

Omezení záborů zemědělské půdy

Podklad Zeleného kruhu k problému úbytku zemědělské půdy na úkor zástavby, zákonu č. 344/1992 o ochraně zemědělského půdního fondu a stavebnímu zákonu.

Manažerské shrnutí

Zemědělská půda rychle ubývá, z podstatné části ve prospěch nové zástavby, která ji trvale znehodnocuje. Jedná se přitom o prakticky neobnovitelný přírodní zdroj, na kterém závisí produkce potravin i další ekosystémové služby. Příčinou problému je zejména nedostatečná legislativa, která postrádá účinné nástroje pro ochranu zemědělského půdního fondu. Ochrana selhává při tvorbě územních plánů i v rámci povolení individuálního stavebního záměru. Současné územní plány jsou navíc natolik expanzivní, že bez plošného navrácení nevyužívaných ploch do nezastavitelného území není možné ochranu zemědělské půdy zajistit. Selhávají rovněž ekonomické nástroje, jsou špatně nastavené a nemotivují k využití ploch s menšími dopady na životní prostředí nebo v českém právním řádu zcela absentují.

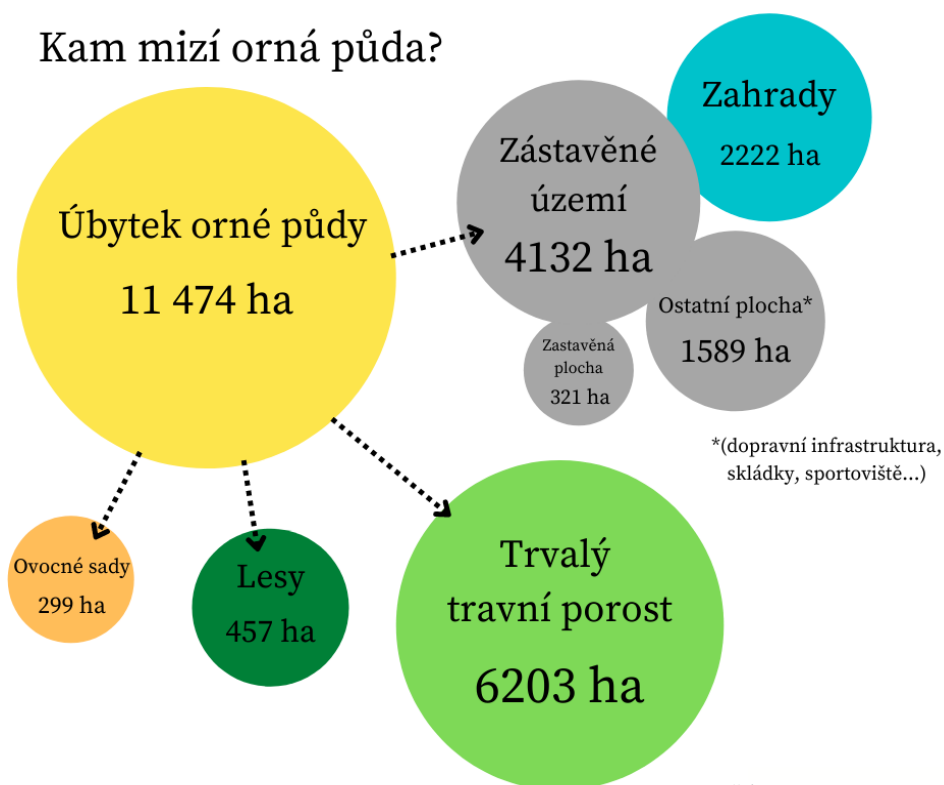
Zábory v datech

Centimetr půdy vzniká stovky až tisíce let, měřítkem lidského života se tak jedná o neobnovitelný přírodní zdroj. Zemědělská půda však již desítky let závratným tempem ubývá. Za posledních 50 let jsme přišli o 400 000 ha, což představuje průměrný **úbytek zemědělské půdy velikosti Prahy každých 8 let**. Významnou příčinou úbytku zemědělské půdy je **rozšiřování výstavby**, která půdu **trvale znehodnocuje**.

Orná půda mizí ještě rychleji, v posledních letech rychlostí asi 10 000 ha ročně (velikost Liberce), což činí asi 30 ha denně. Z poloviny za úbytkem orné půdy stojí přeměna na louky a pastviny s cílem ochránit půdu před erozí. V posledních 5 letech také dochází k rychlému nárůstu přeměn orné půdy na zahrady.

Na negativní trendy ohledně záborů zemědělské půdy a potřebu situaci změnit upozorňuje i řada vládních strategických dokumentů. Za všechny uvedme: [Zásady urbánní politiky \(2017\)](#); [Politika architektury a stavební kultury \(2015\)](#); [Národní strategie regenerací brownfieldů 2019-2024](#); [Strategie přizpůsobení se změně klimatu \(2021\)](#); [Národní akční plán adaptace na změnu klimatu \(2021\)](#)

Kam mizí orná půda?



Příčiny problému

Nová výstavba je v zásadě nevyhnutelná vlivem postupující urbanizace. Není však nutné, aby znamenala zábor kvalitní zemědělské půdy. Výstavbu lze přednostně směřovat do stavebních proluk a brownfieldů. Daří se to například ve Francii, kde takové plochy využívají v 38 % případů, a ve Finsku, kde takto staví ve 46 % případů.¹

Naopak v České republice stavíme na nevyužitých plochách jen v 8 % případů. K vysokým záborům zemědělské půdy v ČR dochází pro tyto **důvody**:

- Slabá ochrana zemědělské půdy v rámci územního plánování
- Téměř automatické povolení záboru zemědělské půdy na zastavitelné ploše vymezené územním plánem²
- Nefunkční/neexistující ekonomické nástroje pro omezení záborů a nasměrování výstavby do vhodných území
- Složitý, zastaralý a děravý zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, který při vysokých administrativních nákladech přináší nedostatečnou ochranu půdy

¹ EEA, Land recycling and densification

² Viz např. Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci v: Věstník MŽP Ročník XXXI – srpen 2021 – částka 5.

Hlavní cíl

- Ochrana zemědělské půdy zásadním omezením záborů ve prospěch nové zástavby, ukončení záborů bez kompenzací do roku 2050 v souladu s cíli EU

Přínosy

- Zachování neobnovitelného přírodního zdroje
- Zajištění předpokladů pro místní produkci potravin
- Zachování volné krajiny, lepší zadržování vody v krajině
- Posilování konceptu města krátkých vzdáleností - omezení rozrůstání sídel do volné krajiny
- Efektivní vynakládání financí na veřejné služby - při nízké hustotě obyvatelstva rostou náklady např. na svoz odpadu, údržbu komunikací a jejich osvětlení či napojení na veřejnou dopravu³

Principy ochrany zemědělské půdy

Evropská strategie pro půdu 2030 stanoví **hierarchii principů ochrany půdy před záborů⁴ takto:**

1) Zabránit záborům půdy

Půda je životně důležitý neobnovitelný přírodní zdroj, který bychom měli znehodnotit jen v nezbytných případech.

2) Využít proluky a brownfiledy

Je-li zábor půdy nutný, nová výstavba má být umístěna ve stavebních prolukách a rekultivovaných brownfieldech.

3) Minimalizovat škody a vyžadovat kompenzace

Ekologická škoda má být kompenzována např. sběrem dešťovky a umožněním jejího vsakování, zelenými střechami a dalšími opatřeními. S ohledem na ekologickou zátěž dopravy má mít rovněž mít přednost výstavba přímo navazující na velkoměsto před výstavbu v izolovaných satelitech.

Nedostatky zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF) deklaratorně stanovuje správné základní principy, jako je upřednostnění nové výstavby v prolukách, brownfieldech nebo na plochách získaných zbořením přežilých budov. K naplnění těchto principů však zákon nezavedl funkční nástroje.

Ustanovení § 4 odst. 3 stanoví, že: *“Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského*

³ Hustota a ekonomika měst <https://iprpraha.cz/stranka/3939>

⁴ EU Soil Strategy for 2030

půdního fondu.” Relativní zákaz však zákon v jiných ustanoveních natolik rozmělnuje, že celkový dopad je téměř nulový.

Předně se vyšší ochrana půdy I. a II. bonity v praxi zpravidla uplatňuje pouze ve fázi územního/stavebního řízení, nikoli ve fázi územního plánování. Zákon je v tomto ohledu nejednoznačný a absence jasně formulovaného relativního zákazu zařazování půdy I. a II. třídy ochrany do zastavitelných ploch vede k mírnějšímu postupu příslušných úřadů při poměrování veřejných zájmů. Nejednoznačnost úpravy dále vede k soudním sporům.^{5,6}

Právě fáze územního plánování je však pro ochranu půdy rozhodující. Udělení souhlasu s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu v navazujících řízeních je pak spíše formalita, k neudělení souhlasu téměř nedochází.⁷ Důvodem jsou početné zákonem stanovené výjimky, kvůli kterým se posuzování veřejného zájmu při vynětí půdy I a II. bonity většinou neuplatní ani v rámci územního či stavebního řízení.

S ohledem na rozdíl v měřítku územně plánovací dokumentace a měřítku dokumentace pro umístění záměru a na častý velký časový rozestup mezi schválením územně plánovací dokumentace a umístěním konkrétního záměru považujeme za potřebné poměřovat veřejné zájmy při záboru půdy jak při schvalování územně plánovací dokumentace, tak u jednotlivých záměrů.

Výčet výjimek, kdy neplatí zákaz záborů bonitní půdy:

- **stavební záměr je umístěn na zastavitelné ploše** vymezené v územním plánu
- stavební záměr je umístěn na zastavitelné ploše vymezené v zásadách územního rozvoje
- jde o dopravní či technickou infrastrukturu v koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje
- těžba ve stanovených dobývacích prostorech
- vyhledávání a průzkum nerostů ve stanovených průzkumných územích

→ **Návrh řešení**

- Jednoznačně stanovit, že se poměrování zájmu podle § 4 odst. 3 uplatní i ve fázi územního plánování
- Rozšířit uplatnění kvalifikovaného poměrování zájmů i v případě záborů půdy III., IV. a V. bonity
- Stanovit, že souhlas s odnětím zemědělské půdy z fondu je možné udělit pouze tehdy, pokud jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu zejména posoudí změny, ke kterým došlo v dotčeném území od schválení územně plánovací dokumentace, a dále okolnosti, které nemohly být posouzeny s ohledem na měřítko územně plánovací dokumentace. Veřejné zájmy se při umístění záměru nepoměřují v případě, že se jedná o umístění záměru v proluce, v ploše přestavby, a v ploše občanského vybavení vyjma plochy občanského vybavení komerčního.

⁵ Martina Franková, Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel?, 2019

⁶ V rozsudku č. j. 50 A 2/2017 – 147, ze dne 27. 4. 2017, Krajský soud v Praze vyložil, že zákaz podle §4 odst. 3 se uplatní i na fázi územního plánování, lze však pochybovat, že má tento výrok široké dopady do praxe. Dále např. rozsudky 1 Ao 2/2010 – 185 nebo AOs 1/2013 – 85.

⁷ Zuzana Javoříková, Analýza účinnosti nástrojů ochrany lesního a zemědělského půdního fondu, Diplomová práce, 2018, str. 56 plus metodika MŽP, dále viz poznámka č. 3

Nedostatky stavebního zákona

Stále ještě účinný zákon č. 183/2006 Sb. i nově schválený zákon č. 283/2021 Sb. deklaratorně stanovuje princip ochrany nezastavitelného území a hospodárného využití zastavěného území (zejména v § 18, Cíle územního plánování). Zákon z roku 2021 dále zavádí princip důsledného využívání opuštěných a zanedbaných ploch. Zákon však nezakotvuje funkční nástroje k jejich naplnění. Principy tak správní orgán v praxi naplní jen výjimečně, zejména v reakci na rozhodnutí soudu. Naopak novelou zákona č. 225/2017 Sb. došlo k vypuštění podmínky, že před vymezením nových zastavitelných ploch je potřeba prokázat nemožnost využít již vymezené zastavitelné plochy (§ 55).

Další legislativní bariéru účinné ochraně zemědělského půdního fondu představuje institut náhrady majetkové újmy při změně územního plánu (§ 102 ,resp. § 133 a navazující v novém zákoně). Pokud se obec rozhodne navrátit některé plochy do nezastavitelného území, stanoví § 102 příliš obecné podmínky pro vyplacení náhrad. Ačkoli Nejvyšší soud i Ústavní soud opakovaně potvrdily, že při splnění určitých podmínek je taková změna možná bez náhrady⁸, oprávněné obavy obcí z nejasných následků a z toho plynoucích soudních sporů, resp. náhrad v neznámé výši přetrvávají a de facto blokují změny, které jsou v souladu s potřebami obcí.

→ Návrh řešení

- Vrátit do podmínek pro vymezení nových zastavitelných ploch v § 55 (resp. v § 108 nového zákona) povinnost prokázat nemožnost využití dosud vymezených zastavitelných ploch
- Přesněji formulovat v § 102 (resp. V § 133 – a navazující nového zákona stavebního zákona) výjimky z povinnosti platit náhrady za převod zastavitelného území na nezastavitelné.
- Stanovit povinný odvod za zhodnocení pozemků územním plánováním. Předmětem odvodu by měl být podíl z rozdílu tržní hodnoty pozemku před schválením změny územního plánu a po něm (typicky se jedná o vymezení nové zastavitelné plochy, připuštění vyšší kapacity zástavby nebo funkční změnu). Odvod bude mít výjimky zejména v případě rekultivace brownfieldů nebo výstavby ve veřejném zájmu. Příjemcem odvodu je z menší části obec, která rozhoduje o změně územně plánovací dokumentace, z větší části kraj nebo státní orgán typu Státní fond životního prostředí. Odvod platí vlastník pozemku v určité lhůtě od právní moci stavebního povolení.⁹

Expanzivní územní plány

Jakmile se stavební záměr nachází na zastavitelné ploše v územním plánu, povolení k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je vydáváno v zásadě automaticky, jak je podrobněji vysvětleno výše.

⁸ Nejvyšší soud, 22 Cdo 1046/2020-279; Ústavní soud I. ÚS 202/20-1

⁹ Inspirací pro navržený postup jsou legislativní pravidla použitá ve Švýcarsku. Viz Vejchodská, Eliška: Půda a její hodnota. teorie a praxe, Karolinum, Praha 2022, s. 115-118.

Rozsah zastavitelného území tak do značné míry předurčuje míru ohrožení zemědělské půdy a očekávatelné ztráty do budoucna. Restriktivní přístup v rozšiřování zastavitelného území v územních plánech obcí tedy může zásadním způsobem zpomalit úbytek zemědělské půdy.

Územní plány českých obcí jsou často velice expanzivní a vymezují násobně více zastavitelného území, než jaké jsou skutečně potřeby obce vyplývající z poptávky po stavebních pozemcích. Vyplývá to mimo jiné z analýzy Zlínského kraje, na jehož území bylo posouzeno 151 územních plánů. Nadhodnocenost vymezeného zastavitelného území oproti skutečným rozvojovým potřebám obce se pohybovala od dvojnásobku až po zcela extrémní **dvousetnásobek**. Podhodnocení rozvojových potřeb nebylo identifikováno v žádném ze zkoumaných územních plánů.¹⁰

Pro skutečnou ochranu zemědělské půdy je nezbytné plošně zmenšit zastavitelnou plochu v územních plánech obcí. Současná legislativa je však pro tento cíl zcela nedostačující. Stavební zákon sice umožňuje změnu vymezených zastavitelných ploch na nezastavěné, v praxi k tomu však dochází jen zcela výjimečně. Přestože by by tento zpětný proces přinesl obci benefity v podobě prostoru pro realizaci adaptačních opatření na změnu klimatu, zachování krajinného rázu, prostupnosti krajiny a efektivní přesměrování investic do dopravní a technické infrastruktury, pro danou obec je v rozhodování významnější riziko žalob majitelů dotčených pozemků, jak je popsáno výše.

→ Návrh řešení

- Jednorázově redukovat rozlohu zastavitelných ploch: obce by měly povinnost ve stanovené lhůtě upravit svoje územní plány tak, aby vrátily do nezastavěného území ty plochy, které jsou vymezené jako zastavitelné a před rokem 1990 náležely do volné krajiny, v současné době jsou v bezprostředním sousedství volné krajiny a dosud nebyly napojeny na technickou a dopravní infrastrukturu v potřebné kapacitě (k tomuto napojení nebylo do účinnosti nového opatření požádáno o vydání územního rozhodnutí).
 - Změna by se netýkala proluk a transformačních ploch.
 - V budoucnosti by pak bylo možné vymezení zastavitelných ploch na základě poměrování veřejných zájmů (viz výše). V rámci tohoto jednorázového opatření by se § 102 StZ využil přiměřeně.

Nefunkční ekonomické nástroje

Po vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu musí žadatel zpravidla uhradit poplatek. Jeho výše je stanovena podle základní ceny pozemku dle oceňovací vyhlášky (průměrně 5 Kč/m²), násobeného koeficientem třídy ochrany půdy (3 až 9 dle bonity) a násobeného koeficientem ekologické váhy vlivu na životní prostředí (1 až 20 dle negativních dopadů na přírodu).

Faktor ekologické váhy se však neuplatní v případě stavby rodinných domů a na plochách určených k podpoře vyváženého a dynamického hospodářského rozvoje státu. **Za vilu zabírající plochu 500m² v chráněné krajinné oblasti tak stavitel zaplatí poplatek ve výši kolem 22 500 Kč.**

¹⁰ Srovnávací analýza potřeby ploch pro bydlení v územních plánech zlínského kraje, dostupná online z: <https://www.kr-zlinsky.cz/srovnavaci-analyza-potrebnosti-ploch-pro-bydleni-v-uzemnich-planech-zlinskeho-kraje-cl-2647.html>

Poplatek za zábor zemědělské půdy je typickým ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí a jeho účelem by mělo být posílení motivace pro stavbu v místech s nízkými negativními dopady (např. proluky a brownfieldy) a demotivace od stavby v místech s vysokými negativními dopady (národní parky, chráněné krajinné oblasti či oblasti přirozené akumulace vod). V zásadě jde o vyvažování negativních i pozitivních externalit spojených se stavbou v přírodně hodnotném území nebo naopak revitalizace opuštěných ploch.

Způsob určení výše poplatku za zábor ovšem výše popsaný princip nenaplňuje. Stavby ve vhodných lokalitách nejsou zvýhodněny a poplatek neodrazuje od stavby v přírodně hodnotných lokalitách.

→ Návrh řešení

- Úpravy poplatku za zábor
 - snížit či odpustit poplatek při výstavbě v prolukách a brownfieldech
 - znovuzavést sčítání koeficientů ekologické váhy vlivu, které bylo odstraněno v novele č. 41/2015 Sb.
 - odstranit výjimky, kdy se koeficient ekologické váhy vlivu neuplatní

Nepořádek v datech

V úvodu tohoto dokumentu byla použita [data Českého úřadu zeměměřického a katastrálního](#), protože jsou z dostupných zdrojů nejsnadněji využitelná pro účely mapování úbytku zemědělské a orné půdy i mapování toho, na jaké druhy pozemků se tato půda přeměňuje.

Data ČÚZK jsou však všeobecně považována za nekompletní, nepřesná a opožděná. Jsou tak spíše vhodná k zaznamenání obecnějších trendů, v detailu se však na ně spolehnout nelze. Existují sice data i z jiných zdrojů, která by měla být kvalitnější, jsou však nekompletní, nevhodně kategorizovaná či jinak obtížně využitelná. Data z různých zdrojů jsou nekompatibilní.

Například data veřejného registru půdy (LPIS) by měla být kvalitnější, zahrnují však jen zemědělskou půdu, na kterou jsou čerpány dotace. Navíc ze [Zelených zpráv](#) nelze vyčíst, na jaký typ pozemků je přeměňována zemědělská či orná půda.

Další data sbírá Ministerstvo životního prostředí ve veřejně nepřístupné Evidenci záborů, ze které jsou data zveřejňována v [ročenkách MŽP](#). V evidenci se však nesleduje, jaké typy pozemků jsou odnímány ze zemědělského půdního fondu, data jsou celkově nepřehledná a nevhodně kategorizovaná a zcela chybí evidence zahrad.

→ Návrh řešení

- Propojit data z různých zdrojů, odstranění chyb, doplnit chybějící data s cílem přinést přesnější a aktuální informaci o úbytku zemědělské půdy v České republice.
- Upřesnit povinnosti orgánu ochrany ZPF při evidenci záborů ZPF
- Spolupracovat s ostatními zeměmi EU na sjednocení metodologie monitoringu záborů půdy. Iniciovat či podpořit takové sjednocení v evropské legislativě.

Policy paper pro Zelený kruh zpracovali Věnek Bonuš a Petra Kolínská.
venek.bonus@frankbold.org; petra.kolinska@zelenykruh.cz

Verze k 28. 6. 2022