

# Náhradní výsadba a odvody – slabé stránky právní úpravy ochrany dřevin

## Úvod

Stromy a keře jsou od pradávna nedílnou součástí života lidí. Mají mnoho funkcí, od užitné po ekologickou, estetickou nebo kulturní. Kácení stromů a keřů patří k jejich existenci a je nezbytné, aby bylo právně regulované. Tato regulace je roztržena do různých právních předpisů, které spolu navzájem souvisí. Nelze tedy mít za to, že by se jednalo o jednoduchou oblast práva.

Předmětem následujícího příspěvku je zhodnocení současné právní úpravy náhradní výsadby a odvodů za pokácené dřeviny rostoucí mimo les (dále jen „dřeviny“) a upozornění na případné problémy, s nimiž se aplikační praxe setkává.

Co se vlastně rozumí náhradní výsadbou? Jak již tento pojem napovídá, jedná se o výsadbu provedenou na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody za pokácené dřeviny. Odvodem jsou pak finanční platby, uložené orgánem ochrany přírody za pokácení dřevin v případech, kdy orgán neuloží náhradní výsadbu.

## Ochrana dřevin a jejich kácení

Dřevinou se slovy zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) rozumí strom či keř rostoucí jednotlivě nebo ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond (§ 3 odst. 1, písm. i) ZOPK). Ochrana takových dřevin je postavena na třech základních principech – principu ochrany, péče a povolovacího principu.<sup>2)</sup>

Princip ochrany zakotvený v § 7 odst. 1 ZOPK dává všem dřevinám zákonnou ochranu před poškozováním a ničením. Nedovolené zásahy do dřevin, které jsou v rozporu se zájmem na jejich ochranu, definuje § 2 prováděcí vyhlášky Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Jedná se o takové

---

<sup>1)</sup> Advokátní koncipient a externí doktorand Katedry právních dějin Právnické fakulty UK, email: milan.simandl@gmail.com.

<sup>2)</sup> DAMOHORSKÝ, M.: Platná právní úprava ochrany dřevin a nakládání s nimi v České republice. In: *Strom pro život – život pro strom V*, Praha: Společnost pro zahradní a krajinářskou tvorbu, 2005, s. 22. ISBN 80-902910-8-2.

zásahy, vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření.

Princip péče obnáší ošetřování a udržování dřevin, které je dle § 7 odst. 2 ZOPK povinností jejich vlastníka. Otázka vlastnictví dřevin je primárně upravena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku, podle jehož § 507 je rostlinstvo součástí pozemku. Tato tzv. superficiální zásada je známa od starověku.

Poslední princip – povolovací – se vztahuje na kácení dřevin. V zásadě je ke každému kácení dřeviny potřeba povolení orgánu ochrany přírody,<sup>3)</sup> pokud zákon nebo prováděcí předpis nestanoví jinak (viz § 8 odst. 1 ZOPK). Povolení lze vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.<sup>4)</sup> Výjimkami z povolovacího principu je kácení dřevin ve volném a oznamovacím režimu.

Ve volném režimu, kdy není třeba ke kácení povolení ani oznámení orgánu ochrany přírody, je možné podle § 8 odst. 3 ZOPK kácet dřeviny se stanovenou velikostí, případně jinou charakteristikou. Podrobnosti upravuje již zmíněná vyhláška č. 189/2013 Sb., v jejímž § 3 jsou uvedeny čtyři případy, kdy je možné kácet dřeviny bez povolení. Pokud nejsou dřeviny součástí významného krajinného prvku nebo stromořadí, je možné ve volném režimu kácet dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí; zapojené porosty dřevin, pokud celková plocha kácených zapojených porostů dřevin nepřesahuje 40 m<sup>2</sup>; dřeviny pěstované na pozemcích vedených v katastru nemovitostí ve způsobu využití jako plantáž dřevin a ovocné dřeviny rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleň.

Mezistupněm mezi oběma krajnostmi, tedy volným a povolovacím režimem kácení, je režim oznamovací. Rozlišujeme tzv. předběžný oznamovací režim, kdy kácení dřevin musí být oznámeno orgánu ochrany přírody před provedením a tzv. následný oznamovací režim, kdy se kácení oznamuje orgánu ochrany přírody až po provedení.

V předběžném oznamovacím režimu se podle § 8 odst. 2 ZOPK kácí dřeviny z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, dále dřeviny v ochranném pásmu zařízení

---

<sup>3)</sup> Příslušným orgánem ochrany přírody ve věcech kácení dřevin je zpravidla obecní úřad obce, na jejímž území předmětná dřevina roste (§ 76 odst. 1 písm. a) ZOPK).

<sup>4)</sup> Estetický a funkční význam dřevin nesmí být posuzován samostatně, musí jej správné orgány zkoumat ve vztahu k důvodům pro kácení dřevin a jejich závažnosti. Estetický a funkční význam dřevin nemůže být snižován na pouhé kritérium pro určení rozsahu náhradní výsadby. (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2013, č. j. 11 A 105/2012-64.)

elektrizační a plynárenské soustavy při provozování těchto soustav, dřeviny v ochranném pásmu zařízení pro rozvod tepelné energie při provozování těchto zařízení, dřeviny za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze a dřeviny z důvodů zdravotních.<sup>5)</sup> Kácení musí být oznámeno orgánu ochrany přírody písemnou formou a to nejméně 15 dnů předem. Orgán ochrany přírody může kácení pozastavit, omezit či zakázat, shledá-li v něm rozpor s požadavkem na ochranu dřevin. Předběžný oznamovací režim bývá častěji předmětem odborných i neodborných diskuzí, zda některé okruhy dřevin by měly podléhat právě tomuto režimu nebo přísnějšímu režimu povolovacímu. Např. kácení dřevin u železničních drah bylo do 31. března 2017 v povolovacím režimu, a naopak kácení alejí u silnic, které je nyní v režimu povolovacím, bylo v minulosti v předběžném oznamovacím režimu.

Do následného oznamovacího režimu spadá tzv. havarijní kácení. V tomto režimu mohou být dle § 8 odst. 4 ZOPK káceny dřeviny, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Jedná se tedy především o případy, kdy je strom silně poškozen například vichřicí a existuje reálné nebezpečí, že se zřítí a způsobí škodu na životě, zdraví nebo majetku. Pokácení takové dřeviny je urgentní a může být provedeno bezodkladně, přičemž ten, kdo kácení provede, má povinnost oznámit tuto skutečnost do 15 dnů orgánu ochrany přírody.<sup>6)</sup> Z dikce zákona nevyplývá, na rozdíl od předběžného oznamovacího režimu, že by mělo mít oznámení o havarijním kácení písemnou formu. Je tedy možné splnit následnou oznamovací povinnost pouze ústně, např. telefonicky.

Velkou novelou stavebního práva provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2018 do § 8 ZOPK vložen odst. 6, dle něhož ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Zákonné podmínky pro vydání takového závazného stanoviska jsou totožné jako pro vydání povolení ke kácení. V uvedených typech řízení vydává povolení kácení dřevin (včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu

---

<sup>5)</sup> Co se rozumí pěstebními důvody, obnovou porostů, výchovnou probírkou porostů a zdravotními důvody je blíže specifikováno v čl. 2.6 – 2.9 *Metodické instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvozy* (dále jen „Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK“). In: *Věstník MŽP, ročník XXVII, částka 11, prosinec 2017*, s. 32 – 33.

<sup>6)</sup> Podrobnosti ke způsobu oznamování kácení dřevin jsou uvedeny v čl. VI. *Metodického doporučení MŽP, odboru obecné ochrany přírody a krajiny k aplikaci některých ustanovení vyhlášky MŽP č. 189/2013 Sb.* In: *Věstník MŽP, ročník XV, částka 1, leden 2015*, s. 6 – 7.

ochrany přírody stanovena) stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí. V ostatních případech (např. u staveb, kde postačuje vydání územního souhlasu dle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) bude orgánem ochrany přírody i nadále vedeno samostatné řízení o povolení kácení dřevin.<sup>7)</sup> Dle důvodové zprávy vedla k této legislativní změně snaha zjednodušit a zrychlit projednávání stavebních záměrů povolovaných ve výše uvedených typech řízení.<sup>8)</sup>

Poškození nebo pokácení dřevin bez povolení je přestupkem, za který lze uložit fyzické osobě pokutu do výše 20.000,- Kč, v případě poškození nebo zničení skupiny dřevin až do výše 100.000,- Kč. Podnikající fyzické osobě a osobě právnické lze za takové jednání uložit pokutu až do výše 1.000.000,- Kč.

### Náhradní výsadba a odvody

Pokácením dřeviny v zásadě vzniká jistá ekologická újma – v listech a jehličích dřevin probíhá fotosyntéza, jejich kořenový systém působí proti erozi půd, dřeviny skýtají úkryt mnohým živočichům apod. Aby byla tato ekologická újma<sup>9)</sup> vzniklá pokácením dřeviny minimalizována, je v § 9 ZOPK zakotven institut náhradní výsadby. Tu může podle § 9 odst. 1 ZOPK uložit žadateli orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřeviny. Zároveň může orgán ochrany přírody uložit žadateli následnou péči o dřeviny zasazené v rámci náhradní výsadby po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu 5 let. Z uvedeného vyplývá, že náhradní výsadbu lze uložit pouze u dřevin kácených v povolovacím režimu.

Zda orgán ochrany přírody uloží žadateli povinnost provést náhradní výsadbu nebo nikoli, je předmětem správního uvažování.<sup>10)</sup> Existuje však i opačný názor, prezentovaný např. Jitkou Jelínkovou a Milošem Tuháčkem.<sup>11)</sup> Dle uvedených autorů nezakládá § 9 odst. 1 ZOPK „jakousi libovůli“ orgánu ochrany přírody, zda náhradní výsadbu uloží nebo ne. Podle § 58 odst. 1 ZOPK je ochrana přírody veřejným zájmem a orgán ochrany přírody, který má veřejný zájem chránit, by měl ukládat náhradní výsadbu vždy, s výjimkou případů,

---

<sup>7)</sup> Podrobněji viz JELÍNKOVÁ, J.: Závazná stanoviska ke kácení dřevin pro účely stavebních záměrů. In: *Ochrana přírody*, č. 1/2018, s. 14 – 17. ISSN 1210-258X.

<sup>8)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: *Sněmovní tisk č. 927/0*, s. 155 [online]. Datum publikace neuvedeno [cit. 2018-10-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>

<sup>9)</sup> Pojem ekologická újma definuje § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jako ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

<sup>10)</sup> Viz též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 A 59/2014-27; rozsudek Krajského soudu v Ústí n. L. ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011-100; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014 apod.

<sup>11)</sup> JELÍNKOVÁ, J. a TUHÁČEK, M.: *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2016, s. 45 – 46. ISBN 978-80-271-0112-2.

kdy nevznikne pokácením dřeviny ekologická újma. Tento názor přejímá i Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK v čl. 9.4, dle něhož má orgán ochrany přírody navíc přihlídnout k návrhu na kompenzaci újmy, pokud ji žadatel sám navrhuje. Vědom si logické konstrukce druhého prezentovaného přístupu, přikláním se i přesto k názoru prvnímu, tedy že uložení náhradní výsadby záleží pouze na správním uvážení orgánu ochrany přírody. Domnívám se, že mohou nastat situace, kdy jiný veřejný, nebo i soukromý, zájem může převýšit zájem na kompenzaci ekologické újmy náhradní výsadbou a možnost užití správního uvážení je zde namístě. Správní uvážení má svá pevná pravidla, především musí být logicky odůvodněno. Při uložení povinnosti provést náhradní výsadbu bere orgán ochrany přírody v úvahu ekologickou funkci nově vysazených dřevin, není tedy rozhodující, zda náklady na provedení náhradní výsadby odpovídají svou výší hodnotě pokácených dřevin.<sup>12)</sup>

Zákonné ustanovení o ukládání náhradní výsadby je kusé a pro aplikační praxi zcela nedostatečné. Například neobsahuje elementární náležitosti výroku rozhodnutí o uložení náhradní výsadby. Ty jsou upraveny v čl. 9.6 Metodické instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK – orgán ochrany přírody určuje místo náhradní výsadby, lhůtu k provedení náhradní výsadby, taxon, počet a velikost jedinců a délku povýsadbové (následné) péče.<sup>13)</sup>

Orgán ochrany přírody může uložit žadateli náhradní výsadbu i na pozemcích jiného vlastníka, lze však tak učinit pouze s předchozím souhlasem tohoto vlastníka. Orgány ochrany přírody mnohdy ukládají náhradní výsadbu na svých vlastních pozemcích.

Druhou možností kompenzace ekologické újmy, byť nepřímou, jsou odvody zakotvené v § 9 odst. 3 ZOPK. Týkají se však pouze případů, kdy se dřeviny kácí z důvodu výstavby. Pokud orgán ochrany přírody neuloží náhradní výsadbu, je ten, kdo dřeviny kácí, povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která je povinna jej použít na zlepšení životního prostředí. Kdo pokácí dřeviny protiprávně, je povinen odvod zaplatit do Státního fondu životního prostředí České republiky. Výši odvodů, podmínky jejich ukládání i případné prominutí stanoví podle § 9 odst. 3 ZOPK zvláštní zákon, který však dosud nebyl přijat.

Zajištěním náhradní výsadby nebo zaplacením odvodu je zároveň splněna povinnost náhradního opatření dle § 86 odst. 2 ZOPK<sup>14)</sup> i náhrada ekologické újmy dle § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí.<sup>15)</sup>

---

<sup>12)</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 A 59/2014-27.

<sup>13)</sup> Nezbytnost specifikace náhradní výsadby co do druhu, charakteru a množství náhradní výsadby vyjádřil mj. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 9 A 170/2010-52. Absence takové specifikace v rozhodnutí, činí takové rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelným.

<sup>14)</sup> Ustanovení § 86 odst. 2 ZOPK: „Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen z části, následky nedovoleného jednání.“

<sup>15)</sup> Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Každý, kdo poškozováním

Neprovedení uložené náhradní výsadby je přestupkem dle § 87 odst. 1 písm. g) ZOPK popř. podle § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK. Za tyto přestupky lze uložit fyzické osobě pokutu až do výše 10.000,- Kč a fyzické osobě podnikající nebo právnické osobě pokutu až do výše 1.000.000,- Kč.

## Nedostatky současné právní úpravy náhradní výsadby

Jak již jsem uvedl výše, je nedostatečnost právní úpravy náhradní výsadby její největší slabinou, která nedělá z tohoto institutu příliš účinný nástroj k zajištění obnovy dřevin. Znění § 9 ZOPK je v praxi příčinou několika problémů, které se na tomto místě pokusím rozebrat podrobněji.

1) První z nedostatků náhradní výsadby, který jsem již okrajově nastínil výše, je fakultativnost uložení náhradní výsadby orgánem ochrany přírody. Ačkoli mají podle čl. 9.4 Metodické instrukce k aplikaci § 8 a § 9 orgány ochrany přírody ukládat náhradní výsadbu vždy, když dojde kácením k ekologické újmě, v praxi tak v mnoha případech nečiní. Orgány ochrany přírody v rámci svého správního uvážení nezřídka náhradní výsadbu neukládají. Mohou k tomu být motivovány různými okolnostmi – absencí vhodných pozemků pro náhradní výsadbu, zvýšením administrativní zátěže, ale také prostou snahou vyhovět co nejvíce žadateli, aby neměl důvod se proti rozhodnutí odvolávat a věc byla rychle skončena. To vše jsou faktory, které ze správního uvážení skutečně mohou při aplikaci práva založit nežádoucí libovůli správního orgánu.

Existují názory, že uložení náhradní výsadby by mělo být v zásadě obligatorní. S tímto názorem lze souhlasit, ovšem s drobnými výhradami. Pouhá změna současné právní úpravy z fakultativního na obligatorní ukládání náhradní výsadby při zachování zbývajících útržkovitých právních úprav by věci rozhodně neprospěla. Aby byla náhradní výsadba obligatorní a dobře aplikovatelná v praxi, muselo by dojít ke komplexnímu předělání celé právní úpravy tohoto institutu. Odstranění správního uvážení by muselo znamenat zavedení propracovaného systému zákonných výjimek, kdy by nebylo třeba náhradní výsadbu ukládat (např. při likvidaci invazních druhů dřevin, z důvodů zvláštního zřetele hodných na straně žadatele apod.).

2) Velký problém institutu náhradní výsadby je možnost uložení následné péče po nezbytně nutnou dobu. Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 doporučuje v čl. 9.7, aby orgány ochrany přírody v zájmu řádného vývoje náhradní výsadby ukládaly provádění následné péče na dobu nejvýše možnou, tedy na dobu pěti let. Co se rozumí nezbytně nutnou dobou následné péče ZOPK ani Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 neříkají.

---

*životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti stanoví zvláštní předpis.“*

Mám za to, že nezbytně nutnou dobou je taková doba, než čerstvě vysazená dřevina zapustí kořeny, zahradnickou terminologií řečeno „než se ujme.“ Tato doba bude zcela jistě kratší než pět let.

Nedostatkem stávající právní úpravy je skutečnost, že dřeviny vysazené jako náhradní výsadba nepožívají žádné speciální ochrany. Takto vysazenou dřevinu je možno po uplynutí stanovené doby následné péče pokácet ve volném režimu, bez jakékoli sankce. Je sotva představitelné, že by dřevina nejpozději pět let po vysazení dosáhla ve výšce 130 cm nad zemí obvodu kmene 80 cm, aby pro její pokácení bylo nezbytné povolení orgánu ochrany přírody. Náhradní výsadba tak nemusí vůbec plnit svůj účel. Za předpokladu, že je uložena provést na stejném místě, kde došlo ke kácení, může její uložení a doba následné péče znamenat toliko oddálení definitivní likvidace dřevin na tomto místě, což zcela jistě není cílem právní úpravy. Dovedeno *ad absurdum*, pokud by nebyla v zákoně stanovena hranice pět let následné péče, dala by se chápat doba nezbytně nutné následné péče jako doba, než vysazená dřevina dosáhne obvodu kmene 80 cm, aby se dostala do povolovacího režimu kácení, což by určitě více naplňovalo zákonodárcem zamýšlený cíl právní úpravy.

3) Třetí problém náhradní výsadby se týká vlastnických práv. Ačkoli podle § 9 odst. 2 ZOPK lze uložit provedení náhradní výsadby na pozemek ve vlastnictví jiného subjektu než žadatele, pouze s předchozím souhlasem vlastníka pozemku, zákon neřeší, zda může vlastník tento souhlas odvolat, kdy a za jakých podmínek. Navíc v takových případech vzniká zvláštní vztah – orgán ochrany přírody uloží žadateli provést náhradní výsadbu na pozemek jiného vlastníka a určí dobu následné péče. Žadatel náhradní výsadbu provede, ale takto vysazené dřeviny se stanou součástí pozemku a tak i majetkem vlastníka pozemku, který má povinnost se o své vlastnictví řádně starat. Zároveň zde však existuje souběžná povinnost žadatele provádět následnou péči o náhradní výsadbu. Obě dvě povinnosti stojí vedle sebe, mohou se vzájemně doplňovat, ale i vylučovat. Mohou vznikat absurdní spory o údržbu dané dřeviny. Vznikne konflikt řádného výkonu vlastnického práva s veřejnoprávní povinností žadatele starat se o náhradní výsadbu. Ze strany žadatele se bude jednat o péči o cizí věc bez možnosti mít nad touto věcí moc. Vlastník pozemku, na němž byla žadatelem provedena náhradní výsadba, však není v ničím omezován, aby s takto vysazenými dřevinami na svém pozemku nenakládal dle svého uvážení, například je neodstranil. Taková možnost není vyloučena a zákonné ustanovení na ni zjevně nepamatuje.

V praxi obce, pokud jako orgány ochrany přírody ukládají náhradní výsadbu na pozemek jiného vlastníka než žadatele, určí zpravidla pozemek, který samy vlastní, a již při rozhodování o náhradní výsadbě vychází ze svých plánů výsadby veřejné zeleně. Tím je minimalizováno riziko pro nově vysazované dřeviny. Nedostatek zákonné úpravy je tak nahrazován aplikační praxí. Na druhou stranu může aplikační praxe přinášet i poněkud rozporuplné případy, zejména když orgán ochrany přírody uloží provést náhradní výsadbu za pokácenou dřevinu na vzdáleném místě od místa kácení. Tím však postrádá

náhradní výsadba svůj smysl, neboť nekompenzuje ekologickou újmu v místě kácení.

4) Poslední okruh problémů s náhradní výsadbou je na straně orgánů ochrany přírody, které často náhradní výsadbu neukládají, aniž by k tomu měly relevantní důvod, případně ukládají náhradní výsadbu v menším rozsahu než vzniklá ekologická újma (často tzv. „kus za kus“ - za pokácení jednoho vzrostlého stromu výsadbu jednoho mladého stromku).<sup>16)</sup> Tato neochota orgánů ochrany přírody ukládat náhradní výsadbu je zcela jistě zapříčiněna nedostatkem právní úpravy a vytížeností orgánů. Pokud není v rozhodnutí o povolení kácení uvedeno odůvodnění, proč není náhradní výsadba uložena, je možné to považovat za překročení mezí správního uvážení, případně jeho zneužití. Orgány ochrany přírody ukládají často náhradní výsadbu velmi nekonkrétní, což činí jejich rozhodnutí v praxi nevykonatelná. Pamatuji případ, kdy úředník orgánu ochrany přírody se spokojil při ohledání na místě (místním šetření) s ústním příslibem, že žadatel „potom nějaké stromy vysadí.“

Nefunkční je rovněž kontrola, zda byla náhradní výsadba řádně provedena. Ačkoli je neprovedení náhradní výsadby přestupkem, orgány ochrany přírody často na kontrolu provedení náhradní výsadby rezignují, což lze připisovat nedostatku lidských sil i široké působnosti správních orgánů, z níž je ochrana dřevin vnímána pouze jako okrajová záležitost.

Co se týče odvodů, je hlavním nedostatkem absence speciálního zákona, který tento institut pro praktické užívání paralyzuje. Odhlédneme-li od tohoto zásadního problému a zaměříme se pouze na znění § 9 odst. 3 ZOPK, odhalíme další nedostatek. Tím je účel odvodu. Za dřeviny pokácené z důvodu výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody se platí odvody do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Finanční prostředky takto získané tedy může obec použít nejen k výsadbě dřeviny, ale k jakémukoli jinému účelu, který lze podřadit pod neurčitý pojem „zlepšení životního prostředí.“ To sice umožňuje obci operativně vložit finanční prostředky do aktuálního ekologického problému v dané lokalitě, na druhou stranu to může v konečném důsledku vést k opomenutí zájmu na ochranu dřeviny. Je zcela legitimním požadavkem, aby odvody za pokácené dřeviny byly výlučně použity na údržbu a obnovu dřevin v obci. Ze stejného důvodu považuji za zcela nevhodnou i povinnost platit odvody za protiprávně pokácené dřeviny do Státního fondu životního prostředí. I tyto odvody by měly směřovat výlučně do obecních rozpočtů a být účelově vázány k údržbě a obnově dřevin v obci.

---

<sup>16)</sup> Postup, kdy je žadateli uloženo vysadit jako náhradní výsadbu více stromů, než bylo pokáceno, obhájil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014-72: „nově vysazené mladé stromky nemohou rychle nahradit plnění všech funkcí pokácené vzrostlé stromy, a proto je náhradní výsadba obvykle ukládána ve vyšším počtu, než je počet pokácených dřevin. Navíc nelze ani vyloučit, že některé z nově vysazených stromů i přes veškerou péči neuhynou.“

## Úvahy de lege ferenda

Jak jsem již zmínil výše, právní úprava náhradní výsadby a odvodů za kácení dřevin a její aplikační praxe není v České republice ideální. Nedostatky uvedené v předchozí kapitole je možné do značné míry odstranit vhodnými legislativními změnami. Odborníci po takových změnách volají již několik let. Například účastníci „Mezinárodní konference Aleje 2015 – Finanční zdroje pro aleje,“ která se uskutečnila 27. – 28. listopadu 2015 v Lednici, vyzvali Ministerstvo životního prostředí, aby urychlilo změnu § 9 ZOPK a vytvoření navazujících metodické normy. Ustanovení o odvodech by podle nich mělo splňovat tyto tři podmínky: 1. odvody budou cíleně využitelné pro výsadbu a údržbu dřevin; 2. povinnost zaplatit odvody bude stanovena i pro jiné případy než jen kácení z důvodu výstavby; 3. bude ustanovena adekvátní kontrolní mechanismus a dohledový orgán.<sup>17)</sup>

Inspiraci k novele zákona je možné hledat na Slovensku. Tamní právní úprava ochrany dřevin zakotvená v zákoně č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny. Základním rozdílem mezi stávající českou a slovenskou právní úpravou je skutečnost, že na Slovensku je náhradní výsadba obligatorní. Odpadá tak prostor pro správní uvážení, které je typické pro českou právní úpravu. Na Slovensku se tedy neřeší největší nedostatek naší právní úpravy, totiž možnost zjednodušení si činnosti orgánu ochrany přírody systematickým neukládáním povinnosti provést náhradní výsadbu.

Zákon č. 543/2002 Z. z.<sup>18)</sup> deklaruje zásadu, aby při náhradní výsadbě byly upřednostňovány původní a tradiční druhy dřevin. Stejně jako v české právní

---

<sup>17)</sup> KLEMENSOVÁ, M.: Mezinárodní konference Aleje 2015 - Finanční zdroje pro aleje, Lednice 27. – 28. 11. In: [arnika.org](http://arnika.org) [online]. 27. 11. 2015. [cit. 29. 9. 2018]. Dostupné z: <http://arnika.org/mezinarodni-konference-aleje-2015-financi-zdroje-pro-aleje>.

<sup>18)</sup> Ustanovení § 48 zákona č. 543/2002 Z. z. které zní: „(1) Orgán ochrany prírody uloží žiadateľovi v súhlase na výrub dreviny povinnosť, aby uskutočnil primeranú náhradnú výsadbu drevín na vopred určenom mieste, a to na náklady žiadateľa; uprednostňuje pritom geograficky pôvodné a tradičné druhy. Ak žiadateľ nie je vlastníkom pozemku, na ktorom sa náhradná drevina vysadila, môže mu orgán ochrany prírody uložiť i starostlivosť o ňu, najviac však na dobu troch rokov. Ak nemožno uložiť náhradnú výsadbu, orgán ochrany prírody uloží finančnú náhradu do výšky spoločenskej hodnoty dreviny (§ 95). Orgán ochrany prírody uloží povinnosť zaplatiť finančnú náhradu aj tomu, kto vyrúbал dreviny bez súhlasu, a to do výšky spoločenskej hodnoty dreviny. Finančná náhrada je príjmom obce, na území ktorej sa výrub uskutočňuje; obec je povinná tieto príjmy použiť výlučne na úhradu nákladov spojených s

- a) vypracovaním dokumentu starostlivosti o dreviny,
- b) vypracovaním dokumentu miestneho územného systému ekologickej stability,
- c) výsadbou najmä geograficky pôvodných a tradičných druhov drevín a starostlivosťou o dreviny rastúce na jej území,
- d) realizáciou opatrení súvisiacich s vytváraním prokov miestneho územného systému ekologickej stability [§ 2 ods. 2 písm. a) druhá veta] podľa schváleného dokumentu miestneho územného systému ekologickej stability,
- e) budovaním prokov zelenej infraštruktúry, ako sú zelené parky, zelené strechy alebo ekodukty.

(2) Náhradnú výsadbu a starostlivosť o náhradnú drevinu podľa odseku 1 na pozemku, ktorý nie je vo vlastníctve žiadateľa o výrub dreviny, možno uložiť len s predchádzajúcim súhlasom vlastníka dotknutého pozemku.

(3) Obce sú povinné viesť evidenciu pozemkov vhodných na náhradnú výsadbu vo svojom územnom obvode. Zараdenie pozemkov do evidencie prerokujú obce s ich vlastníckmi.“

úpravě je možné nařídit náhradní výsadbu i na pozemku, který není ve vlastnictví žadatele, samozřejmě s předchozím souhlasem vlastníka. V takových případech může orgán ochrany přírody naříditi žadateli povinnost péče o vysazenou dřevinu nejvýše na dobu 3 let. Pro případy výsadby na vlastním pozemku žadatele zákon žádnou lhůtu nestanoví, neboť je vlastníkovou povinností pečovat o svou dřevinu stanovena obecně dle § 47 odst. 2 zákona. Pokud nelze uložit náhradní výsadbu, uloží orgán ochrany přírody žadateli finanční náhradu ve výši společenské hodnoty dřeviny. Tato finanční náhrada je příjmem obce, na jejímž území kácení probíhá a může být použita výlučně na náklady spojené s ochranou dřevin vyjmenované v § 48 odst. 1 písm. a) až e) zákona.

Společenskou hodnotu dřevin definuje § 95, odst. 1 zákona<sup>19)</sup> a podrobnou úpravu společenské hodnoty dřevin přináší § 36 vyhlášky č. 24/2003 Z. z. a přílohy této vyhlášky. Způsob výpočtu společenské hodnoty dřevin vychází z tabulek v přílohách 33 až 36 této vyhlášky. Na jejich základě lze poměrně jednoduchým způsobem zjistit společenskou hodnotu konkrétní dřeviny.

Slovenský model náhradní výsadby je propracovanější a ucelenější než český, přesto i v něm lze spatřit nedostatek v možnosti uložit žadateli náhradní výsadbu na pozemku jiného vlastníka, z níž mohou pramenit komplikace naznačené v bodu ad 3) předchozí kapitoly.

V České republice se do budoucna jeví jako velmi potřebné zajistit dřevinám vysazeným v rámci náhradní výsadby vyšší ochranu, kterou jim současná právní úprava neposkytuje. Jak jsem již uvedl výše, po uplynutí maximálně pětileté doby následné péče nepožívají dřeviny již žádné zvláštní ochrany a mohou být pokáceny ve volném režimu. Rizikem této úvahy *de lege ferenda* však může být ztížená možnost kontrolovat náhradní výsadbu a rozlišit konkrétní dřeviny vysazené jako náhradní výsadba od dřevin ostatních.

Jako jedna z možností budoucí revize stávající právní úpravy může být také přenesení povinnosti provést náhradní výsadbu z žadatele o kácení dřevin na obec. Žadatel by měl ze zákona povinnost zaplatit odvod vypočtený podle hodnoty kácené dřeviny.<sup>20)</sup> Tento odvod by směřoval do obecního rozpočtu dané obce, která by měla povinnost za něj provést náhradní výsadbu na svém pozemku. Vzhledem ke skutečnosti, že ve většině případů by odvod

---

<sup>19)</sup> Ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. zní: „Společenská hodnota chránených rastlín, chránených živočíchov, drevín, biotopov európskeho významu a biotopov národného významu vyjadruje najmä ich biologickú, ekologickú a kultúrnu hodnotu, ktorá sa určuje s prihliadnutím na ich vzácnosť, ohrozenosť a plnenie mimoprodukčných funkcií. Spoločenská hodnota drevín sa používa aj na vyčíslenie spoločenskej hodnoty lesných porastov rastúcich v územiach so štvrtým alebo piatym stupňom ochrany a chránených stromov.“

<sup>20)</sup> To by bylo možné samozřejmě za předpokladu, že by existoval zvláštní právní předpis, který by určoval způsob výpočtu odvodu, aby si každý žadatel mohl předběžně vypočítat výši odvodu. V současné době existuje pouze metodika upravující oceňování dřevin (KOLARÍK, J. a kol.: *Oceňování dřevin rostoucích mimo les včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2017, 118 s. ISBN 978-80-88076-72-8).

představoval větší částku než náklady na provedení náhradní výsadby, vznikaly by v obecním rozpočtu přebytky, které by měly být použity na údržbu další obecní zeleně, případně na zlepšení jiné složky životního prostředí v obci. Žadatel, který by pokácel dřeviny na svém pozemku, by nebyl nijak omezen rozhodnout se, zda za pokácené dřeviny na svém pozemku zasadí nové, kolik jich bude a jakého budou druhu. Výše odvodu by byla významným ekonomickým nástrojem regulace kácení, motivující žadatele nekácet stromy z malicherných příčin. V konečném důsledku by mohlo dojít i ke zlepšení stavu zeleně v obci.

## **Závěr**

Jak jsem se pokusil nastínit ve svém příspěvku, je platná právní úprava náhradní výsadby a odvodů ke své škodě málo fungujícím institutem, a proto jsou legislativní změny nevyhnutelné. Bohužel se jedná o dlouhodobý stav, neboť ochrana dřevin bývá mnohdy opomíjena. Přesto je z dlouhodobého hlediska důležitým tématem, protože dřeviny jsou významnou součástí nejen našeho přírodního bohatství, ale i kulturního dědictví. A náhradní výsadba by mohla být klíčovým nástrojem pro zachování dřevin v obcích i volné krajině pro budoucí generace.

## **Shrnutí:**

Náhradní výsadba a odvody jsou instituty, kterými zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zabezpečuje nápravu ekologické újmy vzniklé při kácení dřevin v České republice. Příspěvek v krátkosti přibližuje jednotlivé právní režimy kácení dřevin a následně popisuje stávající právní úpravu náhradní výsadby a odvodů, včetně jejich aplikace v praxi. Zaměřuje se především na nedostatky tohoto institutu, spočívající v kusé a nevyhovující právní úpravě. Článek představuje několik základních problémů, činících stávající právní úpravu téměř nefunkční. V závěru příspěvku jsou obsaženy některé návrhy *de lege ferenda*, včetně srovnání s pokročilejší právní úpravou náhradní výsadby ve Slovenské republice.

## **The remedy of the environmental damage caused by the felling of trees in the Czech republic - summary:**

Compensatory planting and compensatory fee based on Act No. 114/1992 Coll. allows the remedy of the environmental damage caused by the felling of trees in Czech republic. This article briefly illustrates the different legal regimes of tree felling and subsequently describes the existing legislation on compensatory planting and compensatory fee, including their application in practice. The article focuses primarily on the weaknesses of this institute, consisting of inappropriate legal regulation, and presents several fundamental problems, which make the existing legislation almost inoperative. At the end of the article there are some suggestions for improving the legal regulation, including comparison with the more advanced legislation on compensatory planting in Slovakia.