

Prosazování politických cílů ministerstvem ŽP v NP Šumava z pohledu o.s. Šumava 21 (Jiří Štich)

V referátu stručně vzpomenu některé kauzy, ve kterých bylo naše sdružení podle § 70 odst. 2 zákona 114/1992 Sb. účastníkem správního řízení a v kterých, podle našeho názoru, šlo o prosazení vůle a politické moci ministerstvem ŽP bez ohledu na právní pořádek našeho státu. Jako první zmíním kauzu „Střelecký průsek“. Jde o II. zásahové zóny NP Šumava, kde byl příslušným rozhodnutím udělen souhlas k zasahování proti kůrovci, a tudíž neuplatňování ustanovení § 32 zákona č. 289/1995 Sb. (lesní zákon) je správním deliktem.

Ve dnech 31. 8. – 2. 9. 2005 bylo pracovníky inspekce ŽP oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen inspekce) v oblasti LS Srní zjištěno neevidované čerstvě vzniklé kůrovcové ohnisko s vývojem kůrovce v různých stádiích. Z evidence na LS Srní inspekce dále zjistila, že kůrovcem napadené stromy se vyskytují i v některých dalších porostních skupinách. Správa kůrovcová ohniska evidovala, avšak neasanovala.

7. 9. 2005 pak převzala Správa NP a CHKO Šumava (dále jen správa NP) oznámení o zahájení správního řízení. Dne 15. 9. 2005 vydala inspekce rozhodnutí o předběžném opatření, kterým byla nařízena asanace aktivních kůrovcových stromů v II. zóně NP na LS Srní. Odkladný účinek rozhodnutí je v takovémto případě vyloučen.

Při následné kontrole dne 4. 10. 2005 pak inspekce zjistila, že proti kůrovci se dosud nezasahovalo. Na základě tohoto zjištění byla provedena kontrola i v dalších porostních skupinách a byl zjištěn výskyt kůrovce v různých vývojových stádiích. Inspekce konstatovala, že touto nečinností dochází k dalšímu šíření kůrovce. Správa NP se ke zjištění vyjádřila v tom smyslu, že má připravený návrh změn zonace a managementové změny rozčlenění území, kdy bude v dotčených porostních skupinách zahájen bezzásahový režim. Sankční řízení správa NP považovala za nedůvodné a navrhovala je zastavit. Inspekce na toto konstatovala, že vyjádření a samotný závěr správy NP není podložen žádným platným právním předpisem.

Dne 4. 10. 2005 (měsíc po zahájení řízení o pokutě) zahájila správa NP řízení a vydala rozhodnutí o předběžném opatření o nezasahování proti kůrovci. Na základě tohoto zahájeného řízení přerušila inspekce řízení o pokutě.

V tomto stádiu kauzy Střelecký průsek vstoupilo do správního řízení sdružení Šumava 21. Požádali jsme ministerstvo ŽP, aby jako orgán příslušný podle § 65 odst. 1 správního řádu přezkoumal rozhodnutí inspekce, kterým inspekce přerušuje řízení o pokutě správě NP. Ministerstvo naší žádosti vyhovělo a rozhodnutí inspekce o přerušení řízení o pokutě správě NP zrušilo. Inspekce tak mohla pokračovat v řízení o pokutě správě NP.

Inspekce došla k závěru, že správa NP nerespektováním zákonných norem v lesích a ochraně přírody porušila povinnosti při ochraně životního prostředí podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona 17/1992 Sb., o životním prostředí a svým jednáním poškodila životní prostředí ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 téhož zákona. Z toho je zřejmé, že takovýmto postupem správy NP byla naplněna skutková podstata deliktu podle § 4 písm. c) zákona.

Za tento delikt byla inspekcí správě NP uložena pokuta ve výši 630 tis. Kč.

Proti tomuto rozhodnutí se správa NP odvolala. Ministerstvo, jako příslušný orgán, odvolání částečně vyhovělo a snížilo pokutu uloženou inspekcí z 630 tis. a 200 tis. Kč a konstatovalo, že k porušení zákona správou NP došlo.

V průběhu řízení o pokutě však bylo ve hře i rozhodnutí správy NP, která předběžným opatřením uložila, aby se správa NP zdržela činností souvisejících s asanací kůrovců v předmětných porostních skupinách na LS Srní. Proti tomuto rozhodnutí správy NP podalo sdružení Šumava 21 ministerstvu ŽP odvolání. Ministerstvo ŽP odvolání vyhovělo. První část rozhodnutí správy NP zrušilo a druhou část vrátilo k novému projednání a rozhodnutí.

Dále však pokračovala kauza o uložení pokutě správě NP, které ministerstvo z původních 630 tis. Kč snížilo na 200 tis. Kč.

V souvislosti s podnětem správy NP k přezkoumání rozhodnutí MŽP ve věci pokuty za poškození životního prostředí přezkoumal ministr Ambrozek z moci úřední ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí MŽP a změnil jeho rozhodnutí, kterým bylo vyhověno odvolání sdružení Šumava 21, jež směřovalo proti předběžnému opatření správy NP o zdržení se zásahů proti kůrovci v dotčených porostních skupinách na LS Srní.

Proti tomuto rozhodnutí ministra Ambrozka jsme podali rozklad. Ministr rozklad zamítl a své rozhodnutí, proti němuž rozklad směřoval, potvrdil. Kauza Střelecký průsek však ještě neskončila. Na základě podnětu správy NP k přezkoumání rozhodnutí ministerstva ŽP ve věci pokuty za poškození životního prostředí v lesích ministr Ambrozek ve zkráceném přezkumném řízení zrušil rozhodnutí ministerstva ŽP o snížení pokuty na 200 tis. Kč. a věc vrátil inspekci k novému projednání.

V tomto stádiu kauzy se již se naše sdružení dostalo na vedlejší kolej, neboť v řízení o pokutě není občanské sdružení účastníkem řízení. Jak inspekce nakonec rozhodla, nám oficiálně známo není. Neoficiálně prý došlo k přehodnocení prokazatelného porušení zákonných ustanovení a žádná pokuta za prokázaný správní delikt uložena nebyla.

Zdálo by se, že v tomto bodě by mohla kauza Střelecký průsek definitivně skončit. Nikoliv.

Správa NP posílená názory ministra (nikoliv ministerstva) pokračovala ve svévolném rozšiřování bezzásahových území dál. V dalších pěti případech na území II. zásahových zón rozhodla o povinnosti zdržet se opatření směřujících k asanaci aktivních kůrovcových stromů. Pokračovala v rozšiřování bezzásahových oblastí v lokalitě Střelecký průsek, na dalších lokalitách LS Srní, LS Stožec a LS Modrava ve dvou případech. Proti všem těmto rozhodnutím s vyloučením odkladného účinku se naše o.s. odvolalo. Bohužel jsme byli jediní. Obce, jejichž katastrální území byla předmětnými rozhodnutími dotčena, proti této zvůli moci neprotestovaly. Všechna naše odvolání byla ministerstvem zamítnuta a rozhodnutí správy NP potvrzena.

I zde se by se nabízelo udělat za kauzou Střelecký průsek a následných dalších pěti rozhodnutích o nezasahování proti kůrovci na některých lokalitách NP tečku. Avšak nikoliv. To byl jen začátek dalších snah o rozšíření bezzásahových oblastí na další a další území NP.

Na podzim roku 2005 byla ministerstvem svolána schůzka starostů dotčených obcí a členů Rady NP s ministerskými úředníky. Cílem této schůzky byla snaha dohodnout podklady pro záměr ministerstva rozšířit I. bezzásahové zóny vyhláškou tak, jak ukládá v § 17 odst. 2 zákon 114/1992 Sb. Tento záměr však narazil na rozhodný odpor téměř všech zástupců šumavských obcí. Navíc tvorba, projednání a zapracování připomínek dotčených subjektů a schválení takovéto právní normy není otázkou několika měsíců. Sama ředitelka příslušného odboru odhadovala tento proces na dva roky, pokud by vše probíhalo hladce. Bylo zřejmé, že touto cestou nelze bezzásahová území NP rozšířit na zejména Hnutí Duha požadovaných 30 % výměry NP. Proto v březnu roku 2006 ministerstvo z moci úřední zahájilo správní řízení o diferencovaném managementu (tedy bezzásahovosti), které bylo nazváno správní řízení „O změně rozhodnutí“. Změněno mělo být rozhodnutí o zasahování ve II. zónách ochrany přírody. Marné byly námitky obcí a našeho o.s., že pod rouškou diferencovaného managementu dotčených území se de facto a podle ministerstva ŽP i de jure ustanovuje bezzásahovost i na části území II. zón, doposud proti kůrovci zásahových území. Ministr Ambrozek se však rozhodnutí „proti všem“ obával a správní řízení se vleklo v rozporu se správním řádem jeden rok. Teprve s nástupem ministra Bursíka bylo rozhodnuto. Ministr Bursík v březnu roku 2007 rozhodl ve smyslu zahájeného správního řízení, negoval veškeré odborné i procesní námitky účastníků řízení a dne 5. 3. 2007 rozhodl tak, jak bylo uvedeno výše. V zákonné lhůtě proti tomuto rozhodnutí podalo naše sdružení a většina dotčených

šumavských obcí rozklad. Podle správního řádu je povinností orgánu státní správy rozhodnout o rozkladu nedéle do 60 dnů od jeho doručení. Ministr Bursík však zákonem dané lhůty ignoroval. Teprve když po roce šumavské obce podaly na ministra Bursíka žalobu pro nečinnost, náhle rozhodl a podaný rozklad zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí pak následně šumavské obce podaly správní žalobu. Naše sdružení je ve věci této žaloby osobou zúčastněnou se všemi právy, které jim právní pořádek ČR umožňuje. Těžko zde předjímat rozhodnutí správního soudu v předmětné věci. Je však nepochybné, že rozhodnutí exministra Bursíka o ponechání 140 tis. m³ nezpracovaných polomů a vývrátů po orkánu Kyrill (ve skutečnosti šlo min. o 300 tis. m³) mělo pro Šumavu fatální následky. Co naplat, že Bursík na senátním slyšení v květnu loňského roku přijal za stav Šumavy politickou odpovědnost. Škoda, že nepřijal i odpovědnost morální a trestněprávní.

V kauze Střelecký průsek však došlo z pozice ministerstva k minimálně kurióznímu zdůvodnění rozhodnutí.

1) V r. 2005 byl ministerstvem ŽP na žádost správy NP podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. vydán souhlas k použití ustanovení zákona č. 289/1995 Sb. o lesích, k zásahu proti hmyzím škůdcům – kůrovcům. Proti tomuto rozhodnutí se odvolalo Hnutí Duha jako účastník řízení. Odvolání ministerstvo ŽP zamítlo s tímto odůvodněním: „Ministerstvo v této souvislosti vyslovilo názor, že existuje odůvodněný předpoklad, že odumřením stromového patra by mohlo dojít k zásadním změnám struktury, druhové rozmanitosti a funkcí ekosystému nebo biotopu druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. To by pravděpodobně vedlo ke změně stavu populací jednotlivých druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí, případně druhů vyžadujících přísnou ochranu podle IV směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť a planě rostoucích rostlin, nebo uvedených v příloze I směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků.“

2) V témže roce pak bylo zahájeno správní řízení v oblasti Střeleckého průseku a na dalších pěti lokalitách NP Šumava, kde doposud platilo rozhodnutí o provádění zásahů proti kůrovci. Proti rozhodnutí správy NP o vyloučení dosud povolených zásahů se odvolalo sdružení Šumava 21. Mj. jsme upozorňovali na to, že „existuje odůvodněný předpoklad, že odumřením stromového patra by mohlo dojít k zásadním změnám struktury, druhové rozmanitosti a funkcí ekosystému nebo biotopu druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. To by pravděpodobně vedlo ke změně stavu populací jednotlivých druhů, které jsou předmětem ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí, případně druhů vyžadujících přísnou ochranu podle IV směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť a planě rostoucích rostlin, nebo uvedených v příloze I směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků.“ Odvolání bylo zamítnuto, rozhodnutí správy potvrzeno. Správní orgán v odůvodnění uvedl, že: „...došel k závěru, že doposud prováděné činnosti (myšleno zásahy proti kůrovci) jejichž realizace je ve výroku tohoto rozhodnutí pro následující období vyloučena, mohou způsobit nedovolenou změnu obecně a zvláště chráněných částí přírody, a to především ve vztahu k zvláště chráněným druhům živočichů, poškození a omezení výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a rychlým odstraněním stromového patra v rámci opatření proti kůrovcům způsobit náhlou změnu vodního režimu, negativně ovlivnit světlostní a teplotní podmínky...“.

Jaké je resumé z uvedených příkladů: Správní orgán prakticky totožnými slovy v prvním případě zdůvodnil, proč je potřeba proti kůrovci zasahovat, a v druhém případě, proč se zásahy proti němu vylučují. Stojí za uvážení, který použitý způsob ochrany dotčeného ekosystému způsobí jeho menší změnu, vycházející z předpokladu, že cílem jeho ochrany je udržení stávajícího stavu. Tedy jestli asanovat, nebo neasanovat. Včasnou a účelnou ochranou – sanací kůrovcových stromů – lze zamezit dalšímu šíření škůdců. Vzniknou jen malé

disturbance, v některých případech i žádoucí – posílení přirozené obnovy a položení základu k požadované vyšší věkové rozrůzněnosti. Ve druhém případě dochází k postupnému odumírání stromového patra, které se obvykle zastaví až po vyčerpání potravinové základny kůrovce. Můžeme hovořit o velkých disturbancích. V důsledku šíření kůrovce i mimo takto „chráněné“ lokality, dochází v jejich blízkosti ke vzniku holin kácením napadených stromů. V NP Šumava máme dnes 135 prvních, přísně bezzásahových zón. K tomu přibylo rozhodnutím ministra Bursíka další území ve II., doposud zásahových zónách, kde se zásahy proti kůrovci přestaly provádět. Máme zde tedy velké množství potenciálních ohnisek šíření kůrovce. Nezasahování v těchto ohniscích kůrovce vede nejen k odumírání stromového patra, ale v jejich blízkosti k vytváření rozsáhlých ploch vykácených holin v důsledku snahy eliminovat šířícího se kůrovce. V tomto kontextu pak poněkud falešně zní prohlášení některých úředníků MŽP i správy NP a některých, především jihočeských vědců o tom, že volíme mezi suchým lesem a vykácenými holinami.

Kauz – správních řízení, do kterých jsme vstupovali, je dost a dost. Dokonce jsem musel jednou ještě za ředitele Pavlíčka vyslechnout, že sdružení Šumava 21 napadá každé správní řízení, které správa NP zahajuje. To bylo samozřejmě hodně vzdáleno skutečnosti. Vždy jsme vstupovali do řízení, u nichž jsme byli přesvědčení, že ochraně přírodního prostředí Šumavy, tak jak ukládají právní předpisy, neprospívají.

Bez ohledu na odbornou disputaci mezi naším sdružením a správou NP či ministerstvem ŽP zmíním další kauzu, jak orgán ochrany přírody – v daném případě ministerstvo – přistupuje k zákonem daným právům účastníků správního řízení. Jde o kauzu, kdy ministerstvo jako příslušný orgán státní správy zahájilo na žádost správy NP správní řízení o žádosti ve věci: Prodloužení lhůty pro zalesnění vzniklé holiny a lhůty pro zajištění lesního porostu na ní o 28 let. Ve svém vyjádření jsme namítli, že ministerstvo není v této věci příslušným orgánem státní správy a že účelově používá ustanovení § 36 odst. 1 lesního zákona, ačkoliv pro tento účel je jednoznačně určeno ustanovení § 48 odst. 2 písm. f) lesního zákona. Povolování výjimek ze zákonné doby zalesnění a doby pro zajištění porostu na holině v lesích NP přísluší MŽP v rámci schvalování lesních hospodářských plánů, nikoliv v době jejich platnosti. Tato naše námitka byla bez relevantního zdůvodnění odmítnuta a rozhodnuto ve smyslu žádosti správy NP.

Proti rozhodnutí jsme podali rozklad, zopakovali právní názor na nepřislušnost ministerstva ve věci a doplnili o námitku o pochybení správního orgánu při doručování písemností ve smyslu ustanovení §§ 23 a 24 správního řádu. Šlo o to, že jsem osobně převzal zásilku dne 31. 12. 2007 od poštovní doručovatelky na první pokus o doručení. Doručování zásilek se řídí správním řádem. Lhůta pro vyzvednutí uložené písemnosti (v daném případě by byla uložena dne 31. 12. 2007) je podle ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu 15 dní a podle ustanovení § 24 odst. 1 se považuje písemnost za doručenu po 10 dnech ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena. Jestliže nejbližší možný termín pro doručení byl 31. 12. 2007, zásilku bylo možno považovat za doručenu nejdříve 10. 1. 2008. Jenže lhůta k přihlášení se jako účastníka řízení a vyjádření se účastníka řízení stanovená na 9. 1. 2008 je v rozporu s ustanovením § 4 odst. 4 správního řádu.

V rozporu s citovaným ustanovením i dobrými mravy je i termín (kalendářní), kdy bylo předmětné řízení zahájeno. Pokud má účastník řízení uplatnit svá zákonem daná práva, není reálné, aby tak učil, pokud je předmět řízení – holina – pod cca metrovou vrstvou sněhu s předpokladem, že ta tam vydrží asi tak do dubna t. r. Pokud jde o tak závažnou výjimku ze zákonem stanovené doby a o tak značné její prodloužení zákonem stanovené doby, nic nebránilo správě NP ani ministerstvu ŽP, aby správní řízení zahájilo v době, kdy mají oprávnění účastníci řízení možnost předmět správního řízení relevantně posoudit a případně

uplatnit svá stanoviska a připomínky v přiměřeně stanovené době tak, jak jim umožňuje správní řád.

I tato vznesená námitka byla ministerstvem, prokazatelně v rozporu se správním řádem, odmítnuta a bylo rozhodnuto. Na podání správní žaloby však nemáme časovou kapacitu ani finanční potenciál. Na to asi ministerstvo spoléhalo.

To je zmínka o dvou, resp. třech nejvýznamnějších kauzách, které v posledních letech podstatnou měrou ovlivnily šumavské lesy. Ponechme stranou skutečnost, zda jde o úmysl, neznalost, nechť či neschopnost. V každém případě ministerstvo permanentně porušuje zákony, které samo vytvořilo. Spoléhá na právní nihilismus této společnosti, nevyahatelnost práva, na vzletné a nekonkrétní proklamace o politické odpovědnosti. Prosazuje své politické cíle. Někdy pochybné, někdy nezákonné. Prosazuje je nástroji politiky moci. Nikoliv nástroji právního pořádku našeho státu.

Za zmínku ještě stojí skutečnost, na kterou nepamatuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon), ale kterou účastníkům řízení umožňuje správní řád. Pokud se správní řízení týká určitých území I. zón ochrany přírody, je pro účastníka řízení, konkrétně občanské sdružení, nemožné objektivně posoudit stav věci a uplatnění návrhů, stanovisek a připomínek. Zákon umožňuje vstup do I. zón jen na základě vládní výjimky. Termín pro rozhodnutí o vládní výjimce zákon nestanoví, ale dá se vycházet z termínů určených správním řádem. To znamená do 30, ve výjimečných případech do 60 dnů. Je pochopitelné, že správní orgán, který správní řízení zahájil, nebude v termínu určeném pro podání oprávněných námětů, připomínek, návrhů, apod. čekat, až si účastník řízení podá žádost na vládu o udělení výjimky, aby mohl předmět řízení posoudit a uplatnit zákonem daná práva.

V jednom případě jsme to zkusili a samozřejmě neuspěli. Žádosti o udělení vládní výjimky posuzuje ministerstvo ŽP a to zřejmě nemá potřebu, aby pro sdružení Šumava 21 takovouto výjimku doporučilo. Je zde evidentní střet s právy, která účastníkům řízení správní řád přiznává.

Po této zkušenosti jsme požádali vládu o výjimku, která by nebyla časově omezená a která by se vztahovala na správní řízení zahájená na území I. zón NP s tím, že v případě zahájeného správního řízení by byl pro danou lokalitu I. zóny umožněn vstup, či vjezd určených osob (pověřených sdružením Šumava 21) v součinnosti se správou NP, za účelem posouzení předmětu řízení. I tato žádost byla odmítnuta.

Je jisté, že při dodržení termínů pro vydání rozhodnutí ve správním řízení a s tím spojené přiměřeně dlouhé doby na uplatnění připomínek účastníků řízení není možné, aby účastníci řízení, kteří nejsou dle § 16 zákona oprávněni vstupovat a vjíždět motorovými vozidly na území NP a I. zón ochrany přírody, mohli řádně uplatnit v řízení svá zákonem daná práva.

Ke kauze Střelecký průsek je v příloze sken dokumentu ministerstva ŽP. Myslím, že stojí za pečlivé prostudování. Potom pochopíte, jak fungují nástroje moci k prosazení politických cílů ministerstva ŽP.

Příloha: Zpráva o výsledku jednání na MŽP dne 28. 11. 2005.

Zdroj: Archiv správních rozhodnutí o. s. Šumava 21.