



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **J. L.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2017, č. j. MZP/2017/510/348, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 7. 2018, č. j. 50 A 75/2017 – 79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **4114 Kč** do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Emila Janči.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem stavební parcely č. X v katastrálním území X (dále jen „pozemek“). Pozemek se podle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 422/2001 Sb., o vymezení zón ochrany přírody Chráněné krajinné oblasti Šumava, nachází v I. zóně Chráněné krajinné oblasti Šumava a zároveň je součástí významného krajinného prvku zaregistrovaného v roce 1995 vyhláškou č. 2/95 Správy národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Podle katastru nemovitostí je součástí pozemku stavba pro rodinnou rekreaci s evidenčním číslem X.

[2] Z uvedeného pozemku žalobce údajně v období od října do listopadu 2016 úmyslně *„odstranil vegetační kryt včetně dřevin a změnil původní konfiguraci, strukturu a povrch pozemku jeho překrytím betonem v podobě základové desky a zapuštěním sklepního prostoru, plastové jímky, drenáže a objektu s pultovou střechou typu srubu“*.

[3] Rozhodnutím Správy Národního parku Šumava ze dne 24. 5. 2017, zn. NPS 05038/2017, SZ NPS 02162/2017/5 (dále jen „správní orgán prvního stupně“ a „prvostupňové rozhodnutí“) byl žalobce:

- Výrokem A uznán vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), kterého se měl na pozemku dopustit nedovoleným kácením skupiny dřevin rostoucích mimo les;
- výrokem B uznán vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. m) ZOPK, kterého se měl dopustit závažným poškozením významného krajinného prvku registrovaného na pozemku;
- výrokem C uznán vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. l) ZOPK, neboť nesplnil podmínky výjimky ze dne 2. 9. 2016, č. j. NPS 07171/2016, SZ NPS 06004/2016/3, udělené podle § 43 odst. 3 ZOPK; a
- výrokem D uznán vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK, neboť bez souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny v I. zóně CHKO Šumava na pozemku vykonal zakázanou činnost, pro kterou je takové povolení nutné.

[4] Za tyto přestupky byla žalobci ve společném řízení uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný, a to za činnost zakázanou a činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny, bez tohoto souhlasu v I. zóně CHKO Šumava podle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK (výrok D). Žalobci byla dále uložena povinnost uhradit náklady řízení v paušální částce 1000 Kč a provést přiměřená opatření k nápravě, konkrétně *„do jednoho roku odstranit všechny dodané prvky, zejména základovou desku, plastové jímky, drenáž a objekt s pultovou střechou, poté uvést pozemek do původní nivelety, povrch překrýt 20 cm vysokou vrstvou ornice a vysázet na něm 20 ks dřevin na Šumavě autochtonních druhů.“*

[5] Žalovaný svým rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že do výroku o trestu doplnil za slova „na přestupek nejprísněji postižitelný“ odkaz na § 87 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 87 odst. 4 ZOPK. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[6] Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Po shrnutí skutečností vyplývajících ze správního spisu krajský soud přisvědčil námitce žalobce, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně nezjistili dostatečně

pokračování

skutkový stav v souvislosti s (v pořadí druhým) odstraňováním dřevin, kterého se měl na pozemku žalobce dopustit. Za kácení na pozemku byl žalobce postižen již v minulosti v rámci blokového řízení dne 15. 6. 2016 a namítal, že dalšího kácení se již nedopustil. Z prvostupňového rozhodnutí podle krajského soudu nelze učinit jednoznačný závěr, že by se žalobce dopustil opakovaného kácení na pozemku, jak je mu kladeno za vinu. Krajský soud se neztotožnil ani s hodnocením žalovaného, že ze založených fotografií ze dnů 14. 6. 2016 a 2. 11. 2016 je zjevné, že z pozemku byly odstraněny další dřeviny v době po uložení blokové pokuty. Podle krajského soudu není z fotografií zřejmé, že by se dne 14. 6. 2016 na pozemku nacházely desítky dřevin různého stáří, přičemž dne 2. 11. 2016 se na pozemku nenacházely dřeviny žádné. Z fotografií ze dne 14. 6. 2016 je seznatelné, že v prohlubni v místě původního sklepa jsou viditelné drobné jehličnany, břízy apod., které nelze na pozdějších fotografiích nalézt. To samo o sobě neopodstatňuje závěry ohledně opakovaného kácení, k nimž správní orgány dospěly. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí není jednoznačné, kdy se měl žalobce dopustit kácení a v jakém rozsahu. Fotografie ze dne 2. 11. 2016 nedokumentují žádné kácení a neumožňují skutkový stav věrohodně srovnat. Ze založených materiálů nelze přezkoumat, zda se žalobce jednáni, které je mu kladeno za vinu, skutečně dopustil.

[8] Krajský soud dále uvedl, že správní orgány procesně pochybily, jelikož nevyčkaly rozhodnutí stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby a v řízení o dodatečném povolení stavby ohledně stavební činnosti, kterou žalobce na pozemku provádí. Pokud by stavební úřad rozhodl, že stavební činnost je prováděna v souladu se zákonem, znamenalo by to, že jeho jednání sice zasahuje do přírody a krajiny, avšak neporušuje zákon. Posouzení zákonnosti stavební činnosti přitom přísluší pouze stavebnímu úřadu, nikoliv orgánu ochrany přírody a krajiny. Nezíská-li žalobce dodatečné stavební povolení a bude-li mu nařízeno výsledky stavební činnosti odstranit, budou moci správní orgány dovodit důsledky pro odpovědnost z hlediska ZOPK. Výsledek řízení o odstranění stavby či jejím dodatečném povolení však nelze předjímat. Na tom nemění nic ani skutečnost, že rozhodnutí v těchto řízeních jsou podmíněna stanovisky orgánů ochrany přírody, jejichž postoj je zřejmý z napadeného rozhodnutí. Zbylé žalobní argumentaci krajský soud nepřisvědčil a zákonnost ani přiměřenost sankce nezkoumal.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[9] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti.

[10] Podle stěžovatele je odůvodnění krajského soudu nesrozumitelné a vnitřně rozporné v hodnocení zjištěného stavu věci. Nesrozumitelnost spatřuje v závěru krajského soudu, že z napadeného rozhodnutí nelze zjistit, jaké kácení je žalobci kladeno za vinu. Z prvoinstančního rozhodnutí podle stěžovatele jednoznačně vyplývá, že bloková pokuta byla dne 15. 6. 2016 žalobci uložena za vykácení dřevin na části pozemku. V říjnu a listopadu 2016 však žalobce vykácel i jejich zbytek. Ze srovnání fotografií ze dnů 14. 6. 2016 a 2. 11. 2016 vyplývá, že se jedná o desítky kusů. Žalobci je proto jednoznačně

v prvoinstančním rozhodnutí i napadeném rozhodnutí kladeno za vinu vykácení zbylých dřevin na pozemku, které zde zůstaly po 14. 6. 2016. Prvoinstanční rozhodnutí na straně 4 líčí, že pokáceny byly desítky stromů, ale množství nelze přesně určit. V době, kdy správní orgán prvního stupně znovu situaci dokumentoval, na pozemku nebyly pozůstatky po kácení – pařezy, v místě již stála stavba - polozapuštěný srub a betonová základová deska. Skutek byl dále specifikován časovým rozpětím od října do listopadu 2016. Stěžovatel proto neměl pochybnosti o tom, že dřeviny byly z pozemku odstraněny po prvním kácení, za které byla udělena bloková pokuta. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě zároveň poukázal na to, že pozemek byl cca do května 2016 porostlý stromovou vegetací o stáří cca 40 let, což vyplývá z ortofotomap. Ortofotosnímek ze dne 26. 8. 2016 dokládá, že na cca polovině pozemku se dřeviny ještě nacházely, přičemž na něm nestála stavba a byly odkryty pozůstatky obvodového zdiva. I tyto snímky podle stěžovatele dokazují, že se na pozemku dřeviny nacházely i po prvním kácení, přičemž dne 2. 11. 2016 správní orgán prvního stupně zjistil, že se na pozemku nenachází vůbec žádné dřeviny. Stěžovatel trvá na tom, že z fotografií ve spise vyplývá, že i po uložení blokové pokuty žalobce z pozemku odstranil další dřeviny, za což nebyl blokovou pokutou potrestán.

[11] Rozpor v odůvodnění napadeného rozsudku dále stěžovatel shledává v posouzení krajského soudu, že na pozdějších fotografiích sice nelze nalézt drobné jehličnany, břízy apod., avšak tato skutečnost sama o sobě nekoresponduje s posouzením orgánů ochrany přírody, že po uložení pokuty žalobce pokračoval v kácení dřevin.

[12] Stěžovatel dále brojí proti posouzení krajského soudu, že správní orgány si nebyly oprávněny učinit úsudek o stavební činnosti žalobce, kterou bylo zasaženo do zákonem chráněných zájmů přírody a krajiny. Stěžovatel upozorňuje na § 20 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), podle něhož přestupek nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky. V případě otálení stavebního úřadu a vyčkávání právní moci jeho rozhodnutí by tak nebylo možné přestupky na úseku ochrany přírody a krajiny vůbec projednat. Stěžovatel má přitom povinnost zahájit řízení o přestupku z moci úřední na základě principu legality, tedy v mezích své pravomoci a působnosti zjišťovat a projednávat přestupky. Pokud je činností žalobce naplněna skutková podstata přestupku, který je vymezen v ZOPK, musí být správní orgány schopny vyhodnotit, zda jsou znaky skutkové podstaty přestupku naplněny. Podle stěžovatele nebylo třeba vyčkat výsledku stavebního řízení pro posouzení otázky, zda žalobce svou stavební činností umisťoval novou stavbu, či prováděl rekonstrukci stavby stávající. Stěžovatel byl přesvědčen, že žalobce umisťuje novou stavbu, neboť na pozemku se v té době žádná stavba nenacházela (pouze pozůstatky původních staveb).

[13] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku, co je předmětem řízení. Orgány ochrany přírody jsou povinny posuzovat vliv různých činností na zájmy chráněné ZOPK. Pro posouzení, zda došlo k porušení § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK, je podstatné určit, zda žalobce fakticky umisťuje do zvláště chráněného území novou stavbu, či nikoliv. Krajský soud však dospěl k opačnému závěru. Vedle toho však v odstavcích 82 a 84 uvedl, že správní orgány si tuto otázku nemohly posoudit na základě vlastní úvahy a měly vyčkat rozhodnutí stavebního úřadu. Stěžovateli tak není jasný další procesní postup - zda má

pokračování

rozhodnutí stavebního úřadu vyčkat, či zda tento závěr není pro řízení podstatný. V tomto ohledu je napadený rozsudek nesrozumitelný.

[14] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s odůvodněním napadeného rozsudku. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 102/2010 - 86, a rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2006, č. j. 51 Ca 10/2005 - 31. Správní orgány nedokládají důkazy, které by tvořily ucelený řetězec skutečností, jež by prokazovaly jednoznačně vinu žalobce. Nelze v souladu se zákonem učinit závěr, že žalobce přestupky spáchal. Tomu odpovídá i pochybnost o tom, zda dřeviny kácel skutečně žalobce. Není zřejmé, jaká zeleň na pozemku byla po uložení blokové pokuty, o jaké se jednalo druhy, kolik kusů a jaké kvality, na jakých konkrétních místech. Podle žalobce bylo stěžovateli známo, že ohledně pozemku a stavební činnosti probíhá správní řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení a řízení o změně územního plánu. Z katastru nemovitostí mu muselo být také známo, že na pozemku je evidován rekreační dům s číslem evidenčním. Správní orgány měly tento zapsaný stav na základě zásady materiální publicity respektovat. Žalobce dále uvádí, že přestupkové řízení není vedeno zásadou za každou cenu trestat. Je v rozporu se zásadami právního státu, že správní orgány rozhodují bez ohledu na svou působnost. Žalobce zároveň nově navrhl důkazy, jež nemohl předložit v dosavadním řízení. Předložené listiny podle něj dokládají stav jeho pozemků po provedení změn v územním plánu, v jejichž důsledku je pozemek veden jako smíšená plocha pro bydlení a občanskou vybavenost. Žalobce byl proto potrestán za činnost na pozemku, který je součástí zastavěné plochy či plochy určené k zástavbě. Na základě toho pak odbor výstavby a územního plánování Městského úřadu v Klatovech vydal závazné stanovisko o přípustnosti záměru žalobce realizovat své stavební úpravy stávající stavby na pozemku.

[15] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobce replikou, k níž se žalobce znovu vyjádřil. Tato podání obsahují pouze nové skutečnosti, jež nastaly po vydání rozhodnutí žalovaného. Nemohou mít proto vliv na posouzení skutkového a právního stavu věci.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná osoba s příslušným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž takové neshledal.

III.A Kácení dřevin po uložení blokové pokuty

[18] Stěžovatel namítá, že správní orgány zjistily skutkový stav dostatečně, jelikož z fotografií založených ve spise je zřejmé, že po uložení blokové pokuty žalobce na pozemku kácel další dřeviny.

[19] Argument stěžovatele míří na to, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, pro které krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav věci ohledně žalobcova kácení dřevin na pozemku po 14. 6. 2016. Samotnou subsumpci kasačních námitek pod kasační důvody provádí Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. ve Sb. NSS pod č. 161/2004, či usnesení ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Uvedenou kasační námitku lze klasifikovat nikoliv jako nesrozumitelnost, ale jako námitku nedostatku důvodů rozhodnutí, která má za následek jeho nepřezkoumatelnost [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS Nejvyšší správní soud uvedl, že *„nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“* Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána také tehdy, pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsáný skutkový stav pod zvolené právní normy.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[20] Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí na stranách 3 a 4 uvedl, že stavební parcela pozemku byla *„do cca května 2016 celá porostlá stromovou vegetací o stáří cca do 40-ti let. Dle fotografií z roku 2001 cca 2010 se jednalo o listnatý porost s převahou břízy, osiky, jívky a jasanu bohatě doplněný smrkem a ostatními listnáči v podúrovni. [...] Cca v květnu 2017 [pozn. Správně mělo být uvedeno 2016] jmenovaný J. L. vykácel bez povolení kromě jiného veškeré dřeviny na části st. p. č. X včetně podrostu. Tento přestupek s ním byl projednán a byla mu udělena bloková pokuta, kterou zaplatil.[...] Jmenovaný přesto v říjnu a listopadu 2016 vykácel zbytek dřevin rostoucích na st. p. č. X, vytěžil materiál v místě údajných původních sklepů, dozdlil a zpevnil obvodové základy, vystavěl z betonových zdíček tvarovek (ztracené bednění) stěny sklepa a nového zapuštěného objektu včetně jejich podlah, upravil původní povrch a vystavěl betonovou základovou desku pravděpodobně pro budoucí stavbu. Zároveň umístil pod povrch plastovou jímku a drenáže a vystavěl polozapuštěný objekt s pultovou střechou typu srubu.“*

[21] Podle § 87 odst. 3 písm. d) ZOPK se *„fyzická osoba dopustí přestupku tím, že pokácí bez povolení nebo závažně poškodí skupinu dřevin rostoucích mimo les.“*

[22] K naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku žalobcem v říjnu a listopadu 2016 prvostupňový správní orgán uvedl, že *„správní orgán vzhledem k důkazní nouzi není schopen doložit, kolik stromů bylo přesně pokáceno či vyřezáno a jakých byly druhů. Může však doložit*

pokračování

z fotografií a z vlastního šetření v rámci státního dozoru v ochraně přírody na pozemku dne 14. 6. 2016, že se jednalo o desítky kusů. Jen na fotografiích porostní stěny rostoucích dřevin od severovýchodu lze napočítat nejméně 50 ks stromů všech věkových kategorií. Na blíže nedatované fotografii od jihozápadu pak další desítky. Vzhledem k tomu, že pozemek je součástí významného krajinného prvku, na což byl jmenovaný prokazatelně upozorněn, mělo být povolení vydáno k výřezu či kácení každého stromu včetně mladých, několikaletých jedinců.“

[23] Obsahem správního spisu byla řada fotografií v elektronické podobě na CD-ROM nosiči ze dnů 14. 6. 2016, 2. 11. 2016, 23. 11. 2016 a 11. 4. 2017. Některé z nich byly do správního spisu založeny i v tištěné podobě. Dále jsou obsahem spisu informace o pozemku včetně snímků katastrální mapy veřejně dostupné na internetových stránkách Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Součástí spisu jsou taktéž letecké snímky veřejně dostupné na webových stránkách www.mapy.cz a http://mapy.kr-plzensky.cz/gis/letecke_snimky/.

[24] Fotografie ze dne 14. 6. 2016 (16 kusů) zejména zachycují stav na pozemku po prvním kácení, za které byla žalobci uložena bloková pokuta. Celkem deset fotografií dokumentuje detail pařezů, odpad a naskládané kmeny stromů bez jakékoliv možnosti identifikovat přesné předchozí umístění pokácených dřevin na pozemku. Tyto fotografie tak podle Nejvyššího správního soudu nemají žádnou výpovědní hodnotu pro srovnání stavu na pozemku ke dni 14. 6. 2016 a ke dni 2. 11. 2016 či 23. 11. 2016. Mimoto lze na šesti fotografiích identifikovat ucelenější a souvislou podobu vegetace na místě. Ačkoliv je součástí pozemku podle stavu v katastru nemovitostí stavba, fotografie označené P1180471 až P1180474 zachycují toliko rozpoznatelné seskupení (navršení) kamenů v místech původních základů stavby a jakýsi náznak půdorysu těmito kameny vymezený. V jeho vnitřním prostoru se jednoznačně nachází několik pařezů po skácených dřevinách. Na fotografiích P1180472 a P1180474 jsou kromě pařezů rozpoznatelné i dřeviny (zejména břízy a mladé smrky), jež zůstaly nepokáceny. S ohledem na zorné pole těchto fotografií však nelze podle Nejvyššího správního soudu zcela jednoznačně určit, z jakého místa tyto fotografie zachycují pozemek, případně kterou jeho část, a kde v terénu hranice pozemku vedou. Jediným vizuálním záchytným bodem pro srovnání co do orientace na pozemku může být dřevěné hrazení nacházející se v pozadí nepokácených stromů na fotografii P1180472 ze dne 14. 6. 2016. Další nepokácené dřeviny poblíž zmiňovaného ohrazení jsou seznatelné z fotografie P1180469 a P1180458 (obě taktéž ze dne 14. 6. 2016). Avšak je nutno podotknout, že dřevěné hrazení podle snímků katastrální mapy nekopíruje hranici žalobcova pozemku. Ten byl totiž podle katastrální mapy zcela zastavěn původní usedlostí, přičemž vše nacházející se vně pozůstatků jejích základů leží již na pozemku parc. č. X v katastrálním území X, kterého se však výrok prvostupňového a napadeného rozhodnutí netýká. Nelze tak jednoznačně určit, které stromy se nacházejí na pozemku, a které vyrůstají již mimo něj. Ani na jedné z fotografií nejsou hranice pozemku jednoznačně vyznačeny tak, aby bylo možné říci, na které části pozemku které dřeviny zůstaly po prvním zásahu nepokáceny.

[25] Dne 2. 11. 2016 byly na místě pořízeny další tři fotografie, které dokumentují žalobcovo pokračování ve stavební činnosti. Kromě záběru zachycujícího zapuštěnou

jímku spis obsahuje dvě fotografie označené Photo0309 a Photo0310, z nichž je zřejmé, že poblíž dřevěného hrazení na jihozápadě pozemku žalobce dozdlil a zpevnil obvodové základy, vystavěl ze ztraceného bednění stěny sklepa a na zbytku pozemku připravoval podmínky pro vylití základové desky nové stavby. Z těchto dvou snímků je pouze zřejmé, že některé dřeviny na severozápadní straně mezi dřevěným ohrazením a popsányými stavebními objekty zůstaly zachovány. Jelikož hranice pozemku nejsou v prostoru, který zachycují fotografie, vymezeny, lze pouze odhadovat, že se jedná o stromy za hranicí žalobcova pozemku. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že srovnáním těchto snímků s fotografiemi ze dne 14. 6. 2016 nelze nikterak dovodit, zda žalobce po uložení blokové pokuty vykácel některé další dřeviny na pozemku, či nikoliv.

[26] Ačkoliv fotografie ze dne 23. 11. 2016 podrobněji informují o dalším vývoji stavební činnosti na pozemku, opět neobsahují snímky, na jejichž základě by bylo možné srovnat stav výskytu dřevin na jednotlivých částech pozemku před a po uložení blokové pokuty jednoznačně a bez dalšího.

[27] Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného ztotožňuje se závěry krajského soudu, že správní orgány nezjistily skutkový stav bez důvodných pochybností tak, aby přezkoumatelným způsobem mohly předejít dostatek důvodů pro závěr, že žalobce svým jednáním v říjnu a listopadu 2016 naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 87 odst. 3 písm. d) ZOPK. Krajský soud se tímto posouzením zabýval v odstavcích 69 až 76 napadeného rozsudku a své závěry opíral o skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Ačkoliv ne zcela přesně vystihl, proč nelze ze srovnání jednotlivých fotografií ze dnů 14. 6. 2016, 2. 11. 2016 a 23. 11. 2016 dovodit, že žalobce vykácel po uložení blokové pokuty další dřeviny, je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu považoval za důvodnou právní argumentaci žalobce a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy.

[28] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost argumentace krajského soudu v bodě 74 napadeného rozsudku, že v místě původního sklepa se viditelně nachází „*drobné jehličnany, břízy apod. [...] které nelze na pozdějších fotografiích nalézt, nicméně tato skutečnost sama o sobě zcela nekoresponduje s posouzením orgánů ochrany přírody a krajiny tak, jak je shora citováno*“. Nejvyšší správní soud neshledává v tomto posouzení žádné rozpory způsobující nesrozumitelnost napadeného rozsudku. Krajský soud pouze konstatoval, že původně fotograficky zachycené drobné jehličnany a břízy nejsou na dalších fotografiích patrné. Toto vyjádření je nutno chápat jako důsledek určité dezorientace v prostoru a okolí pozemku v důsledku nepřesného vytyčení hranic pozemku na fotografiích. Jinými slovy, to, že po prvním kácení vyfocené stromky nelze na pozdějších fotografiích nalézt, ještě neznamená, že byly prokazatelně dodatečně pokáceny, protože fotografie zachycují sporný pozemek a jeho okolí z různých pozic a současně z žádné nejsou patrné hranice sporného pozemku, takže není možné určit, co se kdy nacházelo uvnitř a co vně. Popsané nedostatky mající za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ostatně výše popsal i Nejvyšší správní soud.

[29] Námitka stěžovatele není důvodná.

pokračování

III.B Předmět řízení a stavební činnost

[30] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil, že správní orgány si v případě žalobce nebyly oprávněny učinit vlastní úsudek o zákazu jeho stavební činnosti, kterou zasáhl do zájmů chráněných ZOPK, neboť byly povinny vyčkat rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby a v řízení o odstranění stavby vedeném příslušným stavebním úřadem.

[31] V souvislosti s tím stěžovatel namítá nesrozumitelnost pro rozpory v odůvodnění napadeného rozsudku, kdy v odstavci 80 krajský soud dospěl k závěru, že v řízení o přestupcích žalobce není podstatné určit, zda žalobce staví novou stavbu, či rekonstruuje stavbu stávající, zatímco v odstavcích 82 a 84 správnímu orgánu prvního stupně vytýká, že otázku, zda je stavební činnost zakázaná, si nemohl posoudit na základě vlastní úvahy a měl vyčkat rozhodnutí stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby a jejím dodatečném povolení.

[32] Podle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK se „fyzická osoba dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.“ (zdůraznění dodáno)

[33] Podle § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK „*Na území první zóny chráněné krajinné oblasti je dále zakázáno a) umisťovat a povolovat nové stavby, b) povolovat a měnit využití území.*“

III.B.1 Nesrozumitelnost a předmět řízení

[34] K námitce nesrozumitelnosti odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem řízení bylo posoudit, zda žalobce svým jednáním spáchal některý z přestupků uvedených v ZOPK. Pro posouzení, zda žalobce naplnil skutkovou podstatu v § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK, tak bylo podstatné určit, zda je stavební činnost žalobce zakázaná, či nikoliv.

[35] Správní orgány se tedy v případě žalobce musely zabývat otázkou, zda žalobce stavební činností porušil zákaz „*umisťovat a povolovat nové stavby*“ [§ 26 odst. 2 písm. a) ZOPK], popřípadě zákaz „*povolovat a měnit využití území*“ [§ 26 odst. 2 písm. b) ZOPK]. Proto, jak správně namítá stěžovatel, odstavce 80, 82 a 84 napadeného rozsudku krajského soudu v tomto ohledu obsahují vnitřní rozpor, pro který je odůvodnění částečně nesrozumitelné.

III.B.2 Nezákonnost stavební činnosti

[36] Krajský soud se úvahou, zda žalobcova stavební činnost porušuje zákaz umisťovat a povolovat nové stavby a povolovat a měnit využití území, zabýval v odstavcích 77 až 86 napadeného rozsudku.

[37] V odstavci 83 vyslovil, že *„jednání žalobce zasahuje do působnosti jak orgánů ochrany přírody a krajiny, tak stavebního úřadu. S ohledem na argumentaci žalobce a fakticitu jeho stavební činnosti je dle názoru krajského soudu v této věci primárně na stavebním úřadu, aby posoudil činnost žalobce z pohledu stavebních předpisů. Nezíská-li žalobce dodatečné stavební povolení a bude-li mu stavebním úřadem nařízeno výsledky jeho stavební činnosti odstranit, budou moci orgány ochrany přírody a krajiny posoudit jednání žalobce a vyvodit z něho patřičné důsledky (betonová základní deska, polozapuštěný srub či zakrytý sklep, jak tvrdí žalobce).“*

[38] V odstavci 84 uvedl (zdůraznění dodáno), že *„orgány ochrany přírody a krajiny procesně pochybily, když nevyčkaly rozhodnutí stavebního úřadu v jím vedených řízeních. To, že dle názoru orgánů ochrany přírody a krajiny žalobce nemůže být v žádném případě v řízení u stavebního úřadu „úspěšný“, stejně jako nemůže být „úspěšný“ v řízení o změně územního plánu, neodůvodňuje zvolený procesní postup, neboť se jedná o předjímání rozhodnutí jiných orgánů státní správy či samosprávy, ke kterému nejsou orgány ochrany přírody a krajiny oprávněny. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že rozhodnutí těchto dalších orgánů mohou být podmíněna stanovisky orgánů ochrany přírody a krajiny, jejichž postoj je v této věci zřejmý.“*

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil, že správní orgány ochrany přírody si nebyly oprávněny učinit vlastní úsudek o zákazu stavební činnosti žalobce.

[40] Podle § 77 odst. 1 písm. p) ve spojení s § 75 odst. 1 písm. f), a § 78 odst. 1 a 2 ZOPK přísluší Správě národního parku Šumava jakožto orgánu ochrany přírody v prvním stupni projednávat přestupky podle § 87 a § 88 ZOPK na území Chráněné krajinné oblasti Šumava.

[41] Správa národního parku Šumava je tudíž, jakožto správní orgán prvního stupně příslušným správním orgánem k posouzení otázky, zda žalobce svou stavební činností na pozemku porušil zákaz *umisťovat a povolovat nové stavby* [§ 26 odst. 2 písm. a) ZOPK], popřípadě *povolovat a měnit využití území* [§ 26 odst. 2 písm. b) ZOPK]. Za tím účelem smí uvedené pojmy autonomně vykládat a subsumovat pod ně skutkový stav v rozsahu své působnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Přitom ovšem musí respektovat zásadu jednoty a bezrozpornosti právního řádu zajišťující, aby byl pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně přikládán stejný význam a obsah (ledaže by existovaly rozumné důvody pro opačný závěr).

[42] Z důvodů, které jsou níže podrobně rozvedeny, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že výklad pojmů *umisťovat a povolovat nové stavby* a *povolovat a měnit využití území* užitých v § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK není natolik pevně svázan s terminologií v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební

pokračování

zákon“), aby orgány ochrany přírody a krajiny byly limitovány tím, jaký obsah těmto pojmům přisuzují stavební úřady při výkonu své vlastní kompetence. V této souvislosti proto nezáleží na závěrech, ke kterým dospěje příslušný stavební úřad v řízení o odstranění stavby či v řízení o dodatečném povolení podle stavebního zákona. Jistě však platí, že orgány ochrany přírody a krajiny svůj výklad rozhodných právních pojmů musí doprovodit adekvátním odůvodněním, kde srozumitelně vysvětlí, jak s ohledem na své úkoly a cíle, k jejichž naplňování byl ZOPK přijat, tyto pojmy pro účely aplikace na konkrétní případ chápou.

[43] Zákaz nové stavby *povolovat* či *povolovat* změnu využití území se sice dle jazykového vyjádření vztahuje k bližší neurčité kompetenci v rámci výkonu veřejné moci, je ho však potřeba chápat tak, že omezuje jakýkoli správní orgán, kterému je právním předpisem svěřena pravomoc nové stavby *povolovat*. Nelze mít za to, že zákaz *povolovat* nové stavby a změny využití území stanovený v § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK se vztahuje jen a pouze na stavební úřady rozhodující ve stavebním řízení. Takto restriktivní výklad by znamenal, že zákaz, jehož účelem je zajistit ochranu přírody a krajiny v určité oblasti, by zavazoval pouze stavební úřady, nikoliv však další správní orgány střežící zájmy, které mohou být stavební činností dotčeny, což by odporovalo účelu zákona o ochraně přírody a krajiny.

[44] Dále je třeba uvést, že zákaz *povolovat* nové stavby či *povolovat* změnu využití území se sice vztahuje ke kompetencím správních orgánů, objektivní stránkou skutkové podstaty přestupku podle § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK ve spojení s § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK je alternativně i zákaz *umísťovat nové stavby* či *měnit využití území*. K naplnění skutkové podstaty podle § 26 odst. 2 písm. a) či písm. b) ZOPK tudíž postačuje, je-li prokázáno jednání, jež odpovídá alespoň jednomu z uvedených znaků, tj. umístění nové stavby, či změna využití území, bez ohledu na to, zda se nová stavba či změna využití území *povoluje*, tj. povolení vyžaduje. Zákonem užitý jazykové výrazy (tj. zákaz *umísťovat* či *měnit využití území*) mohou evokovat odkaz na instituty zakotvené ve stavebním zákoně – například změna v území [§ 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení či územní rozhodnutí o změně využití území. Systematické a účelu zákona o ochraně přírody a krajiny však odpovídá, že se tím rozumí faktické činnosti spočívající v tom, že delikvent v místě spáchání přestupku svým konkrétním jednáním umísťuje novou stavbu (dům, srub, kontejner, maringotku apod., a to bez ohledu na způsob, jímž tak činí – zděnění, montáž konstrukce, spojení modulu se zemí vytvořením pevného základu atd.) či svým faktickým jednáním mění využití území (např. z nevyužívaného na takové, které má sloužit k bydlení, chovu zvířat apod.).

[45] Objektem ochrany v zákoně o ochraně přírody a krajiny je totiž primárně příroda a cílem právní úpravy její zachování v dané oblasti. Avšak regulace spojená se stavebním řízením ve stavebním zákoně se zaměřuje spíše na systematickост, správnost a bezpečnost technického provedení výstavby (stavební činnosti od plánování přes realizaci po užívání výsledku), i když při tom pamatuje na vyvažování různých zájmů, včetně těch na ochraně životního prostředí.

[46] Lze připomenout, že zákon o ochraně přírody a krajiny chrání zájem na udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás a zájem na šetrném hospodaření s přírodními zdroji, přičemž je však nutno zohlednit i hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry (viz § 1 a § 2 ZOPK). Vedle toho účelem stavebního zákona je zejména stanovit cíle a úkoly územního plánování, pravidla pro vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj v území, ale i pro sloučení postupů podle stavebního zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, stanovit podmínky pro výstavbu, rozvoj území, přípravu veřejné infrastruktury; mimoto stavební zákon chrání zájem na zajištění bezpečnosti při povolování staveb a jejich změn a terénních úprav, správnost provedení projektové činnosti a provádění staveb, jakož i naplnění obecných požadavků na výstavbu (viz § 1 stavebního zákona).

[47] Zatímco stavební zákon stupňuje požadavky a míru regulace u staveb, které mohou mít dopad na různé chráněné zájmy, přičemž u některých výslovně zavádí zjednodušený režim stavebního řízení, případně některé z povolovacího režimu zcela vyčleňuje, zákon o ochraně přírody a krajiny své požadavky na zvláštní územní ochranu odvíjí od povahy chráněného území, která se určuje výhradně podle kritérií ochrany přírody a krajiny. Odlišný přístup ke způsobu právní regulace je odůvodněn právě rozdílnými cíli a účelem obou právních předpisů.

[48] Vzhledem k odlišnosti účelu a cílů sledovaných stavebním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny nelze dovodit, že by se zákaz podle § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK týkal pouze takové stavební činnosti, k níž stavebník podle stavebního zákona potřebuje rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení či územní rozhodnutí o změně využití území. Interpretace, že zákaz odkazuje na stavební zákon, by ochranu přírody a krajiny v podstatě omezila pouze na nutnost splnit při stavební činnosti v přírodě kritéria stavebního řízení podle stavebního zákona (např. správné a bezpečné technické provedení stavby), aniž by bylo zohledněno, co vše je nad rámec stavebních zákonných i podzákonných předpisů nutno zajistit k ochraně přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 2 odst. 2 ZOPK). Takový výklad by znamenal, že by stavební činnosti, k nimž uvedená rozhodnutí podle stavebního zákona nejsou vyžadována, nepodléhaly ani zakazu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

[49] Mimo shora uvedené Nejvyšší správní soud uvádí, že podobně jako na zákaz podle § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK, který věcně nesouvisí s rozhodnutími v řízení podle stavebního zákona, se nahlíží i na rozhodnutí orgánů ochrany přírody při udělování výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 ZOPK. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *„výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle [...] § 26 [...] může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.“*

[50] Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že ani pokud orgán ochrany přírody výjimečně za splnění zákonem stanovených podmínek připouští *umísťovat novou stavbu* či *měnit využití území*, není mu stanovena povinnost vyčkat vydání některého typu

pokračování

rozhodnutí příslušného stavebního úřadu. Výhradně orgán ochrany přírody posuzuje splnění podmínek pro udělení výjimky podle § 43 odst. 1 ZOPK (zda existuje jiný veřejný zájem převažující nad zájmem ochrany přírody atd., viz citace výše).

[51] Podstatné je i to, že stavební zákon a v něm upravená kompetence stavebního úřadu není rozhodující ani pro výklad pojmu *nová stavba*, k níž se podle § 26 odst. 1 písm. a) ZOPK vztahuje zákaz umístění v chráněném území.

[52] Judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že pojem nová stavba či novostavba „není v právních předpisech výslovně definován“. Jedná se tudíž o neurčitý právní pojem. Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze pouze obecně dovodit, že novostavbou se rozumí „*druh stavby, která je od základu zcela nově (z)budována*“ (podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS, a ze dne 30. 4. 2012, č. j. 8 Afs 28/2011 - 101, č. 2655/2012 Sb. NSS). Kromě toho Nejvyšší správní soud k novým stavbám budovaným na místě, kde předtím byla jiná stavba, konstantně judikuje, že „*odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2013 č. j. 8 As 31/2007 - 165). Podle jiného rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013 - 41, „*jde [v takovém případě] o odstranění jedné stavby a vybudování stavby nové. I tento závěr vyplývá jednoznačně z předchozí judikatury. Nejvyšší soud setrvale judikuje, že není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží (typicky při úplné destrukci jeho obvodových zdí), je nepochybné, že původní stavba zanikla (srov. rozsudek ze dne 28. května 2003 sp. zn. 22 Cdo 2088/2001 nebo rozsudek ze dne 28. února 2001 sp. zn. 20 Cdo 931/99). Pro posouzení věci není podstatné, nakolik se nová stavba skladu původní stavbě podobá a nakolik se od ní má odchylovat, neboť jak uvedl Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 31. ledna 1994 sp. zn. 3 Cdo 95/92: „Jestliže ... původní stavba byla zcela zdemolována (minimálně však do toho stadia, kdy již přestalo být patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží) a na jejím místě byla postavena nová stavba, byť i druhově shodná, nejde o ztrátu původního stavebně technického charakteru, ale o zřízení nové stavby na pozemku a na místě (původní) stavby zaniklé.“*“

[53] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, konstatoval, že „*neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv. Závěr, zda se na určitý konkrétní případ vztahuje neurčitý právní pojem, je výsledkem posouzení správního orgánu zaměřujícího se na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Interpretace neurčitého právního pojmu se tak může ad hoc měnit. Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na skutkový stav provedený správním orgánem musí být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. plně přezkoumatelný.*“ (obdobně též například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 54/2014 - 69, k pojmu rozsáhlá stavební činnost).

[54] Otázku, zda se v případě stavební činnosti žalobce jedná z pohledu ZOPK o *novou stavbu* ve smyslu § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK, náleží posoudit orgánům ochrany přírody, nikoliv stavebnímu úřadu podle stavebního zákona, přičemž to, co v posuzovaném případě zbylo z někdejší stavby č. ev. 101, jež figurovala stále v katastru nemovitostí, je patrné z fotografií dokládajících kácení na pozemku žalobce.

[55] Na základě shora uvedeného tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že skutkové podstaty přestupků definované v § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK ve spojení s § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK zakazují fyzickým osobám vykonávat jakoukoliv faktickou činnost, jíž se umísťuje nová stavba či mění využití území, bez ohledu na to, zda a případně i jak o stavební činnosti rozhodne příslušný stavební úřad v mezích stavebního zákona. Orgány ochrany přírody jsou oprávněny si otázky související s naplněním těchto skutkových podstat přestupků posoudit samostatně. Námitka stěžovatele je proto důvodná.

[56] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné dále uvést, že výše podaný výklad § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK není v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege* (není zločinu bez zákona), která se kromě trestných činů aplikuje i na správní delikty a přestupky (viz nálezný sp. zn. III. ÚS 611/01 ze dne 13. 6. 2002 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96). Z této zásady vyplývá mimo jiné požadavek na určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů a zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby; není tak přípustné zejména rozšiřování podmínek odpovědnosti za správní delikty nad rámec stanovený příslušnými zákony (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014 – 22).

[57] Důležitost dostatečně určité definice skutkové podstaty konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96: „*Definování skutkové podstaty musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. ...Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.*“

[58] Důraz na přesné vymezení skutkové podstaty trestného činu klade i Evropský soud pro lidská práva. Ve svém rozsudku ze dne 21. 1. 2003, Veeber proti Estonsku (stížnost č. 45771/99, ECHR 2003-I) judikoval, že „*požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný*“ (podobně i rozsudky téhož soudu např. ve věci ze dne 15. 11. 1996, Cantoni proti Francii (stížnost č. 17862/91, Reports 1996-V) či ze dne 22. 6. 2000, Coeme a další proti Belgii (stížnosti č. 32492/96, č. 32547/96, č. 32548/96, č. 33209/96, č. 33210/96, ECHR 2000-VII).

pokračování

[59] Nejvyšší správní soud připouští, že způsob jazykového vyjádření skutkové podstaty v § 87 odst. 3 písm. n) ve spojení s § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK není legislativně-technicky zdařilý a vyžaduje náročnější a komplexní výklad zákona s důrazem na jeho systematiku a účel. To je samo o sobě způsobeno již blanketní povahou této skutkové podstaty, jež stanoví, že fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává činnost zakázanou, přičemž to, co se rozumí činností zakázanou, dále vyplývá z právních předpisů. Avšak taková konstrukce sankčních ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny ještě neznamená, že na základě ní jednotlivec není s to předvídat, které jednání je v souladu se zákonem, a které je s ním v rozporu. Zákaz *povolovat a umisťovat nové stavby* a zákaz *povolovat a měnit využití území* je vyjádřen dostatečně jasně, určitě a přesně. To, že zákaz ve vztahu k pojmům *umisťovat* a *měnit využití území* míří přímo na faktickou činnost fyzických osob, nikoliv pouze na kompetenci správních orgánů *povolovat* nové stavby a změnu využití území, lze zcela jednoznačně dovodit z jazykové formulace v § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK, v němž je výslovně subjektem skutkové podstaty označena fyzická osoba.

[60] V tomto případě není pochyb, že žalobce věděl, co je mu podle zákona o ochraně přírody a krajiny zakázáno činit. Správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím ze dne 2. 9. 2016, sp. zn. NPS 07171/2016, SZ NPS 06004/2016/3, totiž povolil žalobci ve výroku č. 1 výjimku podle § 43 odst. 3 ZOPK ze zákazu vjíždět a setrvávat s obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody na území Chráněné krajinné oblasti Šumava uvedeného v ustanovení § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK (jedná se o jediný obytný přívěs typu marigotka k chovu včel) a dále výjimku ze zákazu měnit využití I. zóny Chráněné krajinné oblasti Šumava uvedeného v ustanovení § 26 odst. 2 písm. b) ZOPK (spočívající ve využití pozemku ke sklizni bylinného krytu sekáním a jeho odvozu včetně chovu včel, dřevinná složka musí zůstat zachována, výjimka však neumožňuje chov hospodářských zvířat ani umisťovat jakékoliv stavby, technologie, materiály popř. ty zaniklé obnovovat, zpevňovat půdní povrch či provádět terénní úpravy). Výrokem č. 2 tohoto rozhodnutí o výjimce podle § 43 odst. 3 ZOPK však nebyla povolena výjimka ze zákazu umisťovat a povolovat nové stavby v I. zóně Chráněné krajinné oblasti Šumava na pozemku uvedeného v § 26 odst. 2 písm. a) ZOPK. Podle obsahu správního spisu jsou zjevně vyloučeny pochybnosti o tom, že žalobce věděl, že činnost, již se rozhodl realizovat, je zakázaná, výjimka ze zákazu nebyla udělena, takže musel být srozuměn s tím, že může být za ni shledán odpovědným. Obecně navíc platí, že v případě pochybností se každý může podle § 90 odst. 18 ZOPK obrátit na orgán ochrany přírody, který je povinen poskytnout předběžné informace v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

[61] Nejvyšší správní soud dále dodává, že je zřejmé, že kompetence stavebních úřadů se s kompetencemi orgánů ochrany přírody v případech posuzování zákonnosti stavebních činností v mnoha případech vzájemně dotýkají. Nutno je však zdůraznit, že objekt, jemuž zákonodárce v rámci působnosti těchto úřadů přiznal ochranu, se liší. Princip koordinace se projevuje v kompetenci orgánu ochrany přírody vydávat závazná stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 ZOPK. Podle tohoto ustanovení „nelze bez závazného stanoviska učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního

zákona“. Posouzení v tomto závazném stanovisku přitom nesmí být v rozporu se zákonným zákazem mimo jiné i podle § 26 odst. 2 písm. a) a b) ZOPK.

[62] V projednávané věci není zřejmé, proč v případě žalobcovy stavební činnosti orgán ochrany přírody podal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, jestliže v rámci své kompetence mohl zjištěné jednání kvalifikovat a sám též uložit opatření k nápravě typově odpovídající možností, které má stavební úřad (odstranění výsledku zakázané stavební činnosti) a také tak učinil. Uložení povinnosti odstranit stavbu je vykonatelné od obou kompetentních orgánů.

[63] V souvislosti s tím, co bylo předmětem správního řízení, se Nejvyšší správní soud musel nutně zabývat tím, co je žalobci prvostupňovým rozhodnutím kladeno za vinu. Ačkoliv to není obsahem kasačních námitek, považuje Nejvyšší správní soud pro účely pokračování v řízení za nutné zdůraznit judikaturou už vícekrát akcentovaný požadavek, aby výrok obsahoval řádný odkaz na aplikovaná ustanovení. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, platí, že *„správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.“*

III.C Ostatní

[64] Ohledně navrhovaných důkazů svědčících podle žalobce o změně v územním plánu týkající se jeho pozemku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jsou pro posouzení důvodnosti kasačních námitek nadbytečné. Nemohou totiž nikterak přispět k objasnění skutkových okolností ohledně kácení dřevin v říjnu a listopadu 2016 ani k odpovědi na otázku, zda krajský soud správně posoudil, zda orgány ochrany přírody mohly učinit vlastní úvahu o stavební činnosti. Proto je soud neprováděl, a tedy ani nekonal ve věci jednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[65] Ačkoliv byla kasační argumentace zčásti opodstatněná, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že výrok napadeného rozsudku krajského soudu vyslovující zrušení napadeného rozhodnutí má dostatečnou oporu v důvodech popsanych v jeho odůvodnění. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

pokračování

[66] Pro správní orgán je závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 8 s. ř. s.; usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75). Stěžovatel tedy bude povinen následovat právní názor krajského soudu ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu v souvislosti s výrokem A prvostupňového rozhodnutí, jakož i závěry vyslovené v tomto rozsudku k ostatním otázkám, kterými Nejvyšší správní soud nahradil ty závěry krajského soudu, jež v přezkumu neobstály.

[67] Jelikož stěžovatel v řízení o kasační stížnosti nedosáhl zrušení napadeného rozsudku, nelze mu připsat procesní úspěch ve věci. Náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupen advokátem JUDr. Emilem Jančou, který učinil jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu] v hodnotě 3100 Kč, k němuž je třeba přičíst paušální náhradu výdajů v částce 300 Kč. Za další úkon, písemné vyjádření k replice, soud odměnu nepřiznal, neboť toto podání obsahovalo z hlediska předmětu řízení toliko irelevantní skutečnosti. Odměnu je nutné zvýšit o částku 714 Kč odpovídající DPH. Celkem tak náklady řízení činí 4114 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Emila Janči, ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu