



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **B-INVEST s.r.o.**, se sídlem Ostrovní 1707/14, Praha 1, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 1. 12. 2023, č. j. 59 A 8/2023-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2022, č. j. 3189/2022/SPR/SÚ/Kr, Magistrát města Jablonce nad Nisou (dále též „stavební úřad“) ve společném územním a stavebním řízení zamítl žádost žalobce na stavbu rodinného domu na pozemku p. č. 23/9 v katastrálním území Bedřichov u Jablonce nad Nisou (dále též „stavba“ nebo „záměr“). Poukázal na závazné stanovisko orgánu státní správy lesů (dále též „OSSL“) ze dne 20. 6. 2022 vydané podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), kterým byl vysloven nesouhlas s danou stavbou (dále též „závazné stanovisko“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, ve kterém namítl především nezákonnost závazného stanoviska. Žalovaný si v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu tohoto stanoviska od Krajského úřadu Libereckého kraje. Ten potvrdil závazné stanovisko a související závěr, že by se povolení stavby negativně dotklo zájmů chráněných lesním zákonem, závazným stanoviskem ze dne 19. 12. 2022 (dále též „přezkumné stanovisko“). Na základě přezkumného stanoviska

žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 1. 2023 odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále též „krajský soud“) zamítl. Krajský soud neshledal, že by závazná stanoviska byla nepřezkoumatelná. Tuto vadu ostatně žalobce namítá pouze proto, že nesouhlasí se závěry OSSL. Krajský soud proto přistoupil k posouzení dalších žalobních námitek. Za klíčovou považoval tvrzený zásah do legitimního očekávání žalobce. K tomu však podle soudu nedošlo. Zahrnutí pozemků do zastavitelných ploch v územním plánu totiž bez dalšího nezaručuje umístění stavby. OSSL navíc vydal souhlasné stanovisko k územnímu plánu v době, kdy byl daný prostor uspořádán odlišně. Nejedná se ani o pozemek, který by stál v historické zástavbě těsně blízko lesa či byl ponechán v zastavěných plochách po dlouhou dobu. Posuzovaná věc se tak odlišuje od té, na niž poukazoval žalobce. I judikatura potvrzuje, že OSSL formulují své závěry nikoliv s ohledem na územní plán, nýbrž z hlediska zájmů chráněných lesním zákonem. Zásadu koncentrace závazných stanovisek a námitek pak nelze vykládat tak, že měl OSSL řešit ohrožení stavby možným pádem stromů v připomínkách k územnímu plánu. To by činilo ze závazného stanoviska, které se vyjadřuje ke konkrétní stavbě, pouhou formalitu.

[4] Ani skutečnost, že stavební úřad povolil přípojky inženýrských sítí pro odběrná místa v daném území, podle krajského soudu automaticky neznamená předběžný souhlas s umístěním záměru v ochranném pásmu lesa. Nadto u elektrických přípojek nebylo dle OSSL zřejmé, že jde o přípojky k rodinným domům a v případě vodovodních a kanalizačních přípojek se souhlas vztahuje k původní nerozdělené parcele s jiným zákresem plánovaných staveb. U poukazu žalobce na jiné povolené stavby krajský soud přisvědčil OSSL, že excesivní či výjimečné případy nemohou založit ustálenou správní praxi a legitimní očekávání žalobce. Jím uváděná judikatura pak není s ohledem na skutkové odlišnosti přiléhavá. Podle krajského soudu OSSL přesvědčivě vysvětlil, proč odmítl některé závěry znalce stran ohrožení stavby lesem. Jako dotčený orgán je přitom nadán příslušnou odborností, aby mohl relevantně zpochybnit závěry odborného posudku. Argumentace OSSL je logická a plyne z ní pravděpodobné využití opatření podle § 22 lesního zákona v budoucnu. Krajský soud rovněž souhlasil s OSSL, že přístup do lesa je zajištěn nejlépe právě z pozemku žalobce, a v případě umístění stavby by bylo ztíženo lesní hospodaření. Soud přisvědčil žalobci, že hodnocení souhlasného vyjádření Lesů ČR ze strany OSSL bylo spekulativní, nezpůsobilo to však podle něj nezákonnost přezkumného stanoviska. Dodal, že sám žalobce nezpochybnil zásadní tvrzení OSSL, že Lesy ČR tímto vyjádřením porušily vlastní praxi. Co se týče otázky požární ochrany a zastínění, šlo podle krajského soudu o doplňkové důvody. Krajský soud uzavřel, že OSSL interpretovaly § 14 odst. 2 lesního zákona správně, pokud s ohledem na vývoj stavu lesního porostu a blízkost stavby lesu vyzdvihly princip prevence. Zmínily možné negativní vlivy stavby na les a jejich závěry nebyly založeny pouze na obecných tvrzeních bez vazby na záměr.

III.

pokračování

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele krajský soud nereagoval na podstatu žaloby, a sice že ve stanoviscích chybí konkrétní a přezkoumatelné důvody pro závěr, že by záměr měl nepřipustně ovlivnit zájem na ochraně lesa a plnění jeho funkcí. On přitom doložil řadu podkladů včetně znaleckého posudku, že stavba les ani hospodaření v něm neohrožuje. Tyto správní orgány nevyvrátily. Ani krajský soud neuvedl konkrétní důvody, o které by bylo možné opřít nesouhlasné závazné stanovisko. Za situace, kdy v prostoru do vzdálenosti 50 metrů od lesa obecně není zakázáno stavět a stavební pozemek je určen územním plánem k zastavění, nestačí pouze poukázat na princip prevence. Předmětem stanoviska má být posouzení případných negativních vlivů na les, nikoli na stavbu, což krajský soud směřuje. Navíc se zabývá pouze argumenty, které stěžovatel vznesl toliko podpůrně. K jednotlivým bodům odůvodnění rozsudku dodává, že stanovisko OSSL k územnímu plánu bylo vztaženo ke stejnému uspořádání územního plánu. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 2/2018 nepovažuje za přílehlavý, neboť se v něm jednalo o dodatečné povolení stavby na místě, kde to podle územního plánu nebylo přípustné. Zde stěžovateli svědčí legitimní očekávání s ohledem na to, že se jedná o zastavitelný pozemek. Dále se v daném rozsudku jednalo o vzrostlé stromy, zatímco v projednávané věci jde o stromy mladé, které nemohou stavbu ohrozit. OSSL měl ohrožení možných staveb pádem stromů řešit v připomínkách k územnímu plánu; s ohledem na § 89 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nelze k této argumentaci nyní přihlížet. Z počtu a rozmístění přípojných bodů povolených přípojek inženýrských sítí pak bylo zřejmé, že se jedná o přípojky k příslušnému počtu domů, přičemž v zákresu bylo půdorysné umístění stavby s větší zastavěnou plochou, než je nyní navrhována. Ke zpochybnění posudku statika stěžovatel uvádí, že uvažované zatížení 1000 kN bylo zvoleno jako referenční, stavba snese i zatížení vyšší. Dále předložený znalecký posudek vyvrátil tvrzení OSSL, že je stavba ohrožena možným pádem stromů, neboť z posudku vyplynulo, že porost může být ohrožen bořivými větry pouze od severozápadu, tedy směrem od stavby. Pokud měly správní orgány pochybnosti o posudku, měly v souladu s judikaturou znalce vyslechnout nebo zadat revizní posudek pro odstranění rozporů. Není možné, aby jeho odborné závěry nahradily svými úvahami. Důvodem nesouhlasu OSSL nemůže být ani změna lesního hospodaření či prosté zvýšení nákladů na tuto činnost. Nadto na užívání pozemku stěžovatele nemá vlastník lesa nárok a přístup k lesu byl vyřešen zřízením komunikace, jak vyplývá z vyjádření Lesů ČR. Požárně nebezpečný prostor stavby je v dostatečném odstupu od lesního pozemku, krom toho tuto otázku neřeší OSSL, ale jiný dotčený orgán. Stěžovatel uzavírá, že závazná stanoviska jsou nesprávná a nezákonná, protože měl krajský soud rozhodnutí vydané na jejich základě zrušit. Jelikož tak neučinil, zatížil nezákonností i svůj rozsudek. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu a odkázal na vydaná rozhodnutí. Kasační stížnost podle něj neobsahuje relevantní argumenty pro zpochybnění jeho rozhodnutí či závazných stanovisek. Dodává, že pokud napadne žadatel závěry závazných stanovisek znaleckým posudkem, musí se dotčený orgán s tímto přezkoumatelně vypořádat. Není však povinností dotčeného orgánu vyvracet závěry znaleckého posudku, který na žádost žadatele předkládá vlastní komplexní

zhodnocení záměru z hlediska určitého zájmu. Už vůbec není povinen obstarat si revizní posudek. Postačí, že si dotčený orgán přezkoumatelně odůvodní své závěry o nepřípustnosti záměru. Vedle argumentace uvedené v dotčených závazných stanoviscích přitom námitky žadatele jako celek neobstojí, a není nutné je jednotlivě vyvracet (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31). Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel krajskému soudu především vytýká, že nereagoval na podstatu žaloby spočívající v tom, že ve stanoviscích OSSL absentují konkrétní důvody relevantní pro závěr, že by záměr měl nepřípustně ovlivnit zájem na ochraně lesa a plnění jeho funkcí. Vzhledem k tomu, že uvedená argumentace míří především do zdůvodnění podkladových stanovisek OSSL, pokládá Nejvyšší správní soud za nezbytné nejprve definovat východiska a podstatu závazných stanovisek v režimu § 14 odst. 2 lesního zákona.

[10] Podle § 94l odst. 2 písm. b) stavebního zákona připojí stavebník k žádosti o vydání společného povolení závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona.

[11] Podle § 14 odst. 2 lesního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2023 platí, že *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.*

[12] Podle § 22 odst. 1 lesního zákona platí, že *vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení jsou povinni provést na svůj náklad nezbytně nutná opatření, kterými jsou nebo budou jejich pozemky, stavby a zařízení zabezpečeny před škodami způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkcí lesa; tato opatření jsou oprávněni provést i na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Rozsah a způsob zabezpečovacích opatření stanoví orgán státní správy lesů, pokud není podle zvláštních předpisů příslušný jiný orgán státní správy. Vlastník pozemků určených k plnění funkcí lesa je povinen provedení opatření strpět.*

[13] Podle § 22 odst. 2 lesního zákona *vyžaduje-li zajištění bezpečnosti osob a majetku kromě opatření uvedených v odstavci 1 i změnu ve způsobu hospodaření v lese nebo omezení ve využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa, rozhodne orgán státní správy lesů o dalších*

pokračování

opatřeních a určí, kdo ponese náklady s tím spojené a kdo nahradí vlastníku lesa případnou újmu. Ustanovení zvláštních předpisů zůstávají nedotčena.

[14] Podle § 50 odst. 4 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko *úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.* Podle § 149 odst. 2 správního řádu *závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.* Podle § 149 odst. 6 správního řádu, *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*

[15] Z výše uvedeného plyne, že žádosti stěžovatele nebylo možné vyhovět, jestliže OSSL vyslovil ve svém závazném stanovisku nesouhlas s umístěním stavby ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu, a proto pro něj neplatí zásada volného hodnocení důkazů. V případě negativního stanoviska správní orgán (stavební úřad) ani neprovádí další dokazování a žádost zamítne (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). Podle judikatury totiž *„v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad“* (rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163; či ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS). Specifické postavení dotčených orgánů je dáno tím, že *„jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Samozřejmě nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů.“* (rozsudek kasačního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS; nebo ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, odst. [26]). V souladu s ustálenou judikaturou tedy není možný věcný přezkum odborných závěrů závazných stanovisek a soudní přezkum závazných stanovisek se omezuje toliko na otázku, zda se správní orgány při jejich vydávání držely v mezích určených zákonem a zda řádně zvažovaly veškerá zákonná hlediska pro vyslovení závazného názoru

(viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49, ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39, či ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022-101).

[16] Krajský soud tak vycházel v bodě 25 rozsudku správně z toho, že přezkouvání věcné správnosti závazných stanovisek, tedy v nich uvedených odborných závěrů, je vyloučeno z důvodů absence odborných znalostí soudu. Tomuto závěru odpovídá i výše citovaná judikatura kasačního soudu. Při vydávání závazného stanoviska ze strany OSSL se široce uplatní správní uvážení, přičemž § 14 odst. 2 lesního zákona rozsah správního uvážení tohoto dotčeného orgánu při vydávání souhlasu se stavbou v ochranném pásmu nikterak nelimituje. To ale neznamená, že by závěry těchto podkladových stanovisek byly „imunní“ proti soudnímu přezkumu. Naopak, stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek to znamená nic více a nic méně než to, že krajský soud sám nemohl přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů těchto stanovisek – posouzení stavby z hlediska zájmů chráněných lesním zákonem. Jeho povinností bylo v intencích uplatněných žalobních námitek zkoumat, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39). Pokud by přitom obsah závazného stanoviska neodpovídal alespoň v základní rovině požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49, či ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65), trpělo by vadou nepřezkoumatelnosti i navazující rozhodnutí správního orgánu, příp. následně i krajského soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, ze dne 29. 6. 2023, č. j. 8 As 386/2021-77, ze dne 6. 11. 2023, č. j. 10 As 462/2021-51, ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-25, či ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022-101).

[17] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že by krajský soud v nynější věci aproboval závazná stanoviska, která vykazovala vadu nepřezkoumatelnosti v popsaném smyslu. Krajský soud dospěl v bodě 43 po podrobném rozboru jejich obsahu v bodech 28 až 42 ke zcela správnému závěru, že *„dotčené orgány interpretovaly § 14 odst. 2 lesního zákona správně, pokud vyzdvihly princip prevence, z jehož samotné 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. Podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Je proto dostatečné, pokud dotčený orgán zmínil možné negativní vlivy stavby na les, které opřel o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření. Krajský soud přitom neshledal, že by závazné stanovisko ve spojení s potvrzujícím závazným stanoviskem nadřízeného orgánu bylo založeno pouze na obecných tvrzeních bez vazby na charakter konkrétní stavby. Krajský soud považuje závazná stanoviska za dostatečně a přesvědčivě odůvodněná, vycházející ze všech podstatných skutkových okolností věci.“* Závazná stanoviska obsahují zcela jasné, srozumitelné a přesvědčivé důvody, pro které OSSL nesouhlasily s umístěním stavby.

[18] Povolovací proces stavebního záměru v posuzované věci s ohledem na umístění stavby předpokládá mimo jiné posouzení veřejných zájmů, konkrétně zájmů chráněných

pokračování

lesním zákonem, které by mohly být sousedním stavebním záměrem dotčeny. Lesní zákon si přitom klade v úvodním ustanovení za cíl *stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm*. Jedním z nástrojů, které má OSSL z pozice dotčeného orgánu za tímto účelem k dispozici, jsou závazná stanoviska vydávaná podle § 14 odst. 2 zákona. V tomto ustanovení lesní zákon stanovil pásmo 50 m od hranice lesního pozemku, ve kterém může dojít k dotčení zájmů chráněných lesním zákonem, tedy k dotčení lesa z hlediska jeho zachování, péče o něj nebo plnění všech jeho funkcí. Podstatou stanoviska vydávaného podle § 14 odst. 2 je tak posouzení pravděpodobnosti, zda v důsledku navrhovaného záměru bude v budoucnu zasaženo do lesa, k jehož ochraně slouží stanovená 50 m hranice. Tento úkol však nelze chápat izolovaně v tom smyslu, že by předmětem stanoviska bylo pouze posouzení případných negativních vlivů na les jako takový, a nikoliv na umístěnou stavbu ve smyslu vzájemných vlivů vyvolaných její existencí. Jak potvrzuje i komentářová literatura, umístěním staveb v tomto tzv. „ochranném pásmu“ vzniká i potenciální nebezpečí, že vlastníci těchto staveb budou iniciovat a domáhat se rozhodnutí o zajištění bezpečnosti osob a majetku podle výše citovaného § 22 lesního zákona. V důsledku takového rozhodnutí pak může následně dojít k zásahům do již existujícího lesa, k omezení péče a hospodaření v lese, a tím i k nežádoucímu omezení funkcí lesa (srov. Dvořák, P. *Lesní zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-526-9). K tomu zdejší soud uvádí, že tyto obavy z budoucí realizace opatření sám shledal již v minulosti jakožto dostačující důvod pro neudělení souhlasu ze strany OSSL (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018-37).

[19] OSSL vycházel v nesouhlasném závazném stanovisku právě ze závěrů uvedeného rozsudku č. j. 1 As 2/2018-37. Ačkoliv stěžovatel namítá, že daný judikát není přílehlavý, neboť v něm bylo řešeno dodatečné povolení stavby na nepřípustném místě a již vzrostlé stromy, zatímco v projednávané věci jde o záměr na zastavitelném místě a o stromy mladé, které nemohou stavbu ohrozit, soud tento názor nesdílí. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku akcentoval právě preventivní přístup dotčeného orgánu za účelem zabránění činění opatření na základě aplikace § 22 lesního zákona ze stejného důvodu jako v posuzovaném případě. Tím je minimální odstup stavby od lesního pozemku a související hrozba realizace těchto opatření. Zdejší soud v daném rozsudku uvedl, že „je zcela legitimní a pochopitelný závěr dotčených orgánů, že je nežádoucí, aby vzhledem ke specifickým lesních dřevin v posuzované oblasti existovala pouhé 2,3 metry od hranice lesa poměrně velká stavba (přibližně 25 m²), která mimo deklarovaný účel skladování umožňuje také pobyt osob“. V případě stěžovatelova záměru se stavba (rodinný dům) měla dle projektové dokumentace umísťovat pouhých 6 m od hranice lesního pozemku, přičemž již nyní dle zjištění OSSL dosahují větve stromů cca 2 m od okraje stavby a přilehlý porost mladého vzrůstu může s ohledem na svou skladbu dorůst výšky až 26 m. Tato skutečnost byla pro posouzení zájmů chráněných lesním zákonem zjevně zásadní, neboť OSSL neudělil souhlas s umístěním stavby především pro zabránění činění opatření ve smyslu § 22 lesního zákona, která by negativně zasáhla lesní porost s ohledem na nedostatečný odstup záměru od lesního pozemku. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by daný rozsudek nebyl přílehlavý. Naopak. Pokud OSSL spatřoval ve věci řešené prvním senátem hrozbu realizace opatření u stromů vzrostlých, je možné očekávat, že tato hrozba bude o to pravděpodobnější v případě stromů mladých, které ještě porostou a které již nyní přesahují hranice stavebního pozemku.

[20] Konkrétně OSSL v závazném stanovisku uvedl, že okolní lesní pozemek již byl předmětem dvou šetření v souvislosti s první žádostí na povolení stavby v daném místě. Dotčený lesní pozemek byl evidován v hospodářské knize jako bezlesí, ve skutečnosti šlo ale o pruh tzv. světlého lesa. To je přechod mezi hustým lesem a bezlesím vyznačující se vzácnou biodiverzitou rostlin i organismů, jde tedy o plnohodnotný les. Lesní porost se nachází souběžně se zamýšlenou stavbou ve vzdálenosti 6,23 m. Umístění stavby s minimálním odstupem bylo pro OSSL nepřijatelné, a to jak z bezpečnostních důvodů, tak z důvodů specifického území. OSSL měl obavy i na úseku požární ochrany s ohledem na minimální odstup stavby od lesa. Nedostatečný odstup stavby by podle něj rovněž ztížil lesnické hospodaření a na těžbu by byly vynaloženy vyšší náklady, aby nedošlo k poškození stavby. V důsledku nedostatečného odstupu by byly rovněž ohroženy předpoklady pro zachování lesa, péči o něj a jeho obnovu. Vichřice a přepadové větry jsou dle OSSL častější, s čímž souvisí i zvýšení ohrožení bezpečnosti osob a staveb. OSSL upozornil dále na to, že udělení souhlasu se záměrem by mohlo v dané lokalitě také vytvořit precedens. Zdůraznil, že s ohledem na nedostatečný odstup stavby by stěžovatel mohl požadovat přijetí opatření, jako je vykácení části porostů či omezení hospodaření, což by mělo negativní vliv na lesní porost. Tato opatření by pak hrozila i v případě doplňkových staveb na pozemku. Ačkoliv si OSSL byl vědom, že je stavební pozemek v zastavitelném území, při zohlednění principu předběžné opatrnosti (princip prevence) dospěl k závěru, že realizací stavby by byla porušena všeobecná ochrana lesních pozemků. K žádosti žalovaného vydal nadřízený OSSL v průběhu odvolacího řízení přezkumné stanovisko, v němž potvrdil nesouhlasné závěry závazného stanoviska. Připomněl, že se záměrem umístěvaným na tomto pozemku zabýval již dříve (vyslovil rovněž nesouhlas), přičemž současný návrh je velmi podobný. Liší se v tom, že záměr byl odsunut od lesa o 115 cm a dále došlo ke smírnému řešení s vlastníkem sousedního lesa Lesy ČR. Nadřízený OSSL se poté v přezkumném stanovisku vyčerpávajícím a přesvědčivým způsobem jednotlivě vyjádřil k celkově 22 dílčím námitkám vzneseným stěžovatelem. Upozornil zejména na to, že okraj porostu tvoří listnaté dřeviny ve věku 30 až 50 let, u nichž je dán předpoklad dalšího významného růstu co do výšky i směrem ke stavbě, kde lze očekávat dosažení jejího půdorysu. Již nyní jsou stromy v porostním okraji staticky vychýleny od lesa směrem ke stavbě, kam by v případě samovolného pádu padaly. Stavba daného charakteru a osoby, které ji budou užívat, tak mohou být v budoucnu ohroženy či zatíženy vzrůstajícím lesním porostem, což bude nutně vyvolávat přijetí opatření podle § 22 lesního zákona ve vztahu k danému lesnímu porostu. Nadřízený OSSL zdůraznil, že při svém posouzení nehodnotí aktuální situaci, ale naopak musí předpokládat vývoj porostu v čase, neboť se jedná o stavbu trvalou.

[21] Nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že by stanoviska byla vystavěna pouze na obecných tvrzeních bez vazby na záměr či bez relevantních důvodů pro závěr, že stavbou dojde k nepřipustnému zásahu do lesa. Z obsahu obou stanovisek je dle názoru soudu zcela zřejmé, v čem spatřoval OSSL rizika realizace stavebního záměru ve vztahu k sousednímu lesnímu porostu a z jakých důvodů nadřízený orgán potvrdil věcnou správnost závěrů závazného stanoviska. Hlavním důvodem nesouhlasu byla prevence před očekávatelnou potřebou budoucích zásahů do lesa prostřednictvím opatření dle § 22 lesního zákona, neboť stěžovatel požaduje umístit stavbu s minimálním odstupem od vzrůstajících porostů na sousedním lesním pozemku. Nadřízený orgán doplnil, že již v současnosti dosahují větve stromů cca 2 m od okraje plánované stavby, přičemž je zde pravděpodobný významný růst i s ohledem na stáří porostu. To zapříčiní ucpávání žlabů padajícím listím, což je dle nadřízeného orgánu obvyklým důvodem pro navržení opatření ze strany vlastníků pozemků

pokračování

sousedících s lesními pozemky. Nadřízený orgán dále zdůraznil potenciální ohrožení stavby a osob pádem větví a stromů samotných. Odštěpnutí větví je podle nadřízeného orgánu nejrizikovější forma poškození stavby a již v současnosti je vzrůst porostu schopný případnou stavbu poškodit, zejména vlivem námrazy a mokrého sněhu.

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na tyto okolnosti uzavírá, že OSSL vyjádřil řadu rozumných oprávněných obav, že bude nutno vzhledem k hrozícím nebezpečím spojeným s umístěním posuzované stavby v blízkosti lesa aplikovat opatření dle § 22 lesního zákona. Za této situace je dle soudu nadbytečné zabývat se otázkami, zdali další (doplňkové) důvody byly či nebyly schopny odůvodnit nesouhlas dotčeného orgánu, neboť nesouhlas byl založený především na zmíněných relevantních obavách z realizace opatření dle § 22 lesního zákona, které zdejší soud v minulosti potvrdil jakožto dostačující k odůvodnění nesouhlasu. Podstatné je, že námitky související se ztížením hospodaření v lese a zhoršením jeho přístupnosti (což byly další důvody nesouhlasu) byly ze strany nadřízeného orgánu přezkoumatelným způsobem vypořádány. Vyloučit nebylo možné ani požární rizika, byť je zde na místě přisvědčit stěžovateli, že tato otázka spadá do kompetence jiného dotčeného orgánu. Jak však nadřízený orgán v přezkumném stanovisku vysvětlil, to byl pouze doplňkový důvod neudělení souhlasu ze strany OSSL.

[23] V obecné rovině lze souhlasit se stěžovatelem, že v prostoru „ochranného pásma lesa“ není zakázáno stavět a že daný pozemek je z pohledu územního plánování možné zastavit novostavbou rodinného domu, i přestože se nachází ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa. Na druhou stranu, jak bylo výše uvedeno, povolovací proces konkrétního stavebního záměru předpokládá krom posouzení dotčení práv třetích osob i posouzení veřejných zájmů. Předpokladem vyhovění žádosti o vydání společného povolení ke konkrétní stavbě s konkrétními parametry v daném místě bylo získání souhlasného závazného stanoviska ze strany OSSL, a to neohledně na obecnou možnost zastavitelnosti pozemku určenou územním plánem. Jinými slovy, zařazení určitého pozemku územním plánem do zastavitelných ploch ještě neznamená, že jej lze zastavit jakoukoliv stavbou umístěnou kdekoli na pozemku. Nadřízený orgán stěžovateli v přezkumném stanovisku ostatně připomněl, že s ohledem na odůvodnění samotného územního plánu nemohl očekávat, že povolení záměru bude automatické, neboť otázka zastavitelnosti je v něm výslovně spojena s limitem vyplývajícím mimo jiné právě z existence lesních porostů. Neobstojí tak ani námitka stěžovatele, že otázka ohrožení možných staveb pádem stromů měla být řešena v připomínkách k územnímu plánu a nyní k ní nelze s ohledem na koncentraci podle § 89 odst. 2 stavebního zákona přihlížet.

[24] Stěžovatelova argumentace souhlasem dotčených orgánů s přípojkami inženýrských sítí pak není pro aktuální posouzení jeho záměru relevantní. Dotčený orgán (OSSL) v projednávané věci posuzoval přímo konkrétní záměr stěžovatele, a to rodinný dům tak, jak je navržen v projektové dokumentaci, nikoli stavbu přípojky či obecně možnost zastavitelnosti pozemku z pohledu územního plánování (nadto nadřízený orgán v případě přípojek elektrické energie upozornil na to, že se podle závazného stanoviska mělo jednat o přípojky pro nová odběrná místa ve vzdálenosti 19 až 39 m od lesa, v případě přípojek vodovodů a kanalizací byl zakres plánovaných staveb odlišný od nynějšího návrhu). Nadřízený orgán uvedl, že již samotný údaj o navrhovaném odstupu 6 m je limitním případem, který sám může vyvolávat obezřetnost. K tomu vysvětlil, že lze udělit souhlas i pro stavbu nacházející se v ještě menší vzdálenosti od hranic lesa, avšak je podstatné,

o jakou stavbu jde. Pokud se jedná o stavbu, která nepředpokládá trvalý výskyt osob nebo která není vysoké hodnoty (plot, sklad, garáž, kůlna), lze její umístění připustit až do těsné blízkosti lesa. To však není případ rodinného domu, kde je přítomnost osob až soustavná a potenciální škody veliké.

[25] K námitce, že znaleckým posudkem bylo prokázáno, že zásah do lesního porostu nehrozí, že stavba není porostem ohrožena a že mělo dojít k výsledku znalce či k zadání revizního posudku, soud připomíná závěry již zmiňovaného rozsudku č. j. 4 As 49/2017-32. Tedy, že úkolem dotčeného orgánu je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. OSSL měl v případě stavby stěžovatele, na rozdíl od stavebního úřadu či žalovaného, odborné znalosti k tomu, aby ji posoudil v mezích dotčení veřejných zájmů chráněných lesním zákonem. Stěžovatelem uváděná judikatura v kasační stížnosti není pro projednávanou věc přílehlavá. Jak sám stěžovatel uvedl, v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2010, č. j. 7 Afs 50/2010-60, č. 2138/2010 Sb. NSS, byla řešena odlišná situace, kdy byly mezi dvěma znaleckými posudky předloženými v řízení před správními orgány shledány rozpory; to však není situace v projednávané věci.

[26] Posouzení potenciality zásahu stavebního záměru do lesního pozemku náleželo OSSL, který k tomu měl odborné znalosti. Předložil-li stěžovatel v řízení o odvolání znalecký posudek, pak bylo povinností nadřízeného orgánu se s tímto důkazním prostředkem vypořádat a přezkoumatelně odůvodnit své závěry o nepřipustnosti záměru s ohledem na jeho obsah. To učinil. Mimo jiné poukázal na to, že znalec toliko „optimisticky“ zhodnotil aktuální stav. Dále vysvětlil, proč nelze souhlasit s jeho tvrzením, že ani v nejbližších 10 letech nedojde k ohrožení stavby. Upozornil na to, že posudek nemůže seriózně stanovit, jaký bude zdravotní stav porostu za 10 let a že nerefletoval aktuální zjištění, že do 30 m od stavby se již nachází téměř uhynulé stromy a dále nevěnoval žádnou pozornost pádu větví a stromů poškozovaných sněhem a námrazou, přestože ohýbání stromů vlivem námrazy anebo mokrého sněhu je v Jizerských horách typické, zejména u břízy. Nadřízený orgán dodal, že v současnosti jsou větve tohoto mladého porostu již 4 m za hranicí lesního pozemku a že právě odštípnutí větví považuje za nejzávažnější hrozící poškození stavby lesem a již v současné fázi vzrůstu by jimi stavba byla ohrožena. Pokud nadřízený orgán odborně vyjádření věcně posoudil, vyhodnotil a poté vyložil, proč souhlasí s jeho závěry pouze omezeně, lze takový postup akceptovat. Protichůdnost některých hodnocení nemusí vést správní orgán nutně k zadání znaleckého posudku, který by se k těmto rozporům vyjádřil, a to tím spíše, že v dané věci byl nadřízený OSSL (Krajský úřad Libereckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství) orgánem odborně dostatečně způsobilým k tomu, aby si o předmětné problematice učinil vlastní úsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 2 As 120/2011-173).

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že OSSL hodnotily dotčenost lesních pozemků v souladu se zákonem a v rámci mezí správního uvážení. Posoudily stavbu a její negativní dopad na zájmy chráněné lesním zákonem ve všech souvislostech, a to i s ohledem na jednotlivé odvolací námitky. Nejvyšší správní soud plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že dotčené orgány interpretovaly § 14 odst. 2 lesního zákona správně, pokud vyzdvihly princip prevence. Daný princip akcentoval zdejší soud i ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 2/2018, jehož závěry byly s ohledem na obdobnou situaci (minimální odstup stavby od lesa) použitelné i pro aktuální věc. S ohledem na nesouhlas vyplývající ze

pokračování

závazného stanoviska neměl stavební úřad jinou možnost, než žádost stěžovatele v souladu s § 149 odst. 6 správního řádu zamítnout.

[28] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. srpna 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu