

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Petra Komendová

Ochrana zemědělské půdy při územně plánovací činnosti

Diplomová práce

Olomouc

2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ochrana zemědělské půdy při územně plánovací činnosti“ zpracovala sama. Věškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V

dne

podpis

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí diplomové práce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za odborné vedení, cenné připomínky, rady, komentáře a čas, který studování mé práce věnovala.

Děkuji rovněž mé rodině za podporu a trpělivost.

Anotace

Diplomová práce se zabývá možnostmi ochrany zemědělské půdy při územně plánovací činnosti. Největší část zaujímá analýza souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Nezbytnou součástí je zpracování obecných poznatků o územním plánování, územním řízení, dotčených orgánech či povaze závazných stanovisek. Z důvodu komplexnosti tématu je do práce zpracována i problematika odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Na několika místech je provedena komparace současné úpravy s úpravou před novelou č. 41/2015 Sb.. Autorka práce se věnuje rozboru nedostatků účinné právní úpravy a snaží se navrhnout možná východiska.

Klíčová slova

zemědělský půdní fond (ZPF), ochrana ZPF, souhlas k odnětí, odvody, územní plánování, územní řízení, závazná stanoviska, rozhodnutí, půda, životní prostředí

Annotation

The diploma thesis analyses the options of agriculture land protection in local planning. The thesis is focused mainly on analysis of agriculture withdrawal agreement from agricultural soil fund due to Act No. 334/1992 Coll., on protection of agricultural soil fund. Essential part of the thesis is analysis of basic knowledge of local planning, land proceeding, authorities of agriculture land protection and binding opinions. The thesis also compares preceding and actual act after admission of Act No. 41/2015 Coll. The author analyses deficiency in actual act and try to find possible outcomes.

Keywords

agricultural soil fund, protection of agricultural soil fund, withdrawal agreement, payments, local planning, land proceeding, binding opinions, soil, environment

OBSAH

<u>OBSAH</u>	5
<u>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</u>	7
<u>ÚVOD</u>	8
<u>Téma diplomové práce</u>	8
<u>Charakteristika použitých zdrojů</u>	9
<u>Členění diplomové práce</u>	10
<u>1. PŮDA</u>	12
<u>1.1 Obecné vymezení</u>	12
<u>1.2 Funkce půdy</u>	13
<u>2. ZEMĚDĚLSKÝ PŮDNÍ FOND</u>	15
<u>2.1 Pojem zemědělský půdní fond</u>	15
<u>2.2 Obecné zásady práva životního prostředí</u>	20
<u>2.3 Zásady plošné ochrany ZPF</u>	21
<u>2.3.1 Princip priority zemědělského využívání ZPF</u>	21
<u>2.3.2 Princip legality</u>	22
<u>2.3.3 Princip ochrany organizace ZPF</u>	22
<u>2.3.4 Princip minimalizace</u>	22
<u>2.3.5 Princip prevence</u>	23
<u>2.3.6 Princip následné rekultivace</u>	23
<u>2.3.7 Princip racionálního využívání ZPF</u>	23
<u>2.3.8 Princip trojrozměrnosti ochrany ZPF</u>	24
<u>2.3.9 Princip ochrany ekologických funkcí půdy</u>	24
<u>3. DOTČENÉ ORGÁNY</u>	25
<u>3.1 Obecné vymezení</u>	25
<u>3.2 Orgány ochrany ZPF</u>	26
<u>4. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ</u>	27
<u>4.1 Obecné vymezení územního plánování</u>	27
<u>4.2 Formy účasti veřejnosti</u>	28
<u>4.3 Udržitelný rozvoj</u>	29
<u>4.4 Územní rozhodnutí a územní opatření</u>	30
<u>5. OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU PŘI ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ</u>	32
<u>5.1 Politika územního rozvoje</u>	32
<u>5.2 Územně plánovací dokumentace</u>	32
<u>5.2.1 Zásady územního rozvoje</u>	33
<u>5.2.2 Územní plán</u>	33
<u>5.2.3 Regulační plán</u>	35
<u>5.3 Ochrana ZPF při územně plánovací činnosti</u>	35
<u>5.3.1 Postup dle § 5 odst. 1 ZOZPF</u>	36
<u>5.3.2 Postup dle § 5 odst. 2 ZOZPF</u>	36
<u>6. OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ</u>	38
<u>6.1 Obecné vymezení územního řízení</u>	38
<u>6.2 Povaha závazných stanovisek</u>	39
<u>6.3 Odnětí půdy ze ZPF</u>	41
<u>6.3.1 Souhlas k odnětí půdy ZPF</u>	41
<u>6.3.2 Výjimky z nezbytnosti udělení souhlasu</u>	44
<u>6.3.3 Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, jenž je správním rozhodnutím</u>	44
<u>6.4 Odvody</u>	45

6.4.1 Výjimky ze stanovení odvodů.....	48
6.4.2 Určení výše odvodů.....	48
6.4.3 Konkrétní výpočet odvodu.....	50
7. NEDOSTATKY PRÁVNÍ OCHRANY ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU.....	52
7.1 Výjimky z odvodů za odnětí.....	52
7.2 Příjemci odvodů za odnětí.....	54
7.3 Výše odvodů za odnětí.....	54
7.4 Absence absolutní ochrany.....	55
ZÁVĚR.....	57
PŘÍLOHA 1.....	62
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ.....	63

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

BPEJ	Bonitovaná půdně ekologická jednotka
LPIS	Land Parcel Identification System (Systém evidence užívání půdy pro zemědělské dotace)
Novela	Zákon č. 41/2015, 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
NSS	Nejvyšší správní soud
SprŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
ZOZPF	Zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
ZPF	Zemědělský půdní fond
ZÚR	Zásady územního rozvoje

ÚVOD

Přikloníme se k tomu, že „země je jedním domovem a lidstvo jeho obyvateli“ (Bahá'u'lláh) nebo že „člověk je vládcem a pánem přírody“ (Jan Evangelista Purkyně)? Oba protichůdné přístupy mají ve společnosti mnoho zastánců. Osobně se domnívám, že z téměř každodenních přírodních katastrof, nebo alespoň zásadních negativních zásahů do přírody způsobených člověkem, je patrné, že musí dojít k vyvrácení druhého tvrzení.

Pokud vyjmeme člověka, příroda a všechny její složky fungují ve vzájemné symbióze. Lidé se z tohoto systému poněkud vymanili. Stále jsou součástí přírody, zároveň je však jejich negativní vliv postavil stranou vůči tomuto celku. Na vzniku jednotlivých složek přírody se člověk podílel zanedbatelnou, resp. vůbec žádnou měrou. Při každé lidské činnosti dochází k zásahu do životního prostředí, musíme se jen snažit, aby poškození bylo co nejmenší.

Všechny dostupné prostředky by měly mít za cíl udržení co nejvyšší kvality životního prostředí. Nepostradatelnost každé složky životního prostředí pro život člověka je nezpochybnitelná. Konkrétně zabránění ubývání půdy a ochranu před jejím zastavováním je možné efektivně zajistit. Vázanost k půdě není podstatná pouze z důvodu produkce potravin, ale význam můžeme spatřovat v mnoha dalších funkcích, které půda plní.

Téma diplomové práce

Jako téma diplomové práce jsem si z jednotlivých složek životního prostředí zvolila zemědělskou půdu. Ačkoliv i na její ochraně se může podílet každý jednotlivec, téma je navázáno na právní ochranu, a to konkrétně při územní plánovací činnosti. Zaměřuje se na kvantitativní ochranu, protože kvalitativní ochrana, i když je neméně důležitá, je poskytována mimo tuto správní činnost. Zmenšování rozlohy zemědělského půdního fondu (dále „ZPF“) je jedním z problémů a rizik v našem prostředí.

Hlavním cílem práce je zhodnocení efektivity současné právní úpravy při poskytování ochrany zemědělské půdě v územním plánování a územním řízení. Práce se tedy bude snažit zodpovědět otázku, zda současná právní úprava v územním plánování a řízení dostatečně chrání zemědělský půdní fond, konkrétněji zhodnocení významu a váhy stanovisek dotčených orgánů v územně plánovací činnosti a souhlasů s odnětím vydávaných v územním řízení. Stěžejní bude zpracování souhlasu k odnětí jako administrativního nástroje územního plánování udělovaného orgány ochrany ZPF. Domnívám se, že by bylo vhodné z důvodu

větší komplexnosti tématu, do práce zařadit i problematiku odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Odvody představují ekonomický nástroj, který by měl chránit půdu před jejím nadměrným zabíráním a jejich výše může přimět žadatele upustit od svého záměru a nezasahovat tak do ZPF. Spojením těchto koncepčních, administrativních a ekonomických nástrojů může být ZPF poskytována silnější ochrana. V případě, že po zpracování uvedených nástrojů skutečně dospěji k závěru, že ochrana není dostatečná, zkusím zvážit možná řešení a úpravu současného právního stavu.

K tématu práce jsem došla zprostředkovaně skrze skutečnost stále častěji se opakujících povodní a období sucha. Souvislost mezi těmito přírodními jevy a zabírání půdy je nepopiratelná. Ačkoliv je nutné uvést, že zemědělská půda, která nebyla odňata, ale která je vyčerpávána a obhospodařována nevhodným způsobem, užitím chemických látek nebo zasahováním do genetické výbavy organismů, může rovněž být příčinou povodní či sucha nebo mít jiné závažné ekologické dopady.¹ Toto se však vztahuje ke kvalitativní ochraně, kterou se práce nezabývá. Při ochraně zemědělského půdního fondu se střetává oblast práva životního prostředí a práva stavebního. Důsledky upřednostnění výstavby mohou být velmi vážné.

Otázky zemědělského půdního fondu upravuje složkový předpis č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“). Územní plánování a územní řízení jsou procesy upraveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon nebo „StavZ“). Zásadní je rovněž zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SprŘ“). Toto jsou stěžejní předpisy, ze kterých budu při psaní práce vycházet.

Charakteristika použitých zdrojů

Jak jsem již výše uvedla, základními zdroji jsou zákon o ochraně ZPF, správní řád, stavební zákon a příslušné komentáře. Práce se převážně bude věnovat aktuální úpravě dané otázky, proto vychází z právních předpisů účinných ke dni 1. 1. 2017. Jelikož však byla přijata poměrně rozsáhlá novela (zákon č. 41/2015 Sb., dále jen „novela“) ZOZPF, budou některá ustanovení porovnáována i s předchozí úpravou. Ve vztahu k tématu se změny dotýkají především organizace orgánů ochrany ZPF, stanovení výjimek z placení odvodů i výpočtu výše odvodů. K určování výše odvodů je důležitým zdrojem Příloha k ZOZPF a Metodický

¹ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana, JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí 3. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 174.

pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Novela nabyla účinnosti 1. 1. 2015 a nový stav zatím nebyl převzat do odborných publikací. Změny a důvody nové úpravy vysvětluje Důvodová zpráva k novele a Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.

Odborné publikace zpracovávají problematiku zemědělského půdního fondu v rámci pozemkového práva. Druhou možností je zahrnutí úpravy ZPF do práva životního prostředí, a to do jeho obecné a především pak zvláštní části. Stručné zmínky můžeme nalézt i v právu zemědělském. Územní plánování a řízení je upraveno v množství monografií věnujícím se stavebnímu právu. Nejkomplexnější úpravu zemědělského půdního fondu obsahuje publikace autorského kolektivu pod vedením Milana Damohorského „Právo životního prostředí“ a „Pozemkové právo“ autorského kolektivu pod vedením Milana Pekárka. Ovšem ani jedna nereflektuje zmíněnou novelizovanou úpravu a bude nutné posuzovat aktuálnost informací, které uvádějí. Pro otázky stavebního práva je základním zdrojem publikace Ivany Průchové a kolektivu autorů „Stavební zákon a ochrana životního prostředí“.

Jelikož je právní úprava mnohdy nejasná, vzniklé rozpory v praxi řeší judikatura soudů. Zpracování rozhodnutí především Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) bude nezbytnou součástí i mé práce.

Údaje o zemědělském půdním fondu a jejich statistické zpracování každoročně uvádí Český úřad zeměměřický a katastrální v Souhrnných přehledech o půdním fondu. Konkrétní informace budu rovněž čerpat ze Statistické ročenky životního prostředí České republiky vydávané Ministerstvem životního prostředí a dalších dokumentů z českých i zahraničních zdrojů.

Poslední skupinu pramenů tvoří články z odborných časopisů Právní rozhledy a Urbanismus a územní rozvoj.

Členění diplomové práce

Práce bude členěna do tematicky zaměřených sedmi kapitol a podkapitol. První kapitola seznámí čtenáře se základními informacemi o půdě jako jedné ze složek životního prostředí. Nezbytné je se alespoň stručně zabývat funkcemi půdy, aby byla vysvětlena potřeba její ochrany a rizika špatné půdní kvality a zmenšování jejího rozsahu.

Druhá kapitola bude obecně zpracovávat pojem zemědělský půdní fond, složky, které jej tvoří, a jejich procentuální zastoupení a konkrétní údaje a změny, které v zemědělském

půdním fondu nastaly v letech 2014 a 2015. Druhá část kapitoly se bude věnovat obecnému vymezení zásad ochrany životního prostředí a jednotlivým zásadám plošné ochrany zemědělského půdního fondu

Následující kapitola uvede obecné poznatky o dotčených orgánech a věnovat se bude i orgánům ochrany zemědělského půdního fondu.

Ve čtvrté kapitole bude v rozsahu nezbytném pro potřeby práce zpracována podstata územního plánování. V územním plánování mají velký význam námítky a připomínky veřejnosti, kterým se práce bude věnovat v samostatné podkapitole. Pro vyvážení různorodých zájmů při tvorbě územně plánovací dokumentace působí jako vodítko koncept udržitelného rozvoje, který bude v této kapitole přiblížen. Závěr čtvrté kapitoly bude určen realizačním nástrojům, a to územnímu rozhodnutí a územnímu opatření.

Navazující kapitola se již bude zabývat ochranou zemědělského půdního fondu v územním plánování. Na jejím počátku dojde ke stručnému vymezení územně plánovací dokumentace a Politiky územního rozvoje, přičemž největší prostor bude dán územním plánům. Další část bude zpracovávat konkrétní způsoby ochrany ZPF při územně plánovací činnosti podle zákona o ochraně ZPF.

Koncepce šesté kapitoly vztažené k územnímu řízení bude rovněž vystavěna od obecných poznatků ke konkrétním prostředkům ochrany ZPF. Po vymezení územního řízení následuje charakteristika závazných stanovisek. Ty budou do práce zahrnuty proto, že i souhlas s odnětím je závazným stanoviskem. Souhlas však může být vydáván i ve formě rozhodnutí, což bude rovněž vysvětleno v této kapitole. Další podkapitola se bude zabývat již zmíněným souhlasem s odnětím a odkazem na výjimky z nezbytnosti souhlasu. Následující podkapitola zpracovává odvody za odnětí půdy, výjimky z placení odvodů a stručnou metodiku výpočtu jejich výše.

V poslední kapitole se budu zamýšlet nad nedostatky ochrany. Zejména, která ustanovení mohou být problematická, z jakých důvodů a návrh možného řešení.

Metoda použitá při psaní práce bude především deskriptivní. Poslední část bude opřena o analýzu současného právního stavu. Některé závěry budou výsledkem komparace.

Tato práce vychází z právních předpisů účinných ke dni 1. ledna 2017.

1. PŮDA

1.1 Obecné vymezení

Půda, jako jedna ze složek životního prostředí², tvoří součást zemského povrchu. Pro životní prostředí jsou rozhodující užité vlastnosti tohoto hmotného substrátu. Právo chrání kvalitu především svrchní úrodné vrstvy, ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu též pak jeho rozlohu. Neznamená to však omezení pouze na tuto vrstvu, při ochraně i jakémkoliv vymezení je nutné zvažovat i prostor nad a především pod ní, kde se shromažďují a ukládají potřebné suroviny a minerály.³ Půda, jakož i ostatní složky životního prostředí, je výsledkem neustále probíhající činnosti přírodních sil a procesů. Množství půdy je vázáno na výměru pevniny. Z celkové plochy povrchu Země, který dosahuje kolem 510 milionů km², odpovídá přes 45 milionů km² zemědělské půdě. Intenzivně obhospodařováno je však pouze kolem 15 milionů km². Rozdělení půdy je ve světě nerovnoměrné a předem dané. Liší se tak svou kvalitou, vlastnostmi i rozlohou.⁴

Jednání člověka se může projevit v půdních vlastnostech, nemůže však zvyšovat její množství, proto tomuto statku přísluší náležitá ochrana. Půda je nezbytným prvkem v životě člověka, předpokladem lidské činnosti a základním článkem potravinového řetězce. Dochází k poměrování jedinečnosti a omezenosti půdy na jedné straně se stále vzrůstajícími potřebami lidí na straně druhé. Právě kvůli její výjimečnosti je poměrně obtížné ohodnotit ji jako zboží při vstupu na trh. Ani v minulosti nebyl vytvořen právní předpis, který by do výsledné ceny promítal všechna specifika, která je nutná zvažovat.⁵ Dnes je k zemědělským pozemkům přiřazena tzv. bonitovaná půdně ekologická jednotka (BPEJ), která je tvořena číselnými hodnotami charakterizujícími hlavní půdní a klimatické podmínky.⁶ Můžeme tak z všeobecně přístupné databáze zjistit hodnotu alespoň tohoto druhu půdy.

² Ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

³ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola VIII., Ochrana složek životního prostředí a ekosystémů, oddíl 3. Ochrana půdy. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 294-295.

⁴ MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portál, s.r.o., 2005, s. 33.

⁵ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996, s. 13-15.

⁶ *Co je to BPEJ* [online]. eKatalog BPEJ, 2015 [cit. 2015-11-09]. Dostupné na: <http://bpej.vumop.cz/>.

1.2 Funkce půdy

Ekonomická funkce plyne z chápání půdy jako základního výrobního prostředku. Půda je podstatou zemědělské činnosti a nezbytným předpokladem pro téměř veškerou činnost člověka. Vedle funkce ekonomické přisuzujeme půdě funkci ekologickou. Půda je domovem množství živočichů, půdních organismů i rostlin, čistí a zadržuje vodu a reguluje její množství, je zásobárnou minerálních i jiných látek. Její nezastupitelnost spatřujeme i v jejím navázání na ostatní složky životního prostředí, které společně formují přírodu a krajinu.

I z tohoto stručného vymezení půdy je patrná různorodost úkolů a funkcí, které zároveň či postupně zastává. Stejně tak je očividné a v České republice můžeme sledovat, že některé její funkce jsou výrazně narušeny, za což jsme odpovědní my, lidé. Pokud bychom měli vymezit obecně problémy spojené s půdou, které dosahují globálního měřítka, zařadili bychom mezi ně proces desertifikace (rozšiřování pouští), eroze (rozrušování půdy vodou a větrem), deforestace (odlesňování) a kontaminace (znečišťování).⁷⁸ Problémem kontaminace jsou také nebezpečné látky užívané v minulosti, s jejichž důsledky a odbouráváním se potýkáme dodnes.⁹ V roce 2015 bylo vodní erozí potenciálně ohroženo (extrémní až střední ohrožení) více než 63 % zemědělské půdy a větrnou erozí bylo ohroženo (nebo k ní bylo náchylné) 25 % orné půdy.¹⁰

Zpráva o stavu půdy společně zpracována Evropskou agenturou pro životní prostředí a Společné výzkumné středisko Evropské komise uvádí, že půda na Evropském kontinentě degraduje a v některých částech se stav ještě zhoršuje. V celosvětovém měřítku dosahuje plocha půdy stížená zjevnou degradací až 20 milionů km².¹¹

Jak bylo výše nastíněno, půdu vymezujeme poměrně široce. Pro potřeby ekologie i právní ochrany se tento pojem zužuje na zemědělskou a lesní půdu, které v souhrnu zaujímají více než 87 % rozlohy.¹² Tato diplomová práce se potom věnuje ochraně půdy

⁷ DROBNÍK. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 295-296.

⁸ Katastr nemovitostí ve své Ročence půdního fondu ke dni 31.12.2015 uvádí, že ve srovnání rozlohy lesních pozemků v roce 2014 a 2015 byl zaznamenán její nárůst o 2 016 ha a od roku 1966 stále pozvolna stoupá. Obecně můžeme říct, že deforestace není aktuálním problémem Evropy, ale především Jižní Ameriky, Oceánie či Afriky.

⁹ Např. organochloridový insekticid DDT (REPEŠ, Kamil, VÁLEK, Petr. *Dichlordifenyltrichloretan (DDT)* [online]. Arnika, [cit. 2016-06-10]. Dostupné na: <http://arnika.org/dichlordifenyltrichloretan-ddt>.

¹⁰ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, zpracovala CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2015*. Praha, 2016, s. 238-239. Dostupné na: http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publicace/_FILE/SOPSPZP-Statisticka_Rocenka_2015-20161214.pdf.

¹¹ ŠARAPATKA, Bořivoj. *Pedologie a ochrana půdy*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2014. s. 206.

¹² ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ. *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky: Stav ke dni 31. prosince 2015* [online]. 1. Praha: Zeměměřický úřad, 2016,

zemědělské, která tvoří zemědělský půdní fond, a to pouze ve vymezených oblastech (územně plánovací činnosti). Lesní pozemek nemůže být součástí ZPF a diplomová práce se jím tudíž nebude zabývat.

s. 47. [cit. 2016-6-1]. Dostupné z: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenska_pudniho_fondu_2016.aspx.

2. ZEMĚDĚLSKÝ PŮDNÍ FOND

2.1 Pojem zemědělský půdní fond

Zemědělský půdní fond je právní kategorií označující způsob ochrany půdy, je jejím užším vymezením a nelze jej s pojmem půda ztotožňovat. Jde o pojem vytvořený zákonem a od jeho vymezení prvním právním předpisem jej upravujícím do jeho aktuální podoby je patrný značný posun.

Zákon č. 48/1959 Sb., poskytoval ochranu ZPF jako půdě zemědělské, zejména orné. Podle tohoto zákona byly „součástí zemědělského půdního fondu pozemky zemědělsky obhospodařované a pozemky, které byly a mají být nadále zemědělsky obhospodařovány, ale dočasně obdělávány nejsou“.¹³

Dnešní chápání uvádí § 1 ZOZPF: „Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí.“¹⁴ Jednotlivé pozemky, které ho tvoří, můžeme rozdělit do tří skupin.

Do první skupiny řadíme ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty. Jejich zemědělský charakter však sám o sobě nestačí, uvedené pozemky musí rovněž být zemědělsky obhospodařovány.

Druhou skupinou tvořící ZPF je *půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není* (dříve označováno jako „půda dočasně neobdělávána“).¹⁵ Z definice pozemků druhé skupiny je patrné, že se na nich zemědělsky hospodařilo, v současnosti je však tato činnost dočasně přerušena. Tímto ustanovením zákon označuje i půdu dočasně neobdělávanou za součást ZPF a můžeme z něj dovodit, že faktická nečinnost, v tomto případě nehospodaření, nemůže sama o sobě znamenat odnětí ze ZPF.

Třetí skupinu tvoří pozemky nezemědělské, ale pro zemědělskou výrobu potřebné.¹⁶ Zákon do ní zařazuje *rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělskou půdu potřebnou k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým*

¹³ Ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Ustanovení § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZOZPF").

¹⁵ Ustanovení § 1 odst. 2 ZOZPF.

¹⁶ PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, s. 238-240.

pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření apod.¹⁷

Je tedy patrné, že průnik obou úprav, tj. předchozího a účinného zákona o ochraně ZPF, tvoří pouhou (i když velmi podstatnou) část obsahu pojmu ZPF tak, jaké je jeho právní chápání dnes, a nelze jednoduše zaměňovat zemědělský půdní fond, zemědělskou půdu či půdu obecně. ZPF jako předmět (nejen) právní ochrany je širší než zemědělská půda. Zemědělskou půdu tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované a půda, která dočasně obdělávána není (viz výše první a druhá skupina). Kdežto ZPF je navíc rozšířen o třetí skupinu, tj. pozemky nezemědělské, avšak pro zemědělství potřebné. Ale veškeré půdě tato ochrana poskytována není a půda obecně svým rozsahem ZPF přesahuje.

Údaje o pozemcích eviduje katastr nemovitostí, přesto především v souvislosti s druhou a třetí skupinou pozemků tvořící ZPF může v praxi docházet k nejasnostem, zda pozemek náleží do ZPF, což je rozhodující pro určení příslušné právní úpravy, tedy zda se na daný pozemek bude vztahovat úprava obsažená v ZOZPF. Zákon o ochraně ZPF stanoví, že o tomto v pochybnostech rozhodují orgány ochrany zemědělského půdního fondu.¹⁸ Toto rozhodnutí je správním rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 SprŘ. Správní soudy se v souvislosti s těmito rozhodnutími zabývaly zajímavou otázkou, zda jde o rozhodnutí předběžné povahy. Což je zásadní pro stanovení, zda by nedošlo k vyloučení tohoto úkonu správního orgánu ze soudního přezkumu. Názor na předběžnou povahu tohoto rozhodnutí se v jednotlivých senátech Nejvyššího správního soudu různil.¹⁹ Otázka proto byla předložena (v řízení č. j. 1 As 89/2008) rozšířenému senátu, který stanovil, že takové rozhodnutí je způsobilé zasáhnout právní sféru jednotlivce a podléhá tak soudnímu přezkumu. Tedy rozhodnutí, zda pozemek náleží do ZPF je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.²⁰

V případě, že katastrální úřad při své činnosti zjistí, že vlivem pozvolných posunů hranic pozemků náležejících do ZPF došlo ke změně kultur daných pozemků, uvede po projednání s vlastníky předmětných pozemků evidovaný a přírodní stav do souladu.^{21,22}

¹⁷ Ustanovení § 1 odst. 3 ZOZPF.

¹⁸ Ustanovení § 1 odst. 4 ZOZPF.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, č.j. 6 As 7/2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2008, č. j. 1 As 62/2008.

²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2009, č. j. 1 As 89/2008

²¹ DUDOVÁ, Jana. *Pozemkové právo*. 1 vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 70.

²² Ustanovení § 19 ZOZPF.

Určení pozemku jako součásti ZPF dále napomáhá judikatura NSS, která stanoví, že pro posouzení zahrnutí pozemku do ZPF je určující spojení znaku faktického (materiálního) a právního, tedy zda je pozemek v současnosti či bude v budoucnu zemědělsky obhospodařován a zda je v katastru nemovitostí označen druhem kultury uvedeným v § 1 odst. 2 ZOZPF. Judikatorní praxe dospěla též k závěru, že není-li pozemek zemědělsky obhospodařován, nebyl, a ani v budoucnu nebude, nejde o součást zemědělského půdního fondu, byť by pozemek dosud byl (v rozporu s faktickým stavem) v katastru nemovitostí formálně veden v některé z kategorií zemědělské půdy.²³ Domnívám se, že řešení takových situací může v praxi způsobit značné problémy. Navíc vlastník předmětného pozemku dle mého názoru nemůže nijak zaručit vyloučení budoucího zemědělského využití. Na druhou stranu, kdyby takové vyloučení bylo možné, mohlo by to vést ke zneužití tohoto postupu a vyhnutí se řádnému procesu odnímání půdy, včetně placení odvodů. A rovněž považuji za neproveditelné, aby katastrální úřad přezkoumával veškeré pozemky vedené jako ZPF a zjišťoval, zda došlo i k naplnění faktického znaku, aby jim byla poskytována taková ochrana.

Z údajů evidovaných a zpracovaných katastrům nemovitostí vyplývá, že celková výměra půdního fondu České republiky k 31. 12. 2015 je 7 886 tisíc ha. Největší díl (53,4 %) zaujímá zemědělská půda, která je souhrnem rozloh orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocného sadu a trvalého travního porostu (louky, pastviny).²⁴ Nejvýraznější rozdíl mezi roky 2014 a 2015 je v poklesu rozlohy orné půdy (o 7 032 ha), což je ovšem trend posledních desetiletí. Na druhou stranu trvalý travní porost se zvýšil o 3 395 ha. Tento vývoj můžeme označit za příznivý, protože posiluje stabilizační funkci v přírodě. Celkový úbytek rozlohy zemědělské půdy oproti roku 2014 je 3 686 ha²⁵ a z dlouhodobějšího hlediska ubylo od roku 1995 15 tisíc ha zemědělské půdy.²⁶ Zpráva Evropské komise uvádí, že každý den je pro výstavbu včetně budování dopravní infrastruktury v České republice zabráno přibližně

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2009, č. j. 28 Cdo 3037/2009, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, č. j. 25 Cdo 944/2005.

²⁴ Viz Graf 1 a Graf 2 v Příloze 1.

²⁵ ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ. *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky: Stav ke dni 31. prosince 2015* [online]. 1. Praha: Zeměměřický úřad, 2016, s. 16 [cit. 2016-6-1]. Dostupné na: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2016.aspx.

²⁶ *Půdní fond ČR* [online]. Ochrana půdy. 2014 [cit. 2015-07-1]. Dostupné na: <http://www.ochrana-pudy.cz/pudni-fond-cr/>.

16 ha půdy (pro srovnání na Slovensku to mezi léty 1990 - 2008 bylo do 5 ha denně).²⁷²⁸ Jiný zdroj uvádí, že denní zábor dosahuje až 25 ha orné půdy a připodobňuje tento údaj ke 40 fotbalovým hřištím.²⁹ I kdybychom vycházeli z nižší hodnoty (16 ha), domnívám se, že tento zásah do životního prostředí se musí zásadním způsobem odrazit ve stavu přírody. Samozřejmě nejvýznamnější dopady nastanou v případě zastavení celého území.

Údaje v Registru půdy LPIS (Land Parcel Identification system), který eviduje především využití zemědělské půdy, a v Katastru nemovitostí se do značné míry liší. Registr půdy LPIS uvádí, že je zemědělsky využíváno 45 % území. Podle údajů z katastru nemovitostí je celková rozloha ZPF o téměř 16 % větší. Největší rozdíl se týká orné půdy, kdy se na části nehospondaří nebo je využívána jinak. Rovněž při dočasném odnětí zůstává půda v katastru nemovitostí vedená jako součást ZPF, což může způsobit odlišné závěry jednotlivých registrů.³⁰

Ochrana zemědělské půdy nebo obecně ZPF má v českém právu tradici. Výrazně se však změnila příčina její ochrany. Dříve, v dobách komunistického režimu, na ni bylo nazíráno pouze jako na statek zajišťující produkci.³¹ Z filozofie tohoto režimu byl dovoz jakýchkoliv výrobků omezen a společnost byla odkázána na vlastní výrobu a pěstování. Dnešní právní úprava zohledňuje i funkce mimoprodukční, tedy krajinnotvorné, sociální a především ekologické. Pokud bychom zemědělské půdě přiřkli pouze funkci produkční, museli bychom dát za pravdu těm, kteří zastávají názor, že (tak silná) ochrana ZPF není nutná, jelikož se stále snižuje význam zemědělské výroby. Jak je již však výše nastíněno, ekologické funkce půdy mají nepostradatelný a nezpochybnitelný význam pro fungování celé přírody a tedy i existenci lidí. Problémů, kterým se ochrana ZPF snaží předcházet nebo je eliminovat, bychom mohli vymezit mnoho.

I v dnešní době je často využívána pouze produkční schopnost půdy, a to pěstováním monokulturních plodin, nenáročných na pěstování a jejichž zpeněžením je možno dosáhnout co největších zisků. Takovým nakládáním se zhoršuje její kvalita a půda se bez možnosti obnovy vyčerpává. Ekonomickým ziskem je poháněna i snaha o odnětí půdy ze ZPF směřující

²⁷ PROKOP, Gundula, Heide JOBSTMANN a Arnulf SCHÖNBAUER. *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects: Study contracted by the European Commission, DG Environment* [online]. 2011, s. 65, 126 [cit. 2015-11-19]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/soil_sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf.

²⁸ Nejvíce odnímána půda byla v letech 1976-1981, kdy ubylo až 37,9 ha denně. (ŠARAPATKA 2014, s. 219).

²⁹ *Zábory půdy* [online]. Vítejte na Zemi: multimediální ročenka životního prostředí. [cit. 2016-05-11]. Dostupné na: http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=zabory_pudy&site=puda.

³⁰ Zpráva o životním prostředí, s. 102.

³¹ DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin. *Zemědělské právo: učební pomůcka*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2001, s. 23.

k přeměně pozemků ve stavební či jiné parcely, které mají několikanásobně vyšší hodnotu než půda zemědělská. Přílišným zastavováním území mizí retenční plochy a zabíráním zemědělských a lesních pozemků k těžbě nerostů půda zcela nenávratně ztrácí své ekologické funkce. Negativní dopad na ekologické funkce půdy mělo i spojování orných ploch rozoráním mezí. Nešetrným zemědělstvím a upřednostněním rostlinné výroby se do půdy nenavracují biologicky prospěšné látky, přílišnou chemizací, nejen v zemědělství, a mnohými haváriemi, se půda kontaminuje. Dalších problémů, kterým se ochrana ZPF snaží předcházet nebo je eliminovat, bychom mohli vymezit víc.

Bezprostřední snahou ochrany ZPF není zachovat aktuální rozlohu ZPF, ani jeho současnou kvalitu. Tak jako i při ochraně dalších složek životního prostředí, musí být nalezen kompromis s potřebami společnosti. Cílem ochrany je péče o úrodnost půdy a zabraňování ztrát úrodné vrstvy, důraz je kladen na prevenci znečišťování půdy. Dále je cílem snaha o zmenšování ZPF (především nejúrodnější půdy) jen v nezbytné míře a přesun záměrů do míst, kde jejich zásah bude mít méně závažné dopady. Poslední snahou je vytvořit předpoklady pro obnovení zemědělské výroby na pozemcích neobhospodařovaných nebo dočasně odňatých.³² Důležité je si uvědomit, že chránit životní prostředí včetně půdy může každý jednotlivec. Primárně zdržením se negativních zásahů. Ve vztahu k půdě je příkladem sloučení potřeb přírody a lidí hospodaření v ekologickém režimu, které může podporovat každý z nás.³³

Vlastnictví půdy v České republice je velmi roztržité. Převážnou část zemědělské půdy (více než 3 400 tisíc ha) vlastní fyzické (samostatné hospodařící) či právnické osoby (sdružení, obchodní společnosti). Státu připadá přes 800 tisíc ha. V současné době převážná většina vlastníků zemědělské půdy na pozemcích nehospodaří a pronajímá je.³⁴ Některým vlastníků není v důsledku předchozího zcelování pozemků dána jiná možnost, neboť ke své půdě nemají přístup. Velké podniky, které na těchto územích hospodaří, se většinou orientují na pěstování monokultur, čímž (jak již bylo řečeno výše) půdu vyčerpávají a narušují její přirozené funkce.

³² DROBNÍK. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 299-302.

³³ Dle Statistické ročenky životního prostředí České republiky 2016 (s. 18) je k roku 2015 výměra zemědělské půdy v ekologickém zemědělství 496 681 ha a počet ekologicky hospodařících subjektů 4 096. Pro srovnání v roce 2005 byla výměra 254 982 ha a počet hospodařících subjektů 829. Zdroj: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publikace/\\$FILE/SOPSZP-Statisticka_Rocenka_2015-20161214.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publikace/$FILE/SOPSZP-Statisticka_Rocenka_2015-20161214.pdf).

³⁴ *Vlastnictví půdy* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Evropské strukturální a investiční fondy. 2009 [cit. 2015-07-12]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Operacni-programy/OP-ROZVOJ-VENKOVA-A-MULTIFUNKCNI-ZEMEDELSTVI/Dokumenty/Programovy-dokument-OP-Rozvoj-venkova-a-multifunc/2-Analyza-ekonomicke-a-socialni-situace/2-3-Pudni-fond-jeho-vlastnictvi-a-souvisejici-pr/2-3-2-Vlastnictvi-pudy>.

Převážnou část zemědělské půdy obhospodařují podnikatelé, družstva a další společnosti, které mají půdu pronajatou od fyzických osob. *Z celoplošného zemědělského sčítání Agrocensus 2000 vyplývá, že zemědělské podniky v ČR se vyznačují vysokým podílem pronajaté půdy (91,9 %). V oblastech, kde je v daném katastrálním území v provozu více než jedno velké hospodářství, pronajímatelé obvykle uzavírají dlouhodobé nájemní smlouvy (až na dobu 10 let). Na druhé straně, v regionech, kde existuje pouze jedno velké hospodářství pokrývající zemědělskou půdu několika katastrálních oblastí, jsou ceny pronájmu obvykle na minimálních úrovních a pronajímatelé shledávají obtížným půdu pronajímat.* Tato skutečnost má rovněž vliv na kvalitu půdy. Ti, kdo skutečně na půdě hospodaří, nemají většinou snahu dělat ústupky ve prospěch kvality, nemají pocit odpovědnosti a snaží se z půdy vytěžit co největší zisk. Problém nevhodného rozdělení pozemků i ovládnutí půdy několika subjekty by mohla zpracovávat samostatná analýza.

Na jednoho obyvatele České republiky připadá ke dni 31. 12. 2015 0,39 ha zemědělské půdy a již od 60. let je zaznamenáván postupný pokles.³⁵

2.2 Obecné zásady práva životního prostředí

Na půdu jako jednu ze složek přírody dopadají také principy ochrany životního prostředí. Stejně jako zásady jiných právních odvětví, slouží jako interpretační a aplikační pomůcka v případě nejasností, mezer v zákoně, mohou napomáhat při správním uvážení. Uvedené principy se prolínají českým, unijním i mezinárodním právem.

Za základní princip při ochraně přírody můžeme považovat princip nejvyšší hodnoty. Tento princip zdůrazňuje nenahraditelnost a nepostradatelnost životního prostředí, na kterém je závislá existence veškerého života. I když by takto mělo být k životnímu prostředí přistupováno, neznamená to jeho absolutní nedotknutelnost.

Ochranou životního prostředí se prolíná rovněž problematika odpovědnosti. Princip odpovědnosti původce stanoví, že každý nese odpovědnost za svou činnost, kterou negativně zasáhne stav životního prostředí. Tento původce je poté povinen odstranit ekologickou újmu, nahradit způsobenou škodu i nést deliktní odpovědnost. I za provozování dovolené činnosti zákon často ukládá některou z forem platební povinnosti (poplatky, odvody, daně, atp.).

³⁵ ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ. *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky: Stav ke dni 31. prosince 2015* [online]. 1. Praha: Zeměměřický úřad, 2016, s. 19 [cit. 2016-6-2]. Dostupné z: <http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publicace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenska-pudniho-fondu-2016.aspx>.

Princip ekonomické stimulace může působit i v pozitivním smyslu a zvýhodňovat žádoucí chování.

Za poškození, ale i zajištění náležité ochrany životnímu prostředí odpovídá především stát. Princip odpovědnosti státu zrcadlí jeho privilegované postavení. Jen stát může regulovat a poskytovat právní rámec ochrany jednotlivým složkám životního prostředí, za což nese politickou odpovědnost.

Každé odvětví práva klade důraz na prevenci. Také v životním prostředí je předcházení poškození zakotveno jako základní princip (princip prevence a princip předběžné opatrnosti).

Jak je stanoveno výše, životní prostředí tvoří množství složek, které jsou úzce provázané a zasažením jedné z nich, mohou být poškozeny ostatní. Proto i právní úprava, v souladu s principem komplexnosti, tvoří úzce provázaný systém ochrany jednotlivých složek.³⁶

Principu udržitelného rozvoje, který má velmi významné postavení (nejen) v územním plánování, se práce věnuje níže v podkapitole 4.3.

2.3 Zásady plošné ochrany ZPF

Zásady ochrany jsou základním východiskem především při rozhodování o odnímání půdy ze ZPF a jsou závazné nejen pro orgány ochrany ZPF, ale i další správní orgány provádějící územněplánovací činnost i další osoby, které zpracovávají návrhy či zadání. Jejich zákonná úprava obsažená v § 4 části třetí ZOZPF směřuje především k ochraně kvantitativní, tedy rozlohy ZPF, a pro jejich aplikaci i na kvalitu půdy je nutné jejich výklad poněkud rozšířit. Teorie vycházejíc z uvedeného ustanovení zákona specifikovala jednotlivé zásady.³⁷

2.3.1 Princip priority zemědělského využívání ZPF

Tento princip bývá také označován jako zásada subsidiarity a je jedním ze stěžejních, jež ochranu ZPF ovládají.

Jak již bylo řečeno výše, půda obecně je předpokladem pro téměř veškerou činnost člověka. Ne však každá půda je vhodná pro zemědělskou činnost. Proto pokud daný typ půdy

³⁶ DROBNÍK. In Damohorský 2010, s. 49-54.

³⁷ PEKÁREK, PRŮCHOVÁ 1996, s. 212-213.

dosahuje náležité kvality a podmínek, měl by být využíván k zemědělským účelům. Zákon k této zásadě výslovně stanovuje, že účely nezemědělské by měly být spjaty s nezemědělskou půdou, zejména nezastavěnými územími a nedostatečně využitými pozemky v zastavěném území nebo s nezastavěnými plochami stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavebními prolukami nebo plochami získanými zbořením přežilých budov a zařízení.³⁸

Samozřejmě neplatí absolutní zamezení využití zemědělských pozemků k jinému účelu. Zde po zvážení a poměření zájmů může orgán ZPF rozhodnout o odnětí půdy. Zákon rovněž upravuje situace, kdy není třeba souhlasu k odnětí. Těmto otázkám se budu věnovat ve své práci níže.

2.3.2 Princip legality

Pokud určitý pozemek kvalifikujeme jako pozemek náležející do ZPF, bude na něj a na nakládání s ním dopadat ZOZPF. Tato zásada upravuje především situace, kdy nelze k nezemědělským účelům použít jiný pozemek než náležející do ZPF. V těchto případech je nezbytné jeho odnětí, které provádí orgány ochrany ZPF způsobem a za podmínek stanovených zákonem. Souhlasem se daný pozemek vymaňuje z působnosti zákona a ztrácí speciální ochranu, která je mu poskytována.

2.3.3 Princip ochrany organizace ZPF

Dle této zásady je poskytována ochrana dříve vytvořenému uspořádání ZPF, a zároveň je nutno zvažovat možnost využití a přístupnost zbylých pozemků po odnětí některé jeho části. Odnětí části pozemku nemůže způsobit nemožnost či ztížení obhospodařování okolních pozemků nebo bránit v přístupu na ně.³⁹

2.3.4 Princip minimalizace

Dospějí-li orgány ochrany ZPF k závěru, že je nutné odnětí pozemku, učiní tak jen v nezbytném rozsahu. Odnětí by se mělo vztahovat k co nejmenší možné rozloze pozemku, která je dostačující pro stanovený účel. Orgány by rovněž měly upřednostňovat půdu méně kvalitní. Pod princip minimalizace můžeme zahrnout také preferenci dočasného odnětí před odnětím trvalým.

Nově ZOZPF výslovně zakotvuje zvýšenou ochranu půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany. Při každém odnímání půdy je nutné poměření s jiným veřejným zájmem, u prvních

³⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 ZOZPF.

³⁹ PEKÁREK, PRŮCHOVÁ 1996, s. 214.

dvou tříd je k odnětí zapotřebí výrazné převýšení jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany ZPF.⁴⁰

2.3.5 Princip prevence

Ochrana zemědělské půdy nastupuje již ve fázi územního plánování. Správní orgány musí při samotné tvorbě územně plánovací dokumentace zohledňovat jedinečnost a výjimečnost půdy, především ZPF, jehož význam byl nastíněn výše. Usilují o to, aby se zamezilo negativním dopadům vztahů, jejichž předmětem je půda, popřípadě aby takové dopady byly co nejmenší. Správní orgány by rovněž měly do jisté míry predikovat důsledky činností, které budou v daném území povoleny.

2.3.6 Princip následné rekultivace

Tato zásada souvisí se situací, kdy dojde k odnětí půdy ze ZPF. Jedná se o odnětí dočasné a upravuje následky vzniklé po ukončení zemědělské činnosti, kdy je nutné navrátit pozemek zemědělské výrobě. Následně je nutné provést zejména potřebné terénní úpravy, aby mohla půda opět sloužit zemědělským účelům a plnit další funkce v krajině. Zákon uvádí, že postup je určen schváleným plánem rekultivace, který je přiložen již k žádosti o dočasné odnětí půdy.

2.3.7 Princip racionálního využívání ZPF

Zásada prvně uvedená stanoví prioritní využívání ZPF k zemědělství, avšak způsob hospodaření je neméně důležitý. V dnešní době je trend orientace na zisk a je-li pěstovaná plodina určena k výživě lidí či nikoliv, není podstatné. Stejně jako pro lidi takto hospodařící není důležité, že v poměrně krátkodobém časovém horizontu způsobí nevratné vyčerpávání půdy. Racionální využívání ZPF by mělo vést k dostatečné produkci potravin za současného zachování kvality a jiných žádoucích vlastností půdy včetně ekologických funkcí.⁴¹ Ať už je na půdě prováděna jakákoliv činnost, stále zůstává součástí životního prostředí. Důsledky této činnosti mohou mít nevratné negativní dopady nejen na půdu, ale i další složky životního prostředí.⁴²

⁴⁰ Ustanovení § 4 odst. 3 ZOZPF

⁴¹ PEKÁREK a kol. 2010, s. 242.

⁴² Kolektiv autorů. *Právo životního prostředí: 2. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 157.

2.3.8 Princip trojrozměrnosti ochrany ZPF

Jak jsem již výše nastínila, orgány aplikací zásad poskytují především kvantitativní ochranu ZPF. Tento princip se však nevztahuje pouze k rozloze ZPF, ale i kvalitativně významným vrstvám půdy. Ochrana se váže k úrodným, popřípadě zúrodnění schopným vrstvám.⁴³ Zavazuje ty, kteří dočasně využívají zemědělskou půdu k nezemědělským účelům, aby uchovali úrodnou svrchní vrstvu pro následnou rekultivaci využívaného pozemku nebo ji zachovali k zúrodnění pozemku jiného.

2.3.9 Princip ochrany ekologických funkcí půdy

I z předchozího krátkého výkladu o významu ekologických funkcí půdy je patrná jejich potřebnost a nenahraditelnost. Všechny složky životního prostředí jsou provázány a narušení půdy nežádoucím způsobem ovlivňuje složky ostatní. Při odnětí půdy ze ZPF jejich ekologická funkce může vymizet úplně, ale rovněž při nesprávném zemědělském hospodaření může být tato funkce výrazně narušena⁴⁴. Tento princip souvisí s kvalitou i kvantitou půdy.

⁴³ PEKÁREK, PRŮCHOVÁ 1996, s. 214.

⁴⁴ PEKÁREK a kol. 2010, s. 243.

3. DOTČENÉ ORGÁNY

3.1 Obecné vymezení

Zákonnou úpravu dotčených orgánů obsahuje §136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jejich postavení je ve vztahu k ochraně životního prostředí blíže specifikováno v jednotlivých složkových předpisech. Pro účely této práce je jím zákon o ochraně ZPF. Dotčené orgány jsou správní orgány, zřizovány zákonem za účelem ochrany veřejného zájmu. Jedním z veřejných zájmů je i ochrana ZPF jako součásti životního prostředí. Tento zvláštní úkol odůvodňuje jejich významné postavení (nejen) v procesech podle stavebního zákona.

Podle uvedeného ustanovení §136 SprŘ jsou dotčenými orgány *ty, o kterých to stanoví zvláštní zákon a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.*⁴⁵ Konkrétní označení těchto orgánů rovněž uvádí složkové předpisy.

Dotčené orgány mají v řízeních podle stavebního zákona možnost, ale i povinnost, vydávat svá stanoviska, závazná stanoviska, popř. koordinovaná stanoviska, či vyjádření jako součást koordinovaného závazného stanoviska. Prvním dvěma jmenovaným administrativně právním nástrojům se práce věnuje níže v následujících podkapitolách.

Jelikož je postavení dotčených orgánů v ochraně veřejného zájmu nezbytné, jsou správní orgány, které řízení vedou, povinny příslušné dotčené orgány vyrozumět. Tímto postupem bude v daném řízení zajištěno zastoupení veřejného v zájmu.⁴⁶ Orgány postupují ve vzájemné součinnosti.

Vztahem mezi dotčenými orgány a správními orgány, kterým jsou určena vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska, se zabýval NSS, jenž stanovil, že *„dotčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení sui generis; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti.*“⁴⁷

Tato charakteristika dotčených orgánů není komplexní. Jedná se o shrnutí znaků důležitých pro pochopení následujících kapitol.

⁴⁵ Ustanovení § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen "SprŘ").

⁴⁶ PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 65-71.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 1 As 68/2008.

3.2 Orgány ochrany ZPF

Dotčenými orgány pro ochranu zemědělského půdního fondu jsou orgány ochrany ZPF. Ustanovení §13 ZOZPF mezi ně zařazuje obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků, Českou inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a újezdní úřady ve vojenských újezdech. Tyto orgány uplatňují k územně plánovací dokumentaci a k návrhu na vymezení zastavěného území svá stanoviska. Územní rozhodnutí nebo územní souhlas, jímž má být dotčen ZPF, může stavební úřad vydat pouze v případě, že orgán ochrany ZPF k němu poskytne souhlas. Tento souhlas je závazným stanoviskem, ledaže daný záměr nevyžaduje povolení podle jiného právního předpisu, v tomto případě se jedná o rozhodnutí.⁴⁸ Podrobněji se jím práce bude zabývat dále.

Činnost orgánů ochrany ZPF je výkonem přenesené působnosti.⁴⁹ Působnost jednotlivých orgánů ochrany ZPF blíže upravuje část VII. ZOZPF.⁵⁰

⁴⁸ Ustanovení § 5 odst. 2 a § 21 ZOZPF.

⁴⁹ Ustanovení § 18a ZOZPF.

⁵⁰ "Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví." (čl. 2 odst. 2 Ústavního zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen "Listina základních práva a svobod")

4. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

4.1 Obecné vymezení územního plánování

Ochrana jednotlivých složek životního prostředí má úzkou vazbu na procesy upravené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, proto je nezbytné provázání tohoto zákona s předpisy upravujícími jednotlivé složky životního prostředí. Orgány ochrany ZPF vystupují v územním plánování jako dotčené orgány, v rozhodování v území je k odnětí půdy ze ZPF nezbytný jejich souhlas.

Územní plánování organizuje na různé úrovni stát, kraje i obce a podle stavebního zákona je *cílem územního plánování vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*⁵¹ Ze samotné definice je patrný střet hodnot, které je nutné vyvažovat. Podle odst. 4 citovaného § 18 je územním plánováním chráněna krajina jako podstatná složka životního prostředí, zejména ochranou nezastavěného území nebo stanovením podmínek pro hospodárné využívání území zastavěného. Zákon rovněž udává určitá omezení užívání nezastavěného území.⁵²

Územní plánování stanoví na základě současného stavu budoucí využití území. Vedle tohoto vymezení funkčního využití území vytváří podmínky k zajištění udržitelného rozvoje. V územních plánování dochází k vyvažování soukromých a veřejných zájmů a zohledňování všech (přírodních, kulturních i sociálních) hodnot daného území. Správní orgány tvořící územně plánovací dokumentaci musí vycházet z podrobných údajů a informací týkajících se všech aspektů spojených s daným územím, aby výsledkem jejich činnosti bylo komplexní zpracování.⁵³ Zákon k tomuto účelu pořizovateli poskytuje koncepční nástroje ve formě územně plánovacích podkladů, kterými jsou územně analytické podklady a územní studie. Dalšími koncepčními nástroji, tzn. politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, se práce zabývá níže.

Správní orgány tvořící územně plánovací dokumentaci při vymezení jednotlivých ploch do jisté míry aplikují správní uvážení, jsou však limitovány především zákonem a jejich

⁵¹ Ustanovení § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "StavZ").

⁵² Viz ustanovení § 18 odst. 5 StavZ.

⁵³ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola VI., Prostředky ochrany životního prostředí, oddíl 1. Územní plánování. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 204-205.

postup nemůže být svévolný. Za prostředek korigující správní uvážení můžeme považovat odůvodnění územního plánu s cíli územního plánování. V praxi pořizovatelé často pouze parafrázovali úkoly vypočtené v zákoně, což NSS vyhodnotil jako nedostatečné. Významnou součástí odůvodnění je především vypořádání se s námitkami a připomínkami (viz následující podkapitola)⁵⁴. Při tvorbě územního plánu je potřeba vyvažovat různorodé zájmy, proto je mnoha subjektům poskytována možnost v různé míře ovlivnit jeho výslednou podobu.⁵⁵ Závaznost územního plánu omezuje způsob využití určitého pozemku a v některých případech i vlastnická práva jednotlivců. Vlastníci nemají subjektivní právo na schválení územního plánu v jimi požadované podobě⁵⁶ a musí postupovat v souladu s ním, byť by se změnilo funkční využití jejich pozemků. V těchto případech má vlastník za podmínek stanovených § 102 stavebního zákona nárok na náhradu za změnu v území.

4.2 Formy účasti veřejnosti

Formy účasti jednotlivých subjektů na územním plánování můžeme rozlišit na stanoviska, námitky a připomínky. Připomínky jsou nejobecnější prostředek účasti, který má k dispozici každý, kdo nedosahuje na uplatnění námitek nebo stanovisek. O připomínkách není rozhodováno, avšak správní orgán je povinen se s nimi vypořádat v odůvodnění vydané územně plánovací dokumentace. Námitky mohou využít subjekty přímo dotčené a zástupce veřejnosti. Kdo bude takovým subjektem nelze jednoznačně vymezit, neboť jejich okruh je závislý na konkrétním druhu územně plánovací dokumentace.⁵⁷ Před novelou č. 350/2012 Sb. platilo, že na rozdíl od připomínek je správní orgán povinen o námitkách rozhodnout. V novelizovaném znění § 92 odst. 1 StavZ však tato povinnost zmíněná není. Zřejmě tedy postačí (jako u připomínek) vypořádání se s námitkami v odůvodněním, popřípadě uvedení, jak se vyhodnocení námitek promítlo do výroku územního rozhodnutí, a nebude nutný samostatný výrok o námitkách.⁵⁸ Lze se však domnívat, že po odpadnutí rozhodovací povinnosti se uplatněným námitkám nebude stavební úřad věnovat tak jako do této změny, což může mít negativní dopady na kvalitu územního rozhodování.⁵⁹

⁵⁴ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, § 18.

⁵⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 58-63.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, č. j. 8 Ao 2/2008

⁵⁷ Ustanovení § 89 a § 92 StavZ.

⁵⁸ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 92.

⁵⁹ BAHÝL, Ján, BAHÝLOVÁ, Lenka. „Nakládání“ s námitkami účastníků územního řízení - poznámka

Stanoviska a závazná stanoviska využívají nadřízené orgány a dotčené orgány a budu se jim podrobněji věnovat v další podkapitole.⁶⁰

4.3 Udržitelný rozvoj

Stěžejní při tvorbě územně plánovací dokumentace je její posouzení s ohledem na udržitelný rozvoj.^{61,62} Pojem udržitelný rozvoj v českém řádu je odrazem mezinárodních závazků, kterými je Česká republika vázána. Tento koncept zahrnuje *vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v daném území*, to znamená vztah environmentálních, ekonomických a sociálních vlivů. Environmentální aspekt zastupuje ochranu přírody, tedy i půdy, resp. ZPF.⁶³ Koncept udržitelného rozvoje spočívá v přednostním čerpání obnovitelných přírodních zdrojů a není-li to možné, neobnovitelné zdroje musí být využity v nejvyšší míře úsporně a šetrně. Ovšem s přírodními procesy i činností člověka se obnovitelné zdroje mohou stát neobnovitelnými.⁶⁴ Profesor Damohorský ve své knize z roku 2010 ještě pracuje s konceptem trvale udržitelného rozvoje. Od jeho *trvalosti* však bylo upuštěno a užívá se pouze udržitelný rozvoj.

Požadavek udržitelného rozvoje poukazuje na provázanost územního plánování s životním prostředím. Ochrana životního prostředí je však jeden, nikoli jediný, z aspektů, které je nutné poměřovat. Obecněji stavební zákon stanoví, že *cílem je dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*.⁶⁵ Takovým veřejným zájmem je i ochrana životního prostředí, přičemž zákonné požadavky a podmínky jsou stanoveny v jednotlivých složkových předpisech.

kjedné podivuhodné změně stavebního zákona [online]. ePravo.cz, 2012 [cit. 2016-05-26]. Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nakladani-s-namitkami-ucastniku-uzemniho-rizeni-poznamka-k-jedne-podivuhodne-zmene-stavebniho-zakona-86907.html>.

⁶⁰ KLIKOVÁ, Alena, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina, HAMPLOVÁ, Eva, *Stavební právo: praktická příručka*. 2. přepracované vydání. podle nového stavebního zákona. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 27-28.

⁶¹ Ustanovení § 18 odst. 1 StavZ.

⁶² DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola VI., Prostředky ochrany životního prostředí, oddíl 1. Územní plánování. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 205-206.

⁶³ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 18.

⁶⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. Kapitola I., Základy ochrany životního prostředí. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 7.

⁶⁵ Ustanovení § 18 odst. 2 StavZ.

4.4 Územní rozhodnutí a územní opatření

Územní rozhodnutí a územní opatření řadíme mezi realizační nástroje územního plánování. Nestanoví-li zákon jinak, jsou nezbytné k uskutečnění záměru.

Územnímu řízení, které předchází vydání územního rozhodnutí, se práce stručně věnuje v podkapitole 6.1. Stavební zákon v § 77 vyjmenovává jednotlivé druhy tohoto individuálního správního aktu (rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území, dělení nebo scelování pozemků, ochranném pásmu). V případě, že nedojde k zamítnutí návrhu, stavební úřad v rozhodnutí schválí záměr a uvede podmínky pro jeho uskutečnění, obsahové náležitosti závisí na druhu rozhodnutí. Za splnění zákonných podmínek je možné nahradit územní rozhodnutí regulačním plánem, veřejnoprávní smlouvou či územním souhlasem. Všechny druhy územního rozhodnutí, vyjma rozhodnutí o ochranném pásmu, mají omezenou platnost na 2 roky ode dne nabytí právní moci, nestanoví-li stavební úřad delší lhůtu.⁶⁶ Stavební úřad může na základě odůvodněné žádosti prodloužit dobu platnosti. V tomto případě se jedná o správní uvážení. „Zrušení podkladového rozhodnutí nebo závazného stanoviska pro územní rozhodnutí samo o sobě nebrání vyhovění žádosti o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, bránila by tomu však případná změna závazného stanoviska nebo vydání nového podkladového rozhodnutí, které by znamenaly nepřijatelnost předmětného záměru.“⁶⁷ Územní rozhodnutí není závislé na vydání územně plánovací dokumentace. V případě, že je však vydána, je závazným podkladem a rozhodnutí s ní musí být v souladu.⁶⁸

Územní opatření o stavební uzávěře za splnění podmínek „omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace“.⁶⁹ Toto územní opatření se může vztahovat i na záměry již řádně povolené stavebním úřadem. Jeho hlavními znaky jsou proporcionalita, dočasnost a účelovost.⁷⁰

Územní opatření o asanaci území se vydává na území stíženém „živelní pohromou nebo závažnou havárií, která podstatně zasáhla do využití území a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění následků této mimořádné události“. Druhý důvod je, nacházejí-li se

⁶⁶ Ustanovení §§ 76-78, § 93 a § 96 StavZ.

⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 93.

⁶⁸ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola VI., Prostředky ochrany životního prostředí, oddíl 1. Územní plánování. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 209-210.

⁶⁹ Ustanovení § 97 StavZ.

⁷⁰ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 97.

*„závadné stavby z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí v zastavěném území, u nichž je ve veřejném zájmu nutná náprava (odstranění závad, úprava staveb, nařízení asanace)“.*⁷¹

Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území je schvalováno ve formě opatření obecné povahy. Budou-li územním opatřením o stavební uzávěře omezena práva jednotlivce, má poškozený právo na náhradu dle § 102 odst. 1 StavZ. Toto právo v případě územního opatření o asanaci území stavební zákon nezakotvuje.

⁷¹ Ustanovení § 97 StavZ.

5. OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU PŘI ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

5.1 Politika územního rozvoje

Ochrany zemědělského půdního fondu nebo půdy obecně se týkají i některé republikové priority, které upravuje Politika územního rozvoje. V souvislosti z rozvojem venkovského území musí být *zohledněna ochrana kvalitní zemědělské, především orné půdy a ekologické funkce krajiny.*⁷² Další prioritou je *vytváření předpokladů pro polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (...) hospodárně využívat zastavěné území (...) a zajistit ochranu nezastavěného území (...) a zachování veřejné zeleně.*⁷³ Myslím si, že tento bod je zásadní. Protože právě podpora využívání existujících a opuštěných či nevyužívaných objektů, tzv. brownfieldů může zachovat rozsáhlé plochy zemědělské půdy. V místě, kde existuje podobný vhodný objekt, by neměla být dána možnost odnětí půdy. Současná pravidla nejsou příliš přísná a pro stavitele je výhodnější a snazší vybudovat stavbu na zelené louce. Politika územního rozvoje dále klade důraz na *vytváření podmínek pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.)*⁷⁴ Všechny uvedené problémy jsou spjaty s ekologickou funkcí půdy. Špatné hospodaření a vyčerpávání půdy podporuje erozi, ztrácí se absorpční schopnost a způsobuje záplavy v situacích, kdy by za jiných podmínek půda zajistila ochranu nebo alespoň zmírnila důsledky.

5.2 Územně plánovací dokumentace

Demonstrativně vymezené úkoly územního plánování⁷⁵ jsou různorodé a pro ochranu životního prostředí zásadní. Přímá vazba územního plánování na ochranu životního prostředí je z úkolů územního plánování zřejmá.⁷⁶ Nelze však tuto ochranu vnímat pouze jako preventivní reakci na hrozící nepříznivý zásah. Územní plánování se snaží vyloučit nebo minimalizovat možné nežádoucí zásahy do životního prostředí, avšak jeho úkolem je též

⁷² Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje. *Politika územního rozvoje České republiky: ve znění aktualizace č. 1*. 1. vydání. Praha, Brno, 2015, s. 13. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepcce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Navrh-Aktualizace-c-1-Politiky-uzemniho-rozvoje-CR>.

⁷³ Tamtéž, s. 14.

⁷⁴ Tamtéž, s. 15-16.

⁷⁵ Viz ustanovení § 19 stavebního zákona.

⁷⁶ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana, JANČÁŘOVÁ, Ilona, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Právo životního prostředí 1. díl. 2. přepracované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 198.

navrhovat řešení pro zlepšení aktuálního stavu životního prostředí (rekultivace, asanace, apod.).

Územně plánovací dokumentace je dalším koncepčním nástrojem územního plánování. Mezi její zásadní vlastnosti patří komplexnost, plánovitost, závaznost a jejich nerespektování bude mít za následek negativní rozhodnutí v dalších řízeních. Územně plánovací dokumentaci dělíme podle rozsahu území, které upravuje, závaznosti mezi sebou navzájem a podrobnosti na regulační plány, územní plány a zásady územního rozvoje. Politika územního rozvoje stanovuje republikové priority, s kterými musí být v souladu územní plány a ostatní druhy územně plánovací dokumentace.⁷⁷

Jelikož se stav životního prostředí i potřeb společnosti neustále mění, je nutná pravidelná aktualizace územně plánovací dokumentace⁷⁸.

5.2.1 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) vymezují požadavky na účelné a hospodárné uspořádání celého území kraje, plochy nebo koridory nadmístního významu. Upřesňují cíle a úkoly stanovené celostátní Politikou územního rozvoje a jsou závazné pro územní i regulační plány.⁷⁹ Formou opatření obecné povahy je v přenesené působnosti pořizuje krajský úřad a v samostatné působnosti vydává zastupitelstvo kraje. V průběhu řízení o ZÚR jsou s jejich návrhem seznámeny obce náležející do daného kraje, sousedící obce, dotčené orgány, sousedící kraje a ministerstvo. Spolu se ZÚR je zajišťováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁸⁰

5.2.2 Územní plán

Územní plán vymezuje základní koncepci rozvoje a uspořádání celého území obce, dále např. uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy,

⁷⁷ Politika územního rozvoje uvádí například: „Ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, včetně urbanistického a archeologického dědictví. Zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice. V některých případech je nutná cílená ochrana míst zvláštního významu, v jiných případech je třeba chránit, respektive obnovit celé krajinné celky. Krajina je živým v čase proměnným celkem, který vyžaduje tvůrčí, avšak citlivý přístup k vyváženému všestrannému rozvoji tak, aby byly zachovány její stěžejní kulturní, přírodní a užitné hodnoty. Bránit upadání venkovské krajiny jako nedostatku lidských zásahů.“

⁷⁸ Ustanovení § 42, § 55 a § 71 StavZ.

⁷⁹ Ustanovení § 36 StavZ.

⁸⁰ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 153.

koridory, zastavitelné plochy. Upřesňuje cíle a úkoly stanovené ZÚR a Politikou územního rozvoje a je závazný pro regulační plány. Územní plán jednak přejímá záměry vymezené na vyšší úrovni, ale také zapracovává místní záměry dané obce. Formou opatření obecné povahy je v přenesené působnosti pořizuje obecní úřad obce s rozšířenou působností (úřad územního plánování) a v samostatné působnosti vydává zastupitelstvo obce.⁸¹ Do této svrchovanosti obcí v územním plánování mohou státní orgány zasahovat jen na základě zákona. Ani soudu nepřísluší přezkoumávat zvolené funkční využití pozemků.⁸²

Těžiště ochrany ZPF leží především na obecní úrovni v územních plánech. Územní plán je základním nástrojem územního plánování obce. K ochraně zemědělské půdy v územním plánování se vyjadřoval i NSS. „*Zemědělská půda a zemědělství obecně tvoří jednu ze základních krajinnotvorných funkcí, a je tak jednou z hodnot, kterou má územní plánování v souladu se stavebním zákonem chránit. Je však nutné připomenout, že ochrana zemědělského půdního fondu není absolutní a vždy je třeba hledat spravedlivou rovnováhu všech zájmů v daném území.*“⁸³

Podoba územního plánu může významným způsobem ovlivnit rozhodnutí orgánu ochrany ZPF, zda udělí souhlas s odnětím. Např. prosazením zastavitelných ploch na lukrativních pozemcích, které nejen že jsou vedeny jako ZPF, ale jedná se o půdu vysoké kvality, která by měla být odnímána až v nejzazších případech. V územních plánech se proto mohou zrcadlit osobní, developerské či jiné zájmy. O to důležitější je činnost orgánů ochrany ZPF a jejich stanovisko k návrhu územního plánu a následné uvážení, zda souhlas s odnětím vysloví .

V pořadu Nedej se věnujícímu se ekologické problematice byla zmíněna kauza zfalšování části územního plánu obce Čestlic. Podle odborníků, kteří daným dílem pořadu provázeli, je půda v blízkosti hlavního města Prahy, tedy i v Čestlicích, jedna z nejkvalitnějších půd České republiky. V blízkosti předmětných pozemků již došlo k zabránění této půdy a výstavbě rozlehlých areálů a v souvislosti s tímto zastavěním k rozvodnění říčky Botič. Nezastavěným pozemkům v této lokalitě byla určena, a v katastru nemovitostí uvedena, třída ochrany I. a II.. Při tvorbě územního plánu však byly jednotky BPEJ a třídy ochrany úmyslně zfalšovány a třídy ochrany sníženy na II. a III. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) ZOZPF výslovně stanovuje, že primárně musí být odnímána půda méně kvalitní a ukazatelem

⁸¹ Ustanovení §§ 43-44 a 54 StavZ.

⁸² POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 43.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006.

kvality jsou právě třídy ochrany. Třída ochrany nejen při výpočtu zvýší odvodů za odnětí, ale představuje vyšší míru ochrany, přičemž I. a II. třída je ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 ZOZPF chráněna nejvíce. Toto ustanovení stanoví, že půdu I. a II. třídy lze odejmout pouze v případě, že jiný veřejný zájem výrazně převyšuje zájem na ochraně ZPF. Domnívám se, že výstavba rozlehlých skladů a nákupních center na neúrodnějších půdách nemůže představovat veřejný zájem, který by výrazně převyšoval zájem na zachování takové půdy. Mé tvrzení je umocněno další informací z předmětné kauzy o tom, že nedaleko nově zastavěné půdy je zavřené jiné nákupní centrum a je tak k dispozici několika hektarový brownfield. To znamená, že při zachování tříd ochrany by zřejmě nedošlo k odnětí půdy.

Z případu Čestlic je patrné, jak zásadní roli představuje územní plán v ochraně ZPF. Samozřejmě falšování údajů a pozměňování veřejné listiny přesahuje do trestního práva. I kdyby se jednalo o ojedinělý případ a viník byl odhalen, několik dalších hektarů české úrodné půdy bylo znehodnoceno.⁸⁴

5.2.3 Regulační plán

Regulační plán zpracovává podrobné podmínky pro využití pozemků území obce, kraje nebo vojenského újezdu. Zastupitelstvo obce, zastupitelstvo kraje, popř. Ministerstvo obrany rozhodne o pořízení regulačního plánu, který následně schválí. V zastavěném území za splnění zákonných podmínek nahrazuje územní rozhodnutí. Také regulační plán je vydáván formou opatření obecné povahy.⁸⁵

5.3 Ochrana ZPF při územně plánovací činnosti

Ochranu ZPF při územně plánovací činnosti řadíme mezi zvláštní činnosti, které předcházejí odnětí půdy ze ZPF a jsou proto projevem výše popsaného principu prevence. Právní úprava těchto činností je obsažena v §§ 5 - 8 ZOZPF.

⁸⁴ Pořad o ekologii Nedej se. Díl *Ztrácíme půdu pod nohama*, vysílán dne 27. 10. 2013. V diplomové práci užito dne 26. 6. 2016. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1095913550-nedej-se/213562248420019-ztracime-pudu-pod-nohama>.

⁸⁵ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola VI., Prostředky ochrany životního prostředí, oddíl 1. Územní plánování. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 208.

5.3.1 Postup dle § 5 odst. 1 ZOZPF

Toto ustanovení zavazuje projektanty a pořizovatele územně plánovací dokumentace a podkladů. Jak již bylo výše zmíněno, jsou tyto osoby povinny řídit se zásadami ochrany ZPF. Dále musí *navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ZPF a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější*.⁸⁶ Z tohoto ustanovení je patrné, že zákon připouští možnost střetu těchto veřejných zájmů, zájmu na ochraně ZPF a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů. Po jejich poměrování správní orgány upřednostní jeden z nich.

Další postup uvedených subjektů je *vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF*.⁸⁷ To je nutné provádět v případě, že k žádnému střetu zájmů nedošlo, popř. převážila ochrana ZPF, a zejména v případě, kdy byl upřednostněn jiný veřejný zájem. Orgány rovněž musí srovnat zvolené řešení s jiným řešením, které připadá v úvahu a které by mohlo způsobit menší zásah do ZPF.⁸⁸

5.3.2 Postup dle § 5 odst. 2 ZOZPF

Další způsob ochrany ZPF se projevuje v možnostech dotčených orgánů podávat k územně plánovací dokumentaci a k návrhu na vymezení zastavěného území svá stanoviska.

Dotčenými orgány obecně i konkrétně ve vztahu k ochraně ZPF se tato práce zabývá v příslušné podkapitole. Orgány ochrany ZPF se podílejí na pořízení územně plánovací dokumentace ve všech jejích fázích.⁸⁹ V územním řízení se střetává množství zájmů, ten na ochraně ZPF je prosazován orgány ochrany ZPF.

Stanoviska jsou závazná pouze v případě, že tak stanoví stavební zákon, obecnou závaznost nemají. Závazným podkladem jsou při pořizování a vydávání politiky územního rozvoje a při vydávání opatření obecné povahy. Pokud zvláštní předpis nestanoví jinak, nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

NSS vyslovil ve svých rozhodnutích názor, že *„stanoviska dotčených orgánů jsou závazným podkladem pro územní plán, jejich přezkum však není možný postupem předvídaným pro odvolací řízení v § 149 správního řádu. Před rozhodnutím o námitkách směřujících proti stanovisku dotčeného orgánu je proto třeba dát dotčeným orgánům možnost se k námitkám vyjádřit, zejména pokud tato stanoviska byla důvodem změn, proti nimž*

⁸⁶ Ustanovení § 5 odst. 1 ZOZPF.

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ PEKÁREK a kol. 2010, s. 247.

⁸⁹ DUDOVÁ 2007, s. 13.

*námítky směřují. Stanovisko dotčeného orgánu ke vzneseným námitkám pak musí být uvedeno odpůrcem v odůvodnění rozhodnutí o jeho námitce.*⁹⁰

Dotčené orgány vydávají svá stanoviska pro postupy podle stavebního zákona, které nejsou správními řízeními ani nekončí vydáním správního rozhodnutí.⁹¹ Pro dotčené orgány platí vázanost svým vysloveným stanoviskem. Jeho změna je možná v případě, že skutečnosti, které nemohly být uplatněny dřív, podstatným způsobem změnilly podmínky, ze kterých dotčený orgán při vydání stanoviska vycházel, nebo v případě pořízení nové územně plánovací dokumentace.⁹²

Ustanovení § 4 a § 5 ZOZPF upřesňuje Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF.⁹³ Čl. II. Metodického pokynu upravuje především kritéria, která orgán ochrany při posuzování územně plánovací dokumentace zvažuje.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2010, č. j. 1 Ao 2/2009.

⁹¹ PRŮCHOVÁ a kol. 2011, s. 68.

⁹² PEKÁREK a kol. 2010, s. 124.

⁹³ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb, sbírka OOLP/1067/96.

6. OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

6.1 Obecné vymezení územního řízení

Územní řízení je jedním z nástrojů územního plánování. Jeho vyčlenění do samostatné kapitoly v rámci této práce je pouze z důvodu systematičnosti a přehlednosti. Přesto je do jisté míry fází samostatnou, která vykazuje určité odlišnosti od územního plánování. Územní řízení navazuje na proces plánování tím, že územním rozhodnutím nebo souhlasem autoritativně vymezí podmínky pro konkrétní záměr v daném území. Další rozdílnost můžeme spatřovat v orgánech, které zde vystupují.

Územní řízení zahajuje příslušný stavební úřad na žádost, která splňuje zákonem předepsané náležitosti a je doplněna stanovenými přílohami.⁹⁴ Žádost je projednávána v ústním jednání, od kterého však může být upuštěno. Účast veřejnosti a zastoupení veřejného zájmu je zajištěn možností podání námitek, připomínek a závazných stanovisek. Pro uplatnění námitek a závazných stanovisek platí koncentrace řízení. To znamená, že se k nim nepřihlíží, pokud nebyly uplatněny při ústním jednání, popř. ve stanovené lhůtě, bylo-li od ústního jednání upuštěno.⁹⁵

Nedílnou součástí územního řízení jsou závazná stanoviska. Dotčené orgány nejsou účastníky řízení, ale prostřednictvím závazných stanovisek vstupují do řízení a ovlivňují ve prospěch chráněného zájmu jeho výsledek. Po zvážení všech okolností může územní řízení vést k vydání územního rozhodnutí nebo zamítnutí žádosti. Stavební úřady jsou vázány zákonnými lhůtami, ve kterých musí rozhodnout. V opačném případě se žadatel může domáhat ochrany před nečinností.⁹⁶

Úprava územního řízení je obsažena ve stavebním zákoně a vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů. Subsidiárně bude použit správní řád.⁹⁷

⁹⁴ PRŮCHOVÁ a kol. 2011, s. 210-211.

⁹⁵ Ustanovení § 87 a § 89 StavZ.

⁹⁶ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – komentář*. § 87.

⁹⁷ PRŮCHOVÁ a kol. 2011, s. 211-213.

6.2 Povaha závazných stanovisek

Základní vlastnosti závazného stanoviska obsahuje v hlavě IV. správní řád. Charakterizuje jej jako „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány“.⁹⁸ Jedná se tedy o akt, který nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti, ani neurčuje, zda taková práva jsou nebo ne. Nejedná se rovněž o jakoukoliv odpověď (ve formě vyjádření či doporučení) na dotázání jiného správního orgánu. Pokračujeme-li v negativním výčtu, musíme zmínit, že ne každé stanovisko, jež je závazné, je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SprŘ (např. stanovisko dle § 4 odst. 2 písm. b) StavZ).⁹⁹

Zásadní je jejich odlišení od rozhodnutí ve smyslu § 67 SprŘ. „Rozhodnutí je totiž aktem, který je adresován účastníkům řízení a směřuje vně veřejné správy. Zavazuje účastníky řízení a též orgány veřejné správy, nabyvá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté. Naproti tomu závazné stanovisko není určeno účastníkům řízení, nýbrž směřuje toliko k orgánu veřejné správy, jenž vydává finální rozhodnutí. Nezavazuje přímo účastníky řízení o vydání finálního rozhodnutí, ale pouze orgány veřejné správy, navenek působí nepřímou teprve prostřednictvím finálního aktu, pro jehož výrok je závazné.“¹⁰⁰ Závazné stanovisko vydané dle § 149 SprŘ nelze samostatně přezkoumat ve smyslu § 65 SprŘ.¹⁰¹¹⁰²

Jejich vymezení je materiální. Stejně jako u stanovisek i svými předchozími závaznými stanovisky je dotčený orgán vázán a vydání nového závazného stanoviska v téže věci je možné za stejných podmínek jako u stanovisek. K závazným stanoviskům uplatněným po stanovené lhůtě nelze přihlídnout. Koncentrace se ve smyslu § 89 odst. 2 StavZ uplatní i v případě, že se závazná stanoviska týkají věcí, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování územního plánu či regulačního plánu.¹⁰³ Závazné stanovisko je administrativně-právní nástroj, kterým dotčené orgány efektivně brání zájem, který zastupují. S ohledem na zásadu legality

⁹⁸ Ustanovení § 149 SprŘ.

⁹⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správnímu řádu*. 4. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 613-614, § 149.

¹⁰⁰ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2009, č. j. 1 As 20/2009.

¹⁰¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správnímu řádu*. s. 615, § 149.

¹⁰² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009.

¹⁰³ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. § 89.

může závazné stanovisko vydat pouze zákonem oprávněn správní orgán, a to způsobem rovněž zákonem stanoveným.¹⁰⁴

Je-li vydáno zamítavé závazné stanovisko, nemůže správní orgán vydat vyhovující finální správní akt. To znamená, pro vydání rozhodnutí neplatí ve vztahu k závaznému stanovisku zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 SprŘ.¹⁰⁵

Dotčené orgány skrze svá závazná stanoviska poskytují ochranu jednotlivým složkám životního prostředí, z tohoto důvodu je správním orgánům, které dané řízení vedou, v § 87 StavZ stanovena povinnost zjistit a vyrozumět příslušné dotčené orgány.¹⁰⁶ Podle NSS dopadá na postup upravující přijímání závazných stanovisek část IV. SprŘ.¹⁰⁷¹⁰⁸

Závazná stanoviska mají povahu subsumovaných správních aktů.¹⁰⁹ Z předchozí právní úpravy nebyla povaha závazných stanovisek patrná. Dnešní správní řád obsahuje samostatná ustanovení o správním rozhodnutí a o závazném stanovisku. Přesto může zákon stanovit, že se bude i přes splnění všech znaků závazného stanoviska jednat o správní rozhodnutí vydané ve správním řízení.¹¹⁰ Na závazná stanoviska se přiměřeně použijí ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí.¹¹¹

Zda v konkrétním případě bude mít úkon správního orgánu povahu správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska, stanoví zvláštní zákon. ZOZPF toto upravuje v ustanoveních společných, přechodných a závěrečných, kde vymezuje, že souhlas orgánu ochrany ZPF je považován za rozhodnutí, nevyžaduje-li záměr povolení. V ostatních případech jsou stanoviska závaznými stanovisky podle správního řádu.¹¹²

¹⁰⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správnímu řádu*. s. 612, § 149.

¹⁰⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správnímu řádu*. s. 616, § 149.

¹⁰⁶ PRŮCHOVÁ a kol. 2011, s. 70-71.

¹⁰⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. března 2011, č. j. 5 As 41/2010.

¹⁰⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správnímu řádu*. S. 612, § 149.

¹⁰⁹ ČERNÝ, Pavel. *Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu* [online]. Frank Bold: Ekologický právní servis, 2009 [cit. 2016-05-11]. Dostupné na: http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf.

¹¹⁰ PRŮCHOVÁ, 2010, s. 87-90.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 2 As 40/2013.

¹¹² Ustanovení § 21 ZOZPF.

6.3 Odnětí půdy ze ZPF

6.3.1 Souhlas k odnětí půdy ZPF

Kvantitativně je zemědělskému půdnímu fondu poskytována ochrana tím, že zmenšení jeho rozlohy je možné pouze za splnění zákonem stanovených podmínek. Odnětí půdy ze ZPF je vázáno na souhlas orgánů ochrany ZPF. V opačném případě příslušný orgán vysloví, že s odnětím nesouhlasí. Zákon taxativně vymezuje případy, kdy není souhlas vyžadován.

Požadavkem udělení souhlasu dochází k omezení vlastnického práva a k jeho střetu s veřejným zájmem. Obsahem vlastnického práva je mimo jiné i věc užívat, například hospodařit na pozemku, využívat jej k podnikatelským účelům, nebo naopak s pozemkem nijak nenakládat. Libovůle vlastníka je však vyloučena ochranou ZPF, kdy stát stanoví prostředky a podmínky, za kterých může zasáhnout.¹¹³ Tento princip na ústavní úrovni zakotvuje Listina základních práv a svobod. „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“¹¹⁴ Proto ani vlastnictví zemědělské půdy není bez dalšího dostatečným důvodem pro její změnu na stavební pozemek.

Vydání souhlasu s odnětím půdy je možné pouze na základě žádosti. Samotným souhlasem k odnětí pozemku nedochází, ačkoliv je tento postup, až na stanovené výjimky, nezbytný. Aby skutečně mohl být pozemek ze ZPF vyjmut, je třeba splnění obou předepsaných postupů, tedy nejen podle ZOZPF, ale i stavebního zákona upravujícího územní plánování a řízení. Souhlas je závazným stanoviskem a platí proto pro něj vše, co bylo řečeno výše. Tvrzení, že souhlas sám o sobě nepostačuje, můžeme podložit připomenutím jedné z nejdůležitějších vlastností závazného stanoviska a to té, že nemá povahu správního rozhodnutí a není výsledkem správního řízení. Žadatel se tudíž ani nemůže proti udělenému ani neudělenému souhlasu samostatně odvolat. Odvolání je možné až proti rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu.¹¹⁵ Souhlasem orgány ochrany ZPF vyjadřují svůj postoj k případnému odnětí daného pozemku ze ZPF.

Na druhou stranu je tento souhlas závazný pro orgán, který dané řízení, ve kterém žadatel žádá odnětí pozemku, vede. K odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dochází

¹¹³ KARFÍK, Zdeněk, KARFÍKOVÁ, Marie, SPÁČIL, Jiří. *Pozemky a právo*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Orac, s.r.o., 2001, s. 23.

¹¹⁴ čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

¹¹⁵ DROBNÍK. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 303.

až právní mocí finálního rozhodnutí, tedy rozhodnutím podle zvláštních předpisů (např. stavebního zákona). Neudělení souhlasu znemožňuje vydání požadovaného rozhodnutí.¹¹⁶

Ačkoliv souhlas není, až na výjimky, samostatným rozhodnutím, je závaznou součástí rozhodnutí, která budou vydána. Souhlas má k rozhodnutí podle stavebního zákona akcesorickou povahu.¹¹⁷ Také pro vyznačení změny druhu pozemku v katastru nemovitostí je podkladem rozhodnutí podle stavebního zákona, ne samotný souhlas s odnětím. Důležité je, že změna musí být provedena v rozsahu, v jakém byl souhlas převzat do rozhodnutí, byť by samotný souhlas umožňoval odnětí většího území. Rozhodnutí může souhlas orgánu ochrany ZPF i omezit.¹¹⁸

Do navazujícího rozhodnutí musí příslušný orgán převzít veškeré podmínky, které orgány ochrany ZPF ve svém souhlasu vysloví.¹¹⁹ Tyto podmínky lze na návrh žadatele později upravit, a to v případě, že bude zahájeno řízení o změně rozhodnutí, pro které byl vydán souhlas s odnětím pozemku ze ZPF. Splnění podmínek bude nejčastěji vázáno na lhůtu, kterou orgán ochrany ZPF stanoví.¹²⁰ Podmínka, která je se souhlasem spjata až na taxativně vymezené výjimky vždy, je zaplacení odvodu. Podrobnější úpravě tohoto ekonomického nástroje se práce věnuje níže.

Před novelou zákon v § 21 opakoval, že souhlas je závazným stanoviskem a není správním rozhodnutím. Novelizovaná právní úprava v § 21 ZOZPF charakterizuje souhlas jako závazné stanovisko, ledaže by daný záměr nevyžadoval povolení podle jiného právního předpisu. V tomto případě je souhlas s odnětím považován za rozhodnutí vydané ve správním řízení.

Odnětí půdy může být dočasné, orgány ochrany ZPF omezené jen na určitou dobu, nebo trvalé. K souhlasu udělenému k dočasnému odnětí je připojen také schválený plán rekultivace, podle kterého musí žadatel po skončení daného účelu postupovat. Časové vymezení odnětí je rovněž přejato do navazujícího rozhodnutí.¹²¹ Jelikož dočasné odnětí je jen

¹¹⁶ Stát je oprávněn poměřovat vlastnické právo a veřejný zájem a v důsledku upřednostnění veřejného zájmu souhlas s odnětím neudělit. Na ústavní úrovni toto zakotvuje čl. 7 Ústavy České republiky: *"Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství"*.

¹¹⁷ RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci, *Právní rozhledy*. 2011, 2011(6): 202-207.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č. j. 7 As 123/2013.

¹¹⁹ Vedle nedoručení kopie pravomocného rozhodnutí podle § 11 odst. 4 písm. a) a neoznámení rozhodných skutečností v rozporu se zákonem, je nesplnění podmínek ochrany zemědělského půdního fondu převzatých ze souhlasu s odnětím zákonem kvalifikováno jako přestupek i správní delikt právnických a podnikajících fyzických osob. (část XI. zákona o ochraně ZPF)

¹²⁰ Ustanovení § 10 odst. 1 a odst. 2 ZOZPF.

¹²¹ PEKÁREK a kol. 2010, s. 252.

přechodné, nejedná se o odnětí ze ZPF v pravém slova smyslu. Ačkoliv je dočasné odnětí upřednostňováno, jeho proveditelnost je závislá na budoucím záměru. K trvalému odnětí je pak přistoupeno v případě, že uskutečněním žadatelova účelu bude způsobena nevratná změna, která znemožňuje pozdější zemědělské využití ZPF. Před novelou ZOZPF výslovně uváděl, že „*takovým účelem je umístění stavby pevně spojené s pozemkem, důlního či těžebního díla nebo provedení terénní úpravy, která vyžaduje skrývku půdy na dotčených pozemcích*“.¹²² Dnešní úprava případy trvalého odnětí blíže nekonkretizuje.

Shrneme-li obsahové náležitosti uděleného souhlasu, jsou jimi zejména vymezení orgánu, který jej vydává, osoby, vůči níž směřuje, předmětného pozemku, podmínek, které musí žadatel k ochraně ZPF splnit, schváleného plánu rekultivace, jenž může být doplněn časovým upřesněním, orientační výše odvodů¹²³, popř. stanovení, že odvody předepsány nejsou, a datum.¹²⁴ Takto se souhlas jako celek stává podkladem pro navazující rozhodnutí.¹²⁵ Zákon omezuje platnost souhlasu na 3 roky od jeho oznámení žadateli v případě, že se nestal podkladem pro územní řízení.

Orgány ochrany ZPF mají sloužit především k zachování a ochraně této složky životního prostředí. V úvodní kapitole zmiňují, že dnešní chápání půdy je spojeno především s ekonomickým ziskem. Proto jsou i příslušné orgány při svém rozhodování o odnětí často pod tlakem velkých společností a developerů, kteří se snaží půdu využít jako co nejvýnosnější komoditu. Každopádně souhlas k odnětí je právem uděleným žadateli k využití pozemku, ne povinností takto jednat.¹²⁶

Údaje související s odnětím pozemků a odvodů jsou vedené v evidenci odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Před novelou byly tyto informace shromažďovány podle zákona o statistické službě.¹²⁷ Dnes orgány ochrany k nahlašování podstatných údajů využívají elektronické formuláře. Lhůta, ve které tak musí učinit, je 30 dnů

¹²² Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ZPF ve znění před novelou 41/2015 Sb.

¹²³ "Pokud jde o stanovení konkrétní výše odvodů, není jistě povinnost stanovit ji v závazném stanovisku orientačně, samoučelná. Zákonodárce blíže nestanovil, jaká má být podoba „orientační výše“ odvodů, z logiky věci však jejím účelem má být seznámit účastníka řízení s výší odvodů, v jaké bude povinen je, v souvislosti s realizací své další aktivity, např. stavební, odvést. Orientační výše odvodů by se proto v zásadě neměla lišit od jejich výše, která bude stanovena rozhodnutím v návaznosti na pravomocné rozhodnutí podle stavebního zákona. Může se lišit např. v důsledku upřesnění výměry půdy, která bude na základě pravomocného rozhodnutí podle stavebního zákona nakonec vyjmuta ze ZPF apod." (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, č. j. 7 As 38/2013).

¹²⁴ PEKÁREK, PRŮCHOVÁ 1996, s. 224.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2012, č. j. 5 Ans 6/2011.

¹²⁶ DROBNÍK. In DAMOHORSKÝ 2010, s. 304.

¹²⁷ Důvodová zpráva k zákonu 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, s. 31. (dále jen "důvodová zpráva"). Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=543&CT1=0>.

od nabytí právní moci rozhodnutí o souhlasu s odnětím a rozhodnutí o odvodech. V případě rozhodnutí, jehož podkladem je souhlas s odnětím, je lhůta pro zaslání údajů 7 měsíců. Zmíněnou evidenci vede Ministerstvo životního prostředí.¹²⁸

K rozšiřování zastavěných a ostatních ploch bylo v roce 2015 zabráno 2,3 tis. ha orné půdy.¹²⁹ Nejžádanější jsou rovinaté plochy kolem měst či komunikací. Právě tato půda bývá často nejurodnější. Tímto nepřicházíme jen o možnost pěstování plodin, ale o ekologickou funkci půdy. 1 m³ půdy dokáže zadržet až 250 litrů vody a tato schopnost je nenahraditelná. Půda v důsledku špatného nakládání, popř. zabírání ztrácí některé své funkce, staví se například nákladná protipovodňová opatření, která by nebyla v takové míře třeba, pokud by došlo k obnovení přirozených funkcí půdy. Narušená retenční schopnost se může odrazit v průběhu případné povodně i v lokálních teplotních a vlhkostních podmínkách, které mohou přímo ovlivnit i zdraví obyvatel.¹³⁰

6.3.2 Výjimky z nezbytnosti udělení souhlasu

ZOZPF v § 9 odst. 2 uvádí taxativní výčet případů, ve kterých není třeba k odnětí půdy souhlasu orgánu ochrany ZPF. Jedná se o situace, kdy nedochází k zásahu do ZPF vůbec nebo v minimální míře. Těmito výjimkami z nutnosti souhlasu dojde bez zbytečného zatěžování orgánů ochrany ZPF ke zrychlení procesu.¹³¹

6.3.3 Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, jenž je správním rozhodnutím

Jak již bylo řečeno v předchozích kapitolách, souhlas s odnětím může mít v závislosti na záměru, který má být uskutečněn, povahu závazného stanoviska nebo rozhodnutí. Pro obě kategorie je nutné splnit stejné podmínky. Výčet záměrů, u nichž bude souhlas vydáván ve formě rozhodnutí, můžeme uvést s odkazem na §103 a §104 StavZ. Konkrétním příkladem může být souhlas s odnětím pozemku ze ZPF, po němž vede přístupová komunikace, která brání zemědělskému využití pozemku. V důsledku takového rozhodnutí o odnětí dojde spíše ke

¹²⁸ Ustanovení § 3b odst. 4 ZOZPF.

¹²⁹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, zpracovala CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí 2015*. Praha, 2016, s. 112. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotního_prostředí_publicace/\\$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2015-20161202.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotního_prostředí_publicace/$FILE/SOPSZP-ZPRAVA_ZPCR_2015-20161202.pdf).

¹³⁰ Tamtéž, s. 100.

¹³¹ RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*. 2011, 2011(6): 202-207.

sjednocení skutečné stavu a stavu evidovaného v katastru nemovitostí, než k posuzování nového záměru.

Je-li vydáváno rozhodnutí, je vedeno správní řízení. Účastníkem tohoto řízení je pouze žadatel a vlastník dotčené půdy, není-li žadatelem.¹³²

Tato úprava plyne z povahy věci, protože v případě, že není již vydáváno žádné další rozhodnutí, nemůže mít souhlas s odnětím povahu pouze závazného stanoviska a stát samo o sobě. Je proto nutné vydat rozhodnutí, jež je pro účastníky závazné. Opravným prostředkem je odvolání, které směřuje přímo proti tomuto rozhodnutí.

6.4 Odvody

Ekonomické nástroje, mezi které odvody patří, řadíme mezi nástroje nepřímého působení. Žadateli je dána možnost volby jeho jednání. Ekonomické nástroje často doplňují nástroje administrativní, zároveň vykazují vyšší stupeň efektivity. U odvodů za odnětí půdy ze ZPF je však ekonomická a ekologická výhodnost v nerovnováze. Samotná existence odvodů sice upřednostňuje ekologicky výhodné chování, avšak žadatelé je považují spíše za nezbytnou součást k naplnění požadovaného účelu, která odnětí půdy nezabrání. Motivační a preventivní funkci téměř nespĺňují. Jejich přínos je tedy druhotný, spatřován v jejich fiskální funkci, kdy jsou tyto prostředky použity na další ochranu životního prostředí.¹³³

Odvody byly zakotveny již zákonem o ochraně ZPF z roku 1966 a na ústavní úrovni je upravuje čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který stanovuje, že „*daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*“¹³⁴. Staly se prvním z ekonomických nástrojů chránící životní prostředí. Z teoretického hlediska odvody klasifikujeme jako ekonomický nástroj negativní stimulace. Jedinec, který žádá pro svůj účel odnětí půdy, je posléze povinen zaplatit určenou finanční částku. V případě, že pozemek zůstane součástí ZPF, ekonomická újma

¹³² Ustanovení § 21 odst. 1 ZOZPF.

¹³³ „*Prvotním účelem odvodů za odnětí půdy (totiž) nemá být plnění státní (a obecní) pokladny, ale motivace investorů, aby zemědělskou půdu využívali pro své záměry jen tehdy, pokud nelze jinak (za tím účelem ostatně došlo k výraznému zvýšení odvodů již zmiňovaným zákonem č. 402/2010 Sb.). Pokud zákon o ochraně zemědělského půdního fondu preferuje co nejmenší zábory zemědělské půdy, není možné zamezit případnému zmenšení plochy záboru. To by naopak motivovalo k využití zemědělské půdy v maximálním přípustném rozsahu, což zcela popírá smysl zákona.*“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května, 2014, č. j. 9 As 175/2012).

¹³⁴ Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

nevzniká. V systematicce ekonomických nástrojů jsou odvody zařazeny mezi poplatky za využívání přírodních zdrojů.¹³⁵¹³⁶

Odvody by měly žadatele motivovat k uskutečňování svých záměrů nejlépe na nezemědělské půdě, popř. na půdě méně kvalitní, za niž zákon stanoví nižší odvody. Toto není vymezeno jako povinnost, a je-li žadatel ochoten zaplatit vyšší odvod, může žádat odnětí i kvalitnější půdy. Avšak, jak bylo výše několikrát zmíněno, orgány ochrany ZPF i další orgány jsou již ve fázi územního plánování vázány základními zásadami ochrany ZPF. V této souvislosti se jedná především o princip priority zemědělského využívání ZPF, princip minimalizace a princip prevence. Souhlas k odnětí daného pozemku by měl být odepřen, pokud může být záměr uskutečněn na půdě méně kvalitní a způsobený zásah do životního prostředí může být méně závažný.

Povinnou osobou k placení odvodů je ten, v jehož prospěch byl vydán souhlas k odnětí půdy a je oprávněn na daném pozemku realizovat svůj záměr.¹³⁷ Je možná i změna osoby povinného.¹³⁸ Novému povinnému vzniká povinnost ohlásit tuto skutečnost orgánu, který rozhodl o odvodech i orgánu, který udělil souhlas s odnětím.

Splatnost odvodu za trvalé odnětí je stanovena v maximální lhůtě 30 dnů a provádí se jednorázovou platbou. U dočasného odnětí povinný platí odvody každoročně, nejpozději ke konci daného roku. Tato povinnost zaniká ukončením rekultivace podle schváleného plánu, popř. zániku povinnosti provést rekultivaci. Výše odvodů je vázána na minimální částku, 100 Kč u jednorázově a 50 Kč u ročně placeného odvodu, jinak se odvod neplatí. Zákonodárce v § 12 odst. 3 ZOZPF určil konkrétní výše úroků z prodlení, nebyl-li odvod zaplacen řádně a včas.¹³⁹

¹³⁵ Dalšími poplatky této skupiny jsou poplatky za odběr povrchových a podzemních vod, poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, úhrady z dobývacího prostoru a z vyzdobytých nerostů a poplatky za kácení dřevin.

¹³⁶ DROBNÍK, Jaroslav. Kapitola II., Právo životního prostředí, oddíl 5. Hlavní zásady. In Damohorský 2010, s. 41-46

¹³⁷ V rozsudku ze dne 31. října 2013, č.j. 4 As 88/2013 se touto otázkou zabýval NSS. Stěžovatelka v předchozím řízení v postavení investora podala návrh na odnětí půdy ze ZPF a jí byla vyměřena výše odvodů. Stěžovatelka jej odmítla zaplatit s tím, že souhlas s odnětím sloužil výlučně zájmům společnosti ProLogis Czech Republic XX s.r.o., a sama ani nebyla vlastníkem předmětných pozemků a jednala pouze ve prospěch zmíněné společnosti. NSS se ztotožnil s argumenty Krajského soudu, který uvedl, že: *"rozhodnutí o udělení souhlasu k odnětí půdy se vydává na základě žádosti, kterou podává ten, v jehož zájmu má k tomuto odnětí dojít. Tomu pak zákon o ochraně ZPF ukládá zaplatit příslušný odvod. Není přitom rozhodné, zda na předmětných pozemcích jsou následně realizovány stavby v zájmu jiných osob."* NSS dále doplňuje, že není důležité, zda stěžovatelka byla vlastníkem pozemků, protože povinnost zaplatit odvod je zákonem uložena tomu, v jehož zájmu byl souhlas vydán, ne vlastníku.

¹³⁸ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2014, č. j. 8 As 19/2014.

¹³⁹ Ustanovení § 11, § 11b a § 12 ZOZPF.

Při určování výše odvodů orgán ochrany ZPF vychází z přílohy k zákonu. Pokud už byl souhlas udělen a bylo vydáno rozhodnutí podle stavebního zákona, musí být odvod vyčíslen přesnou částkou a s konečnou platností.¹⁴⁰ Odvody musí být stanoveny pouze za půdu, která byla skutečně zabrána.¹⁴¹ Rozhodnutí o odvodech je samostatným rozhodnutím podle správního řádu a může být vydáno po právní moci konečného rozhodnutí. Příslušný orgán rozhodne až po zahájení uskutečňování daného záměru, popř. po zahájení jednotlivé etapy záměru. V praxi často dochází k výměrům po vydání kolaudačního souhlasu, je-li vydáván.¹⁴² Samostatné rozhodnutí podle stavebního zákona totiž ještě nenasvědčuje tomu, že půda byla skutečně zabrána. Odvody jsou závislé na jednání žadatele, v jakém rozsahu znemožní využití půdy náležející do ZPF. Může nastat situace, že stavební činnost nebude vůbec zahájena a půda zůstane nedotčena. Pro tyto případy stavební zákon omezuje platnost jednotlivých rozhodnutí.

Při výběru či případném vymáhání odvodů se postupuje podle daňového řádu a příslušné jsou celní úřady. „Rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy, výběr odvodu či jeho případné vymáhání tedy probíhá v rámci tzv. dělené správy.“¹⁴³

Novela přerozdělila výnosy získané placením odvodů mezi státním rozpočtem a obecními rozpočty. Jednotliví příjemci zůstali nezměněni. 55 % (původně 75 %) odvodů je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % (původně 10 %) se stává příjmem rozpočtu obce, případně obcí, rozkládá-li se půda, k jejímuž odnětí došlo, na území více obcí.¹⁴⁴ Takto získané prostředky obce (obcí) jsou však účelově vázané. Obec je smí využít pouze k zlepšení stavu životního prostředí na svém území a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.¹⁴⁵ Zákon však obdobně nezavazuje stát. Může proto dojít k užití finančních prostředků na účely, které s ochranou životního prostředí nesouvisejí. Lze uvažovat, že toto byl záměr zákonodárce. Ačkoliv před poslední novelou byl příjem do státního rozpočtu o 20 % vyšší, v dřívější úpravě byl příjemce z 60% Státní fond

¹⁴⁰ Narozdíl od určování výše odvodů v samotném souhlasu, kdy je jejich vymezení pouze orientační. (§ 9 odst. 9 ZOZPF).

¹⁴¹ „Při rozhodování o odvodu také nesmí být opomenuty ty pozemky, které tímto jednáním nejsou přímo dotčeny (přílehlé pozemky), ale jsou pro svou povahu či pro povahu provedeného záměru taktéž zemědělsky nepoužitelné.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, č. j. 9 As 175/2012).

¹⁴² RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*. 2011, 2011(6): 202-207.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014, č. j. 9 As 175/2012.

¹⁴⁴ Obec a Státní fond životního prostředí jsou dle § 20b zákona o ochraně ZPF rovněž příjemci pokut za správní delikty. Z 50 % se jím stává obec v případě, že byl správní delikt spáchán v jejím obvodu a obecní úřad obce s rozšířenou působností za něj uložil pokutu. Zbývajících 50 % náleží Státnímu fondu životního prostředí. Pokud byla pokuta uložena inspekcí, stává se Státní fond životního prostředí výlučným příjemcem.

¹⁴⁵ Ustanovení § 11b odst. 5 ZOZPF, § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění před novelou 41/2015 Sb.

životního prostředí České republiky a z 40 % obec. Bylo tak zaručeno použití příjmů z odvodů k další ochraně životního prostředí.¹⁴⁶

6.4.1 Výjimky ze stanovení odvodů

Tyto případy je nutné odlišovat od situace, kdy vůbec není vyžadován souhlas s odnětím (viz podkapitola 6.3.2). Novelizovaná úprava jejich výčet značně rozšířila, což by se mohlo jevit jako protichůdná tendence k ochraně půdy. V případě, že dojde k odnětí pozemku, je zajištěna alespoň částečná kompenzace ve formě odvodů. Situace, kdy tato povinnost není vyžadována, by měly být opravdu výjimečné. Uvedené výjimky slouží veřejnému zájmu, některé i konkrétně k ochraně určité složky životního prostředí. Zákon v § 11a ZOZPF udává taxativní výčet, kdy se odvody za odnětí půdy ze ZPF nestanoví.

K některým z nově zavedených výjimek vyjádřil senát negativní postoj. Především první dva body (jedná se o případy, kdy *účelem jsou stavby drah včetně jejich součástí, je-li stavebníkem a následně vlastníkem stát, stavby dálnic, silnic a místních komunikací*) označil za diskriminační, neboť zvýhodňují stát před jinými vlastníky, aniž by k tomu byl dán důvod.¹⁴⁷ Tyto dva důvody se rovněž staly předmětem rozporu mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem dopravy. Nejnovější novelizace (zákonem č. 184/2016 Sb.) však mezi výjimky ze stanovení odvodů zařadila i odnětí za účelem výstavby místních komunikací, čímž se stal argument diskriminace obcí lichý.¹⁴⁸

6.4.2 Určení výše odvodů

Postup pro určení výše odvodů stanoví příloha k zákonu o ochraně ZPF, a to konkrétně spojením částí A až E.

Část A vymezuje základní ceny zemědělských pozemků. Jejich hodnota je závislá na půdních a klimatických podmínkách, které souhrnně charakterizuje bonitovaná půdně ekologická jednotka. Při jejím určení se vychází z Přílohy č. 22 k vyhlášce č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška), ve znění vyhlášky č. 456/2008 Sb.

¹⁴⁶ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění před novelou 402/2010 Sb.

¹⁴⁷ Velká novela zákona o ochraně půdy. *Právní rozhledy*. 2013, 2013(23-24): 2-3.

¹⁴⁸ Ustanovení § 11a odst. 1 písm. a) ZOZPF.

Část B uvádí jednotlivé faktory životního prostředí, na které bude mít odněti negativní dopad, a ekologickou váhu vlivu. Ekologická váha vlivu je odstupňována podle významu faktorů.

Část C obsahovala důvody ke snížení základní sazby. Byla však novelou zrušena.

V části D je určena metoda a posloupnost postupu. Základní sazbu odvodu tvoří základní cena podle části A. Je-li negativně ovlivněn některý faktor životního prostředí, vynásobí se základní cena ekologickou váhou vlivu. Zde novela zavedla další výrazné změny. Nově jsou vymezeny případy, při kterých se ekologická váha vlivu nepoužije. Dále upravuje situaci, kdy dojde k zasažení více faktorů (část B). Podle úpravy před novelou se jednotlivé ekologické váhy sečetly a následně se součet vynásobil základní cenou. Aktuálně se základní cena násobí pouze nejvyšší ekologickou váhou vlivu. Důvodová zpráva k novele argumentuje, že původním postupem došlo k určení neadekvátně vysoké základní sazby.¹⁴⁹

Takto určená základní sazba se vynásobí koeficientem třídy ochrany. U IV. a V. třídy se koeficient zvýšil z hodnoty 2 na 3. Vymezení a příslušnost pozemků do jednotlivých tříd vymezuje Příloha metodického pokynu Ministerstva životního prostředí.¹⁵⁰

U dočasného odnětí se za každý kalendářní rok trvání odnětí odvádí zákonem stanovená poměrná část takto vypočteného odvodu.

Poslední část E upravuje zdroje a východiska pro zjištění údajů nezbytných pro výpočet odvodů.¹⁵¹

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k novele č. 41/2015, s. 41.

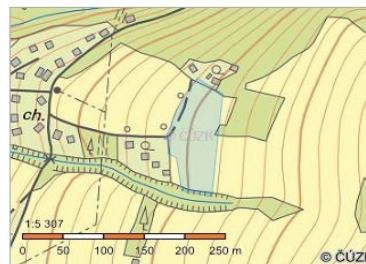
¹⁵⁰ I. třída zahrnuje nejcennější půdu, u které je odnětí možné pouze výjimečně. Ostatní třídy jsou odstupňovány podle produkční schopnosti půdy, přičemž poslední, V. třída, je tvořena půdou s velmi nízkou produkční schopností, u které lze postrádat zemědělské využití.

¹⁵¹ Část A až E přílohy k zákonu č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF

6.4.3 Konkrétní výpočet odvodu

Informace o pozemku

Parcelní číslo:	753/8
Obec:	Velká Lhota [545147]
Katastrální území:	Velká Lhota u Valašského Meziříčí [778541]
Číslo LV:	173
Výměra [m ²]:	7224
Typ parcely:	Parcela katastru nemovitostí
Mapový list:	DKM
Určení výměry:	Graficky nebo v digitalizované mapě
Druh pozemku:	trvalý travní porost



Seznam BPEJ

BPEJ	Výměra
74168	2966
72444	4258

zdroj: ČÚZK

bonitovaná půdně ekologická jednotka (BPEJ):	74168
výměra:	2966 m²
základní cena zemědělského pozemku:	1.25 Kč/m²
třída ochrany zemědělské půdy:	V.
koeficient:	3

Obecné informace:	
Bodová výnosnost půdy	18
průměrná cena pozemků dle BPEJ za m ² v Kč	1.25
Třída ochrany ZPF	5

ekologická váha vlivu: -
(odnětím předmětného pozemku nebude negativně ovlivněn žádný z faktorů životního prostředí uvedených zákonem)

Dílčí výpočet: $2966 \times 1.25 \times 3 = 11\,122,50$ Kč

bonitovaná půdně ekologická jednotka (BPEJ): **72444**
výměra: **4258 m²**
základní cena zemědělského pozemku: **3.79 Kč/m²**
třída ochrany zemědělské půdy: **V.**
koeficient: **3**

Obecné informace:	
Bodová výnosnost půdy	22
průměrná cena pozemků dle BPEJ za m ² v Kč	3.79
Třída ochrany ZPF	5

ekologická váha vlivu: -
(odnětím předmětného pozemku nebude negativně ovlivněn žádný z faktorů životního prostředí uvedených zákonem)

Dílčí výpočet: $4258 \times 3.79 \times 3 = 48\,413,46$ Kč

Výsledná výše odvodů: $48\,413,46 + 11\,122,50 = 59\,535,96$ Kč

Žadatel by za odnětí pozemku parc. č. 753/8 v Katastrálním území Velká Lhota u Valašského Meziříčí zaplatil 59 535,96 Kč.

7. NEDOSTATKY PRÁVNÍ OCHRANY ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

Z výše nastíněného postupu v územním plánování a řízení můžeme vytknout dva nástroje, které mají orgány ochrany ZPF k dispozici. Je jím souhlas k odnětí ve formě závazného stanoviska, popř. rozhodnutí (administrativní nástroj) a stanovení odvodů za odnětí (ekonomický nástroj). Myslím si, že právě druhý jmenovaný je klíčový pro ochranu před odnímáním a následným zastavováním území. Je-li územní plán (ke kterému orgány ochrany ZPF vydávají svá stanoviska) schválen v určité podobě, orgány ochrany ZPF zpravidla vysloví souhlas k odnětí, ledaže by došlo ke změně poměrů. Opačný přístup by mohl být porušením obecné zásady legitimního očekávání.¹⁵² I Ministerstvo životního prostředí v příloze k důvodové zprávě přiznává, že „v situaci, kdy se záměr na změnu využití pozemku dostane do územního plánu, není příliš prostoru pro neudělení souhlasu k odnětí půdy ze ZPF.“¹⁵³

V kapitole věnující se odvodům jsem zmínila ztrátu jejich motivační funkce. Mohli bychom ji charakterizovat i jako funkci ochrannou a zábranou, protože je to poslední možnost, která může investory a žadatele odradit od uskutečnění jejich záměru na vybrané půdě a rozhodnout se pro půdu méně úrodnou, v nejlepším případě půdu nezemědělskou. Jsou-li efektivně nastaveny podmínky tohoto ekonomického nástroje, domnívám se, že skutečně vede k ochraně zemědělského půdního fondu. Bohužel považuji současnou úpravu za nedostatečnou. Důvodem je zákonem stanoveno množství výjimek a dále pak samotná výše odvodů.

7.1 Výjimky z odvodů za odnětí

Souhlasím, že všechny uvedené výjimky jsou pro společnost přínosné a plní určitou veřejně prospěšnou funkci. Na druhou stranu stejně hodnotným veřejným zájmem je i ochrana

¹⁵² "K tomu je však třeba uvést, že nové přezkoumání kvality půdy není změnou poměrů; za změnu poměrů lze považovat pouze objektivní skutečnost, nikoliv nový výzkum kvality půdy, který nadto mohl být proveden kdykoliv dříve. Již ve fázi územního plánování je totiž zcela zřejmé, jakým způsobem a k jakým účelům má být předmětné území využito, a tedy že s ohledem na tento účel (zde průmyslová zástavba) musí dojít k vynětí půdy ze ZPF." (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 2 As 40/2013).

¹⁵³ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "závěrečná zpráva"), zpracována Ministerstvem životního prostředí, 2014, s. 5.

ZPF. Z mého pohledu byl upravenými výjimkami bez zvažování upřednostněn jeden z veřejných zájmů před druhým a došlo k oslabení účinnosti odvodů. Samozřejmě je nutné připomenout, že i na tyto výjimky se vztahuje nutnost souhlasu s odnětím, ale jak jsem uvedla v úvodním odstavci, považuji odvody za silnější a efektivnější nástroj, který může mít rozhodující váhu, protože právě platební povinnost může žadatele ovlivnit v rozhodování, zda si pro svůj záměr vybrat pozemek, jež je součástí ZPF, či nikoliv.

Stavby drah, dálnic, silnic, místních komunikací či účelových komunikací, byť sloužících k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků či stavby zemědělské prvovýroby mají nezpochybnitelný význam a některé z nich se zemědělským půdním fondem přímo souvisí. Výjimka z odvodů pro ně platící však dle mého názoru není důvodná. Tím, že bude některá z těchto staveb zrealizována, byl upřednostněn veřejný zájem na jejich existenci. Už z tohoto důvodu je nezbytná alespoň částečná kompenzace ve prospěch ZPF. Ačkoliv ve výši odvodů samotných spatřuji další z nedostatků současné úpravy (níže). Dopady těchto výjimek pocítí také obce, jejichž půda bude zabrána bez poskytnutí odvodu, který mohl být dále využit pro některý účel prospěšný pro životní prostředí.

Je-li půdy patřící do ZPF omezené množství, což nepochybně je, měly by být odvody prominuty jen ve vztahu ke stejné omezené a chráněné hodnotě, kterými jsou u uvedeného výčtu ty, které chrání některou z jiných složek životního prostředí.

Obdobný dopad má i výstavba cyklostezek, proto bych ji rovněž ponechala ve výčtu výjimek. Ovšem pouze ty, které jsou zbudované způsobem, který uvádí důvodová zpráva a příloha k ní, tedy „*cyklistické stezky, nebo jejich části, s povrchem umožňujícím propuštění srážkové vody bez použití asfaltu a betonu, budované v souladu s platnými zásadami územního rozvoje nebo s platným územním plánem.*“¹⁵⁴, jelikož takto budou ve velké míře zachovány i ekologické funkce půdy. Tuto výjimku považuji za důvodnou, resp. postavenou na roveň výjimkám chránící ostatní složky životního prostředí, protože při svém využívání eliminuje některé negativní dopady na životní prostředí, především nahradí-li alespoň z části motorovou dopravu. Cyklostrategie (Národní strategie rozvoje cyklistické dopavy České republiky pro léta 2013 až 2020¹⁵⁵) vysvětluje, že i přes ztrátu odvodů za pozemky, přes něž cyklistická stezka vede, je na každá investovaná 3 eura návrat ve výši 5 eur. Ovšem další důvody, které uvádí závěrečná zpráva (zdraví občanů, rozvoj cykloturistiky, zvýšení prodeje

¹⁵⁴ Závěrečná zpráva, s. 33.

¹⁵⁵ Usnesení vlády České republiky č. 382, o Národní strategii rozvoje cyklistické dopavy České republiky pro léta 2013 až 2020.

jízdních kol a oblečení a další), nepovažuji ve vztahu k odvodům a ochraně ZPF za relevantní a samy o sobě by neobstály, byť je jejich přínos pro jiné oblasti života nezpochybnitelný.¹⁵⁶

7.2 Příjemci odvodů za odnětí

Do roku 2011 byly odvody ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nacházela, a z 60 % příjmem Státního fondu životního prostředí.¹⁵⁷ Novelou č. 402/2010 Sb. došlo k výraznému přerozdělení těchto příjmů, a to následujícím způsobem. *Část odvodů ve výši 75 % (dnes 55 %) se stalo příjmem státního rozpočtu, 15 % příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 10 % (dnes 30 %) příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází.*¹⁵⁸

Problémem ve vztahu k tomuto ustanovení není zavedení státu jako příjemce, ale nestanovení povinnosti užít vybrané prostředky k opatřením ve prospěch ochrany životního prostředí, obdobně jako je tomu u obcí. I po posledním snížení směřuje do státního rozpočtu největší část příjmů.

Současná úprava může vést k do jisté míry absurdním situacím, kdy finance vybrané za újmu na životním prostředí budou užity k účelu, který poškodí jinou složku životního prostředí, popř. znovu zemědělský půdní fond.

Část výnosů připadající na stát by proto dle mého názoru měla být přerozdělena mezi obec a Státní fond životního prostředí, který by měl disponovat větší částí. Určitá opatření k ochraně životního prostředí mohou zasahovat na značnou část i celé území a financování ze Státního fondu ŽP může jejich řešení usnadnit.

7.3 Výše odvodů za odnětí

Zákon o ochraně ZPF nabyl účinnosti 1. července 1992.¹⁵⁹ Ve vztahu k výši odvodů ale zůstal nezměněn až do roku 2010, přestože je i bez podrobných studií patrný každoroční nárůst cen pozemků, především stavebních. Odvody stanovené v roce 1992 velmi brzy přestaly plnit svou funkci a tento stav se z pohledu ochrany ZPF každým rokem zhoršoval.

¹⁵⁶ Ministerstvo životního prostředí zhodnocení rizika nepřijetí výjimky pro platby odvodů pro cyklistické stezky zdůvodňuje tím, že: "V případě, že ministerstvo nepodpoří cyklistickou dopravu, tak Česká republika bude velmi špatně dosahovat globálních a strategických cílů Cyklostrategie." Tento argument je poněkud sporný a působí tak, že výjimka pro cyklistické stezky byla zakotvena kvůli usnadnění splnění stanovených úkolů, ne ve prospěch jednotlivých důvodů ve zprávě uvedených.

¹⁵⁷ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění před novelou č. 402/2010 Sb.

¹⁵⁸ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o ochraně ZPF ve znění po novele č. 402/2010 Sb.

¹⁵⁹ Předchozím předpisem, který stanovoval výši odvodů bylo nařízení vlády č. 39/1984 Sb., o sazbách odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě. Základní sazby se rovněž odvíjely od bonitních tříd (8). Navíc bylo stanoveno procentuální zvýšení pro vybrané typy půdy.

V roce 2008 byl přednesen vládní návrh, který přepracoval výši a postup při určení odvodů. Závaznou se tato úprava stala předpisem č. 402/2010 Sb. Důsledky se velmi brzy projeví výrazným snížením zabírané půdy. I přesto se již v roce 2011 a 2012 objevily snahy o opětovně snížení odvodů. Někteří senátoři například argumentovali tím, že příliš vysoké odvody brání stavbě průmyslových zón a investoři nemohou své záměry uskutečňovat. Toto tvrzení je dle mého názoru naprosto v souladu se smyslem odvodů a účelem tohoto nástroje (vedle peněžité náhrady za odnětí) je způsobit citelnou újmu žadateli, který se rozhodne využívat zemědělskou půdu, což ho může přimět k rozhodnutí upustit od svého záměru.¹⁶⁰

Změnám, které přinesla poslední novela, jsem se věnovala v kapitole o určení výše odvodů. Vypuštění důvodů ke snížení základní sazby a zvýšení koeficientů některých tříd ochrany je změnou ve prospěch ochrany ZPF. Na druhou stranu v případech, kdy dojde k ovlivnění více faktorů, může být výsledná částka výrazně nižší. Protože zda sazbu násobíme nejvyšší ekologickou vahou (nová úprava) či součtem všech ekologických vah (úprava před novelou) povede k odlišným závěrům. Výsledek podle účinné úpravy je pro ZPF méně příznivý.

Ačkoliv došlo od roku 2010 ke zvýšení odvodů (zvýšením koeficientu třídy ochrany), stále jsou nedostatečné v porovnání se ztrátou, kterou odňatá půda představuje. Žadatelé mnohdy žádají odnětí velkých ploch, přestože pro svůj záměr následně využijí jen část. I zde znovu opakují, že nepozbýváme pouze možnost hospodaření, ale v nejhorších případech i lokálnímu výpadku celé složky životního prostředí.

7.4 Absence absolutní ochrany

Není pochyb, že za minulého režimu byly na půdě tvořící zemědělský půdní fond způsobeny mnohé škody. Zmíněné rozorání mezí, scelování pozemků v unifikované plochy, pěstování plodin nevhodných pro danou lokalitu a další. Na druhou stranu za přínosné považují poskytování absolutní ochrany, kterou zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění po novele č. 75/1976 zakotvil v §7a.

„Zemědělské výrobě nesmí být odnímána:

¹⁶⁰ Jako velmi nízké jsou odvody hodnoceny i zpracovateli zprávy Evropské komise. Dále uvádí, že nemohou být považovány za překážku pro uskutečnění záměru investora. Zpracovatelé vyčíslili průměrnou výši odvodů do 1 € za m² (na Slovensku 6 € - 15 € za m²). (Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects, s. 66, 126).

a) orná půda vedená v 1. a 2. bonitní třídě a není-li takové půdy v obci, orná půda vedená ve dvou nejlepších bonitních třídách,

b) orná půda, na níž jsou provedena investiční opatření ke zvýšení intenzity zemědělské výroby,

c) zemědělská půda, na níž jsou chmelnice, vinice, intenzivně obhospodařované sady a zelinářské plochy.

Zemědělská půda nesmí být dále odnímána zemědělské výrobě pro výstavbu rekreačních chat a rekreačních objektů."¹⁶¹

Podle negativních zásahů, které byly způsobeny, usuzuji, že tehdejší záměr nejspíš nebyl chránit půdu jako součást životního prostředí a ekologickou entitu, ale plochu, která umožňuje produkci potravin. Ale toto ustanovení představuje ve formě absolutního zákazu odnětí nejsilnější administrativní nástroj, který je možno uplatnit. S ohledem na každodenní úbytky úrodné půdy si lze představit pozemky, u nichž by byla důvodná ochrana nezávislá na úvaze úředníků, tlaku investorů či jiných lobby. Případně, aby o výjimečném odnětí i těchto pozemků rozhodoval zvláštní nestranný orgán (ve smyslu jiný orgán než orgán ochrany ZPF).¹⁶²

Uvědomuji si i protipól, kterou by tato úprava ve formě nepřiměřeného zatížení vlastníků daných pozemků přinesla. Domnívám se, že určitá relativní nemožnost odnětí by také mohla být navázána na povinnost využití příhodného brownfieldu, nachází-li se v určitém vzdálenostním okruhu od místa, kde chce investor uskutečnit svůj záměr. Upřednostnění brownfields je jednou ze zásad výslovně uvedených např. v Politice územního rozvoje, Státní politice životního prostředí ČR 2012-2020 nebo Metodickém pokynu Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze ZPF, ale skutečnost tomu neodpovídá. Přitom po celé České republice jsou stovky hektarů takových nevyužitých ploch.

¹⁶¹ Ustanovení § 7a zákona č. 53/1966 Sb, o ochraně ZPF.

¹⁶² V zákoně č. 53/1966 Sb, o ochraně ZPF toto bylo umožněno vládě.

ZÁVĚR

V této diplomové práci jsem se při zodpovídání otázky, zda současná právní úprava v územním plánování a územním řízení dostatečně chrání zemědělskou půdu, věnovala významu stanovisek dotčených orgánů v územně plánovací činnosti a souhlasů s odnětím vydávaných v územním řízení při ochraně zemědělské půdy. Stěžejní bylo zpracování souhlasu s odnětím jako administrativního nástroje územního plánování udělovaného orgány ochrany ZPF. Pro větší komplexnost se práce blíže věnuje i problematice odvodů za odnětí půdy ze ZPF. Výpočet odvodů může přimět žadatele upustit od svého záměru a ponechat půdu i nadále v zemědělském půdním fondu. Spojením těchto koncepčních, administrativních a ekonomických nástrojů může být ZPF poskytována silnější ochrana. Hlavním cílem tedy bylo zhodnocení efektivity současné právní úpravy při poskytování ochrany zemědělské půdě v územním plánování a územním řízení, doplněné o posouzení významu odvodů.

Po úvodní části a obecném vymezení půdy a jejich funkcí jsem se zabývala základními poznatky o ZPF, věnovala jsem se podrobnějšímu zpracování obecných zásad ochrany životního prostředí a zásad plošné ochrany jako východisek nejen pro orgány ochrany ZPF. V kapitole o ochraně ZPF v územním plánování jsou kromě úpravy samotného územního plánování a dotčených orgánů uvedeny konkrétní závazné postupy v podobě stanovisek k územně plánovací dokumentaci a nutnosti jednání v souladu se zásadami ochrany ZPF. Z důvodu lepší přehlednosti jsem územní řízení vyčlenila do samostatné kapitoly, byť je součástí územního plánování. Tato kapitola zpracovává především institut samotného odnětí a odvodů. Souhlas k odnětí a odvody jsou nejvýznamnější prostředky, které orgány ochrany ZPF mají k dispozici, a je jím proto věnována náležitá pozornost. Poslední kapitola navazuje na kapitolu předchozí vytyčením nedostatků současné právní úpravy. Její součástí jsou i návrhy možných řešení.

Ochrana ZPF je dnes bohužel mnohými chápána pouze jako překážka, která je jim záměrně kladena s cílem zabránit podnikatelským aktivitám nebo jakékoliv výstavbě. Často je vkládána do rukou ekologů, kteří se podle investorů snaží zmařit jejich projekt. Do jisté míry je toto tvrzení pravdivé. Ochrana ZPF ve svém důsledku skutečně povede k znemožnění některých záměrů, avšak toto není jejím účelem, jak již napovídá samotné označení. Důvody kvalitativní i kvantitativní ochrany jsou nepochybné a v průběhu práce jsou zmíněny i podrobněji rozpracovány.

Novela č. 41/2015 značně posílila ochranu kvality zemědělské půdy a výrazně rozšířila úpravu správních deliktů, což zvyšuje ochranu poskytovanou ZPF. Jisté změny dostala i ochrana kvantitativní, kterou se práce ve vztahu k územně plánovací činnosti zabývala. Nejzásadnější změny se týkají rozšíření výjimek z placení odvodů a jejich výpočtu, kdy se podle nové úpravy násobí nejvyšší ekologickou váhou vlivu v případě zasažení více faktorů (podle staré úpravy se jednotlivé ekologické váhy vlivu sečetly). Obě tyto změny snižují ochranu ZPF. Na druhou stranu byl upraven výčet přestupků a správních deliktů, přičemž některé se týkají plošné ochrany ZPF a postupů s ní spojených.

Některé názory směřují k tomu, že těžištěm ochrany je právě územní plánování. Argumentují tím, že obce znají nejlépe své území a jeho potřeby, které promítnou v územním plánu. Proti tomu stojí tvrzení, že ochrana zemědělského půdního fondu je širší než místní zájem. Za základ plošné ochrany můžeme považovat zakotvení zásad. Zásady zákon zpracovává podrobně a nově výslovně stanoví výjimečnost odnětí půdy v I. a II. třídě ochrany. Pořizovatelé a projektanti jsou jimi vázáni, navíc musí zdůvodnit řešení, které je pro ZPF nejvýhodnější a nastínit předpokládaný dopad záměru na něj. Další způsob, který se promítá do ochrany ZPF jsou stanoviska orgánů ochrany ZPF k územně plánovací dokumentaci. Oba zmíněné postupy jistě zohledňují potřeby ZPF, nejsou však pro jeho ochranu tak efektivní jako udělení či neudělení souhlasu a stanovení odvodů.

V posloupnosti procesů je prvním významným nástrojem souhlas k odnětí půdy ze ZPF. Jeho povaze jako závazného stanoviska či rozhodnutí a hlavním znakům se práce věnuje podrobně. Přínosem souhlasu je jeho nezbytnost, nejedná-li se o stanovenou výjimku. Souhlasím s tvrzením, že pro zákonem vymezené záměry není souhlasu třeba, jelikož nedochází k výraznému zásahu do zemědělského půdního fondu. Stanovené výjimky nejsou nedůvodné a zákonodárce přehnaně nezakotvuje další případy. Další vlastností souhlasu, která je pro ZPF zásadní, je jeho závaznost. Samozřejmostí pro vydání navazujícího rozhodnutí je, že vůbec musí dojít k jeho vyslovení. Závaznost se promítá také v nemožnosti správního orgánu jakkoliv rozšířit podmínky v něm stanovené. Souhlas se ve stanovené podobě musí odrazit v navazujícím rozhodnutí. Výjimkou zůstává případné stanovení zmenšení plochy, která má být zabráná, o čemž může správní orgán rozhodnout.

V praxi se ukázalo, že ne vždy je souhlas významným prostředkem ochrany. Jedná se o případy, kdy se určitý záměr již do územního plánu promítl. Souhlas stále zůstává nezbytným požadavkem, ale lze předjímat, že bude udělen, neboť orgány ochrany ZPF nemají příliš prostoru pro jeho nevyslovení. Vyslovení souhlasu přispívá i znění § 4 odst. 1 písm. a),

který stanoví, že odňata má být přednostně zemědělská půda na zastavitelných plochách. Vycházejí-li orgány ochrany ZPF při zvažování udělení souhlasu důsledně ze zásad ochrany zakotvených v ZOZPF, doplněných o obecné zásady ochrany životního prostředí a Politiku územního rozvoje, je ochrana jimi poskytnutá dostatečná. Obávám se však, že minimálně podmínka přednostního využití brownfieldu dodržována není. Dnes je běžnou praxí, že investoři využívají rovné zelené plochy, na kterých je stavební činnost nejjednodušší, přitom se v okolí nalézají několik volných staveb či celých areálů, které by po stavební úpravě mohly být využity. Několik právních dokumentů (zákon o ochraně ZPF, Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu, PÚR atd.) toto přednostní využití brownfieldů upravuje, což se ale do praxe neodráží a jsou stále zastavována nová území. Nepochybně však bude velkému množství záměrů, ke kterým je nutné odnětí půdy, zabráněno právě neudělením souhlasu.

Druhým klíčovým nástrojem před zabíráním půdy, resp. jejím zastavováním, pro které je odnětí nejčastěji požadováno, zůstávají odvody. V současnosti nastavený výpočet výše odvodů vychází z bonitovaných půdně ekologických jednotek, určených oceňovací vyhláškou, vynásobených koeficientem třídy ochrany. Dojde-li k zasažení některého ze stanovených faktorů životního prostředí, násobí se i příslušnou ekologickou vahou vlivu. Tato metodika zohledňuje charakter jednotlivých území a jedná-li se o významné oblasti, odvody se zpřísnují, ať už ekologickou vahou vlivu nebo zařazením do vyšší třídy ochrany. Problematickým shledávám ohodnocení pozemků i výslednou výši odvodů. Cena pozemků je proti západoevropským zemím 3-10x nižší¹⁶³, což je důvodem, proč je na území České republiky budováno velké množství skladů či jiných areálů zahraničních společností. Investoři využívají vedle výhodné polohy země především mnohonásobně nižších poplatků.¹⁶⁴ Odvod dokáže po první léta kompenzovat újmu na ZPF, rozhodně je ale nedostatečný z dlouhodobého pohledu, natož při trvalé ztrátě ploch náležejících do ZPF. Hlavní přínos odvodu by měl být spatřován v motivačním působení na žadatele, aby využili půdu nenáležící do ZPF nebo alespoň půdu méně kvalitní. A v případě, že skutečně k odnětí dojde, plní sekundární funkci v podobě dále využitelného příjmu. Prvně jmenovanou funkci kvůli své nízké výši téměř neplní. U fiskální funkce navíc přistupuje nedostatek v podobě účelové nevázanosti užití vybraných prostředků státem. Domnívám se, že stát by vůbec mezi příjemce neměl být zařazen.

¹⁶³ Závěrečná zpráva, s. 4.

¹⁶⁴ MACKOVIČ, Vladimír. Jak chránit ZPF aneb kam směřuje jeho ochrana? *Urbanismus a územní rozvoj*. 2010, 8.(5/2010): s. 82-89.

Zásadní nedostatek spatřuji v množství zakotvených výjimek z placení odvodů. Přínosem jistě je, že novela vyřadila dosavadní výjimku týkající se „komunikací, nádvoří, zpevněných ploch a zeleně při bytové výstavbě a výstavby občanského a technického vybavení“.¹⁶⁵

Domnívám se, že u výjimek *staveb drah, dálnic, silnic, místních komunikací či účelových komunikací či staveb zemědělské prvovýroby* není důvod pro prominutí odvodu, protože k trvalému odnětí a poškození dojde, a to nikoliv ve prospěch jiné složky životního prostředí. Tuto skutečnost je potřebné, i přes nedostatečně nastavenou výši odvodů, alespoň částečně vykompenzovat. Proto by měl být jejich výčet upraven.

Mnou poslední navržená změna je zakotvení absolutní ochrany nejhodnotnějších pozemků. Již nyní je kvalita půdy provázána s výší odvodu. Ovšem nejkvalitnějším půdám, jejichž součástí nebo v jejichž blízkosti se nachází i jiné přírodní prvky, by měla být poskytnuta nejvyšší možná míra ochrany. Obdobně by neměl být možný zábor půdy, je-li možné využít dostupný brownfield.

Úpravu stěžejního nástroje v ochraně ZPF, za který jsou odvody pokládány, považuji za nedostatečnou. Navíc jejich nízká výše láká investory ze zahraničí a počet zájemců ochotných za půdu zaplatit roste. Množství půdy, které je každodenně zabíráno, je z dlouhodobého hlediska neudržitelné a zákonodárce by měl odvody zpřísnit. Zároveň by měly být lépe nastaveny podmínky pro (v některých případech) závazné využití nevyužívaných objektů.

„Mnozí „důmyslní“ lidé mají velkou radost z toho, že prý se člověk vždy víc a více od přírody emancipuje. vzdalování se od přírody by bylo fyzické chřadnutí, úplné odloučení byla by smrt!“ (Jan Neruda). Skuteční farmáři či vlastníci, kteří mají k půdě vztah, si uvědomují její hodnotu i fatální následky její ztráty. Bohužel společnost si půdu často spojuje pouze s její produkční schopností a v dnešní době, kdy je možné dovážet různorodé produkty rostlinné i živočišné výroby, její množství považuje za dostatečné. Jak je zmíněno výše, produkční schopnost je jen jednou z mnoha a i když jsme schopni obstarat potraviny z jiných zemí, ostatní funkce jsou nenahraditelné.

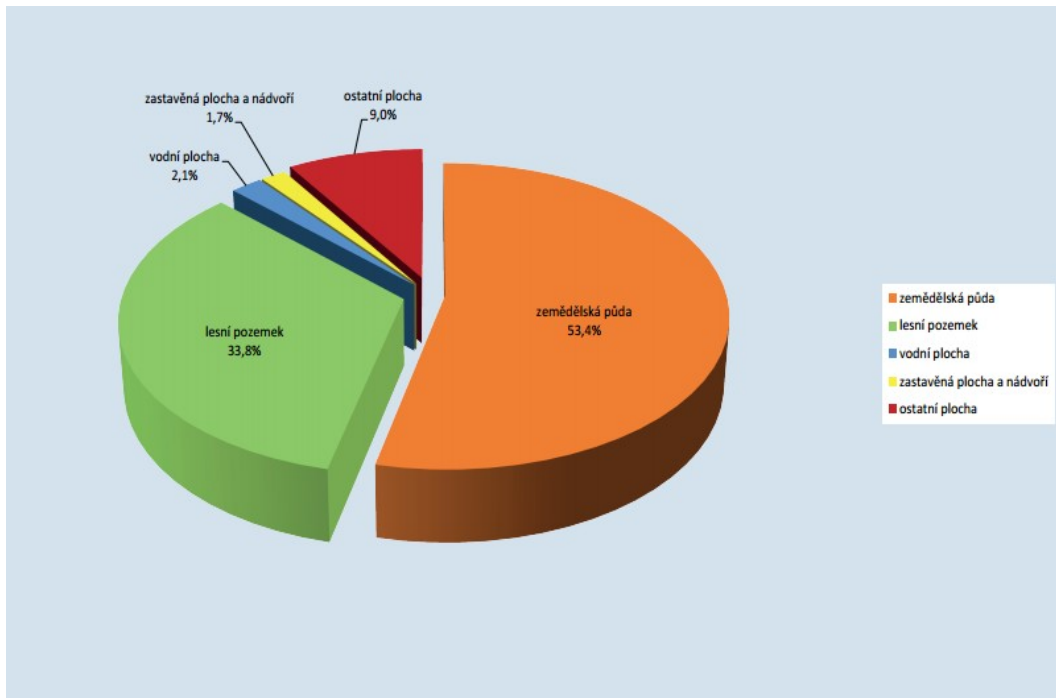
Práce nastínila alespoň výše právní ochrany, která je, i přes své nedostatky, zemědělskému půdnímu fondu poskytována. Český právní systém chrání i ostatní složky životního prostředí. Důležité je, abychom si potřebnost ochrany uvědomovali a nejednali

¹⁶⁵ Ustanovení § 11 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně ZPF ve znění před novelou 41/2015 Sb.

v zájmu přírody jen proto, že to nařizuje zákon. Zachování všech složek životního prostředí je svázáno s existencí lidstva i ostatních organismů planety.

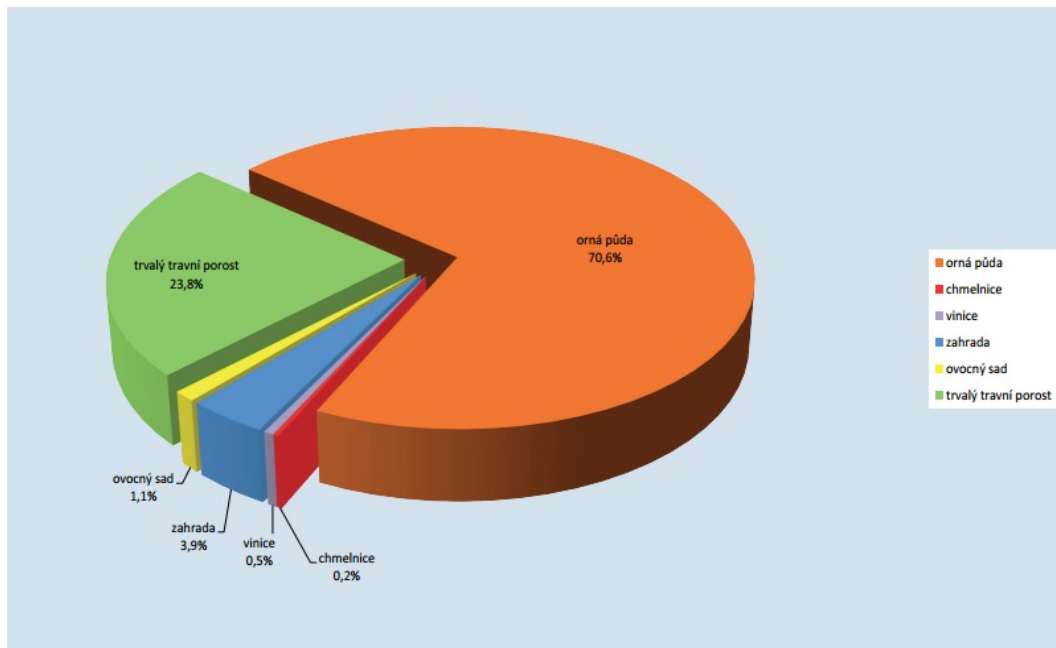
PŘÍLOHA 1

Graf 1: Podíl zemědělské půdy a nezemědělských pozemků v ČR k 31. 12. 2015



zdroj: ČÚZK

Graf 2: Rozčlenění zemědělské půdy k 31. 12. 2015



zdroj: ČÚZK

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

Monografie:

1. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 630 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
2. DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin. *Zemědělské právo: učební pomůcka*. 1. vydání. Praha: IFEC, 2001, 136 s. ISBN 80-86412-11-3.
3. DUDOVÁ, Jana. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007, 169 s. ISBN 978-80-87071-26-7.
4. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Komentář ke správní řádu*. 4. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 844 s.
5. KARFÍK, Zdeněk, KARFÍKOVÁ, Marie, SPÁČIL, Jiří. *Pozemky a právo*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Orac, s.r.o., 2001, 191 s. ISBN 978-80-86199-28-3.
6. KLIKOVÁ, Alena, HAVLAN, Petr, VALACHOVÁ, Kateřina, HAMPLOVÁ, Eva, *Stavební právo: praktická příručka*. 2. přepracované vydání. podle nového stavebního zákona. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. 231 s. ISBN 978-80-7201-646-4.
7. KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vydání. Praha : Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
8. Kolektiv autorů. *Právo životního prostředí: 2. díl*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, 379 s. ISBN 978-80-210-3978-7.
9. MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portál, s.r.o., 2005, 207 s. ISBN 80-7367-003-8.
10. POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 4. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, 2014.
11. PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, 334 s. ISBN 978-80-7380-253-0.
12. PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996, 301 s. ISBN 80-210-1349-4.

13. PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana, JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí 3. díl. 2.* přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, 336 s. ISBN 978-80-210-4299-5.
14. PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana, DUDOVÁ, Jana, JANČÁŘOVÁ, Ilona, TKÁČIKOVÁ, Jana. *Právo životního prostředí 1. díl. 2.* přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 324 s. ISBN 978-80-210-4926-0.
15. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Správní procesy v právu životního prostředí.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.
16. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1.
17. ŠARAPATKA, Bořivoj. *Pedologie a ochrana půdy.* 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2014. 232 s. ISBN 978-80-244-3736-1.

Právní předpisy

1. Důvodová zpráva k zákonu 41/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, 44 s. Dostupné: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=543&CT1=0>
2. Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb, sbírka OOLP/1067/96
3. Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření
4. Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška)
5. Zákon č. 48/1959 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

6. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění před novelou 402/2010 Sb.
7. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění před novelou 41/2015 Sb.
8. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
9. Usnesení vlády České republiky č. 382, o Národní strategii rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013 až 2020
10. Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
11. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
13. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
14. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zpracována Ministerstvem životního prostředí, 2014, 67 s.

Odborné studie

1. ČESKÝ ÚŘAD ZEMĚMĚŘICKÝ A KATASTRÁLNÍ. *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky: Stav ke dni 31. prosince 2015* [online]. 1. Praha: Zeměměřický úřad, 2016, 80 s. Dostupné z: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenska_pudniho_fondu_2016.aspx.
2. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje. *Politika územního rozvoje České republiky: ve znění aktualizace č. 1*. 1. vydání. Praha, Brno, 2015, 92 s.

- Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Navrh-Aktualizace-c-1-Politiky-uzemniho-rozvoje-CR>.
3. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, zpracovala CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2015*. Praha, 2016, 505 s. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publikace/\\$FILE/SOPSPZ-Statisticka_Rocenka_2015-20161214.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publikace/$FILE/SOPSPZ-Statisticka_Rocenka_2015-20161214.pdf).
 4. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, zpracovala CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Zpráva o životním prostředí 2015*. Praha, 2016, 269 s. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/\\$FILE/SOPSPZ-ZPRAVA_ZPCR_2015-20161202.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace/$FILE/SOPSPZ-ZPRAVA_ZPCR_2015-20161202.pdf).
 5. PROKOP, Gundula, Heide JOBSTMANN a Arnulf SCHÖNBAUER. *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects: Study contracted by the European Commission, DG Environment* [online]. 2011, 65 s, 126 [cit. 2015-11-19]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/sealing/Soil%20sealing%20-%20Final%20Report.pdf>
 6. *Vlastnictví půdy*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: Evropské strukturální a investiční fondy [online]. 2009 [cit. 2015-07-12]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Operacni-programy/OP-ROZVOJ-VENKOVA-A-MULTIFUNKCNI-ZEMEDELSTVI/Dokumenty/Programovy-dokument-OP-Rozvoj-venkova-a-multifunkc/2-Analyza-ekonomicke-a-socialni-situace/2-3-Pudni-fond-jeho-vlastnictvi-a-souvisejici-pr/2-3-2-Vlastnictvi-pudy>.

Odborné články

1. MACKOVIČ, Vladimír. Jak chránit ZPF aneb kam směřuje jeho ochrana? *Urbanismus a územní rozvoj*. 2010, 8.(5/2010): s. 82-89.
2. RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci, *Právní rozhledy*. 2011, 2011(6): s. 202-207.
3. Velká novela zákona o ochraně půdy. *Právní rozhledy*. 2013, 2013(23-24): s. 4.

Soudní rozhodnutí

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2006, č. j. 1 Ao 1/2006
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, č. j. 25 Cdo 944/2005
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, č. j. 6 As 7/2007
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2008, č. j. 1 As 62/2008
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, č. j. 8 Ao 2/2008
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 1 As 68/2008
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2009, č. j. 1 As 20/2009
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2009 č. j. 28 Cdo 3037/2009
10. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2009 č. j. 1 As 89/2008
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2010, č. j. 1 Ao 2/2009
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 2 As 40/2013
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2013, č. j. 4 As 88/2013
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č. j. 7 As 123/2013
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2014 č. j. 9 As 175/2012
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2014, č. j. 8 As 19/2014

Internetové a ostatní zdroje

1. REPEŠ, Kamil, VÁLEK, Petr. *Dichlordifenyltrichloretan (DDT)* [online]. Arnika, [cit. 2016-06-10]. Dostupné na: <http://arnika.org/dichlordifenyltrichloretan-ddt>.
2. *Co je to BPEJ* [online]. eKatalog BPEJ, 2015 [cit. 2015-11-09]. Dostupné na: <http://bpej.vumop.cz/>.

3. DAMOHORSKÝ, Milan. *Právní úprava ochrany životního prostředí v České republice*. 2. přepracované a rozšířené vydání Praha: Institut městské informatiky Praha, 1996, 47 s.
4. DOUCHA, Pavel, ČERNÝ, Pavel. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. 1. vydání. Brno: Ekologický právní servis, 1999, 91 s. ISBN 80-902570-3-8.
5. ČERNÝ, Pavel. *Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu* [online]. Frank Bold: Ekologický právní servis, 2009 [cit. 2016-05-11]. Dostupné na: http://frankbold.org/sites/default/files/publikace/zavazna_stanoviska.pdf.
6. HRADEC, Vratislav. *Lexikon práva životního prostředí*. 1. vydání. Praha: Eurolex, 2005, 1145 s. ISBN 80-86861-39-2.
7. MACHAČKOVÁ, Jana, BLAŠKOVÁ, Miriam. *Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací*. Praha: Linde Praha, 2007, 239 s. ISBN 97-80-7201-645-7.
8. Pořad o ekologii Nedej se. Díl *Ztrácíme půdu pod nohama*, vysílán dne 27. 10. 2013. V diplomové práci užito dne 26. 6. 2016. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1095913550-nedej-se/213562248420019-ztracime-pudu-pod-nohama>.
9. PRŮCHOVÁ, Ivana. *Základní pojmy a instituty pozemkového práva: (obecná část)*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 142 s. ISBN 8021012781.
10. Půdní fond ČR. *Ochrana půdy* [online]. 2014 [cit. 2015-07-1]. Dostupné z: <http://www.ochrana-pudy.cz/pudni-fond-cr/>.
11. *Zábory půdy* [online]. Vítej na Zemi: multimediální ročenka životního prostředí. [cit. 2016-05-11]. Dostupné na: http://vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=zabory_pudy&site=puda.