

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Č.j. 1208/510/2012, 87710/ENV/12
Sp. zn. 2 O 43/12
České Budějovice 2. října 2013

R o z h o d n u t í

o odvolání Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, 1. máje 260, 385 01 Vimperk, zn. 07169/2012 ze 7.9.2012, a o odvoláních měst Horní Planá, Kašperské Hory a Volary, městyse Strážný, obcí Borová Lada, Kvilda, Modrava, Nicov, Srní, Stachy a Stožec (všechna odvolání z 10.9.2012) a odvolání města Hartmanice z 11.9.2012 proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL ze dne 24. srpna 2012 (uložení pokut za protiprávní jednání dle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a uložení povinnosti nahradit náklady řízení)

Ministerstvo životního prostředí, odbor výkon státní správy II, jakožto příslušný odvolací orgán podle § 80 odst. 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZOPK“), a § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), po přezkoumání napadeného rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice, č.j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL z 24. srpna 2012 dle § 89 odst. 2 správního řádu rozhodlo o odvoláních podaných Správou Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále „Správa“), městy Hartmanice, Horní Planá, Kašperské Hory a Volary, městysem Strážný a obcemi Borová Lada, Kvilda, Modrava, Nicov, Srní, Stachy a Stožec takto:

I. podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu **m ě n í r o z h o d n u t í** České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice, č.j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL ze dne 24. srpna 2012, jímž byly Správě Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále též „Správa“) uloženy pokuty ve výši 250 000 (A.) a 200 000 Kč (B.), **tak, že**

1) text jeho výroků A. a B. nahrazuje tímto zněním:

A. dle ustanovení § 88 odst. 2 ZOPK **pokutu 250 000 Kč** (slovy: dvěšestpadesát tisíc korun českých) za protiprávní jednání

1. dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, kterého se Správa dopustila nedovoleným zasahováním do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha, když v rozporu s ustanovením § 50 odst. 2 ZOPK, bez výjimky povolené podle § 56 ZOPK,

a) rušila kriticky ohroženého tetřeva hlušce (*Tetrao urogallus*)

aa) v období května 2011 přítomností lidí a hlukem motorových pil při odstraňování souší podél turisticky značených cest v trasách Třístoličník – Trojmezna, přístup k jezeru Laka, přístupové cesty na Poledník a Stará březnická cesta, přičemž v posledně uvedené trase byl tetřev rušen i provozem harvestorů a nákladních automobilů,

ab) přítomností lidí a hlukem motorových pil při kácení smrků napadených lýkožroutem smrkovým (dále „kůrovec“) a při jejich odkorňování v jarním období 2011 ve dvěštěmetrovém pásu podél státní hranice od Trojmezny po Plechý a v období od května do července 2011 ve více než pětisetmetrovém pásu podél státní hranice mezi Smrčinou a Hraničником při provádění loupání kůrovcem napadených smrků na stojato,

b) škodlivě zasahovala do biotopů tetřeva hlušce vytvářením rozsáhlých ploch bez stromového patra při provádění zásahů proti šíření kůrovce v čer-

venci a srpnu 2011 na lokalitách Bavorská cesta s navazujícím Jezerním hřbetem a Na Ztraceném;

- 2. dle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK, kterého se Správa dopustila výkonem činnosti, která je na celém území národních parků zakázána ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, když na pozemcích v Národním parku Šumava hospodařila způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů, neboť**
- a) v jarním období roku 2011 použila ve II. zóně národního parku biocidy k ošetření obranných zařízení (lapáků a trojnožek) dřívě, než měla povolenu výjimku podle § 43 odst. 3 ZOPK,
 - b) v červenci a srpnu 2011 prováděla v lokalitě Na Ztraceném kácení kůrovcem napadených smrků a jejich zpracování tak, že na různě rozsáhlých plochách došlo v důsledku odstranění pásma vzrostlých stromů k významným změnám světelných, teplotních a vláhových poměrů, což povede k obsazení lokalit jinými druhy živočichů a rostlin.

2) Původní výrok C. označuje jako výrok B.

3) Obsah závěrečné stati odůvodnění napadeného rozhodnutí nazvané Dělení pokuty nahrazuje obsahem stejnojmenné závěrečné stati odůvodnění tohoto rozhodnutí.

II. Podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu **napadené rozhodnutí** České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice, č.j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL ze dne 24. srpna 2012 **ve zbytku**, tj. ve výroku ukládajícím Správě povinnost nahradit náklady řízení ve výši 2.500 Kč a obsahujícím pokyny a údaje ke splatnosti pokuty a nákladů řízení, **potvrzuje.**

Odůvodnění

Ministerstvu životního prostředí, odboru výkonu státní správy II (dále „odvolací orgán“), bylo se správním spisem postoupeno k rozhodnutí odvolání Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále též „Správa“ nebo „odvolatel“) a dvanácti výše uvedených měst a obcí (dále „obce“ nebo „odvolatelé“) proti vpředu uvedenému správnímu rozhodnutí, kterým Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice (dále též „inspekce“ nebo „prvoinstanční orgán“), po provedeném správním řízení uložila Správě pokutu v celkové výši 450 000 Kč, z toho výrokem A. pokutu 250 000 Kč za protiprávní jednání podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, výrokem B. pokutu 200 000 Kč za protiprávní jednání dle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK. Výrokem C. inspekce uložila Správě podle § 79 odst. 5 správního řádu a § 6 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého zisku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 2 500 Kč, přičemž současně uvedla údaje vztahující se k úhradě pokuty a nákladů řízení.

Sankcionovaných protiprávních jednání - správních deliktů - se Správa dle prvoinstančního rozhodnutí dopustila:

A. nedovoleným zasahováním do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha, kriticky ohroženého tetřeva hlušce (*Tetrao urogallus*),

1. rušením tetřevů

- a) v období května 2011 přítomností lidí a hlukem motorových pil při odstraňování souší podél turisticky značených cest v trase Třístoličník – Trojmezná – Plechý, přístup k jezeru Laka, přístupová cesta na Poledník, Stará březnická cesta, přičemž v posledně uvedené lokalitě produkovala hluk též harvestory a nákladními automobily,
- b) v období jara 2010 přítomností lidí a hlukem motorových pil při kácení smrků napadených lýkožroutem smrkovým a při jejich odkorňování v 200 m širokých pásech podél státní hranice od Trojmezného po Plechý a od Smrčiny po Hraničník, v období jara 2011

přítomností a hlukem motorových pil při kácení a odkorňování napadených smrků v 200metrovém pásu podél státní hranice od Trojmezí po Plechý a v období května až července při loupání na stojato v 500metrovém pásu podél státní hranice od Smrčiny po Hraničnick,

2. zásahy do biotopů tetřevů vytvářením rozsáhlých ploch bez stromového patra při provádění zásahů proti šíření lýkožrouta smrkového na lokalitách Bavorská cesta s navazujícím Jezerním hřbetem a Na Ztraceném v květnu až červenci 2011, aniž by měla povolenou dle § 56 ZOPK výjimku ze zákazů dle § 50 odst. 2 ZOPK,

B. výkonem činností zakázaných ve zvláště chráněném území – národním parku - ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, když hospodařila na lesních pozemcích v Národním parku Šumava způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému, aniž by měla povoleny výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK; konkrétně:

1. v jarním období 2010 a 2011 použila biocid Vaztak 10 EC na ošetření lapáků a trojnožek ve II. zóně Národního parku Šumava bez povolené výjimky podle § 43 odst. 3 ZOPK,

2. v roce 2010 prováděla kácení a zpracování dřevní hmoty kůrovcem napadených smrků v oblasti jezera Laka a v červenci a srpnu 2011 v lokalitě Na Ztraceném, přičemž došlo na různě velkých plochách k odstranění patra vzrostlých stromů a tím k významným změnám ve světelných, teplotních a vláhových poměrech, které povedou k obsazení předmětných míst jinými druhy živočichů a rostlin.

Rozhodnutí inspekce č.j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL z 24. srpna 2012 Správa převzala dne 27.8.2012 a v zákonné lhůtě je napadla odvoláním zn. NPS 07169/2012 ze 7.9.2012, které bylo inspekci doručeno dne 11.9.2012. Správa považuje rozhodnutí inspekce za neprůkazné, nedostatečně odůvodněné a tedy vydané v rozporu s platnou právní úpravou. Navrhuje proto odvolacímu orgánu, aby řízení o uložení pokut buď z důvodu důkazní nouze zastavil, případně aby rozhodnutí zrušil v části A. jako nepřezkoumatelné z důvodu nepředložení důkazu o škodlivosti provedených asanačních prací vůči zvláště chráněným živočichům a v části B. vrátil k novému projednání, neboť Správa má za to, že při kácení smrků napadených kůrovcem se nedopustila žádného škodlivého jednání, ale naopak svou činností sledovala zachování lesních ekosystémů v příznivém stavu. Použití biocidů před vydáním pravomocné výjimky Správa nezpochybňuje, ale pokutu uloženou za tento delikt považuje za nepřijatelně vysokou, když se jedná o formální chybu.

Uvedený návrh je obsažen v bodě I. a v závěru odvolání, argumentace odvolatele je předmětem bodů II. až XVII., v nichž Správa inspekci zejména vytýká:

II. Jedinými důkazy v řízení jsou znalecké posudky, které přinášejí zcela rozdílné názory na škodlivost předmětných činností. Inspekce si zjevně vybrala veškerá tvrzení pouze z toho posudku, který sama zadala, a prakticky zcela ignorovala odbornost a zkušenosti účastníka, který má zcela průběžné informace o pobytovéch znacích ZCHD i o stavu bioty celé oblasti. Správní orgán si zjevně obstaral znalecký posudek proto, že problematika je tak složitá, že přesahuje jeho odborné kapacity. Pak je ovšem třeba vyjít z toho, že jednotlivé posudky, byť hodnotící stav věci odborně odlišně, jsou z hlediska důkazní hodnoty stejnocenné a správní orgán není oprávněn posuzovat jejich odbornou správnost. Jakkoli existují v předmětné problematice dva názorové póly, správní orgán nemá právo stát se arbitrem, který by bez dalších kroků sám určoval, který z posudků je správný. K odstranění rozporů má správní orgán přikročit nikoliv vlastními úvahami, jak zde činí, nýbrž korektními procesními kroky: výslechem znalců, pořízením revizního znaleckého posudku, což neučinil – naopak, na základě posudků si vytvořil vlastní odborný názor, kterým dále argumentuje.

III. Správa prováděla zásahy s maximální šetrností, se znalostmi o životních nárocích a biologii příslušných ZCHD i problematiky biodiverzity a jejího vývoje a na základě dlouhodobého detailního monitoringu, dlouholetých pozorování a zkušeností ze vztahu lesnické činnosti a stavu přírody. Správní orgán nepřináší žádné důkazy o tom, že ZCHD byli sku-

tečně rušení nebo že by bylo zasaženo do jejich přirozeného vývoje a nedokládá žádná pozorování jejich chování, poškození vývojových stádií, rozmnožovacích míst, znaky po opuštění stanovišť, žádné nálezy uhynulých živočichů nebo zbytků jejich těl, prázdná hnízda ptáků apod. Nedokládá ani důkaz, že předmětná sanační lesnická opatření negativně ovlivňují biodiverzitu oblasti. Neuvažuje ani o ekotonovém efektu při hranicích dvou biotopů, ani o vztahu mozaikovitosti stanovišť ve vztahu k druhové rozmanitosti, dokonce ani nedefinuje, co pod pojmem biodiverzita a její ovlivnění rozumí. I kdyby Správa pochybila v rovině formální, chybí zde jakýkoliv důkaz znaků materiálních. Tvrzení správního orgánu o tom, že na použití insekticidů je třeba pohlížet jako na intenzivní technologie, se opírá pouze o publikované úvahy, nikoliv závazný právní výklad. Intenzitu technologie je třeba zhodnotit ve vazbě na rozsah činnosti na jednotku plochy, celkový rozsah činnosti a význam dopadů jednotlivých dílčích úkonů, z nichž se činnost skládá – žádnou takovou úvahu správní orgán neučinil.

IV. Dle § 50 odst. 2 ZOPK je zakázáno jen **škodlivě** zasahovat do přirozeného vývoje. Zásah, který není škodlivý, zakázán není. Inspekce se zjevně přiklonila k názoru České společnosti ornitologické (ČSO), že jakýkoliv pohyb osob a jakákoliv činnost v prostoru, který tetřevi obývají, jsou škodlivým rušením. Tomu ovšem neodpovídá rozhodovací praxe inspekce, když např. proti Hnutí DUHA obdobné řízení nezahájila, ačkoliv prokazatelně se na místě v době provádění asanačních zásahů její členové pohybovali. V tomto úhlu pohledu by se rozhodnutí inspekce mohlo jevit jako značně diskriminační.

V. Škodlivost „rušení“ musí být prokázána, přesto v odůvodnění rozhodnutí zcela chybí odpověď na otázku, jak konkrétně asanační zásahy dopadají na populaci tetřeva v daných lokalitách. Musí být odkázáno na konkrétní škody v populaci tetřeva v důsledku tohoto rušení a naopak zcela vyvrácena argumentace odvolatele, že asanačními zásahy se biotop tetřeva chrání a obnovuje, resp. že přijatelným biotopem pro tetřeva nemohou být současné pláně lesů, v nichž došlo k odumření stromového patra. Veškeré asanační práce probíhaly zcela v intencích platného plánu péče, v němž je jednoznačně stanoveno, že v lesních porostech na území druhé zóny ochrany přírody v NP Šumava se důsledně provádí ochrana proti kůrovcům (str. 46 PP - II. zóna – obecné zásady). MŽP schválilo prodloužení platnosti PP do konce r. 2013 s tím, že je odborným podkladem pro zajišťování péče o NPŠ, zejména pro povolování a provádění praktických zásahů v něm uvedených.

VI. Zcela nedostatečné je odůvodnění uložení pokuty za nedovolený zásah Správy do přirozeného vývoje ptáků dle výroku A. 2. pro nepřípustnou míru zasahování do přirozeného vývoje. Uvedené odůvodnění lze interpretovat tak, že přípustná míra zasahování do přirozeného vývoje tetřeva nevyžaduje výjimku dle § 56 ZOPK, s čímž se odvolatel ztotožňuje.

VII. Tetřev hlušec je z pohledu ochrany přírody velmi významný druh a je zároveň předmětem ochrany Ptačí oblasti Šumava – v nařízení vlády č. 681/2005 Sb. však nejsou pro tento druh stanoveny žádné ochranné podmínky v obecné rovině ani ve vztahu k lesnímu hospodaření na rozdíl např. od čápa černého, pro něhož jsou speciální podmínky pro období hnízdění stanoveny. Z toho lze usuzovat, že z pohledu managementu lesních porostů v NP Šumava tetřev hlušec žádnou speciální pozornost nevyžaduje, tedy že péče o lesní porosty nemůže být vzhledem k tetřevu hlušci považována za činnost rušivou. Tomu odpovídají i běžná pozorování tetřeva provozním personálem v oblastech, kde se běžně lesnický hospodaří, a to pokaždé i v následujících letech po provedených pěstebních nebo i těžebních zásazích. Ostatně i studie Plaňanský a kol. (2012) a Müller a Rösner (2012) z bavorské strany prokazují, že lesnické činnosti na populaci tetřeva nemají negativní účinky.

VIII. Správa připouští, že některé činnosti mohly ve svém důsledku působit dočasně rušivě na některé jedince druhu tetřev hlušec, nikoliv však se škodlivými účinky, a to ani ve vztahu k jednotlivci, natož pak ve vztahu k populaci. Nikde nebylo zjištěno neúspěšné vyhynutí, úhyn kuřat či dospělých jedinců nebo znemožnění toku a rozmnožování. Vyhodnocení možných dopadů inspekce je spíše akademické a tendenční v duchu názoru podatelů podnětů k šetření. Dle ústních sdělení osob pohybujících se denně v terénu je

tetřev skutečně pták velmi plachý, ale je schopen se plasticky přizpůsobit stálé úrovni rušivých podnětů, když zjistí, že pro něj nejsou ohrožující. V posudku UK je dosti podrobně rozebráno množství literárních pramenů o možném vlivu turistického využívání území s výskytem tetřeva, ale ani jeden pramen nic nevyovídá o možném vlivu lesnických činností, které mají zásadně odlišný charakter možného vlivu. Následuje argumentace k názoru Správy, že možné rušení v důsledku provádění asanačních prací nelze považovat za stejně významné jako rušení pohybem turistů, které může být intenzivnější a způsobovat tetřevům určitou nepohodu. Tetřevi vždy mají dostatek okolního prostoru se srovnatelnými životními podmínkami, kam se mohou na určitou dobu uchýlit a po odeznění rušivých podnětů se na vybraná místa vrátit.

IX. K neprokázanému rušení tetřeva podél státní hranice od Trojmezí po Plechý a od Smrčiny po Hraničnick odvolatel uvádí, že stromy, zejména v r. 2011, byly asanovány loupáním na stojato. Důvodem asanace byla platná mezinárodní smlouva č. 21/2010 z 13.10.2009, jejímž cílem je zabránit dalšímu šíření lýkožrouta smrkového do lesů na obou stranách hranice, a byla uzavřena proto, aby český kůrovec neohrožoval lesní majetky na rakouské straně. Pokud by tak nebylo učiněno, hrozila ČR pokuta v řádech desítek milionů Kč a mezinárodní ostuda. Kůrovcové stromy byly asanovány nejšetrnější možnou metodou, bez hluku a rušení tetřeva. Rušení tetřeva arboristy loupajícími stromy nastojato nebylo prokázáno, početnost populace zde neklesla. Fytosanitární zásah naopak zachoval biotop tetřeva. V roce 2011 bylo oloupano cca 1300 stromů, proto to v roce 2012 mohlo být už jenom cca 100 stromů. Kdyby zásah v r. 2011 proveden nebyl, došlo by k poškození tetřevího biotopu a plošně by zde v roce 2012 odumřelo nejméně 3000 stromů a tetřev by ze svých pozic pravděpodobně ustoupil. V místě mohlo dojít maximálně k vyrušení tetřeva, nikoliv ke škodlivému rušení. Nebylo prokázáno ani vyrušení, natož škodlivý vliv na populaci v místě.

X. Správa nepovažuje za objektivně správné, když správní orgán, který vyhodnocuje podnět třetího subjektu, si nechá zpracovat odborné posouzení šetřeného stavu subjektem, který podává podnět k šetření. (viz str. 4 – posouzení ČSO z 2.8.2011).

XI. Pokud jde o údajně zakázanou činnost ve smyslu výroků B.1 a B.2., pak je nutné odkázat se i na zákonná ustanovení obsažená v jiných předpisech než je ZOPK, např. na povinnosti vlastníka lesa podle § 32 odst. 1, 2 a 6 a § 22 odst. 1 lesního zákona (obsah ustanovení je citován).

XII. Odvolatel odkazuje na definici kalamitního stavu v § 2 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti k ochraně lesa ..., ve znění pozdějších předpisů, na to, že dle § 3 odst. 1 vyhlášky patří kůrovec ke kalamitním škůdcům a na obsah přílohy č. 2 vyhlášky.

XII. Podle § 415 občanského zákoníku je každý povinen si počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.

XIV. Dle názoru odvolatele nejsou z uvedených povinností žádnou právní normou vyňati ani vlastníci lesů v národních parcích. Nelze zcela ani pominout odpovědnost státu za škody vzniklé z titulu neplnění zákonných povinností vlastníka lesa. Správa plní povinnosti dané lesním zákonem v rozsahu stanoveném příslušnými rozhodnutími orgánů ochrany přírody, a to v souladu se základními i bližšími ochrannými podmínkami NP. Zásahy byly provedeny s maximální šetrností, se znalostmi životních nároků a biologie příslušných ZCHD i problematiky biodiversity a jejího vývoje ... (totéž v úvodu bodu III.).

XV. Použití biocidů (výrok B.1.) při rozmísťování obranných zařízení, bylo vždy prováděno na doporučení odborného lesního hospodáře formou protokolu. Konkrétní použití biocidů patří mezi zásahy proti škůdcům v rozsahu stanoveném plánem péče a nejsou ve smyslu § 22 ZOPK považovány za rizikové. Tvzení správního orgánu o tom, že na použití biocidů je třeba pohlížet jako na intenzivní technologie, se opírá pouze o publikované úvahy, nikoli o závazný právní výklad. Intenzitu technologie je třeba zhodnotit zejména s ohledem na vliv dané činnosti na jednotlivé složky ekosystému či na ekosystém jako celek. Při použití insekticidů v NP Šumava však nebyl zjištěn žádný vliv ve smyslu:

- přímého systematického odstraňování určité formy organismů v rámci dané populace druhu a tím snižování genetické variability dané populace,
- přímého systematického odstraňování určitého druhu z přírodního společenstva daného ekosystému a tím snižování jeho druhové variability,
- nepřímého systematického odstraňování určitého druhu z přírodního společenstva daného ekosystému a tím snižování jeho druhové variability změnou přírodních podmínek v ekosystému,
- přímého systematického odstraňování společenstev daného ekosystému (např. odlesňování, umělé zalesňování nelesních ploch, budování vodních ploch) – zásahy proti kůrovci jsou vždy na ploše v řádu desetin až jednotek procent jejich zastoupení v rámci NP Šumava.

Nic takového nebylo nikdy na Šumavě prokázáno, takže o intenzivní technologii se z jejího pohledu nejednalo.

XVI. Dle názoru odvolatele není porušením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, jde-li o použití biocidů, které nemůže znamenat podstatné změny biodiverzity za předpokladu, že použití insekticidu Vaztak, který není selektivní, je kombinováno s feromonovými odparníky, které jsou selektivně atraktivní jen pro kůrovce. V případě, že mohlo dojít k úhynu jiného druhu hmyzu, mohlo se jednat maximálně o jednotky kusů na celém území NPS. Nemohlo tedy dojít k podstatné změně v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému a nemohlo dojít ani nedošlo ke změně biologické diverzity.

XVII. Postup Správy, kdy ještě před nabytím právní moci rozhodnutí podle § 43 odst. 3 ZOPK došlo k umístění lapáků a trojnožek, byl učiněn v souladu se shora uvedeným výkladem. Je zřejmé, že nabytí právní moci předmětného rozhodnutí není nezbytnou podmínkou k použití biocidů způsobem, jak bylo Správou provedeno.

XVIII. Jako podstatná změna dle definice intenzivní technologie v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK musí být chápána změna, která přímo či nepřímo vede k zániku některé složky ekosystému, kterou je cenóza. V lokálním měřítku lze nepodstatné změny v důsledku zásahu proti kůrovci předpokládat, z hlediska ekosystému lesa v NP ovšem nikoliv. Proto ČIŽP nezahájila řízení o omezení nebo zákazu činnosti, jak požadovalo Hnutí DUHA, takže nynější jednání inspekce je zcela nepředvídatelné. Dočasné odstranění stromového patra v důsledku nahodilé těžby při asanaci kůrovcem napadených stromů nelze považovat za změnu v biodiverzitě, a to ani následně, pokud by došlo k obsazení biotopu jinými botanickými nebo živočišnými společenstvy. Pokud by odstranění stromového patra mohlo mít tak škodlivé důsledky, nemohlo by přece být vydáno rozhodnutí MŽP č.j. 80447/ENV/07, 3823/620/07 z 30.1.2008, kterým je povolen odklad zalesnění a zajištění lesních porostů v podmínkách NPS na 30 let.

XIX. Odvolatel odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, rozsudek č.j. 5 Afs 4/2010-254 z 25.2.2011, který s odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zdůraznil význam zákonného rozsahu pravomocí orgánů, když konstatoval: „*I v případě posouzení sporné otázky nepříslušným správním orgánem pouze jako otázky předběžné (což se v daném případě ani nestalo) se nejedná o překážku res iudicata pro příslušný správní orgán. (...)*“

XX. V této souvislosti je spíše na místě, aby ČIŽP zjišťovala ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu soulad s veřejným zájmem obecně. Podle rozsudku NSS z 29.7.2004, čj. 7 A 139/2001-67, *pro případ zásahů proti kůrovci jde o zabezpečení hospodaření v souladu s posláním NP a není tedy dán žádný jiný veřejný zájem. Opatření proti škůdcům podle § 22 odst. 1 zákona, tak i zvláštní ochrana organismů podle § 46 a 50 zákona jsou zájmem ochrany přírody. Z uvedeného vyplývá, že opatření proti škůdcům samo o sobě je veřejným zájmem. Totéž analogicky vyplývá z rozsudků Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 180/2005-61 z 23.1.2007 či čj. 7 Ca 99/2006-65. Správa i inspekce by měly tuto judikaturu respektovat.*

XXI. Obdobně je třeba zkoumat naplnění zásady předběžné opatrnosti podle § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v původním znění, což Městský soud v Praze v rozsudku č.j. 7 Ca 172/2008-62 interpretoval jako povinnost zjišťovat existenci různých

uspokojivých řešení a porovnávat je ve vztahu k menšímu zatížení životního prostředí. V předmětném případě jednoznačně vyplývá, že asanace provedená v rozsahu a způsobem uvedeném ve výroku tohoto rozhodnutí je k životnímu prostředí příznivější ve srovnání s bezzásahovým režimem či použitím alternativních metod (houby apod.).

XXII. Vlastník lesa k výkonu těchto činností prováděných ve veřejném zájmu, popř. v rámci zásady předběžné opatrnosti, souhlas orgánu ochrany přírody nepotřebuje, pokud je vykonává v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území.

XXIII. Zcela absurdní je argument, že i když asanační zásahy byly prováděny v souladu s platným Plánem péče, pak se k tomu nepřihlíží, neboť tento plán není aktuální. Jako důvod, proč plán neodpovídá skutečnému stavu území, inspekce zmiňuje důsledky orkánu Kyrill. Jenže právě jeho následky na lesní ekosystémy Správa asanačními zásahy řeší.

XXIV. Pokud by Správa neprovedla asanační zásahy, vystavila by se sankčnímu postihu právě ze strany ČIŽP, což dokládá rozhodnutí ČIŽP zn. 43/OOL/05451578.02/06/ZFH z 27.2. 2006, kterým byla Správě uložena pokuta za zaviněné vytvoření podmínek pro působení kůrovce v důsledku neprovedení asanačních zásahů. **Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že jednání Správy je racionální, odůvodněné nejen řadou rozhodnutí soudních i správních, ale především rozhodnutím samotného prvostupňového orgánu.** Naopak napadené rozhodnutí je překvapivé, rozporuplné a právně nepodložené.

XXV. Odvolatel má námitky i k procesní stránce řízení. Jde především o způsob vyřízení námitek účastníků řízení k podjatosti znalce, kdy nebylo o námitce rozhodnuto dle § 14 správního řádu. Odvolatel také nesouhlasí s tím, jak bylo nakládáno s podklady, když např. nebyl vůbec vzat v potaz Výzkum NP Bavorský les, správní orgán se nevypořádal s návrhem účastníků nezařadit některé posudky jako důkazní materiál. Přitom jedinými důkazy v řízení jsou právě znalecké posudky, které přinášejí rozdílné názory na škodlivost předmětných činností. Inspekce si zjevně vybrala veškerá tvrzení pouze z toho posudku, který sama zadala, a prakticky zcela ignorovala odbornost a zkušenosti účastníka, který má zcela průběžné konkrétní informace. Následuje argumentace, kterou již odvolatel uvedl v bodě II.

XXVI. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je matoucí, nesrozumitelné a protismyslné. Není vůbec jasné, co se pod argumentací prvoinstančního orgánu ve vztahu k *rušení tetřeva asanačními zásahy, k nepřijatelné míře zasahování či k podstatným změnám v biologické rozmanitosti* vlastně myslí. Řízení se vede, aby správní orgán ve smyslu § 3 správního řádu zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ..., avšak v předmětném případě se inspekce pokoušela vyhnout věcnému posouzení skutkového stavu formálními a gramatickými výklady ZOPK. Následuje obsah shodný s obsahem bodu III., přičemž odlišný je pouze závěr, v němž odvolatel vytýká, že napadené rozhodnutí je nelegické, neodpovídá zásadám správního řízení a je mj. i proto nepřezkoumatelné.

XXVII. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je věcí zásadního právního významu, jak opakovaně judikoval např. Nejvyšší správní soud v rozsudcích č.j. 9 Afs 203/2007-45 z 28.5.2008. a sp. zn. 2 As 34/2010-99 z 31.5.2011. Odůvodnění napadeného rozhodnutí neposkytuje skutkovou a právní oporu výroku rozhodnutí a není z něj zřejmé, jakými úvahami se správní orgán při rozhodovací činnosti řídil.

Dvaadvaceti obcím, které jsou účastníky správního řízení podle § 71 odst. 3 ZOPK, bylo rozhodnutí doručeno prostřednictvím datových schránek 27.8.2012. Dne 10.9.2012 inspekce obdržela odvolání podaná městy Horní Planá a Kašperské Hory, městysem Strážný a obcemi Nicov, Modrava, Borová Lada, Stožec a Stachy, dne 11.9.2012 odvolání podaná městy Volary a Hartmanice a obcí Kvilda a 12.9.2012 odvolání obce Srní, které bylo podáno posledního dne lhůty držiteli poštovní licence zásilkou adresovanou inspekci, takže dle ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu byla odvolací lhůta zachována. Všechna odvolání byla podána včas.

Naprostou obsahovou odlišnost od odvolání ostatních odvolatelů vykazuje odvolání města Hartmanice, v němž město „podává návrh na odvolání rozhodnutí o udělení pokuty Správy“ protože rozhodnutí inspekce se nezakládá na zákonných argumentech a skutečnostech, ale pouhých předpokladech a subjektivních domněnkách, a to i v podkladové části. Vytýká inspekci, „že rozhodnutí vede na základě možnosti postihu jednoho zákona aniž se vypořádá s dopadem na respektování zákona jiných a vyšších právních řádů ČR mimo jiné např. lesního zákona, zákon o pozemních komunikacích, ale s dikcí zákona o ochraně přírody v plné šíři. Ve svém výroku má snahu vykládat si dle svého osobního uvážení zákon ve prospěch rozhodnutí na místo respektování jeho zákonitého znění...“ Za zarážející město Hartmanice označuje udělení rozhodnutí o pokutě represivního orgánu s odstupem i více než rok od proběhlých šetření bez zdůvodnění. Závěrem město Hartmanice navrhuje zrušení rozhodnutí v plném znění.

Odvolání ostatních obcí mají shodnou úvodní část, v níž je s drobnými vynechávkami zrekapitulován obsah výrokové části napadeného rozhodnutí. Poté následuje část označená jako námitky odvolatele, která má v odvoláních města Horní Planá a obce Modrava 30 bodů, v odvoláních dalších devíti obcí 29 bodů označených arabskými číslicemi (v odvolání obce Srní je číslování jednotlivých bodů poněkud zmatečné, např. body označené jako 1. se vyskytují devětkrát, nicméně bodů je též 29).

V 1. bodě námitek jsou pod písm. a) až d) shrnuty důvody pro uložení pokut spatřované inspekci. Ve 2. bodě obce uvádějí svůj nesouhlas s výše specifikovanými důvody inspekce. V 3. bodě obce uvádějí, že pokud prvoinstanční orgán poukazuje v rozhodnutí na nesplnění podmínky pro rušení tetřeva (ad A. 1.) udělením výjimky dle § 56 ZOPK, pak je třeba ad absurdum vyžadovat s ohledem na jeho argumentaci spočívající v „neposuzování dopadů rušení“ udělení této výjimky vždy při asanačních zásazích. ČIŽP však pokutu udělila jen v lokalitách uvedených ve výroku, když pro jiné lokality, kde probíhaly asanační zásahy, ji neuložila. V logice argumentace inspekce by měla být pokuta uložena vždy, přičemž při velmi intenzivním rušení (harvestory, nákladní automobily) měla být pokuta uložena při horní sazbě. Nelze zároveň konstatovat, že asanační zásahy s ohledem na bezpečnost turistů jsou nutné, nebo že zásahy do biotopů jsou únosné apod. a z těchto důvodů pokutu neudělit.

Obsah 4. námitek obcí je se zcela nepodstatnou změnou (komentování počínání Hnutí DUHA) shodný s IV. bodem odvolání Správy, obsah 5. námitek je shodný s V. bodem odvolání Správy, jen je oproti němu zkrácen.

Pokud jde o 6. námitku, její znění se shoduje v odvoláních 10 obcí (u odvolání obce Modrava jde o 7. námitku) se zněním VI. bodu odvolání Správy, ale oproti němu je doplněno textem poukazujícím na to, že Správa realizovala a akceptovala návrh ČIŽP na postup při asanačních pracích, aby nepřekročila přípustnou míru zasahování do přirozeného vývoje tetřeva, který nevyžaduje výjimku, a přesto, že dohodnutý postup dodržela, inspekce dospěla v rozhodnutí k závěru, že došlo k nepřipustné míře zasahování do biotopů, a proto udělila pokutu, ač původně vyslovila názor, že v této lokalitě nejsou výjimky z § 50 ZOPK nutné.

Obec Modrava v 6. námitce podává výklad o tetřevu hlušci z hlediska jeho klasifikace jako kriticky ohroženého druhu dle vyhlášky č. 395/1992 Sb., ekologie tetřeva, výskytu tetřeva na Šumavě v souvislosti s vývojem území, faktorů negativně ovlivňujících početnost druhu atd. Zmiňuje rozsáhlé vlastní zkušenosti s vzájemným soužitím s tetřevem zejména ve vztahu ke zpracování kůrovcové kalamity. Podotýká, že ač tetřev nebyl v lokalitě (myšlena lokalita Na Ztraceném), bylo k asanaci Správou přistoupeno tak šetrně, jako by o biotop tetřeva šlo, když navíc pokácení kmenů, jejich odkornění a ponechání dřeva na místě má stejný vliv na biotop jako les po větrné kalamitě nebo popadané kůrovcové souše. Závěrem námitky obec Modrava zdůrazňuje, že za jediný relevantní podklad pro rozhodovací proces považuje Aktuální výsledky výzkumu tetřeva hlušce na Šumavě a v Bavorském lese vědeckých pracovníků NP Bavorský les S. Rösnera a J. Müllera, nikoliv teoretický, nevědecký a účelový posudek Univerzity Karlovy.

V 7. námitce obce vytýkají, že jednání správních orgánů musí být předvídatelné, avšak v předmětném případě inspekce rozhoduje zcela v rozporu se zásadami správního řízení a patrně i v rozporu se samotným zákonem a ostatními právními předpisy (v odvolání obce Modrava jde o 8. námitku).

Znění 8., 9. a 10. námitky (u obce Modrava jde o 9. až 11. námitku) je shodné s obsahem XI., XII. a XIII. bodu odvolání Správy; oproti znění posledně uvedeného bodu je text 10. námitky, odkazující na § 415 občanského zákoníku, rozšířen zvýrazněným textem, podle něhož je (s odkazem na výše uvedené a znalost praxe z předchozích let) Správa napadeným rozhodnutím pokutována za činnosti, které jsou v rámci hlavní činnosti Správy její povinností a staly se v lesích II. zóny NP Šumava běžnou provozní praxí, proti které inspekce v minulosti nezasahovala.

Znění 11. až 15. námitky (u obce Modrava 12. až 16. námitky) odpovídá XIV. až XVIII. bodu odvolání Správy s tím rozdílem, že oproti textu obsaženému v odvolání Správy je text uveden v námitkách 11, 12, 13 a 15, ve 13. námitce je na rozdíl od XVI. bodu odvolání Správy místo insekticidu Vaztak specifikován přípravek Vaztak SC. Text 14. námitky (15. u obce Modrava) je oproti textu XVII. bodu odvolání Správy rozšířen o zvýrazněnou závěrečnou větu dovozující, že „Správa je pokutována za šetrnost, oproti běžné praxi v minulých letech“ a zvýrazněna je i část shodného textu.

Následující 16. a 17. námitka (v odvolání obce Modrava jde o námitky č. 17 a 18) nemají v textu odvolání Správy oporu. Obě námitky směřují proti odůvodnění rozhodnutí, v němž inspekce zdůvodňuje změnu svého původního názoru jeho rozporem s názorem MŽP vysloveným v usnesení z 13.4.2011, č.j. 25240/ENV/11,327/640/11, přičemž poukazují na vývoj právních názorů MŽP (podmíněných různými politickými názory střídajících se ministrů), kdy dochází k různému, až vzájemně protichůdnému výkladu práva (dle odvolatelů zaslouží zvláštní zřetel porovnání rozhodnutí z roku 1998 a z roku 2005 versus rozhodnutí z roku 2007, kdy se ustanovení o ochraně Natury 2000 nejprve vykládala jako podklad **pro** asanaci kůrovce v I. zónách - uvedena citace z rozhodnutí 620/1654/05 - naproti tomu v rozhodnutí 18517/ENV/06-972/620/06 je soustava NATURA 2000 využita **proti** zásahům proti kůrovci. Odvolatelé proto vyjadřují názor, že by rozhodnutí ústředního orgánu ochrany přírody měla být sjednocena na základě poznatků vyplývajících z praktické aplikace citovaného rozhodnutí. K výše uvedenému usnesení MŽP z 13. dubna 2011 odvolatelé v 17. námitce podotýkají, že jím bylo podle § 12 postoupeno podání žalovaného věcně a místně příslušnému orgánu, protože MŽP se v dané věci považovalo za orgán nepřislušný. Inspekce se však nemůže tohoto usnesení dovolávat, neboť v dané věci se nejednalo o rozhodnutí nadřízeného orgánu, ale o rozhodnutí orgánu nepřislušného, které nelze považovat ani za závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Ustanovení § 12 správního řádu nikterak neopravňuje nepřislušný správní orgán, který podání postupuje věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, aby tomuto orgánu současně s postoupením určoval způsob jeho vyřízení – nepřislušnému správnímu orgánu nenáleží jakékoli prejudikování posouzení skutkového a právního stavu v meritu věci, ohledně níž náleží rozhodnout orgánu příslušnému.

Text 18. námitky v odvolání obcí (u obce Modrava jde o 19. námitku) je shodný s textem XIX. bodu odvolání Správy, jen je oproti němu rozšířen o citaci dalšího souvětí z rozsudku NSS z 25.2.2011, č.j. 5 Afs 4/2010 – 254, které zní: „Nelze připustit výklad, podle kterého by správní orgán příslušný ve věci rozhodnout, musel respektovat posouzení určité otázky orgánem nepřislušným.“

V 19. námitce (20. námitka obce Modrava) obce shrnují, že právní názory vyslovené v odůvodnění usnesení MŽP z 13.4.2011 nejsou pro podřízené orgány, tj. pro Správu ani pro inspekci, závazné.

Obsah 20. až 23. námitky v odvoláních obcí (v odvolání obce Modrava jde o 21. až 24. námitku) je shodný s obsahem XX. až XXIII. bodu odvolání Správy.

Text 24. námitky v odvoláních obcí (u Modravy jde o 25. námitku), zdůrazněný tučným písmem, zní: „Dočasná změna světelných, teplotních a vlhkostních podmínek v důsledku asanačních zásahů zároveň znamená krátkodobý přechodný stav, při kterém se nemění

druhá skladba. Oproti tomu neprovedení asanačních zásahů presumuje přirozenou sukcesí, která ve zdejších podmínkách představuje takřka staletou nerovnováhu a podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. V tomto smyslu je Správa odpovědná i za svou nečinnost.“

Obsahem 25. námitky (u Modravy 26. námitka) se obce vrací k textu odvolání Správy – tato námitka odpovídá znění XXIV. bodu odvolání Správy, na rozdíl od něhož je zdůrazněna tučným písmem i poslední věta poukazující na překvapivost, rozporuplnost a právní nepodloženost napadeného rozhodnutí inspekce s ohledem na rozhodnutí inspekce z 27.2.2006.

Obsah 26. námitky odvolání obcí (v odvolání obce Modrava jde o 27. námitku) je shodný s textem XXV. bodu odvolání Správy, proti němuž je výrazně zkrácen. Obsah 27. námitky (u Modravy jde o 28. námitku) odpovídá XXVI. bodu odvolání (námitka v úvodu navíc obsahuje slovo „proto“) s tím rozdílem, že vypouští střední část textu, zvýrazňuje větší úsek převzatého textu a na závěr připojuje větu „To je věc zásadního právního významu.“, která parafrázuje úvodní větu XXVII. bodu odvolání Správy.

Obsah 28. námitky odvolání obcí (29. námitky obce Modrava) se kromě rozdílné první věty, týkající se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, shoduje s XXVII. bodem odvolání Správy.

Pod č. 29 je v odvoláních obcí (s výjimkou odvolání obce Modrava a města Horní Planá, kde jde o č. 30) obsažen jejich návrh, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí inspekce zrušil a věc jí vrátil k novému projednání.

Město Horní Planá do 29. námitky svého odvolání zařadilo zvýrazněný odkaz na rozsudek NSS z 15.12.2010, č.j. 7 Ao 6/2010-44, jímž byla zrušena nařízení Správy dle § 64 ZOPK, když správní orgán podle soudu neprokázal nutnou příčinnou souvislost mezi uzavřením území a vznikem „*reálné a aktuální hrozby poškození území, ať již dotčení vegetace nebo na tomto území žijících živočišných druhů*“.

Inspekce o podaných odvoláních vyrozuměla všechny účastníky řízení písemnostmi ze dne 17. září 2012, k níž přiložila odvolání, a vyzvala je k vyjádření ve lhůtě do 24. září 2012. Žádné vyjádření nebylo podáno. Následně inspekce předala odvolání s protokoly a dalšími písemnostmi z kontrol a se správním spisem odvolacímu orgánu.

Odvolací orgán dle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Podle výsledku tohoto přezkoumání odvolací orgán rozhodne některým ze způsobů dle § 90 odst. 1, 4 nebo 5 správního řádu.

Studiem předloženého správního spisu zjistil odvolací orgán následující skutečnosti o průběhu řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí:

Inspekce na základě výsledků kontrol provedených v Národním parku Šumava v období měsíců květen až srpen 2011 z podnětů občanského sdružení Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika zahájila oznámením č.j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.001/11/CJL z 24. srpna 2011 se Správou dnem 25.8.2011 společné správní řízení ve věci uložení pokut podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK za jednání, která jsou v oznámení popsána a k nimž došlo ze strany Správy v letech 2010 a 2011. Spolu s oznámením bylo účastníkům řízení (Správě a 22 obcím) doručeno poučení o právech a povinnostech účastníků řízení. Dne 14.9.2011 inspekce obdržela k jednotlivým bodům oznámení vysvětlující vyjádření Správy; z obcí se 19. září 2011 vyjádřila obec Modrava, která uplatnila názor, že Správa se žádného protiprávního jednání nedopustila, konala v souladu se zájmy chráněnými ZOPK a řízení by proto mělo být inspekcí zastaveno.

Usnesením z 27.9.2011 inspekce ustanovila podle § 56 správního řádu Přírodovědeckou fakultu Univerzity Karlovy v Praze, která je vedena v seznamu znaleckých ústavů Ministerstva spravedlnosti ČR pro obory biologie a chemie, znalcem pro vyhotovení znaleckého posudku v uvedeném správním řízení. V usnesení inspekce položila znalci sedm otázek, z nichž šest se vztahovalo k dopadům různých typů asanace kůrovcem napadených smrků na biotopy tetřeva hlušce v konkrétních lokalitách a obecně, případně k dopadům na biotopy dalších zvláště chráněných druhů ptáků; poslední otázka směřovala k posouzení, zda vytvoření různě velkých ploch s odstraněným stromovým patrem ve II. zónách ochrany přírody, v lokalitách Na Ztraceném, Říjiště pod Plešným jezerem, pod jezerem Laka, způsobilo podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů. Termín pro zpracování posudku inspekce stanovila do 15. prosince 2011. Usnesení nabylo právní moci 14. října 2011. O ustanovení znalce, lhůtě pro zpracování posudku a položených otázkách inspekce vyrozuměla účastníky řízení písemností z 3.10.2011, která byla doručena týž den. Dne 2.12.2011 inspekce obdržela žádost děkana Přírodovědecké fakulty UK o prodloužení lhůty pro dodání znaleckého posudku do 19. ledna 2012, jíž vyhověla usnesením ze 7.12.2011. O prodloužení lhůty pro zpracování posudku inspekce uvědomila účastníky písemností ze 7.12.2011, která jim byla dodána do datových schránek následující den.

Dne 12. ledna 2012 byl inspekci předložen ve třech vyhotoveních znalecký posudek o 53 stranách, jehož vypracováním pověřil děkan Přírodovědecké fakulty UK tři zaměstnance fakulty, biologické sekce, a to Prof. RNDr. Pavla Kindlmanna, DrSc. (dále též „profesor Kindlmann“), z Ústavu životního prostředí, Mgr. Petra Šípka, Ph.D., a RNDr. Romana Fuchse, CSc., z Katedry zoologie. Inspekce stanovila usnesením ze dne 19. ledna 2012 účastníkům řízení 15denní lhůtu pro vyjádření k posudku, přičemž do poštovní zásilky pro Správu k usnesení přiložila výtisk posudku, obcím zaslala usnesení prostřednictvím datových schránek bez přílohy.

30. ledna 2012 inspekce obdržela od Správy písemnost zn. NPS 00945/2012 z 23.1.2012 obsahující s odkazem na § 14 odst. 1, 2 a 7 správního řádu námítku podjatosti znalce profesora Kindlmanna zdůvodněnou tím, že často veřejně (zejména v hromadných sdělovacích prostředcích) kriticky vystupuje na adresu Správy pro výkon její působnosti orgánu ochrany přírody, a to zejména v oblasti ochrany lesů NP a CHKO Šumava (uvedeny odkazy na tři vystoupení ze srpna 2011), dále je signatářem „Šumavské výzvy z 28. července 2011“, jejíž text se vyjadřuje k osobě ředitele Správy i k věci, která je předmětem správního řízení, a je o něm též známo, že se zúčastnil protestního shromáždění svolaného před MŽP Hnutím DUHA na 5.8.2011, na němž se kriticky vyjadřoval k činnosti Správy. Lze u něj proto důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci a k účastníkům řízení takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti.

Námítku podjatosti profesora Kindlmanna uplatnily také, kromě obce Hartmanice, všechny obce, které se k posudku vyjádřily. Jejich vyjádření, doručená inspekci mezi 2. až 7. únorem 2012, byla zpracována ve dvou obsahových verzích, z nichž jednu využila města Horní Planá a Kašperské Hory, obce Srní, Čachrov, Borová Lada, Nová Pec a Modrava, druhou město Volary, městys Strážný a obce Stožec, Horní Vltavice a Kvilda. Všechna vyjádření jsou velmi kritická, posudek označují za nedostatečně průkazný, tendenční, nevyvážený, neobjektivní, účelový a nespátřují v něm relevantní podklad pro rozhodnutí. Proto jej navrhuji nezařazovat ve správním řízení jako relevantní důkaz. Totéž stručněji vyjádřilo ve svém odlišném vyjádření i město Hartmanice.

Dne 7. února bylo inspekci doručeno 19stránkové vyjádření Správy, v jehož úvodu je znovu namítnuta podjatost profesora Kindlmanna a posudku je vytýkáno záměrné používání expresivních výrazů. Převážná část vyjádření je věnována lokalitě Na Ztraceném a širšímu okolí Ptačího potoka, přičemž Správa popisuje zásahy provedené v r. 2011, poukazuje na jejich soulad s rozhodnutím MŽP z r. 2007 a platnou legislativou a zdůrazňuje provedení zásahů výhradně z důvodu ochrany přírody a zachování celistvosti lesních ekosystémů. Ve vztahu k názoru autorů posudku, že v lokalitě se jedná o přírodě blízký les, poukazuje na to, že jde o hospodářský les, kde se po staletí hospodařilo, značná část

plochy, která byla v r. 1965 bezlesá, nutně musela být uměle zalesněna, o čemž svědčí výpis z LHP z r. 1965 (uveden jeho opis). Shrnuje, že pokud v r. 2011 vypadal les Na Ztraceném v přírodě blízkém stavu, bylo to způsobeno výhradně systematickou lesnickou péčí podle LHP. Dále zdůrazňuje velkou šetrnost zásahu proti šíření kůrovce (ten je v posudku hodnocen jako razantní), když z cca 9 000 napadených stromů byla ponechána polovina až třetina a oloupána na stojato, údaj v tabulce dokumentuje podíl vytěženého dřeva na celkové zásobě v jednotlivých porostních skupinách v lokalitě a dále uvádí údaje o snížení zakmenění v nich. V dalším textu Správa srovnává zásah Na Ztraceném se zásahy v lokalitě Laka (souvislá holina 42 ha z r. 2010, úplné smýcení rašelinné smrčiny v souvislé ploše přes 6 ha) a Říjiště (dvě souvislé plochy o celkové výměře 22,1 ha), které posudek shledal správnými, ač byly mnohonásobně větší, konstatuje, že vzhledem k výsadbě přes 48 000 sazenic smrku Na Ztraceném v posledních 10 letech zde nelze žádnou plochu označit jako holinu. Navíc bylo pokáceno pouze mateřské patro a v nižších patrech zůstalo přirozené zmlazení smrku zachováno. Veškerá pokácená hmota zůstala na místě, počet druhů na ploše se nezměnil, nelze tudíž hovořit o změně biologické diverzity, ani o změně struktury ekosystému, protože na jednotku plochy zde zůstaly všechny strukturní prvky lesa. Ze srovnání závěrů posudku k jednotlivým lokalitám Správa dovozuje účelovou vykonstruovanost a neserióznost posudku vůči aktivitám Správy prováděným v souladu s legislativou v r. 2011. V dalším textu vyjádření Správa rozporuje hodnocení vlivu zásahů na tetřeva hlušce, přičemž poukazuje na to, že v lokalitě Na Ztraceném nebyl jeho výskyt mapován od r. 2006 až do 2.12.2011, kdy zde byla při terénní pochůzce spatřena jedna slepice, a dále na to, že k rušení by docházelo nejen činností Správy, ale i neřízenou blokadou ze strany aktivistů. Odkazuje se na výzkum Národního parku Bavorský les, podle něhož se těžba a práce v lese tetřeva prakticky nijak nedotýkají. Uvádí, že nálezy tetřeva jsou běžně pozorované v porostních skupinách, kde probíhá těžba, což dokumentuje údaj z ÚP Prášily, Srní, Modrava, z lokality Bavorská cesta, závěrečnou sumarizací za celý NP Šumava – dovozuje, že i lesnické práce doprovázené hlukem nijak staticky prokazatelně neovlivňují výskyt tetřeva, takže tvrzení zpracovatelů posudku o jeho rušení lesnickými zásahy jsou iluzorní, lichá a nepodložená. Následuje stať vztahující se k biotopovým nárokům tetřeva s tím, že tyto jsou i nadále v lokalitě Na Ztraceném beze zbytku naplněny. Dále Správa uvádí, že právní rámec zásahu - nahodilé těžby - vymezuje lesní zákon a prováděcí předpisy k němu, ZOPK, nařízení vlády č. 681/2004 Sb. a rozhodnutí MŽP popř. správy a ve vztahu k Natuře 2000 poukazuje na odpověď ČR v rámci PILOT EU. Správa se odkazuje na posudek odborníka na tetřeva RN-Dr. Jozefa Dúhy, PhD., a uvádí své závěry k „části tetřev“. Následuje stať k problematice biologické rozmanitosti, v níž s odkazem na právní posudek, který si nechala vyhotovit pro jiné účely, Správa definuje „podstatnou změnu“ a konstatuje, že k ní nedošlo, neboť nedošlo nepochybně k zániku cenózy. V závěru vyjádření je shrnuta argumentace v něm obsažená. K vyjádření je přiložena studie RNDr. Jozefa Dúhy, PhD., Tetrao urogallus L., 1758 v pohorí Šumava včera a zajtra, Bratislava, december 2011., o 16 stránkách, v jejímž závěru autor rovněž reaguje na otázky, které inspekce položila pro zpracování znaleckého posudku Přírodovědecké fakultě UK v Praze (otázky autor hodnotí jako tendenční, neřešící obrovský rozsah poškozených biotopů boreálního pásma a nesměřující k vědeckému řešení širších aspektů záchrany biotopů s kompletní původní biodiverzitou).

Dne 8. února inspekce obdržela od Správy jako přílohu e-mailu výše zmíněnou odpověď kontaktního místa České republiky Evropské komisi ve věci opatření proti kůrovcové kalamitě v lokalitách sítě Natura 2000 na Šumavě EU PILOT č. 22161/11/ENVI. V této odpovědi je mj. ve III. části, nazvané Vliv kácení na území soustavy Natura, druhy a biotopy evropského významu, uvedeno, že inspekce konala v příslušném místě a čase v souladu s platnou právní úpravou – k přešetření skutečného stavu věci provedla 21 kontrol a na základě jejich výsledků omezila rozhodnutím podle § 66 ZOPK správu činnosti rušící tetřeva hlušce v I. zóně č. 132 a zahájila sankční řízení podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK (Poznámka odvolacího orgánu: jde o sankční řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí). Ve IV. části odpovědi je mj. sděleno, že již provedená opatření týkající se kůrovcové kalamity budou posouzena tak, aby v následujících letech byla směrnice 92/43/EHS, omezení uvedená v čl. 6 odst. 2, v rámci

boje s kůrovcovou kalamitou beze zbytku dodržována (posudek bude zadán během října 2011 s termínem zpracování k 1.3.2012).

Inspekce v návaznosti na obdržené „námitky podjatosti znalce“ písemností z 9. února 2012 vyzvala Přírodovědeckou fakultu Univerzity Karlovy v Praze, aby se k nim vyjádřila. Stanovila jí lhůtu do 22. února 2012. Děkan Přírodovědecké fakulty UK v Praze, prof. RNDr. Bohuslav Gaš, CSc., reagoval vyjádřením ze 17.2.2012, které bylo inspekci doručeno ve stanovené lhůtě. V něm se odkázal na § 21 a násl. zákona č. 36/1967 Sb. ve znění pozdějších předpisů, v němž je upravena znalecká činnost ústavů. Konstatoval, že znalecký ústav – zde fakulta – k věci, k orgánům provádějícím řízení, k účastníkům nebo jejich zástupcům poměr vzbuzující pochybnost o jeho nepodjatosti nemá. Poukázal na skutečnost, že profesor Kindlmann, jehož kvalifikaci pro zpracování posudku zmínil, jednak nevypracoval znalecký posudek sám, ale jako jeden z pověřených zaměstnanců fakulty, výsledkem jejichž společné práce posudek je, jednak v předmětném správním řízení nevystupuje ani jako znalec ani jako tzv. úřední osoba ve smyslu § 14 správního řádu. Proto považuje „Námitku podjatosti znalce“ za nedůvodnou.

Písemností z 20. února 2012 inspekce vyrozuměla účastníky řízení o posouzení námitky podjatosti profesora Kindlmanna, jakožto jednoho ze zpracovatelů posudku Přírodovědecké fakulty UK v Praze. Konstatovala, že ač Správě byly konkrétní osoby zpracovatelů posudku známy již od 3.11.2011, kdy byly e-mailem inspekce sděleny náměstkovi ředitele Správy Ing. Tomáši Faitovi, a následně za společné účasti těchto osob a zaměstnanců Správy proběhlo několik terénních pochůzek, námitka byla uplatněna až v době, kdy byl již zpracován znalecký posudek a účastníkům řízení umožněno seznámení s jeho obsahem. O podjatosti již proto nelze samostatně rozhodnout usnesením podle § 14 odst. 2 správního řádu. Písemnost byla do datových schránek účastníků doručena 20.2.2012.

Dne 17. února 2012 inspekce obdržela od Správy písemnost „Doplnění informací ke správnímu řízení“, ve které ji Správa informovala, že zadala zpracování nezávislého odborného znaleckého posudku, kterým navrhuje doplnit podklad pro rozhodnutí inspekce v uvedeném správním řízení. Soudní znalec posudek zpracuje do konce března 2012 a do 5. dubna bude zaslán inspekci. Proto Správa žádá inspekci, aby lhůtu ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu stanovila k tomuto datu.

Usnesením zn. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.010/12/CJL z 24. února 2012 inspekce stanovila účastníkům řízení lhůtu pro navrhování a předkládání důkazů a učinění jiných návrhů v řízení do 10. dubna 2012.

Dne 2. března 2012 e-mailem a následně 16. března poštou inspekce obdržela od Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika znalecký posudek zpracovaný na základě zadání uvedeného občanského sdružení Mgr. Evou Chvojkovou, soudní znalkyní pro obor ochrany přírody, odvětví ochrana přírody, specializace: Natura 2000, mapování biotopů a navrhování lokalit, v prosinci 2011 ve věci kácení na Ptačím potoce v NP Šumava. Posudek o 35 stránkách odpovídá na otázky, zda pokácením kůrovcem napadených stromů v uvedené oblasti došlo k podstatné změně biologické rozmanitosti, struktury a funkce ekosystému a zda provedené zásahy mohou mít vliv na předměty ochrany soustavy Natura 2000.

Dne 11. dubna 2012 inspekce obdržela od Správy nově vzniklé materiály, jejichž zpracování Správa zadala, jak uvádí, s cílem napomoci objektivitě rozhodování inspekce:

- Oponentní posudek ke znaleckému posudku č.j. 36/12 vypracovanému UK v Praze, Přírodovědeckou fakultou, který v březnu 2012 zpracoval v Brně Prof. Ing. Radomír Mrkva, CSc., znalec z oboru čistota ovzduší, ochrana lesů, jejich poškozování, výpočty rozptylu, z oboru ekonomika, ceny a odhady, škody na lesních porostech, z oboru ochrana přírody - škodlivé vlivy v lesním hospodářství. Posudek obsahuje 38 stran textu a mapovou a fotografickou přílohu.
- Studie Tetřev hlušec v koexistenci v současném prostředí v NP Šumava zpracovaná Karlem Plaňanským a kolektivem v r. 2012 (81 stran a mapová příloha).
- Hodnotenie vplyvu podľa zákona č. 114/1992 Zb., o ochrane prírody a krajiny, v platnom znení, sestávajúcí z Hodnotenia vplyvu fyto-sanitárnych zásahov proti lyko-

žrútovi smrekovému na územie NP Šumava v roku 2011, detailnejší záber na lokalitu Na Ztraceném v územnom pracovisku Modrava, v kontextu predmetov ochrany prírody podľa sústavy Natura 2000 a z Hodnotenia vplyvu uvažovaných fyto-sanitárnych zásahov na územie NP Šumava v rokoch 2012 a 2013, v kontexte predmetov ochrany prírody podľa sústavy Natura 2000. Hodnocení zpracovala pro Správu v březnu 2012 v Bratislavě Mgr. Olga Pospiechová se spolupracovníky na základě zápisu do evidence osob, které mohou na území ČR po dobu jednoho roku zpracovávat hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na lokality soustavy Natura 2000, aniž by byly držiteli zvláštní autorizace podle § 45i odst. 3 ZOPK (sdělení MŽP č.j. 18559/ENV/12 z 6. března 2012). Hodnocení obsahuje 139 stran textu a přílohy.

Inspekce vypravila 11. května 2012 písemnost uvědomující účastníky řízení o shromážděných podkladech rozhodnutí, s nimiž je možno se u ní seznámit. Spolu s touto písemností vypravila i usnesení zn. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.012/12/CJL z 10. května 2012, jímž účastníkům řízení stanovila 15denní lhůtu ode dne doručení usnesení pro vyjádření k podkladům rozhodnutí uvedeným v soupisu. Účastníci zásilku převzali ve dnech 11. až 14. května.

Dne 24. května 2012 se za účelem nahlížení do spisu dostavil na inspekci Mgr. Jiří Mánek, tehdy náměstek ředitele Správy, který nahlédl do spisu, převzal kopii znaleckého posudku zpracovaného Mgr. Evou Chvojkovou a požádal o vysvětlení, proč byl posudek jako podklad zařazen do spisu, když Hnutí DUHA není účastníkem řízení. Dne 29. května 2012 inspekce obdržela od Správy písemný nesouhlas se zařazením tohoto posudku do seznamu podkladů pro rozhodnutí, protože Hnutí DUHA není účastníkem řízení. Žádný zástupce obcí neprojevil zájem o seznámení se shromážděnými podklady, k odezvě ze strany obcí nedošlo.

Inspekce pak dne 24. srpna 2012 vydala rozhodnutí ve věci, které bylo v zákonné lhůtě napadeno odvoláními Správy a dvanácti obcí, jejichž obsah je zrekapitulován v úvodní části tohoto odůvodnění.

Odvolací orgán se zamýšlel nad otázkou, jak nejučelněji přistoupit k řešení otázek zákonitosti a věcně správnosti postupu a rozhodnutí inspekce, jejichž posouzení je rozhodující pro výsledek odvolacího řízení. Vzhledem k obsáhlosti podaných odvolání, které se dotýkají všech aspektů řešené věci, odvolací orgán vyhodnotil jako nejvhodnější prostředek vedoucí k cíli reagování na jednotlivé body odvolání postupně, dle jejich řazení provedeného odvolateli.

Úvodem považuje odvolací orgán za potřebné zmínit ve stručnosti ustanovení ZOPK, která na řešenou věc přímo dopadají:

Prvoinstančním rozhodnutím byly Správě (právnícké osobě) uloženy orgánem ochrany přírody (zde inspekcí v rámci její působnosti dle § 80 odst. 3 ZOPK) dle § 88 odst. 1 a 2 ZOPK pokuty za protiprávní jednání dle § 88 odst. 1 písm. e) a § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK. Skutkové podstaty těchto správních deliktů obsahují vždy více skutků, za něž se ukládá pokuta právníckým osobám nebo fyzickým osobám podnikajícím (dále též „právnícká osoba“), přičemž pokuta se uloží, je-li prokázán některý (postačuje jediný) z nich.

Protiprávního jednání dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK se dopustí právnícká osoba tím, že usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo **jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje**. Odvolacím orgánem zdůrazněná část skutkové podstaty, za jejíž naplnění byla Správě uložena pokuta, váže na ustanovení § 50 odst. 2 ZOPK, jímž je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Z uvedeného výčtu je znatelné, že zákonodárce považoval rušení za stejně škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, jakým je jejich zraňování či usmrcování. Jde o výčet příkladný, který lze dále doplňovat; spadají sem i škodlivé zásahy do biotopu zvláště chráněných živočichů, který je chráněn dle § 50 odst. 1 ZOPK. Jednání v rozporu se zákazy je jedním nedovoleným, pokud právnícká osoba nemá podle § 56 ZOPK udělenou výjimku ze

zákazů.

Protiprávního jednání dle § 88 odst. 2 písm. n) se dopustí právnická osoba tím, že **vykonává** ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti **činnost zakázanou** nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu (opět odvolacím orgánem zdůrazněna část skutkové podstaty správního deliktu, za jejíž naplnění byla Správě uložena pokuta). Na území Národního parku Šumava, v němž hospodaří Správa, dopadají základní ochranné podmínky národních parků (zákazy) upravené v § 16 ZOPK. Tyto zákazy opět neplatí absolutně, podle § 43 ZOPK z nich může orgán ochrany přírody udělit výjimku za splnění podmínek uvedených v odst. 3 tohoto ustanovení. Ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK 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.

Z uvedené právní úpravy v kontextu s výrokovou částí napadeného rozhodnutí vyplývají následující zásadní otázky, které je třeba zodpovědět:

- 1) Ve vztahu k § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK: Byla ve výroku označená činnost v daném prostoru, intenzitě a čase škodlivým zásahem do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, konkrétně tetřeva hlušce?
- 2) Ve vztahu k § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK: Mohla označená činnost v dané intenzitě prostoru a čase způsobit podstatnou změnu v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů?

Odvolací orgán vycházel při řešení uvedených otázek v rámci odvolacího řízení z takto definovaných pojmů:

Pod přirozený vývoj spadá veškerý vývoj, který není přímo řízen zásahem bytosti zvenčí a je nezávislý na její vůli. V případě zvláště chráněných druhů je nutné pod tímto pojmem vnímat i přirozený vývoj jedince tohoto druhu. Negativní ovlivnění přirozeného vývoje je škodlivý zásah, který ovšem nemusí mít přímo fatální následky a může se týkat jak negativního ovlivnění podmínek pro vývoj jedince/jedinců, tak i podmínek jejich biotopu.

Biologickou rozmanitostí ekosystémů se rozumí dochovaná různorodost živých složek ekosystémů na úrovni genů (genetická variabilita populace), druhů (druhovná skladba) a společenstev.

Strukturou ekosystémů se rozumí soubor populací různých druhů organismů, žijících společně v daném ekosystému, včetně interakcí mezi těmito složkami a koloběhu látek a toků energií mezi živými a neživými složkami daného ekosystému a uspořádání jednotlivých složek daného ekosystému v prostoru a čase.

Funkcemi ekosystémů se rozumí funkční vztahy mezi jeho složkami, jež umožňují zachování všech druhů organismů, které daný ekosystém přirozeně tvoří, a ekosystém tak plní pro jednotlivé organismy obecně funkci biotopu (§ 3 odst. 1 písm. k/ ZOPK).

Podstatnými změnami v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů jsou ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) a § 26 odst. 3 písm. a) ZOPK takové změny, které vedou, přímo anebo nepřímo, k zániku některé přirozené složky daného ekosystému, a to i postupnému.

O podaných odvoláních uvážil odvolací orgán na základě obsahu spisu předloženého k odvolacímu řízení takto (po reakci na odvolání Správy následuje reakce na odvolání obcí, pokud je odlišné nebo širší než odvolání Správy):

K I. bodu odvolání:

V tomto bodě Správa uplatňuje výhrady proti rozhodnutí ČIŽP a navrhuje odvolacímu

orgánu, jak by měl o odvolání rozhodnout, stejně jako v závěru odvolání. Odvolací orgán k němu zaujme stanovisko na závěr, po reakci na argumenty Správy uvedené v dalších bodech.

Úvod a 1. bod odvolání obcí, v nichž je rekapitulován obsah výroku napadeného rozhodnutí a jsou shrnuty důvody pro uložení pokut spatřované inspekcí, nezakládají důvod k úvahám či zaujetí stanoviska odvolacím orgánem.

K II. bodu odvolání:

K tomuto bodu nutno především uvést, že zahájení řízení ve věci uložení pokuty předcházely ze strany prvoinstančního orgánu v území Národního parku Šumava více než dvě desítky dozorových akcí, které probíhaly v období měsíců květen až srpen 2011 za účasti zástupců Správy. Jejich předmětem bylo prověření, zda Správa při hospodaření v lesích, zejména při zásazích proti kůrovcům, dodržuje ZOPK. Výsledky dozoru jsou zachyceny v dílčích a shrnujících protokolech, které má Správa k dispozici. Sankční řízení bylo se Správou zahájeno z moci úřední na základě poznatků získaných dozorovou činností – skutkový stav, který vzal prvoinstanční orgán za základ svého rozhodnutí, má oporu v provedených dozorech a v protokolech, které z nich byly pořízeny.

V průběhu řízení byla shromážděna řada posouzení uvedených v přechozí části odůvodnění, která ovšem neřeší odpovědi na stejné otázky, resp. zabývají se mnohdy hodnocením zcela jiných otázek – nejčastěji se jedná o hodnocení nezbytnosti Správou prováděných zásahů, které by však bylo využitelné spíše v řízení o posouzení možnosti udělit výjimku ze zákazů daných ZOPK a v odůvodnění rozhodnutí o výjimce, ať již vydaného podle ustanovení § 43 odst. 3 nebo § 56 odst. 1 a 2 ZOPK.

Jak již ve svém rozhodnutí konstatoval prvoinstanční orgán, cílem a ambicí předmětného správního řízení není řešení sporu, zda v lesích zvláštního určení v národním parku zasahovat (provádět ochranné a asanační zásahy) či nikoliv, nýbrž zodpovězení otázky, zda při provádění konkrétních zásahů v určitém místě a čase byly dodrženy základní ochranné podmínky stanovené ZOPK v zájmu zajištění speciální územní a druhové ochrany. Přímé odpovědi se vztahem k prokázání skutkových podstat správních deliktů, které učinil prvoinstanční orgán předmětem sankčního správního řízení a v něm vydaného rozhodnutí, jsou obsaženy zejména ve znaleckém posudku Přírodovědecké fakulty UK a částečně ve znaleckém posudku Mgr. Evy Chvojkové, takže je logické jejich využití prvoinstančním orgánem, který ostatně v uvedeném rozhodnutí uvedl, jak shromážděné podklady vyhodnocoval. Jelikož žádný zákon nestanoví, že některý ze shromážděných podkladů by byl pro správní orgán závazný, inspekce v souladu s ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu hodnotila podklady pro vydání rozhodnutí, a to jak znalecké posudky, tak i další vpředu uvedená posouzení, podle své úvahy, přičemž ovšem na jejich obsah a závěry nezbytně nahlížela prizmatem vlastních poznatků z dozoru, jehož výsledky zavadly příčinu k zahájení sankčního řízení. Odvolací orgán proto neshledal důvodným názor odvolatele, že prvoinstanční orgán účelově využil pouze některé posudky a sám určoval, který z nich je správný. Kritériem nebyla správnost posudků, nýbrž jejich využitelnost pro probíhající řízení. V řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí Správa ani obce nenavrhlly provedení výslechu znalců ani pořízení revizního znaleckého posudku. Zajišťování dalšího posudku při existenci šesti velmi různorodých posouzení odvolací orgán považuje za neúčelné mrhání státními prostředky.

Obce ve 2. bodě svých odvolání uvádějí, že se závěry inspekce, které ve stručnosti vyjímají z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, nelze souhlasit a obce s nimi ani nesouhlasí. Na vyjádření názoru mají obce z titulu účastníků řízení dle § 71 odst. 3 ZOPK nepochybně právo, odvolací orgán nemá v úmyslu jim je upírat.

K III. bodu odvolání:

Správa musí disponovat zaměstnanci, kteří mají široké znalosti o životních nárocích a biologii nejen zvláště chráněných živočichů, včetně znalostí problematiky biodiversity a jejího vývoje, když dle ustanovení § 78 odst. 7 ZOPK mají správy národních parků v

rámci působnosti, která je jim svěřena § 78 ZOPK, plnit ve svých územních obvodech úkoly odborných organizací ochrany přírody. Situace by byla jistě jednodušší a přehlednější, kdyby Správa v území národního parku zajišťovala pouze tyto působnosti a nehopodařila zde současně s rozsáhlým majetkem ve státním vlastnictví, v rámci čehož hraje významnou roli její příslušnost hospodařit s majetkem k lesům, lesnímu půdnímu fondu a jinému lesnímu majetku daná § 22 ZOPK. V praxi se ukazuje, že skloubení všech tří náplní správy ve vztahu k té či oné zamýšlené činnosti je problematické, což plyne i z řešeného případu, neboť když správa soustředí svou pozornost v rámci hospodaření v lesích na „boj s kůrovcem“ v intencích lesního zákona, jeví tendenci opomínat své působnosti dle ZOPK.

Tento názor odvolacího orgánu lze např. doložit z protokolů pro sanitární zásahy, které jsou součástí správního spisu. Tyto protokoly zpracovávají příslušné odborné složky Správy na základě žádostí vedoucích územních pracovišť Správy v návaznosti na rozhodnutí Ministerstva životního prostředí č.j. 18517/ENV/06-972/620/06 z 5.3.2007 a formou ano/ne v nich zaujímají odborné stanovisko k důsledkům uvažovaného sanitárního zásahu v konkrétních porostních skupinách. Toto stanovisko pak slouží ke konečnému závěru o provedení či neprovedení sanitárního zásahu zástupcům porady vedení. Např. z protokolu č. 2011/OV/32 ze dne 14.7.2011, vztahujícího se k porostní skupině 81A/37 v rámci územního pracoviště Srní, s odhadovanou postiženou plochou 5,67 ha a odhadovaným objemem polomové nebo kůrovcové hmoty 1866 m³, z odborného hodnocení vyplývá, že struktura a zchovalost ekosystému neumožňují provedení sanitárního zásahu, provedením sanitárního zásahu dojde k negativnímu ovlivnění vodního režimu nebo poškození půdního krytu, k negativnímu ovlivnění mikroklimatu, k negativnímu ovlivnění citlivých a klíčových druhů živočichů, nedojde k významnému poškození rašeliništních biotopů nebo cenných mokřadů (tyto v porostní skupině nejsou), hrozí nebezpečí souvislého odclonění a poškození podrostu, nehrozí významné riziko šíření kůrovce do okolních porostů. Ač se zástupci porady vedení v tomto případě výjimečně neshodli na podobě stanoviska, bylo vydáno souhlasné stanovisko k provedení sanitárního zásahu technologií ŘMP (řetězová motorová pila, tj. kácení) a HVT (harvestor). Z odůvodnění protokolu plyne, že v lokalitě jsou dominantním typem přírodního stanoviště Acidofilní smrčiny (biotop L9.1), provedení zásahu by vedlo k vzniku holin nad 0,5 ha, z chráněných druhů se zde vyskytuje plavuň pučivá a tetřev hlušec, intenzita předložených opatření v dotčených biotopech nabývá rozsahu, v němž je opodstatněná výjimka ze základních ochranných podmínek národního parku, neboť nelze, podle dostupných poznatků, zaručit zachování nebo zlepšení stavu přírodních poměrů v souladu s posláním a cíli sledovanými vyhlášením NP Šumava. Předmětná porostní skupina je součástí Bavorské cesty a Jezerního hřbetu. Podle písemného vyjádření odborníků (ornitologa) Správy z července 2011 jde o jádrová území hnízdního výskytu populace tetřeva hlušce na Šumavě, nachází se v nich minimálně 6 – 8 tokajících kohoutů, jsou zde evidována historická tokaniště a úspěšné hnízdění. Ze zoologického hlediska asanační opatření dle žádosti vedoucího územního pracoviště v lokalitách Bavorské cesty a Jezerního hřbetu nelze doporučit, neboť budou znamenat zásah do vhodného biotopu tetřeva hlušce, jeho negativní změnu (degradaci), silné rušení spojené s vytlačení tetřevů z lokalit během provádění asanace, zničení snůšek později hnízdicích slepic nebo náhradních hnízdění a zvýšenou mortalitu kuřat i dospělých ptáků.

Protokol č. 19DC23a pro sanitární zásah z 1.7.2011 vztahující se k porostní skupině 44Cc07/02 v rámci územního pracoviště Modrava, v lokalitě Na Ztraceném, s odhadovanou postiženou plochou 0,6 ha a odhadovaným objemem polomové nebo kůrovcové hmoty 250 m³, hodnotí, že zamýšleným zásahem dojde k negativnímu ovlivnění vodního režimu nebo poškození půdního krytu, k negativnímu ovlivnění mikroklimatu, světelných a teplotních podmínek, dojde k významnému poškození rašeliništních biotopů nebo cenných mokřadů, u negativního ovlivnění citlivých a klíčových druhů živočichů je uveden otazník a je uvedeno, že hrozí nebezpečí souvislého odclonění. Na rozdíl od výše uvedeného protokolu zde má hrozit významné riziko šíření kůrovce do okolních porostů (např. za hranice NP). Zástupci porady vedení se shodli na vydání souhlasného stanoviska k provedení sanitárního zásahu technologií loupání na stojato (z důvodu L9.2 B Přírodní

naturový biotop převládající SLT 8Q s kombinací 8R – rašelinná smrčina) v kombinaci s ŘMP, tj. kácením, s tím, že stromy k loupání budou vyznačeny před zásahem. K lokalitě Na Ztraceném se vztahuje též protokol č. 19DC33 bez uvedení data, podepsaný 12. a 13.7.2011, v němž oproti výše uvedeným protokolům z počátku července 2011 Správa změnila hodnocení dopadů zamýšleného zásahu oproti hodnocení ano/ne na kroužkování údaje na stupnici od 1 do 5, přičemž 1 znamená nejmenší dopad, 5 znamená dopad největší. Protokol se vztahuje k porostní skupině 45Cc03, kde odhad postižené plochy je 2 ha, odhad objemu polomové nebo kůrovcové hmoty 900 m³. Vliv zásahu na strukturu, funkčnost a zachovalost ekosystému je hodnocen údajem 4, míra ovlivnění ekosystému, teplotních podmínek, vodního režimu, světelných podmínek, ovlivnění naturových druhů živočichů na úrovni 3. Intenzita napadení porostu kůrovcem je nad 40 %, možnost ovlivnění okolních porostů kůrovcem, nedojde-li k zásahu, je hodnocena jako velká. Zástupci porady vedení se shodli na souhlasném stanovisku k provedení sanitárního zásahu s použitím harvestoru malého rázu v kombinaci s kácením motorovou pilou a oloupáním ¼ stromů na stojato z důvodu menších změn mikroklimatu na stanovišti.

Vedení Správy odsouhlasovalo zásahy i v případech, kde vlastní odborníci Správy upozorňovali na negativní důsledky zamýšlených zásahů; zejména upozorněním zoologů nebyla přikládána dostatečná váha. Správa se sice v odvolání zaštiťuje svou odborností, která má být zárukou toho, že v souvislosti se zásahy proti kůrovcům nedojde k důsledkům zakládajícím důvod pro potřebu povolení výjimky, avšak nebyla s to vyložit inspekci k jejím opakovaným požadavkům skutečnosti a úvahy, na jejichž základě dospěla k závěru, že zásahy v konkrétních lokalitách škodlivými zásahy do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nejsou, či jimi nemůže dojít k podstatné změně ve struktuře nebo funkci ekosystémů. Odsouhlasené zásahy navíc vždy neprovádí sama Správa, nýbrž externí dodavatelé, jejichž činnost není podrobena trvalému dohledu, takže při ní nelze vyloučit různé excesy (např. doložené pokácení zdravých stromů, stromů, z nichž již kůrovec vylétl, poničení zmlazení).

Pokud jde o dlouholetý monitoring, na jehož provádění se Správa též odkazuje, dlužno podotknout, že monitoring neznamená jen zjišťování přítomnosti exemplářů nebo jejich pobytových znaků v území, ale na učiněná zjištění musí navazovat zpracování a vyhodnocení získaných dat. V tom má Správa mezery. Výsledky dlouhodobého a detailního monitoringu nebyly v průběhu prováděných kontrol ani v následném správním řízení inspekci doloženy. I odvolací orgán při příležitosti jiných odvolacích řízení v minulosti opakovaně učinil se Správou negativní zkušenost při žádostech o předložení výsledků monitoringu a jeho vyhodnocení zejména ve vztahu k tetřevu hlušci (např. při řešení sankce Správě za nedodržení podmínek výjimky pro pořádání exkurzí Luzenským údolím).

Při úvahách o naplnění skutkových podstat sankcionovaných správních deliktů lze vycházet nejen z kontrolních zjištění inspekce, ale též z poznatků publikovaných v jiných obdobných případech. K ověření naplnění skutkových podstat byli prvoinstančním orgánem osloveni znalci z oboru. Je-li zřejmé, že práce probíhaly v oblastech, které jsou biotopem tetřeva hlušce, a v období, které je všemi znalci hodnoceno jako velmi citlivé, vyplývá-li ze tří posudků, že se o škodlivý zásah do přirozeného vývoje jedná a další dva se vyjadřují k jiné věci, pak lze mít skutečnost, že ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha - tetřeva hlušce – došlo, za prokázanou.

Jak bylo vpředu uvedeno, obecně platí, že je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (dále též „ZCHŽ“). Každý, kdo chce realizovat činnost v biotopu ZCHŽ, by měl mít před zahájením prací ověřeno, že se o škodlivý zásah do přirozeného vývoje ZCHŽ nemůže jednat. Existuje-li odborný názor, že se o škodlivou činnost jedná, pak je nezbytné požádat o povolení výjimky ze zákazu. Rozhodnutí o výjimce umožňuje konat „škodlivě“ při splnění stanovených podmínek.

Správa věděla, že v době hnízdního období tetřeva je zásah odborníky označen jako škodlivý, a sama v průběhu řízení nevyložila, i když k tomu byla inspekci opakovaně vyzvána, na základě jakých skutečností se dobrala závěru, že zásahy v konkrétních lokalitách škodlivé nejsou. Lze přitom konstatovat, že většina autorů shromážděných posouzení v nějaké části svého posudku přisvědčila faktu, že ke škodlivému zásahu, spočívající

címu v rušení tetřeva hlušce v době, místě a intenzitě dle výroku napadeného rozhodnutí, došlo. Přírodovědecká fakulta to velmi podrobně dokládá na základě rozsáhlé analýzy literatury a dalších poznatků a studií. Na inspekci položenou otázku A4 odpovídá, že jakákoliv činnost v hnízdním období je zcela nežádoucí. Možnost ohrožení samic v tomto období připouští i profesor Mrkva ve svém oponentním posudku, kde na str. 27 uvádí: „Až na dobu hnízdění a těsně po vyvádění mláďat, kdy je mobilita tetřevích samic nepochybně snížena a představuje pro populaci ohrožení, není třeba použít pro ochranu ptáků tak rigorózní opatření a zcela vyloučit asanaci kůrovce.“ Dále sice zdůrazňuje, že asanace kůrovce a výhledové zachování biotopu tetřeva je přednější, avšak otázka nestojí, jaká činnost má být realizována přednostně, nýbrž zda lze popsanou činnost označit za škodlivý zásah do přirozeného vývoje ZCHŽ. Úvaha o možné potřebnosti realizace sanitárních zásahů a prioritách by měla být provedena ve správním řízení o žádosti o povolení výjimky. Mgr. Chvojková se této otázce věnuje v části posudku hodnotícího vlivu na předměty ochrany Ptačí oblasti Šumava. Její posudek se sice týká pouze činností realizovaných v lokalitě Ptačí potok (což je dle rozhodnutí lokalita Na Ztraceném), nicméně z něj lze dovodit, že ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje došlo a týkal se 5 % populace tetřeva hlušce v Národním parku Šumava. Dále Mgr. Chvojková dokládá, že v první polovině roku 2011 byly zásahy prováděny na cca 20 % plochy, která je biotopem tetřeva hlušce, jednalo se o opakované činnosti, často i v nočních hodinách, nepravidelně na mnoha místech. Dr. Dúha popisuje optimální podmínky pro příznivý stav druhu, označuje začátek hnízdění na období konce dubna až začátku května, inkubační doba je 28 dní (jde tedy o období, ve vztahu k němuž je uložena pokuta za rušení tetřeva hlušce), popisuje nutnost klidu pro hnízdící samici s tím, že časté rušení má za následek opuštění hnízd. Jako rizika označuje zničení snůšky, zachlazení, vliv na otáčení vajec, udržení teploty, vlhkosti. Popisuje obranné reakce při vodění mláďat včetně přesunu samice na jiné místo v případě vyrušení a ohrožení. Na otázku, zda je přípustné provádět práce v období hnízdění, odpovídá, že se zásahy musí dělat v malém rozsahu a neustále, pak dopad není tak negativní (popisována je habituace tetřeva). Zásahy provedené v roce 2011 na 20 % biotopu tetřeva opakovaně, respektive s prostorově a časově proměnlivým charakterem a vysokou intenzitou (použití motorové techniky), ovšem malého rozsahu nebyly. Mgr. Pospiechová v závěru svého hodnocení (str. 131) uvádí, že posuzovaný zásah v lokalitě Na Ztraceném bude mít krátkodobý negativní vliv na tetřeva hlušce a datlíka tříprstého, dlouhodobě nebyl vliv identifikován. Z toho lze dovodit, že i ona vyhodnotila dané činnosti jako škodlivý zásah do přirozeného vývoje dotčených jedinců tetřeva hlušce.

Pokud jde o popis a zhodnocení dopadu zásahů na ekosystémy, zpracované posudky jej poskytují jen v omezeném rozsahu. Přírodovědecká fakulta a Mgr. Chvojková popisují vliv zásahů na přítomná stanoviště (podrobněji jen některé, zejména na ptáky a další obratlovce, ostatní, zejména edafon, velmi obecně), případně vztahy mezi nimi v důsledku změn struktury ekosystému. Dr. Dúha, ačkoliv se věnuje primárně popisu podmínek pro výskyt tetřeva hlušce, uvádí podrobnější informace týkající se dopadů změny stanovištních podmínek z hlediska světlostních a mikroklimatických, ovlivnění procesu humifikace a v důsledku toho dopad na skladbu a denzitu edafonu (údaje jsou uvedeny ve vztahu k dopadům rozpadu porostů, ale je zřejmé, jak také Dr. Dúha v shrnutí kap. 3.3. zmiňuje, že k podstatným změnám v uvedených podmínkách, ve skladbě edafonu a v důsledku toho celé řady navazujících organismů dochází přinejmenším ve stejné míře i při těžbě a dalších asanačních zásazích, při nichž jsou změněny světlostní a mikroklimatické podmínky (větší či menší negativní dopady sanitárních záměrů nejen z těchto hledisek jsou ve vztahu ke konkrétním zásahům v konkrétních porostních skupinách ostatně zřejmé i z protokolů pořizovaných Správou). Dr. Dúha, profesor Mrkva i další zpracovatelé posouzení pak upozorňují na změny vegetace (zejména šíření třtiny chloupkaté /*Calamagrostis villosa*/ a ústup brusnicovitých), k nimž dochází rovněž v důsledku změny stanovištních, hlavně světlostních a vlhkostních podmínek. Provádění fytosanitárních zásahů v lesních porostech zjevně mění stanovištní podmínky, procesy podmiňující dosavadní funkce a stav ekosystému a ovlivňuje celou řadu vzájemně provázaných organismů (vliv na edafon s dopadem na následné konzumenty, změna vegetace s těmiž dopady). Vzhledem k zranitelnosti dotčeného ekosystému nelze než tyto dopady považovat za podstatnou změnu ve struktuře a funkci ekosystémů. V rámci předmětného řízení není určující, nako-

lik má obdobné dopady rozpad porostů, když předmětem řízení je to, zda provedením zásahu došlo k nedovolené činnosti, resp. činnosti zakázané v národním parku ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK.

Ke 3. námitce obcí obsahující úvahu o potřebnosti výjimky dle § 56 ZOPK pro rušení tetřeva vždy a uložení pokuty za jednání bez této výjimky pouze v lokalitách uvedených ve výroku, ač zasahováno bylo i v dalších lokalitách, lze zjednodušeně uvést, že povolení výjimky k zásahům do přirozeného vývoje ZCHD, zde konkrétně tetřeva hlušce, je nepochybně potřebné přinejmenším tehdy, když zásahy mají být prováděny do biotopů tohoto druhu, v místech jeho jádrového výskytu a v době toku, hnízdění a vodění mladých, což dopadá právě na lokality, ve vztahu k nimž byla pokuta za nedovolené zasahování do přirozeného vývoje tetřeva hlušce uložena. Předmětem řízení je konkrétní protiprávní jednání v konkrétních lokalitách - úkolem odvolacího řízení není zabývat se lokalitami jinými. Pokud obce soudí, že výjimka byla třeba i v dalších lokalitách, měly na ně inspekci upozornit. Nutnost nebo únosnost sanačních zásahů v případě, kdy pro jejich provedení byla třeba výjimka, avšak nebylo o ni požádáno, nezakládá důvod pro neuložení pokuty, ale může mít vliv na stanovení její výše.

K IV. bodu odvolání:

Rušení zvláště chráněných živočichů spolu s jejich chytáním, chovem v zajetí, zraňováním či usmrcováním zahrnul zákonodárce do příkladného výčtu škodlivých zásahů do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, které jsou zakázány prvou větou § 50 odst. 2 ZOPK. Byť není v tomto výčtu uveden, je zakázaným zásahem do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha i škodlivý zásah do jeho biotopu, který požívá ochranu dle § 50 odst. 1 ZOPK.

Jako nedovolené zasahování do přirozeného vývoje kriticky ohroženého druhu tetřev hlušec je napadeným rozhodnutím vyhodnoceno jednak jeho rušení při odstraňování souší podél turisticky značených cest (trasa Třístoličnick – Trojmezná – Plechý, Stará březnická cesta, přístup k jezeru Laka, přístupové cesty na Poledník) v květnu 2011 přítomností lidí, hlukem motorových pil, přičemž v prostoru Staré březnické cesty i provozem harvestorů a nákladních automobilů, a dále rušení tetřeva přítomností lidí a hlukem motorových pil při kácení a odkorňování smrků napadených kůrovcem, či při jejich loupání na stojato v pásu širokém 200 až 500 m při státní hranici na jaře a v květnu až červenci 2011), jednak zasahování do biotopů tetřeva hlušce vytvářením rozsáhlých ploch bez stromového patra při provádění zásahů proti šíření lýkožrouta v červenci a srpnu 2011 v lokalitách Bavorská cesta s navazujícím Jezerním hřbetem a Na Ztraceném.

Z uvedeného je zřejmé, že prvoinstanční orgán jako škodlivé rušení tetřeva hlušce posoudil zvýšený pohyb v lese pracujících osob provozujících hlučné činnosti v jádrových lokalitách jeho výskytu, a to navíc v období sezení na vejcích, líhnutí a vodění mláďat. V tomto kritickém období byla prováděna nejen fyto-sanitární opatření, ale byly odstraňovány i souše podél turistických tras, což je činnost, kterou mohla Správa zajistit již na podzim 2010 nebo s ní naopak vyčkat na podzim 2011. Výtku Správy ohledně zjevného příklonu inspekce k názoru ČSO, že jakýkoliv pohyb osob a jakákoliv činnost v prostoru, který tetřevi obývají, jsou škodlivým rušením, nelze proto hodnotit jako důvodnou.

Když Správa vytýká prvoinstančnímu orgánu, že nezhájil obdobné řízení s Hnutím DUHA, jehož členové v místě v době provádění asanačních zásahů pohybovali, má zřejmě na mysli blokádu kácení v lokalitě Na Ztraceném veřejností v červenci a srpnu 2011. Odvolací orgán nevylučuje, že účastníci blokády rovněž působili hluk, ten ovšem nemohl nabývat intenzity hluku produkovaného motorovou technikou. Ve vztahu k lokalitě Na Ztraceném nebyla ostatně Správě uložena pokuta za škodlivé zasahování do přirozeného vývoje tetřeva rušením, nýbrž zasahováním do jeho biotopů vytvářením rozsáhlých ploch bez stromového patra. Hnutí DUHA ani další osoby zúčastněné na blokádě se této ani obdobné činnosti nedopustily, naopak jednaly ve snaze jí zabránit. Není dán relevantní důvod hodnotit prvoinstanční rozhodnutí jako diskriminační.

K V. bodu odvolání:

Z argumentace odvolatele v tomto bodě je zřejmá nedostatečná znalost ZOPK. Předmětem sankce není dopad na populaci druhu, jako předmětu obecné ochrany podle § 5 odst. 1 ZOPK či ochrany podle práva Evropských společenství, nýbrž škodlivé zásahy do přirozeného vývoje jedinců tetřeva hlušce. Zákazy v § 50 odst. 2 ZOPK nejsou postaveny tak, že je-li udržena populace druhu, je možné negativně ovlivňovat na dílčích lokalitách jedince zvláště chráněného druhu. Škodlivým zásahem, tedy nedovolenou činností, je i vyrušení jediné slepice, které by mělo za následek zhoršení podmínek pro průběh hnízdění, ne-li opuštění snůšky, či po vylíhnutí mláďat jejich predaci, promočení a prochlazení. Práce v lese probíhaly v kritické době líhnutí a vodění tetřevích mláďat. Přesná lokalizace hnízd není známa, nelze tedy vyloučit, že k zásahům docházelo i v jejich bezprostřední blízkosti. Škodlivý zásah do přirozeného vývoje jedinců tetřeva lze dovést i ze znaleckých posudků a odborných posouzení. Stejně tak je nutno uvažovat v rozsahu škodlivého zásahu do přirozeného vývoje jedinců i změnu biotopu zvláště chráněného druhu

Argumentace plánem péče a průběhem asanačních prací v souladu s ním není pro posouzení souladu vytykaného jednání Správy s právem relevantní, neboť nikde v právní úpravě není zakotveno, že činnosti prováděné podle plánu péče mohou naplňovat dikci zakázaných činností podle různých ustanovení ZOPK. Plán péče je odborný dokument, pro činnosti realizované podle něj samozřejmě také platí povinnost úvahy o porušení základních či bližších ochranných podmínek. Jestliže nelze vyloučit, že tu či onu činnost bude možné kvalifikovat jako škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů, nebo že by mohla mít za následek podstatnou změnu ve struktuře a funkci ekosystémů, pak je možné takovou činnost realizovat pouze na základě výjimky ze zákazů daných příslušnými ustanoveními ZOPK.

K VI. bodu odvolání:

Odůvodněním pokuty za škodlivý zásah do přirozeného vývoje tetřeva hlušce škodlivým zasahováním do jeho biotopů vytvářením rozsáhlých ploch bez stromového patra v jádrových územích výskytu tetřeva hlušce se prvoinstanční orgán zabýval na str. 20 až 22 napadeného rozhodnutí.

Jak bylo již mnohokrát v různých odborných pramenech uvedeno, hlavními typy stanovišť tetřeva hlušce na Šumavě jsou klimatické smrčiny, podmáčené smrčiny, náhorní a údolní rašeliniště zejména v nadmořských výškách 1000 až 1300 m n. m. Vyhovuje mu starý rozvolněný les s porosty borůvky - tetřevi jsou koncentrováni v lokalitách se soustředěným výskytem borůvek na větších plochách, neboť borůvka je jejich hlavním a energeticky bohatým potravním zdrojem v letních a podzimních měsících a její porost využívají tetřevi i k úkrytu před predátory. Lokality Bavorská cesta - Jezerní hřbet a Na Ztraceném spadají do jádrového území hnízdního výskytu populace tetřeva hlušce, před provedením sanačních zásahů naplňovaly jeho biotopové nároky.

Zcela nevhodným biotopem pro tetřeva je bezlesí, rozšíření tetřeva významně limituje fragmentace lesních porostů. Tetřev se vyhýbá jak nesouvislým, tak i plně zapojeným porostům. Z hlediska nároků na biotop tetřeva se kácení jeví jako přijatelné, pokud rozloha jednotlivých vykácených ploch významně nepřesáhne 1 ha, při zachování alespoň částečného korunového zápoje. Vytěžené plochy by neměly tvořit spojitou strukturu. Tyto požadavky nebyly dodrženy ve východní části lokality Bavorská cesta - Jezerní hřbet, kde došlo k fragmentaci a degradaci porostu kácením na více jak 15 plochách o celkové výměře odhadnuté na 30 ha. V území proběhly asanační zásahy již v předchozích letech, kdy vznikl pás pasek kolem Javoří cesty. V roce 2011 byly zásahy rozšířeny i do původně bezzásahových porostů (oddělení 91). Distribuce a velikost pasek (v 91A odhadem kolem 5 ha) je v rozporu s principy managementu biotopů tetřeva (kácení navíc zasáhlo do prostoru nejméně tří tokanišť). Obdobný následek mělo odstranění většiny stromového patra na jihozápadním okraji lokality Na Ztraceném (paseka cca 2,3 ha, celkově zásahy na cca 32 ha). U obou lokalit došlo v roce 2011 ke změně managementu od bezzásahovosti k provádění zásahů proti kůrovcům, přičemž obě území spadají do jádrové oblasti výskytu tetřeva hlušce.

Biotop zvláště chráněných druhů živočichů je chráněn ustanovením § 50 odst. 1 ZOPK. Rozsáhlé změny biotopu tetřeva hlušce v obou uvedených lokalitách zásahy provedenými v červenci a srpnu 2011 představují škodlivý zásah do přirozeného vývoje jedinců tetřeva, který je ustanovením § 50 odst. 2 ZOPK zakázán. Takový zásah mohl být v souladu s právem prováděn pouze na základě výjimky povolené podle § 56 ZOPK příslušným orgánem ochrany přírody. O tuto výjimku požádáno nebylo.

Pokud jde o výtku obcí, že Správa realizovala a akceptovala návrh ČIŽP na postup při sanačních pracích, aby nepřekročila přípustnou míru zasahování do přirozeného vývoje tetřeva nevyžadující výjimku, nutno konstatovat, že inspekční šetření v lokalitách byla prováděna v návaznosti na podněty zvenčí a konala se vesměs v době, kdy část zásahů již proběhla. Tak tomu bylo v oblasti Bavorská cesta – Jezerní hřbet, kde při kontrole ČIŽP 25.7.2011 již byly stromy pokáceny na ploše cca 0,49 ha (porost 90A138). Dle závěru protokolu inspekce o kontrolním zjištění k případu č. 1111327 Správa akceptovala návrh inspekce na změnu postupu provádění zásahů proti kůrovci v oddělení 91 v zájmu snížení negativních vlivů na biotop tetřeva hlušce, takže nebylo nutno ukládat omezující opatření podle § 66 ZOPK. Inspekce uzavřela, že jelikož byly zásahy prováděny bez výjimky podle § 56 ZOPK, budou rozsah a významnost změn biotopu posouzeny v rámci řízení dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK. To se také stalo a výsledek byl inspekcí promítnut do vydaného rozhodnutí. Pokud jde o lokalitu Na Ztraceném, inspekce do protokolu o kontrolním zjištění k případu č. 1110920 z kontroly provedené 21.7.2011 v lokalitě Na Ztraceném uvedla svůj názor, „že v tomto období a v této lokalitě není nutná výjimka z ustanovení § 50 zákona č. 114/1992 Sb. pro druh tetřev hlušec“, který se vztahoval k zákazu rušení. Lesnické práce zasahující do biotopu byly v lokalitě zahájeny teprve 25.7.2011, takže je inspekce nemohla v protokolu z 21.7. hodnotit.

Obec Modrava považuje za jediný relevantní podklad pro rozhodovací proces výsledky výzkumu tetřeva hlušce na Šumavě a v Bavorském lese vědeckých pracovníků NP Bavorský S. Rösnera a J.Müllera, avšak Správou ani obcí Modrava či jiným účastníkem řízení nebyl předmětný materiál v rámci sankčního správního řízení k využití a zařazení do spisu navržen. Odvolací orgán má od uvedených autorů k dispozici Presentaci prvních výsledků výzkumu, která je sice velmi zajímavá, ale otázkami podstatnými pro rozhodnutí se nezabývá. Obec Modrava má patrně na mysli konstatování, že „teprve při vysoké intenzitě lesnických prací je možné zjistit zvýšené stresové zatížení“ (myšleno zatížení tetřeva), avšak v prezentaci není specifikováno, co autoři zmíněnou vysokou intenzitou lesnických prací rozumějí. Z prezentace nelze také zjistit, zda byl výzkum zaměřen rovněž na dopad lesnických prací na biotop tetřeva a odvolací orgán v ní nenalezl zmínku, že by se výzkum zabýval i dopady zásahů realizovaných v lese v době hnízdění a vyvádění mláďat.

K VII. bodu odvolání:

Úvahu odvolatele o tom, že nejsou-li ve zřizovacím předpisu Ptačí oblasti Šumava stanoveny žádné bližší ochranné podmínky, nevyžaduje management lesních porostů v národním parku žádnou speciální pozornost, hodnotí odvolací orgán jako nepodloženou a účelovou. Při stanovování bližších podmínek v prováděcích předpisech k ZOPK je vždy přihlíženo, v zájmu prevence duplicit a nadbytečné byrokratické zátěže, k dalším nástrojům ochrany, které jsou ZOPK dány. V případě, že je potřebná úroveň ochrany zajištěna základními ochrannými podmínkami v oblasti územní nebo druhové ochrany podle ZOPK, je zbytečné vázat na souhlas činnosti, které jsou již řešeny. Používání bližších ochranných podmínek v Ptačí oblasti Šumava v Národním parku Šumava je proto omezeno na činnosti, které jsou vázány na ochranu známých hnízd nebo obecně na realizaci plánovaných těžeb v hnízdním období ptáků s vazbou na ochranu struktury biotopu druhů vázaných na porosty v mytním věku. To, že ve zřizovacím předpisu – nařízení vlády č. 681/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Šumava – nejsou na souhlas vázány veškeré činnosti, jež mohou negativně ovlivnit jedince druhů, které jsou předmětem ochrany ptačí oblasti, nebo kvalitu jejich biotopu, neznamená, že takové činnosti neexistují. Jejich regulace je však řešena základními ochrannými podmínkami zvláště chráněného území kategorie

národní park nebo zvláštní druhové ochrany. Takový přístup je zřejmý i ze srovnání s jinými ptačími oblastmi: tam, kde je ptačí oblast v překryvu se zvláště chráněným územím, jsou zpravidla v příslušném nařízení vlády bližší ochranné podmínky uváděny pouze v omezeném rozsahu (například Ptačí oblast Podyjí v překryvu s Národním parkem Podyjí nebo Ptačí oblast Řežabinec v překryvu s Národní přírodní rezervací Řežabinec nemají stanoveny žádné činnosti vázané na souhlas orgánu ochrany přírody právě vzhledem k předpokladu dostatečnosti jiné ochrany).

Odvolací orgán sdílí názor obcí, že jednání správních orgánů musí být předvídatelné, jak ostatně vyžaduje jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů vyjádřená v závěru § 2 odst. 4 správního řádu. Inspekce dle § 80 odst. 1 ZOPK m. j. zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Tuto část své působnosti inspekce naplňovala kontrolami prováděnými v r. 2011 na základě obdržení podnětů v území Národního parku Šumava. Podle § 80 odst. 3 inspekce ukládá právníkům a fyzickým osobám pokuty za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny podle ZOPK. Inspekce zahájila, na základě poznatků z vlastních kontrol a poukazů Správy na pochybení předchozího vedení této organizace, v souladu se svěřenou sankční působností správního řízení o uložení sankce Správě za správní delikty dle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK a po provedení správního řízení sankci podle těchto ustanovení uložila. Odvolací orgán nespatřuje v postupu inspekce nepředvídatelnost. Přezkoumáním rozhodnutí inspekce a předcházejícího řízení neshledal odvolací orgán oprávněnost zcela nekonkrétního tvrzení obcí, že inspekce v předmětném případě rozhoduje zcela v rozporu se zásadami správního řízení a patrně i v rozporu s ZOPK a ostatními právními předpisy.

K VIII. bodu odvolání:

Základní ochranná podmínka v § 50 odst. 2 ZOPK je nastavena tak, že úvaha o možné škodlivosti zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha má být učiněna před realizací činnosti, nikoliv po provedení činnosti, tedy ex post, kontrolováno, zda ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje nedošlo. Ochrana zvláště chráněných druhů je prevencí před jejich negativním ovlivněním a škodlivý zásah je možný pouze při splnění zákonem daných podmínek. Argumentace, že následně, po realizaci rušivých činností, nebylo zjištěno neúspěšné vyhnízdění, úhyn kuřat atd. není správná. K naplnění porušení zákazu, tedy nedovolené činnosti, postačuje i opakované vyrušování slepice v období hnízdění, stres působený pohybem hlučících pracovníků či strojů, i to, že je jedinec nucen opakovaně měnit místo pobytu, apod. I když se tetřevi s rušivou činností vyrovnají, neznamená to, že tato činnost není škodlivým zásahem do jejich přirozeného vývoje, k němuž by docházelo bez rušivé činnosti a bez nutnosti, aby na ni tetřevi nějakým způsobem opakovaně reagovali. S ohledem na značný rozsah zásahů s prostorově i časově proměnlivým charakterem a vysokou intenzitou nemohlo dojít k habituaci. Přizpůsobit se navíc snad mohou dospělci, nikoliv však mláďata. Pro posouzení škodlivosti zásahu není nezbytná kvantifikace „škod“, postačil by následný monitoring v době toku – byl takový monitoring Správou zajištěn?

Uložení sankce nemělo cokoli společného s pohybem turistů, takže odvolacímu orgánu není zřejmé, proč jej Správa zmiňuje. Nicméně ve vztahu k řízením o nově turisticky zpřístupňovaných trasách je zajímavé, že Správa zde považuje rušení zvláště chráněných druhů pohybem turistů za významnější než jejich rušení asanačními opatřeními, když jinak jeví tendenci dopady turizmu bagatelizovat.

K IX. bodu odvolání:

Loupání smrků na stojato je sice činnost méně hlučná než jejich kácení, ale při přítomnosti až čtyř desítek pracovníků, kteří používají motorovou pilu na odvětvování loupáných stromů a současně vzájemně hlasitě komunikují, a to i v době hnízdění a vyvádění mláďat, se o rušivou činnost jedná. Argumentace naplňováním mezinárodní smlouvy, případně nutností dodržení jakýchkoliv dalších závazků, nevyklučuje potřebu i v těchto případech postupovat v souladu s ZOPK. Naopak, existence smlouvy dala předvídatelný rozsah čin-

ností, které bude nezbytné realizovat, a vytvořila prostor pro uskutečnění úvahy o možnosti škodlivého vlivu do přirozeného vývoje ZCHŽ, neboť výskyt jedinců tetřeva hlušce v území podél státní hranice s Rakouskem byl Správě znám a nezávisle na ní byl zdokumentován i dalšími pozorovateli. Provedení předmětné úvahy ovšem Správa inspekci nijak nedoložila a práce v biotopu tetřeva s prokázanou existencí místní populace, a to i v období odborníky označeném jako kritické pro vývoj jedinců tohoto druhu, provedla. Pokuta není Správě uložena za škodlivý vliv na populaci tetřeva, nýbrž za rušení jedinců tohoto druhu.

K X. bodu odvolání:

Podněty k inspekčním šetřením byly podány občanským sdružením Hnutí DUHA – Přátelé Země Česká republika. Česká společnost ornitologická (ČSO) je zájmovým sdružením, jehož členy jsou dobrovolní i profesionální ornitologové, z nichž někteří provádějí dlouhodobě výzkum nebo monitoring i v území Národního parku Šumava. Mají tak k dispozici i data o biotě v národním parku, jimiž nedisponuje Správa.

Odborné posouzení si Česká inspekce životního prostředí vyžádala od ČSO, jakožto subjektu nezávislého na Správě, dne 27. července 2011 v rámci dozoru prováděného v lokalitě Bavorská cesta – Jezerní hřbet před zahájením řízení. Zpracování odborného posouzení předcházela společná pochůzka zástupců inspekce, Správy a ČSO v lokalitě, inspekce posouzení Správě předala a na jeho základě v dílčím protokolu o průběhu kontroly k případu č. 1111327 formulovala návrh na další postup provádění zásahů proti kůrovci v uvedené lokalitě. Tento návrh byl (kromě jiného) zástupci inspekce projednán s vedením Správy na jednání konaném 5.8.2011 a byl jím akceptován s úpravou vyplývající z následného terénního šetření Správy. Inspekce proto nezhájila se Správou řízení o omezení činnosti v lokalitě podle § 66 ZOPK, byť konstatovala, že zásahy v tomto území jádrového výskytu tetřeva jsou prováděny bez potřebné výjimky podle § 56 ZOPK. V námitkách podaných k inspekčnímu protokolu písemností z 31.8.2011 ředitel Správy nerozporoval odborné posouzení ČSO, nesouhlasil však s potřebou výjimky, k níž vyjádřil názor, že Správa se svými zásahy snaží zastavit kůrovcovou kalamitu kromě jiného proto, aby nebyl dále významně ohrožován a proměňován životní prostor tetřeva hlušce, kterému přes nutný zásah na předmětných lokalitách zároveň poskytuje dostatek zůstávajících stojících stromů důležitých pro jeho existenci.

Odvolací orgán shrnuje, že odborné posouzení bylo inspekci obstaráno v rámci kontrolní činnosti před zahájením řízení, Správě bylo předáno a využito při úpravě sanačního postupu ku prospěchu lokality. Odvolací orgán na snaze inspekce využít ve prospěch Národního parku Šumava všech dostupných odborných informací a názorů nespátřuje nic objektivně nesprávného.

K XI. až XIV. bodu odvolání:

V těchto bodech Správa argumentuje povinnostmi podle lesního zákona, existencí kalamitního stavu škodlivých činitelů dle vyhlášky č. 101/1996 Sb., povinností podle § 415 občanského zákoníku, odpovědností státu za škody vzniklé neplněním zákonných povinností vlastníka lesa, přičemž zastává názor, že plní povinnosti dané lesním zákonem v rozsahu stanoveném příslušnými rozhodnutími orgánů ochrany přírody a v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami.

Lesy v národním parku jsou dle § 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona a § 22 odst. 1 ZOPK lesy zvláštního určení. Uvedeným ustanovením ZOPK, v němž plnění povinností daných ustanoveními § 32 a 33 lesního zákona je v lesích národních parků vázáno na vydání souhlasu a stanovení rozsahu orgánem ochrany přírody, je vytvořen prostor pro úvahu orgánu ochrany přírody, zda plněním povinností podle lesního zákona nedojde k porušení zákazů daných ZOPK. Pokud by se tak mohlo stát, nelze souhlas vydat nebo je vydán pouze za podmínek, které zajistí, že plnění povinností podle lesního zákona nebude znamenat riziko závažného poškození zájmů chráněných ZOPK. Nelze plnit povinnosti dané lesním zákonem prostřednictvím činností a způsobů, které (nebo jejich důsledky) ZOPK zakazuje, aniž by byly povoleny výjimky ze zákazů.

Na nezbytnost výjimek upozorňovali v odborných stanoviscích k žádostem územních pracovišť a v protokolech k jednotlivým zásahům i odborní pracovníci Správy a skutečnost, že si potřeby výjimek byla Správa vědoma, prokazuje i písemnost zn. NPS 05886/2011 ze dne 4.7.2011, již statutární zástupce Správy podal tamnímu orgánu ochrany přírody za účelem provedení zásahů proti kůrovci ve vybraných lesních porostech v I. a II. zóně ochrany přírody Národního parku Šumava žádost o povolení výjimek ze zákazů stanovených v § 16 odst. 1 písm. a), § 49 a § 50 ZOPK postupem podle § 43 odst. 3 a § 56 ZOPK. O této žádosti však nebylo možno rozhodnout z důvodu neodstranění jejích nedostatků, takže orgán ochrany přírody řízení nejdříve přerušil a následně usnesením zastavil.

Správa je povinna hospodařit v lesích ve státním vlastnictví v národním parku tak, aby její činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků, jak jí ukládá lesní zákon, a aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, přírodě a životním prostředí (§ 415 občanského zákoníku), avšak současně je povinna dodržovat i ostatní právní předpisy, které na její činnost dopadají, tedy i ZOPK.

Oprávněnost tvrzení Správy, že zásahy byly provedeny s maximální šetrností, nebyla kontrolami provedenými inspekci a správním řízením ve věci potvrzena. Dopad ve výroku uvedených činností Správy na úrovni jedinců ZCHŽ lze dovodit ze všech posudků i z vyjádření Správy (ta se hájí nenarušením populace) - případné „překonání“ zákazu škodlivých zásahů do přirozeného vývoje tak mělo být předmětem řízení dle § 56 ZOPK.

K poukazům obcí, že Správa je pokutována za činnosti, které se staly v lesích II. zóny NPŠ běžnou provozní praxí, proti které inspekce v minulosti nezasahovala, a Správa je pokutována za šetrnost oproti běžné praxi v minulých letech, odvolací orgán uvádí, že podle jeho poznatků inspekce na úseku ochrany přírody provádí kontrolní činnost v Národním parku Šumava výhradně jako neplánovanou, v případech, kdy obdrží podnět zvenčí. Veškeré kontroly v roce 2011 inspekce provedla na základě podnětů Hnutí DUHA a sankční řízení zahájila ohledně těch případů a lokalit, v nichž shledala porušení ZOPK. Rozhodnutím jsou postiženy naprosto konkrétní skutky provedené v konkrétním čase a konkrétních lokalitách, z nichž některé byly v době před provedením sankcionovaného zásahu Správou zařazeny do tzv. „bezzásahového režimu“ (Bavorská cesta spolu s Jezerním hřbetem, Na Ztraceném), takže zasahování v nich patrně nebylo běžnou provozní praxí, a odvolací orgán se dosud nesetkal ani s tím, že by zásahy doprovázené pohybem osob a hlukem mechanizace po dobu více hodin či dokonce dnů, tj. významně převyšující běžnou míru zátěže jedinců, byly v území jádrového výskytu tetřeva hlušce prováděny v kritickém období hnízdění a vyvádění mláďat. Pokud jde o použití biocidů při ochraně lesa proti kůrovci, odvolacímu orgánu je známo, že před rokem 2010 byly biocidy v lesních porostech ve II. zóně ochrany NP aplikovány na základě výjimek povolených usneseními vlády České republiky na žádost Správy podle tehdy účinného znění § 43 ZOPK. Vzhledem ke skutečnosti, že např. v r. 2008 bylo usnesení vlády povolující výjimku vydáno až 23. července, kdežto obranná zařízení ošetřená Vaztalem 10 SC byla jistě využívána již v období jarního rojení kůrovců, lze usuzovat, že v tomto roce byl biocid také používán před povolením výjimky a rovněž tedy došlo k porušení zákazu zakládajícímu důvod pro uložení pokuty. Tento stav prošel bez povšimnutí zřejmě proto, že usnesení týkající se aplikace biocidů nebyla veřejně známa a inspekce v roce 2008 šetřila v Národním parku Šumava pouze jediný podnět, který se týkal rekonstrukcí cestní sítě, nikoliv hospodaření v lesích. Ze skutečnosti, že protiprávní jednání nebylo v minulosti postiženo, nelze dovozovat nárok na jeho tolerování nyní a v budoucnu. Od roku 2010 rozhoduje o povolení výjimky k aplikaci biocidů jako příslušný orgán ochrany přírody Správa Národního parku Šumava, která je součástí Správy.

Na základě podnětů pocházejících od Správy inspekce zahájila řízení a pokutu uložila rovněž za protiprávní jednání Správy v roce 2010, avšak odvolací orgán tato jednání z výroku rozhodnutí vypustil a výši pokuty přiměřeně snížil z důvodu uplynutí objektivní lhůty dle § 88 odst. 4 ZOPK v průběhu odvolacího řízení.

K XV. bodu odvolání:

K odkazům Správy na § 22 ZOPK a plán péče odvolací orgán podotýká, že uvedené ustanovení neřeší konkrétní aplikaci ochranných opatření proti škůdcům, tedy ani použití biocidů. Z nastavení základních ochranných podmínek v územní a druhové ochraně dle ZOPK není vyňata ani realizace činností, s nimiž pro plnění cílů ochrany území uvažuje plán péče.

Poukaz odvolatele na neexistenci závazného právního výkladu pojmu intenzivní technologie, a názor správního orgánu, že na použití insekticidů je třeba pohlížet jako na intenzivní technologie (tedy způsob hospodaření zakázaný v území národního parku ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK), se opírá pouze o publikované úvahy, odpovídá realitě. Nutno však uvést, že „používání biocidů při ochraně lesa“ je uvedeno ve výčtu činností zakázaných na území národních parků ve vztahu k lesním porostům a pozemkům ve všech komentářích k ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK obsažených ve vydaných zněních ZOPK s komentářem (str. 140 v publikace Miko, L. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 543 s.; str. 140 publikace Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s.; str. 78 v publikaci Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy, 2. aktualizované a rozšířené vydání k 1. 3. 2010. Linde Praha, 2010, 431 s.). Je logické, že z konstantních komentářů k uvedenému zákazu vycházejí v aplikační praxi orgány ochrany přírody při výkonu státní správy v území národních parků, a očividně je akceptovala i Správa, když přinejmenším od r. 2008 do letošního roku každoročně o povolení výjimky ze zákazu dle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK k aplikaci biocidů, a to i na ošetření obranných zařízení umístovaných v lesních porostech ve II. zóně Národního parku Šumava, příslušný orgán ochrany přírody žádala a výjimka jí byla za stanovených podmínek povolována.

Nyní, když je Správa sankcionována za to, že biocidy při ochraně lesa používala dříve, než bylo rozhodnutím Správy Národního parku Šumava zn. SZ NPS 02323/2011/18 – NPS 05210/2011 z 15.6.2011 dle § 43 odst. 3 ZOPK o povolení výjimky pro použití biocidu rozhodnuto, potřebu výjimky zpochybňuje, což odvolací orgán hodnotí jako účelový postup motivovaný snahou vyhnout se pokutě. Odvolacímu orgánu není známo, že by se odborní zaměstnanci Správy systematicky zabývali monitorováním a vyhodnocováním dopadů aplikace biocidů při ochraně lesa v Národním parku Šumava na jednotlivé složky ekosystému či na ekosystém jako celek, takže tvrzení Správy, že při použití insekticidů v Národním parku Šumava nebyl zjištěn žádný vliv, hodnotí jako nepodložené.

Použití neselektivních insekticidů je vždy zásahem do druhové variability ekosystému a genetické variability populací. Mimo škůdce (lýkožrout smrkový), proti němuž jsou insekticidem ošetřena obranná zařízení rozmístována, jsou zasaženy i další jednoznačně necílové druhy hmyzu. Jedná se zejména o celé spektrum přirozených nepřátel kůrovce, kteří reagují na stejné atraktanty (feromony) jako samotný škůdce, a to především o zástupce z řádů dvoukřídlého (Diptera) a blanokřídlého (Hymenoptera) hmyzu a brouky (Coleoptera). Tyto druhy otrávené obranné prvky, kde se ve větší míře nachází kůrovci, aktivně vyhledávají, přičemž tento efekt je ještě umocněn použitím feromonových odparníků, na které přirození nepřátelé rovněž reagují. Tyto skutečnosti jsou všeobecně známé a mnohokrát experimentálně ověřené. Dochází tak k přímému systematickému odstraňování celé řady druhů z přírodního společenstva daného ekosystému. Mimo to jsou zasažena i společenstva epigeických bezobratlých, která přicházejí do styku s insekticidem víceméně náhodně při svém pohybu na lokalitách, kde jsou obranné prvky rozmístěny. Kromě hmyzu se jedná i o další bezobratlé, zejména pavoukovce a měkkýše, pro něž je insekticid rovněž smrtící. Skutečnost, že se pod otrávenými obrannými prvky nachází větší množství uhynulých jedinců kůrovce, kteří pro mnoho z nich mohou sloužit jako zdroj potravy, četnost výskytu těchto druhů ještě zvyšuje. Dochází tak k průniku insekticidu do potravního řetězce a vyšších trofických hladin.

V územní ochraně je zakázána i možnost způsobení podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů – jelikož pro vyloučení této možnosti neexistují

relevantní důvody, je nezbytné mít pro danou činnost povolenu výjimku ze zákazu dle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK.

K XVI. bodu odvolání:

Na námitku Správy, že použití biocidů nemůže znamenat podstatné změny biodiverzity za předpokladu kombinace Vaztaku s feromonovými odparníky, odvolací orgán částečně reagoval již u předchozího bodu. Feromonové odparníky nejsou selektivně atraktivní jen pro kůrovce, ale i pro celou řadu dalších druhů hmyzu, zejména přirozené nepřátele kůrovce a druhy, které jsou na populaci kůrovce bionomicky či biotopicky vázány – jde o několik desítek až stovek druhů hmyzu. Další skupinou jsou druhy živočichů, které se živí uhynulými bezobratlými (scavengeri). Zvýšený výskyt uhynulých kůrovců vede ke zvýšenému výskytu těchto druhů a průniku insekticidu do potravního řetězce. Vzhledem k nízké selektivitě přípravku Vaztak dochází k úhynům v mnohem větší míře než jsou Správou zmiňované „jednotky kusů“. Např. úhyny poměrně nápadných a pestře zbarvených pestrokrovečníků mravenčích lze kdykoli běžně dokumentovat u téměř každého otráveného prvku v řádu desítek kusů. Další skupinou jsou epigeičtí bezobratlí, jejichž výskyt je víceméně náhodný, ovšem četnost značná. Vliv insekticidu nelze vyloučit i na mnoho druhů létajícího hmyzu, který na otrávené lapáky usedá buď z důvodu jejich vyvýšenosti nad terénem či vyšší teploty jejich povrchu.

Obce v tomto bodě poukazují na vývoj právních názorů MŽP a různorodý až protichůdný výklad práva v jeho jednotlivých rozhodnutích v různých letech, zejména v r. 1998 (bez uvedení konkrétního rozhodnutí), 2005 (citováno z rozhodnutí 620/1654/04) a 2007 (odkaz na rozhodnutí 18517/ENV/06), kdy je soustava Natura 2000 v roce 2005 využívána jako podklad pro asanaci kůrovce v I. zónách a v roce 2006 proti asanaci.

Předmětná rozhodnutí nejsou součástí správního spisu a odvolací orgán je, kromě rozhodnutí č.j. 18517/ENV/06 – 972/620/06, které vydalo Ministerstvo životního prostředí, odbor zvláště chráněných částí přírody dne 5. března 2007, nemá k dispozici. Citovaným rozhodnutím MŽP změnilo části výroku rozhodnutí Správy č.j. 51-Vi/1078/98 z 13.7.1998 o zásazích proti škůdcům a zásazích v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lesních porostech zařazených do II. zóny ochrany přírody, neboť shledalo, že aplikace tohoto rozhodnutí vedla ve druhých zónách NPŠ k uplatňování jednotného režimu, který neumožňoval diferenciaci prováděných asanačních opatření s ohledem na stav biotopů a zohlednění stanovištních nároků řady ohrožených a chráněných druhů rostlin i živočichů vyskytujících se v území, a v jeho důsledku docházelo v některých biologicky cenných lokalitách k vytváření velkoplošných holin znamenajících významné narušení ekologických, pedologických a hydrických funkcí biotopů. MŽP shledalo, že činnosti prováděné podle rozhodnutí Správy jsou nebo mohou být v rozporu se zákazy danými ZOPK, zejména § 16 odst. 1 písm. a) a j) a § 49 a 50. MŽP tedy upozorňovalo na riziko porušení některých zákazů, za něž je nyní prvoinstančním rozhodnutím uložena pokuta. V odůvodnění rozhodnutí MŽP z 5. března 2007 je vypořádána též námitka obcí, že připravovaná změna vpředu uvedeného rozhodnutí Správy není komplementární s rozhodnutím č.j. 620/1654/04 (tedy rozhodnutím zmiňovaným v odvolání obcí) upravujícím podmínky zasahování proti kalamitním škůdcům v I. zónách NPŠ. MŽP k ní vyložilo, že předmětné rozhodnutí bylo koncipováno na omezenou dobu do konce r. 2007, a to především z toho důvodu, že nebyly v době jeho vydání stanoveny managementy s vazbou na předměty ochrany EVL a PO, které se v daných lokalitách vyskytují, i celková koncepce péče o jednotlivé předměty ochrany národního parku, atd. Stanovisko zpracovatele obou rozhodnutí je tedy obcím známo, a není na odvolacím orgánu, aby je v tomto odvolacím řízení vysvětloval či komentoval, neboť se bezprostředně nevztahuje k řešené věci.

K XVII. bodu odvolání:

Správa zde dovozuje, že nabytí právní moci rozhodnutí o povolení výjimky k aplikaci biocidů nebylo nezbytnou podmínkou k jejich použití realizovaným způsobem, když umístění lapáků a trojnožek ošetřených biocidy nebylo podle jejího názoru intenzivní technologií,

jak dovodila v XV. bodě.

K tomuto bodu nelze než znovu konstatovat, že odvolatel za účelem aplikace biocidů k ochraně lesa ve II. zóně ochrany přírody Národního parku Šumava každoročně podává žádost o povolení výjimky ze zákazu dle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, o které je orgánem ochrany přírody rozhodováno podle § 43 odst. 3 ZOPK. V roce 2011 Správa podáním ze dne 24. ledna 2011 požádala o povolení výjimky ze „zákazu hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie v podobě použití biocidů při ochraně lesa“, přičemž v žádosti výslovně uvedla též „instalaci otrávených lapáků, otrávených lapáků trojnožek, či instalaci trojnožek pokrytých insekticidní sítí“ (kromě využití biocidů ve specifikovaných lesních porostech k ošetření dřevní hmoty v případech, kdy ji není možné z provozních důvodů soustředit či odkornit a u níž hrozí výlet kůrovce, a k ošetření skládek dříví uloženého na odvozních místech a náhradních skladovacích prostorech, které nebude možno z provozních důvodů odvézt mimo dosah lesních porostů). V důsledku skutečnosti, že orgán ochrany přírody obdržel 21.3.2011 od Správy oznámení změny žádosti a 19.4.2011 zpětvzetí žádosti s tím, že jedinou žádostí Správy je změněná žádost předložená 21.3.2011, došlo ke zkomplikování řízení. Rovněž předmětem změněné žádosti bylo použití obranných zařízení ošetřených přípravkem Vaztak 10 EC či pokrytých insekticidní sítí. Dne 9.5.2011 Správa zúžila předmět své žádosti upuštěním od aplikace biocidu na vodou ovlivněných stanovištích a suťových a skeletových stanovištích a upustila rovněž od záměru aplikace biocidu ve všech prioritních typech přírodních stanovišť stanovených pro EVL Šumava. V důsledku popsanych kroků Správy bylo o povolení výjimky rozhodnuto orgánem ochrany přírody až 15. června 2011 a výjimka dle žádosti povolena, přičemž byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti výroku povolujícímu výjimku pro instalaci obranných zařízení ošetřených biocidy, takže předmětná část rozhodnutí byla předběžně vykonatelná. Odvolatel má tedy pravdu, že nabytí právní moci rozhodnutí o povolení výjimky nebylo nezbytnou podmínkou k jejich použití realizovaným způsobem, nicméně v důsledku předběžné vykonatelnosti výjimky umožňující instalaci obranných zařízení ošetřených biocidy tak mohla Správa v souladu s právem učinit až po 15. červnu 2011, nikoliv před tímto datem. Instalace všech obranných zařízení však podle interních pokynů Správy proběhla do 22. dubna 2011 (sdělení zástupce Správy do dílčího protokolu o průběhu kontroly sepsaného inspekci dne 5. května 2011), dle protokolu o kontrolním zjištění k případu č. 1106446 bylo na území národního parku k 12.5.2011 rozmístěno 6 014 lapáků a 1175 lapáků ve formě trojnožek nastříkaných biocidem Vaztak 10 EC. Správa tedy v době od 22. dubna 2011 do 15. června 2011 prováděla činnost, kterou i ona sama označovala za zakázanou a proto k ní žádala o výjimku, bez této výjimky, tudíž protiprávně. Když má být za toto protiprávní jednání sankcionována, hájí se tím, že výjimku vlastně nepotřebovala, byť i v roce 2012 a 2013 o tuto výjimku znovu požádala. Nelze než konstatovat, že jde o schizofrenní argumentaci postrádající logiku, již odvolací orgán proto vnímá jako účelovou.

Obce se v této námitce ve vztahu k odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývají odkazem inspekce na názory obsažené v usnesení MŽP č.j. 25240/ENV/11 z 13. dubna 2011 – na toto usnesení se inspekce odkázala ve stručném odstavci v závěru odůvodnění k výroku B. prvoinstančního rozhodnutí. Uvedeným usnesením byla žádost Správy o souhlas dle § 22 ZOPK z 22. března 2011, s níž se Správa obrátila na MŽP, odbor péče o národní parky, postoupena dle § 12 správního řádu k vyřízení Správě Národního parku Šumava jakožto orgánu ochrany přírody věcně a místně příslušnému k rozhodnutí o výjimkách ze zákazů dle 16 odst. 1 písm. a), § 49 a § 50 ZOPK, přičemž v odůvodnění usnesení vyjádřil postupující orgán své názory na důsledky činností Správy nastíněných v žádosti a z nich plynoucí potřebu povolení výjimek podle § 43 odst. 3 a § 56 ZOPK včetně upozornění na potřebu postupu v souladu s ustanovením § 45g ZOPK ve vztahu k EVL Šumava a PO Šumava.

Obce soudí, že se inspekce nemůže tohoto usnesení dovolávat, neboť se v dané věci nejednalo o rozhodnutí nadřízeného orgánu, ale o rozhodnutí orgánu nepříslušného, jemuž nenáleží prejudikování posouzení skutkového a právního stavu v meritu věci. Odvolací orgán sice odkaz na předmětné usnesení uvedený v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vnímá jako poněkud nadbytečný, nikoliv však nezákonný nebo nesprávný, když

v něm není konstatováno nic jiného, než že Správa byla upozorněna na výše uvedená ustanovení ZOPK. Ministerstvo životního prostředí je dle § 79 odst. 1 ZOPK ústředním orgánem státní správy ochrany přírody v České republice a v rámci své působnosti dle § 79 odst. 2 písm. g) řídí činnost České inspekce životního prostředí a správ. Ve vztahu ke Správě Národního parku Šumava a chráněné krajinné oblasti Šumava tuto působnost v roce 2011 v rámci MŽP zajišťoval odbor péče o národní parky, který usnesení zpracoval. Správa ani inspekce tudíž nebyly oprávněny odborné a právní názory tohoto orgánu pominout jakožto názory orgánu nepřislušného.

K XVIII. bodu odvolání:

Správa zdůrazňuje, že „podstatná změna“ dle § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK musí být chápána jako změna, která přímo či nepřímo vede k zániku některé přirozené složky ekosystému, jakou je cenóza, a namítá zejména, že dočasné odstranění stromového patra v důsledku nahodilé těžby při asanaci kůrovcem napadených stromů nelze považovat za změnu v biodiverzitě, a to ani následně, pokud by došlo k obsazení biotopu jinými botanickými nebo živočišnými společenstvími, na což mj. soudí z rozhodnutí MŽP č.j. 80447/ENV/07, 3823/620/07 z 30. ledna 2008, kterým byl povolen odklad zalesnění a zajištění lesních porostů v podmínkách NPŠ na 30 let.

Odvolací orgán podotýká, že pojem cenóza je obecné označení společenstva druhů obývajících určitý prostor, na rozdíl od struktury ekosystému, kterou se rozumí soubor populací různých druhů organismů žijících společně v daném ekosystému, včetně interakcí mezi těmito složkami a koloběhu látek a toků energií mezi živými a neživými složkami daného ekosystému a uspořádání jednotlivých složek daného ekosystému v prostoru a čase. Správa vykládá pojem ekosystém lesa obecně, jako všechny lesy v národním parku, což však není odborně správné. Za odlišné ekosystémy lze považovat takové přírodní útvary, které se liší výčtem druhů organismů (živých složek ekosystémů) indikujících přírodní společenstvo charakteristické pro daný typ ekosystému. Jako jednotky prostorového vymezení ekosystémů lze pro účely aplikace § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK využít biotopy, jejichž charakteristika a indikační druhy jsou uvedeny v Katalogu biotopů České republiky (AOPK ČR, 2001). Za jeden ekosystém lze považovat i disjunktní přírodní útvar, mezi jehož jednotlivými částmi však existují plně funkční ekologické vazby, zejména mezi nimi dochází k funkční výměně genů, látek a energií. Změny se nehodnotí pro celé území lesů v národním parku, ale pro jednotlivé ekosystémy ve vazbě na jejich plochu, reprezentativnost a zachovalost jejich struktury v daném místě a čase. Správa v tomto bodě svého odvolání změny v lokálním měřítku v důsledku zásahů proti kůrovcům předpokládá, byť je označuje z hlediska ekosystému lesa v NP jako nepodstatné.

Jak již odvolací orgán uvedl vpředu a inspekce konstatovala v odůvodnění napadeného rozhodnutí, návrh Hnutí Duha na využití působnosti inspekce k omezení či zastavení škodlivé činnosti dle § 66 ZOPK inspekce hodnotila z hlediska potřeby výjimky dle § 56 ZOPK ze zákazu rušení tetřeva hlušce daného § 50 odst. 2 ZOPK, nikoliv z hlediska základních ochranných podmínek národních parků dle § 16 ZOPK, ve vztahu k nimž inspekce Správu upozornila na potřebu jejich dodržení. Tvrzení Správy, že v důsledku nepředvídatelnosti jednání ČIŽP dochází k porušení zásad správního řízení, nelze přisvědčit. Inspekce zahájila se Správou společné správní řízení o uložení sankce za protiprávní jednání podle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK, již v oznámení zahájení správního řízení popsala skutky, v nichž předmětná protiprávní jednání spatřuje, a plně v intencích obsahu oznámení posléze meritorně rozhodla. Odvolací orgán nespátřuje v postupu inspekce nepředvídatelnost.

Argumentaci vpředu uvedeným rozhodnutím MŽP hodnotí odvolací orgán jako účelovou, neboť toto rozhodnutí umožnilo podporu přirozené obnovy (odklad umělého zalesnění) na úkor obnovy umělé, typické pro hospodářské lesy, právě v zájmu podpory přirozeného vývoje, který je vhodnější k naplnění cílů ochrany v národním parku – zachování a zlepšení přírodních poměrů - jimž musí být dle § 15 odst. 2 ZOPK podřízeno veškeré využití národních parků. V žádném případě předmětné rozhodnutí nezakládá důvodnost úvahy, že odstranění stromového patra nemá vliv na strukturu ekosystémů, nýbrž pro případ, že

by bylo odstranění stromového patra z důvodu jiných zájmů nezbytné, umožňuje preferovat v lesích zvláštního určení v národním parku přírodě bližší postupy, na rozdíl od postupů běžně aplikovaných v hospodářských lesích. Již vůbec nelze na základě tohoto rozhodnutí dovozovat, jak to demagogicky činí Správa, že „v národním parku nemůže vzniknout žádná plocha, která by mohla být nazvána holinou“.

Pro Ministerstvo životního prostředí bylo při rozhodování o souhlasu dle § 22 odst. 1 ZOPK ve druhé, časově neomezené, části výroku rozhodnutí č.j. 18517/ENV/06 – 972/620/06 z 5.3.2007 měřítkem pro potřebu stanoviska vypracovávaného před zásahem písemně příslušnými odbornými složkami Správy vytvoření holiny větší než 5 arů, tj. 0,05 ha, souvislé plochy. V takovém případě je stanoviskem hodnocena struktura, funkčnost a zachovalost ekosystémů, kde má být asanace prováděna, a vyhodnocena míra ovlivnění ekosystémů požadovaných zásahem (např. ovlivnění vodního režimu, světelných a teplotních podmínek, ovlivnění mikroklimatu, mechanické poškození půdního krytu apod.). K požadavkům předloženým územním pracovištěm 83 Modrava na asanační zásahy v lokalitě Na Ztraceném v roce 2011 bylo odbornou složkou Správy vypracováno pět protokolů. Na dva z nich (19DC23a z 1.7.2011 a 19DC33 podepsaný ve dnech 12. a 13.7.2011) již odvolací orgán z hlediska odborného vyhodnocení míry ovlivnění ekosystémů poukázal ve svém stanovisku k III. bodu odvolání Správy, takže nyní pouze stručně shrnuje, že v prvním případě bylo vyhodnoceno, že struktura a zachovalost ekosystému neumožňují provedení sanitárního zásahu, provedením sanitárního zásahu dojde k negativnímu ovlivnění vodního režimu, mikroklimatu, světelných a teplotních podmínek a k významnému poškození rašeliništních biotopů nebo cenných mokřadů. Ve druhém případě byl vliv zásahu na funkčnost a zachovalost ekosystému hodnocen stupněm 4, tj. jako vysoký, míra ovlivnění teplotních podmínek, mechanického poškození půdního krytu, míra ovlivnění vodního režimu a naturových druhů živočichů byly hodnoceny stupněm tři, k poškození rašeliništních biotopů vlivem zásahu nedojde. V podstatě totéž odborné hodnocení zamýšleného sanitárního zásahu o odhadnutém objemu 310 m³ (odhad postižené plochy není vyplněn) v porostní skupině 45Ee07 je obsaženo v protokolu č. 19DC25 z 1.7.2011 (vlivy zásahu jsou hodnoceny stupněm tři, kromě mechanického poškození půdního krytu, u něhož je stupeň dva, nedojde k poškození rašeliništních biotopů). Pouze u sanitárního zásahu o odhadnutém objemu 60 m³ v porostní skupině 44Cc09/01 s postiženou plochou odhadnutou na 0,2 ha je protokolem č.19DC41 z 22.7.2011 hodnocen vliv zásahu jako nulový. Odhadnutý objem hmoty k asanaci činil 1680 m³. Rozsah asanace byl ve skutečnosti zřejmě větší – podle hodnocení O. Pospiechové bylo pokáceno a odkorněno 5000 stromů, jejichž oloupané kmeny byly ponechány na místě, a nastojato bylo oloupano 3 000 stromů.

V lokalitě Na Ztraceném, kde se nachází přírodní stanoviště 9410 Acidofilní smrčiny, bylo v důsledku nahodilé těžby při asanaci kůrovcem napadených stromů vytvořeno cca 32 ha ploch s převážně odstraněným stromovým patrem, na rozhraní porostů 44D a 45C jde o souvislou plochu o rozloze cca 2,3 ha. I když nedošlo ke kompletnímu smýcení 100 % stromů, jak na svou obhajobu uvádí Správa, provedeným kácením došlo k výraznému proředění a fragmentaci porostu, otevření porostních stěn účinkům větru, zvýšenému oslunění půdního povrchu a náhlé změně světelných podmínek, což má za následek změnu stanovištních podmínek a negativní dopad na rozmanitost organismů vyskytujících se v lokalitě a zachovalost jejich vzájemných vazeb.

K XIX. bodu odvolání:

Jelikož se v tomto bodě odvolatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. února 2011, č.j. 5 Afs 4/2010 – 254, který měl zdůraznit význam zákonného rozsahu pravomocí orgánů, odvolací orgán si tento rozsudek vyhledal na www.nssoud.cz. Zjistil, že jím bylo rozhodnuto v řízení o kasační stížnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěž proti rozsudku Krajského soudu v Brně z 21.7.2009, č.j. 62 Ca 35/2007 – 153 v právní věci žalobce Telefónica O2 Czech Republic, a. s., ohledně posouzení Smlouvy o propojení telekomunikačních zařízení a sítí, uzavřené podle telekomunikačního zákona mezi žalobcem a společností Vodafone Czech Republic, a. s., z hlediska souladu smlouvy s požadavky ochrany hospodářské soutěže podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně

hospodářské soutěže a o změně některých zákonů. Předmětem sporu v posuzované věci bylo zejména zodpovězení otázky, zda projednání a rozhodnutí věci Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté (res iudicata) a zda byly správně posouzeny právní otázky zásady ne bis in idem a rozhodování o předběžné otázce.

Z odvolání Správy nelze určit, jakou souvislost spatřuje mezi napadeným rozhodnutím a výše uvedeným rozsudkem NSS, z něhož cituje, avšak na tuto souvislost lze usuzovat z obsahu 17. a 18. námitek obcí, v němž vytýkají inspekci, že se v textu odůvodnění rozhodnutí dovolává usnesení MŽP, odboru péče o národní parky, č.j. 25240/ENV/11, 327/640/1 z 13.4.2011, jímž MŽP postoupilo usnesením dle § 12 správního řádu žádost Správy z 22. března 2011 o vydání souhlasu dle § 22 odst. 1 ZOPK k vyřízení Správy Národního parku Šumava poté, co ji podle obsahu posoudilo jako žádost o povolení výjimky dle § 43 odst. 3 ZOPK ze zákazu uvedeného v ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK a povolení výjimky podle § 56 ZOPK. Inspekce v odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 23 a 26 ocitovala z odůvodnění usnesení v různém rozsahu pasáž týkající se vzniku ploch po těžbě - holin - jejichž existenci MŽP považuje za podstatnou změnu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, což v textu blíže vysvětluje. Usnesení MŽP inspekce zmínila rovněž na str. 28 odůvodnění, kde citovala jeho část, kterou byla Správa upozorněna na potřebu povolení výjimek k činnostem, které by nebyly v souladu se základními ochrannými podmínkami národních parků, přičemž podotkla, že část pokutovaných jednání v roce 2011 prováděla Správa i přesto, že jí byl obsah odůvodnění usnesení znám.

Ve skutečnosti, že inspekce v odůvodnění rozhodnutí reflektuje odborný názor ústředního orgánu státní správy ochrany přírody na aplikaci § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK, byť byl tento názor vyjádřen v usnesení dle § 12 správního řádu o postoupení věci pro nepříslušnost a pro inspekci nebyl závazný, nespátřuje odvolací orgán pochybení zakládající důvod pro změnu odůvodnění rozhodnutí inspekce rozhodnutím o odvolání. Inspekce ve vydaném rozhodnutí ani v řízení, které mu předcházelo, nepřekročila rozsah své pravomoci. Usnesení MŽP dle § 12 nebylo vydáno v rámci sankčního správního řízení, neřešilo ve vztahu k němu žádnou předběžnou otázku a nemohlo založit překážku věci rozhodnuté. Použití citované judikatury jako argumentu ve skutkově i právně zcela odlišném případě shledal odvolací orgán ve vztahu k řešené věci nepřiléhavým.

Obce v 19. námítce shrnují, že právní názory vyslovené v odůvodnění usnesení nejsou pro podřízené orgány závazné. To ovšem neznamená, že by se těmito názory nemohly či nesměly řídit. Sama Správa se jimi zřejmě řídila, když s odkazem na usnesení MŽP z 13.4.2011 podala příslušnému orgánu ochrany přírody dne 4.7. 2011 žádost o povolení výjimek dle § 43 odst. 3 a 56 ZOPK, kterou pak ovšem na výzvu orgánu ochrany přírody nedoplnila.

K XX. bodu odvolání:

V tomto bodě Správa shodně s obcemi uvádí, že je spíše na místě, aby ČIŽP zjišťovala ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu soulad s veřejným zájmem obecně, přičemž cituje z rozsudku NSS z 29. července 2004, č.j. 7 A 139/2001-67, odkazuje se na dva rozsudky Městského soudu v Praze, z nichž má vyplývat, že opatření proti škůdcům samo o sobě je veřejným zájmem, což by měla Správa i inspekce respektovat.

Odvolateli citovaný rozsudek NSS byl zveřejněn pod č. 379/2004 Sb. NSS, II. ročník, sešit číslo 11/2004 a je odvolacímu orgánu znám, neboť jím bylo rozhodnuto o žalobě občanského sdružení H.D.S. proti jeho rozhodnutí o odvolání z 24.9.2001, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Správy Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava o souhlasu vydaném dle § 22 ZOPK společnosti K.M.L. k zásahům proti škůdcům – kůrovcům a k opatřením v případech vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lesních porostech zařazených do I. zón ochrany přírody Národního parku Šumava na území historických lesních majetků města Kašperské Hory. Rozhodnutím byl rovněž stanoven rozsah odsouhlasené činnosti a podmínky pro její výkon. Textem citovaným odvolateli reagoval soud na jednu z námitek žalobce.

Byť rozsudek byl vydán za poněkud odlišného obsahu právní úpravy obsažené v ZOPK, odvolací orgán nemá s názorem, že opatření proti škůdcům může být při určitém skutkovém stavu prováděno v zájmu ochrany přírody či veřejném zájmu, problém. Jedná se o kritéria upravená zákonem pro rozhodování o výjimkách ze zákazů stanovených v zájmu územní či druhové ochrany, jejichž naplnění prokazuje žadatel v řízení o žádosti o povolení výjimky podle § 43 nebo § 65 ZOPK. Pokud jsou konkrétní opatření proti škůdcům, při jejichž realizaci nelze vyloučit porušení zákonem stanovených zákazů, ve veřejném zájmu převažujícím nad zájmem ochrany přírody či v zájmu ochrany přírody, neznamená to, že k jejich realizaci není třeba výjimka ze zákazů, nýbrž je dán předpoklad, že (při naplnění případných dalších zákonných podmínek) potřebná výjimka může být žadateli povolena.

Při ukládání sankce za nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK či za výkon činnosti ve zvláště chráněném území zakázané dle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK není na místě řešit, zda ve vztahu k provedenému zásahu či činnosti byla naplněna kritéria rozhodná pro povolení výjimky. Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by v sankčním řízení měl být zjišťován veřejný zájem, což odvolatelé požadují od inspekce. Ve veřejném zájmu je nepochybně potrestání protiprávních jednání, takže z tohoto hlediska je řešení přijaté inspekcí ve veřejném zájmu, tudíž v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu.

Odvolací orgán navíc podotýká, že vpředu uvedené rozhodnutí bylo vydáno dříve, než do ZOPK byla zákonem č. 218/2004 Sb. transponována evropská legislativa (Směrnice Rady 92/43/EHS z 21.5.1992 a Směrnice Rady 79/409/EHS z 2. dubna 1979, což má, vzhledem k překryvu Národního parku Šumava s Evropsky významnou lokalitou Šumava a Ptačí oblastí Šumava, samozřejmě na rozhodování v NP Šumava vliv (viz např. § 45g ZOPK).

Z rozsudků Městského soudu v Praze, na něž se odvolatelé odkazují, odvolací orgán dohledal rozsudek z 23. ledna 2007, č.j. 8 Ca 180/2005-61, který se vztahuje k rozhodnutím MŽP z let 2004 a 2005 o nepovolení výjimky pro výstavbu farmy větrných elektráren v Ústeckém kraji z důvodu zásahu existence tokaniště a zásahu do biotopu tetřívka obecného. Uvedený rozsudek byl ve zkrácené podobě zveřejněn v Judikatuře v právu životního prostředí, kterou vydává MŽP, přičemž z něj byla zvýrazněna tato pasáž: „Povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákon o ochraně přírody a krajiny je tedy vázáno na existenci „jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody“. Ze zákona však nijak nevyplývá, že by samotná skutečnost, že určitá stavba je považována za stavbu veřejně prospěšnou v souladu s ust. § 108 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, samostatně představovala takový jiný veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany přírody.“ Odvolací orgán nechápe důvod, pro který se odvolatelé v souvislosti s uložením sankce na tento rozsudek odkazují, nehledě na to, že novelizací ZOPK zákonem č. 349/2009 Sb. došlo s účinností od 1.12.2009 k podstatným změnám obou ustanovení, podle nichž jsou výjimky orgánem ochrany přírody povolovány. Další rozsudek Městského soudu v Praze, který odvolatelé zmiňují v tomto bodě, se odvolacímu orgánu nepodařilo nalézt na webu ani v periodikách či publikacích, takže není s to ve vztahu k němu zaujmout stanovisko.

K XXI. bodu odvolání:

Odvolací orgán souhlasí s odvolateli, že je nezbytné vážit i naplnění zásady předběžné opatrnosti, přičemž soudí, že tato zásada měla být především aplikována Správou ve vazbě na zájmy chráněné ZOPK zajištěním prevence škodlivých zásahů do přirozeného vývoje ZCHŽ a změn ve struktuře a funkci ekosystému.

Odvolací orgán našel ve své evidenci rozsudek Městského soudu v Praze z 30.11.2009, č.j. 7 Ca 172/2008 – 62, kterého se ve vztahu k zásadě předběžné opatrnosti dovolávají odvolatelé. Opět se jedná o rozsudek vztahující se k rozhodnutím orgánů prvního a druhého stupně (SCHKO a MŽP), jimiž nebyla žadateli (žalobci) povolena výjimka podle § 56 ZOPK ze zákazů u ZCHŽ daných § 50 odst. 2 ZOPK, kterou požadoval pro realizaci záměru Větrný park Mackovice. Rozhodováno bylo podle ZOPK ve znění účinném do

30.11.2009. Městský soud v Praze žalobou napadená rozhodnutí zrušil, přičemž jedním z důvodů bylo to, že správní orgány obou stupňů místo dostatečného zjištění skutkového stavu (aktuálního výskytu konkrétních ZCHŽ v prostoru předpokládaného záměru a dopadů realizace záměru na ně z hlediska zákazů obsažených v § 50 ZOPK) argumentovaly zásadou předběžné opatrnosti. Soud žalovanému rozhodnutí vytkl rovněž absenci porovnání zájmu na ochraně přírody s jiným veřejným zájmem prezentovaným žadatelem jako zájem na výrobě energie z obnovitelných zdrojů.

Tvrzení odvolatele, že soud v rozsudku interpretoval zásadu předběžné opatrnosti jako povinnost správních orgánů zjišťovat existenci různých uspokojivých řešení a porovnávat je ve vztahu k menšímu zatížení životního prostředí, neodpovídá skutečnosti. Soud v závěrečné části rozsudku, a to bez jakékoliv návaznosti na zásadu předběžné opatrnosti, uvedl: „Jde-li o závěr o neexistenci jiného uspokojivého řešení, je nutné tuto skutečnost zjišťovat pro záměr v dotčené lokalitě. Tj. zjišťovat, zdali existuje obdoba navrženého řešení, ve veřejném zájmu, které by v dané lokalitě zatěžovalo životní prostředí méně. Tato úvaha však přichází na řadu až poté, co je porovnán zájem na ochraně přírody s jiným veřejným zájmem, přitom výsledkem tohoto porovnání je závěr, že jiný veřejný zájem převyšuje zájem na ochraně přírody.“

Předmětem správního řízení a rozhodnutí inspekce ovšem nebylo rozhodování o povolení výjimky dle § 56 ZOPK za zákazů dle § 50 ZOPK, nýbrž uložení sankce právnické osobě či fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti za protiprávní jednání dle § 88 ZOPK, přičemž se prokazuje protiprávní jednání subjektu, škodlivý následek tohoto protiprávního jednání a příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem (škodlivým následkem se přitom nerozumí materiální škoda, nýbrž porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu, který je v zákoně stanoven). Vážení různých veřejných zájmů při zjišťování, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, a posuzování existence jiného uspokojivého řešení nespadá do působnosti inspekce, neboť té nepřísluší rozhodovat o povolování výjimek ze zákazů. Tuto působnost vykonávají ve velkoplošných zvláště chráněných územích jejich správy. Správa Národního parku Šumava sice byla Správou Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava v červenci 2011 o povolení výjimek dle § 43 a 56 ZOPK požádána, avšak na úvahy o naplnění zákonných podmínek pro vydání povolení nedošlo, když o žádosti nebylo meritorně rozhodnuto.

Předmětem sankčního řízení není hledání odpovědi na otázku, zda v národním parku zasahovat či nikoliv, případně kdy, kde a jak zasahovat, která názorově polarizuje i vědeckou obec. Názor odvolatelů, že asanace provedená v rozsahu a způsobem dle výroku napadeného rozhodnutí je k životnímu prostředí příznivější ve srovnání s bezzásahovým režimem či použitím alternativních metod (houby apod.), nedokládá nepotřebnost výjimek ze zákazů, s možností jejichž udělení ostatně ZOPK ve znění účinném od 1.12.2009 počítá nejen v případech převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody (jimiž odvolatelé argumentují), ale i přímo v zájmu ochrany přírody.

K XXII. bodu odvolání:

Podle tohoto bodu vlastník lesa k výkonu těchto činností prováděných ve veřejném zájmu, popř. v rámci zásady předběžné opatrnosti, nepotřebuje souhlas orgánu ochrany přírody, pokud je vykonává v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území.

Jedná se o citaci ze sdělení odboru legislativního, odboru národních parků a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP č. 9 k použití ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod v národních parcích (NP) a národních přírodních rezervacích (NPR), zveřejněného v částce 4 Věstníku MŽP z r. 2011. Text sdělení dále pokračuje takto: „K činnostem, které by nebyly v souladu se základními ochrannými podmínkami NP (§ 16 zákona) nebo NPR (§ 29 zákona), je třeba povolení výjimky podle § 43 zákona (podle § 43 odst. 3 zákona lze výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích povolit také v zájmu ochrany přírody).“ Odvolací orgán k tomu dodává, že stejně tak k činnostem, které by nebyly v souladu se základní-

mi podmínkami ochrany zvláště chráněných rostlin (§ 49 ZOPK) nebo živočichů (§ 50 ZOPK) je třeba povolení výjimky podle § 56 ZOPK. Odvolací orgán podotýká, že Správa není sankcionována za nedostatek souhlasu dle § 22 ZOPK (ten, jak je ve sdělení uvedeno, vydává orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu státní správy lesů jako závazný podklad pro rozhodnutí resp. vyhlášku orgánu státní správy lesů), nýbrž za provedení činností nesouladných se základními ochrannými podmínkami NP a základními podmínkami ochrany ZCHŽ bez povolení výjimky.

K XXIII. bodu odvolání:

K námitce směřující do stati z odůvodnění napadeného rozhodnutí ohledně nepřihlednutí k souladu činnosti Správy s plánem péče z důvodu jeho neaktuálnosti odvolací orgán uvádí, že plán péče neurčuje konkrétní činnosti v konkrétních lokalitách a neupravuje dobu ani postup jejich provádění. Ani postup podle plánu péče neznamena možnost porušit ZOPK či automaticky nevylučuje riziko jeho porušení. Se skutečností, že též k činnostem a opatřením prováděným podle plánu péče může být třeba povolení, počítá i Protokol o schválení plánu péče o Národní park Šumava na období 2011 – 2013 vydaný pod čj. 61311/ENV/11, 1160/640/11 z 10. srpna 2011, jímž MŽP prodloužilo platnost plánu péče, schváleného původně pro období let 2001 až 2010, o tři roky. V protokolu je mj. uvedeno: „Zároveň se tento plán péče stává odborným podkladem pro zajišťování péče o Národní park Šumava, zejména pak pro povolování a provádění praktických zásahů v něm uvedených, zaměřených na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany Národního parku Šumava z důvodu jeho ochrany.“ Tvrzení o tom, že ten či onen zásah, u něhož nebylo možno důvodně vyloučit rozpor se základními ochrannými podmínkami územní či druhové ochrany, je v intencích platného plánu péče, bylo na místě uplatnit v rámci žádosti o povolení příslušné výjimky.

K námitce obce Modrava hodnotící důsledky neprovedení asanačních zásahů, tedy nečinnosti Správy, pro přírodu jako významně horší než důsledky provedených asanačních zásahů nelze než uvést, že napadené rozhodnutí není výronem upřednostňování bezzásahovosti ze strany rozhodujících orgánů, nýbrž promítnutím zjištění učiněných inspekci při provedených kontrolách, z nichž vyplynulo, že při některých zásazích zajištěných Správou v konkrétním místě a čase nebyly zcela dodrženy základní ochranné podmínky dle § 16 a 50 ZOPK, aniž by Správa při provádění činnosti byla držitelem výjimky.

K XXIV. bodu odvolání:

V tomto bodě Správa a shodně s ní ostatní odvolatelé argumentují rozhodnutím ČIŽP č.j. 43/OOL/05451578.02/06/ZHF z 27.2.2006, z něhož dovozují, že Správa by se vystavila sankci ze strany inspekce, pokud by neprovedla sanační zásahy, a právě uvedeným rozhodnutím inspekce je doloženo, že jednání Správy bylo důvodné a racionální. Odvolací orgán konstatuje, že odvolatelé zamlčují, jaký byl další osud uvedeného rozhodnutí, což je z hlediska relevance jejich argumentace podstatné.

Předmětné rozhodnutí, kterým Oblastní inspektorát České inspekce životního prostředí Plzeň uložil Správě postih za porušení zákona o lesích, bylo nejprve změněno plzeňským odborem výkonu státní správy (OVSS III) MŽP, který uloženu pokutu snížil. Na základě podnětu Správy k přezkumu ministr životního prostředí svým rozhodnutím č.j. 4521/M/06, 55379/ENV/06 z 16.8.2006 rozhodnutí orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil k novému projednání ČIŽP, která sankční řízení zastavila. V odůvodnění rozhodnutí ministra bylo zejména vytykáno, že rozhodnutí vycházela pouze z formálního naplnění skutkové podstaty porušení zákona o lesích, ale nebrala v úvahu další důležité skutečnosti, zejména materiální stránku správního deliktu a skutečnosti, že zájmy a priority chráněné zákonem o lesích ustupují na území národního parku zájmům ochrany přírody.

Není proto důvod akceptovat tvrzení odvolatelů, že právě s ohledem na výše uvedené rozhodnutí OI ČIŽP Plzeň z 27.2.2006 (když toto rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno) je rozhodnutí inspekce, které je předmětem tohoto odvolacího řízení, překvapivé, rozporuplné a právně nepodložené.

Zdůrazněnou argumentaci obcí, že dočasná změna světelných teplotních a vlhkostních podmínek v důsledku asanačních zásahů znamená krátkodobý přechodný stav, při kterém se nemění druhová skladba, oproti tomu neprovedení asanačních zásahů presumuje přirozenou sukcesi, která ve zdejších podmínkách představuje takřka staletou nerovnováhu a podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů a v tomto smyslu je Správa odpovědná i za svou nečinnost, odvolací orgán považuje za účelovou a uvádí k ní následující:

Biologicky samozřejmě vždy záleží na intenzitě asanačního zásahu a ploše, kde je prováděn. Je-li vykácen celý porost nebo dojde k jeho významnému proředění, lze změnu ve struktuře ekosystému označit jako podstatnou. Změna ve struktuře ekosystému je tím větší, čím je tento systém bližší přírodnímu stavu (tedy relativně menší zásah do porostů rašelinných smrčín, zachovalých horských smrčín atd. může znamenat podstatnou změnu ve struktuře ekosystému). Struktura je tím složitější, čím je např. les v „přírodnějším stavu“; je ovlivněno daleko více druhů, tvořících strukturu tohoto ekosystému, které využívají podmínky daného stanoviště (zásah ve smrkové monokultuře na stanovišti, kde je smrk nepůvodní zcela nebo má být zastoupen ve zcela jiném poměru v rámci odpovídající druhové skladby v případě srovnatelného zásahu nemusí být až takový problém).

Klíčovým argumentem není fakt, že po asanaci opět nasázím smrk, a tím nedojde ke změně druhové skladby. Zásadní je, že se změní **velmi rychle** a na relativně dlouhou dobu (minimálně 20 až 30 let) právě světelné, vlhkostní a teplotní podmínky pro celou řadu organismů (pokud převážně zmizí stromové patro, postupně se zásadně změní i struktura bylinného patra, mechy, houby, lišejníky, organismy tvořící edafon) a ty jsou v lepším případě nahrazeny organismy, které preferují nové stanovištní podmínky (zejména světlo a sucho). Pokácením dřevin stromového patra se celý systém vrací do iniciačních fází vývoje, které jsou využívány zcela jinými organismy než těmi, které jsou vázány na fázi optima, případně rozpadu dřevin stromového patra (to je ta podstatná změna ve struktuře ekosystému). Následuje zalesnění, stromky odrůstají asi sedm let, někdy více, porost je relativně zahuštěný a podmínky se opět mění. Pak nastoupí prořezávky a velmi postupně odroste nové stromové patro a podmínky původního porostu se velmi postupně obnovují. Záleží samozřejmě na konkrétních podmínkách stanoviště, způsobech těžby, využití přirozené obnovy, tlaku zvěře a řadě dalších faktorů. Od toho se odvíjí i doba návratu do přírodě bližší struktury ekosystému lesa.

Největším problémem je rychlost změny na relativně velké ploše, která neumožní stávajícím jedincům dotčených druhů postupně najít vhodné niky nebo využít určitá přechodná stadia (mikrohabitaty) k tomu, aby se přesunuli na pro ně, z hlediska podmínek, přijatelná stanoviště - celé populace dotčených organismů jsou tím ohroženy na „bytí“. Samozřejmě se vždy hodnotí dopad na celou strukturu ekosystému, nikoliv jen na druhy tvořící stromové patro, což je z hlediska ekosystému lesa sice důležitá, ale z hlediska rozmanitosti druhů určitě méně podstatná část. Dopad na strukturu ekosystému roste s plochou a intenzitou zásahu (stupněm proředění porostu).

Tím, že uschnou stromy na velkých plochách, dojde také ke změně, ale ta je postupná, a nemusí být takového rozsahu jako vykácení stromů a jejich případné odvezení. Vždy záleží na přítomnosti dalších druhů ve stromovém a keřovém patře, morfologii terénu, možnosti vzniku drobných plošek se zachovalými podmínkami (stín, deprese v terénu apod.), zda umožní přežívajícím jedincům se lépe adaptovat na nové podmínky a následně efektivněji vracet ekosystém do fáze optima. Klíčový je faktor času a možnost jedinců buď najít vhodné biotopy (i když na menších plochách), kde mohou přežít, nebo mají čas vyhledat plochy nové. Ztráty populací jsou tedy menší a lze předpokládat menší riziko jejich nevratných změn. V případě asanace jsou ztráty populací zcela jistě vyšší než u postupné změny.

Ve vztahu k lesním ekosystémům v národním parku je třeba vzít v úvahu rovněž otázku cíle. Zatímco v hospodářském lese, kde cílem je produkce dřeva (tj. cenné je pro vlastníka dřevo), je nečinnost ve vztahu ke kůrovci problém, v případě lesa zvláštního určení v národním parku, kde cílem je primárně ochrana biologické rozmanitosti, dosažení struktury ekosystému co nejvíce odpovídající daným přírodním podmínkám (ideálně pří-

rodním způsobem), naopak někdy opatření proti kůrovci znamená přinejmenším periodické vrácení ekosystému do iniciačních fází vývoje jeho struktury a tím v podstatě nemožnost dosažení fáze optima a fáze rozpadu, které jsou z hlediska biodiverzity lesa zásadní a navíc ohrožení populací často vzácných druhů, pro které je právě rychlost změny fatální.

Porušením zákona nečinností je argumentováno často. Je však zřejmé, že ZOPK zakazuje aktivní činnost (hospodařit způsobem, který ...) a v případě, kdy je to nutné ve veřejném zájmu nebo zájmu ochrany přírody, je možné povolit pro realizaci škodlivé činnosti výjimku - ZOPK tudíž nečinnost neřeší. Požadavek § 15 odst. 2 ZOPK na podřízení veškerého využití národních parků zachování a zlepšení přírodních poměrů spíše směřuje k omezení aktivní činnosti v národním parku než k jejímu výkonu.

Je samozřejmé, že čistě biologický přístup nelze aplikovat na celém území národního parku, protože zde přítomné ekosystémy nejsou dostatečně ekologicky stabilní k tomu, aby samy byly schopny vyvolané změny vyrovnávat. Tam, kde je struktura ekosystému příznivá, by to však alespoň někde neměl být problém. Z hlediska ekologické stability přirozený vývoj nikdy nepřináší nerovnováhu - ta je naopak typická u uměle vytvořených porostů.

K XXV. bodu odvolání:

Námítka směřující k procesní stránce řízení napadá způsob vyřízení námitek účastníků řízení k podjatosti znalce, když inspekce nerozhodla o námitce dle § 14 správního řádu.

V ustanovení § 14 odst. 7 správního řádu je uvedeno, že ustanovení odstavců 1 až 4 se obdobně užití pro znalce a tlumočníky. Rozhodování o podjatosti úřední osoby (zde znalce) na základě námítka účastníka upravuje § 14 odst. 2 správního řádu, podle něhož může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil.

Jak zjistil odvolací orgán ze spisu, inspekce ustanovila usnesením z 27.9.2011 podle § 56 správního řádu znalcem pro vyhotovení znaleckého posudku pro potřebu správního řízení výběrem ze znaleckých ústavů zapsaných v seznamu znaleckých ústavů Ministerstva spravedlnosti ČR pro obory Biologie a Chemie Univerzitu Karlovu v Praze, Přírodovědeckou fakultu. Děkan Přírodovědecké fakulty, profesor RNDr. Bohuslav Gaš, CSc., pověřil zpracováním znaleckého posudku společně tři zaměstnance fakulty, mezi nimi profesora Kindlmanna. Účastníci řízení byli inspekcí vyrozuměni o ustanovení znalce, lhůtě pro zpracování posudku a položených otázkách dne 3.10.2011, konkrétní osoby pověřené zpracováním posudku byly Správě oznámeny 3.11.2011 a následně proběhlo několik společných terénních pochůzek zpracovatelů posudku a zaměstnanců Správy.

Námítka podjatosti ze strany Správy a obcí nesměřovala proti znaleckému ústavu pověřenému vypracováním posudku, nýbrž výhradně k profesoru Kindlmannovi, u něhož účastníci vyjádřili předpoklad, že má s ohledem na svůj poměr k věci a k účastníkům řízení takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti. Námítka byla uplatněna až v rámci vyjádření ke zpřístupněnému znaleckému posudku, na přelomu ledna a února 2012.

Námítka podjatosti tedy jednak nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, jednak nebyla namítána podjatost právnické osoby - znaleckého ústavu, který byl inspekcí požádán o zpracování znaleckého posudku. Odvolací orgán proto neshledal v postupu inspekce, která poté, co si vyžádala stanovisko děkana Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy v Praze, o námitce podjatosti nerozhodla usnesením, nýbrž na ni reagovala neformálním sdělením z 20.2.2012, vadu řízení, k níž by bylo dle § 89 odst. 2 správního řádu nutno přihlížet.

Další výhrady uvedené v tomto bodě jsou opakováním výhrad již odvolateli uplatněných, jimiž se odvolací orgán zabýval v reakci na předchozí body, zejména v rámci bodu ad II. Na výtku týkající se nezohlednění výsledků výzkumu tetřeva hlušce v NP Šumava a NP

Bavorský les odvolací orgán reagoval v závěru svého stanoviska k VI. bodu odvolání, v reakci na odvolání obce Modrava.

K XXVI. bodu odvolání:

Odvolací orgán nesdílí názor odvolatelů, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je matoucí, nesrozumitelné a protismyslné, byť v něm obsažené úvahy mohly být jistě rozvinutější a po věcné stránce úplnější. Výtky obsažené v tomto bodě se shodují s těmi, na něž Správa poukázala v III. bodě odvolání, a odvolací orgán se jimi zabýval v úvaze učiněné zejména k tomuto a částečně i k několika následujícím bodům odvolání.

K odvolatelem v prvoinstančním rozhodnutí postrádané definici biodiverzity (biologické rozmanitosti) odvolací orgán konstatuje, že pojem „biologická rozmanitost“ sice ZOPK v několika ustanoveních používá, ale v § 3 odst. 1 jej nevymezuje a stejně tak jej v základních pojmech upravených v § 2 až 10 nedefinuje ani zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Poměrně obsáhlá stať je k tomuto termínu obsažena ve slovníku vybraných pojmů, který je součástí Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky, schválené usnesením vlády ČR č. 620 z 25. května 2005. Podle amerického biologa E. O. Wilsona, který termín biodiverzita zpopularizoval na přelomu 80. a 90. let 20. století, biodiverzita zahrnuje rozmanitost ekosystémů, které se skládají ze společenstev organismů na určitém stanovišti a z fyzikálních podmínek, ve kterých žijí.

S ohledem na výtky odvolatelů týkající se nedefinování, co správní orgán rozumí pod pojmem biodiverzita a její ovlivnění, odvolací orgán uvedl definice pojmů, z nichž v odvolacím řízení vycházel (přičemž nepochybuje, že obdobně, ne-li shodně, vnímala obsah těchto pojmů i inspekce) na str. 15 rozhodnutí o odvolání.

K XXVII. bodu odvolání:

Odvolatelé se shodují na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jemuž vytýkají nelogičnost, nesouladnost se zásadami správního řízení a s obsahem spisového materiálu, přičemž k nepřezkoumatelnosti citují z rozsudku NSS z 28.5.2008, č.j. 9 Afs 203/2007 – 45 požadavek na jasnost a přesvědčivost rozhodnutí a kvalitu zpracování jeho odůvodnění.

Odvolací orgán k tomu uvádí, že správní řád pojem nepřezkoumatelnost, používaný v judikatuře správních soudů, neobsahuje. Odvolací orgán v odvolacím řízení posuzuje soulad vydaného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí. Takto odvolací orgán postupoval i v řešeném případě, aniž by shledal výhrady vznesené odvolateli natolik důvodnými, že by pro ně bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit. Vytýkané nedostatky odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí se odvolací orgán pokusil doplnit v reakci na jednotlivé body podaných odvolání vlastními poznatky a úvahami.

Souvislost mezi předmětným sankčním řízením a rozsudkem NSS ze dne 15. prosince 2010, č.j. 7 Ao 6/2010-44 NSS z 15.12.2010, který bylo zpracován a zveřejněn jako judikát č. 2464/2012 Sb. NSS, X. ročník, sešit č. 1/2012, je odvolacímu orgánu nejasná. Uvedeného rozsudku, jímž byla zrušena nařízení (opatření obecné povahy) Správy národního parku Šumava č. 4 až 10/2010 zakazující dle § 64 ZOPK přístup veřejnosti do vymezených území v NP, se dovolává obec Horní Planá. Správa však není sankcionována za porušení omezení (zákazu) přístupu veřejnosti stanoveného zrušenými nařízeními, nýbrž za porušení zákazů stanovených přímo ZOPK, kterého se sama dopustila při intenzivních zásazích v lesích národního parku. Cituje-li z uvedeného rozsudku ve vztahu k populaci tetřeva hlušce obec Modrava, dlužno podotknout, že NSS v rozsudku též poznamenal: „...z důvodové zprávy (poznámka odvolacího orgánu: jde o důvodovou zprávu k vpředu uvedeným nařízením) neplyne, v jaké míře může být rušení živočichů způsobeno obhospodařováním lesních porostů a zda ve skutečnosti tyto zásahy nemají takovou intenzitu, že ve srovnání s nimi není určité zpřístupnění daných lokalit podstatnou hrozbou pro uvedené živočichy.“ Odvolací orgán považuje odkaz za nepřipadný.

K odvolání města Hartmanice odvolací orgán konstatuje, že napadené rozhodnutí není založeno na pouhých předpokladech a subjektivních domněnkách, nýbrž zejména na vlastních kontrolních zjištěních inspekce a znaleckých posudcích. Právní řád je třeba respektovat jako celek, lesní zákon a ZOPK jsou právními předpisy stejné právní síly, zákon o pozemních komunikacích s řešenou věcí nemá jakoukoliv souvislost.

Město Hartmanice navrhuje odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí zrušil, ostatní obce navrhují zrušení rozhodnutí a vrácení věci inspekci, Správa navrhla zrušení rozhodnutí ve výroku o pokutě dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK jako nepřezkoumatelného a zrušení a vrácení rozhodnutí k novému projednání ve výroku o uložení pokuty dle § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK.

Odvolací orgán po vyhodnocení předložených podkladů a vpředu uvedeném posouzení námitek odvolatelů neshledal důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, či zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jak navrhli odvolatelé. Dospěl totiž k závěru, že činnostmi označenými ve výrokové části rozhodnutí, realizovanými Správou v uvedených lokalitách, intenzitě a čase, Správa naplnila skutkové podstaty správních deliktů dle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK, za které byla sankcionována prvoinstančním orgánem.

Napadené rozhodnutí však nebylo možno potvrdit a muselo být dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změněno, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem pro provedení jeho změny je skutečnost, že v průběhu odvolacího řízení došlo uplynutím objektivní lhůty stanovené v § 88 odst. 4 ZOPK k zániku odpovědnosti za protiprávní jednání, jichž se Správa dopustila v roce 2010 (tj. nedovolený zásah do přirozeného vývoje tetřeva hlušce jeho rušením přítomností lidí a hlukem motorových pil při kácení smrků napadených kůrovcem a při jejich odkorňování v 200metrovém pásu podél státní hranice od Trojmezí po Plechý a od Smrčiny po Hraničnický a výkon činnosti v národním parku zakázané použitím biocidů v jarním období r. 2010 a vytvořením rozsáhlých holin v oblasti u jezera Laka kácením kůrovcových smrků v průběhu roku 2010). Správě proto nelze uložit (potvrdit) pokutu za protiprávní jednání spáchaná v roce 2010, nýbrž pouze za ta, jichž se dopustila v roce 2011, což musí vést ke snížení sankce.

Druhým důvodem pro změnu napadeného rozhodnutí je skutečnost, že prvoinstanční orgán v něm při sankcionování sbíhajících se deliktů Správy spáchaných více skutky (vícečinný souběh), projednaných ve společném řízení, aplikoval dosud převážně užívanou nepravou zásadu kumulativní místo toho, aby postupoval dle zásady absorpční, kterou je dle rozhodovací praxe správních soudů na místě uplatňovat i ve správním trestání. Zásada absorpce je zásadou trestního práva, jejíž podstata tkví v tom, že při současném ukládání trestů za více trestných činů, dochází k absorpci trestních sazeb, tj. přísnější trest pohlcuje trest mírnější, takže je uložen jeden úhrnný trest za všechny trestné činy podle sazby za ten, který je z nich nejpřísněji trestný. V právní úpravě řízení o správních deliktech tato zásada sice není (až na výjimky) výslovně obsažena, avšak na povinnost správních orgánů se jí řídit poukázal již Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 6A 226/95-22 z 29.12.1997, v němž uvedl, že případy reálné konkurence (vícečinného souběhu) jiných správních deliktů je při nedostatku speciální zákonné úpravy třeba posoudit cestou analogie podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Povinnost správních orgánů řídit se absorpční zásadou je konstantně potvrzována i judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS z 22.9.2005, č.j. 6 As 57/2004-54, zveřejněný pod č. 772/2006 Sb. NSS, rozsudek NSS č.j. 2 As 75/2008 – 102 (www.nssoud.cz) respektovanou krajskými soudy při rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím. Např. Městský soud v Praze svým rozsudkem č.j. 8Ca 28/2009 – 57-66 z 20. července 2012 zrušil rozhodnutí MŽP ve věci uložení pokut za správní delikty na úseku nakládání s odpady mj. z důvodu, že správní orgán I. stupně (inspekce) neaplikoval zásadu absorpce a namísto toho uložil žalobci samostatný trest za každý ze správních deliktů a odvolací orgán tento postup aproboval.

Podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Podle vysvětlivek uvedených v komentáři k zákonu o přestupcích (Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M., Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání podle právního stavu k 1.1.2012, Linde Praha a.s. 2011, str. 45) „...bude zpravidla nejpřísněji postižitelný přestupek, za který lze uložit pokutu s nejvyšší horní hranicí“. Při stanovení konkrétní výše sankce v rámci rozpětí se pak přihlíží k tomu, že jednáním či opomenutím byla naplněna skutková podstata více deliktů, přičemž tato skutečnost obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí (viz Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání, ASPI a.s., Praha 2006. str. 824, konkrétně I. Obecná část, 1.3 Jiné správní delikty, G. Souběh, str. 112 – 117).

Analogicky je třeba při souběhu protiprávních jednání Správy naplňujících skutkové podstaty správních deliktů dle § 88 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. n) ZOPK, které byly inspekci projednány ve společném řízení, postihnout uvedené správní delikty úhrnnou pokutou podle § 88 odst. 2 ZOPK, kde horní hranice je vyšší než u správních deliktů podle odst. 1 uvedeného ustanovení (2 mil. Kč oproti 1 mil. Kč).

Podle § 88 odst. 3 ZOPK se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny. Prvoinstanční orgán uložil Správě pokutu v celkové výši 450 000 Kč, z toho 250 000 Kč za nedovolené zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha (§ 88 odst. 1 písm. e/ ZOPK) a 200 000 Kč za výkon činnosti v národním parku zakázané (§ 88 odst. 2 písm. n/ ZOPK), přičemž pokuta dopadala i na protiprávní jednání naplňující tytéž skutkové podstaty, k nimž došlo v roce 2010.

Odvolací orgán provedenou změnou výroku napadeného rozhodnutí respektoval absorpční zásadu, podle níž je Správě uložena úhrnná pokuta v rámci rozpětí daného § 88 odst. 2 ZOPK, přičemž z výčtu skutků, jimiž byla sankcionovaná protiprávní jednání naplněna, jsou vyňaty skutky spáchané v roce 2010 a pokuta je oproti prvoinstančnímu rozhodnutí snížena.

Podle § 88 odst. 2 ZOPK orgán ochrany přírody uloží právnické nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti pokutu až do výše 2 000 000 Kč. Při stanovení konkrétní výše pokuty postupuje podle výše zmíněného odst. 3 téhož ustanovení ZOPK. Odvolací orgán posoudil protiprávní jednání Správy jako závažné z těchto důvodů:

- Správa má v území národního parku Šumava výsadní postavení vyplývající z její působnosti zakotvené v § 78 ZOPK. Při zajišťování péče o zvláště chráněné území a svěřený majetek by měla respektovat ZOPK přinejmenším stejně, jako to v postavení orgánu ochrany přírody při výkonu státní správy v národním parku očekává a vyžaduje od ostatních subjektů, které zde působí nebo se zde pohybují. Vzhledem k výjimečnému postavení Správy by veškeré její jednání mělo být zákonné a maximálně transparentní, zejména když v ČR zřejmě neexistuje žádné jiné zvláště chráněné území, které by bylo předmětem tolika sporů mezi odbornou i laickou veřejností.
- Správa při provádění zásahů v sankcionovaných případech nerespektovala upozornění vlastních odborníků obsažená v protokolech pro sanitární zásahy zpracovávaných Správou dle podmínek časově neomezeného II. výroku rozhodnutí MŽP č.j. 18517/ENV/06 z 5.3.2007.
- Správa se dopustila dvou protiprávních jednání, která naplnila více skutky v různých obdobích a v různých územích národního parku.
- Správa použila biocidy na ošetření více než 7 000 ks obranných zařízení (lapáků a trojnožek) rozmístěných ve II. zóně Národního parku Šumava předtím, než bylo rozhodnuto o její žádosti o povolení výjimky.
- Objektem protiprávního jednání Správy byl tetřev hlušec a jeho biotop, tedy kriticky ohrožený druh živočicha, který je současně předmětem ochrany Ptačí oblasti Šumava, a to i v době hnízdění a odchovu mláďat, kdy jsou tetřevi na vyrušování zvláště citliví.

- Správě již byla za rušení tetřeva hlušce bez vydané výjimky pravomocně uložena pokuta rozhodnutím ČIŽP zn. ČIŽP/42/OOP/0709986.007/07/CJL z 10.10.2007 ve znění rozhodnutí MŽP č.j. 510/1640/2007-Bab- 2 O 44/07 z 18.2.2008).

Rozsah újmy způsobené ochraně přírody v národním parku posoudil odvolací orgán shodně s prvoinstančním orgánem jako nízký vzhledem ke skutečnosti, že zjištěnými protiprávními jednáními byla zasažena malá část rozlohy stejných ekosystémů, nedovolený zásah do přirozeného vývoje byl vyhodnocen pouze u jednoho ze zvláště chráněných druhů a jeho biotopu a biocidy byly použity pouze na obranných zařízeních, nikoliv k postřiku stromů v porostu.

Vzhledem k výše uvedenému odvolací orgán shledal jako přiměřenou pokutu v částce 250 000 Kč, tj. ve výši 1/8 stanoveného zákonného rozpětí, která je pro Správu citelná, rozhodně však nikoliv likvidační.

Odvolací orgán potvrdil výrok napadeného rozhodnutí, jímž byla Správě uložena podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení částkou 2 500 Kč, neboť správní řízení bylo vyvoláno porušením zákonných povinností ze strany Správy. Zvýšení náhrady nákladů řízení oproti paušální částce ve výši 1 000 Kč pak odpovídá ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, když prvoinstančním orgánem byl přibrán do řízení znalec. Stanovená lhůta splatnosti pokuty je stanovena v souladu s ustanovením § 88 odst. 5 ZOPK.

Podle § 88a ZOPK pokutu uloženou inspekcí vybírá sama inspekce. Výnosy pokut uložených inspekcí se dle tohoto ustanovení dělí způsobem upraveným zvláštním zákonem, jímž je zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Odvolací orgán vzhledem k odlišné výši pokuty uložené s použitím absorpčního principu změnil rovněž závěrečnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí, kterou nahradil následujícím odstavcem. Polovina pokuty bude rozdělena rovným dílem mezi všech 22 obcí, v jejichž katastru k porušení ZOPK došlo.

Dělení pokuty

Podle § 2 odst. 3 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, připadá 50 % pokuty obcím, v jejichž katastru k porušení předpisů došlo. V řešeném případě se polovina pokuty, která činí 125 000 Kč, rozdělí rovným dílem těmito obcím:

Borová Lada (IČ: 00250341, účet č. 197824176/0300),
Čachrov (IČ: 00255319, účet č.: 4427351/0100),
Hartmanice (IČ: 00255467, účet č.: 0822577319/0800),
Horní Planá (IČ: 00245895, účet č.: 1800129544/0600),
Horní Vltavice (IČ: 00250422, účet č.: 2920-281/0100),
Horská Kvilda (IČ: 00573426, účet č.: 26722351/0100),
Kašperské Hory (IČ: 00255645, účet č.: 822690389/0800),
Kvilda (IČ: 00250511, účet č.: 155234194/0300),
Lenora (IČ: 00250538, účet č.: 2824281/0100),
Modrava (IČ: 00573418, účet č.: 26722-351/0100),
Nicov (IČ: 00583405, účet č.: 661631379/0800),
Nová Pec (00250619, účet č.: 662005329/0800),
Nové Hutě (IČ: 00583316, účet č.: 661628399/0800),
Prášily (IČ: 43313957, účet č.: 31927351/0100),
Rejštejn (IČ: 00256048, účet č.: 5921-351/0100),
Srní (IČ: 00256081, účet č.: 27-2141190257/0100),
Stachy (IČ: 00250678, účet č.: 1725281/0100),
Stožec (IČ: 00250686, účet č.: 5929281/0100),
Strážný (IČ: 00250694, účet č.: 3446480217/0100)
Volary (IČ: 00250830, účet č.: 1223281/0100),
Železná Ruda (IČ: 00256358, účet č.: 822561309/0800),
Želnavá (IČ: 00583154, účet č.: 5224-281/0100).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se dle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

Ing. Václav Osovský
ředitel odboru
výkonu státní správy II

Účastníci řízení do vlastních rukou:

Odvolatelé:

Správa NP a CHKO Šumava, 1.máje 260, 385 01 Vimperk
Obec Borová Lada, Borová Lada 38, 384 92 Borová Lada
Město Hartmanice, Hartmanice 75, 341 81 Hartmanice
Město Horní Planá, Náměstí 54, 382 26 Horní Planá
Město Kašperské Hory, Náměstí 1, 341 92 Kašperské Hory
Obec Kvilda, Kvilda 17, 384 93 Kvilda
Obec Modrava, Modrava 63, 341 92 Kašperské Hory
Obec Nicov, Nicov 33, 384 73 Stachy
Obec Srní, Srní 113, 341 92 Kašperské Hory
Obec Stachy, Stachy 200, 384 73 Stachy
Obec Stožec, Stožec 54, 384 44 Stožec
Městys Strážný, Strážný 37, 384 43 Strážný
Město Volary, Náměstí 25, 384 51 Volary

Ostatní účastníci řízení:

Městys Čachrov, Čachrov 55, 339 01 Klatovy
Obec Horská Kvilda, Horská Kvilda 40, 384 93 Kvilda
Obec Horní Vltavice, Horní Vltavice, 384 91 Horní Vltavice
Obec Lenora, Lenora 36, 384 42 Lenora
Obec Nová Pec, Nová Pec 43, 384 62 Nová Pec
Obec Nové Hutě, Nové Hutě 108, 385 01 Vimperk
Obec Prášíly, Prášíly 110, 342 01 Sušice
Město Rejštejn, Náměstí Svobody 1, 341 92 Kašperské Hory
Město Železná Ruda, Klostermannovo náměstí 295, 340 04 Železná Ruda
Obec Želnavá, Želnavá 2, 384 51 Volary

Doporučeně (+ přílohy: spisy) po nabytí právní moci:

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice, U Výstaviště
16, P. O. Box 32, 370 21 České Budějovice