

# PLNÍ ZÁKON O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU SVŮJ ÚČEL?\*

MARTINA FRANKOVÁ\*\*

## **Abstract:** Does the Act on the Protection of Agricultural Land Fulfill Its Purpose?

The paper focuses on legal regulation of the protection of agricultural land. Soil degradation is a serious problem in the Czech Republic that is exacerbating by the climate change. The article considers the effectiveness of the legal regulation of the soil protection and asks whether the Act on the Protection of Agricultural Land fulfills its main purpose. The aim of the paper is to stress the shortcomings of the legislation on the protection of agricultural land and to propose a solution *de lege ferenda*. The text focuses on the most serious regulatory issues: soil protection against erosion, soil protection against occupation and the problem of the lack of regulation of appropriate farming practice.

**Keywords:** soil; Act on the Protection of Agriculture Land; agriculture land; public interest; erosion

**Klíčová slova:** půda; zákon o ochraně zemědělského půdního fondu; zemědělská půda; veřejný zájem; eroze

**DOI:** 10.14712/23366478.2019.26

## 1. ÚVOD

Žijeme v době, kdy projevy klimatických změn již nejsou vědou ani politiky zpochybňovány. Vláda ČR přijala v roce 2015 Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR<sup>1</sup> (dále jen „Adaptační strategie“) a k jejímu provedení byl následně přijatý Národní akční plán adaptace na změnu klimatu.<sup>2</sup> Z obou dokumentů je zřejmé, že mezi dopady klimatických změn patří také degradace půdy (v Adaptační strategii je opakovaně zmiňována eroze půdy, negativní dopady sucha a povodní na půdu, sesuvy půdy, mezi nezbytnými opatřeními pak např. minimalizace záborů půdy).<sup>3</sup> Mezi

\* Příspěvek vznikl v rámci programu Q02: Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání.

\*\* JUDr. Martina Franková, Ph.D., odborná asistentka na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

<sup>1</sup> Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR byla schválena usnesením vlády č. 861 ze dne 26. října 2015.

<sup>2</sup> Národní akční plán adaptace na změnu klimatu je implementačním dokumentem Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, byl schválen usnesením vlády č. 34 ze dne 16. ledna 2017.

<sup>3</sup> Srov. *Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR*, zejména kapitoly lesní hospodářství, zemědělství a vodní režim v krajině a vodní hospodářství, s. 28–45.

hlavní příčiny degradace půd v ČR patří ohrožení půdy erozí, zhutňováním a zábory půdy, zejména pak zábory kvalitní půdy.<sup>4</sup>

Právních předpisů, které mají určitý dopad na ochranu půdy, je celá řada. Patří mezi ně především zákony upravující zemědělskou výrobu a používání hnojiv (zákon o zemědělství, zákon o rostlinolékařské péči, zákon o hnojivech, zákon o ekologickém zemědělství), zákony regulující využívání území (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon, zákon o pozemkových úpravách) či zákony chránící různé složky životního prostředí (vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny). Hlavním smyslem a účelem těchto právních předpisů však není ochrana půdy. Právním předpisem, jehož hlavním smyslem je ochrana zemědělské půdy, je zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění, dále jen „zákon o ochraně ZPF“), v případě lesní půdy pak lesní zákon (zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění). Tento text se však omezuje na problematiku ochrany zemědělské půdy. Měl by to být tedy především zákon o ochraně ZPF, který by účinně chránil půdu před její degradací a jejím úbytkem. Zhoršující se stav půd v České republice však svědčí spíše o opaku, a to ať již jde o kvantitu,<sup>5</sup> nebo o kvalitu.<sup>6</sup> Byť se jednotlivé zdroje zcela neshodují na přesném rozsahu půd poškozených erozí či denním úbytkem zemědělské půdy, což je způsobeno zejména odlišnými metodami, jednoznačně potvrzují negativní trend zhoršování stavu půdy co do kvantity i kvality.

Zákon o ochraně ZPF tak nenaplnuje svůj hlavní účel. Byť negativní trend rozhodně nelze přičítat pouze právní úpravě, příčin je celá řada (namátkou sem patří právě změny klimatu, celý právní rámec zemědělství včetně systému dotací, nedostatky v provádění a vymáhání právní úpravy), je nezbytné položit si otázku, zda je právní úprava zakotvená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu dostačující.

---

<sup>4</sup> Viz např. *Půda: Situační a výhledová zpráva* [online]. Ministerstvo zemědělství, listopad 2018. Dostupné na: [http://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ\\_Puda\\_11\\_2018.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/611976/SVZ_Puda_11_2018.pdf), s. 8–9: „V České republice je určitou formou vodní eroze potenciálně ohroženo 54 % zemědělské půdy, nejohroženější půdy erozí jsou na 18 % území ČR. V současné době je maximální ztráta půdy v ČR vyčíslena na přibližně 21 mil. tun ornice za rok, což lze vyjádřit jako ekonomickou ztrátu minimálně 4,2 mld. Kč. Různým stupněm větrné eroze je v ČR potenciálně ohroženo přibližně 18 % zemědělské půdy (nejvyšším stupněm je ohroženo 3,2 %; silně ohroženo je 1,81 % z. p.). Za období od roku 1999 do 2017 ubylo celkem až 77 tis. ha zemědělské půdy, což v průměru představuje úbytek cca 4 tis. ha ročně a více než 11 ha za den... Utužením je v ČR ohroženo kolem 49 % zemědělských půd. Z toho přibližně 30 % je zranitelných tzv. genetickým utužením a více než 70 % je vystaveno tzv. technogennímu utužení.“

VOPRAVIL, J. – VRABCOVÁ, T. – KHEL, T. – NOVOTNÝ, I. – BANÝROVÁ, J. Vývoj a degradace půd v podmínkách očekávaných změn klimatu. In: ROŽNOVSKÝ, J. – LITSCHMANN, T. (ed.). *Voda v krajině*. Lednice, 31. 5. – 1. 6. 2010, s. 23–30.

<sup>5</sup> Srov. *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky* [online]. Praha: Český úřad zeměměřický a katastrální, 2019. Dostupné na: [https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka\\_pudniho\\_fondu\\_2019.aspx](https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2019.aspx). VOPRAVIL, J. – VRABCOVÁ, T. – KHEL, T. – NOVOTNÝ, I. – BANÝROVÁ, J. Vývoj a degradace půd v podmínkách očekávaných změn klimatu. In: ROŽNOVSKÝ, J. – LITSCHMANN, T. (ed.). *Voda v krajině*. Lednice, 31. 5. – 1. 6. 2010, s. 23–30.

<sup>6</sup> VOPRAVIL, J. – VRABCOVÁ, T. – KHEL, T. – NOVOTNÝ, I. – BANÝROVÁ, J. Vývoj a degradace půd v podmínkách očekávaných změn klimatu. In: ROŽNOVSKÝ, J. – LITSCHMANN, T. (ed.). *Voda v krajině*. Lednice, 31. 5. – 1. 6. 2010, s. 23–30.

## 2. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŮDY PROTI EROZI V ZÁKONĚ O OCHRANĚ ZPF

Základním nástrojem ochrany půdy proti erozi je v základních zásadách ochrany zemědělské půdy (§ 3 zákona o ZPF) obsažený zákaz *způsobovat ohrožení zemědělské půdy erozí překračováním přípustné míry jejího erozního ohrožení stanovené prováděcím právním předpisem* (srov. § 3b odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ZPF). Způsob nápravy při erozním ohrožení je ponechán na uvážení původce (srov. § 3c odst. 2) a to způsobem upraveným v prováděcí vyhlášce, zároveň zákon vylučuje možnost uložení nápravného opatření orgány ochrany zemědělské půdního fondu (dále jen „ZPF“) v případě ohrožení půdy proti erozi (srov. § 3c odst. 1). Návrh vyhlášky o ochraně půdy proti erozi<sup>7</sup> uvádí mezi způsoby nápravy např. vhodné umístění pěstovaných plodin, včetně ochranného zatravnění, pásové střídání plodin, vrstevnicové obdělávání či ochranné obdělávání. Možnost uložení nápravného opatření by jistě byla vhodná, minimálně v případě naplnění skutkové podstaty přestupku ohrožení půdy erozí. Ze zákona však plyne, že vlastník resp. oprávněný uživatel nesmí ohrožovat půdu erozí, a proto lze dovést jejich povinnost na nezákonný stav reagovat a zvolit některý způsob nápravy v souladu s vyhláškou. Pomineme-li nemožnost orgánu ochrany ZPF uložit v případě ohrožení půdy erozí nápravné opatření, je hlavním problémem právní úpravy absence prováděcího právního předpisu, tedy vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí. Návrh této vyhlášky byl již opakovaně projednáván. Poprvé byl návrh vyhlášky projednán v meziresortním připomínkovém řízení v roce 2017, připomínkové řízení bylo ukončeno 28. 6. 2017, nicméně vyhláška schválena nebyla. Důvodem je především neshoda resortu ministerstva životního prostředí a ministerstva zemědělství na podobě vyhlášky. Návrh vyhlášky v pozděnější době byl zatím projednáván pouze mezi ministerstvem životního prostředí a ministerstvem zemědělství, opakovaně však do meziresortního připomínkového řízení předložen nebyl. Kdy lze očekávat definitivní schválení této vyhlášky, je velmi nejisté, např. Poziční zpráva meziresortní komise voda-sucho o pokroku při plnění koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2018, která byla předložena již v lednu 2019, k návrhu vyhlášky uvádí: „MŽP spolupracuje s MZE na finalizaci návrhu vyhlášky o ochraně zemědělské půdy před erozí“.<sup>8</sup> Vyhláška má být komplementární k dotačním podmínkám resortu Ministerstva zemědělství v oblasti protierozní ochrany,<sup>9</sup> které jsou upraveny zejména nařízením vlády 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor. Toto nařízení vlády mimo jiné obsahuje standardy pro pěstování plodin na erozně silně ohrožené půdě jakožto jedné z podmínek poskytování podpor z prostředků EU.

<sup>7</sup> Návrh vyhlášky o ochraně půdy proti erozi. Dostupné v eKLEP: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAN3CFAV3>.

<sup>8</sup> Meziresortní komise voda-sucho: Poziční zpráva o pokroku při plnění koncepce ochrany před následky sucha pro území české republiky za rok 2018. Dostupné: [http://www.suchovkrajine.cz/sites/default/files/podklad/pozicni\\_zprava\\_2018.pdf](http://www.suchovkrajine.cz/sites/default/files/podklad/pozicni_zprava_2018.pdf).

<sup>9</sup> Tamtéž.

Byť tedy zákon obsahuje nástroj k ochraně půdy proti erozi od jeho novely v roce 2015 (zákonem č. 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů), prováděcí vyhláška, bez které není tento nástroj funkční, stále neexistuje. Nelze tak posoudit budoucí efektivitu nástroje ochrany půdy proti erozi, která závisí především nastavení přípustné míry ohrožení půdy erozi. Lze tak pouze konstatovat, že v platné právní úpravě ochrany zemědělského půdního fondu funkční nástroj ochrany půdy proti erozi zatím neexistuje.

### 3. ZPŮSOB HOSPODAŘENÍ

Jako další nedostatek právní úpravy lze hodnotit absenci přímo vynutitelných nástrojů ke způsobu hospodaření, které by obecně bylo šetrnější k půdě, ať již z hlediska jejího ohrožení erozí nebo např. hutněním. I po přijetí vyhlášky o ochraně půdy proti erozi budou nápravné postupy aplikovány pouze na takové půdě, na které dojde k překročení přípustné míry jejího ohrožení. Vhodné způsoby hospodaření tak nejsou v zákoně o ochraně ZPF upraveny. Jsou navázány, a to zcela jistě nikoli dostatečným způsobem, na poskytování dotací, nikoli tedy jako přímá povinnost (srov. nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor<sup>10</sup>). Smyslem tohoto příspěvku není analyzovat a hodnotit unijní pravidla pro poskytování dotací, byť mohou do značné míry způsoby hospodaření ovlivňovat. Jedná se však pouze o nepřímé ekonomické nástroje. Na tomto místě je potřeba zdůraznit, že neplnění jednotlivých požadavků pravidel podmíněnosti v řadě případů vede pouze ke snížení dotace, nikoli k jejímu neposkytnutí. Pravidla podmíněnosti obsahují žádoucí standardy hospodaření (standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu) a povinné požadavky na hospodaření.<sup>11</sup> Standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu si volí v rámci unijního rámce jednotlivé státy, V ČR jsou pravidla podmíněnosti upravena již zmiňovaným nařízením vlády č. 48/2017 Sb. Pravidla podmíněnosti týkající se dobrého

<sup>10</sup> Nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor je jedním z adaptačních nařízení k nařízením EU, která regulují poskytování dotací v oblasti zemědělství: Nařízení EP a Rady (EU) č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, v platném znění. Nařízení EP Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, v platném znění. Nařízení EP a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009, v platném znění. Nařízení EP a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007, v platném znění.

<sup>11</sup> CEJPEK MUSILOVÁ, H. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 560, s. 47–50.

zemědělského a environmetálního stavu půdy se nepřekrývají s přímo vynutitelnými pravidly hospodaření. Tím se zásadně liší od pravidel podmíněnosti, která se týkají ochrany vod.<sup>12</sup> Ta se do značné míry překrývají s požadavky plynoucími z tzv. nitrátové směrnice,<sup>13</sup> resp. v ČR z vodního zákona (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, [vodní zákon] v platném znění).

Konkrétní příklady vhodného způsobu hospodaření obsahuje návrh protierozní vyhlášky pouze však jako opatření ke snížení erozního ohrožení, která si, jak bylo uvedeno výše, volí původce závadného stavu sám a nelze je uložit formou nápravného opatření (srov. § 3c odst. 1 a 2 zákona o ochraně ZPF). Jsou jimi například pásové střídání plodin, vrstevnicové obdělávání či setí do strniště. Inspirací by v tomto ohledu mohl být vodní zákon, který upravuje pro zranitelné oblasti tzv. akční program (srov. § 33 vodního zákona), jehož obsahem je závazný způsob hospodaření na pozemcích, které se nacházejí ve zranitelných oblastech. Konkrétně se jedná o pravidla používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření. Ačkoli je hlavním smyslem zranitelných oblastí ochrana jakosti vod, zcela jistě plní svou úlohu také při ochraně půdy, zejména při ochraně půdy proti znečištění a proti erozi. V tomto kontextu je zcela jisté na místě položit si otázku, proč závazný způsob hospodaření pro určité pozemky plyne pouze z vodního zákona, proč obdobný nástroj neupravuje zákon o ochraně ZPF. Samozřejmě by bylo vhodné tyto nástroje (úpravu hospodaření na zemědělských pozemcích ve zranitelných oblastech a obecnou úpravu hospodaření na zemědělské půdě) učinit vzájemně kompatibilní, to je však již otázka konkrétní podoby takové právní úpravy. Zcela jistě by bylo na věcném posouzení, zda určitá pravidla resp. zásady hospodaření upravit pro všechny druhy půdy či jen pro některé půdy v závislosti na jejich bonitě či míře degradace.

Jako odpověď na otázku proč závazné způsoby hospodaření plynou pro některé pozemky z vodního zákona, a proč nejsou vůbec upraveny v zákoně o ochraně ZPF, lze vyslovit smutnou domněnku. Závazná pravidla hospodaření na pozemcích ve zranitelných oblastech jsou upravena jako důsledek unijního práva (konkrétně tzv. nitrátové směrnice – Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním způsobeném dusičnany ze zemědělských zdrojů), unijní pravidla pro závazný způsob hospodaření na pozemcích z důvodu ochrany půdy neexistují, resp. existují určité standardy hospodaření, pouze však v souvislosti s podmínkami poskytování unijních dotací.

#### 4. PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY PŮDY I. A II. TŘÍDY KVALITY PŘED ZÁBOREM

Dalším problémem zákona o ochraně ZPF je právní úprava ochrany kvantity zemědělské půdy, zejména pak ochrana kvantity kombinována s kvalitativním hlediskem. Konkrétně se jedná o právní úpravu záboru nejkvalitnější půdy (půdy I. a II. třídy ochrany).

<sup>12</sup> Tamtéž, s. 91.

<sup>13</sup> Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

Součástí zásad plošné ochrany ZPF je ustanovení, podle kterého *zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu* (srov. § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Jaký je problém tohoto poměrně striktního zákazu, jehož smyslem je zcela jednoznačně poskytnout nejkvalitnější půdě vyšší míru ochrany?

Prvním problémem je, že zákaz se, alespoň podle textu zákona, vztahuje pouze na fázi odnímání tedy realizaci územního plánování. K odnímání dochází na základě souhlasu s odnětím půdy ze ZPF, který je zpravidla podkladem pro územní rozhodnutí popř. územní souhlas. Pro plošnou ochranu ZPF je však klíčová koncepční fáze územního plánování, tedy zejména příprava a projednávání územně plánovací dokumentace. Jakkoli je pravděpodobně smyslem zákona provést poměrování veřejných zájmů v této fázi, ze zákona neplyne jednoznačný zákaz zařazování půdy I. a II. třídy ochrany do zastavitelných ploch, resp. podmínění zařazení této půdy do ploch určených k zastavení jiným převažujícím veřejným zájmem. Záměr zákonodárce, který předpokládá, že k poměrování zájmů dochází při projednávání územně plánovací dokumentace, a který je mimo jiné zřejmý i z důvodové zprávy,<sup>14</sup> tak není plně v souladu s textem zákona. Extenzivním výkladem v kombinaci s výkladem teleologickým a s přihlédnutím k § 5 zákona o ochraně ZPF, podle kterého jsou povinni řídit se zásadami ochrany pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, lze dovodit, že se ustanovení celého § 4 zákona o ochraně ZPF vztahuje jak na realizační, tak i na koncepční fázi územního plánování. Jedná se však o diskutabilní výklad, neboť k odnětí půdy vždy dochází až v realizační fázi územního plánování na základě souhlasu s odnětím půdy ze ZPF. Příklon k tomuto širšímu výkladu lze dovodit i v případě rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 2/2017 – 147, ze dne 27. 4. 2017, který se k tomuto výkladu přiklání s ohledem na znění § 5 zákona o ochraně ZPF: „Soud tak shrnuje, že v projednávané věci neshledal existenci veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem na ochraně ZPF. Tuto otázku je přitom nutné posuzovat i ve fázi projednávání územního plánu, přestože k samotnému vynětí půdy ze ZPF v této fázi ještě nedochází, a to vzhledem k ustanovení § 5 odst. 1 ZOZPF.“<sup>15</sup> V tomto rozsudku soud také zdůrazňuje, že „převažující veřejný zájem se musí dotýkat přímo pozemků odnímaných ze ZPF, jejichž odnímání je přípustné právě a pouze v tom rozsahu, v jakém je to nezbytné pro realizaci staveb veřejného zájmu“.<sup>16</sup>

Ochrana půdy v koncepční fázi územního plánování je zajištěna prostřednictvím stanovisek orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. V této fázi územního plánování z podstaty věci vždy dochází k poměrování různých veřejných zájmů. Důraz na ochranu kvalitnější půdy plyne jak ze zásad plošné ochrany (zejména z první věty § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF), podle kterých je nezbytné upřednostňovat využívání nezemědělské půdy pro nezemědělské účely a dále pak méně kvalitní zemědělské půdy, tak z povinnosti pořizovatelů územně plánovací dokumentace řídit se těmito zásadami. Nicméně nástrojem ochrany půdy v této fázi územního plánování jsou pouze stanoviska orgánů ochrany ZPF. V případě rozporu takového stanoviska

<sup>14</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015. In: *ASPI* (Automatizovaný systém právních informací). Praha: Wolters Kluwer ČR.

<sup>15</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, čj. 50 A 2/2017 – 147, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>16</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, čj. 50 A 2/2017 – 147, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

s jiným stanoviskem či přímo s návrhem územně plánovací dokumentace je na místě odstraňování rozporů postupem upraveným ve stavebním zákoně a správním řádu. V rámci tohoto procesu není upraveno správní řízení, jehož smyslem by bylo poměrování veřejných zájmů. K poměrování veřejných zájmů tak dochází pouze v rámci odstraňování rozporů (např. při rozporu návrhu územního plánu a stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu), nikoli tedy ve správním řízení. Projednávání rozporů je přitom založeno spíše na dohadovacím mechanismu a na hledání kompromisu přijatelného pro všechny zúčastněné správní orgány. Ochrana půdy I. a II. třídy kvality v rámci koncepční fáze územního plánování tak sice možná je, nástroj v podobě jednoznačného podminění možnosti zařadit kvalitní půdu do ploch určených k zastavění pouze v případě jiného výrazně převažujícího zájmu však není pro tuto fázi územního plánování zakotven jednoznačně.

Nejvyšší správní soud se určením půdy k zastavění v územním plánu zabýval ještě před přijetím novely zákona o ochraně ZPF v roce 2015 (zákon č. 41/2015 Sb.) a zdůraznil nezbytnost odůvodnění územního plánu, který umožňuje zábor kvalitní půdy: „Má-li dojít v důsledku vydání územního plánu k záboru vysoce kvalitní zemědělské půdy, je legitimní požadovat, aby pořizovatel územního plánu zvláště u každé plochy (popř. souhrnně ve vztahu k určité lokalitě) odůvodnil, proč je toto řešení nezbytné.“<sup>17</sup>

Další podstatnou otázkou je, kdy může dojít k uplatnění ustanovení o možnosti odejmout zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF, v rámci vydávání souhlasu k odnětí půdy ze ZPF. Podle zákona o ochraně ZPF se totiž toto ustanovení (§ 4 odst. 3) neuplatní v následujících případech:

- *při posuzování těch ploch, které jsou obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci, pokud při nové územně plánovací činnosti nemá dojít ke změně jejich využití* (§ 4 odst. 4),
- *jedná-li se o záměr veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury umístovaný v koridoru vymezeném v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany* (§ 9 odst. 5 písm. a),
- *záměr je umístovaný na zastavitelné ploše vymezené v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany* (§ 9 odst. 5 písm. b),
- *záměr je umístovaný na zastavitelné ploše vymezené v platném územním plánu* (§ 9 odst. 5 písm. c),
- *těžba ve stanovených dobývacích prostorech* (§ 9 odst. 5 písm. d),
- *vyhledávání a průzkumu nerostů ve stanovených průzkumných územích* (§ 9 odst. 5 písm. e).

Případy, kdy se ustanovení § 4 odst. 3, tedy ustanovení o „poměrování veřejných zájmů“, neuplatní, jsou vymezené tak široce, že uplatnění pravidla o možnosti záboru půdy I. a II. třídy ochrany pouze v případě jiného výrazně převažujícího veřejného zájmu je při vydávání souhlasu k odnětí půdy ze ZPF spíše výjimkou než pravidlem.

<sup>17</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 1/2013 – 85, č. 2903/2013 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Souhlas k odnětí půdy ze ZPF je nezbytným podkladem k územnímu rozhodnutí popř. jinému opatření stavebního úřadu, popř. k rozhodování podle jiných právních předpisů (např. horní zákon), až na výjimky má formu závazného stanoviska. Záměr, o kterém se bude rozhodovat v následném řízení, musí být vždy v souladu s územně plánovací dokumentací, jinak nemůže být schválen. Jinými slovy v případě obce s územním plánem by záměr vždy měl být navrhován na zastavitelných plochách, kdy je dán důvod k nepoužití pravidla o poměrování veřejných zájmů podle § 9 odst. 5 písm. c) zákona o ochraně ZPF. Na nezastavitelných pozemcích lze výjimečně umístit pouze technickou infrastrukturu, ta však bude obvykle splňovat podmínku § 9 odst. 5 písm. a) zákona o ZPF, a tedy opět nedojde k aplikaci ustanovení o poměrování veřejných zájmů. I v obcích bez územního plánu se však v řadě případů neuplatní ustanovení o poměrování veřejných zájmů z důvodu záboru nejkvalitnější půdy, a to z důvodů uvedených v § 4 odst. 4 nebo v § 9 odst. 5 písm. b) zákona o ochraně ZPF, tedy v případech kdy, zjednodušeně řečeno, bylo určení daného pozemku k zastavění projednáno v rámci projednávání zásad územního rozvoje popř. regulačního plánu.

O tom, že stávající právní úprava ochrany nejkvalitnější půdy proti záboru není příliš účinná, svědčí ostatně územní plány řady obcí, ve kterých jsou zastavitelné plochy vymezeny na pozemcích s půdou I. nebo II. třídy ochrany.<sup>18</sup> Ochrana nejkvalitnější půdy by jistě zasluhovala přísnější ochranu. Inspiraci lze opět najít v právu životního prostředí, např. v zákoně o ochraně přírody krajiny a jeho ustanovení o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněném území. Znamenalo by to jednoznačně zakotvit zákaz záboru půdy I. a II. třídy kvality, který by bylo možné prolomit pouze na základě výjimky udělené ve správním řízení. Taková úprava by zcela jistě nevylučovala zároveň důsledné hájení veřejného zájmu na ochraně půdy, zejména té nejkvalitnější, v procesu pořizování územně plánovací dokumentace případně politiky územního rozvoje. Na tomto místě je nezbytné upozornit, že ze zákona o ZPF neplyne, že k poměrování zájmů musí docházet ve správním řízení. Odnětí půdy ze ZPF má obvykle formu závazného stano-

<sup>18</sup> Srov. např. územní plány některých obcí přijaté resp. změněné po účinnosti zákona č. 41/2015 Sb.: Územní plán obce Znojmo – změna č. 1 územního plánu. Odůvodnění k zařazení půdy I. a II. třídy kvality do plochy smíšené a výrobní zní: „*Záměr výstavby nového závodu lze chápat jako veřejný zájem na uspokojování pracovních příležitostí obyvatel Znojma, a tedy jako naléhavý důvod s výrazně převažujícím veřejným zájmem hospodářským a sociálním. Veřejný zájem na uspokojování pracovních příležitostí převyšuje v tomto případě nad veřejným zájmem ochrany ZPF: Nebylo nalezeno jiné uspokojivé řešení, jakým by bylo možno realizovat záměr ve stávajícím objemu v návrhových plochách.*“ Dostupné na: [mapy.muznojmoc.cz/mapserv/znojmo/vyhlasaky/text\\_zm1\\_up\\_znojmo\\_oduv\\_vp.pdf](http://mapy.muznojmoc.cz/mapserv/znojmo/vyhlasaky/text_zm1_up_znojmo_oduv_vp.pdf).

Územní plán obce Hracholusky. Dostupné: [https://www.hracholusky-pt.cz/assets/File.ashx?id\\_org=4760&id\\_dokumenty=2342](https://www.hracholusky-pt.cz/assets/File.ashx?id_org=4760&id_dokumenty=2342).

V územním plánu sice došlo oproti návrhu k zmenšení ploch s půdou I. a II. třídy ochrany určených k zařazení do zastavitelných ploch na základě stanoviska orgánu ochrany ZPF, nicméně odůvodnění zařazení půdy I. a II. třídy kvality do zastavitelných ploch vůbec neobsahuje argumentaci převažujícím veřejným zájmem, buď se pouze konstatuje veřejný zájem např. na rozvoji obce či na uplatnění urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území či se pouze konstatuje, že důvodem zařazení těchto ploch je návaznost na zastavitelné plochy. Ne zcela jasně je zmiňována jako důvod zařazení půdy I. a II. třídy ochrany do zastavitelných ploch existence nezkolaudovaných staveb se stavebním povolením na daném území.

Územní plán obce Dolní Město. Dostupné: <https://www.svetlans.cz/dolni-mesto/ds-1080/archiv=0&p=1277>.

Územní plán obce Dobrá. Dostupné: <http://www.obecdobre.cz/uredni-deska?id=259&action=detail>.



viska a k poměrování zájmů bude docházet v rámci vydávání tohoto stanoviska, nikoli tedy ve správním řízení. Nutno podotknout, že právní úprava není zcela jednoznačná, nicméně z formulace „*lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*“ podle názoru autorky plyne, že k poměrování zájmů dochází v rámci procesu odnímání a jedná se o jednu z mezi správního uvážení.

## 5. ODVODY ZA ODNĚTÍ PŮDY ZE ZPF

V neposlední řadě je nutné upozornit také na ekonomický nástroj ochrany půdy, kterým jsou odvody za odnětí půdy ze ZPF. Právní úprava je problematická ve dvou aspektech. Od odvodů je osvobozena celá řada záměrů (srov. § 11a odst. 1 zákona o ochraně ZPF). Je diskutabilní, zda takto široce vymezený okruh záměrů je důvodný, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že v případě těchto záměrů se odvody nestanoví nikdy, tedy bez ohledu na třídu ochrany půdy, která má být odňata ze ZPF. Jako problematické lze rovněž vnímat snížení odvodů u některých záměrů (např. záměry umísťované na plochách určených k podpoře vyváženého a dynamického hospodářského rozvoje státu podle zákona o investičních pobídkách či rodinné domy, pokud je stavebníkem fyzická osoba a rodinný dům má sloužit bytové potřebě stavebníka), což plyne z přílohy zákona, části D – Postup při výpočtu odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, bod 2. Záměry, které mají nižší odvody, nijak nekorelují s potřebou ochrany půdy a za sporný v jejich případě autorka považuje i veřejný zájem na jejich realizaci, který by mohl snížené odvody odůvodnit.

Zajímavý je též vývoj výše odvodů. Po jejich skokovém zvýšení v roce 2011 (zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů [zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů], ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony) dochází v roce 2015 zákonem č. 41/2015 Sb. opět k jejich snížení, neboť se nově váhy ekologického vlivu v případě, že je ovlivněno více faktorů životního prostředí nescítají, ale použije se pouze největší hodnota. Podle důvodové zprávy k tomuto snížení došlo, neboť výše odvodů nebyla adekvátní: „*Při zvýšení odvodů novelou zákona provedenou zákonem č. 402/2010 Sb. při souběhu více faktorů životního prostředí negativně ovlivňujícího životní prostředí dosahují výše, která již není adekvátní. Proto je navrženo, že se nebude násobit všemi koeficienty ekologických vah, ale pouze největším.*“<sup>19</sup> Jaká výše odvodů je adekvátní, není otázkou právní, nýbrž především ekonomickou a ekologickou. Z hlediska ekonomického musí výše odvodů motivovat k využívání nekvalitní půdy, proluk či brownfieldů. Z hlediska ekologického by výše odvodů měla reflektovat ekologickou hodnotu půdy, skutečnost, že půda je nenahraditelnou složkou životního prostředí, jejíž rozlohu, až na výjimky (např. přeměna rybníku na zemědělskou půdu či rekultivaci území po ukončení dobývací činnosti), nelze zvětšovat, a která je jedním ze základních předpokladů existence člověka na Zemi, k tomu však musí zároveň splňovat určitou míru kvality.

<sup>19</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb. In: *ASPI* (Automatizovaný systém právních informací). Praha: Wolters Kluwer ČR.

## 6. ZÁVĚR

Výše naznačené problémy právní úpravy zcela jistě nekorrespondují se skutečností, že Adaptační strategie v době svého přijetí nepředpokládala výraznou úpravu právních předpisů v oblasti zemědělství, tedy ani zákona o ochraně ZPF, konkrétně se v ní k této problematice uvádí: „Z hlediska přizpůsobení českého zemědělství dopadům změny klimatu není v současnosti záměrem široce novelizovat platné právní předpisy, potřeba změn v této oblasti bude identifikována až na základě vyhodnocení koncepčních materiálů zabývajících se touto problematikou.“<sup>20</sup> Legislativní opatření v oblasti ochrany zemědělské půdy bohužel nepředpokládá ani Národní akční plán adaptace na změnu klimatu. Lze tedy konstatovat určitý rozpor mezi identifikací problému ve Strategii<sup>21</sup> a navrhovanými opatřeními k jejímu naplňování.

Smyslem tohoto malého exkurzu do problematiky ochrany zemědělské půdy bylo upozornit na nedostatky právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu a navrhnout řešení de lege ferenda. Text neupozorňuje na všechny problémy právní úpravy, pouze na ty, které podkládá za nejzávažnější, které jsou podle názoru autorky zásadní s ohledem na naplňování základního smyslu zákona, kterým je ochrana kvality a kvantity zemědělské půdy. Druhým kritériem výběru problémů, na které text upozorňuje, byla schopnost resp. neschopnost daných částí právní úpravy účinně reagovat na nejzávažnější příčiny degradace půd v ČR, kterými je půdní eroze a zábory kvalitní půdy. Zároveň se jedná v obou případech o jevy umocňované klimatickými změnami, které mají jednoznačnou souvislost také se stavem vod a krajiny a schopností vypořádat se se suchem, resp. snižovat negativní dopady srážkového sucha.

V souladu se závažným problémem, který stav půdy v ČR zcela jistě představuje a taktéž v souladu s nezbytností přizpůsobit krajinu a hospodaření na zemědělských pozemcích klimatickým změnám, je zcela jistě na místě zpřísnit právní úpravu ochrany zemědělské půdy. Vedle nutnosti co nejrychlejšího přijetí vyhlášky o ochraně půdy proti erozi v co nejefektivnější podobě, je nezbytné zamyslet se nad přísnější a účinnější právní úpravou zaboru nekvalitnější půdy. Dále by bylo žádoucí jasně definovat zásady vhodného způsobu zemědělského hospodaření v zákoně o ochraně ZPF a to vnutitelným způsobem.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
frankova@prf.cuni.cz  
ORCID: 0000-0002-5089-313X

<sup>20</sup> Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, s. 71.

<sup>21</sup> Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. Např. na s. 31 se zdůrazňuje nezbytnost udržitelného užívání půdy, které by mělo být založeno na těchto principech:

- minimalizace vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu s výjimkou jejího zalesňování,
- vhodné prostorové uspořádání zemědělské půdy,
- půdoochranná a protierozní opatření,
- zlepšování půdní struktury,
- zvyšování podílu organické hmoty v půdě.