

Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě

**ve věci postupu Správy Národního parku Šumava,
Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí
ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava**

A - Závěry šetření

Dne 5. října 2011 jsem vydala zprávu o šetření podnětu Ekologického právního servisu – EPS, Dvořákova 13, 602 00 Brno 2. Zprávu jsem zaslala k vyjádření Správě NP a CHKO Šumava, Ministerstvu životního prostředí a České inspekci životního prostředí.

Cílem mého šetření bylo zhodnotit postup správních orgánů – Správy NP Šumava, Ministerstva životního prostředí (dále také „MŽP“ nebo „ministerstvo“) a České inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“) v souvislosti se zásahy proti kůrovci v lokalitě Na Ztraceném (II. zóna ochrany přírody) v červenci a srpnu roku 2011 v Národním parku Šumava (dále také „NP Šumava“).

Dovoluji si opětovně upozornit na nutnost rozlišovat Správu NP a CHKO Šumava jako příspěvkovou organizaci, která v národním parku hospodaří, a Správu NP Šumava jako správní orgán vykonávající státní správu na území NP Šumava, ačkoli tyto dvě instituce sídlí v jedné budově, pod jednou střechou. Pro lepší orientaci v této zprávě si dovoluji uvést, že pokud budu mít na mysli obě tyto instituce, budu hovořit o „Správě NP“.

Na základě provedeného šetření jsem zjistila pochybení, která jsem shrnula ve své průběžné zprávě ze šetření ze dne 5. října 2011. Ohledně dalších podrobností plně odkazuji na znění této zprávy, kterou mají úřady i stěžovatel k dispozici.¹

B - Vyjádření úřadů ke zprávě

Z vyjádření úřadů považuji za nutné uvést následující.

1) Vyjádření Správy NP a CHKO Šumava

Správa NP a CHKO Šumava uvedla, že předmětem šetření ochránce byla snaha o výklad jednotlivých právních předpisů a že je nesprávný závěr, že Správa NP a CHKO Šumava porušila právní předpisy či se dopustila jiných pochybení.

¹ Pojem „povolení“ používám obdobně jako ve zprávě ze šetření v širším smyslu a míním jím jakýkoli správní akt, který byl pro uvedenou činnost potřebný.

Ve vyjádření se také píše, že Správě NP a CHKO Šumava není znám obsah podnětů stěžovatelů (občanských sdružení Ekologický právní servis a Hnutí Duha – Přátelé Země Česká republika) podaných ochránci, neboť s nimi nebyla v průběhu šetření seznámena. Není si proto vědoma ničeho, čím by ve své činnosti naplnila některý z uvedených zákonných důvodů opravňujících ochránce k provedení šetření. Konstatuje, že žádný takový důvod nevyplýval ani z šetření samotného, tedy ani z průběžné zprávy.

Správa NP a CHKO Šumava dále uvádí, že podle lesního zákona² je vlastník lesa povinen hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků. Navíc si každý musí počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí. Dále uvádí, že v průběžné zprávě zástupkyně veřejného ochránce práv není hovořeno o odpovědnosti státu za škody vzniklé z titulu neplnění zákonných povinností vlastníka lesa.

Dále se ve vyjádření říká, že Správa NP a CHKO Šumava postupovala v lokalitě Na Ztraceném v souladu s právním názorem MŽP, tedy že souhlas k zásahům proti škůdcům podle zákona o ochraně přírody a krajiny³ není zapotřebí, pokud je prováděná činnost v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území.

Správa NP a CHKO Šumava také poukazuje na nejednoznačnost souhlasu k zásahu proti škůdcům z roku 2007 ve vztahu k souhlasu k zásahu proti škůdcům z roku 1998. Uvádí, že pokud nejsou účinky nového rozhodnutí z roku 2007 zřejmé z jeho obsahu, má určit vliv na vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí správní orgán. Ministerstvo životního prostředí, které předmětný souhlas vydalo, ale dle Správy NP a CHKO Šumava dosud tento vliv neurčilo.

Správa NP a CHKO Šumava zpochybňuje, že hospodařila na daném území způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Dle vyjádření i kdyby došlo ke vzniku holin (k čemuž však dle Správy NP a CHKO Šumava nedošlo), nelze z této skutečnosti dovozovat, že se v dané lokalitě používaly intenzivní technologie. Intenzivními technologiemi nelze rozumět rozsah kácení stromů co do plochy, nýbrž způsob těchto zásahů, zejména s ohledem na použití těžební techniky (strojů). K použití žádné z intenzivních technologií v lokalitě Na Ztraceném nedošlo, nebylo tedy v daném případě třeba výjimky dle ustanovení § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále uvádí, že nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje NP Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany, připouští na území II. a III. zóny národního parku použití běžné těžební technologie s vyloučením těžkých těžebních strojů. V souladu s tímto ustanovením Správa NP a CHKO Šumava postupovala.

Ve vyjádření je prezentován také názor ohledně nutnosti získání stanoviska orgánu ochrany přírody k činnostem, které mohou mít samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty vliv na předmět ochrany Natura 2000. Správa NP a CHKO Šumava rozporovala názor, že činnosti, které byly prováděny v lokalitě Na Ztraceném tohoto roku, mohou být záměrem ve smyslu ustanovení § 45h odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správa NP a CHKO Šumava argumentuje tím, že těmito záměry mohou být pouze stavby, činnosti a technologie uvedené v taxativním výčtu obsaženém v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí⁴.

² Zákon č. 289/1995 Sb, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

Uvádí, že kácení a odkorňování kůrovcem napadených stromů nenaplnuje charakteristiku žádné z činností uvedených v této příloze.

Správa NP a CHKO Šumava se rovněž domnívá, že povinnost posouzení důsledků plánu nebo projektu pro danou „naturovou“ lokalitu se netýká situace, kdy je zamýšlené opatření nezbytné pro péči o danou lokalitu.

Správa NP a CHKO Šumava dále konstatuje, že není přesné, že Plán péče pro Národní park Šumava neexistuje. Dne 12. 8. 2011 byla do 31. 12. 2013 prodloužena platnost předchozího Plánu péče.

Závěrem se Správa NP a CHKO Šumava vyjadřuje k probíhajícímu řízení o vydání příslušných povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, o které si začátkem července roku 2011⁵ zažádala. K zahájenému řízení o povolení příslušných výjimek dle zákona o ochraně přírody a krajiny Správa NP a CHKO Šumava uvádí, že řízení bylo zahájeno proto, že Správa NP a CHKO Šumava předpokládala, že gradace kůrovcové kalamity si může vyžádat použití intenzivních technologií. Protože ale k jejich využití nakonec nedošlo, nebylo třeba ani příslušných výjimek.

2) Vyjádření Ministerstva životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí k aplikaci ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny (souhlas k zásahům proti škůdcům) uvedlo, že ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny nestanoví nic jiného než to, že lesy v národním parku nelze zařazovat do kategorie lesů hospodářských (jedná se tedy o lesy zvláštního určení) a že ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody (příslušná ustanovení lesního zákona lze tedy aplikovat pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody). Nelze souhlasit s tvrzením, že souhlas podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny je nutný, jestliže by aplikací ustanovení o zásazích proti škůdcům či v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod došlo k porušení základních ochranných podmínek zvláště chráněného území. Podmínku porušení základních ochranných podmínek zvláště chráněných území k aplikaci ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod předmětné ustanovení § 22 neobsahuje.

Dále MŽP uvádí, že vlastník lesa je povinen taková opatření provádět v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, a to takovým způsobem a v takovém rozsahu, aby byly respektovány základní ochranné podmínky národního parku a základní ochranné podmínky zvláště chráněných živočichů a rostlin podle zákona o ochraně přírody a krajiny. K provádění takovýchto konkrétních činností vlastník lesa za předpokladu dodržení výše uvedených podmínek nepotřebuje ani souhlas podle ustanovení § 22, ani povolení dalších výjimek dle zákona o ochraně přírody krajiny. V opačném případě, tj. v případě, kdy by vlastník lesa prováděnými konkrétními činnostmi zasáhl do výše uvedených základních ochranných podmínek, by pak pro takovou činnost nutně potřeboval její povolení prostřednictvím vydání příslušné výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ministerstvo životního prostředí se nedomnívá, že by podkladem pro vydání souhlasu k zásahu proti škůdcům podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny mělo být vydání výjimky. Dále je také toho názoru, že vydaný souhlas by

⁵ Řízení zahájeno dne 4. 7. 2011.

měl obsahovat stanovení takových podmínek pro provedení opatření, aby byly respektovány zákonem stanovené základní ochranné podmínky tak, aby nemohlo dojít k porušení zákona v podobě realizace činnosti ze zákona zakázané, ke které by bylo nutné požádat o povolení výjimky ze zákazu. Tento názor se však nevztahuje na takovou skupinu případů, kdy bude vydán souhlas podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny a vlastník lesa dojde v případě realizace konkrétních opatření k závěru, že nelze postupovat v souladu se stanovenými omezujícími podmínkami. Vzhledem k tomu, že by se jednalo o činnost ze zákona zakázanou, bude muset požádat o povolení výjimky ze zákazu dle příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ohledně nutnosti výjimek je vždy především na úvaze vlastníka lesa (v tomto případě reprezentovaného Správou NP Šumava), zda plánovaná opatření v podobě konkrétních činností mohou být v rozporu se základními ochrannými podmínkami dle zákona o ochraně přírody a krajiny, a zda tedy vznikne povinnost zahájit řízení o povolení výjimky dle příslušných ustanovení tohoto zákona. Stejně tak by měla být ze strany NP Šumava učiněna úvaha ohledně možnosti významného ovlivnění příznivého stavu předmětů ochrany nebo celistvosti evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, která se rozkládá na území NP Šumava. Zda Správa NP Šumava svojí činností v lokalitě Na Ztraceném porušovala základní ochranné podmínky, je v současnosti předmětem šetření České inspekce životního prostředí.

Ministerstvo životního prostředí setrvalo na svém původním výkladu ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny zveřejněném ve Věstníku MŽP v dubnu roku 2011.

Ministerstvo životního prostředí rovněž nesohlasilo s názorem, že zcela rezignovalo na svoji dozorovou funkci. Uvádí, že MŽP kontaktovalo Českou inspekci životního prostředí a požádalo o přešetření skutečného stavu věci se zaměřením na to, zda nedochází k porušování příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. V závěru dopisu ze dne 28. 6. 2011, pod čj. 52300/ENV/11, bylo ze strany ministerstva doporučeno zvážení postupu podle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny a upozornění na možnost zahájení infringementového řízení ze strany Evropské komise. Dne 30. 6. 2011 následoval další dopis, ve kterém ministerstvo žádalo ČIŽP ještě jednou o využití postupu dle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je tedy zřejmé, že ministerstvo bylo ve výše uvedené záležitosti aktivní.

3) Vyjádření České inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí mi sdělila, že lze nepochybně v obecné rovině souhlasit, že je povinností ČIŽP vést šetření komplexním způsobem, tj. nejen vůči předmětu, kterého se týká prošetřovaný podnět. Zároveň však uvedla, že je přesvědčena, že nejen zahájení správního řízení v návaznosti na nedostatky zjištěné při kontrole, ale již samotné kontrolní zjištění obsažené v protokolu pořízeném dle ustanovení § 15 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, musí být nadáno jistou mírou spolehlivosti. Dvojnásob to platí v situaci mimořádně skutkově, odborně a právně složité, jaká je v případě zásahů v NP Šumava. ČIŽP uvedla, že je přesvědčena, že při šetření podnětů týkajících se dějů v NP Šumava postupovala jediným možným objektivním způsobem a nepochybila.

Svým sdělením mě rovněž informovala, že se Správou NP a CHKO Šumava bylo dne 25. 8. 2011 zahájeno správní řízení o uložení pokuty pro možné spáchání správních deliktů nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných

živočichů a vykonávání činnosti zakázané ve zvláště chráněném území podle zákona o ochraně přírody a krajiny (dále také „ZOPK“).

Dále považuji za podstatné uvést, že ČIŽP je názoru, že k činnostem, které by nebyly v souladu se základními ochrannými podmínkami národního parku, je nezbytné povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněném území podle ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Povolení výjimky dle tohoto ustanovení ani podle ustanovení § 56 ZOPK rozhodně nelze nahradit udělením souhlasu podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny.

C - Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv

Hned v úvodu si dovolím reagovat na vyjádření Správy NP a CHKO Šumava, že předmětem šetření ochránce byla snaha o výklad jednotlivých právních předpisů. Tato úvaha je nepřesná. Předmětem mého šetření byl postup správních orgánů v souvislosti s kácením kůrovcem napadených stromů v lokalitě Na Ztraceném v červenci a srpnu roku 2011. V řešeném případě se objevila řada odborných a právních problémů. Výklad relevantních právních předpisů tak byl nezbytný pro šetření dané kauzy, nebyl však jejím předmětem.

Ohledně vyjádření Správy NP a CHKO Šumava, že jí není znám důvod opravňující ochránce k provedení šetření, plně odkazuji na ustanovení § 1, § 9 a § 10 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Po obdržení reakcí oslovených úřadů na svoji průběžnou zprávu o šetření a po zvážení všech okolností jsem dospěla k následujícím závěrům.

1) Souhlas k zásahům proti škůdcům dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny (souhlas k zásahům proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesích národních parků)

Správa NP a CHKO Šumava ve svém vyjádření uvádí, že podle lesního zákona je vlastník lesa povinen hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků. Navíc si každý musí počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí. Dále uvádí, že v průběžné zprávě zástupkyně veřejného ochránce práv není hovořeno o odpovědnosti státu za škody vzniklé z titulu neplnění zákonných povinností vlastníka lesa.

K tomuto názoru lze konstatovat, že v obecné rovině je výše uvedené pravdou. Nicméně ani při takovém počínání nesmí být postupováno v rozporu s jinými právními předpisy, jakými je například zákon o ochraně přírody a krajiny, jenž ke kácení kůrovcem napadených stromů vyžadoval určitá povolení⁶, bez kterých tato činnost neměla být provedena. Zákony, ze kterých výše uvedené názory Správy NP a CHKO Šumava vycházejí, nestojí proti sobě, nevylučují se; naopak se vzájemně doplňují a navazují na sebe. Jednání osob by vždy mělo být v souladu se všemi právními předpisy, na základě nichž daná osoba jedná.

Osoba je tedy povinna hospodařit v lese tak, aby její činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, na přírodě a životním prostředí, zároveň je však povinna dodržovat i ostatní právní

⁶ Pojem „povolení“ používám obdobně jako ve zprávě ze šetření v širším smyslu a míním jím jakýkoli správní akt, který byl pro uvedenou činnost potřebný.

předpisy, které na ni dopadají. Je proto nezbytné, aby v zákonem daných případech subjekt hospodařící v lese národního parku disponoval zákonem požadovanými povoleními.

Jedním z těchto povolení je také souhlas orgánu ochrany přírody k zásahům proti škůdcům v lesích národních parků.

V našem případě je subjekt hospodařící v lese při zásazích proti škůdcům povinen vycházet zejména ze dvou právních předpisů, a to z lesního zákona, protože zásah je prováděn v lese, a ze zákona o ochraně přírody a krajiny, protože zásah je prováděn v národním parku – tedy ve zvláště chráněném území přírody.

Povinnost zásahů (opatření) proti škůdcům je upravena v ustanovení § 32 lesního zákona. V ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody je potom stanovena povinnost opatřit si k těmto zásahům proti škůdcům souhlas orgánu ochrany přírody, kterým tento orgán stanoví rozsah plánovaných zásahů (opatření).

Citované ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny je zvláštním ustanovením k lesnímu zákonu a jeho prováděcím předpisům.⁷ Poznámky pod čarou u ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny, které však nemají normativní charakter, odkazovaly dříve⁸ na ustanovení § 20 a § 21 zákona č. 96/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, který však byl zrušen nynějším lesním zákonem. V současné době je v poznámce pod čarou k ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny uveden odkaz na celý lesní zákon. Z toho lze dovodit, že ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá také na současné ustanovení § 32 odst. 1 a 2 zákona o lesích.

Poněkud nešťastné je použití rozdílné terminologie v těchto dvou právních předpisech, ačkoli jsou, resp. měly by být, provázány. Zákon o ochraně přírody a krajiny hovoří o souhlasu k „zásahům“ proti škůdcům. Lesní zákon však hovoří o *zásazích* tehdy, jestliže mají směřovat k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů – ustanovení § 32 odst. 2 citovaného zákona. Je otázkou, zda ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vztáhnout také na ustanovení § 32 odst. 1 lesního zákona, kde se mimo jiné hovoří o preventivních *opatřeních* proti vývoji, šíření a přemnožení škůdců. (Tato situace ale nedopadá na mnou nyní šetřený případ).

Není pochyb o tom, že k aplikaci ustanovení § 32 odst. 2 lesního zákona, tedy k zásahu proti škůdcům v případě jejich přemnožení, je zapotřebí získat souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny buď ve formě správního rozhodnutí, jestliže nebude podkladem pro žádné další navazující řízení podle jiného zákona, nebo ve formě závazného stanoviska, jestliže závazným podkladem pro další řízení bude.⁹

Situace se tedy jeví tak, že souhlas k zásahům proti škůdcům bude nutný jak v případě zásahů uvedených v § 32 odst. 2 lesního zákona, tak v případě některých preventivních ustanovení podle § 32 odst. 1 lesního zákona, v závislosti na tom, jaké budou dosahovat intenzity.

⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – stav k 29. 6. 1992.

⁸ Do doby vydání úplného znění zákona o ochraně přírody a krajiny ve Sbírce zákonů, roč. 2010, částka 5.

⁹ Ustanovení § 32 odst. 1 lesního zákona, které se týká preventivních opatření před přemnožením škůdců, již přímo termín „zásah“ neobsahuje. Je proto nutné položit si otázku, zda i k preventivním opatřením proti škůdcům bude nutné získat souhlas (ve formě správního rozhodnutí) od orgánu ochrany přírody a krajiny. Pro zodpovězení této otázky se jeví jako podstatné posuzovat *intenzitu* preventivních opatření.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že by bylo vhodné, aby Ministerstvo životního prostředí provedlo výklad ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny v návaznosti na aplikaci ustanovení § 32 lesního zákona.

Je nepochybné, že pro kácení kůrovcem napadených stromů v oblasti Na Ztraceném byla Správa NP a CHKO Šumava povinna disponovat souhlasem k zásahu proti škůdcům.

Lze konstatovat, že Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když na základě žádosti Správy NP a CHKO Šumava ze dne 22. března 2011 nevedlo řízení o vydání souhlasu dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny. I ve vazbě na skutečnost, že ohledně souhlasů (rozhodnutí) k zásahům proti škůdcům vydaných v roce 1998 a 2007 panují pochybnosti o jejich platnosti, mělo Ministerstvo životního prostředí přistoupit k revizi dosud vydaných souhlasů a pokud došlo ke změnám skutečností rozhodných pro vydání těchto rozhodnutí, tato mělo bez dalšího podle ustanovení § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušit a vydat rozhodnutí nové.

Ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny je speciálním k některým dalším ustanovením téhož zákona, která upravují některé základní povinnosti související s hospodařením v lesích národních parků. Vztah tohoto paragrafu k dalším ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny obsahujícím zákaz některých činností v národním parku a potřebě výjimek z těchto zákazů zákon výslovně neupravuje. Ve zprávě ze šetření bylo uvedeno, že již není nutné získávat další výjimky ze zákazů některých činností v národních parcích, jestliže je v rámci řízení o udělení souhlasu k zásahu proti škůdcům brán zřetel na zájmy ochrany přírody. Tento názor vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu¹⁰. Podle názoru Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí však toto jednoznačně z rozsudku nevyplývá. K uvedenému rozsudku se Ministerstvo životního prostředí vyjádřilo v tom smyslu, že vydaný souhlas by měl obsahovat stanovení takových podmínek pro provedení opatření, aby byly respektovány zákonem stanovené základní ochranné podmínky tak, aby nemohlo dojít k porušení zákona o ochraně přírody a krajiny v podobě realizace činnosti ze zákona zakázané, ke které by bylo nutné požádat o povolení výjimky ze zákazu. V případě, kdy bude vydán souhlas podle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny a vlastník lesa dojde při realizaci konkrétních opatření k názoru, že nelze postupovat v souladu se stanovenými omezujícími podmínkami, a vzhledem k tomu, že by se jednalo o činnost ze zákona zakázanou, bude muset požádat o povolení výjimky. Česká inspekce životního prostředí vyjádřila obdobný postoj k této problematice.

S ohledem na vyjádření MŽP a ČIŽP tedy upřesňuji předchozí názor a konstatuji, že souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže nahradit další příslušné výjimky a povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Povolení výjimky podle ustanovení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze nahradit udělením souhlasu podle ustanovení § 22 odst. 1 téhož zákona. K tomuto závěru jsem dospěla také s ohledem na to, že takto nastavený režim přispěje ve větší míře k zajištění ochrany přírody a krajiny, potažmo životního prostředí.

¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56.

Závěr: Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když nevydalo na žádost Správy NP a CHKO Šumava rozhodnutí ve věci žádosti o souhlas dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Souhlas příslušného orgánu ochrany přírody k zásahům proti škůdcům je nutný v případě zásahů uvedených v ustanovení § 32 odst. 2 lesního zákona.

Dále doporučuji ke zvážení, zda by z důvodu efektivního fungování veřejné správy nebylo do budoucna vhodné nastavit systém vydávání příslušných povolení tak, aby k vydávání souhlasu k zásahu proti škůdcům a k vydávání výjimek ze zakázaných činností v národním parku dle zákona o ochraně přírody a krajiny byl kompetentní pouze jeden správní orgán, na základě čehož by bylo možné uvedená řízení sloučit. V současnosti je kompetence k vydávání povolení roztržena mezi Ministerstvo životního prostředí (souhlas) a Správu NP Šumava (výjimky ze zakázaných činností v národním parku).

2) Povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny

I tehdy, jestliže hospodařící osoba disponuje souhlasem k zásahu proti škůdcům dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny, je k hospodaření v lesích národních parků v případě nedodržení zákazů stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny zapotřebí příslušných povolení (podle § 43 a § 56).

V řešeném případě byla Správou NP a CHKO Šumava rozporována především nutnost získání povolení o výjimce z ustanovení § 16 odst. 1 písm. a), resp. § 43, zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení *„je na celém území národních parků zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch“*.

Pojem „intenzivní hospodaření“ sice není v zákoně o ochraně přírody a krajiny vymezen, nicméně zákonodárce v citovaném ustanovení příkladmo uvedl, co je možno pod „způsoby vyžadující intenzivní technologie“ podřadit. Jsou to jak prostředky, tak i činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch. V komentáři k zákonu o ochraně přírody a krajiny¹¹ jsou na str. 168 – 169 v případě lesních pozemků a porostů uvedeny následující způsoby hospodaření využívající intenzivní technologie:

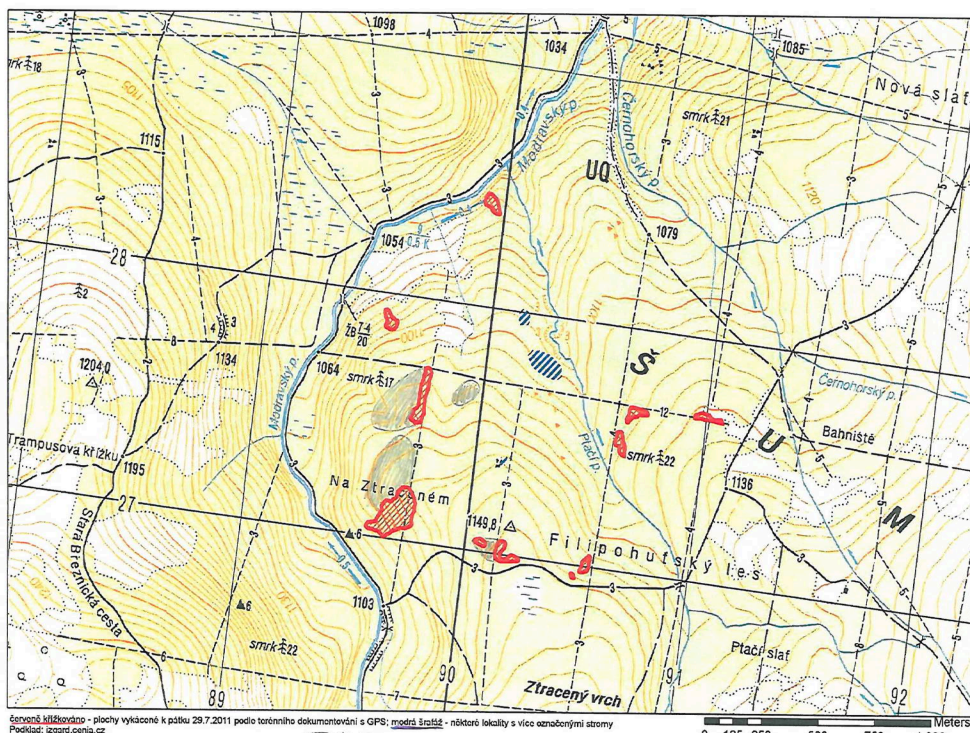
- provádění úmyslných i nahodilých těžeb v lesních porostech mající za následek vznik holiny¹²,
- provádění mýtních i předmýtních těžeb v lesních porostech vedoucí ke snižování podílu zastoupení druhů dřevin tvořících přirozenou složku ekosystému na daném stanovišti,
- provádění mýtních i předmýtních těžeb v lesních porostech vedoucí k odstraňování stromů vybraných věkových stupňů (pasečné hospodářství) nebo vybraných tloušťkových stupňů (výběrné hospodářství) v rámci porostu,

¹¹ Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s.

¹² Pod pojmem „holina“ lze rozumět porostní půdu úmyslně odlesněnou řádnou mýtní těžbou nebo nahodile v důsledku živelní pohromy a doposud nezalesněnou (Lesnický naučný slovník I, Praha: Ministerstvo zemědělství, 1994, 743 s. ISBN 80-7084-111-7). Obecně uznávané číslo o minimální rozloze takto odlesněné plochy neexistuje. Za holinu lze například považovat souvislou plochu větší než 5 arů (viz strana 3 rozhodnutí MŽP ze dne 5. 3. 2007, čj. 18517/ENV/06-972/620/06).

- vyklízení dřeva z přirozených lesních porostů,
- výchovné zásahy v lesních porostech směřující k zjednodušení věkové anebo prostorové struktury lesního porostu (vyřezávání jedné porostní etáže apod.),
- výchovné zásahy v lesních porostech směřující ke snížení zastoupení některého stanovištně původního druhu dřeviny v lesním porostu pod úroveň přirozeného zastoupení,
- zalesňování stanovištně nebo geograficky nepůvodními dřevinami,
- souvislé plošné zalesňování stanovišť s přirozeným výskytem mezernatých nezapojených lesních porostů (lesostepi, rašeliniště, porosty při horní hranici lesa apod.) s předpokladem vytvoření zapojených lesních porostů,
- zalesňování holých ploch v přirozeně mezernatých nezapojených lesních porostech,
- hnojení a vápnění pozemků,
- použití biocidů,
- veškeré zásahy do vodního režimu pozemků.

Z materiálů, které jsem v průběhu šetření získala¹³, lze usuzovat na to, že kácením kůrovcem napadených stromů vznikaly holiny. Česká inspekce životního prostředí mi dne 14. 12. 2011 poskytla mapové podklady se zákresem ploch zásahů proti kůrovci v lokalitě Na Ztraceném, ze kterých je patrné, že na některých místech holiny vznikly.



Obrázek č. 1: Mapa ploch vykácených k 29. 7. 2011 v lokalitě Na Ztraceném
Zdroj: Zpracováno ČIŽP

S ohledem na to, že vznik holin důsledkem těžby lze považovat za hospodaření vyžadující intenzivní technologie, námitka Správy NP a CHKO Šumava, že v daném případě nebyly použity technologie (s poukazem na těžební

¹³ Viz též „Zpráva ze šetření“ str. 24 – „Mapa ploch vykácených k 29. 7. 2011 v lokalitě „Na Ztraceném“, Zdroj: Zpracováno Hnutím DUHA.

techniku – stroje), nemůže obstát. Za intenzivní technologie lze považovat prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch. Nelze proto usuzovat, že pokud nedojde v konkrétní lokalitě k použití těžebních strojů ke kácení, bude se jednat o hospodaření bez intenzivních technologií.

Příslušným a odpovědným za posouzení, zda je konkrétní plánovaná činnost v národním parku zakázaná, a proto vyžaduje povolení výjimky, je orgán ochrany přírody. Subjekt hospodařící v lese národního parku by proto měl vždy zamýšlenou činnost s tímto orgánem konzultovat. V daném případě je však situace vzhledem k dvojímu postavení Správy NP poněkud složitější, jak uvádím níže.

Podle mého názoru byla v daném případě Správa NP a CHKO Šumava povinna o povolení výjimky podle ustanovení § 16, resp. § 43, zákona o ochraně přírody a krajiny požádat, a to tehdy, kdyby disponovala souhlasem podle ustanovení § 22 citovaného zákona.

Závěr: Správa NP a CHKO Šumava byla povinna před zahájením kácení v předmětné lokalitě požádat orgán veřejné správy (Správu NP Šumava) o výjimku dle ustanovení § 16, resp. § 43, zákona o ochraně přírody a krajiny.

Správa NP Šumava pochybila, když na území Národního parku Šumava nevykonávala dozor v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a nepřistoupila k uložení náležitých opatření, pokud nebylo o výjimku požádáno nebo nebyla ve správním řízení povolena.

Pojem „intenzivní hospodaření“ není v zákoně o ochraně přírody a krajiny vymezen, nicméně v ustanovení § 16 citovaného zákona je příkladmo uvedeno, co lze považovat za hospodaření na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie. Pod pojmem „intenzivní technologie“ si nelze představovat pouze použití těžké těžební techniky.

Příslušným a odpovědným za posouzení, zda je konkrétní plánovaná činnost v národním parku zakázaná, a proto vyžaduje povolení výjimky dle ustanovení § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, je pouze orgán ochrany přírody.

3) Stanovisko orgánu ochrany přírody, zda plánované činnosti mohou mít samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty vliv na předmět ochrany Natura 2000

Zmíněná lokalita Na Ztraceném je součástí území Natura 2000 (soustava chráněných území). Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, jež jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast¹⁴. Proto požívá vysokého stupně ochrany.

Z ustanovení § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá mimo jiné, že *jakýkoliv* záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.

¹⁴ Viz Natura 2000, AOPK ČR. Dostupné z: <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=2102>

Nelze proto souhlasit s názorem Správy NP a CHKO Šumava, že povinnost posouzení vlivu se vztahuje výlučně na stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí¹⁵. Odkaz pod čarou uvedený u § 45h nemá normativní charakter, kromě toho ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví povinnost zjišťovacího řízení u všech staveb, činností, technologií, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody, vydaného podle zvláštního předpisu (odkaz na ustanovení § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny), mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

K posouzení konkrétní situace a vydání odůvodněného stanoviska, zda konkrétní záměr může, či nemůže mít významný vliv na výše zmíněný předmět ochrany, včetně posouzení, zda nemůže jít o záměr ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43 EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je příslušný orgán ochrany přírody a krajiny podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (v daném případě Správa NP Šumava).

Povinnost předložit záměr k posouzení orgánu ochrany přírody a krajiny má ten, kdo zamýšlí záměr uskutečnit (zde Správa NP a CHKO Šumava). Z uvedených ustanovení zákona nelze dovodit, že by k posouzení vlivu zamýšleného záměru byl bez dalšího oprávněn ten, kdo jej hodlá uskutečnit.

Správa NP a CHKO Šumava tak byla povinna v době kácení kůrovcem napadených stromů disponovat písemným stanoviskem Správy NP Šumava jako orgánu ochrany přírody a krajiny, zda plánované činnosti mohou samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty mít vliv na předmět ochrany Natura 2000, i přestože obě instituce sídlí „pod jednou střechou“. Nelze přistoupit na myšlenku, že i kdyby obě instituce postup Správy NP a CHKO Šumava konzultovaly (což však žádná z nich nevedla), nebyl by nutný žádný písemný výstup ohledně zvoleného postupu. I z opačného pohledu lze konstatovat, že právě proto, že obě instituce sídlí „pod jednou střechou“, by měl být postup obou institucí co nejvíce transparentní a jakýkoli postup Správy NP Šumava by měl být přezkoumatelný. Proto je nutné, aby bylo stanovisko Správy NP Šumava vydáno v písemné podobě.

Závěr: Správa NP a CHKO Šumava byla povinna před zahájením kácení v předmětné lokalitě požádat orgán ochrany přírody o stanovisko, zda její plánované činnosti mohou mít samostatně nebo ve spojení s jinými činnostmi či záměry vliv na území Natura 2000.

Správa NP Šumava neplnila své povinnosti tím, že neprováděla dozor na území Národního parku Šumava v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, umožnila kácení stromů bez stanoviska orgánu ochrany přírody a nevydala potřebná opatření k nápravě vzniklého stavu.

Jakýkoliv záměr (činnost), který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z hledisek uvedených v zákoně.

K posouzení konkrétní situace a vydání *odůvodněného* stanoviska, zda konkrétní záměr může, či nemůže mít významný vliv na výše zmíněný předmět ochrany, včetně posouzení, zda nemůže jít o záměr ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice

¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

č. 92/43 EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, je příslušný orgán ochrany přírody a krajiny. K posouzení vlivu zamýšleného záměru není bez dalšího oprávněn ten, kdo jej hodlá uskutečnit.

4) Uspořádání (organizace) Správy NP

Jako problematické se z hlediska plnění základních cílů ochrany a péče o Národní park Šumava jeví „dvojí postavení“ Správy NP, které však má v současné době oporu v ustanovení § 78 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle něhož správa jednak vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny (odst. 1, 2, 3), jednak plní ve svých územních obvodech úkoly odborných organizací ochrany přírody (odst. 7). V daném případě jsou zmíněné činnosti řešeny podrobně vnitřním organizačním uspořádáním Správy NP a CHKO Šumava.

Z dvojího postavení Správy NP lze tedy mimo jiné dovodit, že Správa NP a CHKO Šumava jako odborná organizace může na žádost Správy NP Šumava jako orgánu ochrany přírody, ale i Správy NP a CHKO Šumava jako právnické osoby, zpracovat odborné posouzení konkrétní věci týkající se ochrany přírody národního parku. Jeví se, že praxe je taková, že Správa NP Šumava jako orgán ochrany přírody nechá vypracovat odborné posouzení od zaměstnance Správy NP a CHKO Šumava, který sice předkládá posudek řediteli k nahlédnutí, ale následně ho sám podepíše.

Uvedený postup neodpovídá zákonné úpravě dvojího postavení Správy NP. Odbornou organizací je Správa NP a CHKO Šumava (právnická osoba), proto odborné posouzení musí vydat a také za jeho odbornost odpovídá tato organizace. Jinak se nebude jednat o posudek či stanovisko odborné organizace, ale o stanovisko soukromé osoby. Samozřejmě i takové stanovisko může být podkladem pro rozhodnutí, ale pokud soukromá osoba není znalcem, pak se ve smyslu ustanovení § 50 správního řádu¹⁶ nebude jednat o důkaz.

Poněkud kuriózní je situace vyplývající z dvojího (resp. trojího) postavení Správy NP. Tato je jako účastník správního řízení (navrhovatel) podle ustanovení § 52 správního řádu povinna označit důkazy na podporu svých tvrzení. Takovým důkazem může být odborné stanovisko Správy NP a CHKO Šumava jako odborné organizace. Správa NP Šumava jako orgán ochrany přírody (správní orgán), vedoucí na návrh Správy NP a CHKO Šumava správní řízení, však není návrhem účastníka řízení na dokazování vázána a je vždy její povinností zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu ochrany přírody (ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu). Budu-li stručněji parafrázovat, tedy pak v běžné praxi Správa NP jako organizace hospodařící v národním parku navrhuje důkazy pro správní řízení a následně tato organizace jako orgán státní správy tyto vlastní důkazy posuzuje. Uvedené postavení Správy NP se mi do budoucna jeví jako neudržitelné. Je třeba zachovávat nestrannost rozhodování ve smyslu principu rovnosti stran; tím mám na mysli, že Správa NP Šumava (správní orgán) musí o žádosti, kterou podala Správa NP a CHKO Šumava (soukromá osoba), rozhodovat tak, jako by tuto žádost podával jakýkoli jiný žadatel.

Závěr: Činnost veřejné správy musí být transparentní a rozhodování správních orgánů musí být přezkoumatelné nadřízenými orgány a subjekty stojícími mimo systém veřejné správy, aby byly naplněny záruky zákonnosti –jako jeden z pilířů demokratického právního státu.

¹⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

5) Role dozorových orgánů veřejné správy

Jak Správa NP Šumava, tak Ministerstvo životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí mají zákonem dané prostředky, jak zasáhnout v případech, kdy dochází k činnostem, které by mohly způsobit ohrožení zájmu na ochraně přírody a krajiny. Žádný z těchto orgánů však nezasáhl v okamžiku objevení se pochybností o zákonnosti kácení kůrovcem napadených stromů v dané lokalitě.

Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření sice uvádí, že v červnu 2011 žádalo opakovaně ČIŽP o využití postupu dle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. o možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných povolení. K využití tohoto ustanovení ze strany České inspekce životního prostředí však nedošlo. Jestliže Ministerstvo životního prostředí uvádí, že ve věci kácení v Národním parku Šumava bylo aktivní, je nutné si položit otázku, proč nevyužilo své pravomoci dle ustanovení § 85 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a neuložilo ČIŽP opatření k odstranění zjištěných závad. Nelze proto veškerou odpovědnost za dění v Národním parku Šumava přenášet na Českou inspekci životního prostředí.

Česká inspekce životního prostředí k užití ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny uvedla, že se nesmí při aplikaci citovaného ustanovení dopustit jakéhokoli předjímání, jak bude prošetřovaný subjekt jednat do budoucna. Konstatovala, že ČIŽP musí zjišťovat stav věci bez důvodných pochybností.

Je pravdou, že podle správního řádu je správní orgán zpravidla povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky základních zásad činnosti správních orgánů.

Situace se jeví tak, že Česká inspekce životního prostředí nezohlednila všechny skutečnosti, které mohla, aby zjistila stav v lokalitě Na Ztraceném bez důvodných pochybností. Z protokolu o kontrolním zjištění k případu č. 1110920 ze dne 21. 7. 2011 vyplývá, že ze strany ČIŽP nedošlo v patřičné míře ke zjišťování rozsahu připraveného a plánovaného kácení a jeho způsobu, tedy činností v dané lokalitě. Šetření ČIŽP bylo nedostatečné, neboť tak nemohlo vyhodnotit, zda výkon činnosti, tedy prováděný a připravený rozsah kácení, může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody. ČIŽP měla Správě NP a CHKO Šumava klást více otázek o jejím dalším postupu. Pokud by byl přijat názor ČIŽP ohledně aplikace ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemohlo by citované ustanovení, které je preventivního charakteru, být fakticky využito, neboť ve všech v úvahu přicházejících případech omezení nebo zákazu činnosti je nutné bez důvodných pochybností předpokládat, jakým způsobem bude posuzovaná činnost v plánovaném a předpokládaném rozsahu podle zjištění teprve pokračovat. Právě pokračování v činnosti by mohlo způsobit onu nedovolenou změnu. Kontrola měla rovněž probíhat komplexnějším způsobem, mělo být zohledněno také možné narušení biotopu tetřeva hlušce. Z informací, které jsou v protokolu uvedeny, mohla skutečně ČIŽP jen obtížně usuzovat, že dojde k takové situaci, jaká později nastala.

S ohledem na sdělovací prostředky, které neustále veřejnost informovaly o tom, jaká panuje v lokalitě Na Ztraceném situace, se mi doba, která uplynula do provedení dalšího kontrolního zjištění (16. 8. 2011) ČIŽP, jeví jako nepřiměřená.

Ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, jež stanoví, že *orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat*, je ustanovení svou povahou preventivní, a je tedy využitelné především v těch situacích, kdy může dojít k ohrožení či poškození části přírody.¹⁷ Takováto situace nastala v Národním parku Šumava.

V průběhu šetření jsem vysledovala, že by Česká inspekce životního prostředí uvítala větší podporu ze strany Ministerstva životního prostředí k tomu, aby ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny aplikovala více jako nástroj prevence.

Ačkoli si uvědomuji, že práce inspektora v terénu je nesnadná, inspektor musí disponovat řadou odborných i právních vědomostí, nemůže tento argument sloužit jako omluva pro nesprávný postup správního orgánu. Do budoucna proto apeluji na Českou inspekci životního prostředí, aby ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny aplikovala ve všech případech, kdy bude mít odůvodněné pochybnosti o možném ohrožení či poškození části přírody.

Základním koncepčním dokumentem nezbytným pro hospodaření ve zvláště chráněném území¹⁸ je Plán péče. Plán péče Národního parku Šumava byl vydán pro období od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2010. V době přípravy, posuzování a převážné doby vlastního zásahu kácení kůrovcem napadených stromů platný Plán péče, který by měl být respektován Správou NP a CHKO Šumava, neexistoval. Nic na tom nemění ani informace, že protokolem ze dne 10. 8. 2011 byl opětovně schválen do 31. 12. 2013 tentýž Plán péče, který platil do konce roku 2010. K obsahu Plánu péče, který nebyl předmětem mého šetření, si dále dovoluji poznamenat, že zásadní problém zásahů proti kůrovci v podstatě neřeší a že zejména v tomto ohledu by přicházelo v úvahu zpracování zcela nového plánu.

Závěr: Česká inspekce životního prostředí kácení v lokalitě Na Ztraceném dostatečně neprošetřila. Nedošlo v potřebném rozsahu ke zjištění připraveného a plánovaného kácení, tak aby bylo možno usuzovat na to, jaký dopad bude kácení mít na chráněné složky a části přírody. ČIŽP nedostatečným způsobem vyhodnocovala, zda připravené a plánované kácení může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.

Česká inspekce životního prostředí měla uplatnit ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. měla možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, stanovit podmínky nebo případně zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných výjimek.

Ministerstvo životního prostředí z pozice ústředního orgánu v oblasti ochrany přírody neučinilo vůči ČIŽP žádné účinné opatření k odstranění nedostatků v jejím postupu.

Ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, které stanoví, že *orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat*, je ustanovení svou

¹⁷ K tomu více viz Miko, L., Borovičková, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 269.

¹⁸ Viz ustanovení § 38 zákona o ochraně přírody a krajiny.

povahou preventivní, a je tedy využitelné především v těch situacích, kdy může dojít k ohrožení či poškození části přírody. Tento nástroj prevence je nezbytný k zajištění efektivní ochrany přírody a krajiny.

Shrnutí

Správa NP a CHKO Šumava jako příspěvková organizace hospodařící v národním parku v době kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném nedisponovala nutnými povoleními dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Získání povolení před prováděním samotné činnosti však bylo dle právních předpisů nutné.

K zásahům proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod musí mít vlastník lesa, resp. hospodařící subjekt, souhlas orgánu ochrany přírody.

Správa NP a CHKO Šumava nedisponovala v době kácení kůrovcem napadených stromů¹⁹ souhlasem k zásahům proti škůdcům, dle kterého bylo možno v lokalitě Na Ztraceném postupovat. Kácení stromů napadených kůrovcem tak mělo probíhat v souladu s právními předpisy, zejména se zákonem o ochraně přírody a krajiny, s lesním zákonem a nařízením vlády č. 163/1991 Sb., s lesním hospodářským plánem pro LHC Modrava a Plánem péče pro Národní park Šumava.

Správa NP a CHKO Šumava nedisponovala v rozhodné době ani dalšími výjimkami ze zakázaných činností v národních parcích dle zákona o ochraně přírody a krajiny (ustanovení § 43, resp. § 16, a § 56 citovaného zákona).

Lokalita Na Ztraceném je zároveň součástí území Natura 2000. Tato oblast třtinových a rašelinných a podmáčených smrčín je preferovaným stanovištěm, mimo jiných druhů, také druhu tetřeva hlušče. Kácení stromů může ovlivnit biotopy těchto druhů. Ke kácení stromů v této oblasti je proto nutné získat písemné stanovisko orgánu ochrany přírody, zda plánované činnosti mohou samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty mít vliv na předmět ochrany Natura 2000. Takovýmto stanoviskem Správa NP a CHKO Šumava v době kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném nedisponovala.

Orgány státní správy v oblasti ochrany životního prostředí neplnily své povinnosti.

Správa NP Šumava jako orgán státní správy nedozorovala, zda v obvodu její působnosti nedochází k ohrožování zájmů ochrany přírody. Přitom má zákonem dané prostředky, jak zasáhnout v případech, kdy dochází k činnostem, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.

Správa NP Šumava neplnila své povinnosti tím, že neprováděla dozor na území Národního parku Šumava v souladu s ustanovením § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, umožnila kácení stromů bez potřebných povolení orgánu ochrany přírody a nevydala potřebná opatření k nápravě vzniklého stavu.

Česká inspekce životního prostředí v lokalitě Na Ztraceném dostatečně neprošetřila kácení a jeho dopad na všechny chráněné složky a části přírody. Nevyhodnotila, zda *připravené a plánované* kácení může způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody.

¹⁹ Období 13. 7. – 12. 8. 2011 – dle sdělení Hnutí DUHA.

Česká inspekce životního prostředí měla uplatnit ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. měla možnost Správě NP a CHKO Šumava, resp. realizátoru prací, stanovit podmínky nebo případně zakázat další kácení kůrovcem napadených stromů při zjištění absence potřebných výjimek.

Ministerstvo životního prostředí pochybilo, když nerozhodlo o žádosti Správy NP a CHKO Šumava o vydání souhlasu k zásahům proti škůdcům a naopak žádost o vydání příslušných povolení postoupilo Správě NP Šumava.

Ministerstvo životního prostředí rezignovalo na svoji dozorovou funkci v oblasti ochrany přírody.

Ministerstvo životního prostředí nezajistilo včasné zpracování Plánu péče pro Národní park Šumava, ačkoli se jedná o koncepční dokument, který je pro hospodaření ve zvláště chráněném území nezbytný.

Současné uspořádání (organizace) Správy NP neposkytuje dostatečnou záruku nestrannosti výkonu státní správy ve smyslu rovnosti stran. Není možné, aby docházelo k propojování fungování státní správy s činností soukromoprávního subjektu v jedné instituci, byť by tento subjekt hospodařil se státním majetkem. Jeví se jako nevhodné, aby Správa NP současně vystupovala jako žadatel o určité povolení s tím, že k žádosti přiloží jako podklad odborné stanovisko, které sama vytvoří, a zároveň jako osoba, která má o této žádosti vést správní řízení. Současný stav je v rozporu se základními principy výkonu veřejné správy. Péče a ochrana hodnot v Národním parku Šumava je bezpochyby veřejným zájmem, a je tedy nutné, aby byla plně umožněna transparentnost a veřejná kontrola takovéto činnosti.

D - Opatření k nápravě

Z šetření vyplynula řada pochybení správních orgánů. V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv²⁰ požadují, aby byla v této souvislosti vyvozena patřičná organizační a personální opatření.

Po **Správě NP Šumava** požadují, aby:

- a) V plném rozsahu svých pravomocí dozorovala prováděnou činnost na území Národního parku Šumava a jako orgán ochrany přírody využívala všech svých oprávnění, která jí právní úprava nabízí k tomu, aby nedocházelo k ohrožování zájmů ochrany přírody a krajiny.

Za velmi důležité považují, aby se veškeré postupy a rozhodování tohoto orgánu vyznačovaly transparentností.

Veškeré správní akty by měly být řádně dokladovány v listinné, případně elektronické formě, aby mohly být přezkoumány nadřízeným orgánem, případně soudy. Na řádném odůvodnění je nutno trvat zejména v situacích, kdy Správa NP Šumava aplikuje ustanovení o tzv. správním uvážení, tzn., zjednodušeně řečeno, může v rámci zákona zvolit některé z nabízených

²⁰ Viz ustanovení § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

řešení pro konkrétní situaci. Správní uvažování se za žádných okolností nesmí proměnit v libovůli správního orgánu.

- b) Využívala svých oprávnění k zajištění dodržování zákona o ochraně přírody a krajiny a prováděcích předpisů a zajistila, aby v budoucnu Správa NP a CHKO Šumava disponovala při svých činnostech v národním parku příslušnými povoleními, zejména aby „dohlédla“ na naplnění zákonného požadavku na vydání stanoviska, zda plánované činnosti mohou samostatně či ve spojení s jinými záměry či koncepty mít vliv na předmět ochrany Natura 2000.²¹

Dále požaduji po **České inspekci životního prostředí**, aby:

- a) Aplikovala ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny v těch případech, kdy bude mít odůvodněné pochybnosti o možném ohrožení či poškození části přírody.

Ačkoli jsem přesvědčena, že ČIŽP nepostupovala v červenci roku 2011 správně, když neaplikovala ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, svoje pochybení zčásti napravila dne 25. 8. 2011, kdy zahájila se Správou NP a CHKO Šumava správní řízení o uložení pokuty pro možné spáchání správních deliktů nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů a vykonávání činnosti zakázané ve zvláště chráněném území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Proto nepovažuji za nutné přijímat v této věci opatření k nápravě. Nicméně si dovoluji ČIŽP v návaznosti na vedené správní řízení upozornit na materiály, které sloužily jako podklad pro moji zprávu z šetření a o kterých je v ní hovořeno na str. 20 – 23. Do dnešního dne nemám zprávy, zda bylo správní řízení o uložení sankce ukončeno, proto přivítám ze strany České inspekce životního prostředí informaci o výsledku tohoto řízení.

Dále požaduji po **Ministerstvu životního prostředí**, aby:

- a) Přehodnotilo svůj právní názor na vydávání souhlasu dle ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny k zásahům proti škůdcům a v případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesích národních parků. V případech, kdy si vlastník lesa zažádá o vydání souhlasu podle příslušného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, musí Ministerstvo životního prostředí zahájit správní řízení o vydání takového rozhodnutí. V případech, kdy o vydání souhlasu zažádá orgán státní správy lesů za účelem uložení opatření vlastníku lesa nebo za účelem vydání vyhlášky, jak je stanoveno v lesním zákoně, ministerstvo vydává souhlas ve formě závazného stanoviska
- b) Provedlo výklad ustanovení § 22 zákona o ochraně přírody a krajiny v návaznosti na aplikaci ustanovení § 32 lesního zákona.
- c) Přistoupilo k revizi dosud vydaných souhlasů, a pokud došlo ke změnám skutečností rozhodných pro vydání těchto rozhodnutí, tato bez dalšího podle ustanovení § 84 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zrušilo a vydalo rozhodnutí nové.

²¹ O výjimky dle ustanovení § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pro konkrétní území národního parku si již Správa NP a CHKO Šumava v červenci 2011 zažádala (neobdržela jsem dodnes informaci, že by řízení bylo skončeno). Nemám důvod se domnívat, že řízení nebude vedeno zákonným způsobem.

- d) Vydalo metodický pokyn pro orgány ochrany přírody ohledně aplikace ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, na základě kterého lze stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.

Ke zvážení doplňuji návrh, aby v co možná nejkratší době zajistilo zpracování nového Plánu péče Národního parku Šumava, který by plně reflektoval současnou situaci v šumavských lesích ohledně gradace kůrovce.

Současné nastavení fungování Správy NP jako orgánu státní správy a současně jako odborné organizace spravující Národní park Šumava nenaplnuje základní principy výkonu správní činnosti, kterými jsou mimo jiné transparentnost a nestrannost ve smyslu principu rovnosti stran.

V oblasti legislativní doporučuji vyhodnocení a účinnou změnu právní úpravy v návaznosti na nevhodnou dvojedinou roli Správy NP.²² V důsledku současné právní úpravy je totiž možné, aby Správa NP udělovala sama sobě některá povolení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Ačkoli tento fakt nezpůsobuje sám o sobě nezákonnost nebo neústavnost takovýchto povolení, jeví se mi toto systémové nastavení jako nevhodné.

E - Závěr

Závěrečné stanovisko zasílám Správě NP, Ministerstvu životního prostředí, České inspekci životního prostředí a také stěžovateli.

Príslušné úřady vyzývám, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv²³ sdělily, jaká opatření k nápravě provedly, a to do 30 dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

²² Viz nálezy Ústavního soudu II. ÚS 623/02, ze dne 19. 10. 2004: „Pokud jde o poukaz stěžovatele na dvojedinou roli Správy Národního parku Šumava, připustil Nejvyšší správní soud, že taková právní úprava je nevhodná (v důsledku kogentní zákonné úpravy, § 22 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vykonává tatáž Správa i právo hospodaření k lesům, tzn., že žádost o souhlas k zásahu proti škůdcům si podává sama sobě a také souhlas sama sobě uděluje). Tento fakt však sám o sobě nepůsobí podle Nejvyššího správního soudu nezákonnost nebo neústavnost rozhodnutí.“

²³ Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.