



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: a) J. H., b) Mgr. I. H., oba zast. JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 11. 2020, č. j. 156338/2020/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2021, č. j. 55 A 5/2021-32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 11. 2020, č. j. 156338/2020/KUSK, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 4. 2020, č. j. MMpB-SÚ/6010/18 - 510/2019-Hrš, sp. zn. 510/2019, kterým podle § 51 odst. 3 správního řádu byla zamítnuta žádost žalobců o dodatečné povolení přístavby rekreační chaty č. e. X na pozemcích p. č. XA a p. č. XB v katastrálním území L. u P.

[2] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 11. 2021, č. j. 55 A 5/2021-32, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve shrnul skutkové okolnosti případu a citoval dotčenou právní úpravu. K námitce žalobců, že rozhodnutí žalovaného je

nepřezkoumatelné, odkázal na judikaturu Nejvyššího správního vztahu k odvolacímu řízení a napravování vad prvostupňových správních rozhodnutí. Konstatoval, že z hlediska soudního přezkumu tvoří řízení a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek. Odvolací správní orgán tak může případné nedostatky prvostupňového správního rozhodnutí napravit či jeho odůvodnění doplnit a korigovat. Zrušení prvostupňového správního rozhodnutí a jeho vrácení správnímu orgánu I. stupně je tak krajní možností. V posuzovaném případě prvostupňové správní rozhodnutí nevykazovalo takové vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení. Jeho odůvodnění totiž nebylo zcela nepřezkoumatelné a obsahovalo důvody rozhodnutí, zejména pak odkaz na závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy lesů podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), a nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování. Uvedená závazná stanoviska byla přitom v odvolacím řízení potvrzena příslušným nadřízeným orgánem a žalobci měli možnost se k nim vyjádřit. Žalovaný postupoval správně, pokud v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu aproboval prvostupňové správní rozhodnutí, jelikož v posuzovaném případě nebylo vzhledem k nesouhlasným závazným stanoviskům dotčených orgánů na místě provádět další dokazování.

[4] Žalovaný dále uvedl, že žalobci neprokázali soulad předmětné přístavby s územním plánem obce, a citoval odůvodnění potvrzení předmětného závazného stanoviska příslušným nadřízeným orgánem, který zopakoval rozhodné důvody, pro něž nebylo možné přístavbu na pozemku p. č. XA dodatečně povolit. Žalovaný rovněž přejal důvody prvního nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, přičemž bylo povinností žalobců prokázat podle § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), soulad přístavby s územně plánovací dokumentací. Nebylo ostatně úkolem žalovaného zmíněná závazná stanoviska přezkoumávat. S uvedenými závěry se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku ztotožnil a uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Podle krajského soudu bylo přitom ze závazných stanovisek zřejmé, s kterým zněním územního plánu byla přístavba žalobců v rozporu, dále obsahovala vymezení funkčních ploch, na nichž se nacházel dotčený pozemek, včetně podmínek jejich využití.

[5] K námitce žalobců, že správní orgány nesprávně při hodnocení pozemků vycházely ze záznamu v katastru nemovitostí o druhu pozemku, krajský soud nejprve citoval příslušná ustanovení právních předpisů o způsobu evidování lesních pozemků a pozemků určených k plnění funkcí lesa v katastru nemovitostí. Žalobci přitom údaje zapsané v katastru nemovitostí relevantně nezpochybnili a sami uvedli, že pozemek p. č. XA je lesní. Orgán státní správy lesů v posuzovaném případě upozornil na původní závazné stanovisko s tím, že od roku 2016 se rozhodné okolnosti pro dodatečné nepovolení přístavby nezměnily. Bylo na žalobcích, aby prokázali, že jejich žádost o dodatečné povolení nebyla v rozporu s veřejným zájmem na ochraně lesů. Orgán státní správy lesů tak správně vycházel z údajů vedených v katastru nemovitostí i údajů uvedených v žádosti.

[6] Skutečnost, že se v bezprostředním okolí nepovolené stavby nenacházel lesní porost, podle krajského soudu dále relevantně nezpochybňuje, že jde o lesní pozemek, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, č. 3663/2018 Sb. NSS. Žalobci ostatně neprokázali, že by ke změně kategorie pozemku došlo

pokračování

legální cestou, nebo že by historicky došlo k chybě při vedení katastru nemovitostí. V posuzovaném případě nebylo ani vedeno řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Vzhledem k uvedenému tak nebylo povinností správních orgánů vyšetřovat, čím byla neexistence lesního porostu pod nepovolenou přístavbou žalobců a v jejím bezprostředním okolí způsobena. Nadřízený orgán státní správy lesů nadto upozornil na další skutečnosti, pro něž nebylo možné vydat souhlasné závazné stanovisko. Krajský soud doplnil, že v situaci, kdy se na převažující části dotčeného pozemku, který je v katastru nemovitostí veden jako lesní, nacházel typicky lesní porost (směs dubu a habru), lze dospět k závěru, že se jednalo o les podle § 2 písm. a) lesního zákona. Nebylo ani zřejmé, proč by zmíněný lesní porost na pozemku v posuzovaném případě neplnil např. půdoochranou, vodoochrannou, krajinnotvornou či klimatickou funkci. Předmětný pozemek byl zahrnut rovněž v lesních hospodářských osnovách. Žalobci tak relevantně nezpochybnili závěry ani jednoho ze dvou nesouhlasných závazných stanovisek.

[7]Krajský soud doplnil, že stanovisko obce Líšnice představovalo pouze vyjádření účastníka správního řízení. Rozhodujícími podklady pro vydání rozhodnutí žalovaného však byla zmíněná závazná stanoviska dotčených orgánů. Žalovaný postupoval správně, pokud obecnou námitku žalobců ohledně nepřezkoumatelného stanoviska Městského úřadu Černošice ze dne 2. 12. 2019 rovněž obecným způsobem vypořádal a žalobce nevyzval k jejímu doplnění podle § 37 odst. 3 správního řádu. Odvolání žalobců ostatně obsahovalo jiné řádné odvolací námítky. Ke zmíněnému stanovisku obce Líšnice se žalovaný vyjádřil na str. 4 až 5 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost, v níž označili důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9]V kasační stížnosti stěžovatelé namítli, že odvolací správní orgán je oprávněn provést korekci či doplnění odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, ale jen tehdy, neporuší-li zásadu dvojinstančnosti správního řízení. V posuzovaném případě však je prvostupňové správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož neobsahuje řádné, tj. úplné věcné, formální a právní odůvodnění závěru, že přístavba stěžovatelů není v souladu s územně plánovací dokumentací. Příslušnou námitku uplatněnou již v odvolání pak nevypořádal ani žalovaný, proto i žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Stěžovatelé dále popsali funkce a náležitosti řádného odůvodnění správního rozhodnutí a v této souvislosti odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2193/34, SbNU 285. Zdůraznili, že bylo úkolem žalovaného, aby svůj závěr o nesouladu předmětné přístavby s územně plánovací dokumentací řádně odůvodnil. Nadto závěry žalovaného uvedené na str. 7 a 8 jeho rozhodnutí představují porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. S námitkou nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí se nevypořádal ani krajský soud, jestliže v odůvodnění rozsudku pouze uvedl, že prvostupňové správní rozhodnutí není zcela nepřezkoumatelné. Z toho však vyplývá, že v některých částech nepřezkoumatelné bylo,

v důsledku čehož mělo být zrušeno. Rovněž rozsudek krajského soudu je tak nepřezkoumatelný.

[10] Co se týče evidence předmětného pozemku v katastru nemovitostí jako lesního, namítli stěžovatelé, že se v posuzovaném případě neprovádělo žádné dokazování ohledně skutečnosti, jak došlo k odstranění stromů z pozemku p. č. XA a vzniku „bezlesí“. Zároveň je zřejmé, že se nejedná o lesní skládku, políčko pro zvěř apod., což krajský soud nijak nevyhodnotil. Nezabýval se ani tvrzením žalovaného, že lesní porost z pozemku odstranili sami stěžovatelé, v důsledku čehož je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatelé již ve správním řízení namítali, že předmětný pozemek zcela zjevně neslouží k plnění funkcí lesa. Ve vztahu k odst. 32 odůvodnění rozsudku krajského soudu odkázali stěžovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS, na jehož závěry však krajský soud v posuzovaném případě nijak nereagoval.

[11] Stěžovatelé dále nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že neprokázali legální změnu kategorie pozemku či historickou chybu při vedení katastru nemovitostí. V této souvislosti citovali § 13 odst. 1, § 3 odst. 1 a § 2 písm. a), b), c), d) a s) lesního zákona. Namítli, že v posuzovaném případě na předmětném pozemku lesní porost zcela chybí, a nemůže tak plnit funkce lesa. Lesní porosty pak nebyly odstraněny za účelem obnovy, ani nesouvisejí s lesem či neslouží lesnímu hospodářství. Vzhledem k uvedenému tak bylo nutné zkoumat, zdali předmětný pozemek plní funkce lesa. Ostatně ani pouhá existence lesního porostu na pozemku nepostačuje k závaznému závěru, že daný pozemek plní funkce lesa, což uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS. V posuzovaném případě tak správní orgány nebyly oprávněny vycházet pouze z údajů vedených v katastru nemovitostí, nýbrž měly přezkoumat a řádně odůvodnit, z jakých důvodů předmětný pozemek plní funkce lesa. Skutečnosti uvedené v odst. 35 odůvodnění rozsudku krajského soudu měly být nadto uvedeny již v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí. Pokud tak žalovaný a ve shodě s ním i krajský soud bez řádně provedeného dokazování konstatovali, že neexistenci lesního porostu na předmětném pozemku způsobili stěžovatelé, jedná se o pouhé spekulace. Odkaz žalovaného na § 22 odst. 1 lesního zákona byl podle stěžovatelů nepřipadný, žalobou napadené rozhodnutí je tak nezákonné.

[12] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnul, že vzhledem k odvolacím námitkám, které směřovaly i proti obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování, požádal příslušný nadřízený správní orgán o posouzení a případné potvrzení či změnu původního závazného stanoviska. Závazné stanovisko bylo potvrzeno, přičemž odůvodnění nového závazného stanoviska přejal žalovaný do svého rozhodnutí. Žalovaný zdůraznil, že nebyl oprávněn uvedené odůvodnění dále rozšiřovat. Nesoulad přístavby stěžovatelů s územně plánovací dokumentací tak byl řádně odůvodněn. Předmětný pozemek je podle údajů v katastru nemovitostí lesním pozemkem se způsobem ochrany pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Orgán státní správy lesů v nesouhlasném závazném stanovisku konstatoval, že přístavba byla realizována bez souhlasu s umístěním

pokračování

stavby podle § 14 odst. 2 lesního zákona a její realizaci došlo k neoprávněnému záboru pozemku určeného k plnění funkcí lesa. V posuzovaném případě přitom řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona neproběhlo. Nadto je zřejmé, že podle předmětného závazného stanoviska je nepřipustné umísťování staveb i v tzv. ochranném pásmu lesa. V posuzovaném případě byla přístavba umístěna nejen v tomto ochranném pásmu, ale současně v lese. Pozemek p. č. XA je porostlý stromy a keři lesních dřevin, a to kromě části, kde je umístěna stavba včetně nepovolené přístavby. Závěrem proto žalovaný setrval na svém právním závěru, přičemž v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, č. 3663/2018 Sb. NSS. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti odkázali na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., podle nichž kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, dále z důvodu tvrzené *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*, a z důvodu tvrzené *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[15] Stěžovatelé nejprve namítli, že rozhodnutím správního orgánu o odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí lze provádět korekce a doplnění jeho odůvodnění, avšak pouze v rámci zásady dvojinstančnosti správního řízení. Závěry žalovaného uvedené na str. 7 a 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí však zmíněnou zásadu porušují.

[16] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017-47, konstatoval, že „*úkolem správních soudů není zajišťovat účastníkům vždy a po všech stránkách bezvadná správní rozhodnutí, nýbrž ochránit je před hmotněprávními pochybeními správních orgánů a před takovými vadami správního řízení, které ve svém důsledku mohly mít vliv na hmotněprávní postavení účastníků.*“ Nezákonost je současně pojmem užším než vada. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále uvedl, že „*odvolací správní řízení je přímo určeno k nápravě vad řízení na prvním stupni; z ničeho neplyne, že by určité skutečnosti musely být zjišťovány a určité listiny musely být předkládány pouze na prvním stupni či že by se případně opomenutí orgánu prvního stupně obstarat listiny nedalo napravit v odvolacím řízení. Zásada dvojinstančnosti neznamená, že každý jednotlivý závěr správního orgánu musí být přezkoumán v odvolacím řízení, ani že veškeré podklady pro rozhodnutí musejí nejprve „projít“ prvním stupněm, aby se jimi odvolací orgán mohl zabývat. Tato zásada znamená, že*

*rozhodnutí orgánu prvního stupně bude jako celek podrobena zkoumání zákonnosti a případně také věcné správnosti.“*

[17] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, zároveň platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako absolutní nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Správní rozhodnutí tak není potřeba zrušit vždy, je-li jakákoli jeho část nedostatečně odůvodněná. Vada nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí je totiž vyhrazena těm nejzávažnějším nedostatkům jeho odůvodnění, kdy z něj nelze vůbec seznat, jakými úvahami se při rozhodování věci správní orgán řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl.

[18] Krajský soud proto vzhledem k výše uvedenému dospěl ke správnému závěru, že žalovaný doplněním a rozhojněním argumentace uvedené v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí neporušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, přičemž nebyl povinen prvostupňové správní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, byť jej lze považovat za stručné. V posuzovaném případě navíc nelze odhlédnout od skutečnosti, že správní orgán I. stupně rozhodoval podle § 149 správního řádu na základě vydaných nesouhlasných závazných stanovisek, z nichž byly rovněž zřejmé důvody zamítnutí žádosti stěžovatelů o dodatečné povolení předmětné přístavby (viz níže).

[19] Stěžovatelé dále namítli, že prvostupňové správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, jelikož neobsahuje řádné, tj. úplné věcné, formální a právní odůvodnění závěru, že přístavba není v souladu s územně plánovací dokumentací. Nesoulad předmětné přístavby s územně plánovací dokumentací neodůvodnil ani žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí potvrdil rovněž krajský soud, jenž v odůvodnění rozsudku konstatoval, že prvostupňové správní rozhodnutí „*není zcela nepřezkoumatelné*“, tj. alespoň zčásti nepřezkoumatelným je.

[20] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*

[21] Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze stavbu provedenou bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu dodatečně povolit, jen pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že *není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.*

[22] Specifikem nyní projednávané věci je, že správní orgán I. stupně musel postupovat podle výše citovaného § 149 odst. 3 správního řádu. Je tedy zřejmé, že při obdržení negativního závazného stanoviska nemohl provádět další dokazování a nezbývalo mu než žádosti nevyhovět. Vzhledem k tomu, že v následném odvolání stěžovatelé napadli rovněž obsah závazného stanoviska orgánu územního plánování, postupoval žalovaný správně,

pokračování

pokud si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu.

[23] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 As 26/2020-43, platí, že i prostou reprodukci závazného stanoviska lze považovat za dostatečné vypořádání námitek uplatněných v opravném prostředku proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Pokud by nadto odvolací správní orgán námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska sám věcně posoudil, zatížil by řízení o opravném prostředku podstatnou vadou (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Bylo tedy zcela nadbytečné, aby žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí sám zaujímal vlastní stanovisko k námitkám směřujícím proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, přestože vydával rozhodnutí ve věci samé. Z uvedeného tak vyplývá, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, pokud v jeho odůvodnění odkázal na závěry potvrzujícího nesouhlasného závazného stanoviska.

[24] Přesto samozřejmě musí potvrzující závazné stanovisko reagovat přezkoumatelným způsobem na odvolací námitky směřující proti potvrzovanému závaznému stanovisku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Zákonost závazného stanoviska následně přezkoumávají v plné míře správní soudy v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). K pravidlům přezkumu závazného stanoviska Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svou ustálenou judikaturu (viz např. rozsudky ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 As 47/2003-48, či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS).

[25] Jde-li tedy konkrétně o závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 25. 3. 2018, které bylo následně potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, je z jeho odůvodnění dostatečně zřejmé, na základě jakých skutečností byla přístavba stěžovatelů v rozporu s územně plánovací dokumentací. Přístavba nacházející se převážně na pozemku p. č. XA byla totiž v rozporu s územním plánem obce. Konkrétně odporovala regulativům pro plochy R (která je vymezena na pozemku p. č. XB pod stavbou původní chaty) obklopené plochou NL, v níž se nachází předmětný pozemek, jakož i regulativům pro plochy NL. Podle odůvodnění závazného stanoviska orgánu územního plánování pak jsou v plochách R obklopených plochami NL zakázány jakékoli změny dokončených staveb vyjma nezbytné stavební údržby. Přístavba stěžovatelů zasahovala do plochy NL, tj. ploch lesních, kde je nepřípustné využití jakýchkoli staveb či činností nesouvisejících s hlavním a přípustným užitím. Umístění stavby pro rodinnou rekreaci tak nebylo v souladu s podmínkami využití obou ploch. Potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu zopakovalo citované důvody nesouladu přístavby s územně plánovací dokumentací.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z odůvodnění obou závazných stanovisek jsou dostatečně zřejmé důvody nesouladu předmětné přístavby stěžovatelů s územně plánovací dokumentací. Nebylo úkolem žalovaného se k těmto důvodům jakkoli dále vyjadřovat či je doplňovat, přičemž z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je

zřejmé, že nosné důvody závazných stanovisek žalovaný přejal do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud odvolací námitka stěžovatelů spočívala pouze v tvrzení, že jim nejsou zřejmé důvody nesouladu jejich záměru s územně plánovací dokumentací, jedná se o námitku nedůvodnou. K obdobnému dospěl rovněž krajský soud v odst. 29 a 30 odůvodnění rozsudku, přičemž jeho závěrům nelze ničeho vytknout. Napadený rozsudek není v této souvislosti ani nepřezkoumatelný, jelikož je seznatelné, jakými úvahami se při hodnocení předmětných závazných stanovisek orgánů územního plánování krajský soud řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl.

[27] Stěžovatelé dále namítli, že v posuzovaném případě správní orgány neprováděly dokazování o skutečnosti, jak došlo k odstranění lesního porostu z pozemku p. č. XA. Krajský soud pak řádně nevypořádal ani jejich námitku, že porost odstranili sami stěžovatelé, jako takový je tak citovaný závěr pouhou spekulací. Nadto již ve správním řízení namítali, že předmětný pozemek není lesní skládkou, políčkem pro zvěř apod., zároveň na něm zcela chybí lesní porost, jehož existence však ani sama o sobě neklasifikuje pozemek jako lesní. K odstranění lesního porostu nedošlo za účelem obnovy, ani nesusouvisejí s lesem či neslouží lesnímu hospodářství. Dotčený pozemek tak neplní funkce lesa, což měly správní orgány i krajský soud řádně zkoumat, jejich rozhodnutí jsou tak nepřezkoumatelná. V této souvislosti stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS, a zdůraznili, že správní orgány neměly vycházet pouze z údajů vedených v katastru nemovitostí.

[28] 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.*

[29] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že závěry formulované v rozsudku ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS, na něž stěžovatelé odkazují, se týkají zejména řízení vedeného podle § 3 odst. 3 lesního zákona, tj. o skutečnosti, zda konkrétní pozemek je, či není určen k plnění funkcí lesa. V takovém případě je tak zcela logický a oprávněný předpoklad, že by příslušné orgány posuzující zařazení pozemku do konkrétní kategorie neměly vycházet pouze z údajů vedených v katastru nemovitostí, vůči nimž je ostatně tvrzen rozpor se skutečností, nýbrž by měly posoudit povahu předmětného pozemku materiálně.

[30] V rozsudku ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 24/2016-61, č. 3663/2018 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud konstatoval, že „účelem pravomoci orgánu ochrany lesa rozhodovat v pochybnostech, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, je umožnit autoritativní určení povahy konkrétních pozemků v případě, že je u nich tato skutečnost nejasná.“ Jde o reakci zákonodárce na poměrně složité zákonné vymezení pojmu „pozemky určené k plnění funkce lesa“ jakožto klíčového pojmu pro dosah působnosti veřejnoprávní regulace hospodaření v lesích a dalšího nakládání s nimi. Cílem je nastolení právní jistoty v otázce, zda se na určitý pozemek



pokračování

*tato právní regulace vztahuje či nikoliv. Určovací pravomoc orgánu ochrany lesa naopak neslouží k tomu, aby tento správní orgán kdykoli, ať již na žádost či z moci úřední, vyňal z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa pozemek, který do ní dosud náležel a náležet měl. Takové změny lze dosáhnout toliko rozhodnutím o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 15 a násl. zákona o lesích). Dále uvedl, že „deklaratorní rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona tedy přichází v úvahu tam, kde se buď neví, zda předmětné pozemky někdy v minulosti byly určeny k plnění funkce lesa či nikoliv, případně zda byly či nebyly později z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa vyňaty. Naopak není možné vydat rozhodnutí podle citovaného ustanovení v případech, kdy je nesporné, že pozemky byly určeny k plnění funkce lesa, nikdy z této kategorie nebyly řádně vyňaty, a pouze jejich faktický stav neodpovídá stavu právnímu.“*

[31] Na výše uvedeném tak nic nemění ani výše citované závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 94/2008. Ani tam vyslovený závěr, že orgán ochrany lesa nemůže při rozhodování podle § 3 odst. 3 lesního zákona vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená *a priori* právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa. Nejvyšší správní soud v tehdejší rozsudku pouze konstatoval, že je třeba se zabývat i otázkou, zda evidovaný stav kdy odpovídal skutečnosti nebo zda se jednalo o evidenci chybnou. Opačný závěr by vedl k otevření možnosti dosáhnout vynětí libovolných pozemků z kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa „pouhým“ jejich faktickým užíváním k jinému účelu, lhostejno zda v souladu či v rozporu s požadavky právního řádu (například protiprávní vymýcení lesa majitelem pozemku, které by bylo následně „zhojeno“ vyvoláním určovacího řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona s tím, že se již nejedná o les). Takový výsledek by přitom byl ve zřejmém rozporu s veřejným zájmem na ochraně plošné výměry lesů jako „národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí“ definovaným v § 1 zákona o lesích (viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 24/2016).

[32] V posuzovaném případě, jak konstatoval krajský soud v odst. 33 odůvodnění rozsudku, sami stěžovatelé v projektové dokumentaci uvedli, že pozemek p. č. XA je lesním pozemkem. Na uvedeném nemůže ničeho změnit stěžovateli tvrzená skutečnost, že se pod nepovolenou přístavbou na pozemku nenachází lesní porost. Žalovaný totiž uvedl, že lesní porost na pozemku absentoval jen v bezprostředním okolí stavby, v převažující části byl pozemek zalesněn porosty lesních dřevin. Uvedený závěr přitom stěžovatelé relevantně nezpochybnili. Žalovaný správně doplnil, že podle závazného stanoviska orgánu státní správy lesa je jeho souhlasu potřeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Krajský soud dále v odst. 34 odůvodnění rozsudku správně uvedl, že stěžovatelé neprokázali, že by k odstranění lesního porostu z předmětného pozemku došlo legální cestou na základě příslušných rozhodnutí. Bylo přitom na stěžovatelích, aby v souladu s § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona prokázali, že předmětná přístavba není v rozporu s veřejným zájmem na ochraně lesa.

[33] Zároveň je v posuzovaném případě zřejmé, že předmětný pozemek je zařazen v lesních hospodářských osnovách. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že jsou-li dotčené pozemky zahrnuty do lesního hospodářského plánu a rovněž sousedí s ostatními lesními pozemky, pak slouží lesnímu hospodářství bez ohledu na to, v jaké intenzitě je lesní

hospodářství fakticky v terénu realizováno. Z hospodářského plánu je totiž zřejmé, že je s dotčenými pozemky pro účely lesního hospodářství počítáno (srov. již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 24/2016). Podle mapového portálu Ministerstva zemědělství je pozemek součástí porostní skupiny 18Hu10 tvořené směsí dubu a habru za současného odlesnění pouze bezprostředního okolí předmětné stavby. Krajský soud v odst. 35 odůvodnění napadeného rozsudku ve shodě s odůvodněním obou závazných stanovisek orgánů státní správy lesa dále přesvědčivě vysvětlil, z jakých důvodů nebyly správní orgány povinny v posuzovaném případě zkoumat, zdali zmíněný lesní porost na dotčeném pozemku plní funkce lesa. Správně zdůraznil, že takové posouzení by bylo relevantní pouze tehdy, pokud by k odlesnění předmětných částí pozemku došlo v souladu s právem a stěžovatelé by tuto skutečnost řádně doložili.

[34] Vzhledem k uvedenému tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že z odůvodnění rozsudku krajského soudu je seznatelné, jakými úvahami se při hodnocení předmětných skutečností řídil a k jakým závěrům po posouzení všech relevantních skutečností případu dospěl. S citovanými závěry ostatně stěžovatelé v kasační stížnosti polemizovali, rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Žalovaný i krajský soud se při posuzování povahy pozemku zabývali jak faktickým stavem, tak i stavem evidovaným, přičemž dospěli k závěru, že faktický stav odpovídá stavu evidovanému. Jak zdůraznil krajský soud, pro posouzení druhu pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou, neboť opačný výklad by odporoval smyslu lesního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 As 492/2019-40).

[35] Namítli-li stěžovatelé, že uvedené závěry měly být správně obsaženy již v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému konstatuje, že citované podstatné důvody nepřípustnosti přístavby stěžovatelů vyplývají již z odůvodnění nesouhlasných závazných stanovisek orgánů státní správy lesa. Pokud správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu, tj. neprováděl v této souvislosti další dokazování a odkázal na jeho závěry, nelze takovému postupu ničeho vytknout. Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že součástí nesouhlasných závazných stanovisek orgánů státní správy lesa byly přezkoumatelné a přesvědčivé důvody nepřípustnosti přístavby stěžovatelů z hlediska ochrany předmětného lesního pozemku a plnění funkcí lesa.

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelů, že v důsledku nepřipadného odkazu žalovaného na § 22 odst. 1 lesního zákona je žalobou napadené rozhodnutí nezákonné. Pouhý (byť nepřipadný) odkaz na určité ustanovení právního předpisu v jinak přezkoumatelném a přesvědčivém odůvodnění správních rozhodnutí v posuzovaném případě nemohl mít jakýkoli vliv na zákonnost a věcnou správnost těchto správních rozhodnutí. Stěžovatelé ostatně nevysvětlili, v čem zmíněnou nezákonnost spatřují a jak odkaz na předmětné ustanovení v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zasáhl do jejich hmotněprávního postavení.

[37] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil sporné právní otázky správně, při posuzování věci vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a jeho rozsudek je přezkoumatelný. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[38] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. listopadu 2022

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu