

K ZÁSADĚM PROTI ŠKODÁM ZPŮSOBENÝCH KŮROVCEM V CHRÁNĚNÝCH PŘÍRODNÍCH ÚZEMÍCH PODLE ČESKÉHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

VOJTĚCH STEJSKAL

Abstract: **Interventions against Damage Caused by Bark Beetle in the Special Protected Areas in the Current Czech and European Legal Regulation**

This article focuses, also in the light of the current case law of the Court of Justice of the European Union on the legal aspects of interference with damage caused by bark beetle in special protected areas under Czech and European Union law. It notes in particular the relations of the Forest Act No. 289/1995 Coll. and Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection. Key attention is paid to the current jurisprudence of the Court of Justice of the EU on interventions against bark beetle in Natura 2000 areas.

Keywords: environment; forest; owner; damage; forest protection; bark beetle; special protected areas; Natura 2000 network; Court of Justice of the EU

Klíčová slova: životní prostředí; les; vlastník; škoda; ochrana lesa; kůrovec; zvláště chráněná území; soustava Natura 2000; Soudní dvůr EU

DOI: 10.14712/23366478.2018.45

1. ÚVODEM

V letošním roce v českých lesích opět po několika letech graduje kůrovcová kalamita. Středobodem pozornosti není tentokrát Šumava, i když i ta je opět postižena, ale především lesy Jeseníků, Beskyd, Českomoravské vrchoviny či Plzeňska. Jak uvádí tisková zpráva Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti, v.v.i.: „... *současná kůrovcová kalamita je podle tiskové zprávy VÚLHM důsledkem jak extrémního průběhu počasí především v letech 2015 a 2018, tak dopadů dlouhodobě působících nepříznivých socioekonomických faktorů, mezi které patří v první řadě nedostatečné těžební a asanační kapacity vedoucí k pozdnímu zpracování napadených stromů, pomalé zpracovávání větrných polomů či zhroucení trhu se dřevem. Nepříznivý vývoj započal již v roce 2003 v důsledku sucha a vysokých teplot, druhou vlnu kalamity nastartoval orkán Kyrill v roce 2007 a třetí, aktuální, sucho a vysoké teploty roku 2015. Průběh počasí v roce 2018 již tak nepříznivou situaci ještě zhoršil. Obdobně se situace zhoršila v různé míře v celé střední Evropě.*

Současný rozsah poškození lesů překonává jak odumírání lesů vlivem imisí ve druhé polovině 20. století, tak holožírý bekyně mnišky z let 1917–1927. Kůrovcovou kalami-

*tou jsou nejvíce zasaženy kraje Moravskoslezský, Olomoucký, Zlínský, Jihomoravský, Vysočina, Středočeský (jižní část), Jihočeský a Plzeňský. Kůrovcová ohniska ale v různé míře vznikají na území celého státu.*¹

V uplynulých měsících se ministři zemědělství a životního prostředí dohodli na realizaci opatření k zásahům proti lesním škůdcům a na podzim se patrně budou tato opatření realizovat. Právním základem jsou zde nepochybně ustanovení lesního zákona, č. 289/1995 Sb., zejména § 32, týkající se povinnosti vlastníků lesa (či jiných oprávněných hospodařících subjektů) v rámci ochrany lesa provádět opatření k předcházení a zabránění působení tzv. škodlivých činitelů (včetně hmyzích škůdců jako jsou druhy kůrovců) na les. Avšak je třeba si uvědomit, že řada lesů na území postiženém kůrovcovou kalamitou spadají do režimu ochrany podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to z titulu, že se nacházejí ve zvláště chráněných územích ve smyslu § 14 zákona č. 114/1992 Sb. Příkladem budiž chráněná krajinná oblast Jeseníky a Beskydy či Národní park a chráněná krajinná oblast Šumava. Zároveň je třeba předeslat, že lesy v postižených územích jsou také součástí evropsky chráněných přírodních území, tzv. soustavy Natura 2000, což vnáší do situace s ochranou území a k povinnostem vlastníků lesa (či jiných oprávněných hospodařících subjektů) ještě další právní rozměr.

Tento článek se zaměřuje, a to i ve světle aktuální judikatury Soudního dvora EU na právní aspekty zásahů proti škodám způsobených kůrovcem v chráněných územích, podle českého i evropského unijního práva. Všímá si zejména vztahů lesního zákona, č. 289/1995 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.² Klíčovou pozornost věnuje aktuální judikatuře Soudního dvora EU k zásahům proti kůrovci v územích soustavy Natura 2000.

2. KŮROVEC JAKO ŠKŮDCE LESA A POVINNOSTI VLASTNÍKŮ LESA DLE LESNÍHO ZÁKONA

Kůrovec patří mezi tzv. hmyzí škůdce, nejznámější a patrně nejrozšířenější v českých lesích je lýkožrout smrkový (*Ips typographus*). Lesní zákon rozeznává tzv. škodlivé činitele, což jsou mimo jiné i škodlivé organismy, způsobující poškození lesa.³ Zároveň definuje i pojem „škodlivý organismus“, kterým se rozumí mimo jiné živočišní škůdci lesních porostů.⁴ Výše zmíněný lýkožrout smrkový je zahrnut pod tento pojem. Zároveň je zařazen dle § 3 prováděcí vyhlášky k lesnímu zákonu, vyhlášky č. 101/1996 Sb., mezi tzv. kalamitní hmyzí škůdce, spolu s bekyní mnišskou, lýkožroutem lesklým, lýkožroutem severským, klikorohem borovým, obalečem modřínovým a ploskohřbetkami.

Vlastníci lesa jsou povinni podle § 32 lesního zákona provádět ochranu lesních porostů před škodlivými činiteli. Jedná se o řadu preventivních opatření, ale i opatření následného charakteru, tedy taková, která se aplikují při vzniku mimořádných situací

¹ Tisková zpráva VÚLHM z 13. 9. 2018, též na <http://www.agris.cz/clanek/201232>.

² Příspěvek byl vytvořen v rámci programu podpory vědních oborů Univerzity Karlovy PROGRES Q 02 Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání.

³ Viz § 2 písm. f) zák. č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

⁴ Viz § 2 písm. g) zák. č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

(mimořádné okolnosti a nepředvídané škody v lesích). Za takovou situaci je třeba považovat i současnou kůrovcovou kalamitu.

Podíváme-li se z hlediska principu prevence do zákonných ustanovení, vidíme, že podle § 32 odst. 1 písm. b) lesního zákona je vlastník lesa povinen preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů. Dle § 4 odst. 1 vyhl. č. 101/1996 Sb. se vzniku zvýšeného stavu hmyzích škůdců předchází na základě zjišťování výskytu snižováním populační hustoty hmyzích škůdců, a to zejména odstraňováním materiálu vhodného pro rozmnožování hmyzích škůdců, ošetřováním lesních porostů a soustavným vyhledáváním a včasným zpracováním všech napadených stromů. Vlastník lesa je povinen přednostně provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů.⁵

Jak bylo již výše řečeno, lesní zákon pod pojem „škodlivý organismus“ zahrnuje mimo jiné živočišné škůdce lesních porostů. Ti mají jako každá skupina organismů určitou populační hustotu, nebo také tzv. stav. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 101/1996 Sb. se vzhledem ke kritériu populační hustoty škůdce rozlišuje:

- a) základní stav jako nízký stav populační hustoty škůdce, při němž nehrozí v témže roce nebo v následující generaci škůdce, kterou je jeden úplný cyklus jeho vývoje, jeho přemnožení, které by mělo za následek hospodářsky významné škody na lesních porostech;
- b) zvýšený stav jako stav populační hustoty škůdce, při němž dosud nedochází k hospodářsky významným škodám na lesních porostech, který však dokládá možnost vzniku hospodářsky významných škod v téže nebo v následující generaci škůdce, ohrožení plnění funkcí lesa nebo rozvrácení lesních porostů;
- c) kalamitní stav jako stav populační hustoty škůdce, při němž dochází k vzniku hospodářsky významných škod na lesních porostech, ohrožení plnění funkcí lesa nebo rozvrácení lesních porostů.

Hlediska pro určování základního, zvýšeného nebo kalamitního stavu kalamitních hmyzích škůdců a základní způsoby zjišťování výskytu, kontroly a obrany proti těmto škůdcům vyplývají z přílohy č. 2 této vyhlášky.

Nastane-li zvýšený nebo kalamitní stav, je vlastník lesa povinen provést bezodkladně taková opatření, která povedou k redukci hmyzího škůdce pod kalamitní stav, k odstranění škod nebo k zamezení dalšího šíření škůdce.⁶ To odpovídá základnímu ustanovení § 32 odst. 2 lesního zákona, podle kterého při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese – a zákon demonstrativně uvádí i přemnožení škůdců – je vlastník lesa povinen činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků. Z tohoto ustanovení vyplývá primární povinnost vlastníka lesa činit určitá konkrétní opatření na ochranu lesa. Přičemž z tohoto odstavce rovněž vyplývá, že orgán státní správy lesů může vlastníku lesa některá opatření nařídit provádět. Mezi tato opatření patří mimo jiné:

- a) zastavení jiných těžeb než těžeb nahodilých a zpracování těžeb nahodilých ve stanoveném rozsahu a termínu,

⁵ Viz § 33 odst. 1 lesního zákona.

⁶ Viz § 4 odst. 2 vyhl. č. 101/1996 Sb.

- b) provedení ochranného zásahu směřujícího k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů,
- c) zničení napadených semen a sazenic, atd.

Uvedená opatření může orgán ochrany lesa uložit podle § 32 odst. 3 také vyhláškou. Odborná literatura hovoří o tom, že toto ustanovení terminologicky neodpovídá současnému právnímu pořádku ČR a uložení opatření k ochraně lesa se proto vyhláškou formou nařízení obce.⁷

Právnícké a fyzické osoby zajišťující těžební práce jsou povinny provádět je takovým způsobem, který minimalizuje negativní dopady na lesní ekosystém v daném prostředí.⁸ Jedná se o projev principu prevence a zároveň se zde zohledňuje i potřeba vnímat lesní ekosystém jako součást přírody a krajiny, jako součást významného krajinného prvku.⁹

3. POVINNOSTI VLASTNÍKŮ LESA PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Jak již bylo řečeno v úvodu, lesy postižené kůrovcovou kalamitou se vyskytují na území ČR také ve zvláště chráněných územích, jejichž kategorizaci stanoví § 14 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

S touto skutečností počítá i lesní zákon, když v rámci kategorizace lesů (§ 6 zákona č. 289/1995 Sb.) počítá se zařazením lesů na území národních parků a národních přírodních rezervací *ex lege* do kategorie lesů zvláštního určení.¹⁰ Odlišuje je tak z hlediska managementu od lesů hospodářských. V lesích zvláštního určení a zvláště v lesích národních parků a národních přírodních rezervací vyžaduje veřejný zájem na ochraně přírody odlišný způsob hospodaření vlastníky lesů.

Osobně se domnívám, že by *de lege ferenda* měly patřit do tohoto výčtu i lesy národních přírodních památek, kde se jedná z hlediska funkcí lesa rovněž prioritně o mimoprodukční funkci (z pohledu lesního zákona) a o jeden z nejcennějších přírodních ekosystémů (z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny).

Pokud jde o zbývající čtyři (ze šesti) kategorií zvláště chráněných území dle § 14 zákona o ochraně přírody a krajiny, lesy v národních přírodních památkách, přírodních rezervacích a přírodních památkách lze zařadit do kategorie lesů zvláštního určení, avšak na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů.¹¹ Zbývá kategorie chráněná krajinná oblast. Zde lesní zákon uvádí, že lesy v prvních zónách chráněných krajinných oblastí lze zařadit do kategorie lesů zvláštního určení, opět jen na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů.¹² *A contrario* je třeba vyvodit, že lesy v ostatních zónách chráněných krajinných oblastí této možnosti nepodléhají. Avšak materiálně by se dalo jistě vyvodit, že by v případě lesů v druhé až čtvrté zóně chráněné krajinné oblasti bylo

⁷ Viz DROBNÍK J. – DVOŘÁK, P.: *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 114.

⁸ Viz § 33 odst. 5 lesního zákona.

⁹ Viz § 3 odst. 1 písm. b) zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰ Viz § 8 odst. 1 písm. c) lesního zákona.

¹¹ Viz § 8 odst. 2 písm. a) a odst. 3 lesního zákona.

¹² Tamtéž.

možné využít ustanovení § 8 odst. 2 v některém jiném písmenu, např. písm. h) pokud by se v rozhodnutí odůvodnil v daném případě jiný důležitý veřejný zájem vyžadující odlišný způsob hospodaření.

Zbývá dodat, že zejména na území chráněných krajinných oblastí není v praxi vyloučen výskyt některého z přírodních stanovišť popsaných v § 7 lesního zákona (např. pohraniční oblasti vysokohorských lesů či klečový lesní vegetační stupeň), což by dle mého názoru takové lesy odůvodňovalo orgánem ochrany lesa zařadit do kategorie lesů ochranných, tedy rovněž s odlišným způsobem hospodaření, nežli v lesích hospodářských.

Pokud jde o právní úpravu předcházení a nápravy škod způsobených kůrovcovou kalamitou v lesích zvláště chráněných území, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny speciální ustanovení neobsahuje. Právní režim tak vyplývá ze základních a event. i bližších ochranných podmínek zvláště chráněných území v § 25 až 36 zák. č. 114/1992 Sb., s tím, že se na konkrétní situace použijí i ustanovení lesního zákona o ochraně lesa před škůdci (zejména § 32 a 33 lesního zákona, avšak s důrazem na obsah § 36 lesního zákona). Například použití chemických prostředků v chráněné krajinné oblasti či přírodní rezervaci při boji s kůrovcem může být teprve na povolení výjimky orgánem ochrany přírody (§ 43 zák. č. 114/1992 Sb.).

Odlišné režimy platí na území národních přírodních rezervací a národních parků. V případě lesů na území národních přírodních rezervací zákon o ochraně přírody a krajiny v § 31 stanoví, že ustanovení lesního zákona o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod lze použít jen se souhlasem a v rozsahu stanoveném orgánem ochrany přírody. Ustanovení § 32 a 33 lesního zákona tedy nelze v daném konkrétním případě použít automaticky. V případě § 31 zákona o ochraně přírody a krajiny se jedná o řízení *ad hoc*, ve kterém je nutné prokazovat, z jakých důvodů a za jakých podmínek má být souhlas s aplikací ustanovení lesního zákona udělen či nikoliv. Přitom je třeba zohlednit fakt, že lesy na území národní přírodní rezervace jsou *ex lege* nikoliv lesy hospodářskými, nýbrž lesy zvláštního určení, a tudíž zde mimo-produkční funkce a veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny převažují nad zájmy hospodářskými.

Stejnou právní úpravu měly i lesy na území národních parků, a to do 1. 6. 2017. Tehdy vstoupila v účinnost novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, č. 123/2017 Sb., která dosavadní právní úpravu prevence a zásahů proti kůrovcové kalamitě změnila. Lesy v národních parcích plní oproti hospodářským lesům prioritně jiné, tedy mimoprodukční funkce. To je zřetelné z ustanovení § 8 odst. 1 lesního zákona, který *ex lege* zařazuje lesy na území národních parků do kategorie lesů zvláštního určení. V současné právní úpravě, zavedené zákonem č. 123/2017 Sb., je tato skutečnost zohledněna nepřímo i v § 22 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož lesy v národním parku nejsou lesy hospodářskými. Ustanovení § 22a téhož zákona tuto skutečnost podtrhuje a dále rozvíjí, neboť podle § 22a odst. 1 vlastníci nebo nájemci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost. Ochrana přírody a krajiny je tak nadřazena produkčnímu hospodaření v lesích národních parků.

Jak jsem již uvedl výše, zákon č. 123/2017 Sb. nově upravil vztah zákona o ochraně přírody a krajiny k ustanovením lesního zákona, pokud jde o vymezení vztahů obou

předpisů při péči o lesy na území národních parků. Veškeré činnosti musí být v souladu s cíli sledovanými vyhlášením národního parku, včetně dlouhodobého cíle (§ 15 odst. 2 a 3 zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb.). Zároveň musí být respektován režim zón národních parků a režim ochranného pásma, je-li stanoveno. Zakázané činnosti smějí být mimořádně vykonány jen na základě výjimky stanovené orgánem ochrany přírody dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (například použití biocidů proti hmyzím škůdcům dle § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny).

Nově však byl upraven vztah zákona o ochraně přírody a krajiny k lesnímu zákonu v případě nakládání s lesy v národních parcích, a to § 22a zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 123/2017 Sb.. Zatímco podle dosavadní právní úpravy byla aplikace některých ustanovení lesního zákona (o zásazích proti škůdcům a o případech mimořádných okolností a nepředvídaných škod) v národních parcích podobně jako u lesů v národních přírodních rezervacích podmíněna souhlasem orgánu ochrany přírody, nově je aplikace některých ustanovení lesního zákona, a sice § 32 odst. 1 a 2 v lesích národních parků ze zákona přímo vyloučena. Zákon č. 123/2017 Sb. ovšem vyloučil, trochu nelogicky a nesyrově, použití některých ustanovení lesního zákona a tedy uplatnění některých povinností, které vyplývají vlastníkům lesů, jen v zóně přírodní a zóně přírodě blízké. V ostatních dvou zónách národního parku se plnění povinností z lesního zákona ponechalo.

Z hlediska tématu tohoto článku z ustanovení § 22a odst. 2 zák. č. 114/1992 vyberám. V přírodní zóně a zóně přírodě blízké národního parku vlastník nebo nájemce lesa není povinen:

- obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa,¹³
- zalesnit holinu na lesních pozemcích do dvou let a lesní porosty na ní do sedmi let od jejího vzniku,¹⁴
- přednostně provádět těžbu nahodilou tak, aby nedocházelo k vývinu, šíření a přemnožení škodlivých organismů,¹⁵
- provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les,¹⁶
- při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků,¹⁷ s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů.

Interpretaci docházím k závěru, že výše uvedené činnosti nelze v zóně přírodní a zóně přírodě blízké vykonávat v režimu lesního zákona. Přesto se domnívám, že novou právní úpravu je třeba interpretovat tak, že výše uvedené činnosti lze v lesích národních parků vykonávat, avšak v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 123/2017 Sb., tedy v souladu se základními a bližšími ochrannými podmínkami ná-

¹³ Viz § 31 odst. 1 lesního zákona.

¹⁴ Viz § 31 odst. 6 lesního zákona.

¹⁵ Viz § 33 odst. 1 lesního zákona.

¹⁶ Viz § 32 odst. 1 lesního zákona.

¹⁷ Viz § 32 odst. 2 zákona o lesích.

rodních parků a v souladu s cílem a režimem zón národního parku a s cílem a posláním národního parku jako takového. Zákonodárce chtěl § 22a odlišit režim managementu lesů národních parků (ale fakticky jen dvou ekologicky nejceněnějších zón) zařazených do kategorie lesů zvláštního určení od běžného hospodaření v lesích kategorie hospodářských.¹⁸

4. EVROPSKÉ UNIJNÍ PRÁVO VE VZTAHU K ZÁSAHŮM PROTI KŮROVCI V LESÍCH ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ

Lesy na území ČR postižené kůrovcovou kalamitou se rozkládají z hlediska ochranných režimů také na územích tzv. soustavy Natura 2000. Právní úprava vychází z evropského unijního práva, konkrétně na sekundární úrovni jsou to směrnice o stanovištích¹⁹ a směrnice o ptácích²⁰. Cílem opatření přijímaných na základě těchto směrnic je ochrana biologické rozmanitosti a zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a volně žijících ptáků v zájmu Společenství. Území soustavy Natura 2000 se v České republice kategorizují podle § 45a a násl. zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, do dvou kategorií, evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Řada z nich je z hlediska biotopu lesním přírodním stanovištěm.²¹

Přestože lesní zákon v případě kategorizací lesů lesy v ptačích oblastech a evropsky významných lokalitách výslovně neuvádí, lze teoreticky uvažovat o jejich zařazení orgánem ochrany lesa do kategorií ochranných či lesů zvláštního určení (s využitím § 7 odst. 2, resp. § 8 odst. 2 písm. h) a odst. 3 lesního zákona). K posílení ochrany z hlediska ekologického významu lesů v kategoriích soustavy Natura 2000 avšak nelze *de lege ferenda* pominout i možnost prohlášení těchto lesů v kategorii lesů zvláštního určení *ex lege* (§ 8 odst. 1 lesního zákona).

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanovil v části čtvrté pravidla postupu při vytváření soustavy Natura 2000 a pravidla zajištění její ochrany na území ČR. Mezi ně patří i speciální režim posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí, tzv. naturová EIA a SEA (§ 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb.). Jak ukázala i judikatura Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu ČR, má naturové hodnocení vlivů svůj význam i při ochraně území soustavy Natura 2000.²²

Předmětem tohoto příspěvku je právní rámec zásahů v lesích proti kůrovcové kalamitě. Na jaře letošního roku se Soudní dvůr EU zřetelně vyslovil k právnímu rámci

¹⁸ Pro správce lesů ve státním vlastnictví by měly být dodržovány i zásady péče o národní park (§ 38a zák. č. 114/1992 Sb., ve znění zák. č. 123/2017 Sb.).

¹⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102), ve znění směrnice Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (Úř. věst. 2013, L 158, s. 193) (dále jen „směrnice o stanovištích“).

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7), ve znění směrnice 2013/17 (dále jen „směrnice o ochraně ptáků“).

²¹ Přehled viz <http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php>.

²² Viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2013, č. j. 8 Ao 3/2011-252 nebo NSS ze dne 13. 8. 2014, č. j. 3 As 75/2013-112. K judikatuře SDEU viz níže.

zásahů proti kůrovcové kalamitě v polském Bělověžském pralese.²³ Předmětné území je zařazeno do spojitě evropské soustavy Natura 2000 od roku 2007. Lokalita Natura 2000 Puszcza Białowieska je jedním z nejzachovalejších přirozených lesů v Evropě, pro nějž je typické velké množství odumřelého dřeva a starých, zejména staletých stromů. Na jejím území se nacházejí velmi zachovalá přírodní stanoviště, definovaná jako „prioritní“ ve smyslu přílohy I směrnice o stanovištích, například stanoviště 91D0 (rašelinné lesy) a 91E0 (lužní lesy s olšemi, jasaný, vrby a topoly), a další stanoviště významná pro Společenství, například stanoviště 9170 (subkontinentální dubohabrové lesy). Vzhledem ke značnému množství odumřelého dřeva se na území lokality Natura 2000 Puszcza Białowieska vyskytuje také řada druhů saproxylických brouků uvedených v příloze II směrnice o stanovištích. Zastoupeny jsou rovněž mimo jiné druhy ptáků uvedené v příloze I směrnice o ochraně ptáků, jejichž stanoviště tvoří umírající a odumřelé smrky, včetně smrků napadených lýkožroutem smrkovým (*Ips typographus*). S ohledem na svou přírodní hodnotu je Puszcza Białowieska (dále jen „Bělověžský prales“) zapsán i na seznam světového dědictví Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu (UNESCO). Na části území lokality je vyhlášen polský národní park Białowiecki Park Narodowy.²⁴

Předmětem sporu a základem hlavních důvodů žaloby Komise EU na Polsko bylo schválení přílohy k lesnímu hospodářskému plánu z roku 2012 rozhodnutím ministra životního prostředí Polské republiky ze dne 25. března 2016, kterým s odvoláním na rozšíření lýkožrouta smrkového bylo umožněno ztrojnásobit těžbu dřeva v lesní oblasti Białowieża a provádět lesnické zásahy v oblastech, ve kterých takový postup odstraňování starých stromů byl doposud zakázán.²⁵ Dalším důvodem žaloby bylo přijetí rozhodnutí č. 51 ze dne 17. února 2017 generálním ředitelem Státních lesů „o odstraňování stromů napadených lýkožroutem smrkovým a těžbě stromů představujících hrozbu pro veřejnou bezpečnost a pro ochranu před požáry ve všech věkových kategoriích lesních porostů lesních oblastí Białowieża, Browsk a Hajnówka“, tedy ve všech oblastech, které tvoří lokalitu Natura 2000 Puszcza Białowieska.²⁶

Evropská komise výše uvedené kroky považovala za porušení směrnic, které představují právní základ pro ekologickou soustavu NATURA 2000²⁷ a dne 20. července 2017 podala u Soudního dvora EU žalobu pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Zároveň Evropská komise podala návrh na předběžná opatření, aby se Polská republika až do vyhlášení rozsudku zdržela, s výjimkou případu ohrožení veřejné bezpečnosti, aktivních lesnických zásahů v přírodních stanovištích a odstraňování odumřelých stoletých smrků v lokalitě Natura 2000 Puszcza Białowieska, tedy opatření vyplývajících z přílohy lesního plánu z roku 2016 a z rozhodnutí č. 51.²⁸

²³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise v. Polsko*.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise v. Polsko*, body 17 až 19.

²⁵ Viz např. VOMÁČKA, V. Pomocná ruka unijního práva: Těžba v Bělověžském pralese, postup podle čl. 259 SFEU, pojem „veřejná instituce“ a přístup k informacím o životním prostředí. *České právo životního prostředí*, 2017, 2 (44).

²⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise vs. Polsko*, bod 38.

²⁷ Směrnice 92/43/EHS, o stanovištích a směrnice 2009/147/ES, o ptácích.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise v. Polsko*, bod 54.

Soudní dvůr Evropské unie rozhodl o akceptaci návrhu Evropské komise usnesením ze dne 27. července 2017 a z důvodu možných nezvratných zásahů do této lokality až do konce řízení o předběžných opatřeních takto rozhodl ještě před doručením stanoviska Polské republiky.²⁹ Řízení o předběžných otázkách bylo ukončeno usnesením Soudního dvora EU ze dne 20. listopadu 2017, které znovu vyhovělo návrhu předběžných opatření až do konce vyhlášení rozsudku.³⁰ Soudní dvůr EU si v usnesení z listopadu 2017 vyhradil právo rozhodnout o uložení pokuty za nesplnění povinností Polskou republikou v budoucnu.³¹

V letošním roce na jaře, 17. dubna 2018, Velký senát Soudního dvora EU konečně rozhodl ve věci samé, přičemž lze konstatovat, že se ve svých závěrech ztotožnil se žalobními důvody Evropské komise. Komise se na podporu své žaloby dovolávala čtyř žalobních důvodů; první žalobní důvod vychází z porušení čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 6 odst. 1 této směrnice a čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o ochraně ptáků, třetí žalobní důvod vychází z porušení čl. 12 odst. 1 písm. a) a d) směrnice o stanovištích a čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení čl. 5 písm. b) a d) směrnice o ochraně ptáků. Z odůvodněného stanoviska i z žaloby vyplývá, že Komise tvrdí, že všechna tato porušení mohou mít nepříznivý účinek na celistvost lokality Natura 2000 Puszcza Białowieska.

Z rozsudku Soudního dvora EU i jeho odůvodnění vyplývá, že Polská republika přijetím přílohy k lesnímu hospodářskému plánu z roku 2016 a rozhodnutí č. 51 porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Neprovedla odpovídající posouzení plánů a projektů z hlediska naturového posuzování vlivů a principu obezřetnosti.³² Příslušné vnitrostátní orgány nemohou schválit zásahy, které mohou trvale ohrozit ekologické charakteristiky lokalit, v nichž se vyskytují typy přírodních stanovišť v zájmu Společenství nebo prioritní typy přírodních stanovišť. Jednalo by se zejména o případy, kdy by zásah mohl vést ke ztrátě nebo k částečnému a nenahraditelnému zničení prioritního typu přírodního stanoviště, které se nachází v dané lokalitě.³³ Podle ustálené judikatury nesmí z vědeckého hlediska přetrvávat žádná důvodná pochybnost o neexistenci škodlivých účinků na celistvost příslušné lokality k datu přijetí rozhodnutí o schválení projektu.³⁴

Polské orgány neměly k dispozici všechny relevantní údaje pro posouzení vlivů předmětných aktivních lesnických zásahů na celistvost lokality Natura 2000 Puszcza Białowieska a neprovedly před přijetím přílohy k lesnímu hospodářskému plánu z roku

²⁹ Usnesení SDEU ze dne 27. července 2017 ve věci C-441/17, *Komise v. Polsko*, (ECLI:EU:C:2017:622).

³⁰ Usnesení SDEU ze dne 20. listopadu 2017 ve věci C-441/17 R, *Komise vs. Polsko*.

³¹ K tomu viz STEJSKAL, V. Předběžné opatření Soudního dvora EU v případě kácení v oblasti Bělověžského pralesa (Komise vs. Polsko – Věc C-441/17 R, usnesení z 20. 11. 2017). *České právo životního prostředí*, 2017, 3 (45), s. 94–100.

³² Viz též zejména rozsudky ze dne 11. dubna 2013, *Sweetman a další*, C-258/11, EU:C:2013:220, bod 44, a ze dne 21. července 2016, *Orleans a další*, C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583, bod 50.

³³ V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 24. listopadu 2011, *Komise v. Španělsko*, C-404/09, EU:C:2011:768, bod 163, a ze dne 11. dubna 2013, *Sweetman a další*, C-258/11, EU:C:2013:220, bod 43.

³⁴ Viz zejména rozsudky ze dne 26. října 2006, *Komise v. Portugalsko*, C-239/04, EU:C:2006:665, bod 24, a ze dne 26. dubna 2017 *Komise v. Německo*, C-142/16, EU:C:2017:301, bod 42.

2016 a rozhodnutí č. 51 odpovídající posouzení těchto vlivů, tudíž nesplnily povinnost, která pro ně vyplývá z čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích.³⁵

Polská republika vzhledem k neexistenci odpovídajícího posouzení vlivů předmětných aktivních lesnických zásahů na celistvost lokality Natura 2000 Puszcza Białowieża na základě čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích a vzhledem k neexistenci jakéhokoli přezkumu stran proveditelnosti alternativních řešení k provádění těchto činností nemůže dovolávat odchylných ustanovení čl. 6 odst. 4 této směrnice, a to tím spíše, že nestanovila žádné kompenzační opatření.³⁶

Konečně je třeba upozornit, že podle rozsudku Soudního dvora EU Polská republika nestanovila nezbytná ochranná opatření, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II směrnice o stanovištích, jakož i druhů ptáků uvedených v příloze I směrnice o ochraně ptáků a pravidelně se vyskytujících stěhovavých druhů neuvedených v této příloze, jakož i že v lesní oblasti Białowieża nezakázala jejich úmyslné usmrcování či vyrušování a poškozování či ničení míst jejich rozmnožování.³⁷

5. ZÁVĚRY

Letošní rok 2018 ukazuje, že klimatické změny, včetně sucha v českých lesích jdou ruku v ruce s vývojem a gradací hmyzích škůdců. Proto je třeba činit opatření preventivního a nápravného charakteru komplexně. To platí i o legislativě na tomto úseku. Bohužel situaci komplikuje rozdělení věcné působnosti na úseku lesního práva mezi ministerstva zemědělství a životního prostředí. V praxi budou muset jak orgány státní správy, tak především vlastníci lesů (a jiní oprávnění hospodáři) postupovat podle legislativy z obou resortů. Platná právní úprava však ukazuje určitý vývoj v případě aplikace právních předpisů, a to zejména v oblasti nejcennějších přírodních ekosystémů, lesů národních parků. V případě šesti kategorií zvláště chráněných území však máme *de facto* tři trochu odlišné právní režimy, pokud jde o prevenci a zásahům proti kůrovcové kalamitě.

De lege ferenda by mělo být dle mého názoru pokračováno v úpravě vztahů zákona o ochraně přírody a krajiny a lesního zákona, pokud jde o péči o lesy v územích kategorií zvláště chráněných území, a to zejména pokud jde o kategorii chráněných krajinných oblastí, ve smyslu přiblížení se k úpravě prevence a zásahů proti škůdcům v lesích k režimu národních přírodních rezervací (§ 31 zák. č. 114/1992 Sb.) nebo dokonce režimu národních parků (§ 22a zák. č. 114/1992 Sb.).

Samostatnou kapitolu pak tvoří právní úprava ochrany a péče o lesní ekosystémy na území evropské spojitě soustavy Natura 2000. Druhý závěr z mé strany zní, je třeba *de lege ferenda* upravit lesní zákon v případě lesů ptačích oblastí a evropsky významných lokalit v tom smyslu, že v jejich případě půjde o obligatorní či (fakultativní možnost)

³⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise vs. Polsko*, bod 151.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise vs. Polsko*, bod 192.

³⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. dubna 2018 ve věci C-441/17, *Komise vs. Polsko*, bod 268.

zařazení do kategorie lesů zvláštního určení. Zvýrazní se tak jejich mimoprodukční funkce a ekologický význam tamních ekosystémů.

Konečně je třeba zdůraznit, že nedávný rozsudek Soudního dvora EU ve věci nezákonného kácení v lesích polského Bělověžského pralesa z důvodů kůrovcové kalamity ukázal, jaké právní nástroje z oblasti sekundárních právních norem na ochranu přírody a biodiversity existují (ve směrnici o ptácích a směrnici o stanovištích) a naznačil, jak je třeba jich využívat. Rozsudek může být poučením i pro Českou republiku, která také plánuje opatření pro boj s kůrovcovou kalamitou.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz