



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **AEZZ a.s.**, sídlem U Vorlíků 367/3, Praha 6, zastoupená Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2019, č. j. MZP/2019/550/555, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 1. 2022, č. j. 31 A 44/2019-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Správa Krkonošského národního parku vydala dne 3. 4. 2019 pod sp. zn. SZ KRNAP 06829/2018/1810 rozhodnutí, kterým uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku zničení jedinců zvláště chráněného druhu rostlin přímo nebo nedovoleným zásahem do jejich prostředí dle § 88 odst. 2 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dále uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího ve vykonávání činnosti ve zvláště chráněném území (I. zóna Krkonošského národního parku),

pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Těchto přestupků se žalobkyně dopustila tím, že stavební činností (konkrétně výstavbou opěrné zdi o délce 30 m a výšce cca 2,8 m a zastřešení sníženého prostoru s využitím této opěrné zdi) vytvořila stavbu pochozí terasy a garáže u stavby č. p. 203 na pozemku st. parc. č. 325 v kat. území Pec pod Sněžkou (horská chata Luční bouda). Popsanou stavební činností žalobkyně zasáhla do biotopu zvláště chráněných druhů rostlin specifikovaných v rozhodnutí a porušila zákaz tyto rostliny poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji (§ 49 zákona) tím, že došlo ke zničení vegetačního pokryvu (subalpínských vysokostébelných trávníků) na ploše větší než 1 500 m² (s narušením stanoviště o rozloze až 2 500 m²) a narušení chemismu tohoto prostředí vyštěrkováním bazickým kamenivem, které ohrožuje přirozenou acidofilní vegetaci místa. Po dobu výstavby zasáhly umístěné lavičky a uskladněný stavební materiál rovněž do biotopu chráněných druhů rostlin na pozemku parc. č. 814 v kat. území Pec pod Sněžkou. Popsanou stavební činnost žalobkyně prováděla bez souhlasu orgánu ochrany přírody, který je dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vyžadován mj. pro ohlášení stavby, vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu a stavebního povolení. Za oba přestupky byla žalobkyni uložena pokuta v celkové výši 150 000 Kč.

[2] K tvrzení žalobkyně, že stavební činnost byla realizována z důvodu havarijního stavu, neboť došlo k sesunutí svahu, který bylo nutno zpevnit kvůli ohrožení statiky budovy Luční boudy (podzim 2017), a dále z důvodu poškození požární lávky pádem sněhu ze střechy (jaro 2018), správní orgán uvedl, že stavba terasy o obdobných parametrech byla žalobkyní požadována již v roce 2012, kdy orgán ochrany přírody odmítl vydat souhlasné stanovisko (mj. právě pro výskyt zvláště chráněných druhů rostlin). Tvrzení o havarijním stavu nepovažoval správní orgán za pravdivé, resp. za prokázané.

[3] Správní orgán rovněž odmítl obranu žalobkyně, že na dotčeném pozemku již byla v minulosti provedena navážka suti, kamenů, cihel a kovových součástek, a tedy se na něm nemohly vyskytovat žádné objekty ochrany. K tomu správní orgán uvedl, že existence tvrzené skládky stavebního materiálu nebyla v místě prokázána, z ortofotomapy před realizací zásahu (2016) byl naopak v místě stavby patrný plně zapojený travní drn vytvářející podmínky pro dotčené zvláště chráněné druhy rostlin. Výskyt zvláště chráněných druhů rostlin pak dle správního orgánu nevyplýval pouze ze zjištění učiněných v roce 2012 v souvislosti s původním záměrem výstavby terasy, nýbrž rovněž z odborné literatury a později pořízených fotografií pracovníky orgánu ochrany přírody.

[4] Na základě podaného odvolání žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku pouze změnil část výroku o uložení sankce tak, aby byl v souladu se zásadou absorpce. Pokutu ve výši 150 000 Kč uložil za přestupek nejzávažnější [zničení jedinců zvláště chráněného druhu rostlin přímo nebo nedovoleným zásahem do jejich prostředí dle § 88 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny]. V ostatním prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] K odvolací námitce, že se v místě nenacházely zvláště chráněné druhy rostlin, žalovaný shrnul důkazní materiál, ze kterého správní orgány vycházely s tím, že u každého z dotčených chráněných druhů byl porovnán poslední evidovaný stav se stavem po realizaci stavby. Uvedl, že podrobná novější data nebyla k dispozici s ohledem na

pokračování

neprovedený botanický průzkum, neboť žalobkyně před realizací stavebních prací nepožádala orgán ochrany přírody o vydání závazného stanoviska. Dle žalovaného však byl s ohledem na ostatní shromážděný důkazní materiál bez pochybností prokázán zásah do biotopu v rozhodnutí specifikovaných druhů rostlin, a tím i prokázáno naplnění skutkové podstaty přestupku. Přesné vymezení velikosti přeživší a původní populace nebylo dle žalovaného pro výsledek řízení nezbytné. Žalovaný rovněž odmítl tvrzení žalobkyně o nestabilitě svahu jako důvodu, který by ospravedlňoval nepovolenou stavební činnost. I v případě prokázání nestability svahu by pro realizaci stavby bylo nutné dodržet zákonem stanovené požadavky.

[6] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítala, že správní orgány mylně aplikovaly § 88 odst. 2 písm. n) ve spojení s § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobkyně tvrdila, že § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny pouze „předjímá postupy“ stavebního úřadu pro případy, kdy si stavebník neobstará souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Žalobkyně navíc o závazné stanovisko požádala, orgán ochrany přírody však vydal v dubnu 2018 stanovisko negativní, proti kterému se žalobkyně nemohla bránit (hodlala tak učinit až ve stavebním řízení). Dle názoru žalobkyně by ji tedy bylo možno postihnout pouze za porušení povinnosti dle § 16 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, které však na ni neodpadá (nestavěla totiž mimo zastavěná území a zastavitelné plochy). Dle žalobkyně pouze § 16 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví povinnosti a zákazy, jejichž porušení lze stíhat jako přestupek, nikoli však § 44 téhož zákona. Žalobkyně dále považovala za absurdní, aby orgán ochrany přírody posuzoval povahu stavební činnosti z pohledu, zda vyžaduje či nevyžaduje opatření či rozhodnutí stavebního úřadu. Toto posouzení je věcí stavebního úřadu.

[7] V rámci dalšího okruhu žalobních bodů žalobkyně namítala nedostatečné posouzení zjištěného skutkového stavu ohledně přestupku dle § 88 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Shodně jako ve správním řízení v této souvislosti poukazovala na značné narušení ekosystému v okolí Luční boudy již v minulosti. Připomněla, že prvostupňový správní orgán jí v místě stavby v minulosti povolil výstavbu požární lávky, přičemž sama správa národního parku v místě skladovala stavební materiál pro opravu cest a nechávala pást koně. Tyto postupy nenasvědčují tomu, že by se jednalo o zachovanou lokalitu s chráněnými druhy rostlin. Správní orgán se nadto opíral o zastaralé průzkumy a literaturu. Žalobkyně popřela tvrzení žalovaného, že znemožnila provedení aktuálního botanického průzkumu. Uvedla, že takovému průzkumu nebránila, o závazné stanovisko na jaře 2018 požádala. Dle žalobkyně nebylo prokázáno poškození či ohrožení chráněných druhů rostlin. Žalobkyně tak zpochybňovala odpovědnost za oba spáchané přestupky, včetně toho, že jí jednání jejich statutárních orgánů bylo přičítáno.

[8] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Žalobkyni (právníckou osobu) shledal odpovědnou za spáchané přestupky, neboť jí bylo jednání členů statutárního orgánu přičitatelné, stavební činnost byla prováděna ku prospěchu žalobkyně a v jejím zájmu.

[9] Krajský soud dále považoval za nepochybné naplnění skutkových podstat obou přestupků, tedy že popsanou stavební činností bylo škodlivě zasaženo do biotopu zvláště chráněných druhů rostlin a že žalobkyně provedla stavební činnost bez souhlasu orgánu

ochrany přírody ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ohledně zničení jedinců zvláště chráněných druhů rostlin krajský soud rekapituloval učiněná zjištění správních orgánů, a to jak zjištění prokazující jejich zničení, tak nedovolený zásah do jejich prostředí (biotopu). Zdůraznil zničení vegetačního pokryvu v rozsahu 1 500 m² a jeho narušení až o velikosti 2 500 m², k němuž došlo v důsledku stavební činnosti žalobkyně s tím, že k naplnění skutkové podstaty postačuje prokázání zásahu do biotopu chráněných druhů rostlin.

[10] Krajský soud se zabýval rovněž argumentací o nezbytnosti provedení havarijních opatření z důvodu nepředvídatelného působení přírodních sil, díky kterému měla mít stavební činnost žalobkyně oporu v § 177 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobkyně argumentovala, že pokud stavební úřad následně v souladu s tímto ustanovením upustil od vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, nemohlo být vyžadováno ani závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Žalobkyni tedy nebylo možno stíhat za vykonávání stavební činnosti bez souhlasu orgánu ochrany přírody. K tomu krajský soud konstatoval, že výstavbu terasy nelze označit za opatření nezbytné k řešení havarijního stavu. V této souvislosti také připomněl, že uvedený stavební záměr měla žalobkyně již od roku 2012. Dle krajského soudu žalobkyně spornou stavební činností (konkrétně výstavbou opěrné zdi a zastřešením volného prostoru mezi ní a budovou Luční boudy, včetně dopravy materiálu) obešla své zákonné povinnosti jak ve vztahu ke stavebnímu úřadu, tak vůči orgánu ochrany přírody. Ke sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020, které žalobkyně doložila soudu dne 1. 2. 2021, krajský soud uvedl, že stavební úřad sice ve smyslu § 177 odst. 5 písm. a) stavebního zákona upustil od vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, avšak pro další řízení nadále požadoval doložení souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Naplnění skutkové podstaty přestupku spočívajícího ve vykonávání stavební činnosti ve zvláště chráněném území bez souhlasu orgánu ochrany přírody tím dle krajského soudu nebylo zpochybněno.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž obsáhle rekapitulovala důvody, které ji vedly k realizaci stavebních prací. Oproti řízení před krajským soudem nepopisuje mimořádné události, které z jejího pohledu vyvolaly potřebu stavební činnosti, jako havárie, nýbrž jako živelné události. Skutkově se nicméně nadále mělo dle stěžovatelky jednat o sesunutí svahu, resp. hrozbu sesunutí (podzim 2017), a o pád ledu ze střechy, který měl poškodit požární lávku, tvořící nouzový požární východ (jaro 2018). Opěrnou zeď vybudovanou za účelem zabránění sesuvu svahu, stejně jako zastřešení volného prostoru mezi ní a budovou Luční boudy betonovými panely za účelem zpevnění nouzového požárního východu stěžovatelka s odkazem na sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020 podřadila pod režim řešení mimořádných událostí dle § 177 stavebního zákona. Dle stěžovatelky z citovaného ustanovení stavebního zákona nevyplývá, že by stavební úřad měl poté, co upustí od vydání územního rozhodnutí i územního souhlasu, vyslovovat se záměrem jakýkoliv souhlas. Stavební činnost, kterou stěžovatelka v obou případech po jejím zahájení v souladu s § 177 odst. 2 stavebního zákona oznámila, měl stavební úřad toliko vzít na vědomí. Z uvedeného sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020 lze dle stěžovatelky

pokračování

rovněž „implicitně dovodit“, že stavební úřad upustil od požadavku na vydání stavebního povolení.

[12] V návaznosti na výše uvedené stěžovatelka podrobněji rozvedla svou obranu proti závěrům správních orgánů a krajského soudu ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka namítala, že jelikož stavební práce byly provedeny v režimu řešení mimořádných událostí dle § 177 stavebního zákona, nebyla povinna opatřit souhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody. Stěžovatelka rovněž zpochybňovala závěry krajského soudu, že se v daném případě nemohlo jednat o řešení havarijního stavu, když stavební záměr (který sama stěžovatelka označuje za „preventivní“) pojala již v roce 2012. Dle stěžovatelky tato okolnost nevylučuje, že stav svahu mohl dospět do kritické situace vyžadující bezodkladné řešení v mezidobí.

[13] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýkala, že v rozporu s § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zohlednil skutečnosti, které nastaly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a sice přihlédl k obsahu sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020, ze kterého vyplývá, že stěžovatelka měla povinnost doložit stanovisko orgánu ochrany přírody. Stěžovatelka upozornila, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno v dubnu 2019, zatímco povinnost předložit souhlasné stanovisko byla uložena až sdělením stavebního úřadu z listopadu 2020. Tato skutečnost tedy neměla být pro rozhodování krajského soudu relevantní, krajský soud měl vycházet pouze z toho, že s ohledem na § 177 stavebního zákona byla stěžovatelka oprávněna realizovat zajišťovací práce bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody.

[14] Stěžovatelčiny kasační námitky zpochybňují také závěry krajského soudu, že se dopustila přestupku dle § 88 odst. 2 písm. d) zákona. V této souvislosti shodně jako v žalobě zopakovala svá tvrzení stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu (neprokázání poškození chráněných druhů rostlin). Dle stěžovatelčina názoru nelze ze skutečnosti, že se chráněné druhy rostlin v místě nacházely v roce 2012, dovozovat, že k jejich poškození došlo v letech 2017 a 2018 v důsledku stavební činnosti stěžovatelky.

[15] Stěžovatelka také uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, který v odůvodnění pouze cituje zákonná ustanovení, aniž by z něj vyplývalo, jak dopadají na řešený případ. Dle stěžovatelky nepostačuje, že se krajský soud pouze ztotožnil se závěry správních orgánů. Rozsudek rovněž nereaguje na rozhodující argumentaci opírající se o režim stavby dle § 177 stavebního zákona.

[16] V závěru kasační stížnosti pak stěžovatelka namítla, že skutkový stav, ze kterého žalovaný vycházel, nemá oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu, a krajský soud rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nesprávně nezrušil. Dle stěžovatelky není pravdivé tvrzení žalovaného a krajského soudu, že v průběhu správního řízení nepředložila dokument prokazující havarijní stav svahu. Stěžovatelka upozornila, že tuto skutečnost sdělila správnímu orgánu již při prvním ústním jednání dne 21. 9. 2018. V této souvislosti odkázala na technickou zprávu Ing. L. K. ze dne 27. 9. 2017 a blíže nespecifikovanou zprávu o geotechnickém průzkumu pro výstavbu zdi.

[17] Žalovaný práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Před přistoupením k vlastnímu přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu se Nejvyšší správní soud nejprve musel vypořádat s námitkou jeho nepřezkoumatelnosti, tedy s otázkou, zda je napadené soudní rozhodnutí vůbec způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Takovou vadu napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud v souzené věci neshledal. Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo v soudní praxi nastávat spíše výjimečně, a sice pouze v těch situacích, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (...)*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). „*Přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě*“ (tamtéž, bod 30). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[20] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelčím tvrzením, že napadený rozsudek toliko cituje zákonná ustanovení bez aplikace na souzený případ. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvádí odkazy na právní úpravu průběžně (viz např. body 30, 37, 39 odůvodnění), a pokud některé části odůvodnění obsahují výhradně citace právní úpravy (body 33 a 34), je jejich aplikace na konkrétní případ podrobně vysvětlena v následujícím textu odůvodnění rozsudku (bod 35). Spatřuje-li stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se krajský soud bez dalšího ztotožnil s argumentací a se závěry správních orgánů, Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Je pravda, že ve vztahu k přestupku dle § 88 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny krajský soud do značné míry převzal závěry správních orgánů a odkázal na ně. To však v daném případě plně koresponduje s tím, jak byl formulován příslušný žalobní bod. V něm totiž stěžovatelka pouze zopakovala argumentaci obsaženou již v podaném odvolání, aniž by polemizovala s konkrétními odpověďmi, kterých se jí dostalo ze strany správních orgánů. Za takové situace skutečně není účelné, aby krajský soud, pokud se s hodnocením správních orgánů ztotožnil, znovu jinými slovy opakoval totéž, co již bylo

pokračování

dříve vyřčeno (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, nebo ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49). Krajský soud shrnul rozhodující skutečnosti podporující závěr o stěžovatelčině vině a odkázal na relevantní pasáže rozhodnutí správních orgánů popisující poškození biotopu zvláště chráněných druhů rostlin. Takový postup nelze hodnotit jako nepřezkoumatelný a tuto praxi aproboval i Ústavní soud (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10, usnesení ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, či usnesení ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3391/12). Krajský soud se rovněž podrobně zabýval argumentací založenou na režimu stavby dle § 177 stavebního zákona (body 31 až 35 odůvodnění rozsudku), byť jak bude záhy vysvětleno, tak činil nad rámec rozhodovacích důvodů. Námitka nepřezkoumatelnosti proto neobstojí.

III.A Přestupek zničení jedinců zvláště chráněného druhu rostlin přímo nebo nedovoleným zásahem do jejich prostředí [§ 88 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny]

[21] Podle § 88 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že zničí jedince zvláště chráněného druhu rostlin buď přímo, nebo nedovoleným zásahem do jejich prostředí* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[22] Stěžovatelka jako provozovatelka horské chaty Luční bouda výstavbou opěrné zdi a zastřešení sníženého prostoru v terénu vytvořila stavbu pochozí terasy a krytého prostoru pod ní, čímž výrazně zasáhla do přirozeného prostředí (biotopu) v místě rostoucích chráněných rostlin (včetně zvláště chráněných druhů), a to nejen na pozemku st. parc. č. 325 v kat. území Pec pod Sněžkou (pozemek pod Luční boudou), ale rovněž skladováním materiálu a umístěním laviček na přilehlém pozemku parc. č. 814.

[23] Již správní orgány ve vydaných rozhodnutích podrobně popsaly důsledky stěžovatelčiny stavební činnosti v podobě zničení vegetačního pokryvu (subalpínských vysokostébelných trávníků) na ploše větší než 1 500 m² s narušením stanoviště v rozsahu až 2 500 m² a rovněž narušení chemismu prostředí kvůli vyštěrkování bazickým kamenivem, které ohrožuje přirozenou acidofilní vegetaci místa. Výskyt zvláště chráněných druhů rostlin v místním biotopu pak nevyplýval pouze z odborné literatury a dokumentů z roku 2012, které stěžovatelka konstantně zpochybňovala jako neaktuální, nýbrž rovněž z fotodokumentace pořizované průběžně pracovníky orgánu ochrany přírody (i v průběhu výstavby), jež tvoří součást správního spisu. Rovněž ortofotomapa z roku 2016 dokládá existenci celistvého travního drnu, v němž lze existenci výskytu jedinců v místě se vyskytujícími chráněnými druhy předpokládat. Stěžovatelka nicméně v žalobě žádný z těchto důkazů konkrétně nezpochybňovala, omezila se toliko na zopakování odvolacích námitek, které však uspokojivě vypořádal žalovaný a před ním prvostupňový správní orgán.

[24] Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje skutkové závěry správních orgánů a krajského soudu tím, že tvrdí, že výskyt jedinců zvláště chráněných druhů rostlin, které měla zničit stavební činností, nebyl prokázán, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tyto námitky podrobně vypořádaly již správní orgány a krajský soud. Stěžovatelka pouze

opakuje již dříve uplatněnou argumentaci a domáhá se jejího opětovného posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu. Intervence Nejvyššího správního soudu ve vztahu ke skutkovým otázkám je však výjimečná a omezuje se pouze na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79, bod 21, ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 Afs 94/2018-52, bod 25, ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018-39, bod 9, nebo ze dne 13. 2. 2019 č. j. 6 Afs 354/2018-23, bod 9). Žádné takové vady Nejvyšší správní soud v nyní souzené věci nezjistil. Krajský soud, jehož rozsudek je v souzené věci předmětem soudního přezkumu, s ohledem na obecnou formulaci příslušného žalobního bodu žádné vlastní dokazování k této otázce neprováděl a správně vycházel ze skutečností a důkazů obsažených ve správním spise, z nichž většinu stěžovatelka v žalobě žádným konkrétním způsobem nerozporovala. V jejich hodnocení pak Nejvyšší správní soud žádné pochybení neshledal.

[25] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že již žalovaný správně poukázal na skutečnost, že ke zničení jedinců zvláště chráněných druhů rostlin nemusí s ohledem na znění příslušné skutkové podstaty dojít přímo, ale může k němu dojít rovněž nepřímo tím, že bude nedovoleně zasaženo do jejich biotopu, v důsledku čehož dojde ke snížení populace těchto rostlin. Přesné vymezení velikosti přeživší a původní populace (spory o konkrétní zničené jednotlivé exempláře) proto nebylo pro výsledek řízení podstatné.

III.B Přestupek vykonávání činnosti ve zvláště chráněném území, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany a přírody, bez tohoto souhlasu [§ 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny]

[26] Podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptací oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu.*

[27] K naplnění skutkové podstaty přestupku dle citovaného ustanovení zákona může dojít, jak vyplývá již z jazykového vyjádření, dvojím způsobem. Přestupkem je jednak vykonávání činnosti ve zvláště chráněném území zákonem zakázané (srovnej zejména § 16 zákona), ale může jím být i vykonávání činnosti, k níž zákon vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody, aniž by jej pachatel přestupku opatřil. Výklad citovaného ustanovení tedy správní orgány správně navázaly na § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle kterého *bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení (...) na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.*

[28] Neobstojí argument, že podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny by stěžovatelka mohla být trestána výhradně za *činnost zakázanou*, která je vyjmenována v § 16 téhož zákona. Podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně je protiprávním jednáním i vykonávání *činnosti bez příslušného souhlasu orgánu ochrany přírody*, jako tomu bylo v nyní projednávaném případě. Ustanovení § 44 odst. 1 o ochraně přírody a krajiny přitom nepředstavuje pouze procesní normu pro rozhodovací činnost stavebních (a vodoprávních) úřadů, jak se pokouší argumentovat stěžovatelka, nýbrž s ohledem na znění § 88 odst. 2 písm. n) téhož zákona

pokračování

obecně vymezuje okruh činností (podléhajících vyjmenovaným úředním povolením či opatřením), které nelze bez souhlasu orgánu ochrany přírody vykonávat. Žalovaný přitom jako orgán ochrany přírody sám povahu stavební činnosti stěžovatelky z pohledu stavebního zákona neposuzoval (tj. zda se jedná o stavbu v tzv. volném režimu, či zda vyžadovala povolení či jiné opatření dle stavebního zákona), nýbrž vycházel z posouzení stavebního úřadu, že stavba povolení vyžadovala (viz oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 7. 8. 2018).

[29] Stěžovatelka se nemůže úspěšně bránit ani tvrzením, že o závazné stanovisko požádala, avšak orgán ochrany přírody vydal stanovisko negativní. Stěžovatelka nebyla oprávněna stavební činnost podléhající povolení či jinému opatření stavebního úřadu provádět bez souhlasného stanoviska orgánu ochrany přírody, stavební činností bez tohoto souhlasu se proto dopustila přestupku dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[30] Převážná část kasačních námitek vztahujících se k tomuto přestupku pak vychází ze stěžovatelčina tvrzení, že stavební práce byly provedeny v režimu řešení mimořádných událostí dle § 177 stavebního zákona, a proto nebyl souhlas orgánu ochrany přírody potřeba. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že tuto argumentaci stěžovatelka v řízení před krajským soudem poprvé vznesla až v rámci doplnění žaloby dne 1. 2. 2021, přičemž původní žaloba neobsahovala ani jen zárodek tohoto žalobního bodu ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 33. V souladu s § 71 odst. 2 s. ř. s. lze žalobu rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110, č. 4007/2020 Sb. NSS, v bodě 39 uvedl, že *„také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřiblíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí“*.

[31] Vzhledem ke skutečnosti, že žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 17. 6. 2019, dvouměsíční lhůta pro podání žaloby v době jejího doplnění dne 1. 2. 2021 již dávno uplynula, a krajský soud proto k tomuto opožděně uplatněnému žalobnímu bodu neměl vůbec přihlížet. Pokud tak přesto učinil, je nutné jeho závěry vnímat jako učiněné nad rámec žaloby a nosných rozhodovacích důvodů. Ani případné nesprávné posouzení této otázky by proto nemohlo nic změnit na skutečnosti, že na základě opožděně uplatněné žalobní námitky nemohla být žaloba úspěšná (obdobně k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2003, č. j. 7 Azs 20/2003-44, nebo ze dne 3. 9. 2008, č. j. 1 Afs 102/2008-39).

[32] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. zároveň platí, že není přípustná kasační námitka, která se opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jež rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak mohl učinit. Tato výhrada dopadá i na případy, kdy žalobce sice námitku před soudem uplatnil, avšak učinil tak až po uplynutí lhůty k podání žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, č. j. 2 As 105/2019-39, bod 26). Veškeré stěžovatelčiny námitky, jimiž se dovolává podřazení stavebních prací režimu řešení mimořádných událostí dle § 177 stavebního zákona, jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[33] Nejvyšší správní soud přesto nad rámec rozhodovacích důvodů poznamenává, že z § 177 stavebního zákona vyplývá, že opatření na stavbách (stavební činnost) lze z důvodu předcházení bezprostředně hrozícím důsledkům živelní pohromy nebo závažné havárie *zahájit* bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, avšak tato činnost musí být stavebnímu úřadu neprodleně oznámena (odst. 2). V těchto případech tak sice lze upustit od vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu (odst. 5), nikoli však od ohlášení stavby či vydání stavebního povolení. V souzené věci pak z ničeho neplyne, že by stěžovatelkou provedené stavby opěrné zdi a terasy byly zařazeny mezi stavby uvedené v § 103 stavebního zákona, který vyjmenovává stavby nevyžadující ani ohlášení ani stavební povolení, a to již vzhledem k parametrům opěrné zdi (vysoké 2,8 m), která sama o sobě stavební povolení vyžadovala [§ 104 odst. 1 písm. h) stavebního zákona *a contrario*]. Ze sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020 v této souvislosti vyplývá pouze tolik, že stavební úřad ve smyslu § 177 odst. 5 písm. a) stavebního zákona upustil od vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Sdělení však současně obsahuje požadavek stavebního úřadu na předložení stanoviska orgánu ochrany přírody, bez kterého nelze vydat stavební povolení. Stěžovatelčin názor, že jí provedenou stavební činnost měl stavební úřad toliko vzít na vědomí, proto nemá oporu v platné právní úpravě. Ani z citovaného sdělení stavebního úřadu nebylo možno „implicitně dovodit“ (jak se mylně domnívá stěžovatelka), že by stavební úřad od požadavku na vydání stavebního povolení upustil. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od „podivuhodné“ koincidence výskytu dvou nenadálých havárií (či stěžovatelkou tvrzených živelných pohrom), které od sebe dělilo pouhých několik měsíců (sesuv svahu a pád ledu), při jejichž odstraňování stěžovatelka vybudovala celý svůj původní stavební záměr, který pojala již v roce 2012, neznamenaloby ani podřazení stavební činnosti pod režim § 177 stavebního zákona její oprávnění dokončit stavební práce v popsaném rozsahu bez stavebního povolení (opírajícího se o vydané závazné stanovisko orgánu ochrany přírody). Na okraj Nejvyšší správní soud současně podotýká, že mu není zřejmé, co vedlo stěžovatelku k závěru, že jí údajné havarijní poškození požární lávky umožňovalo vybudování rozsáhlé terasy, když zabránění případnému ohrožení života nebo zdraví osob by v takovém případě zcela postačovala oprava lávky, tedy stavební zásah výrazně nižší intenzity, než jaký stěžovatelka ve skutečnosti realizovala.

[34] Za zcela absurdní lze označit stěžovatelčinu námitku, že krajský soud v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. přihlížel ke skutečnostem, které nastaly až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a sice s poukazem na to, že povinnost stěžovatelky doložit stanovisko orgánu ochrany přírody vyplývala i ze sdělení stavebního úřadu ze dne 4. 11. 2020, které bylo vydáno až po rozhodnutí správního orgánu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka nejprve sama uvedené sdělení stavebního úřadu předložila soudu v řízení jako důkaz a založila na něm své žalobní námitky (byť uplatněné opožděně), aby následně proti poukazu krajského soudu na jeho obsah směřovala kasační námitku. Jak ovšem bylo vysvětleno výše, i v případě, že by realizované stavby skutečně bylo možno v celém rozsahu podřadit pod režim § 177 stavebního zákona, vyplývala povinnost stěžovatelky k předložení závazného stanoviska orgánu ochrany přírody pro stavební řízení přímo z právních předpisů platných a účinných ke dni rozhodování správních orgánů, nikoli ze sdělení stavebního úřadu, který na tuto povinnost toliko upozornil.

pokračování

[35] Konečně, pokud stěžovatelka zpochybňovala správnost zjištěného skutkového stavu prostřednictvím námitek zpochybňujících pravdivost závěrů žalovaného a krajského soudu, že v průběhu správního řízení nepředložila správnímu orgánu dokument prokazující havarijní stav svahu, také s těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Jak technickou zprávu Ing. L. K. ze dne 27. 9. 2017, tak zprávu o geotechnickém průzkumu pro výstavbu opěrné zdi RNDr. F. P. ze dne 26. 7. 2017 stěžovatelka předložila až krajskému soudu, a to v rámci doplnění žaloby ze dne 18. 11. 2021. Ve správním spisu nejsou tyto dokumenty obsaženy a jejich existence nebyla stěžovatelkou v průběhu správního řízení ani tvrzena. Při prvním ústním jednání, konaném ve správním řízení dne 21. 9. 2018 (při němž mělo dle stěžovatelčiných tvrzení dojít k předložení uvedených listin), stěžovatelka jako obviněná z přestupku pouze uvedla, že zpevnění svahu bylo nezbytné z důvodu jeho sesuvu. Toto své tvrzení však nejenže nedoložila, ale ani neoznačila konkrétní důkazy, které by je prokazovaly. Ani této námitce proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu