



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců:

a) Ing. J. N.

b) Mgr. M. N.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Štěpánem Ciprýnem, LL.M.
sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 17. 5. 2022, č. j. 061053/2022/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Soud v této věci řešil zákonnost závazných stanovisek orgánů státní správy lesů, která byla podkladem pro rozhodování žalovaného.

Vymezení věci

2. Městský úřad Jílové u Prahy vydal dne 26. 7. 2021 pod č. j. MJuP/06661/2021, rozhodnutí, kterým zamítl žádost žalobců o dodatečné povolení stavby *zahradního domku a skladu zahradní mechanizace s přístřeškem na uskladnění dřeva* (dále též jako „stavby“) na pozemku

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

p. č. X v katastrálním území X (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku). Podkladem pro jeho rozhodnutí bylo negativní závazné stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, jako orgánu státní správy lesů (dále jen „městský úřad“) ze dne 21. 12. 2020, č. j. MUCE 166576/2020 OZP/L/Mi (dále jen „závazné stanovisko“).

3. Žalobci se proti zamítavému prvostupňovému rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odvolali. Žalovaný opatřil potvrzující revizní stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, jako orgánu nadřízeného orgánu státní správy lesů (dále jen „krajský úřad“) ze dne 29. 4. 2022, č. j. 053594/2022/KUSK (dále jen „revizní stanovisko“). S ohledem na ně žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
4. Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhají se, aby je soud zrušil.

Žaloba

5. Podle žalobců vycházely orgány státní správy lesů z neúplných skutkových zjištění. Žalobci nesouhlasí s tím, že by stavby, o jejichž dodatečné povolení žádali, měly negativní účinek na funkci lesa. Pozemek p. č. XA, na němž stavby stojí, k plnění funkcí lesa určen není. Od pozemku p. č. XB, jenž je určen k plnění funkcí lesa, je oddělen lesní cestou. Stavby mají navíc doplňkový charakter a nejsou způsobilé ovlivnit místní mikroklima. Žalobci v odvolání tvrdili, že v okolí je řada jiných staveb, které mikroklima narušují mnohem více, ale krajský úřad se tímto argumentem odmítl zabývat, protože k němu nepředložili důkazy. To však po žalobcích žádat neměl. Charakter lokality (chatová oblast, kde se nachází řada chat a jiných staveb většího rozsahu) mu totiž musel být znám.
6. Dále žalobci pokládají za nezákonné, že krajský úřad revizním stanoviskem znemožnil dodatečné povolení staveb, aniž dal žalobcům příležitost přijmout vhodná opatření podle § 22 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Argumentoval, že o možnost hledání alternativního řešení, jež by vyhovovalo žalobcům i orgánům státní správy lesů, se připravili vybudováním staveb „načerno“. Žalobci mají za to, že tento tendenční a nevstřícný přístup je též nezákonný, protože vůbec neřeší konkrétní případ žalobců. Nenabízí žádnou věcnou argumentaci, proč stavby nemohou být povoleny, s níž by mohli polemizovat.
7. Žalobci také nesouhlasí s tím, že by na věc dopadal rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018-37. V něm se NSS zabýval obdobným případem, šlo ovšem o obytnou stavbu vytápěnou krbem, kterou vůbec nelze srovnávat s dodatečně povolovanými stavbami, které mají lehkou dřevěnou konstrukci a zčásti jsou otevřené. Žalobci naopak odkazují na rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008-52, podle něhož je třeba každý případ posuzovat individuálně a nikoli automaticky vydat pro každou stavbu vzdálenou méně než 50 metrů od lesa nesouhlasné stanovisko.
8. Dále žalobci poukazují na to, že městský úřad vydal dne 2. 9. 2020 pod č. j. MUCE 83293/2020 OZP/L/Mi k jejich žádosti závazné stanovisko, jímž souhlasil s vydáním stavebního povolení k provedení stavebních úprav a přístavby k jejich chatě ev. č. XA na pozemcích p. č. st. XB a p. č. XC a k dodatečnému povolení stavby přístřešku tamtéž. I tyto stavby se přitom nacházejí v ochranném pásmu lesa (ve vzdálenosti do 50 metrů od lesa). Jde tedy o zcela srovnatelné případy, v nichž městský úřad rozhodl odlišně.

9. Při umísťování staveb na pozemku žalobců je třeba brát v úvahu nejen riziko pádu stromu plynoucí z blízkosti lesa, ale též riziko pádu stromů mimo les (tj. stromů na zahradách žalobců a jejich sousedů) a riziko povodní plynoucí z blízkého Ch. potoka. Žalovaný se tím odmítl zabývat s tím, že jako orgán státní správy lesů nemá kompetenci k řešení problematiky záplav. Podle žalobců měl žalovaný vyžádat stanovisko orgánu, který k tomu způsobilý je.
10. Dále žalobci namítají, že žalovaný nevyslechl svědky, které navrhli v doplnění odvolání ze dne 20. 1. 2022 a pak ještě jednou v podání ze dne 11. 4. 2022. Žalobci v řízení tvrdili, že v minulosti v místě, kde se nachází jedna z dodatečně povolovaných staveb, už v minulosti stavba (samostatně stojící suchý záchod) stála. K tomu navrhli důkaz výsledkem žalobce a), Z. Š. a J. S. Žalovaný však uvedl, že takový důkaz nenavrhli. Ostatně, i kdyby se prokázalo, že na místě už v minulosti nějaká stavba stála, nemělo by to žádný vliv na výsledek řízení. Jednalo by se totiž buď o stavbu, která povolení nevyžadovala, nebo stavbu vybudovanou bez souhlasu orgánu státní správy lesů. Tím žalovaný porušil právo žalobců na spravedlivý proces, protože předjímal, co by důkaz (ne)přinesl, aniž jej provedl.
11. Žalobci také nesouhlasí s tím, že městský úřad vycházel při stanovení minimální odstupové vzdálenosti pouze z kritéria absolutní výškové bonity (tj. podle výšky stoletého stromu). Podle žalobců měl zohlednit i jiná kritéria. Tím, že to neučinil, rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.
12. Žalobci namítají, že městský úřad rozhodoval v podobných věcech odlišně, čímž porušil § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Žalobci v řízení předložili řadu souhlasů vydaných tímž dotčeným orgánem, jimiž vyslovil souhlas s umístěním jiných, podobných staveb v ochranném pásmu lesa. Šlo o různé chaty a rodinné domy a různé přístavby k nim či doplňkové stavby, informační panel, zásobník na krmení pro zvěř, hnojiště apod. Žalobcům není jasné, proč u těchto staveb nevadí riziko pádu stromu nebo ohrožení lesa, což byly hlavní důvody pro vyslovení nesouhlasu s dodatečným povolením jejich staveb. Správní rozhodnutí mají být předvídatelná. S touto argumentací se žalovaný vypořádal jen zcela obecně, a tedy nepřezkoumatelně.
13. Konečně žalobci namítají, že není pravda, že – jak se uvádí v napadeném rozhodnutí – se nevyjádřili k podkladům. Vyjádřili se k nim podáním ze dne 16. 5. 2022.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný konstatoval, že se žalobní námitky vesměs shodují s námitkami, které žalobci vznesli v průběhu řízení. Orgány státní správy lesů se k nim tedy už vyjádřily. Žalovaný dodal, že není důležité, zda jde o stavby hlavní nebo doplňkové, protože negativní vliv na les může mít jakákoli stavba v jeho blízkosti. Lesní cesta mezi stavbami a lesním porostem je součástí pozemku p. č. X určeného k plnění funkcí lesa a požívá téže ochrany. Ze stanovisek je zřejmé, že orgány státní správy lesů její existenci nepřehlédly, ale konstatovaly, že i kdyby pro hodnocení vzdálenosti staveb od lesa vycházely až z kraje lesní cesty, vzdálenost staveb od lesa bude stále příliš malá.
15. Pokud žalobci argumentovali existencí jiných staveb v okolí nacházejících se v ochranném pásmu lesa, měli být konkrétní a měli jejich existenci prokázat. Zákon orgánu státní správy lesů neukládá povinnost vést evidenci všech staveb v ochranném pásmu lesa, a proto není jeho povinností znát všechny stavby v dané chatové oblasti.

16. Opatření podle § 22 lesního zákona připadají v úvahu ve fázi povolování staveb. Navíc se obvykle jedná o zásah do porostu ve prospěch stavby, nikoli naopak.
17. Jde-li o citovanou judikaturu NSS, má žalovaný za to, že na posuzovanou věc dopadají oba rozsudky: věc sp. zn. 1 As 2/2018 s ohledem na aplikaci principu předběžné opatrnosti a věc sp. zn. 5 As 40/2008 s ohledem na požadavek individuálního posouzení každého případu. Toto individuální posouzení se projevilo i v tom, že zatímco s přístavbou chaty a přístřešku žalobců vyslovily orgány státní správy lesů souhlas, v případě stavby skladu a přístřešku na témže pozemku vyslovily nesouhlas. Stavby, o něž v řízení jde, jsou totiž lesu mnohem blíže, a proto na něj mají výrazný negativní vliv.
18. Co se týče jiných dřevin na pozemku žalobců a na sousedních pozemcích, ty jsou v kompetenci orgánu ochrany přírody. Pokud představují riziko pro své okolí, musí jejich vlastníci postupovat podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. A pokud jde o riziko záplav, krajský úřad k tomu není kompetentní. Odvolání a postup podle § 149 odst. 7 správního řádu neumožňují opatření nového stanoviska. I kdyby však takové stanovisko existovalo, není pro orgán státní správy lesů závazné.
19. K neprovedení navržených důkazů svědeckými výpověďmi žalovaný uvedl, že žalobci jejich provedení žádali zcela nejasně. A provedení svědeckých výpovědí v odvolacím řízení v režimu § 149 odst. 7 správního řádu není možné.
20. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by orgány státní správy lesů odůvodnily nesouhlasná stanoviska pouze odstupovou vzdáleností staveb od lesa. Podstatná byla i další kritéria, tedy negativní vliv na les jednak prostřednictvím ovlivnění mikroklimatu, jednak prostřednictvím opatření podle § 22 lesního zákona.
21. Jde-li o tvrzení žalobců, že žalovaný rozhoduje v podobných případech odlišně, žalovaný uvedl, že nevhodně umístěné historické stavby v chatových oblastech, které se nachází v blízkosti lesa nebo dokonce v lese, nemohou být důvodem pro povolování nových staveb a další prolamování hranice lesa. K jednotlivým stanoviskům a odlišnostem vůči stavbám žalobců se už žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Orgány státní správy lesů rozhodly v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu.
22. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Jednání

23. K projednání věci soud nařídil jednání. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobci zdůraznili námitky týkající se dokazování. Žalovaný je nepřipustně vyzval k tomu, aby sami vyslechli svědky. Žalobci si vyžádali souhlasná závazná stanoviska vydaná v jiných věcech, ale žalovaný se jimi nezabýval. Postup správních orgánů je diskriminační. Žalovaný uvedl, že orgán státní správy lesů se vyjádřil ke všem podstatným skutečnostem. Předložená závazná stanoviska řešila jinou skutkovou situaci a nemohla být důvodem pro vydání souhlasného závazného stanoviska ve věci žalobců. Postup správních orgánů nebyl diskriminační.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu

věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Správní orgány zjistily skutkový stav dostatečně

25. Žalobci namítají, že orgány státní správy lesů nedostatečně zjistily skutkový stav. Nezohlednily existenci lesní cesty, která stavby od lesa odděluje, ani doplňkový charakter staveb, které nejsou způsobilé ovlivnit místní mikroklima, ani charakter lokality, kde je řada podobných staveb v blízkosti lesa, ani rizika pádu stromů mimo les a záplav.
26. Žalobci nemají pravdu. Soud konstatuje, že orgány státní správy lesů si vytvořily komplexní obrázek o tom, jak vypadá místo, kde se stavby nachází. Zjistily jejich vzdálenost od lesa, přičemž ve svých úvahách zohlednily existenci lesní cesty. Zkoumaly možnost ovlivnění místního mikroklimatu s ohledem na celkovou zastavěnou plochu a vzdálenost od hranice lesního porostu. A nepominuly ani charakter lokality, ačkoli jím se zabývaly spíše okrajově. Pokud jde o rizika plynoucí z jiných padajících stromů a ze záplav, tím se sice nezabývaly, současně ale vysvětlily, proč to pro jejich rozhodnutí není podstatné.
27. O lesní cestě (str. 3 závazného stanoviska) městský úřad uvedl, že se nachází mezi pozemkem žalobců a lesním porostem a je široká cca 3 metry. Stavby, o něž v řízení jde, se nachází ve vzdálenosti 1,5 metru, resp. 4 metry od hranice pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Absolutní výšková bonita tamního lesního porostu činí 28 metrů, což je také minimální přípustný odstup od lesa. Z uvedených vzdáleností je zřejmé, že započítání lesní cesty do odstupů by v posuzované věci na přípustnosti umístění obou staveb nic nezměnilo.
28. O schopnosti staveb ovlivnit mikroklima (str. 3 závazného stanoviska) městský úřad vysvětlil, že obecně k takovému ovlivnění může dojít tím, že zastavěné a zpevněné plochy způsobí změnu fyzikálních a chemických vlastností půdy a vodního režimu. Může se zhoršit vsakování vody a zvýšit akumulace tepla v půdě i v prostředí, což může způsobit chřadnutí lesa. Podotkl však, že je to v dané věci spíše méně významné, protože se mezi stavbami a lesem nachází ona lesní cesta. Krajský úřad v revizním stanovisku (str. 2) pak jeho úvahu doplnil v tom směru, že ovlivnění mikroklimatu není zanedbatelné, protože plocha obou staveb je ve svém součtu značná a jsou velmi blízko lesního porostu.
29. O charakteru lokality (str. 5 závazného stanoviska) městský úřad uvedl, že historická zástavba vzniklá v jiném právním prostředí není závazná pro rozhodování v současnosti. Žalobci pak v odvolání podotkli, že stavby na okolních pozemcích ovlivňují mikroklima mnohem více. K tomu krajský úřad v revizním stanovisku (str. 2) uvedl, že nespecifikovali žádné konkrétní stavby, a proto se touto námitkou není možné více zabývat. Soud k tomu uvádí, že tato odvolací námitka byla do té míry obecná, že ji sotva bylo možno vypořádat jiným způsobem, než jak to učinil krajský úřad. Jen pro úplnost soud podotýká, že i kdyby žalobci byli ohledně oněch údajně škodlivějších staveb konkrétnější, na závěry orgánů státní správy lesů by to nemuselo mít žádný vliv. Jejich úkolem při vydávání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 lesního zákona je ochrana lesa. Nikoli charakter lokality. Jestliže jsou v okolí další stavby, které jsou umístěny z pohledu žalobců podobně nevhodně, jako jejich stavby, může to mít různé důvody, z nichž některé orgány státní správy lesů nastínily (např. jde o stavby historické nebo nepovolené). Pro potřeby vydání závazného (revizního) stanoviska je však podstatný vliv staveb žalobců na les (tedy nikoli to, zda se v okolí nachází stavby, jejichž vliv na les je ještě horší).

30. Pro úplnost soud dodává, že pokud se v okolní nachází stavby, které jsou srovnatelné se stavbami žalobců a ve vztahu k nimž vydal městský úřad souhlasné stanovisko, je namístě k další žalobní námitce zkoumat, zda se nezpronevěřil své povinnosti rozhodovat v obdobných věcech obdobně (§ 2 odst. 4 správního řádu). To však není součástí úvah o (ne)dostatečně zjištěném skutkovém stavu a bude o tom řeč dále.
31. O riziku záplav, o němž se žalobci zmínili až v odvolání a které má být větší než riziko pádu stromů rostoucích v lese, uvedl krajský úřad (str. 5 revizního stanoviska), že k takovému posouzení nemá kompetence. Žalobci v žalobě namítají, že je-li tomu tak, pak měl žalovaný opatřit závazné stanovisko orgánu, který k hodnocení rizika záplav způsobilý je. A pokud to neudělal, nezjistil skutkový stav dostatečně.
32. Žalobci se mýlí. Mohou mít jistě pravdu v tom, že stavby na jejich pozemku mohou ohrožovat jednak padající stromy z lesa, jednak povodeň. Nemají však nárok na umístění staveb na té části pozemku, která je pro ně nejméně riziková. Zda určitá stavba vyžaduje souhlas vodoprávního úřadu, stanoví zákon (§ 17 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona). Jestliže se nejedná o takový případ, žalovaný vyjádření vodoprávního úřadu vyžádat nesmí. I kdyby však v dané situaci zákon vyjádření vodoprávního úřadu vyžadoval (o čemž nemá soud žádné informace a ze správního spisu nic takového nevyplývá), vyjadřoval by se pouze k tomu, zda s ohledem na riziko záplav může konkrétní stavba vzniknout na konkrétním místě. Zákon neumožňuje ani vodoprávnímu úřadu, ani orgánu státní správy lesů vydat vyjádření v podobě, jakou požadují žalobci – vyjádření, že umístění staveb v západní části jejich pozemku (tj. blíže Ch. potoka) představuje větší riziko než jejich umístění v blízkosti lesa. Takové srovnání nemohou dotčené orgány provádět, protože každý z nich má pravomoc k vydání stanoviska pouze v rámci své odbornosti. A takové srovnávání rizik ani není v řízeních podle stavebního zákona jejich úkolem. Tím je určení (v podobě závazného stanoviska), zda může určitá stavba na daném místě existovat z hlediska těch pravidel, která zákon stanoví pro ochranu příslušného veřejného zájmu, a nad jejichž dodržováním má daný dotčený orgán bdít. Soud uzavírá, že to, že žalovaný neopatřil vyjádření vodoprávního úřadu, nezpůsobuje vadu spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu.
33. K riziku pádu stromů mimo les na jejich pozemku i na pozemcích sousedních, o němž se žalobci zmínili až v odvolání a které má být podle nich rovněž větší než riziko pádu stromů rostoucích v lese, se nevyjádřil ani krajský úřad v revizním stanovisku, ani žalovaný v napadeném rozhodnutí. Ve vyjádření k žalobě (což je ale pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí bez významu – srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) žalovaný správně uvedl, že k tomu není orgán státní správy lesů příslušný. Příslušným orgánem je orgán ochrany přírody, na nějž je třeba se s těmito obavami případně obrátit.
34. Žalobci mají pravdu, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí k tomuto argumentu nevyjádřil. Ale nedostatečné zjištění skutkového stavu tím nezpůsobil. Pro požadavek, aby opatřil vyjádření orgánu ochrany přírody, do jehož kompetence dřeviny mimo les spadají, totiž platí totéž, co soud uvedl v bodě 32. Pokud by zákon stanovil, že má ve věci vydat závazné stanovisko orgán ochrany přírody, nemohlo by nic změnit na tom, že orgán státní správy lesů vydal nesouhlasné stanovisko.
35. Soud konstatuje, že skutkový stav byl v posuzované věci zjištěn dostatečně. Námitka je nedůvodná.

Orgány státní správy lesů věc posoudily věc po právní stránce správně a judikaturu aplikovaly přiléhavě

36. Žalobci namítli, že orgány státní správy lesů vycházely při stanovení minimální odstupové vzdálenosti pouze z kritéria absolutní výškové bonity (tj. z výšky stoletého stromu), aniž zohlednily jiné konkurující zájmy. Odvolávají se na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2017, č. j. 45 A 55/2015-37.
37. V tomto rozsudku soud vyslovil názor, že orgány státní správy lesů musí při svém rozhodování zohlednit různé zájmy. Veřejný zájem na ochraně lesa, jehož odrazem je požadovaná odstupová vzdálenost, je jen jedním z mnoha zájmů. Při vyvažování konkurenčních zájmů a zohledňování jejich intenzity nelze vyloučit, že dotčené orgány budou muset v odůvodněných případech od této zásady ustoupit, resp. ji s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci aplikovat modifikovaně.
38. Soud připomíná, že tento právní závěr vyslovil v situaci, kdy orgán státní správy lesů vydal negativní stanovisko k žádosti o umístění stavby chaty s ohledem na nedodržení minimální odstupové vzdálenosti. Žalobce totiž již od 80. let minulého století očekával, že na pozemku bude moci postavit chatu, a to přestože již tehdy bylo zřejmé, že se taková chata bude nevyhnutelně nacházet v ochranném pásmu lesa. Ze strany veřejné moci byl opakovaně ujišťován, že pozemek bude moci tímto způsobem využít. Svědčilo mu tedy silné legitimní očekávání. Současně se v řízení prokázalo, že orgán státní správy lesů ve zcela srovnatelných případech vydal souhlasná stanoviska.
39. Týmž případem se ke kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem zabýval i NSS. Kasační stížnost rozsudkem ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 305/2017-57, zamítl a právní názor krajského soudu potvrdil. Zdůraznil však, že toto posouzení se týká konkrétních skutkových okolností žalobcova případu, které ve svém souhrnu založily legitimní očekávání. Existence legitimního očekávání je vždy nutně vázána na individuální případ a krajský soud svým rozhodnutím nezaložil žádné obecné pravidlo posuzování dopadů staveb na zájmy chráněné lesním zákonem v rámci vydávání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 lesního zákona.
40. Lze uzavřít, že právní názor obsažený v rozsudku sp. zn. 45 A 55/2015, kterého se žalobci dovolávají, byl vysloven za zcela specifických okolností. Tehdy žalobci svědčilo bezmála třicetileté legitimní očekávání, že bude moci na svém pozemku umístit chatu. To nelze srovnat s případem žalobců, kteří se domáhají dodatečného povolení staveb postavených v rozporu s pravidly stavební kázně, ve vztahu k nimž žádné legitimní očekávání neměli. Žalobci v posuzované věci ani netvrdili, že by zde byly nějaké významné okolnosti, které by představovaly onen konkurující zájem, jemuž by měl zájem na ochraně lesa ustoupit. Městský úřad tedy dospěl ke správnému závěru, že v posuzované věci je primární zájem na ochraně lesa vyjádřený odstupovou vzdáleností zjištěnou podle absolutní výškové bonity lesního porostu.
41. K tomu městský úřad správně vycházel z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, č. j. 46 A 117/2015-60, a jej potvrzujícího rozsudku NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018-37. Soud nesouhlasí s námitkou žalobců, že uvedená judikatura na jejich případ nedopadá, protože v odkazované věci šlo o obytnou stavbu s komínem a krbem, zatímco stavby žalobců jsou lehké, částečně otevřené dřevostavby. Aplikovat judikaturu pochopitelně lze i v případě, že se skutkové okolnosti zcela neshodují. V právě posuzované věci se sice stavby svou povahou lišily, ovšem v obou případech šlo o dodatečné povolení

staveb vybudovaných bez příslušných veřejnoprávních povolení v těsné blízkosti lesa. Že jedna byla obytná a druhá nikoli je odlišnost, která na podstatu věci nemá vliv. Důležitý je výklad krajského soudu ve vztahu k odstupové vzdálenosti a s ní souvisejícím opatřením podle § 22 lesního zákona, který potvrdil i NSS. Právě tento právní názor je podstatný i pro posuzovanou věc, jak bude dále uvedeno (bod 47 tohoto rozsudku). Námitka, že citovaná judikatura na věc nedopadá, je nedůvodná.

42. V rozsudku sp. zn. 1 As 2/2018 NSS konkrétně uvedl, že orgány státní správy lesů vyložily § 14 odst. 2 lesního zákona správně, pokud vyzdvihly princip prevence. Z jeho podstaty vyplývá, že je namístě jej uplatnit i v případech, kdy sice nehrozí aktuální konkrétní riziko, ovšem s ohledem na budoucí vývoj stavu lesního porostu a s ohledem na blízkost stavby lesu a její charakter, mohou taková rizika pravděpodobně nastat. Ztotožnil se s krajským soudem v tom, že podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Je proto dostatečné, pokud orgán státní správy lesů zmínil možné negativní vlivy stavby na les (jednak přímé účinky v podobě fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště, a jednak požadavky opírající se o § 22 lesního zákona), které opřel o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření.
43. Těchto východisek se městský úřad v posuzované věci bez výjimky přidržel. Současně respektoval i požadavek formulovaný NSS v rozsudku ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008-52, jehož se žalobci rovněž dovolávají. Tedy že je třeba každou stavbu posoudit, a to jak ve vztahu k charakteru dotčeného lesa a způsobu hospodaření, tak k charakteru předpokládané stavby. Z rozhodovací praxe městského úřadu, kterou se soud bude v podrobnostech zabývat dále (bod 53 a násl. tohoto rozsudku), je vidět, že sama skutečnost, že určitá stavba nedodržela minimální odstupovou vzdálenost, nevede automaticky k vydání negativního stanoviska. Naopak je zjevné, že městský úřad ve svém správním uvážení zohledňuje i různé jiné zájmy. V řadě případů vydal městský úřad souhlasné stanovisko, a to právě s ohledem na charakter lesa (např. pokud pozemek určený k plnění funkcí lesa ve skutečnosti tyto funkce neplnil), na legitimní očekávání (pokud šlo o obnovu historické chaty), nebo na zdravý rozum (pokud šlo o informační panel v lese). Pro městský úřad tedy odstupová vzdálenost není absolutním kritériem. Implicitně z toho vyplývá, že v případě staveb žalobců zde neshledal žádný zájem, který by nad ochranou lesa (vyjádřenou odstupovou vzdáleností odpovídající absolutní výškové bonitě lesního porostu) převážil.
44. Námitka je nedůvodná.

Uložení opatření podle § 22 odst. 1 lesního zákona nebylo v posuzované věci namístě

45. Žalobci namítli, že orgány státní správy lesů jim měly před vydáním negativních stanovisek dát prostor pro přijetí vhodných opatření podle § 22 odst. 1 lesního zákona.
46. Podle tohoto ustanovení, může orgán státní správy lesů k ochraně staveb nacházejících se v blízkosti pozemků určených k plnění funkcí lesa uložit opatření nejen vlastníkům těchto staveb (odst. 1), ale rovněž *vlastníku lesa* (odst. 2). Vlastník stavby může uložit, aby na svůj náklad provedl nezbytně nutná opatření, která stavbu zabezpečí před škodami způsobenými sesuvem půdy, padáním kamenů, padáním stromů nebo jejích částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami. Pokud si zajištění bezpečnosti vyžaduje kromě těchto opatření i změnu ve způsobu hospodaření, může příslušná opatření uložit vlastníku lesa.
47. Soud upozorňuje, že orgány státní správy lesů argumentovaly jinak – šířeji než naznačují žalobci. Městský úřad v závazném stanovisku (str. 3-4) připomněl, že z judikatury správních

soudů (rozsudku Krajského soudu v Praze sp. zn. 46 A 117/2015, a jej potvrzujícího rozsudku NSS sp. zn. 1 As 2/2018) vyplývá, že jeden ze způsobů, jimiž může stavba negativně ovlivnit lesní porost, je to, že může vyvolat nutnost přijmout opatření podle § 22 lesního zákona. Může jít o terénní úpravy, předčasné mýcení stromů, omezení výskytu porostu atd., což jsou nežádoucí zásahy do lesních pozemků a lesních porostů, jimiž dochází k omezení v plnění maxima funkcí lesa (včetně produkční). Pokud stavba stojí příliš blízko u lesa, nelze ji ochránit jinak, než právě zásahem do lesa, což je však v rozporu s veřejným zájmem na jeho ochraně. Proto je s ohledem na princip prevence zcela legitimní takovou stavbu nepovolit. Jiný efektivní způsob, jak do budoucna předejít konfliktu mezi stavbou a lesem, totiž neexistuje.

48. V posuzované věci ze závazného stanoviska vyplývá, že stavby stojí ve vzdálenosti 1,5 metru, resp. 4 metry od hranice lesního pozemku. Po zohlednění lesní cesty se odstupová vzdálenost prodlouží o 3 metry. Ovšem absolutní výšková bonita daného porostu činí 26, resp. 28 metrů. Riziko pádu stromů umocňuje i reliéf terénu, protože stavby stojí při patě svahu. Uvedenou argumentaci krajský úřad v revizním stanovisku doplnil o úvahu prezentovanou žalobci, tedy že pro hledání alternativního řešení včetně zvažování opatření podle § 22 lesního zákona není v řízení o dodatečné povolení stavby prostor, přičemž odkázal na citovaný rozsudek sp. zn. 46 A 117/2015.
49. Soud nejprve uvádí, že právní názor prezentovaný krajským úřadem a žalovaným, že řízení o dodatečném povolení stavby se vede o stavbě, jak byla vymezena v žádosti, čímž je vyloučena možnost hledat kompromisní řešení přijatelné pro orgán státní správy lesů i pro žadatele, je správný. Má oporu v citovaném rozsudku sp. zn. 46 A 117/2015 (str. 21). Nicméně, tato argumentace je jen doplňková. Je zjevné, že primárním důvodem, proč orgány státní správy lesů vydaly negativní stanovisko, je skutečnost, že nechťely do budoucna riskovat střet veřejného zájmu na ochraně lesa s veřejným zájmem na ochraně staveb. S ohledem na okolnosti dané věci je totiž evidentní, že pokud by k tomu došlo, musela by opatření přijatá podle § 22 lesního zákona být na úkor lesa. Opatření, která by mohl orgán státní správy lesů uložit žalobcům coby vlastníkům stavby, by totiž nebyla způsobila stavbu před pádem vzrostlého stromu ochránit.
50. Výtky žalobců tedy nejsou důvodné. Není pravda, že orgány státní správy lesů neposoudily konkrétní situaci a nenabídly žádnou argumentaci, proč není možné ke stavbám udělit souhlas. Postupovaly v zájmu ochrany lesa a aplikovaly princip prevence způsobem, který má oporu v citované judikatuře správních soudů.
51. Pokud žalobci označují postup orgánů státní správy lesů za nevstřícný, soud upozorňuje, že žalobci se nemohou domáhat toho, aby byl orgán státní správy lesů vůči nim „vstřícný“ v tom smyslu, že by měl za každou cenu udělit souhlas s dodatečným povolením staveb. Smyslem činnosti orgánů státní správy lesů je ochrana lesa. Městský úřad ostatně v závazném stanovisku deklaroval, že ve vztahu ke stavbám žalobců by s ohledem na okolnosti dané věci souhlas nemohl udělit ani v případě, že by postupovali v souladu s pravidly stavební kázně.
52. Námitka je nedůvodná.

Orgány státní správy lesů neporušily svou povinnost rozhodovat v obdobných případech obdobně

53. Žalobci namítají, že orgány státní správy lesů porušily § 2 odst. 4 správního řádu, který jim ukládá rozhodovat v obdobných případech obdobně a dbát na to, aby mezi skutkově

podobnými případy nevznikaly neodůvodněné rozdíly. To dovozují ze dvou skutečností. Jednak z toho, že vyslovil souhlas s přístavbou chaty žalobců a s dodatečným povolením jiné doplňkové stavby na jejich pozemku, jednak z toho, že vyslovil souhlas s celou řadou dalších staveb v ochranném pásmu lesa. Tyto souhlasy žalobci uvedli, ale krajský úřad se s jejich argumentací vypořádal jen obecně, a proto nepřezkoumatelně.

54. Ze správního spisu je patrné, že žalobci si opatřili souhlasy vydané městským úřadem z předchozích let (nejstarší je z roku 2011) a předložili je společně s odvoláním. Krajský úřad na to v revizním stanovisku zareagoval (str. 7) tak, že podrobně vysvětlil, proč nelze žádný ze záměrů, ve vztahu k nimž vyslovil tyto souhlasy, srovnat se stavbami žalobců. Uvedl, že některé záměry dodržely odstupovou vzdálenost. Některé záměry se umísťovaly v řadě staveb, které byly od lesa vzdáleny stejně, nebo se jednalo o situaci, kdy se mezi záměrem a lesem již nacházela jiná stavba. V jiných případech lesní pozemky ve skutečnosti neplnily funkce lesa, nebo se jednalo o izolované fragmenty lesa v intravilánu obce. V jednom případě se jednalo o obnovu chaty na existující stavební parcele. A v případě informačního panelu poukázal krajský úřad na absurdnost jeho srovnání se stavbami žalobců. Ke každé kategorii pak uvedl jeden či více z žalobci uváděných souhlasů, přičemž v některých případech uvedl, že jde o příkladný výčet. Nevyjmenoval však výslovně všechny souhlasy, jichž se žalobci dovolávali. Ve vztahu ke každé kategorii také uvedl, čím se stavba žalobců odlišuje.
55. Soud konstatuje, že žalobci tuto námitku zpracovali pečlivě – pro potřeby podání odvolání si opatřili jednotlivé souhlasy vydané v jiných věcech, prostudovali je a formulovali, v čem je přístup městského úřadu podle jejich názoru nekonzistentní. Krajský úřad na to reagoval velmi podrobně a uvedl, co městský úřad v jednotlivých případech vedlo k udělení souhlasu a proč tyto důvody neshledal u staveb žalobců. Soud hodnotí argumentaci krajského úřadu nejen jako přezkoumatelnou a zcela konkrétní, ale i velmi přesvědčivou. Podle soudu představuje ukázkový způsob, jak se vypořádat s takto poctivě vyargumentovanou námitkou porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Krajský úřad v reakci na konkrétní souhlasy stručně vysvětlil východiska, z nichž městský úřad vycházel během více než desetileté činnosti v oblasti udělování souhlasu s umístěním stavby v ochranném pásmu lesa.
56. Není přitom na překážku, že se nezabýval výslovně všemi případy, na které žalobci upozornili. Právo účastníka na kontinuitu správní praxe (§ 2 odst. 4 správního řádu) ve spojení s právem na náležité vypořádání námitek (§ 68 odst. 3 správního řádu) v sobě nezahrnuje povinnost vyjádřit se ke *každému* minulému rozhodnutí, na které účastník odkazuje. To by mohlo v případě obzvlášť dlouhé správní praxe a důkladného účastníka řízení správní orgány paralyzovat. A ostatně to ani není cílem § 2 odst. 4 správního řádu. Jeho smyslem je minimalizovat excesy a zjevné nespravedlnosti.
57. Nutno také dodat, že žalobci se v žalobě proti podrobné argumentaci krajského úřadu, která se odrazila i v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nijak nevymezili a nepolemizovali s ní. V žalobě pouze zopakovali onen výčet souhlasů a zopakovali výhrady, které vůči nim vnesli již v odvolání, aniž reagovali na vysvětlení poskytnuté krajským úřadem. To přitom nabízí odpověď na otázku, kterou si žalobci kladou, tj. proč v jiných případech blízkost lesa nevadila. Soud tedy odkazuje na argumentaci obsaženou v revizním stanovisku, kterou shrnul v bodě 54 tohoto rozsudku a kterou pokládá – jak už bylo řečeno – za přesvědčivou a kvalitní a ztotožňuje se s ní.
58. Dále žalobci poukazují na nekonzistentnost městského úřadu v tom směru, že ve vztahu k jiným stavbám na jejich pozemku p. č. XA a p. č. st. XB vyslovil souhlas. Toto závazné

stanovisko není součástí správního spisu a soud je nemá k dispozici. Z revizního stanoviska však plyne, že šlo o přístavbu chaty žalobců ev. č. XC a přístřešek. Krajský úřad k tomu v revizním stanovisku (str. 4-5) uvedl, že tyto stavby nebyly tak blízko lesa, a proto bylo možné vydat souhlasné stanovisko. Dodal, že postup krajského úřadu v tomto případě nesvědčí o porušení § 2 odst. 4 správního řádu, ale naopak o tom, že posuzuje každý případ individuálně, jak se toho ostatně žalobci ve své argumentaci domáhají.

59. Soud pokládá takové odlišení za dostatečné a dodává k tomu, že ze správního spisu se navíc jeví, že v tomto případě se jednalo o přístavbu k patrně historicky již existující chatě a o přístřešek k patrně historicky již existující studni. Pokud tedy již stavby existovaly, nedávalo by smysl, aby orgány státní správy lesů bránily jejich rozvoji, pokud už zde negativní vliv na les je a nesouhlasné stanovisko by jej nijak neumenšilo.
60. K tomu je třeba dodat, že – jak připomněl NSS v rozsudku sp. zn. 1 As 2/2018 (bod 42 a násl.) – existence mnoha jiných objektů (i mnohem větších) v bezprostřední blízkosti lesa, a to i sloužících k obytným účelům nepředstavuje relevantní argument ve prospěch souhlasu se stavbou. Je neudržitelné, aby byly povolovány stavby jen z důvodu, že obdobné stavby již v bezprostřední blízkosti lesa existují a doposud se zásadně negativně neprojevil jejich vliv na les, ani naopak.
61. Námitka je nedůvodná.

Žalovaný nebyl povinen vyslechnout navržené svědky

62. Žalobci namítají, že žalovaný v odvolacím řízení nevyslechl svědky, jejichž výslech navrhli.
63. V podání ze dne 20. 7. 2022 označeném jako *doplnění odůvodnění odvolání* žalobci uvedli, že sklad zahradní mechanizace (tj. jedna ze staveb, o jejichž dodatečné povolení šlo) stojí na místě, kde v minulosti už stavba stála, a to samostatně stojící suchý záchod. K tomu navrhli důkaz fotografií, kterou přiložili, účastnickým výsledkem žalobce a) a svědeckým výsledkem Z. Š. a J. S. U všech navržených svědků uvedli adresu. Pak zřejmě došlo ke komunikaci mezi krajským úřadem a žalobci, která není součástí správního spisu. Podle popisu obsaženého v revizním stanovisku (str. 5) a shodně v napadeném rozhodnutí však krajský úřad vyzval žalobce, aby navržené důkazy předložili, načež žalobci vysvětlili, že se jedná o návrh na provedení důkazu svědeckými výpověďmi, a proto je sami předložit nemohou. Krajský úřad v reakci na to v revizním stanovisku uvedl, že důkazní návrh byl zcela nejasný. Na posouzení toho, zda je, či není možné udělit souhlas s dodatečným povolením staveb, ovšem nemá existence původního suchého záchodu na tomtéž místě žádný vliv. To převzal do napadeného rozhodnutí i žalovaný.
64. Soud konstatuje, že není pravda, že žalobci provedení důkazu vůbec nenavrhli, nebo že byl jejich návrh nejasný. Ačkoli příslušný bod doplnění odvolání nemá zcela logickou strukturu, je z něj naprosto zřejmé, jaké důkazy žalobci navrhuji provést a jaké tvrzení jimi míní prokázat. Hodnocení krajského úřadu i žalovaného, že zde žádné důkazní návrhy nebyly, je nesprávné. A i kdyby snad důkazní návrhy nejasné byly, na základě výše rekapitulované komunikace mezi krajským úřadem a žalobci se nepochybně vyjasnily. S těmito důkazními návrhy se měl žalovaný vypořádat tak, že je provede, nebo že uvede důvody, proč je neprovedl.
65. Současně však soud podotýká, že se nejedná o vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je totiž zřejmé, že i kdyby žalovaný tyto důkazní návrhy rozpoznal, neprovedl by je. A uvedl také důvody proč – protože skutečnost,

že v minulosti stála na témže místě jiná stavba, není pro orgány státní správy lesů kritériem, podle kterého by se řídily při rozhodování, zda je možné udělit souhlas s dodatečným povolením stavby. Takové hodnocení je zcela správné. Provádět důkaz, který by pro věc nepřinesl nic podstatného, je zbytečné. A provádět zbytečné důkazy by bylo v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Námitka je nedůvodná.

66. K námitce, podle které měly správní orgány žalobce vyzvat k tomu, aby sami provedli výslechy navržených svědků, soud konstatuje, že byla poprvé uplatněna při jednání, a je tedy opožděná. Soud se jí proto věcně nezabýval.

Chybné konstatování, že se žalobci nevyjádřili k podkladům pro vydání rozhodnutí, nepředstavuje závažnou procesní vadu

67. Žalobci namítají, že není pravda, že – jak se uvádí v napadeném rozhodnutí – se nevyjádřili k podkladům. K podkladům se vyjádřili.
68. Ze správního spisu vyplývá, že se žalobci k podkladům pro vydání rozhodnutí skutečně vyjádřili podáním ze dne 16. 5. 2022. V něm uvedli, že nesouhlasí s revizním stanoviskem, jehož odůvodnění nereaguje na jejich námitky, zdůraznili, že provedení výsledku navržených svědků pokládají za klíčové, a podotkli, že se krajský úřad vypořádal s předloženými závaznými stanovisky jen obecně a nedostatečně. Žalovaný ovšem v rozporu se skutečností v rekapitulační části napadeného rozhodnutí uvedl, že se žalobci k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřili.
69. Soudu není zcela jasné, zda žalobci touto námitkou pouze uvádí věc na pravou míru, nebo zda mají za to, že tím žalovaný způsobil nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pro úplnost tedy soud uvádí, že toto přehlédnutí žalovaného nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobci totiž v podání ze dne 16. 5. 2022 neuvedli žádné nové argumenty, k nimž by se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí opomněl vyjádřit. O důkazních návrzích na výslech svědků už bylo vše podstatné řečeno výše (body 63-65 tohoto rozsudku): přestože soudu není jasné, jak mohl žalovaný tyto důkazní návrhy přehlédnout, v odůvodnění napadeného rozhodnutí přezkoumatelně a logicky uvedl, proč jejich provedení nepokládá za potřebné. Pokud jde o kvalitu odůvodnění revizního stanoviska, je zjevné, že žalovaný ji pokládal za dostačující. Ostatně její podstatnou část převzal do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Totéž platí o kvalitě argumentace ke kontinuitě správní praxe. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Námitky žalobců nejsou důvodné. A soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
71. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci. Všechny listiny jsou totiž součástí správního spisu. Obsahem správního spisu, z něhož soud vychází, se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
72. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci věci úspěch neměli, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný náhradu nákladů nepožadoval a podle obsahu spisu mu náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-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 jej 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.

Praha 31. října 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu