, In: Sborník z mezinárodní konference z oblasti práva životního prostředí Hnanice 2007, (eds.) Jančářová, I., Slováček, J., Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 315 - 321. ISBN 978-80-210-4510-1.

<sup>2</sup> Tj. Národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky.

<sup>3</sup> Zvláštní úpravu zřizování smluvní ochrany u evropsky významných lokalit obsahuje § 45c zákona o ochraně přírody.

kteřá nahrazuje individuální správní akt – rozhodnutí orgánu ochrany přírody, kterým se vyhláší strom za památný. Nikoliv ovšem druhý případ, kterým je smlouva o smluvní ochraně chráněného území. Nahrazovaným zřizovacím aktem totiž v tomto případě není individuální správní rozhodnutí, ale normativní správní akt. V tomto případě jde tedy o veřejnoprávní smlouvu sui genesis.<sup>4</sup>

Zákon o ochraně přírody následně dále stanoví, že takto zřízená ochrana je k pozemku vázána formou věcného břemene, které má zajistit v případě smluvního ujednání trvalost vzniklého stavu. V praxi je přitom možné uvažovat pouze o věcném břemenu in personam, které slouží k uspokojení zájmů individualizovaného subjektu, tj. v tomto případě státu. Ochrana území je vedle omezení vyplývajících z věcného břemene, které dopadá pouze na vlastníka pozemku, zajištěna vůči všem dalším subjektům (resp. i vlastníkovi) tím, že označené smluvně chráněné území a označený smluvně chráněný památný strom je zakázáno poškozovat. Jako problematické se ovšem může jevit, že z tohoto zákazu nelze s ohledem na znění zákona o ochraně přírody udělit výjimku, což může způsobovat problémy především v případě nedostatečného podchycení aktivit vlastníka ve vlastní smlouvě.<sup>5</sup> A dále, že se v zákoně o ochraně přírody výslovně uvádí, že se musí jednat o „označená“ smluvně chráněná území.<sup>6</sup> V případě, že by se jednalo o neoznačené území, by tak zřejmě správněprávní odpovědnost nebylo možné uplatnit.

Další nedostatek smluvní ochrany vidím v tom, že za souhlas s uvedenou smlouvou (resp. vzniklá omezení z věcného břemene) by dle mého měla být vlastníkovi pozemku poskytnuta nějaká finanční kompenzace. Bez nabídky finanční kompenzace (případně jiných výhod) lze totiž jen stěží předpokládat u druhé strany zájem vést jednání a následně dát souhlas s uzavřením smlouvy. Určitou možnost poskytnout vlastníkovi pozemku nějakou finanční kompenzaci dávají v přesně definovaných případech § 58 a § 69 zákona o ochraně přírody.<sup>7</sup> Tato ustanovení se ovšem zdaleka nevztahují na všechny možné případy. Absenci možnosti poskytnout vlastníkovi finanční kompenzace za vznik věcného břemene proto považuji za jeden z podstatných nedostatků tohoto ustanovení ve vztahu k jeho použití v praxi.

Z pohledu využitelnosti smluvní ochrany lze reálně uvažovat pouze o lokalitách nacházejících se na pozemcích ve vlastnictví minimálního počtu osob, nejlépe jednoho vlastníka. Větší počet vlastníků (či spoluvlastníků) pozemků totiž bude způsobovat podstatně větší

---

<sup>4</sup> K tomu viz závěr č. 6 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005, Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu, kde se uvádí, že „*Jedná se však o zvláštní smluvní typ správním řádem neupravený. Smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy. Na tyto zvláštní smluvní typy veřejnoprávních smluv je však vzhledem k rozsahu aplikace správního řádu podle § 1 odst. 1 správního řádu a vzhledem k § 159 odst. 1 správního řádu nutné aplikovat obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.*“ Dokument je dostupný na: [http://www.mvcr.cz/2003/odbor/zaver6\\_odbor\\_info.html](http://www.mvcr.cz/2003/odbor/zaver6_odbor_info.html)

<sup>5</sup> Zatímco v případě zvláště chráněných území se může subjekt v případě záměru, který by mohl ovlivnit dané území, obrátit na příslušný orgán ochrany přírody s žádostí o vydání rozhodnutí (příp. závazného stanoviska), ve kterém mu mohou být následně stanoveny podmínky pro realizaci záměru, při jejichž dodržení má daný subjekt jistotu, že jedná v souladu se zákonem. V případě smluvní ochrany takový formální postup možný není a jednání daného subjektu tak může být hodnoceno ze strany orgánu ochrany přírody jako poškozování smluvně chráněného území.

<sup>6</sup> Viz znění § 87 odst. 3 písm. n) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody.

<sup>7</sup> Pozn. Je ovšem otázkou, zda se s jejich využitím v případě smluvní ochrany vůbec počítá. Z jednání vedených MŽP s krajskými úřady se totiž zdá, že spíše nikoliv.

komplikace s uzavíráním (a v řadě případů reálně nemožnost) uzavření takové dohody.<sup>8</sup> Smluvní ochranu namísto zřízení zvláště chráněného území lze tedy využít pouze při ochraně menších území (např. tůní, mezí, drobných lesíků apod.). Naopak v případech, kde je nezbytné vyhlásit za chráněné rozsáhlejší území s řádově desítkami vlastníků s naprosto rozdílnými představami a nároky, zůstane uzavření smluvní ochrany pouze hypotetickou možností z říše snů.

Na rozdíl od smluvní ochrany nahrazující zřizování zvláště chráněných území nabízí poněkud širší možnosti využití smluvní ochrany u památných stromů. Důvodem je zde skutečnost, že vymezení ochranného pásma se zpravidla dotkne pouze jediného pozemku (příp. jen několika málo pozemků).

Jako nejvhodnější uplatnění smluvní ochrany by se mi jevila (oproti klasickému zřízení zvláště chráněného území) její aplikace v případech zajištění ochrany evropsky významných lokalit nacházejících se v budovách. V praxi se jedná o budovy, jejichž půdy slouží jako hnízdiště netopýrů (nejčastěji to jsou půdy hradů, zámků a kostelů, ale v některých místech i škol atd.), kde by bylo využití smluvní ochrany skutečně na místě a představovalo vhodnější formu než vyhlášení zvláště chráněného území (Pozn. Již ze samotného pojmu „zvláště chráněné území“ je přitom patrné, že s použitím této formy ochrany se ve vztahu k budovám nikdy nepočítalo.). Bohužel dle mého stávající formulace uvedená v § 39 zákona o ochraně přírody „vlastník pozemku“ znemožňuje využití smluvní ochrany pro výše uvedené případy, tj. zajištění ochrany evropsky významných lokalit v budovách. V těchto případech by totiž bylo na místě uzavření smluvní ochrany mající za následek vznik věcného břemene právě s vlastníkem budovy a nikoliv pozemku. Pokud ovšem nedojde ke změně tohoto ustanovení, je dle mého fakticky nemožné ve výše uvedených případech v praxi smluvní ochranu využít. Nedomnívám se totiž, že je možné beze změny zákona o ochraně přírody uzavřít smlouvu o smluvní ochraně s vlastníkem budovy, a to ani v případě, že by byl rovněž vlastníkem pozemku,<sup>9</sup> na kterém se dotčená budova – uvedená v národním seznamu evropsky významných lokalit nachází.<sup>10</sup>

Za zmínku ještě stojí otázka využití smluvní ochrany v případě pozemků ve vlastnictví státu. Z povahy věcného břemene *in personam* vyplývá, že není možné, aby bylo zřízeno

---

<sup>8</sup> Pozn. To se plně projevuje především v souvislosti s vytvářením soustavy evropsky chráněných území Natura 2000, kde mají orgány ochrany přírody stanovenou povinnost upozornit vlastníky pozemků ve všech evropsky významných lokalitách prostřednictvím orgánů obce, zpravidla formou veřejné vyhlášky, že jejich ochrana na dotčeném pozemku může být zajištěna smluvně (viz § 45c zákona o ochraně přírody). Jenom dodávám, že takových lokalit je několik set, přičemž naprostou většinu z nich tvoří území s větším počtem vlastníků pozemků (jedná se např. i rozsáhlé celky přesahující rozlohou plochu 1 000 ha). Nerealnost uzavření smluvní ochrany je tak pro naprostou většinu lokalit zcela zřejmá a mám proto za to, že požadavek uvědomit všechny vlastníky pozemků o možnosti uzavřít smluvní ochranu je jen plýtváním času nejen orgánů ochrany přírody, ale i místních obecních či městských úřadů, které tato oznámení budou vyvěšovat na své úřední desky. V těch případech, kde je institut smluvní ochrany skutečně vhodným řešením, bude stejně nezbytný osobní kontakt s vlastníky dotčených pozemků, přičemž aktivita bude muset být tak jako tak na orgánech ochrany přírody. Jako zcela absurdní se proto jeví povinnost orgánů ochrany přírody nabídnout možnost zřízení smluvní ochrany i v těch případech, kdy je z praktického hlediska naprosto nerealizovatelná.

<sup>9</sup> Odlišný pohled na možnost uzavření smluvní ochrany v takovém případě viz Miko, L., a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny *Komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 207.

<sup>10</sup> Podle § 119 občanského zákoníku je stavba spojená se zemí pevným základem samostatnou nemovitou věcí odlišnou od jiné nemovité věci - pozemku. Nelze proto na základě smlouvy o věcném břemeni k pozemku vázat jakákoliv omezení k budově.

ve prospěch osoby, která je současně vlastníkem dotčené nemovitosti. Podle § 14 odst. 4 vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, ve znění pozdějších předpisů,<sup>11</sup> lze ovšem plnění mající povahu věcného břemene zápisem nebo smlouvou sjednat, je-li to nezbytné pro zabezpečení výkonu působnosti nebo činnosti organizační složky nebo státní organizace a vyžaduje-li to veřejný zájem. Plnění mající povahu věcného břemene lze přitom sjednat i bez časového omezení, vždy však v takovém rozsahu, aby plnění organizační složky nebo státní organizací hospodařící s dotčenou věcí nebránilo ve výkonu její působnosti nebo činnosti. Je ovšem nezbytné upozornit, že tato plnění nejsou považována za věcná břemena, a proto se do katastru nemovitostí nezapisují.<sup>12</sup> Otázkou proto je, zda jich je skutečně možné využít i v případě smluvní ochrany, která výslovně počítá s tím, že se jedná o věcné břemeno.<sup>13</sup>

S ohledem na výše uvedené závěry, fakta a úvahy se domnívám, že pro značné množství nejasností a problémů spojených s jejím využitím v praxi, bude smluvní ochrana stejně jako v minulosti<sup>14</sup> zřejmě i nadále pouze nepříliš využívanou alternativou k tradiční formě ochrany v podobě zvláště chráněného území.

## SMLOUVY O ZPŮSOBU HOSPODAŘENÍ V PTAČÍCH OBLASTECH

Zákon o ochraně přírody dává orgánu ochrany přírody možnost uzavírat v ptačích oblastech v souladu se zněním § 45e odst. 4 smlouvy o způsobu hospodaření. Cílem uzavření smlouvy je ujednání o způsobu hospodaření, který bude v souladu s požadavky ochrany ptačí oblasti.

Vedle orgánu ochrany přírody je druhým subjektem takové smlouvy vlastník nebo nájemce pozemku. Zákon o ochraně přírody ovšem nikde přímo nespécifikuje, které orgány ochrany přírody jsou oprávněny k uzavírání smluv tohoto charakteru. Při uplatnění odlišných přístupů je tak možné v případě ptačích oblastí ležících mimo území národních parků, chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem při hledání odpovědi na tuto otázku dojít ke dvěma rozdílným závěrům.<sup>15</sup>

K procesu uzavírání těchto smluv zákon o ochraně přírody uvádí, že pokud vlastník nebo nájemce pozemku projeví písemně zájem o uzavření této smlouvy, má orgán ochrany přírody povinnost zahájit s ním do 90 dní jednání o uzavření takovéto smlouvy. Tím ale není samozřejmě řečeno, že podnět k zahájení jednání o uzavření smlouvy musí vždy vzejít

---

<sup>11</sup> Pozn. Tato vyhláška slouží, resp. uvedený §, slouží k provedení § 19 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> Bradáč, A. a kol.: Věcná břemena od A do Z, 3. aktualizované vydání, Linde Praha, a. s., Praha, 2006, str. 40.

<sup>13</sup> Viz formulace uvedená v § 39 odst. 1 zákona o ochraně přírody: „*Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá příslušný orgán ochrany přírody.*“

<sup>14</sup> V období od 1. června 1992 (nabytí účinnosti) do 28. dubna 2004 (novelizace § 39) byla smluvní ochrany využita v praxi zřejmě jen jednou v roce 1995 u přírodní památky Bělečský písník v okrese Hradec Králové (viz průzkum provedený v rámci zpracování bakalářské práce (Mach, P.: Právní aspekty institutu smluvní ochrany přírody, *Bakalářská práce*, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, 2006). O využití smluvní ochrany po výše uvedeném datu mi není nic známo, vyjma toho, že příprava takových smluv v souvislosti se zajištěním ochrany některých evropsky významných lokalit působí těžkosti několika krajským úřadům, které se touto cestou daly. Za zmínku rovněž stojí, že připravovaná vyhláška, která měla upravovat náležitosti obsahu smlouvy o smluvní ochraně, byla pro zásadní rozpory odmítnuta Legislativní radou vlády ČR.

<sup>15</sup> K tomu blíže viz Knotek, J.: K vybraným otázkám u ptačích oblastí, *České právo životního prostředí*, číslo 1, ročník VI, 2006, str. 28 – 36.

ze strany vlastníka či nájemce. Orgánu ochrany přírody je zde pouze stanovena povinnost reagovat na projevenou aktivitu druhé strany, což nikterak nevylučuje, že orgán ochrany přírody může sám oslovit vlastníka či nájemce s nabídkou na zahájení jednání o uzavření takové smlouvy.

Pokud je účelem uzavření smlouvy o způsobu hospodaření nahrazení rozhodnutí o souhlasu k činnosti v ptačí oblasti, jedná se o klasický případ subordinační veřejnoprávní smlouvy. K tomu je ale nutné podotknout, že podmínkou účinnosti takovéto veřejnoprávní smlouvy je souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení o vydání příslušného souhlasu k činnosti v ptačí oblasti.<sup>16</sup> V těchto případech by se jednalo v souladu se zněním § 70 a § 71 zákona o ochraně přírody vždy o příslušnou obec (popř. obce) a případně i občanská sdružení splňující zákonem stanovené podmínky. Veřejnoprávní smlouva totiž podle § 168 správního řádu nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tyto subjekty vysloví písemný souhlas. Není-li tento souhlas získán, může správní orgán místo uzavření veřejnoprávní smlouvy vydat rozhodnutí ve správním řízení, v němž využije podkladů získaných při přípravě veřejnoprávní smlouvy.<sup>17</sup> Osoby, které ke smlouvě nedaly svůj souhlas, mají v takovém případě zachovánu možnost odvolat se proti rozhodnutí, s nímž nesouhlasí.

Otázkou zůstává, zda i v ostatních případech, kdy nedochází uzavřením smlouvy k nahrazení souhlasu jakožto individuálního správního aktu, se jedná rovněž o veřejnoprávní smlouvu či nikoliv. Mám za to, že i když není primárním účelem uzavření smlouvy nahrazení souhlasu podle § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody, půjde i v těchto případech o veřejnoprávní smlouvu.<sup>18</sup> Pravdou ale je, že se v těchto případech nejedná o klasickou subordinační smlouvu uzavíranou správním orgánem místo vydání individuálního správního aktu. Není zde totiž a priori co nahrazovat, protože se žádné správní řízení za účelem vydání správního rozhodnutí vůbec nevede (reálně totiž neexistuje žádný individuální správní akt, který by uvedená smlouva mohla nahradit). Samozřejmě se nejedná ani o druhý základní typ veřejnoprávních smluv – smlouvu koordinační. Uvedená smlouva je proto dle mého veřejnoprávní smlouvou *sui generis*.

Co se týče využitelnosti smluv o způsobu hospodaření v ptačích oblastech v praxi, lze konstatovat, že z jejich právní úpravy v zákoně o ochraně přírody nevyplývají žádná omezení, která by jejich použitelnost omezovala či dokonce vylučovala. Naopak, lze předpokládat, že jsou a budou v praxi využívána zcela běžně. Očekávám přitom, že v budoucnu se jejich využití oproti současnosti zvýší, protože možnost jejich uzavírání zřejmě ještě úplně nepronikla mezi dotčené vlastníky a nájemce pozemků v ptačích oblastech. To souvisí především s tím, že dosavadních 39 z celkových 41 ptačích oblastí bylo vyhlášeno

---

<sup>16</sup> Viz § 161 odst. 1 správního řádu.

<sup>17</sup> Tato úprava má dle znění důvodové zprávy ke správnímu řádu zabránit tomu, aby veřejnoprávní smlouvy nebyly zneužívány k obcházení zájmů dotčených osob, tedy aby nedocházelo k účelovému omezování procesních práv nevyužíváním procesu standardního správního řízení. Pokud by proto k uzavření veřejnoprávní smlouvy nebyl získán souhlas třetí osoby, postupovalo by se dál jako ve standardním správním řízení s jeho ukončením ve formě vydání individuálního správního aktu, tj. rozhodnutí ve věci. Všichni účastníci mají samozřejmě v tomto řízení zachována plná procesní práva. Rozdíl je pouze v tom, že jako podklady správního aktu mohou sloužit i informace získané při přípravě veřejnoprávní smlouvy, takže není nutné provádět znovu některé důkazy. Ondruš, R: *Správní řád Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Linde, Praha, 2005, str. 483 – 484.

<sup>18</sup> Shodný názor v dané věci viz Miko, L., a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2005, str. 209. Z textu lze vyvodit, že dle autorů patří všechny smlouvy uzavírané podle § 45e odst. 4 zákona o ochraně přírody mezi smlouvy veřejnoprávní.

teprve „relativně“ nedávno. Z pohledu využitelnosti v praxi lze v tomto ohledu velmi kladně rovněž ocenit propojení smluv o způsobu hospodaření přes § 68 odst. 2 s § 69 zákona o ochraně přírody umožňujícím při splnění určitých podmínek poskytnout finanční příspěvek vlastníkům nebo nájemcům dotčených pozemků (viz níže).

## DOHODY PODLE § 68 A § 69 ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY

Na základě znění § 68 odst. 2 zákona o ochraně přírody mohou k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody uzavírat orgány ochrany přírody s vlastníky či nájemci pozemků písemné dohody, přičemž stejným způsobem lze upravit rovněž způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech. Zákon o ochraně přírody pak v § 69 následně stanoví, že k uskutečnění těchto záměrů lze poskytnout vlastníkům nebo nájemcům dotčených pozemků finanční příspěvek za předpokladu, že se Tito zdrží určité činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí.

Nezbytným předpokladem a zákonnou podmínkou je v obou případech písemná forma uzavíraných dohod. Přitom je zřejmé, že nemusí být vždy uzavírány dvě písemné dohody, ale je možné a rovněž i administrativně jednodušší k oběma účelům sjednat jedinou písemnou dohodu, která bude řešit jak provádění vlastní péče, tak samozřejmě i s tímto spojené poskytnutí finančního příspěvku. Dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody jsou dle mého veřejnoprávními smlouvami sui generis.<sup>19</sup>

Co se týče subjektů dohody, na jedné straně dohody bude vždy vystupovat některý z orgánů ochrany přírody.<sup>20</sup> Jelikož zákon o ochraně přírody v kompetenčních ustanoveních blíže nespécifikuje, které orgány ochrany přírody by to měly být, mají tuto možnost de iure všechny orgány ochrany přírody. Samozřejmě s tím omezením, že tento nástroj mohou reálně využívat jen v rámci své působnosti a současně k plnění úkolů stanovených jim zákonem o ochraně přírody. Na straně druhé pak může vystupovat pouze subjekt s vlastnickým či nájemním vztahem k dotčenému pozemku či pozemkům.

S ohledem na výše uvedené je z pohledu případné využitelnosti nezbytné zdůraznit, že možnost uzavření dohody a následný nárok na poskytnutí finančního příspěvku se nevztahuje na další subjekty, jako např. vlastníka či nájemce budovy, správce pozemku<sup>21</sup> či osoby provádějící sjednaná opatření se souhlasem vlastníka či nájemce. Stávající právní úprava tak není obecně z pohledu možnosti uzavírat smlouvy především se správcem pozemku optimální. Pro futuro nezbývá než doufat, že možnost uzavírat uvedené dohody bude v tomto ohledu rozšířena.

Předmětem dohod (resp. dohody) je provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody a s tímto spojené následné poskytnutí finančního příspěvku.

---

<sup>19</sup> Hendrych přiznává veřejnoprávní rysy smlouvám, jimiž se osoby soukromého práva zapojují do plnění úkolů veřejné správy, a dále mluví i o tom, že povahu veřejnoprávní smlouvy by obecně mohlo mít poskytování dotací a návratných finančních výpomocí (Pozn. Uvedený text vycházel z právního stavu před přijetím stávajícího správního řádu.). Viz Hendrych, D., a kol.: Správní právo, 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, Praha, 2003, str. 170 – 172.

<sup>20</sup> Možnost uzavírat písemné dohody sice dává zákon o ochraně přírody vedle orgánů ochrany přírody i obcím. Ty ji však, alespoň pokud je mi známo v praxi nevyužívají. Praktickým důvodem zde bude vedle nízkého povědomí především očekávaný požadavek ze strany vlastníka či nájemce na poskytnutí finančního příspěvku.

<sup>21</sup> Např. ve slovenské právní úpravě je výslovně uvedeno, že finanční příspěvek může být poskytnut vedle osoby vlastníka či nájemce, rovněž i správci pozemku (viz § 60 zákona č. 543/2002 Z.z., o ochrane prírody a krajiny).

V § 69 odst. 1 zákona o ochraně přírody se váže poskytnutí finančního příspěvku pouze na dvě možnosti spočívající v tom, že se subjekt zaváže zdržet se určité činnosti, nebo naopak provést dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí. Jedná se tedy buď o jednání pasivní (pati), nebo naopak aktivní (facere). Možnost poskytování příspěvku dále upravuje prováděcí vyhláška k zákonu o ochraně přírody, která udává, z jakých údajů se vychází v případě prokazování újmy a jak se prokazují náklady v případě výdajů spojených s výkonem práce v zájmu ochrany přírody.<sup>22</sup> Příspěvek sice může být po splnění všech dohodnutých podmínek vyplacen nejen jednorázově, ale i opakovaně během delšího období (to by nemělo přesáhnout 5 let). V praxi se ovšem dohody zpravidla uzavírají pouze k provedení určitého konkrétního krátkodobého opatření. Ale i v případech realizace opakovaných či pravidelných zásahů, nebudou dle mého názoru ze strany orgánu ochrany přírody dlouhodobé dohody zřejmě preferovány. Mám tím na mysli zejména orgány ochrany přírody napojené na obecní a krajské rozpočty, které z pochopitelných důvodů uzavírají dohody raději opětovně i v následujících letech. Důvodem je zde vázanost finančních prostředků na každoroční rozpočet a nejistota panující až do okamžiku schválení rozpočtu pro rok následující. Uzavírání dlouhodobých smluv vyžadujících fixaci určitých peněžních prostředků na opakující se dlouhodobé platby se navíc jeví jako problematické i z důvodů možných změn ve vedení úřadu či politické reprezentace v územně samosprávných celcích. S ohledem na každoroční schvalování rozpočtů na obecní, krajské a rovněž i státní úrovni, se tak provádění opatření s vazbou na finanční příspěvek uzavírá prakticky vždy jen v rámci daného kalendářního roku.

Pro optimální využití dohod v praxi je dle mého nezbytný aktivní přístup ze strany orgánu ochrany přírody, schopnost vést jednání směřující k uzavření dohody a především získání finančních prostředků z veřejných rozpočtů na tuto činnost. Zásadní pro uplatnění prvních dvou předpokladů přitom bude samozřejmě nejprve naplnění toho posledního, tedy zajištění dostatečných financí z veřejných zdrojů. Bez tohoto předpokladu je totiž logicky zcela zbytečné zahajovat a následně vést jakékoliv jednání s vlastníkem či nájemcem pozemku. Pokud jsou ovšem všechny tyto předpoklady v optimální míře naplněny, zcela jistě má uzavírání takovýchto veřejnoprávních dohod pozitivní vliv na utváření dobrých vztahů mezi vlastníky (resp. nájemci) dotčených pozemků a příslušným orgánem ochrany přírody a v tomto ohledu pak především i na vytváření pozitivního vztahu těchto subjektů k vlastnímu přírodně cennému území.

Na závěr je možné k veřejnoprávním smlouvám uzavíraným podle § 68 zákona o ochraně přírody ještě dodat, že lze ze strany vlastníků a nájemců oprávněně očekávat v případě možnosti volby preferenci tohoto postupu, před případnou možností obdržet náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle § 58 stejného zákona. Důvodem je především podstatně jednodušší administrativní stránka spojená s poskytnutím finančního příspěvku podle § 69 zákona o ochraně přírody (tj. prakticky pouze na základě uzavřené dohody). Další důvod spočívá v tom, že na rozdíl od zmíněného finančního příspěvku je nárok na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření možné uplatnit pouze k určitým pozemkům.<sup>23</sup> Přes zřejmou výhodnost postupu dle § 68 pro vlastníka

---

<sup>22</sup> Vyhláška však v podstatě zužuje možnost poskytování příspěvku v případě zdržení se určité činnosti pouze na úhradu účetně či jinak prokázané újmy na pozemcích zemědělsky či lesnický jinak obhospodařovaných a dále v případě provedení dohodnutých prací v zájmu ochrany přírody na úhradu věcných, materiálových a osobních výdajů s tímto spojených. Viz § 19 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Musí se jednat o zemědělskou půdu, lesní pozemek, rybník s chovem ryb nebo vodní drůbeže.

či nájemce pozemku zůstává ovšem rozhodujícím faktem skutečnost, že na rozdíl od náhrady, na kterou existuje ze zákona právní nárok, je uzavření této smlouvy primárně podmíněno zájmem ze strany orgánu ochrany přírody.<sup>24</sup>

O tom, že dohody podle § 68 a § 69 zákona o ochraně přírody patří mezi dobře uchopitelné a v mnoha případech i často využívané prostředky v praxi orgánů ochrany přírody svědčí skutečnost, že např. v roce 2007 bylo jen na Krajském úřadě Jihomoravského kraje uzavřeno s vlastníky a nájemci pozemků ve zvláště chráněných územích celkem 24 takových dohod. Na jejich základě jim byl následně poskytnut finanční příspěvek v souhrnné výši téměř 2 miliony korun českých (přesně 1 708 328,- Kč).

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*jarda.knotek@uake.cz*

---

<sup>24</sup> Možnost případného dublování poskytovaných finančních prostředků přitom vylučuje ustanovení § 58 odst. 4 zákona o ochraně přírody, kde se uvádí, že pokud je vlastníku nebo nájemci uvedenému poskytnut finanční příspěvek podle § 69 nebo náhrada podle zvláštního právního předpisu, poskytovaná náhrada se o tuto částku snižuje. Dále se zde uvádí, že finanční náhradu nelze poskytnout současně vlastníkovi a nájemci téhož pozemku. Požadají-li proto o náhradu včas oba, platí zásada, že se finanční náhrada poskytne pouze vlastníkovi pozemku.