



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **H. N.**, bytem X, zastoupena Mgr. Václavem Linhartem, advokátem se sídlem Fügnerovo náměstí 3, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2015, čj. 070726/2015/KUSK, sp. zn. SZ 033962/2015/KUSK REG/Ha,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

Žalobkyně napadla žalobou shora označené rozhodnutí žalovaného a domáhá se jeho zrušení. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu v Jesenici (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 18. 12. 2014, čj. OÚJ/15833/2014/Pre, sp. zn. SÚ/DPS018-1616-06001/2010/Pre, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby nazvané „dřevostavba určená k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí“ postavené na pozemku p. č. x v katastrálním území P. (dále jen „dřevostavba“).

Žalovaný ve svém rozhodnutí nejprve shrnul průběh správního řízení o dodatečném povolení stavby zahájeného dne 1. 7. 2009 na základě žádosti žalobkyně. Dále uvedl, že odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu splňuje požadavky stanovené v § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“), tedy že obsahuje důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se stavební úřad řídil při jejich

hodnocení a při výkladu právních předpisů. Ztotožnil se se závěrem stavebního úřadu, že stavba je v rozporu s územním plánem Psáry. Nicméně zdůraznil, že hlavním důvodem zamítnutí žádosti bylo nesouhlasné stanovisko Městského úřadu v Černošicích jako orgánu státní správy lesů (dále též jen „dotčený orgán“), které je závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Je-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, postupuje stavební úřad podle § 149 odst. 3 s. ř., neprovádí další dokazování a žádost zamítne. Závazné stanovisko bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno Krajským úřadem Středočeského kraje (správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu), který je potvrdil. Žalobkyně následně podala podnět ke Krajskému úřadu Středočeského kraje k přezkumu potvrzení závazného stanoviska. Krajský úřad Středočeského kraje žalobkyni dne 23. 5. 2014 sdělil, že nejsou splněny podmínky pro vyhovění jejímu podnětu, neboť závazné stanovisko bylo vydáno v souladu s právními předpisy. V předmětném sdělení se zároveň vypořádal se znaleckým posudkem a biologickým posouzením, které předložila žalobkyně. Žalovaný převzal závěry nadřízeného dotčeného orgánu, znalecký posudek a biologické posouzení proto vyhodnotil jako irelevantní a při rozhodování z nich nevycházel. Stavební úřad postupoval dle žalovaného správně, když žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby zamítl, neboť stanovisko dotčeného orgánu je závazné pro rozhodnutí stavebního úřadu, který tak neměl možnost rozhodnout o žádosti jinak. Žalovaný závěrem uvedl, že žalobkyně jako stavebník neprokázala, že stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací, jak jí ukládá § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“). Neprokázala rovněž, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem [zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (dále jen „lesní zákon“)]. Žalovaný uzavřel, že postup stavebního úřadu i jeho rozhodnutí jsou zákonné.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobkyně jako žalobní důvody v žalobě uvedla nezákonnost napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, dále nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy lesů.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřovala v tom, že žalovaný i správní orgán I. stupně nesprávně zamítli její žádost o dodatečné povolení stavby, resp. odvolání, pro rozpor stavby s územním plánem Psáry, ačkoli stavba v rozporu s územním plánem není. Uvedla, že správní orgán I. stupně správně dovodil, že stavba není určena k bydlení, nýbrž k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí (tedy k účelu deklarovanému žalobkyní v žádosti o dodatečné povolení stavby), a jako taková není obecně v rozporu s územním plánem Psáry. Správní orgán I. stupně dospěl k chybnému závěru, že stavba je vysoká 5,7 m, tedy že její výška přesahuje maximální dovolenou hranici 5 m, v důsledku čehož nesplňuje požadavky § 103 odst. 1 písm. a) bodu 1 stavebního zákona a je v rozporu s územním plánem Psáry. Žalobkyně dále namítla, že účinné znění stavebního zákona neobsahuje § 103 odst. 1 písm. a) bod 1, žalovaný tak odůvodnil své rozhodnutí neexistujícím zákonným ustanovením, což je činí nepřezkoumatelným. Uvedla, že výška

stavby je toliko 5 m, což zjistil i stavební úřad měřením provedeným při místním šetření, které je zaznamenáno v protokolu ze dne 15. 11. 2012. Výška 5 m odpovídá i projektové dokumentaci. Vzhledem k tomu, že stavební úřad až do svého rozhodnutí, které žalovaný v rámci odvolacího řízení potvrdil, vždy vycházel z výšky stavby naměřené při místním šetření, tj. z výšky 5 m, neměla žalobkyně možnost vyjádřit se ke změně zjištění stavebního úřadu. Výška stavby nemá být měřena od nejnižšího bodu terénu, jak stanoví územní plán obce, nýbrž od podlahy 1. nadzemního podlaží, jak je obecně zvykem. Obecní vyhláškou nelze zpřesňovat zákon, chybí-li k tomu výslovné zákonné zmocnění. Vyhláškou obce Psáry č. 26/2004 (změna územního plánu Psáry) bylo stanoveno, že výška zástavby na svahu se počítá od nejnižší úrovně terénu. Zároveň stanoví maximální výšku budov na 8 m, resp. v případě chat 6 m. Podle územního plánu obce tak není maximální povolená výška stavby 5 m. Dále žalobkyně namítala, že na danou věc nelze aplikovat vyhlášku č. 501/2006 Sb., neboť pozemek, na němž je stavba postavena, je v katastru nemovitostí označen jako „zahrada“. Z tohoto označení tak nelze bez dalšího dovodit, že daný pozemek je určen pro rodinnou rekreaci ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. Správní orgán neodůvodnil, proč pozemek kvalifikoval jako pozemek pro rodinnou rekreaci. Žalobkyně proto dovozuje, že závěr stavebního úřadu potvrzený žalovaným, že stavba je v rozporu s územním plánem obce, je nepřezkoumatelný a nesprávný. Nicméně konstatuje, že i kdyby tvrzená odchylka ve výšce budovy byla, jedná se o zanedbatelnou odchylku způsobenou toliko nerovností terénu. Stavba splňuje ostatní zákonné požadavky a je nezbytná pro funkční využití pozemku (jak dovodil i stavební úřad ve svém rozhodnutí), proto by ze strany stavebního úřadu bylo nepřiměřeně tvrdé požadovat odstranění stavby. Žalobkyně zdůraznila, že o územní souhlas stavební úřad nepožádala z důvodu omylu a nikoli úmyslu.

Žalobkyně v další námitce uvedla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný se nezabýval odvolacími námitkami, zejména námitkami týkajícími se rozporu stavby s územním plánem. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se omezilo na obecné konstatování, že rozhodnutí stavebního úřadu je v souladu s § 68 s. ř. a že se žalovaný ztotožňuje se závěrem stavebního úřadu, že stavba je v rozporu s územním plánem Psáry. Z odůvodnění není zřejmé, jak žalovaný odvolací námitky posoudil, z jakých skutkových okolností vycházel, jaké skutečnosti zjistil a jak je hodnotil. V této souvislosti žalobkyně poukázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 8 Ca 175/2003, ve kterém je vysloven závěr, že odvolací orgán musí přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, přitom musí mít na zřeteli, že rozhoduje na základě podaného odvolání, a musí se tak vypořádat se všemi námitkami v něm uvedenými. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání je pak správní orgán povinen uvést, jak konkrétně jednotlivé odvolací námitky posoudil, z jakých skutkových okolností vycházel, jak je právně hodnotil. Ohledně požadavků na řádné odůvodnění žalobkyně poukázala dále na rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001 – 151, rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008 – 301, a nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, které stanoví, že rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody byly shledány správnými, je neúplné, a tedy i nepřezkoumatelné, pokud podstatná a závažná část důvodů zmíněná v řízení v odůvodnění konečného rozhodnutí chybí a takto je vlastně rozhodující orgán pomíjí. Žalobkyně proto namítla porušení § 68 odst. 3 s. ř., neboť napadené rozhodnutí není řádné

odůvodněno, dále porušení § 89 odst. 2 s. ř., neboť žalovaný v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení nepřezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu stanoveném zákonem a podaným odvoláním, a porušení § 2 odst. 1 s. ř., neboť žalovaný nepostupoval při vydání rozhodnutí v souladu se zákony a ostatními právními předpisy.

Žalobkyně jako další žalobní námitku uvedla nepřezkoumatelnost a nezákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu. Tvrdila, že dotčený orgán při vydání závazného stanoviska a aplikaci lesního zákona zneužil institut správního uvážení a překročil jeho meze. Uvedla, že dotčený orgán vycházel na základě podkladů od stavebního úřadu z chybného označení stavby, čímž nesprávně vyhodnotil účel stavby a tím i její případný dopad na les. Žalobkyně nežádala o povolení stavby zahradního domku, nýbrž dřevostavby sloužící k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí. Dotčený orgán se nezabýval argumenty žalobkyně, závazné stanovisko odůvodnil obecně zásadou předběžné opatrnosti, aniž by posuzoval skutečné ohrožení lesa konkrétní stavbou na pozemku žalobkyně. Situaci na místě nezjistil, neboť neprovedl místní šetření. Závazné stanovisko je nesprávné, vágní, obecné, učiněné od stolu a bez znalosti lokality a dřevostavby. Jeho odůvodnění je formální a nekonkrétní, je příkladem libovůle dotčeného orgánu a nelze je přezkoumat. Závazné stanovisko je v rozporu s důkazy předloženými žalobkyní, a to se znaleckým posudkem zpracovaným Ing. K. B., znalcem z oboru ekonomika a ochrana přírody, specializace oceňování ekologických škod, zneškodňování odpadů, nazvaným „Posouzení případných negativních environmentálních a dalších vlivů dřevostavby v k. ú. Psáry“, a biologickým posouzením z února 2014 zpracovaným Mgr. I. K. (osobou autorizovanou k provádění biologických hodnocení ve smyslu § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Ve znaleckém posudku znalec hodnotí i věcnou a formální správnost závazného stanoviska, přičemž neshledal žádná rizika vyplývající z lokalizace či provozu stavby. Dle jeho posouzení závazné stanovisko nevycházelo z objektivního hodnocení faktického stavu, a to zejména s ohledem na pouhé okrajové ovlivnění složek životního prostředí, přičemž vlastník lesa vyslovil souhlas s umístěním předmětné stavby. Mgr. I. K. v biologickém posouzení dospěla k závěru, že dřevostavba nemůže nijak ovlivnit okolní les a ani neohrožuje plnění funkcí lesa. Dotčené orgány neuvedly žádný konkrétní negativní dopad stavby na les. Za 6 let existence stavby se negativní dopady stavby na les neprojeví. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že v okolí lesa je celá řada staveb, s jejichž dopady na les se dotčený orgán nevypořádal. Poukázala na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, čj. 5 A 106/2011 – 68, z kterého plyne, že případné možné negativní vlivy stavby je třeba posuzovat podle konkrétních okolností případu a ne pouze na základě obecného principu předběžné opatrnosti a je třeba k tomu využít případné informace ohledně konkrétního vlivu staveb již stojících na sousedních pozemcích na předmětný les. Dále poukázala na rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2008, čj. 5 As 40/2008 – 52, který potvrzuje, že dotčený orgán má posuzovat každou stavbu v ochranném pásmu podle konkrétních skutečností (a nikoli paušálně a v určité vzdálenosti od lesa plošně zakazovat stavbu). Dle názoru žalobkyně nelze § 14 odst. 2 lesního zákona vykládat tak, aby byla zcela vyloučena možnost stavět v ochranném pásmu. Žalobkyně navrhla důkaz místním šetřením. Konstatovala, že obsahem vlastnického práva je i právo pozemek funkčně využívat, což je v daném případě (kdy se jedná o zahradu) zajištěno možností postavit si na pozemku stavbu k uskladnění nářadí a vypěstovaných plodů.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve připomněl, že žalobkyně realizovala stavbu neoprávněně bez jakéhokoli rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. K označení stavby dřevostavba uvedl, že z předloženého požárně bezpečnostního řešení stavby plyne, že se nejedná o dřevostavbu, jak tendenčně deklarovala žalobkyně, nýbrž o zahradní domek. Trval na přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, když v odůvodnění zrekapituloval správní řízení, které následně zhodnotil. Stavební úřad postupoval v souladu s předchozími zrušujícími rozhodnutími odvolacího orgánu v dané věci, odstranil vytýkané vady a dospěl k závěru, že žalobkyně nedostála své povinnosti stanovené v § 129 stavebního zákona, když neprokázala soulad stavby s územním plánem obce. Žalovaný se plně ztotožnil se závěry stavebního úřadu. Zdůraznil, že zásadní skutečností pro rozhodnutí bylo vydání nesouhlasného závazného stanoviska dotčeným orgánem. Nesouhlasné stanovisko bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, jenž závazné stanovisko potvrdil. Žalobkyně následně podala podnět k přezkoumání potvrzení závazného stanoviska. Příslušný správní orgán neshledal důvody pro přezkum závazného stanoviska. Z odůvodnění závazného stanoviska plyne, že dotčený orgán by souhlasné stanovisko nevydal, ani pokud by stavba sloužila k účelu deklarovanému žalobkyní. Deklarovaný účel nicméně z parametrů stavby neplyne. Tato umožňuje přechodný pobyt osob, čímž se rozšiřuje ohrožení jejich bezpečnosti. Konstatoval, že dotčený orgán vycházel z konkrétních okolností daného případu, bylo mu známo umístění stavby, její půdorys a rozměry. Označení stavby stavebníkem není pro dotčený orgán závazné. Žalovaný proto uzavřel, že jiné označení stavby není důvodem pro zrušení rozhodnutí soudem. Dále spekoval, že pokud by stavba byla určena k uskladnění výpěstků, musela by být klimatizována nebo podsklepena. Stavební úřad označil stavbu dle označení v žádosti zřejmě pod tlakem žalobkyně. Jeho označení je nicméně pouhým administrativním úkonem bez obsahu, přičemž charakter stavby a její technický stav zůstal nezměněný a odpovídá povaze zahradního domku.

Dle žalovaného stavební úřad nebyl povinen hodnotit znalecký posudek předložený žalobkyní. Znalecký posudek totiž není zákonem požadovaný podklad pro rozhodnutí. Zákonným podkladem pro rozhodnutí je nicméně závazné stanovisko orgánu státní správy lesů (§ 14 odst. 2 lesního zákona). Dotčený orgán vydal ve věci negativní stanovisko, a proto měl stavební úřad postupovat dle § 149 odst. 3 s. ř. a žádost zamítnout bez dalšího. Závazné stanovisko je odůvodněno § 11 odst. 1 lesního zákona, který stanoví princip předběžné opatrnosti, tedy ukládá obecnou povinnost, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů. Souhlas vlastníka lesa se stavbou v blízkosti lesa proto není relevantní, vlastník lesa nedomýšlí možné ohrožení lesa v delším časovém horizontu a ne vždy chrání veřejný zájem. Dotčený orgán nezasáhl do vlastnického práva žalobkyně, ve veřejném zájmu toliko zabránil využití pozemku pro umístění stavby. Žalovaný dále zdůraznil, že pramenem českého práva není precedentní právo, proto nelze vycházet z rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 106/2011. Postup dotčeného orgánu při vydání závazného stanoviska hodnotil jako řádný a v souladu se zákonem. Charakter lesa a způsob hospodaření byl dotčenému orgánu znám z úřední činnosti, charakter stavby zjistil jako zahradní domek. Na základě vyhodnocení podkladů dospěl dotčený orgán k závěru, že ohrožení lesa existencí stavby je velmi pravděpodobné. V rámci přezkumu závazného stanoviska správní orgán nadřízený dotčenému orgánu doplnil další důvod k neudělení

souhlasu, a to ztížení obhospodařování lesa. Nadřízený orgán uzavřel, že závazné stanovisko bylo výsledkem správního uvážení a nikoli libovůle, obsahovalo řádné odůvodnění s výjimkou kontinuity rozhodování, což byl věcně bezvýznamný argument, je přezkoumatelné, a proto závazné stanovisko potvrdil. Vzhledem k tomu, že podkladem rozhodnutí stavebního úřadu je nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, které bylo potvrzeno nadřízeným správním orgánem, nebylo možné žádosti žalobkyně vyhovět. Žalovaný proto postupoval správně, když odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žaloba je tedy nedůvodná, žalovaný navrhl její zamítnutí.

V replice žalobkyně odmítla, že by stavbu označila účelově. Zopakovala, že stavba je určena k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a náradí, k čemuž dospěl ve svém rozhodnutí i stavební úřad.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.

Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlédnout i bez námítky, neshledal.

Soud projednal věc v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalovaného, jehož žádost o odročení jednání neshledal důvodnou, s čímž seznámil žalovaného v přípisu ze dne 1. 12. 2017. Správní orgán o velikosti Krajského úřadu Středočeského kraje nepochybně musí zaměstnávat více osob kvalifikovaných k jednání před správními soudy, takže kolize dvou soudních jednání nemůže opodstatnit odročení jednání.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Ze správního spisu soud zjistil, že stavební úřad svolal na den 30. 4. 2009 ústní jednání spojené s místním šetřením, a to za účelem prověření podnětu místostarostky obce Psáry ve věci oprávněnosti stavby nové chaty v oblasti chat B na Babě na pozemku parc. č. x a x v k. ú. Psáry vlastníka H. B. Žalobkyně (majitelka pozemku) při místním šetření sdělila, že stavba na jejím pozemku je stavbou o rozloze do 25 m², a nepodléhá tedy schválení stavebního úřadu. Dne 11. 5. 2009 oznámil stavební úřad žalobkyni zahájení řízení o odstranění stavby – chaty v Psárech na pozemku parc. č. x a x v k. ú. P.

Dne 1. 7. 2009 bylo zahájeno žádostí žalobkyně řízení o dodatečném povolení dřevostavby. Žalobkyně žádost odůvodnila tím, že se jedná o stavbu splňující podmínky § 103 odst. 1 písm. a) bod 1 stavebního zákona. Nevěděla, že stavba podléhá územnímu

souhlasu dle § 96 stavebního zákona. Stavba splňuje podmínky pro dodatečné povolení stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona, není umístěna v rozporu s územním plánem obce, neboť se nejedná o novou chatu, nýbrž o dřevostavbu k uskladnění materiálu, vypěstovaného ovoce a zeleniny, zahradní techniky a nářadí o rozměrech do 25 m².

Stavební úřad oznámil žalobkyni dne 31. 7. 2009 zahájení řízení o dodatečném povolení stavby „zahradní domek Psáry“. Usnesením ze dne 13. 1. 2010 požádal dotčený orgán o vydání stanoviska k umístění stavby v ochranném pásmu lesa. Dotčený orgán předložil dne 4. 2. 2010 stavebnímu úřadu negativní závazné stanovisko datované dne 3. 1. 2010 (zřejmě administrativním pochybením dotčeného orgánu bylo závazné stanovisko nesprávně datováno – žádost stavebního úřadu o stanovisko je až z 13. 1. 2010). Závazným stanoviskem dotčený orgán nesouhlasil s dotčením pozemku do vzdálenosti 50 m od okraje lesa, nesouhlasil tedy s dodatečným povolením stavby zahradního domku v Psárech na pozemku p. č. x ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesního pozemku p. č. x, který je určený k plnění funkce lesa. Dotčený orgán v odůvodnění závazného stanoviska uvedl, že předmětem žádosti je dřevostavba zahradního domku s půdorysnými rozměry 5,08 m x 5,08 m a výškou hřebene střechy cca 4,5 m doplněná při západní straně objektu terasou, stavba je vzdálena od hranice s lesním pozemkem 2,3 m. Zdůraznil účel lesního zákona uvedený v jeho § 1 a předpoklady pro zachování lesa stanovené v jeho § 11 a § 14. Uvedl, že zohlednil nejen bezpečnostní otázky nebo potřeby provozu lesa, ale i dosavadní praktické poznatky a zkušenosti s vlivem bezprostřední zástavby na les. Vydávaná stanoviska mají preventivní charakter a zohledňují i negativní účinky, které teprve mohou nastat, dotčený orgán se tedy při vydávání závazných stanovisek řídí principem předběžné opatrnosti. Zohlednil hodnotu absolutní výškové bonity dřevin zastoupených v lesním porostu pro stanovení bezpečné a oboustranně nekonfliktní vzdálenosti, která činí při daném složení lesa (z 90 % je les složen ze smrků) 37 metrů.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 4. 2010 zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby „zahradní domek Psáry“ z důvodu, že stavba je v rozporu s územním plánem obce, který zakazuje výstavbu nových chat a rodinných domů. Stavba má 3 místnosti, komín, rozestavěné podkroví, je doplněna terasou o rozměrech 6 x 2,5 m. Její dispozice a rozměry neodpovídají charakteru stavby zahradního domku. Dotčený orgán zároveň vydal ke stavbě nesouhlasné stanovisko, kterým byl stavební úřad při svém rozhodování vázán. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, kterým napadla zároveň i závazné stanovisko dotčeného orgánu. Žalovaný jako odvolací orgán proto na základě podaného odvolání postoupil spis správnímu orgánu nadřízenému dotčenému orgánu k potvrzení nebo změně negativního stanoviska. Nadřízený orgán nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu interním sdělením potvrdil (to bylo založeno do správního spisu až posléze na přelomu let 2013 a 2014, dokument č. 36). V něm odmítl, že by stanovisko dotčeného orgánu nevycházelo z konkrétních podmínek; naopak, dotčený orgán zohlednil stav lesního porostu na lesním pozemku a vzal v úvahu i možnost vlastníka pozemku použít k obnově lesa dřeviny, které mohou ve věku 100 let dosáhnout větší výšky než stávající porost. Správně se řídil tím, aby předešel ohrožení lesa, které by mohlo nastat, tedy aby nemuselo dojít k omezení využívání pozemku k plnění funkcí lesa dle § 22 odst. 1 lesního zákona, pokud by padající stromy hrozily zasáhnout stavbu nebo ohrozit život vlastníka stavby. Rovněž při těžbě porostu by musely být využity zvláštní

technologie, aby nedošlo k ohrožení majetku a osob, při lesní dopravě by nebylo možno využít pozemku žalobkyně, což by komplikovalo a prodražilo hospodaření. Pokud skutečně byly v lokalitě Přední Bába povoleny chatky v ochranném pásmu lesa, musel je povolit jiný správní orgán a za jiného právního prostředí. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 7. 2010 zrušil napadené rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 4. 2010 mj. z důvodu, že se stavební úřad odchýlil od označení stavby v žádosti žalobkyně, když ji označil jako zahradní domek. Ze spisu dále nebylo jasné, jak je stavba vysoká a jaký charakter má. Žalovaný závěrem konstatoval, že správní orgán nadřízený dotčenému orgánu závazné stanovisko potvrdil.

Stavební úřad dne 16. 2. 2011 oznámil pokračování řízení. Dne 29. 3. 2011 žalobkyně doplnila žádost o dodatečné povolení stavby o znalecký posudek „Posouzení případných negativních environmentálních a dalších vlivů dřevostavby v k. ú. Psáry“ ze dne 12. 10. 2010 vypracovaný Ing. K. B., znalcem z oboru ekonomika a ochrana přírody, specializace oceňování ekologických škod, zneškodňování odpadů, a projektovou dokumentaci Pasport stavby z března 2011 zpracovanou Ing. P. H. Stavební úřad dále dne 6. 12. 2012 vyzval žalobkyni, aby doplnila projektovou dokumentaci a souhlasné stanovisko dotčeného orgánu. Na základě výzvy žalobkyně předložila dne 8. 2. 2013 projektovou dokumentaci. Dne 12. 2. 2013 požádala o prodloužení lhůty k předložení stanoviska dotčeného orgánu.

Stavební úřad rozhodnutím (v pořadí již druhým) ze dne 27. 2. 2013 zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby „dřevostavba určená k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí“ z důvodu, že nebylo prokázáno, že jde o stavbu dle § 103 odst. 1 písm. a) bodu 1 stavebního zákona, kterou by bylo možné umístit na daném pozemku v souladu s územním plánem Psáry, neboť je půdorysně větší než 25 m², a to kvůli terase o rozměrech 2,54 x 6,15 m, tj. cca 15,62 m², a bočnímu přístupovému schodišti o délce cca 1 m. Do plochy stavby dále nebyla započítána plocha komína umístěná vně stavby o rozměrech 0,45 m x 0,45 m, tj. 0,2 m². Druhým důvodem zamítnutí žádosti je nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu. Žalobkyně podala proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání. Žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil rozhodnutím ze dne 4. 7. 2013 a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání, jelikož stavební úřad neprodloužil žalobkyni lhůtu k předložení podkladů (souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu), čímž porušil její procesní práva.

V dalším řízení tak stavební úřad usnesením ze dne 6. 2. 2014 prodloužil žalobkyni lhůtu k předložení souhlasného stanoviska dotčeného orgánu o 50 dní. Dotčený orgán předložil dne 24. 3. 2014 sdělení k žádosti žalobkyně o vydání souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona k dotčení pozemku do vzdálenosti 50 m od okraje lesa stavbou označenou jako „zahradní objekt pro skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků“. Dotčený orgán sdělil, že je ve věci dána překážka věci rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 s. ř., neboť již dne 3. 1. 2010 neudělil ke stejnému objektu (tehdy nazvanému „zahradní domek“) souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona. Dotčený orgán se opětovně věcí zabýval na základě žádosti žalobkyně, přičemž neshledal změnu rozhodných okolností, které byly zohledněny při prvním posouzení věci. U objektu došlo ke změně označení, fakticky se ale stále jedná o stejnou stavbu s totožnými účinky na okolí. Označení stavby ani způsob

jejího užívání nejsou pro posouzení věci ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona rozhodnými skutečnostmi, a nemají tak zásadní vliv na udělení souhlasu. Dotčený orgán není vázán označením stavby žadatelem, činí si vlastní úsudek. Dotčený orgán neshledal rozpory mezi označením zahradní domek a zahradní objekt, obě označení mohou sloužit k označení objektu s totožným účelem. Jelikož je součástí zahradního objektu komín a je navrženo jeho vytápění krbem, jak plyne z technické zprávy požárně bezpečnostního řešení stavby, není nedůvodné označení stavby „zahradní domek“, které připouští i určitou obytnou funkci. Žalobkyně k žádosti o souhlasné stanovisko připojila biologické posouzení záměru zpracované v únoru 2014 Mgr. I. K. Dotčený orgán je posoudil a shledal, že pro něj předložený důkaz není rozhodný, neboť se nezabývá účinky stavby z hlediska ochrany lesa. Zpracovatelka nemá k posouzení otázek na úseku lesního hospodářství oprávnění. Závěrem dodal, že zrušení předchozího rozhodnutí stavebního úřadu odvolacím orgánem nemělo vliv na platnost podkladového závazného stanoviska, neboť rozhodnutí nebylo rušeno pro nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost závazného stanoviska.

Správní orgán nadřízený dotčenému orgánu ve svém sdělení ze dne 23. 5. 2014, čj. 070470/2014/KUSK/OŽP/9-Mi, k podnětu žalobkyně k přezkoumání jeho stanoviska potvrzujícího závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 24. 9. 2010, jakož i tohoto závazného stanoviska dotčeného orgánu, a k žádosti o přezkoumání sdělení dotčeného orgánu ze dne 21. 3. 2014 uvedl, že již v rámci prvního odvolacího řízení v dané věci přezkoumal závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 3. 1. 2010 a vnitřním sdělením ze dne 24. 9. 2010 je potvrdil. Dále uvedl, že dle § 149 odst. 4 s. ř. nelze přezkoumat potvrzení závazného stanoviska. Přestože správní orgán nadřízený dotčenému orgánu nezačal přezkum závazného stanoviska a jeho potvrzení, vypořádal se s argumenty žalobkyně obsaženými v podnětu. K charakteru stavby uvedl, že dotčený orgán není vázán označením stavby stavebníkem, příp. stavebním úřadem. Stavbu si označuje sám pro potřeby vydání závazného stanoviska v závislosti na tom, jak daná stavba působí nebo může působit na les v dané vzdálenosti od okraje lesa. Dodal, že rovněž v technické zprávě k požárně bezpečnostnímu řešení stavby je stavba označena jako objekt dřevostavby zahradního domku, zahradním domkem stavbu označil také znalec Ing. K. B. ve svém znaleckém posudku. V předmětné věci je nicméně vyloučeno, že by závazné stanovisko bylo vydáno k jiné stavbě. Dotčený orgán označil stavbu jako zahradní domek s ohledem na její objem, umístění a hodnotu, zastavěnou plochu, uspořádání místností uvnitř stavby, zateplení stavby, osazení stavby komínem, dále s ohledem na použité konstrukční materiály, na případné využití stavby pro pobyt, stupeň ohrožení stavby a života uživatelů stavby pádem stromu, přesahem větví apod. Označením zahradní domek dotčený orgán vyjádřil svůj názor, že stavba slouží jinému účelu, než jaký uvedla žalobkyně ve své žádosti o dodatečné povolení stavby. S tímto názorem se ztotožnil i nadřízený orgán. Uzavřel, že ve věci není rozhodné označení stavby, nýbrž stavební dokumentace, z které dotčený orgán vycházel. Znalecký posudek Ing. K. B. nemůže suplovat ani jakkoli ovlivnit závazné stanovisko. Znalec není znalcem z příslušného oboru ochrany lesa a lesního hospodářství. Znalec ani Mgr. I. K., která zpracovala biologické posouzení záměru, nemají oprávnění posuzovat dopady staveb na les ve smyslu lesního zákona. Znalecký posudek ani biologické posouzení tedy nejsou relevantními podklady pro rozhodnutí. Hodnotit věcnou a formální správnost závazného stanoviska může toliko nadřízený orgán v rámci odvolacího řízení a nikoli znalec. Nadřízený orgán trval na potvrzení závazného stanoviska jako zákonného,

správného a přezkoumatelného. Odmítl, že bylo vydáno od stolu a z libovůle. Dotčený orgán aplikoval zásadu předběžné opatrnosti vyjádřenou v § 11 odst. 1 lesního zákona, vycházel z projektové dokumentace a z technické zprávy požárně bezpečnostního řešení stavby, dle které se jedná o zahradní domek trvale spojený se zemí, v němž jsou situovány 3 místnosti, stavba je tepelně izolovaná, nachází se v ní podkroví, které je možno jednoduše zpřístupnit a obývat, ke stavbě je přistaven komín. Stavba splňuje podmínky ČSN 730833 – budovy pro bydlení a ubytování. Z uvedených skutečností plyne, že stavba může mít dlouhou životnost a může být vedle deklarovaného účelu užívána i k občasnému přebývání. Stanovisko dotčeného orgánu nemůže ovlivnit ani případný souhlas vlastníka lesa se stavbou. Vlastník lesa má dle § 13 odst. 1 lesního zákona povinnost řádně a účelně les obhospodařovat a chránit jej. Ohrožení lesa okolními stavbami je známo z historických zkušeností, a proto byla prevence předcházení ohrožení a škod zakotvena v § 14 odst. 2 lesního zákona, tj. v povinnosti získat od orgánu státní správy lesů souhlas se stavbou v blízkosti lesa. K vydání negativního stanoviska postačí, že existuje předpoklad ohrožení stavby, tedy že toto nebezpečí může s velkou mírou pravděpodobnosti nastat. V této souvislosti poukázal na větrné kalamity a klimatické epizody, k nimž dochází v určitých časových periodách i zcela nepravidelně. Nadřízený orgán doplnil nesouhlasné stanovisko o další funkci lesa, která je jako veřejný zájem chráněna, a to zachování produkční funkce lesa, s kterou je spojena i lesní doprava. Závazné stanovisko a jeho potvrzení je nutno brát jako jeden celek ve vzájemných souvislostech. Potvrzení závazného stanoviska dále nepodléhá přezkumu podle správního řádu. Jedná se toliko o vnitřní sdělení vydané na žádost odvolacího orgánu podle § 149 odst. 4 s. ř. Nebylo - li vydáno nové závazné stanovisko, nedochází již v dalším odvolacím řízení k přezkumu již jednou přezkoumaného (a potvrzeného) závazného stanoviska. Nadřízený orgán nedospěl k závěru, že závazné stanovisko je nezákonné, a proto nezačal z moci úřední jeho přezkum. Přisvědčil názoru žalobkyně, že vydání nového závazného stanoviska nebrání překážka věci rozhodnuté, neboť závazné stanovisko není rozhodnutím (nepřiznává žádná práva ani neukládá povinnosti), proto na ně nelze aplikovat § 48 odst. 2 s. ř. Nicméně v dané věci nebyly splněny podmínky pro vydání nového závazného stanoviska.

Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 25. 6. 2014 uvedla, že dne 28. 3. 2014 doplnila svoji žádost o dodatek 03/2014 k předložené projektové dokumentaci zpracované Ing. M. Ž., kterým byla změněna původní dokumentace tak, že byla odstraněna přístupová terasa o rozměrech 2,54 x 6,15 m a boční přístupové schodiště o délce cca 1 m. Zároveň vyjádřila nesouhlas se závazným stanoviskem a s tím, že je dotčený orgán na základě jejího podnětu odmítl přezkoumat a vydat nové závazné stanovisko podle skutečného stavu, v němž by se vypořádal se znaleckým posudkem a s biologickým posouzením.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 18. 12. 2014 (v pořadí třetí rozhodnutí), sp. zn. SÚ/DPS018-1616-06001/2010/Pre, čj. OúJ/15833/2014/Pre, zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby „dřevostavba určená k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí“, a to z důvodu neprokázání souladu stavby s územním plánem Psáry a dále z důvodu nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu. Stavební úřad dospěl k závěru, že se nejedná o stavbu pro bydlení, a proto není z důvodu své povahy v rozporu s územním plánem Psáry, který zakazuje výstavbu nových chat. Stavba by nicméně musela splňovat parametry stanovené v § 103 odst. 1 písm. a) bodě 1

stavebního zákona, a to s přihlédnutím k § 21 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (pozemky staveb pro bydlení a pro rodinnou rekreaci). Stavební úřad totiž dospěl k závěru, že pozemek žalobkyně zcela určitě představuje pozemek k rodinné rekreaci, byť na něm není umístěna stavba pro rekreaci. Stavební úřad dále přehodnotil parametry stavby. Dle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj vyhodnotil, že terasa se schodištěm netvoří zastavěnou plochu ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona. Plochu 25 m² přesahuje komínové těleso o rozměrech 0,45 x 0,45 m, tj. cca 0,2 m², jde tedy o zanedbatelnou odchylku. Nicméně dle územního plánu Psáry se výška stavby měří ve svažitém terénu od jejího nejnižšího bodu. Terén je dle projektové dokumentace na kótě - 0,7 m, celková výška stavby je proto 5,7 m a přesahuje povolenou hranici 5 m. Stavba je proto v rozporu s územním plánem obce Psáry. Dalším důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně je nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu, které bylo potvrzeno nadřízeným správním orgánem. Správní orgán nadřízený dotčenému orgánu se dostatečně vypořádal se znaleckým posudkem a biologickým posouzením, resp. zdůvodnil, proč se s nimi vypořádávat nebude. Konstatoval, že posoudit relevanci předloženého znaleckého posudku je oprávněn toliko dotčený orgán. Stavební úřad proto převzal jeho závěr, že znalecký posudek není z hlediska zájmů chráněných lesním zákonem podstatný a nemůže nahrazovat nebo ovlivňovat závazné stanovisko. Žalobkyně předložené biologické posouzení stavební úřad prostudoval, neshledal však jeho relevanci v kontextu nesouhlasného závazného stanoviska. Odvolacím orgánem vytknuté porušení § 129 stavebního zákona stavební úřad napravit tím, že žalobkyni prodloužil (a to opakovaně) lhůtu k předložení souhlasného stanoviska dotčeného orgánu. Žalobkyně ani v prodloužené lhůtě kladné stanovisko dotčeného orgánu nepředložila. Uzavřel, že ve prospěch stavebníka nelze hodnotit, jakým způsobem byly v minulosti povoleny okolní stavby.

Rozhodnutí stavebního úřadu napadla žalobkyně dne 7. 1. 2015 odvoláním z důvodu, že stavba není v rozporu s územním plánem obce a závazné stanovisko je nezákonné a nesprávné. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 12. 2014.

Posouzení žalobních bodů

Soud předně uvádí, že jelikož bylo řízení o dodatečné povolení stavby zahájeno dne 1. 7. 2009, užije se v něm stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012, což plyne z čl. II bodu 14 zákona č. 350/2012 Sb., nikoliv tedy ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného, jak se patrně domnívá žalobkyně [viz její argumentaci o aplikaci neexistujícího ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) bodu 1 stavebního zákona].

Podle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona lze stavbu provedenou bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu dodatečně povolit, jestliže stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona vydávají dotčené orgány pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která

nejdou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak. Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle tohoto zákona uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.

Podle § 14 odst. 2 lesního zákona dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.

Z výše uvedeného plyne, že dřevostavbu nebylo možné dodatečně povolit, jestliže orgán státní správy lesů (jako dotčený orgán) nevydal souhlas s umístěním dřevostavby v tzv. ochranném pásmu lesa (ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa). Správní akt vydaný orgánem státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 s. ř. Podle odstavce 3 téhož ustanovení neprovádí správní orgán (v daném případě stavební úřad) další dokazování a žádost (o dodatečné povolení stavby) zamítne, jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu je tedy závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (stavebního úřadu), a proto pro ně neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 s. ř., a to i přes to, že se jedná toliko o podklad pro vydání rozhodnutí (tzv. subsumovaný správní akt). V případě, že je proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, v jehož rámci je napadána zákonnost závazného stanoviska, musí správní orgán rozhodující o odvolání postupovat dle § 149 odst. 4 s. ř. a vyžádat potvrzení či změnu závazného stanoviska od nadřízeného dotčeného orgánu, jinak by se orgán rozhodující o odvolání dopustil podstatného porušení ustanovení o řízení, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009 – 63). Odvolací správní orgán se proto v rámci odvolacího řízení obrací na nadřízený dotčený orgán, od kterého si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014 – 30).

S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu je nezbytné, aby jeho obsah alespoň v základní rovině odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak je možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jako subsumovaného správního aktu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150). Závazné stanovisko dotčeného orgánu potvrzené závazným stanoviskem nadřízeného orgánu již nelze jakkoliv dále změnit ani formálně doplňovat, a to s výhradou provedení přezkumného řízení ve věci potvrzujícího závazného stanoviska

nadřízeného orgánu. Žalobkyně dala podnět k provedení přezkumného řízení, nadřízený orgán dotčeného orgánu jej však neshledal důvodným, o čemž žalobkyni informoval sdělením ze dne 23. 5. 2014, v němž vyložil své úvahy k tomu se vztahující.

Námítky žalobkyně směřující proti závaznému stanovisku a důkazní prostředky předložené žalobkyní k vyvrácení správnosti závazného stanoviska, které žalobkyně v posuzované věci předložila až po vydání potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného orgánu, nemohly být zohledněny v žádném dalším navazujícím formálním výstupu orgánů státní správy lesů. Správní řád, stavební zákon ani lesní zákon nevytváří procesní předpoklady pro to, aby po potvrzení (či změně) závazného stanoviska nadřízeným orgánem byl dotčeným orgánem učiněn jakýkoliv další úkon reagující na nově objevení se argumentaci a důkazní prostředky. Na druhou stranu je zřejmé, že tuto argumentaci ani důkazní prostředky není schopen (z hlediska odborného) ani oprávněn (z hlediska kompetenčního) posoudit stavební úřad. Za této situace je tedy na stavebním úřadu, aby si v rámci naplnění zásady vzájemné spolupráce opatřil od orgánu státní správy lesů vyjádření, které bude představovat odborný podklad pro vypořádání další argumentace a důkazních návrhů (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 – 126). Tato odborná vyjádření orgánů státní správy lesů měli stavební úřad i žalovaný k dispozici, jde o sdělení dotčeného orgánu ze dne 21. 3. 2014 a sdělení krajského úřadu ze dne 23. 5. 2014.

Vzhledem k tomu, že žalovaný jako nadřízený stavební úřad nebyl oprávněn hodnotit odvolací námítky napadající závazné stanovisko dotčeného orgánu, které bylo potvrzeno krajským úřadem jako nadřízeným orgánem státní správy lesů, postačí z hlediska požadavků kladených na přezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby odkázat na tato závazná stanoviska, včetně doplňujících sdělení orgánů státní správy lesů (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016 – 65, body 35 a 40). Není úkolem nadřízeného stavebního úřadu interpretovat obsah závazného stanoviska, nebo doplňovat jeho odůvodnění. Těžiště přezkoumatelnosti rozhodnutí ve vztahu k odvolacím námítkám týkajícím se závazného stanoviska se přenáší na posouzení přezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu, a to ve spojení s doplňujícími vyjádřeními učiněnými orgány státní správy lesů, které s ohledem na výše popsané procesní limity „vyjadřování“ dotčených orgánů v řízení dle stavebního zákona nelze od formálně závazných stanovisek oddělit.

V rámci přezkumu závazného stanoviska dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumává soud závazné stanovisko toliko v mezích žalobkyní uplatněných žalobních bodů, a to tak, že posuzuje pouze jeho zákonnost, nikoliv též věcnou správnost (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016 – 65, bod 40). Byť Nejvyšší správní soud v právě citovaném rozsudku zmiňuje jako důvod, pro nějž nelze v soudním řízení přezkoumat věcnou správnost závazného stanoviska, skutečnost, že zkoumat správnost závazných stanovisek dotčených orgánů z odborného hlediska není možné bez dalšího znaleckého zkoumání závazného stanoviska, nemá krajský soud za to, že by tato okolnost představovala překážku soudního přezkumu závazného stanoviska z hlediska jeho věcné správnosti. Přezkoumávání věcné správnosti závazného stanoviska je dle krajského soudu vyloučeno z důvodu, že při vydání závazného stanoviska se široce uplatní správní uvážení.

Lesní zákon v § 14 odst. 2 lesního zákona nikterak nelimituje rozsah správního uvážení orgánu státní správy lesů při vydávání souhlasu se stavbou v ochranném pásmu lesa. V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003 – 48). V případě soudního přezkumu správního uvážení správní soud nenahrazuje správní orgán v jeho odborné kompetenci a nemůže nahradit jeho správní uvážení svým vlastním, ale posuzuje, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem (rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015 – 35).

V návaznosti na shrnutý rámec přezkumu závazného stanoviska jako podkladového úkonu dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. se soud zabýval žalobními body napadajícími přezkoumatelnost a zákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu a jeho nadřízeného orgánu.

K námitce nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu soud uvádí, že dotčený orgán v závazném stanovisku ze dne 3. 1. 2010 vymezil obecně aspekty, k nimž je třeba při vydávání stanoviska s povolením stavby v ochranném pásmu lesa přihlédnout. Jde nejen o bezpečnostní otázky, ale i potřeby provozu lesního hospodářství, přičemž vycházel z dosavadních praktických poznatků a zkušeností o vlivu bezprostřední zástavby na les. Zdůraznil význam principu předběžné opatrnosti (doktrinálně správně jde však o princip prevence – pozn. soudu). Rozlišil obecně dvě skupiny způsobů ohrožení lesa. První z nich představují přímé účinky stavby na les v podobě fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště. Druhou skupinu tvoří požadavky vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna a který sousedí s pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Tyto požadavky se opírají o § 22 lesního zákona a jejich podstatou je ochránit tyto stavby před nebezpečím, které má původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, zpravidla v lesním porostu jako takovém. Ochranná opatření k eliminaci těchto rizik se provádí právě na pozemcích určených k plnění funkcí lesa (jde o terénní úpravy, předčasné mýcení stromů, omezení výskytu porostu a další) a představují nežádoucí zásahy do lesních pozemků a lesních porostů, tedy dochází k omezení v plnění maxima funkcí lesa (včetně produkční), což má dopad na výnos vlastníka lesa z lesního hospodaření. Již ve fázi povolování staveb je proto třeba předcházet situacím, které by v budoucnu právě s ohledem na existenci povolované stavby vyžadovaly provádět preventivní opatření dle § 22 lesního zákona na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Z tohoto pohledu je významným ukazatelem hodnota absolutní výškové bonity dřevin zastoupených v lesním porostu, která je vyjádřena výškou stromu ve věku 100 let. Zohlednit lze nejen stávající druh porostu, ale též druh porostu, jímž by měla být provedena obnova lesa. K tomu soud uvádí, že takto formulovaná východiska lze vskutku považovat za obecná, jejich funkcí je při značné abstraktnosti normy obsažené v § 14 odst. 2 lesního zákona vymezit jednotlivá

hlediska, která dotčený orgán při výkonu své pravomoci bere v úvahu. Dotčený orgán tedy tímto vymezil rámec, v němž se při posuzování stavby žalobkyně pohyboval. Takový postup je nanejvýš žádoucí, neboť jen tak lze závazné stanovisko podrobit přezkumu, a to nejen instančnímu, ale též soudnímu. Výše uvedená východiska dotčeného orgánu jsou zcela správná, odpovídají koncepci stávajícího lesního zákona a soud se s nimi v plném rozsahu ztotožnil, přičemž zejména zdůrazňuje, že vskutku již ve fázi povolování staveb je třeba preventivně bránit vzniku situace, kdy by hrozilo, že na pozemcích určených k plnění funkcí lesa by v budoucnu bylo třeba provést opatření dle § 22 lesního zákona, jen aby tím byla ochráněna stavba, která je předmětem povolení.

Konkrétně pak ve vztahu k posuzované stavbě dotčený orgán ve stanovisku ze dne 3. 1. 2010 uvedl, že vzhledem k hodnotě absolutní výškové bonity by měl být odstup stavby od hranice lesního pozemku nejméně 32 metrů, neboť v lesním porostu je významně zastoupen smrk, což plyne ze schválených lesních hospodářských osnov (dotčený orgán měl od stavebního úřadu k dispozici údaj, že stavba se nachází 2,3 m od hranice lesního pozemku). Jelikož stavební pozemek je široký pouze 17 metrů, nelze na něm stavbu vůbec umístit. Dotčený orgán odmítl přihlédnout ke skutečnosti, že stavba již byla provedena, neboť by tím byla ve prospěch žalobkyně hodnocena její vlastní protiprávní činnost. Podotkl, že při posuzování charakteru lesního porostu nelze zohledňovat toliko aktuální stav, nýbrž je třeba vzít v úvahu i jeho budoucí vývoj. Dále se dotčený orgán vyjádřil i k uplatnění § 2 odst. 4 s. ř.

Nadřízený orgán dotčeného orgánu se ve vnitřním sdělení ze dne 24. 9. 2010, jímž závazné stanovisko potvrdil, vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami směřujícími proti stanovisku. V této souvislosti poukázal na to, že dotčený orgán vycházel v závazném stanovisku z konkrétních podmínek, neboť vzal v úvahu umístění stavby ve vztahu k lesnímu porostu, který na pozemku aktuálně roste, a správně zohlednil též to, že vlastník lesa může k obnově lesa použít i dřeviny, které mohou dosáhnout ve věku 100 let vyššího vzrůstu než stávající porost. Potvrdil správnost úvah dotčeného orgánu, že je třeba preventivně bránit tomu, aby byl povolen stav, jenž by vyžadoval v budoucnu provedení zásahu dle § 22 lesního zákona. Zmínil rovněž otázku lesní dopravy, která by zastavením pozemku žalobkyně mohla být zkomplikována.

Vzhledem k tomu, že důvody odvolání směřující proti závaznému stanovisku spočívají jen v tom, že stanovisko nevychází z konkrétních podmínek v daném místě a je odůvodněno zcela obecně (paušálně), tudíž nedostatečně, je zřejmé, že se nadřízený orgán dotčeného orgánu s odvolacími námitkami vypořádal v plném rozsahu. Soud tedy dospěl k závěru, že závazné stanovisko dotčeného orgánu i potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu ob stojí z hlediska požadavků kladených na přezkoumatelnost závazných stanovisek.

Teprve v dalším řízení předložila žalobkyně na podporu svého tvrzení znalecký posudek Ing. Z. B., znalce v oboru ekonomika a ochrana přírody. Znalec v posudku rovněž vychází z toho, že se stavba nachází ve vzdálenosti 2,35 m od sousedního pozemku, který je veden v katastru nemovitostí jako les, potvrzuje, že v lesním porostu převažuje smrková výsadba doplněná náletem různých listnatých dřevin (převažuje líska obecná),

přičemž v bezprostředním sousedství dřevostavby se nachází právě tento nálet, jemuž dominuje líska. Na str. 5 a 6 se znalec vyjadřuje k úrovni odůvodnění závazného stanoviska dotčeného orgánu. K tomu soud uvádí, že posouzení otázky přezkoumatelnosti závazného stanoviska je otázkou právní, jejíž hodnocení znalci nepřísluší. K možným vlivům dřevostavby na okolí znalec uvedl, že v důsledku jejího provozu nemůže dojít k ovlivnění odtokového režimu ani místního mikroklimatu, dřevostavba nebude generovat žádné škodlivé emise vůči složkám životního prostředí (bude-li k případnému nárazovému zatopení použito palivové dříví). Pokud jde o hodnocení bezpečné a oboustranně nekonfliktní vzdálenosti dřevostavby a lesa, prezentuje znalec své úvahy o krátké životnosti dřevostavby, její odlehlosti, která sama od sebe odrazuje od užívání stavby jako obydlí, a souhlasu majitele lesního pozemku, jemuž by mohla být působena újma, s umístěním stavby. Tyto úvahy nejsou dle soudu úvahami odbornými, k nimž by byl povolán znalec (závěry znalce, že na lesním porostu nemůže vzniknout škoda, neboť jeho vlastník s povolením stavby souhlasí, resp. že dřevostavba vzhledem k své odlehlosti neláká k obývání, vskutku nejsou žádným odborným posouzením potenciálních vlivů lesa na dřevostavbu a opačně). Znalec uvedl, že bude třeba občas ořezat větve stromů nad dřevostavbou, případně odstranit náletové dřeviny, což jsou nicméně opatření zcela běžná při běžném obhospodařování nemovitostí v lese a jeho okolí, i v souvislosti s výchovou lesního porostu. Dále připustil, že např. při vichřici může dojít k pádu stromu na dřevostavbu, což je nutné riziko umístění stavby v okolí lesa. Vyslovil domněnku, že není běžné, aby se někdo domáhal odstranění stromů v lese, jen aby vyloučil riziko jejich pádu. V rámci péče o produkční les je obvykle zajištěno, že stromy budou v souladu s lesní hospodářskou osnovou vytěženy, spíše než že by samovolně padly.

V únoru 2014 pak žalobkyně nechala zpracovat biologické posouzení záměru Mgr. I. K., autorizovanou osobou k provádění biologického hodnocení dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny. V biologickém posouzení jeho autorka pouze mapuje zástupce fauny a flory vyskytující se na pozemku žalobkyně. Dospěla k závěru, že dřevostavba nemůže mít významnější vliv na okolní ekosystémy.

S výše uvedenými dodatečně doloženými podklady, stejně jako se změnou označení dřevostavby (z označení „zahradní domek“ na označení „zahradní objekt pro uskladnění ...“) se dotčený orgán vypořádal ve sdělení ze dne 21. 3. 2014. V něm uvedl, že změna označení stavby nemění nic na jejich účincích na okolní les. Nejde o rozhodnou skutečnost, pro niž by mělo být vydané nesouhlasné závazné stanovisko revidováno. Označení stavby ani způsob jejího užívání nemají zásadní vliv na udělení souhlasu. Poukázal na to, že mezi označením zahradní domek a zahradní objekt pro skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků není rozdíl, neboť u zahradních domků není vyloučeno plnění těch funkcí, které jsou deklarovány současným názvem objektu, a pokud je součástí objektu komín a je navrženo vytápění krbem, což plyne z technické zprávy požárně bezpečnostního řešení stavby, pak označení stavby jako zahradního domku, který připouští i určitou obytnou funkci, není nedůvodné. K biologickému posouzení zpracovanému Mgr. K. dotčený orgán uvedl, že není pro věc rozhodné, neboť zpracovatelka nemá k posouzení na úseku lesního hospodářství oprávnění, ostatně celý materiál hodnotí vlivy stavby toliko z pohledu ochrany přírody, nikoliv z pohledu specifík lesního hospodaření.

Na to pak navázal krajský úřad jakožto nadřízený orgán dotčeného orgánu, jenž přípisem ze dne 23. 5. 2014 sdělil žalobkyni důvody, pro něž neshledal podnět k provedení přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku důvodný. Potvrdil názor dotčeného orgánu, že není vázán pojmenováním stavby zvoleným stavebníkem, nýbrž pro potřeby vydání závazného stanoviska označuje stavbu sám podle toho, jak může působit na les. V daném případě je označení stavby jako zahradního domku akceptovatelné vzhledem k jejímu objemu, zastavěné ploše, umístění a hodnotě stavby, použitým konstrukčním materiálům, případnému využití stavby pro pobyt, stupeň jejího ohrožení pádem stromu, přesahem větví a s ohledem na případné budoucí ohrožení života uživatelů stavby pádem stromu. Je tedy zbytečné domýšlet, zda odlišné označení stavby nemá odlišné právní dopady. Poukázal na to, že dřevostavba je z konstrukčního materiálu, který při řádné údržbě zajišťuje dlouhou životnost stavby srovnatelnou s mytním věkem lesního porostu v sousedství. Stavba splňuje ČSN platnou pro budovy k bydlení a ubytování, vedle deklarovaného účelu může být využívána i k občasnému přebývání, čemuž nelze po kolaudaci účinně zabránit. Proto byla stavba označena jako zahradní domek a je s ní spojeno větší ohrožení lesa než s dřevostavbou bez trvalého spojení se zemí s jedním skladovacím prostorem, bez zateplení a možnosti vytápění, která by tak byla určena výhradně pro uskladnění zahradní techniky, náradí a výpěstků. Ani jeden ze zpracovatelů odborných posudků (znaleckého posudku a biologického posouzení) nemá oprávnění posuzovat dopady staveb na les. Dotčený orgán sám je vybaven odborně vzdělanými úředními osobami, a může tak posuzovat odborné otázky bez potřeby opatřit si znalecké posudky. Žalobkyní předložený znalecký posudek nepřipustným způsobem marginalizuje nebezpečí hrozící lesu v důsledku existence stavby. Udělení souhlasu vlastníka lesního pozemku se stavbou není pro vydání souhlasu významné, neboť vlastník lesního pozemku se nemůže zbavit odpovědnosti za stav a ochranu lesa a řádné hospodaření v něm. Krajský úřad zmínil, že ochrana lesa před vlivem staveb a naopak vychází z historických zkušeností. Např. při větrných kalamitách a klimatických epizodách je vysoká pravděpodobnost ohrožení životů a poškození majetku pádem stromu. S tím souvisí provádění preventivních opatření dle § 22 lesního zákona na lesních pozemcích, které mohou mít podobu smýcení stromů a návazně na to omezení ve využívání pozemku určeného k plnění funkcí lesa.

Stavební úřad v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2014 odkázal nejen na závazné stanovisko dotčeného orgánu a krajského úřadu, jímž bylo toto závazné stanovisko potvrzeno, nýbrž též na navazující sdělení dotčeného orgánu ze dne 21. 3. 2014 a sdělení krajského úřadu ze dne 23. 5. 2014. Je tedy zřejmé, že vycházel ze všech podkladových závazných stanovisek a doplňujících vyjádření relevantních pro posouzení věci. Rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na tyto podklady.

Soud považuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, ve spojení se závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, doplněné sděleními ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014 za přezkoumatelné. Je z nich zřejmé, jaká hlediska vzaly orgány státní správy lesů do úvahy při aplikaci § 14 odst. 2 lesního zákona, jenž jim svěřuje širokou diskreci. Je zřejmé, že rozhodujícím důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska je blízkost stavby pozemkům určeným k plnění funkcí lesa ve vazbě na ohrožení této stavby, které má původ

v pozemcích určených k plnění funkcí lesa. V této souvislosti jde především o to, že stavba je situována téměř na samé hranici lesa, v němž by se měl postupně vyvinout vysoký lesní porost, jenž by mohl v případě jeho nepříznivého stavu, nebo při kalamitní situaci ohrozit životy a zdraví osob užívajících dřevostavbu i tuto stavbu samotnou. Jak soud uvedl již výše, tento preventivní přístup směřující k zabránění vzniku situace, kdy by aplikací § 22 lesního zákona musela být činěna opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, je zcela legitimní. V této souvislosti nelze akceptovat, aby v částech území, které jsou potenciálně vysoce ohroženy škodami z lesních porostů, byly bez významných důvodů svědčících existenci veřejného zájmu na umístění staveb právě v takových oblastech povolovány stavby spojené s pobytem osob. Tím spíše ne v situaci, kdy v posledních letech vznikají každoročně silné větrné smrště, v jejichž důsledku dochází k rozsáhlým škodám na lesních porostech (zdravé stromy nevyjímaje). Nelze přijmout argument, že stavebník v takovém případě souhlasí s rizikem, které hrozí osobám pobývajícím ve stavbě, a dobrovolně ho podstupuje s vědomím těchto následků. Zajištění bezpečnosti staveb je ve veřejném zájmu a nelze na tento požadavek rezignovat jen proto, že stavebník s rizikem souhlasí. Nelze proto povolit stavbu, která není vybavena bleskosvodem, nebo která se má nacházet v záplavovém území, přestože by stavebník byl ochoten dané riziko podstoupit. Pakliže by byla stavba povolena, bylo by možné hrozbu pádu stromů limitovat pouze opatřeními prováděnými na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. V této souvislosti je bez jakéhokoli významu, že vlastník tohoto pozemku vyslovil s dodatečným povolením stavby souhlas. Ze souhlasu Ing. T. P., CSc., neplyne, že by souhlasil s opatřeními, které by mohlo být třeba v budoucnu po dodatečném povolení stavby provést na jeho pozemcích na základě § 22 lesního zákona.

Na argumenty, které žalobkyně rozvinula po vydání závazných stanovisek dotčeného orgánu a jemu nadřízeného orgánu, tedy po zrušení prvního rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným, reagoval dotčený orgán a jemu nadřízený orgán v přípisech ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014. V nich se především přesvědčivě vypořádaly s námitkou, že při vydání závazného stanoviska vycházely z jiného označení stavby (a tedy její funkce), než jak byla označena žalobkyní (toto správné označení přitom stavební úřad akceptuje). Soud se ztotožňuje se závěrem orgánů státní správy lesů, že samotné označení stavby není určující. Tyto orgány z uspořádání stavby a její konstrukce, zateplení dřevostavby, vnitřního členění přízemí na tři samostatné místnosti, snadno zevnitř přístupného půdního prostoru a především přítomnosti komína umožňujícího vytápění dřevostavby krbem dovodily, že stavba umožňuje pobyt osob minimálně v řádu několika hodin, nikoliv tedy pouze skladování nástrojů a úrody. Orgány státní správy lesů tedy správně hodnotily vlivy dřevostavby jako stavby, která přechodně umožňuje i pobyt osob, nikoliv toliko skladování. V obou sděleních se rovněž vypořádaly s relevancí žalobkyní předložených odborných podkladů (znaleckého posudku a biologického posouzení), přičemž s jejich hodnocením se soud rovněž ztotožňuje. Biologické posouzení není vzhledem k jeho obsahu jakkoliv přínosné pro posouzení vlivů dřevostavby na les a opačně. Znalecký posudek obsahuje z významné části právní úvahy znalce, což není předmětem znalecké činnosti, ve zbytku pak povrchně hodnotí jednotlivé možné vlivy stavby na les a opačně. Pokud jde o ohrožení stavby lesním porostem, znalec připouští, že pád stromů na stavbu je rizikem imanentně spjatými s umístěním stavby na hranici lesa. Presumuje, že při řádném hospodaření v lese nebudou v lese ponechávány stromy, které by stavbu ohrožovaly,

přitom ovšem zcela pomíjí možnost (v posledních letech na území České republiky dosti frekventovanou), že dojde k pádu zdravých stromů v důsledku silného větru. Znalecký posudek pak nepůsobí přesvědčivě v jeho závěru, že ochrana dřevostavby nebude vyžadovat významnější zásah na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Ostatně znalecké obory, v nichž byl Ing. B. jmenován znalcem, tj. obory ekonomika a ochrana přírody, neskýtají záruku toho, že je schopen formulovat a erudovaně obhájit závěry související s lesním hospodařením a ochranou lesa. Znalecký posudek tak v zásadě představuje toliko jiný pohled na věc, než jaký zastávají orgány státní správy lesů, aniž by ovšem byl s to vážněji zpochybnit správnost jejich úvah, neboť jeho závěry nejsou přesvědčivé.

Dotčený orgán vydal nesouhlasné závazné stanovisko i z toho důvodu, aby souhlasem s dodatečným povolením stavby nezaložil nežádoucí správní praxi ve vztahu ke stavbám nacházejícím se v bezprostřední blízkosti lesa, neboť tyto oblasti (tzv. ochranné pásmo lesa) jsou v hustě urbanizovaném území pražské aglomerace pod silným tlakem. Nadřízený orgán dotčeného orgánu ve svém stanovisku (vnitřním sdělení) uvedl, že pokud bylo v minulosti povoleno umístění staveb ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa v lokalitě Přední Bába, bylo toto povolení vydáno jiným správním orgánem v jiném právním prostředí, přičemž nelze vyloučit, že v době před rokem 1989 se jednalo o výsledek politických tlaků. Ustanovení § 2 odst. 4 s. ř. lze aplikovat až na rozhodnutí vydaná po 1. 1. 2006, kdy vstoupilo v účinnost. K tomu soud uvádí, že žalobkyně pouze obecně poukazuje na to, že v dané lokalitě je v bezprostředním okolí lesa povolena řada staveb, některé z nich jsou i významně větší než dřevostavba, konkrétní případ, jenž by byl skutkově i právně obdobný a k němuž by došlo v době vydání napadeného rozhodnutí, žalobkyně neuvedla. V dané věci je nepochybné, že v posuzované lokalitě se v bezprostředním okolí lesa nachází řada staveb, zjevně určených pro rodinnou rekreaci (viz fotodokumentaci předloženou žalobkyní při jednání). Není zřejmé, v jakém období byly tyto stavby povoleny. Jinak je třeba pohlížet na povolení nové stavby, jinak na povolení změny dokončené stavby. Z územního plánu Psáry plyne, že plocha A.5 chaty v krajinném prostředí – zóna „B“ je sice určena k individuální rekreaci, ovšem výstavba nových chat a rodinných domů je nepřipustná. Přípuštěny jsou pouze dílčí úpravy stávajících rekreačních objektů a drobné přístavby nezvyšující kapacitu, volné parcely lze využít jen jako sadové plochy nebo zahrady. Je tedy zřejmé, že nejpozději od 13. 10. 2004, kdy vstoupila v účinnost obecní vyhláška č. 26/2004, nelze v dané ploše povolovat žádné stavby k bydlení, tedy ani v bezprostředním okolí lesa. Existence správní praxe spočívající v povolování staveb k bydlení je tedy vyvrácena. Tím, že žalobkyně neupřesnila, z povolení kterých staveb dovozuje existenci správní praxe, nelze zjistit, zda má na mysli obytné stavby nebo stavby „technického“ charakteru typu dřevostaveb pro úschovu úrody a zahradních nástrojů. I kdyby ve vztahu k posledně uvedenému typu staveb existovala i po roce 2004 správní praxe, jejímž obsahem by bylo vyslovování souhlasů s jejich umístěním na hranici lesa, je možné správní praxi změnit. O případné změně správní praxe by se žalobkyně dozvěděla v řízení o umístění stavby, pro něž je třeba doložit souhlas orgánu státní správy lesů, tedy ještě před zahájením stavby. Žalobkyně tím, že žádost o vydání územního rozhodnutí nepodala, neumožnila dotčenému orgánu, aby ji před realizací stavby informoval o změně podmínek pro posouzení přípustnosti stavby „technického“ charakteru v ochranném pásmu lesa. Žalobkyně tedy svým protiprávním postupem

způsobila, že se o obsahu aktuální správní praxe dotčeného orgánu dozvěděla až v řízení o dodatečném povolení stavby, tedy poté, co stavbu již provedla. Žalobkyně nijak nedoložila, že napadené rozhodnutí bylo v rozporu s aktuální správní praxí dotčeného orgánu. Výsledky předchozí rozhodovací činnosti dotčeného orgánu, od jejichž zásad se již odklonil, nejsou pro něj *pro futuro* závazné. Porušením § 2 odst. 4 s. ř. by byla situace, kdy by dotčený orgán ve stejném časovém období vydal ve vztahu ke dvěma v podstatných ohledech srovnatelným stavbám rozdílná závazná stanoviska, jejichž odlišnosti by nebylo možno racionálně vysvětlit. Žalobkyně v rovině tvrzení nevymezila žádný takový případ, ani jej listinami nepodložila.

Správní úvaha dotčeného orgánu a jemu nadřízeného orgánu vychází z procesně řádně zjištěných skutečností, transparentně vymezeného referenčního rámce kritérií posuzování přípustnosti stavby v ochranném pásmu lesa, přičemž jejich úvahy jsou logické, neodporují si. Soud tedy dospěl k závěru, že dotčený orgán nepřekročil meze správního uvážení, nezneužil ho, naopak ho řádně vykonal a v dostatečném rozsahu odůvodnil.

Žalobkyně je toho názoru, že dotčený orgán měl vzít do úvahy, že v dané chatové oblasti, pro niž je typické, že stavby (mnohdy i větších rozměrů) sousedí bezprostředně s lesem, doposud k žádné nebezpečné situaci nedošlo, nebylo třeba omezovat hospodaření v lese za účelem zajištění bezpečného užívání rekreačních objektů. K tomu soud uvádí, že pakliže by v minulosti již některá z těchto situací nastala, nepochybně by to posilovalo legitimitu nesouhlasného závazného stanoviska. Nejde nicméně o podmínku, bez jejíhož splnění nelze vydat nesouhlasné stanovisko. Podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Nesouhlasné stanovisko je dostatečně legitimizováno tím, že stavba, která má být povolena, je bezprostředně a reálně ohrožena pádem stromů, tedy les může být dotčen opatřením dle § 22 lesního zákona. Tuto úvahu postačí opřít o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření, není třeba existenci uvedené hrozby empiricky ověřit tím, že již v minulosti došlo v dané lokalitě k pádu stromů na stavbu, popř. že bylo třeba z důvodu prevence takové události nařídit opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Soudu je zřejmé, že přístup orgánů státní správy lesů vyznačující se prosazováním principu prevence nenalézá pochopení u vlastníků dotčených nemovitých věcí, pokud prozatím nedošlo k žádnému neštěstí. Pokud by se tak někdy stalo, nepochybně by si dotčení vlastníci nemovitých věcí (nebo obecně veřejnost) kladli otázku, kdo je odpovědný za to, že byla povolena stavba v dosahu pádu stromů, a patrně by se nesmířili s argumentací, že nebylo namístě předvídat toto riziko, protože doposud nikdy nenastalo. Při prosazování principu prevence je třeba nalézt rozumnou rovnováhu. Soud je přitom toho názoru, že ta v daném případě nalezena byla, neboť stavba, která se nachází pouhé 2 m od okraje lesa, je mimořádně ohrožena rizikem pádu stromů (a to i při jejich dobrém zdravotním stavu), tedy nelze vyloučit, že v budoucnu může být příčinou přijetí opatření dle § 22 lesního zákona, jejichž důsledkem bude omezení lesního hospodaření, resp. zásah do lesních porostů motivovaný ochranou dřevostavby. Krajský úřad ve sdělení ze dne 23. 5. 2014 poukázal na to, že při správné údržbě je životnost dřevostavby obdobně dlouhá jako mýtní věk lesního porostu.

Soud nad rámec úvah dotčeného orgánu považuje za vhodné doplnit, že dřevostavba je vybavená komínem, jehož účelem je umožnit topení v krbu, což vychází z projektové dokumentace předložené žalobkyní. To zvyšuje riziko vzniku požáru, jenž se může vzhledem k velmi malé vzdálenosti dřevostavby od lesa rychle rozšířit do lesního porostu. Na pozemku kolem dřevostavby přitom nelze vzhledem k § 20 odst. 2 lesního zákona rozdělovat otevřené ohně (a to v celém ochranném pásmu lesa v šířce 50 m). „Zavedení“ ohně do bezprostřední blízkosti lesa, byť do uzavřeného objektu a topného tělesa, je značným rizikem pro lesní porost. Žalobkyně sice v replice uvedla, že není pravda, že by v dřevostavbě kdy byl umístěn krb, ovšem soud má za podstatné, že stavba je v dané věci definována projektovou dokumentací tak, že umístění krbu kdykoliv bez dalšího povolení umožňuje.

Ze závazných stanovisek dotčeného orgánu a nadřízeného orgánu a z jejich doplňujících sdělení plyne, že vycházely z konkrétní situace. Na jedné straně zohlednily vzdálenost dřevostavby od lesa, skladbu lesního porostu a jeho předpokládanou výšku. Na druhé straně se podrobně vypořádaly i s tím, jakým způsobem lze dřevostavbu využít (nikoliv jen k uskladnění nástrojů a úrody, nýbrž i k pobytu). Soud se plně ztotožňuje se závěrem žalovaného (viz jeho sdělení ze dne 23. 5. 2014), že rizika spojená se stavbou, která umožňuje i krátkodobý pobyt osob, se liší od rizik, která jsou spojena se stavbou vylučující pobyt osob. Pakliže by žalobkyně postupovala v souladu se stavebním zákonem a před započítáním stavby požádala o vydání územního rozhodnutí, mohla se v rámci územního řízení pokusit najít kompromisní řešení, které by uspokojilo její potřeby a současně bylo akceptovatelné pro orgán státní správy lesů. Kompromisem by mohlo být takové provedení stavby, které by plnilo žalobkyní deklarovaný účel, ovšem vylučovalo pobyt osob (však dle územního plánu nejsou přípustné nové rekreační objekty, toliko stavby spojené s užitím pozemku jako sadu či zahrady, pozemek žalobkyně tak vůbec nemá plnit rekreační funkci, neboť jde o pozemek doposud – dle právního, nikoliv faktického stavu – nezastavěný). Žalobkyně stavbu realizovala bez požadovaného povolení a v řízení o odstranění stavby požádala o její dodatečné povolení, a to v podobě, jak byla realizována. Za této situace tak bylo nemožné najít kompromisní řešení, předmětem řízení byla stavba, jak byla vymezena v žádosti a posléze připojené projektové dokumentaci, která však vzhledem k širší možných způsobů využití stavby (i k dočasnému obývání) musí být z hlediska kolize s lesem posuzována přísněji.

Pokud jde odkaz žalobkyně na rozsudek NSS čj. 5 As 40/2008 – 52, je třeba uvést, že v nyní projednávané věci dotčený orgán nevycházel z toho, že by byla vyloučena jakákoliv stavební činnost v tzv. ochranném pásmu lesa, což vytýkal Nejvyšší správní soud správním orgánům v jím posuzované věci. V nyní projednávané věci vymezil dotčený orgán okruh, v němž hrozí vznik škod na životech, zdraví a majetku, v návaznosti na předpokládanou výšku porostu (tj. 32 m). Dále zdůraznil, že stavební činnost je třeba v tomto okruhu omezit ve vztahu ke stavbám, s nimiž je spojena možnost pobytu osob. Je zřejmé, že správní orgány v dané věci postupovaly diferencovaněji než v případě, jímž se zabýval Nejvyšší správní soud, a přihlédly ke konkrétním podmínkám daného případu. Ve vztahu ke způsobu hospodaření v lese vycházely ze schválených lesních hospodářských osnov (viz závazné stanovisko dotčeného orgánu). Vyjmenovaly rovněž konkrétní opatření (smýcení stromů, omezení využití pozemku k plnění funkcí lesa), jejichž

provedení by s ohledem na skutečně bezprostřední sousedství (a tedy i ohrožení) stavby a lesa mohlo být nařízeno na pozemku určenému k plnění funkcí lesa (ani žalobkyní předložený znalecký posudek zcela nevyvrátil nebezpečí vzniku povinnosti provést tato opatření, pouze je na základě odhadu a osobní zkušenosti znalce označil za nepravděpodobná; znalec ovšem na rozdíl od dotčeného orgánu neakcentoval hrozbu kalamitních situací). K rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, čj. 5 A 106/2011 – 68, soud uvádí, že okolnosti daného případu se v některých aspektech lišily. Předně městský soud zdůraznil, že územní plán obce předpokládal zastavění předmětného pozemku, nesouhlasné stanovisko orgánu státní správy lesů tento záměr *de facto* vetuje. V nyní posuzované věci naopak územní plán zřizování nových objektů umožňujících pobyt osob zakazuje, posuzovaná stavba je právě takovou stavbou, neboť vzhledem k její dispozici je uzpůsobena i k pobytu osob, jemuž nebude možné v budoucnu nikterak bránit. Městský soud rovněž v jím posuzované věci dovodil, že nesouhlasné závazné stanovisko bylo v rozporu se správní praxí. Tento závěr v nyní projednávané věci prokázán nebyl. Pokud snad žalobkyně z rozsudku městského soudu dovodila, že princip prevence lze aplikovat za podmínky, že by bylo prokázáno negativní působení jiných obdobných staveb na les v dané oblasti, je zdejší soud názoru opačného, neboť má zato, že naplňování zásady prevence nelze omezovat na situaci, kdy již v daném území k nějakému negativnímu jevu došlo a je třeba bránit jeho prohloubení či opakování.

Soud tedy uzavírá, že závazné stanovisko dotčeného orgánu i jemu nadřízeného orgánu, doplněné sděleními ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014, je přezkoumatelné a zákonné. Žalobní body směřující proti nim jsou tedy nedůvodné. Stavební úřad i žalovaný postupovali správně, jestliže žádost o dodatečné povolení stavby zamítli, neboť nebyly splněny podmínky § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 14 odst. 2 lesního zákona. Tento závěr sám o sobě v plném rozsahu odůvodňuje zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby.

Soud neprovedl důkaz ohledáním stavby a okolí, neboť to pro posouzení daného žalobního bodu není významné. Jak bylo uvedeno již výše, soud není oprávněn nahrazovat správní uvážení dotčeného orgánu vlastní úvahou, přičemž skutečnosti, k nimž tento důkazní návrh směřoval, jsou dostatečně zřejmé ze správního spisu (fotodokumentace, katastrální mapa apod.) a z fotodokumentace předložené žalobkyní při jednání, kterou provedl soud důkaz.

Námítku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání odvolacích námitek shledal soud důvodnou, a to ve vztahu k druhému z důvodů pro zamítnutí žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby, jímž je rozpor stavby s územním plánem.

Stavební úřad v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2014 uvedl, že stavba je postavena na pozemku, jenž je pozemkem staveb pro bydlení a rodinnou rekreaci dle § 21 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť jde o pozemek k rekreaci, byť na něm není umístěna stavba pro rekreaci. Lze tak na něj umístit pouze stavbu dle § 103 odst. 1 písm. a) bodu 1 stavebního zákona, jejíž výška nesmí přesáhnout 5 m. Výška povolované stavby je 5 m od podlahy stavby, která odpovídá 1. nadzemnímu podlaží. Stavba je ve svažitém terénu, její

nejspodnější část je na kótě - 0,7 m. Dle územního plánu se výška stavby ve svažitém terénu měří od jejího nejnižšího bodu, takže její celková výška je 5,7 m. Nejsou tak dodrženy předepsané regulativy územního plánu.

V odvolání žalobkyně napadla závěr stavebního úřadu, že výšku stavby je třeba měřit od nejspodnější části stavby, tento závěr ze zákona nevyplývá. Domnívá se, že je běžné měřit výšku stavby od podlahy 1. nadzemního podlaží. Obecní vyhláškou nelze zpřesňovat zákonné limity. Vyhláška obce Psáry sice stanovuje, že u zástavby na svahu se výška počítá od nejnížší úrovně terénu, avšak zároveň tato vyhláška stanoví i maximální výšku veškerých staveb na území obce hodnotou 8 m (resp. u chat 6 metrů). Obecní vyhlášce nepřísluší stanovovat, od jakého bodu se měří výška stavby, kterou upravuje stavební zákon. Pokud obecní vyhláška způsob měření výšky staveb upravuje, je nutno toto ustanovení vztáhnout pouze k měření souladu výšky stavby s maximální výškou staveb stanovenou územním plánem, nikoliv k prověřování souladu výšky stavby se zákonem stanovenou výškou. Žalobkyně zpochybnila rovněž, že pozemek v jejím vlastnictví je pozemkem pro rodinnou rekreaci ve smyslu § 21 odst. 7 vyhlášky č. 201/2006 Sb. (správně 501/2006 Sb.), která je nadto již zrušená.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl jen to, že se s vyhodnocením stavebního úřadu v tom smyslu, že stavba je v rozporu s územním plánem Psáry, ztotožňuje. Žalovaný se tak vůbec nevypořádal s námitkami žalobkyně, které navazovaly na argumentaci, s jejíž pomocí stavební úřad dovodil, že stavba není v souladu s územním plánem. Judikatura připouští, že se odvolací orgán může toliko ztotožnit s důvody prvostupňového rozhodnutí, aniž by další argumentací vyvracel odvolací námitku (viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2016, čj. 1 As 287/2015 – 51, a rozsudek ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013 – 25). To je však možné pouze tehdy, jestliže již odůvodnění prvostupňového rozhodnutí poskytuje úplnou odpověď na výtky odvolatele. Tak tomu ovšem v daném případě není. Z prvostupňového rozhodnutí totiž neplyne, proč je třeba na pozemek žalobkyně aplikovat § 21 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Ujištění stavebního úřadu, že se „zcela určitě“ o takový pozemek jedná, není dostatečné, a to ani v návaznosti na citaci regulativu územního plánu vztahujícího se k danému pozemku. Stejně tak stavební úřad nevysvětlil, proč je třeba při stanovení výšky stavby pro její eventuální podřazení pod § 103 odst. 1 písm. a) bod 1 stavebního zákona vycházet z pravidla obsaženého v územním plánu, podle něhož se pro účely územního plánu měří výška staveb od nejspodnější části stavby, nikoliv od podlahy 1. nadzemního podlaží. Prvostupňové rozhodnutí tak neobsahuje důvody (argumentaci), které by vyvracely správnost výtek žalobkyně. Za této situace se žalovaný nemohl spokojit s tím, že toliko odkáže na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nýbrž bylo jeho povinností vypořádat se s odvolacími námitkami žalobkyně, tj. vyložit, proč je považuje za liché. Žalovaný porušil § 89 odst. 2 s. ř. a § 68 odst. 3 užitý na základě § 93 odst. 1 s. ř. Jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

Napadené rozhodnutí spočívá na dvou samostatných důvodech pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, přičemž každý z nich ob stojí nezávisle na druhém a skýtá dostatečnou právní oporu pro výrok napadeného rozhodnutí i rozhodnutí

stavebního úřadu. Soud za těchto okolností neshledal žalobu důvodnou, byť dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Touto nepřezkoumatelností je totiž zasažen pouze jeden ze dvou důvodů, pro které byla žádost žalobkyně zamítnuta. Druhý z důvodů ob stojí, proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť nezjistil ani žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve **lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. prosince 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.