



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.  
v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 12345  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.  
JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.  
Mgr. Martin Vlček

### Právní analýza

**Posouzení právních podmínek pro uplatnění postupu podle § 45i zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, při povolení výjimek ze zákazů podle tohoto zákona za účelem provedení zásahů proti lesním škůdcům v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod ve vybraných lesních porostech I. a II. zóny ochrany přírody Národního parku Šumava**

**Objednatel:** Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava  
příspěvková organizace (dále jen „Správa NPŠ“)  
1. máje 260, 385 01 Vimperk  
IČO: 00583171, DIČ: CZ00583171  
jednající: PhDr. Janem Stráským, ředitelem Správy NPŠ

#### Zpracovali:

JUDr. Ing. Petr Petržílek, Ph.D., advokát  
JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D., advokátní koncipient

**Dne:** 26. dubna 2011

#### Cíl právní analýzy (zadání):

Posouzení právních podmínek pro uplatnění postupu podle § 45i zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, při povolení výjimek ze zákazů podle tohoto zákona za účelem provedení zásahů proti lesním škůdcům v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod ve vybraných lesních porostech I. a II. zóny ochrany přírody Národního parku Šumava

#### Podklady pro vypracování právní analýzy:

- 1) Závěrečná zpráva pracovní skupiny sestavené ředitelem Správy NPŠ pro návrh opatření k utlumení kůrovcové kalamity v Národním parku Šumava z 8. 3. 2011 (dále jen „zpráva“),
- 2) Dopis občanského sdružení Ametyst ministru životního prostředí z 22. 3. 2011,
- 3) Usnesení Ministerstva životního prostředí, odboru péče o národní parky, z 13. 4. 2011 č. j. 25240/ENV/11, o postoupení žádosti Správy NPŠ pro nepřislusnost (dále též jen „usnesení“).

#### Použité právní předpisy České republiky:

1. zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“);
2. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů;
3. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „ZPV“);
4. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 13205  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

### I.

#### Podstata problému

1. Zpráva z 8. března 2011 obsahuje doporučení řediteli Správy NPŠ „za účelem umožnění efektivního zásahu proti kůrovci“ mj. „vyloučit snahu posuzovat (byť vnitřním procesem na SNPŠ) postupem podle § 45i ZOPK navrhovaný komplex obranných opatření – posuzují se koncepce a záměry, nikoliv plnění zákonné povinnosti a správní akty (zákony, rozhodnutí atd.)“.

2. Dopisem ze dne 22. března 2011 se na ministra životního prostředí obrátil pan Ondřej Volf, jednající jménem občanského sdružení Ametyst a dalších organizací sdružených v neformální Koalici pro Naturu 2000. V dopise tyto organizace ministra „upozorňují, že připravovaný plán sanace kůrovcové kalamity na území Národního parku Šumava je nutno vnímat jako záměr ve smyslu § 45h zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, a rozhodně tedy vyžaduje hodnocení podle § 45i tohoto zákona“. V dopise se k tomu dále uvádí: „Nutnost posouzení je jednoznačně spojena se všemi koncepcemi nebo záměry, bez ohledu na to, zda se jedná o naplňování zákonných povinností či zda mají povahu správního aktu. Schválení a realizace tohoto záměru bez provedení hodnocení by bylo zásadním porušením nejen českého práva, ale i legislativy Evropského společenství, konkrétně článku 6.3 směrnice o stanovištích.“

3. Usnesením Ministerstva životního prostředí, odboru péče o národní parky, z 13. dubna 2011, vydaným podle § 12 správního řádu, byla žádost Správy NPŠ o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek NPŠ podle ustanovení § 43 odst. 3 a § 56 ZOPK, a ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů uvedených v § 49 a 50 ZOPK, za účelem provedení zásahů proti lesním škůdcům v případech mimořádných okolností a nepředvídatelných škod ve vybraných lesních porostech I. a II. zóny ochrany přírody, postoupena Správě NPŠ jako orgánu věcně a místně příslušnému k jednání v této věci podle § 78 odst. 2 písm. 1) a § 78 odst. 1 ZOPK.



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.  
v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 13205  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.  
JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.  
Mgr. Martin Vlček

V odůvodnění usnesení se uvádí, že MŽP po posouzení obsahu žádosti dospělo k závěru, že se ve skutečnosti jedná o žádost o:

- 1) povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 odst. 3 ZOPK, a to ze zákazu uvedeného v § 16 odst. 1 písm. a) ZOPK (zákaz na celém území národního parku 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), a
- 2) povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK,

přičemž k povolení těchto výjimek je podle usnesení MŽP, které se odvolává na § 78 odst. 2 písm. 1), resp. § 78 odst. 1 ZOPK, příslušná Správa NPŠ.

V odůvodnění tohoto usnesení se dále mj. uvádí: „Vzhledem k tomu, že se území Národního parku Šumava překrývá s územím evropsky významných lokalit a ptačích oblastí bude nutné v souvislosti s řízením o povolení výjimky podle příslušných ustanovení ZOPK postupovat v souladu s ustanovením § 45g ZOPK. Ve smyslu tohoto ustanovení může orgán ochrany přírody udělit výjimku ze zákazu podle ZOPK pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona, nestanoví-li § 45i jinak. Ze shora uvedeného vyplývá, že je nutné předložit návrh záměru (předpokládané činnosti) orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Bez stanoviska podle ustanovení § 45i ZOPK, resp. vyhodnocení vlivů záměru na předmětnou lokalitu, nelze vydat výjimku ze zákazu podle ZOPK.“



### II.

#### Vlastní právní posouzení

##### II. 1. Platná právní úprava

1. Podle § 45g ZOPK povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku ze zákazu podle ZOPK pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškozování přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona, nestanoví-li § 45i ZOPK jinak.

Podle § 45h odst. 1 ZOPK jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. To se nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území. Při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle § 45h odst. 1 ZOPK se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. podle ZPV), pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 ZOPK nestanoví jiný postup.

Podle § 45i odst. 1 ZOPK ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 ZOPK (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti.

Podle § 45i odst. 2 ZOPK jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 ZOPK významný vliv podle § 45h odst. 1 ZOPK nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů (tj. podle ZPV). Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržilek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 0000

advokátka

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

Podle § 45i odst. 8 ZOPK orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h ZOPK, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. podle ZPV) taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v § 45i odst. 9, popř. v odst. 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území.

2. Podle § 3 písm. a) ZPV se pro účely ZPV rozumí „záměrem“ stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu. ZPV rozlišuje záměry do dvou kategorií: kategorie I. - záměry vždy podléhající posouzení (obligatorně posuzované) (§ 4 odst. 1 písm. a/) a kategorie II. - záměry vyžadující zjišťovací řízení (fakultativně posuzované) (§ 4 odst. 1 písm. c/ a d/).

ZPV pak zvláště rozlišuje jako předmět posuzování „stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti; tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení“ (§ 4 odst. 1 písm. e/). Zvláštním právním předpisem jsou podle poznámky pod čarou č. 2a ustanovení § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

3. Zákonná úprava obsažená v uvedených ustanoveních ZPV je úpravou provádějící směrnicí Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES (dále jen „směrnice EIA“). Pro účely směrnice EIA se rozumí „záměrem“ vedle provádění stavebních prací a výstavby jiných zařízení nebo děl také „jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny“ (čl. 1 odst. 2). Čl. 2 odst. 1 směrnice EIA stanoví: „Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 17 111  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

---

Čl. 4 odst. 1 a 2 pak tyto záměry rozlišuje do dvou skupin:

1) záměry uvedené v příloze I směrnice, podléhající posouzení podle čl. 5 až 10 směrnice vždy (obligatorně posuzované);

2) záměry uvedené v příloze II, u nichž určí členské státy, zda podléhají posouzení podle čl. 5 až 10 směrnice (fakultativně posuzované), a to na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu nebo

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).

4. Zákonná úprava obsažená v ustanoveních § 45h a 45i ZOPK je úpravou provádějící směrnicí Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“). Podle jejího čl. 6 odst. 3 „jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany“. Uvedené ustanovení dále stanoví, že „s přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu ... schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti“.

Čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích stanoví: „Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržilek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 11/1997  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlček

### II. 2. Subsumpce opatření zamýšlených Správou NPŠ za účelem zásahů proti lesním škůdcům pod platnou právní úpravu

1. Dle zprávy i žádosti Správy NPŠ o povolení výjimek ze zákazů dle ZOPK jde v případě opatření zamýšlených Správou NPŠ za účelem provedení zásahů proti lesním škůdcům o:

- ve vymezených I. zónách ochrany přírody - kácení jen „*aktivních kůrovcových stromů*“ a asanaci odkorněním na místě s tím, že dříví zásadně nebude vyklizováno a k asanaci se nebudou používat chemické přípravky, tzn. že „*doporučené způsoby asanace nepoškozují nevratně předmět ochrany a nedochází k poškození předmětu ochrany*“ (str. 10 zprávy);
- ve II. zónách - provádění zásahů na celém území lesní porostní půdy NPŠ v majetku státu s výjimkou vymezených území v hraniční oblasti (zejména str. 12 zprávy).

Zpráva konstatuje, že pracovní skupina navrhuje „*způsoby a metody ochrany a obrany proti kůrovcům v maximální možné míře šetrné k lesním ekosystémům*“ (str. 19).

2. Usnesení MŽP při určení věcně a místně příslušného správního orgánu pro povolení shora uvedených výjimek podle ZOPK za takový orgán určilo Správu NPŠ, a to podle § 43 odst. 3, resp. odst. 4 ZOPK a § 78 odst. 1, odst. 2 písm. l) ZOPK.

MŽP při vydání usnesení tudíž neaplikovalo ustanovení § 43 odst. 1 a 2 ZOPK. Podle těchto ustanovení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda. Správním orgánem příslušným k udělení této výjimky je MŽP, které po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády a do 30 dnů po projednání ve vládě vydá rozhodnutí podle usnesení vlády.

Vzhledem k povaze povolovaných výjimek ze zákazů mělo tedy v dané věci MŽP za to, že naplněn zákonný znak výrazné převahy veřejného zájmu na udělení výjimky, který by si vyžadoval její udělení ministerstvem na základě předchozího usnesení vlády, ale že jde jen o povolení výjimky v případě, „kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody“, nebo že je výjimka udělována „v zájmu ochrany přírody“, nebo „tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území“ (viz díky ust. § 43 odst. 3 ZOPK a *contrario* ust. § 43 odst. 1 ZOPK).



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržilek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 11010

www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

3. MŽP při vydání usnesení neaplikovalo ani § 79 odst. 3 písm. d) ZOPK, podle něhož MŽP vydává souhlasy s použitím ustanovení o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod a stanoví přitom rozsah jejich použití v národních parcích. Podle usnesení MŽP totiž „*souhlas podle § 22 odst. 1 ZOPK vydává orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu státní správy lesů jako závazný podklad pro rozhodnutí, resp. vyhlášku orgánu státní správy lesů, a to vždy ke konkrétnímu opatření. Souhlas podle výše uvedeného ustanovení ZOPK se nevydává za účelem povolení činností stanovených vlastníku lesa v ustanovení § 32 odst. 1 a 2 a ustanovení § 33 odst. 1 lesního zákona. Vlastník lesa k výkonu těchto činností souhlas orgánu ochrany přírody nepotřebuje, pokud je vykonává v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami zvláště chráněného území. ... Povolení výjimky podle ustanovení § 43, resp. ustanovení § 56 ZOPK ani udělení souhlasu podle ustanovení § 44 odst. 3 ZOPK nelze nahradit udělením souhlasu podle ustanovení § 22 odst. 1 ZOPK, neboť takovou možnost zákon nestanoví.*“ Z. uvedeného tedy vyplývá, že:

1) povinnosti uložené vlastníku lesa v § 32 odst. 1 a 2 a § 33 odst. 1 lesního zákona, resp. oprávnění orgánu státní správy lesů podle § 32 odst. 2 lesního zákona nevyžadují – při plnění základních a bližších ochranných podmínek zvláště chráněného území – udělování souhlasu orgánem ochrany přírody podle § 22 odst. 1 ZOPK;

2) souhlas podle § 22 odst. 1 ZOPK není způsobilý nahradit povolení výjimky podle § 43 či 56 ZOPK (výjimky ze zákazů podle základních ochranných podmínek národních parků a ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů) ani udělení souhlasu podle § 44 odst. 3 ZOPK (k činnostem a zásahům odporujícím bližším ochranným podmínkám).

4. Z uvedených ustanovení § 45h ZOPK a § 3 písm. a) ZPV vyplývá, že za „záměr“ nelze považovat nic jiného, než pouze „stavby, činnosti a technologie“ uvedené v taxativním výčtu obsaženém v příloze č. 1 ZPV. To vyplývá nejen z výslovného odkazu obsaženého v poznámce pod čarou č. 19c) u pojmu „záměr“ v § 45h odst. 1 ZOPK, ale i z Metodiky hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (částka 11/2007 Věstníku Ministerstva životního prostředí), která záměr podle § 45h odst. 1 ZOPK spojuje s ustanovením § 3 písm. a) ZPV.





## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 11111  
Petržílek, P.

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

Zmiňují-li se ustanovení § 45h a 45i ZOPK pouze o „konceptech“ a „záměru“ nelze je tudíž aplikovat na jiné případy, než právě jen na pořízení koncepce nebo na uskutečnění záměru v tom smyslu, jak tyto pojmy závazně vymezuje ZPV. Pokud ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) ZPV činí předmětem posuzování také další „stavby, činnosti a technologie“, které mnohou významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí, přičemž tento předmět posuzování nenazývá „záměrem“ a z hlediska jeho vymezení odkazuje na stanovisko orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu, tj. podle § 45i odst. 1 ZOPK, který však (ve spojení § 45h ZOPK) opět zmiňuje jen „záměry“ (a koncepce), nelze dojít k závěru, že by tento zvláštní předmět posuzování mohl být něčím jiným než opět jen „záměrem“ v tomto smyslu, jak jej legálně definuje ZPV. Jak vyplývá z výslovného znění § 45i odst. 1 ZOPK (ve spojení § 45h ZOPK), nemůže se stanovisko orgánu ochrany přírody vydávané podle tohoto ustanovení týkat žádných jiných činností, které by nebyly „záměrem“, tj. činností ve smyslu § 3 odst. 1 a přílohy č. 1 ZPV.

To potvrzuje i právní nauka: „*Posuzování vlivů na životní prostředí se zejména pod vlivem platné právní úpravy chápe jako specifický postup. Jeho cílem je posoudit vlivy určitého záměru na životní prostředí předtím, než je rozhodnuto o jeho uskutečnění a k tomuto uskutečnění se přikročí. Takové chápání je jistě správné, ovšem poněkud úzké. Princip prevence, jedna z vůdčích zásad ochrany životního prostředí, ukládá povinnost minimalizovat negativní dopady na životní prostředí. Toho lze dosáhnout zejména tehdy, je-li dostatek správných informací o povaze lidských činností a jejich možných důsledcích a pokud tyto informace bereme při rozhodování do úvahy. Posuzování vlivů na životní prostředí by tak mělo představovat standardní krok při přípravě a realizaci jakékoliv lidské činnosti, byť je takový postup právem upraven pouze pro vybrané činnosti.“<sup>1</sup>*

„Záměrem“ tedy není a nemůže být samotná příprava ani vydání normativního nebo individuálního právního aktu, např. správního aktu – povolení výjimky či udělení souhlasu podle ZOPK. Je jím až samotná činnost (popř. stavba či technologie), k jejímuž možnému uskutečnění (realizaci) takový právní akt slouží, a která je současně definována v příloze č. 1 ZPV. Záměrem tak nemůže být žádná jiná činnost, byť by mohla mít vliv na předmět ochrany podle ZOPK, resp. na zvláště chráněné území (např. činnost v rámci plánu péče o zvláště chráněné území - viz níže).

<sup>1</sup> Sobotka, M., in Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217-218.



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 111/2002  
advokátů

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlček

5. Z hlediska zamýšlených opatření k zásahům proti lesním škůdcům (resp. z hlediska účelu povolení shora uvedených výjimek ze zákazů podle ZOPK) lze zvažovat, zda tato opatření jsou záměrem naplňujícím znaky některé z činností uvedených v příloze č. 1 ZPV. Nejblíže k těmto zamýšleným opatřením je činnost v kategorii II (záměry vyžadující zjišťovací řízení), záměr 1.1 „Trvalé nebo dočasné odlesnění plochy od 5 do 25 ha.“.

ZPV ani lesní zákon legální definici pojmu „odlesnění“ neobsahuje. O odlesnění se lesní zákon zmiňuje pouze v souvislosti s odnětím pozemků plnění funkcí lesa, resp. jeho ploch tak, aby tyto plochy byly využity k plnění funkcí lesa až do doby jejich skutečného použití pro jiné účely (§ 16 odst. 2 písm. e/). Lesní zákon vymezuje naopak pojem „zalesnění“, kterým se rozumí založení lesního porostu (§ 2 písm. i/). Pojem „odlesnění“ je tedy při použití logického, systematického a teleologického výkladu patrně opakem pojmu „zalesnění“, tedy úplné odstranění či vymýcení (pokácení) lesního porostu na pozemku, ohledně něhož došlo v řízení podle § 16 lesního zákona k odnětí plnění funkcí lesa.

Podle § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona přitom patří k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa nejen pozemky s lesními porosty, ale také mj. plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky, jakož i pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 lesního zákona. Podle § 31 odst. 6 lesního zákona musí být holina na lesních pozemcích zalesněna do dvou let a lesní porosty na ní zajištěny do sedmi let od jejího vzniku (v odůvodněných případech může orgán státní správy lesů při schvalování plánu nebo při zpracování osnovy nebo na žádost vlastníka lesa povolit lhůtu delší).

Vzhledem k výše uvedené povaze opatření, zamýšlených Správou NPŠ z hlediska povolení výjimek ze zákazů podle ZOPK tedy nelze dospět k závěru, že by mělo jít o činnost typu „odlesnění“.

I pokud by však o „odlesnění“ mělo jít, muselo by se v konkrétních případech jednat o odlesnění plochy v rozsahu minimálně 5 ha. Ani usnesení odboru MŽP, které předpokládá v důsledku zásahů proti lesním škůdcům vznik menších či větších ploch po těžbě, však jejich velikost nespecifikuje, zvláště jen upozorňuje na případy, kdy vznik těchto holin zasahuje celou jednotku prostorového rozdělení lesa ve smyslu § 6 odst. 9 vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.  
v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 11007  
mnoholetý člen ČAK

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.  
JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.  
Mgr. Martin Vlk

hospodářském plánování. Toto ustanovení však nestanoví nic jiného, než že jako skupiny nebo etáže se vylíší části lesa již o výměře nad (pouhých) 0,04 ha.

Z uvedeného lze dovodit, že zamýšlená opatření za účelem provedení zásahů proti lesním škůdcům nenaplnují znaky činnosti vymezené v ZPV jako „Trvalé nebo dočasné odlesnění plochy od 5 do 25 ha.“.

Nenaplnují ani znaky jiné činnosti, kterou ZPV definuje jako záměr či koncepci.

8. Ani ze směrnice EIA nelze dovodit, že by Správou NPŠ plánované zásahy proti škůdcům, obsažené ve zprávě, měly naplňovat znaky některé z činností, které – ať už obligatorně nebo fakultativně – podléhají posuzování v procesu EIA jako záměry ve smyslu čl. 4 a příloh I a II směrnice.

9. Pokud jde o směrnici o stanovištích, vyplývá z jejího čl. 6 odst. 3, že odpovídajícímu posouzení důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany podléhá jen „plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný“. Opatření doporučená ve zprávě však představují zásahy, které jednak s lokalitou souvisejí a jednak jsou Správě NPŠ doporučována jako zcela nezbytná právě z hlediska cílů její ochrany. (Podle čl. 2 směrnice o stanovištích je jejím cílem přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států EU, přičemž cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu EU. Podle čl. 2 odst. 3 směrnice však „opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky“).

10. V důvodové zprávě k novele ZOPK, již byla transponována směrnice o stanovištích (zákon č. 218/2004 Sb.) doplněním nové části čtvrté do ZOPK „NATURA 2000“ (§ 45a až 45i), se uvádí: „Zvláštní úpravu mají dále lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy, které postupují podle § 45g a 45h (ve schváleném znění jde o § 45h a 45i – pozn. zpracovatelů) nepodléhají, ale



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržilek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 111/2007

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlk

---

požadavky čl. 6 odst. 3 a 4<sup>7</sup> směrnice č. 92/43/EHS budou zajištěny v rámci závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.“.

Podle § 4 odst. 3 ZOPK je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody z hlediska ZOPK nezbytné mj. ke schválení lesních hospodářských plánů, protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest. K pěstebním a těžebním zásahům v lesích prováděným v souladu s lesním hospodářským plánem nebo protokolárně převzatou lesní hospodářskou osnovou a při nahodilé těžbě<sup>2</sup> se závazné stanovisko orgánu ochrany přírody nevyžaduje.

Podle § 4 odst. 4 ZOPK má v rámci řízení o vydání závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 ZOPK orgán ochrany přírody provést také hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov pro evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody nevydá souhlasné závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, pokud by měly významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V ostatních případech orgán ochrany přírody vydá souhlasné závazné stanovisko. Závazné stanovisko ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov nahrazuje odůvodněné stanovisko podle § 45i odst. 1 ZOPK. Na postup hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov se nepoužijí ustanovení zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. ZPV).

11. Další výjimku z postupu podle § 45h a 45i ZOPK, představují plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (§ 45h odst. 1 věta druhá). Aktuální plán péče týkající se Národního parku Šumava byl podle údajů uvedených ústředním seznamu ochrany přírody schválen pro dobu od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2010, tj. na 10 let (§ 38 odst. 4 ZOPK). Zpracovatelům této analýzy není známo, že by v současné době byl již schválen nový plán péče (nebo alespoň předložen jeho návrh). Tento dokument by však mohl, resp. měl obsahovat i zamýšlené zásahy proti lesním škůdcům. Pro případ, že by tyto zásahy byly – v rozporu s výše uvedenými závěry – považovány za „záměr“ ve smyslu § 45h ZOPK a ZPV,

---

<sup>2</sup> Podle § 2 písm. n) lesního zákona se těžbou nahodilou rozumí těžba prováděná za účelem zpracování stromů suchých, vyvrácených, nemocných nebo poškozených.



by pak jejich zakotvení v tomto dokumentu představovalo další významný argument pro vynětí těchto opatření z posouzení, resp. hodnocení jejich důsledků postupem podle § 45i a ZPV.

### II. 3. Význam právního názoru odboru MŽP vyjádřeného v jeho usnesení ze dne 13. 4. 2011

Usnesení MŽP bylo vydáno na základě ustanovení § 12 správního řádu, které upravuje institut postoupení podání pro nepříslušnost: „Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen „podatel“). Má-li správní orgán, jemuž bylo podání postoupeno, za to, že není věcně nebo místně příslušný, může je usnesením postoupit dalšímu správnímu orgánu nebo vrátit jen se souhlasem svého nadřízeného správního orgánu. Usnesení vydaná podle tohoto ustanovení se pouze poznamenají do spisu.“

Citované ustanovení tedy nikterak neopravňuje nepříslušný správní orgán, který podání postupuje věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, aby tomuto orgánu současně s postoupením podání určoval způsob jeho vyřízení. Při aplikaci tohoto ustanovení nejde totiž o vztah nadřízeného a podřízeného správního orgánu, ale o vztah správního orgánu, který tvrdí, že je nepříslušný a správního orgánu, který je jím považován za příslušný.

Neuplatnilo se proto v případě tohoto usnesení žádné z ustanovení správního řádu ani zvláštních právních předpisů, pokud jde o vztah MŽP jako orgánu státní správy v ochraně přírody a krajiny nadřízeného Správě NPŠ coby orgánu podřízenému (viz např. § 80, 131, § 148 odst. 3, § 178 správního řádu). Usnesení MŽP nelze považovat ani za závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Při vydání usnesení nevystupovalo MŽP ani jako ústřední orgán státní správy ochrany přírody v České republice podle § 79 odst. 1 ZOPK.

Z uvedených důvodů nejdou právní názory vyslovené v odůvodnění usnesení MŽP, týkající se postupu podle § 45i ZOPK, pro věcně a místně příslušný správní orgán, tj. pro Správu NPŠ, závazné. Tyto právní názory MŽP jdou zcela zjevně nad rámec skutečností, které mohou být pro správní orgán, který se nepovažuje za příslušný, relevantní při vydání jeho usnesení podle § 12 správního řádu. Úvahy správního orgánu, resp. důvody jeho usnesení podle § 12 správního řádu se mají zjevně omezit jen na posouzení aspektů věcné a místní příslušnosti k vyřízení podání, a nikoli extendovat (a tím prejudikovat) pokud jde o způsob, jakým má být podání samotné procesně či meritorně vyřízeno.



## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

JUDr. et Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

v seznamu advokátů ČAK pod ev. č. 14211  
www.petrzilek.cz

JUDr. Zdeněk Knap, MSc.

JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

Mgr. Martin Vlček

Ostatně výše uvedené závěry ohledně cit. důvodů usnesení MŽP lze dovodit i z judikatury Nejvyššího správního soudu, který s odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon), 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. (...) Nelze připustit výklad, podle kterého by správní orgán příslušný ve věci rozhodnout, musel respektovat posouzení určité otázky orgánem nepříslušným.“*<sup>3</sup>

### III.

#### Závěry:

1. Zásahová opatření k likvidaci lesních škůdců v I. a II. zónách NPŠ, doporučená ve zprávě pracovní skupiny ustavené ředitelem Správy NPŠ, nejsou „záměrem“ ve smyslu § 45h a 45i ZOPK (ve spojení s § 3 písm. a/ a § 4 odst. 1 ZPV).
2. Právní názor MŽP, vyslovený v jeho usnesení pro nepříslušnost vydaném podle § 12 správního řádu, že věcně a místně příslušný správní orgán je při rozhodování věci povinen aplikovat § 45h a 45i ZOPK, není vůči tomuto správnímu orgánu právně závazný.

V Praze dne 26. dubna 2011

.....  
JUDr. Ing. Petr Petržílek, Ph.D.

.....  
JUDr. Radovan Suchánek, Ph.D.

<sup>3</sup> Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2011 č. j. 5 Afs 4/2010 -- 254.