



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudce Václava Štencla v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. S.**, zastoupená Mgr. Petrem Rudolfem, advokátem, sídlem Opletalova 1566/30, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2023, č. j. KUUK/129432/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 10. 2024, č. j. 141 A 41/2023 - 80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Vejprty (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023, č. j. MUVEJ/295/2023/Sú-Še/R32, zamítl podle § 92 odst. 2 a § 94o zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), žádost žalobkyně o vydání společného (územního a stavebního) povolení na stavbu „*Rekrea č ní objekt na pozemku parcela č. X v katastrálním území Č. P.*“ v obci K. H. (dále jen „stavební záměr“). Důvodem zamítnutí žádosti bylo nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy lesů, konkrétně Městského úřadu Kadaň, odboru životního prostředí (dále jen „prvostupňový dotčený orgán“) ze dne 21. 9. 2022, č. j. MUKK-38886/2022. Podle prvostupňového dotčeného orgánu byl stavební záměr umístěn příliš blízko k okraji lesa (25 m).

[2] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Žalovaný zohlednil, že nadřízený dotčený orgán státní správy lesů – Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, prvostupňové závazné stanovisko potvrdil. Nadřízený dotčený orgán vycházel z předpokladu, že v rámci tvorby územního plánu nelze rozvolňovat zákonem stanovená omezení, v tomto případě stanovené ochranné pásmo lesa ve vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa.

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Ústí nad Labem nyní napadeným rozsudkem.

[4] Krajský soud konstatoval, že § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), stanoví, že je třeba souhlasu orgánu státní správy lesů, pokud jsou dotčeny pozemky do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa. Lesní zákon tím *de facto* vytváří ochranné pásmo. Krajský soud nepřisvědčil žalobkyni, že územní plán obce K. H. (dále jen „územní plán“), dle něhož „*v případě dotčení pozemků určených k plnění funkcí lesa a pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa platí ustanovení zákona č. 289/1995 Sb. V souladu s tímto zákonem se upravuje minimální vzdálenost výstavby objektů od PUPFL na 25 m (bezpečnostní pásmo)*“, stanoví plošný souhlas prvostupňového dotčeného orgánu se stavbami umístěvanými od vzdálenosti 25 metrů od kraje lesa. Takový výklad dle krajského soudu pomíjí zmínku, že v případě dotčení pozemků do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa platí ustanovení lesního zákona. Sporné ustanovení územního plánu lze chápat jako odkaz na § 14 odst. 2 lesního zákona, tedy že je vyžadován souhlas orgánu státní správy lesů. Dle krajského soudu z lesního zákona nevyplývá, že by bylo možné územním plánem zmenšit ochranné (bezpečnostní) pásmo lesa. Ani z vyjádření dotčených orgánů v průběhu schvalování územního plánu nelze dovodit, že by prvostupňový dotčený orgán souhlasil plošně s jakýmkoli stavbami ve vzdálenosti 25 metrů a více od okraje lesa. Dle krajského soudu by bylo v rozporu se zákonem, pokud by se předem orgán státní správy lesů vzdal své zákonné kompetence zakotvené v § 14 odst. 2 lesního zákona. Nelze dovozovat, že by jen na základě souladu záměru s územním plánem byl dotčený orgán státní správy lesů povinen vydat kladné závazné stanovisko.

[5] Z těchto důvodů krajský soud nepřisvědčil ani námitce nezákonnosti napadeného rozhodnutí spočívající v zásahu do právní jistoty a porušení zásady legitimního očekávání. Na této skutečnosti nic nemění ani ujištění žalobkyně ze strany obce K. H. při uzavírání kupní smlouvy na pozemek p. č. X, že stavba je v souladu s územním plánem a je žádoucí z hlediska rozvoje obce. Krajský soud neshledal namítanou nešetrnost, diskriminaci či libovůli v postupu správních orgánů.

[6] Krajský soud dále uvedl, že požadavek na umístění stavebního záměru ve vzdálenosti alespoň 34 metrů od okraje lesa odpovídá absolutní výškové bonitě porostu smrku v daném území. Žalobkyně v žalobě nevysvětlila, proč by nebylo možné s ohledem na příslušná ochranná pásma vybudovat menší rekreační objekt. Skutečnost, že v blízkém okolí požadované stavby se nacházejí jiné povolené stavby, dokonce blíže k lesu, není argumentem, aby i žalobkyni byla stavba povolena. Totéž se týká i skutečnosti, že na sousedním pozemku patrně již byla přinejmenším zahájena výstavba rodinného domu

pokračování

(bez povolení). Případná dohoda mezi žalobkyní a vlastníkem lesa (lesní správou) má soukromoprávní charakter a nemá vliv na souhlas vydávaný orgánem státní správy lesů. Navíc takováto dohoda nesnižuje riziko, které představuje stavba pro les. Nadřízený dotčený orgán rovněž dostatečně vysvětlil, že mohou nastat potíže při těžbě dřeva v blízkosti pozemku žalobkyně a že případná těžba by byla kvůli blízkosti stavebního záměru náročnější technicky i finančně, čímž by bylo ztíženo lesní hospodaření.

[7] Krajský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku ohledně kontinuity rozhodování prvostupňového dotčeného orgánu, který v roce 2022 (a obdobně v letech 2020 a 2021) vydal 28 souhlasných závazných stanovisek. Oněch 28 souhlasných stanovisek prvostupňového dotčeného orgánu se týkalo staveb, které nebyly určeny k bydlení. V případě staveb určených k bydlení prvostupňový dotčený orgán souhlasy neudělil.

II. Podání účastníků řízení

[8] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[9] Stěžovatelka je přesvědčena, že pro dotčený pozemek byla územním plánem udělena výjimka z ochranného pásma lesa na 25 metrů od hranice lesního pozemku, takže kdekoliv ve vzdálenosti nad 25 metrů od hranice lesního pozemku je možné umístit stavbu. Tento názor podporuje vyjádření obce K. H. ze dne 29. 8. 2024, dle něhož účelem územního plánu bylo stanovit výjimku z ochranného pásma lesa pro území *RI11* tak, aby mohlo dojít k dalšímu rozvoji obce. K argumentaci krajského soudu stěžovatelka uvádí, že lesní zákon stanovuje ochranné pásmo lesa ve vzdálenosti 50 m, resp. nyní 30 metrů od hranice lesa. Bez dalších úprav v územním plánu by nebylo možné bez udělené výjimky v tomto ochranném pásmu umísťovat stavbu. Jediným logickým argumentem pro úpravu bezpečnostního pásma ve vzdálenosti 25 metrů od hranice lesa v územním plánu je skutečnost, že tím měla být stanovena pevná hranice možnosti nové výstavby. Právní posouzení dotčeného ustanovení územního plánu ze strany krajského soudu je proto nesprávné a nezákonné. Stěžovatelka odkazuje rovněž na souhlasné vyjádření prvostupňového dotčeného orgánu z roku 2003, resp. 2004, a dále na návrh územního plánu. Již při pořizování územního plánu bylo při stanovování bezpečnostního pásma vycházeno z absolutní výškové bonity stromů. Dotčené správní orgány ani soud nevysvětlily, jak je možné, že se absolutní výšková bonita změnila z 25 metrů na 34 metrů.

[10] Stěžovatelka považuje za nesprávný a nezákonný výklad § 14 odst. 2 lesního zákona. Dle jejího názoru není pravda, že by se příslušný orgán státní správy lesů vzdával povinnosti v rámci procesu pořizování územního plánu. Tento právní názor podporuje také komentářová literatura. Stěžovatelka namítá, že správní orgány a krajský soud své rozhodnutí chybně založily pouze na absolutní výškové bonitě porostu. Orgán státní správy lesů však měl zvážit povahu stavebního záměru i povahu „nelesního“ a „lesního“ prostředí v konkrétním místě a čase v jejich vzájemných souvislostech.

[11] Krajský soud napadeným rozsudkem porušil zásadu právní jistoty a legality. Stěžovatelka zdůrazňuje, že obsah územního plánu je závazný pro rozhodování v území. V případě, že by územní plán neobsahoval žádnou zmínku o umístění stavby od hranice

lesa, nebylo by pochyb o tom, že stěžovatelka potřebuje „výjimku“, tj. souhlas dotčeného orgánu k umístění stavby na pozemku. Vzhledem k textaci územního plánu však byla stěžovatelka oprávněně přesvědčena, že územním plánem byla upravena výjimka v pásmu od 25 metrů od hranice lesa.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Regulativ obsažený v územním plánu, jakožto koncepčním nástroji ochrany životního prostředí, nenahrazuje konkrétní rozhodovací činnost. Orgán státní správy lesů se postupem podle § 14 odst. 2 lesního zákona nevyjadřuje k souladu záměru stavby s územním plánem, neboť mu ochrana tohoto veřejného zájmu nepřísluší. Za mylnou považuje žalovaný interpretaci, že se absolutní výšková bonita lesního porostu v zájmovém území změnila z 25 metrů na 34 metrů. Dle názoru žalovaného nelze zaměňovat aktuální zjištěnou průměrnou výšku lesního porostu s údajem o jeho absolutní výškové bonitě. K zásahu do zásady legality a právní jistoty stěžovatelky dle žalovaného rovněž nedošlo.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] 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.*

[16] Účelem závazného stanoviska vydávaného podle citovaného § 14 odst. 2 lesního zákona je posouzení, zda v důsledku navrhovaného stavebního záměru nebude ohroženo zachování lesa a ochrana životního prostředí (§ 14 odst. 1 věta druhá lesního zákona). Tento cíl zároveň nelze chápat izolovaně v tom smyslu, že by předmětem stanoviska bylo pouze posouzení případných negativních vlivů na les jako takový, a nikoli na umístěvanou stavbu ve smyslu vzájemných vlivů vyvolaných její existencí. Umístěním staveb v tzv. „ochranném pásmu“ vzniká i potenciální nebezpečí, že vlastníci těchto staveb budou iniciovat a domáhat se rozhodnutí o zajištění bezpečnosti osob a majetku podle § 22 lesního zákona. Veškeré tyto skutečnosti správní orgán státní správy lesů při vydání závazného stanoviska zohledňuje.

[17] Hlavní podstatou kasační argumentace je stěžovatelčina domněnka, že územní plán umožnil, aby kdekoli ve vzdálenosti nad 25 metrů od hranice lesního pozemku bylo možné

pokračování

umístit stavbu, a tedy dotčený správní orgán je povinen dát k takovému stavebnímu záměru svolení. Nejvyšší správní soud se ovšem ve shodě s krajským soudem s tímto výkladem stěžovatelky neztotožnil.

[18] Podle kapitoly 6.2 územního plánu (zvláštní regulativy pro výstavbu na rozvojových plochách) *v případě dotčení pozemků určených k plnění funkcí lesa a pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa platí ustanovení zákona č. 289/1995 Sb. V souladu s tímto zákonem se upravuje minimální vzdálenost výstavby objektů od PUPFL na 25 m (bezpečnostní pásmo).*

[19] Krajský soud správně poukázal na první větu sporného regulativu, která jednoznačně potvrzuje aplikovatelnost ustanovení lesního zákona při posouzení umístění stavby, a to včetně § 14 odst. 2 citovaného zákona. Druhou větu regulativu nelze chápat jako popření, respektive úpravu rozsahu pravomoci dotčeného orgánu na úseku státní správy lesů dle § 14 odst. 2 věty druhé lesního zákona. Nejvyšší správní soud i zde souhlasí s krajským soudem, že druhá věta regulativu měla za cíl pouze obecně zamezit výstavbě ve vzdálenosti menší než 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa, aniž by ji ovšem bylo možno chápat jako plošnou výjimku z ochranného pásma k výstavbě ve vzdálenosti nad 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkce lesa. Územní plán tak stanovil, že z hlediska územního plánování lze umístit stavební záměry, které budou vzdáleny od hranice lesa alespoň 25 metrů. Stěžovatelčin výklad tak neodpovídá textu sporného regulativu ani smyslu, pro který lesní zákon vyžaduje posouzení stavebního záměru orgánem státní správy lesů.

[20] Stěžovatelkou rozporovaný regulativ není matoucí, nýbrž zdůraznil dvě základní premisy. První spočívala ve zdůraznění platnosti lesního zákona při dotčení pozemků určených k plnění funkce lesa, a to u stavebních záměrů do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa (věta první). Druhá zakotvila nemožnost umístění stavebních záměrů ve vzdálenosti menší než 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa. Žádná z těchto premis však nevylučovala posouzení stavebních záměrů dle § 14 odst. 2 lesního zákona dotčeným orgánem státní správy lesů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že sporný regulativ představuje pouze obecné pravidlo a jeho výklad nemůže být v rozporu se zákonem, zde s lesním zákonem. Jako konstatoval Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 29, „*i v případě žaloby podané samostatně proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno, je však soud oprávněn posoudit námitky týkající se výkladu opatření obecné povahy, přičemž je třeba zvolit takový výklad opatření obecné povahy, který je v souladu s právním řádem, ústavním pořádkem, resp. s hodnotovým rámcem demokratického řádu lidských práv a základních svobod*“. Výklad stěžovatelky není v souladu s lesním zákonem, a proto jej nelze akceptovat (viz též dále).

[21] K argumentu o nadbytečnosti citovaného ustanovení územního plánu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka nemá pravdu v tom, že již ze zákona je zamezena výstavba ve vzdálenosti 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa. V prostoru „ochranného pásma lesa“ není zakázáno stavět a neplatí, že pozemek nacházející se v tomto prostoru není z pohledu územního plánování možné zastavět novostavbou rodinného domu. Ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona plošně nezakazuje výstavbu, nýbrž pouze požaduje, aby dotčený orgán posoudil soulad stavebního záměru s veřejnými zájmy

na úseku ochrany lesa. Z tohoto důvodu nelze v územním plánu stanovenou minimální vzdálenost výstavby objektů od pozemků určených k plnění funkce lesa na 25 metrů považovat za nadbytečnou, ani tato skutečnost nemůže svědčit tvrzení, že jakékoli stavby umístěné ve vzdálenosti větší než 25 metrů jsou v souladu s ochranou lesa.

[22] Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že jejímu výkladu odpovídá vyjádření prvostupňového dotčeného orgánu ze dne 30. 9. 2003 k návrhu územního plánu, resp. dohoda o souborném stanovisku ze dne 29. 4. 2004 mezi odborem regionálního rozvoje, územního plánování a památkové péče a odborem životního prostředí Městského úřadu Kadaň. Ve vyjádření ze dne 30. 9. 2003 prvostupňový dotčený orgán sdělil: „*Z hlediska zájmů chráněných lesním zákonem (č. 289/1995 Sb.) navrhujeme zpracovat do předmětného ÚP podmínku umístování veškerých staveb minimálně 25 m od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa.*“ Toto vyjádření Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepovažuje za stanovisko, ze kterého by bylo možno dovozovat plošný souhlas s jakoukoli výstavbou ve vzdálenosti 25 metrů a více od okraje lesa na území obce K. H.. Lze z něj pouze dovodit požadavek prvostupňového dotčeného orgánu, aby nedocházelo k umístování žádných staveb do vzdálenosti menší než 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa. Obdobně dohoda o souborném stanovisku ze dne 29. 4. 2004 ve vztahu k nyní projednávané sporné otázce pouze stanovila, že „*v textové části bude uvedena podmínka umístění staveb minimálně 25 m od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa*“. Ani z tohoto textu nelze dovodit, že by se prvostupňový dotčený orgán zřekl své povinnosti vyplývající z § 14 odst. 2 lesního zákona, tj. vyjádřit se k jednotlivému konkrétnímu stavebnímu záměru, který by se mohl dotknout zájmů chráněných tímto zákonem. Citované ustanovení dohody pouze reflektovalo dříve předestřený požadavek prvostupňového dotčeného orgánu, aby nebyla žádná stavba umístěna do vzdálenosti menší než 25 metrů od okraje pozemků určených k plnění funkcí lesa.

[23] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení. Jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, v otázkách, v nichž nedisponuje 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63). Dotčené orgány takto mají k dispozici relevantní nástroje ochrany jimi chráněných veřejných zájmů. Závazná stanoviska vydávají dotčené orgány na základě zvláštních zákonů a na základě stavebního zákona k ochraně veřejných zájmů s vazbou na konkrétní záměr a konkrétní území. Tento postup odráží zásadu vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, dle které musí správní orgán dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, respektive všemi veřejnými zájmy, kterých se předmět správního řízení dotýká.

[24] Veřejný zájem na ochraně lesů vychází z § 1 lesního zákona, dle něhož je účelem tohoto zákona (i obecně správy lesů) 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. K ochraně lesa jsou zákonem povolány dotčené orgány státní správy, které k tomu mají potřebnou odbornost a které vydávají jako podklad stavebního řízení závazná

pokračování

stanoviska podle § 14 odst. 2 lesního zákona. Příslušný orgán státní správy lesů je proto povinen v každém jednotlivém případě postupovat v souladu se zákonem. Při výkladu sporných ustanovení územního plánu přitom nelze preferovat interpretační variantu, dle níž se této své povinnosti dotčený orgán předem vzdal svým vyjádřením v rámci procesu pořizování územního plánu. Rovněž z tohoto důvodu nemohou být v dané věci vyjádření prvostupňového dotčeného orgánu k návrhu územního plánu ani dohoda o souborném stanovisku ze dne 29. 4. 2004 vykládány v tom smyslu, že by bylo možné umístit stavbu kdekoli ve vzdálenosti nad 25 metrů od hranice lesního pozemku. Takto nelze stručné stanovisko dotčeného orgánu k územnímu plánu interpretovat.

[25] Nejvyšší správní soud dále ke stěžovatelčině argumentaci uvádí, že orgán státní správy lesů při úvaze o souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona hodnotí zásah zamýšlené stavby do zájmů, které podle tohoto zákona chrání. Těmi není ochrana územního plánu obce, ale zachování lesa a péče o něj ve smyslu § 1 lesního zákona. Nejvyšší správní soud nepochybně stěžovatelčino tvrzení, že územní plán stanovuje podmínky pro využití ploch a určuje, jaké využití konkrétního území je nepřípustné, jaké je naopak přípustné, případně za jakých podmínek, přičemž jeho obsah je následně závazný pro rozhodování v území, především v rámci územního řízení. Dotčený orgán státní správy lesů však při vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 lesního zákona hodnotí stavební záměr z hlediska státní správy lesů. Stěžovatelka se proto mýlí, tvrdí-li, že je-li stavební záměr v souladu s územním plánem, je dotčený orgán státní správy lesů povinen souhlas vydat. Stěžovatelčin výklad by *ad absurdum* znamenal, že při souladu stavebního záměru s územním plánem by jeho jakékoli posuzování dotčenými orgány bylo nadbytečné. Na uvedeném nic nemění, jestliže dotčený orgán v minulosti vydal souhlasné stanovisko s územním plánem, neboť ten pouze obecně upravoval poměry v území. Územní plánování řeší využití území a zásady jeho uspořádání, jeho cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Nemůže založit legitimní očekávání práva na uskutečnění konkrétního stavebního záměru, respektive jeho souladu s veřejnými zájmy na úseky ochrany lesů. Stěžovatelka ve své argumentaci nedůvodně stírá odlišnosti mezi stanoviskem dotčeného orgánu k územně plánovací dokumentaci dle § 48 odst. 2 písm. b) lesního zákona a vydáním závazného stanoviska při dotčení pozemků do vzdálenosti 50 metrů od okraje lesa dle § 48 odst. 2 písm. c) lesního zákona. Nelze obecně akceptovat tezi, že by dotčený orgán státní správy lesů podáním (navíc nepřiliš propracovaného a bohatě odůvodněného) stanoviska k územně plánovací dokumentaci již neměl možnost vyjádřit se závazným stanoviskem ke konkrétním stavebním záměrům. V obou případech se dotčený orgán vyjadřuje k odlišnému předmětu a za odlišné situace. Zatímco v případě stanoviska k územně plánovací dokumentaci hodnotí obecně soulad návrhu územního plánu s veřejným zájmem na ochraně lesa, v případě závazného stanoviska k umístění stavebního záměru posuzuje jeho konkrétní parametry a umístění do území.

[26] Nejvyšší správní soud nepomíjí, že podle § 89 odst. 2 stavebního zákona se v územním řízení nepřihlíží k závazným stanoviskům k věcem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu. Toto ustanovení vychází z toho, že jednotlivé navazující postupy dle stavebního zákona (pořízení zásad územního rozvoje, pořízení územního plánu, územní řízení, stavební řízení, povolení užívání staveb) mají odlišný předmět, tj. v každém z těchto postupů se posuzují jiné otázky. Otázky, které mají být řešeny ve věcně předcházejícím procesním postupu, tak již nelze uplatňovat v postupech

navazujících. V projednávané věci ovšem stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu k návrhu územního plánu nelze chápat tak, že by vylučovala vydání závazných stanovisek dotčeného orgánu státní správy lesů pro stavební záměry nacházející se v alespoň dvacetipěti metrové vzdálenosti od lesních pozemků. Prvostupňový dotčený orgán se ve vyjádření k návrhu územního plánu ani v dohodě o souborném stanovisku nevyjadřoval v takové formě, kterou by bylo možno považovat za závazné stanovisko podle § 89 odst. 2 stavebního zákona pro umísťované stavební záměry. Krajský soud proto správně konstatoval, že vyjádření (stanovisko) prvostupňového dotčeného orgánu z roku 2003, resp. 2004 k návrhu územního plánu představovalo stanovisko orgánu státní správy lesů k územně plánovací dokumentaci dle § 48 odst. 2 písm. b) lesního zákona, a tedy se jednalo o obecné stanovisko na úrovni územního plánu, ze kterého nelze dovozovat plošný souhlas s jakoukoli výstavbou ve vzdálenosti 25 metrů a více od okraje lesa.

[27] Pokud stěžovatelka ve své argumentaci odkazuje na komentářovou literaturu (FLORA, M. a kol.: Lesní zákon, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022), Nejvyšší správní soud konstatuje, že komentářová literatura není pro soud jakkoliv závazná a argumenty (právní názory autorů komentáře) v ní uvedené mohou mít při rozhodování soudů toliko podpůrnou povahu danou svou přesvědčivostí a propracovaností (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2022, č. j. 6 Ads 138/2022 - 37). Navíc nelze pomíjet, že i stěžovatelkou citovaný komentář hovoří pouze o „*východisku pro posouzení konkrétního případu orgánem státní správy lesů*“, aniž by popíral, že i při souladu stavebního záměru s územním plánem nemusí správní orgán státní správy lesů souhlasit se stavebním záměrem, byť by byl umísťován do zastavitelného území a v procesu schvalování územního plánu souhlasil s vymezením dotčeného pozemku jako zastavitelného. Obdobně již dříve Nejvyšší správní soud konstatoval, že předpokladem vyhovění žádosti o vydání společného povolení ke konkrétní stavbě s konkrétními parametry v daném místě bylo získání souhlasného závazného stanoviska ze strany orgánu státní správy lesů, a to nehledě na obecnou možnost zastavitelnosti pozemku určenou územním plánem (viz již citovaný rozsudek č. j. 7 As 330/2023 - 23). Ostatně v projednávané věci krajský soud přílehlavě upozornil, že dotčené orgány nedeklarovaly nemožnost jakékoli výstavby domu na stěžovatelčině pozemku. Při hodnocení konkrétního stavebního záměru (jeho velikosti a umístění) ovšem dospěly k závěru, že je namístě vydat negativní závazné stanovisko.

[28] Na výše uvedeném nic nemění ani stěžovatelčino tvrzení, že sama obec konstatovala, že účelem územního plánu bylo stanovit výjimku z ochranného pásma lesa pro území *R111* tak, aby mohlo dojít k další zástavbě a dalšímu rozvoji obce. Je povinností dotčeného orgánu chránit veřejné zájmy na jemu svěřeném úseku státní správy. Vůle či přání obce nejsou pro jeho rozhodování jako dotčeného orgánu určující. Dotčené orgány tak nebyly vázány stanoviskem obce ke stěžovatelčině stavebnímu záměru. Na tomto místě je nutno znovu zopakovat, že dotčené orgány nevyjádřily plošný nesouhlas s výstavbou na daném pozemku, nýbrž za nesouladný s veřejným zájmem považovaly konkrétní navrhovaný stavební záměr stěžovatelky.

[29] Odkazuje-li dále stěžovatelka na vyjádření prvostupňového dotčeného orgánu při údajném pořizování územního plánu, dle kterého „i. *Nové stavby budou umístěny minimálně 25 metrů od hranice pozemků určených k plnění funkce lesa.* ii. *Odstupová vzdálenost je stanovena s ohledem na průměrnou výšku lesních porostů v zájmovém území. Umístění staveb*

pokračování

v bližší vzdálenosti vyvolá negativní interakci mezi stavbou a lesním porostem.“, pomíjí, že toto vyjádření nebylo poskytnuto při přijímání územního plánu, nýbrž jeho změny č. 2. Krajský soud v této souvislosti přílehavě upozornil, že tato změna územního plánu se netýkala stěžovatelčina pozemku a ze stanoviska prvostupňového dotčeného orgánu nevyplývá, že by se tento orgán vyjadřoval i k jiným pozemkům než k těm dotčeným změnou č. 2 územního plánu. Na tuto argumentaci stěžovatelka nikterak nereaguje, nýbrž nadále toto stanovisko považuje za stanovisko vydané při pořizování územního plánu a nedůvodně je zobecňuje v tom smyslu, že při stanovování bezpečnostního pásma na celém území obce bylo vycházeno z absolutní výškové bonity stromů 25 metrů na dotčeném území. Tyto úvahy ovšem toto stanovisko zřetelně směřovalo ke změně č. 2 územního plánu.

[30] Stěžovatelka rovněž namítá, že dotčené správní orgány ani soud nevysvětlily, jak je možné, že se absolutní výšková bonita v daném místě změnila z 25 metrů na 34 metrů. Krajský soud ovšem v napadeném rozsudku výslovně odkázal na prvostupňové závazné stanovisko, dle kterého *„údaje ohledně výšky stromů (střední výška přilehlého porostu a absolutní výšková bonita) byly zjištěny z lesní hospodářské knihy, přičemž tato zjištění převzal nadřízený dotčený orgán do svého potvrzujícího závazného stanoviska.“* Takto vysvětlil, že údaje ohledně výšky stromů (střední výška přilehlého porostu a absolutní výšková bonita) byly zjištěny z lesní hospodářské knihy (bod 57 rozsudku). Správní orgány i krajský soud tedy uvedly konkrétní skutečnosti, na jejichž základě shledaly, že absolutní výšková bonita aktuálně činí 34 metrů. Tyto jejich závěry nejsou nepřezkoumatelné. Z argumentace stěžovatelky nelze dovodit, kdy a v jakém případě dotčené orgány ve vztahu k jejímu pozemku tvrdily, že výšková bonita dosahuje 25 metrů. Argumentovaly-li tak ve vztahu k jinému pozemku (viz změna č. 2 územního plánu), nelze tyto závěry plošně přenášet na stěžovatelčin pozemek. Stěžovatelka nadto v kasační stížnosti ani netvrdí, že údaje zjištěné z lesní hospodářské knihy jsou nesprávné, a tedy i z tohoto důvodu nemohl Nejvyšší správní soud kasační námitce přisvědčit.

[31] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že správní orgány i krajský soud založily svá rozhodnutí jen na absolutní výškové bonitě porostu. Orgány státní správy lesů hodnotily odstupovou vzdálenost jako jedno z důležitých kritérií ochrany lesa, proti němuž nebyly postaveny dostatečně silné konkurující zájmy, které by převážily nad zájmem na ochraně lesa. Na tomto postupu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nespatřuje nic závadného. Absolutní výšková bonita porostu může vést k náležitému zhodnocení, zda je umístění stavebního záměru v souladu s veřejnými zájmy. Z odůvodnění závazných stanovisek dotčených orgánů vyplývá, že právě tyto zájmy byly určující pro nesouhlas se stěžovatelčíným stavebním záměrem. Krajský soud zároveň přílehavě odkázal rovněž k budoucímu vývoji lesního porostu a principu prevence či svažitosti pozemku (bod 63). Dotčené orgány i krajský soud tak náležitě zohlednily konkrétní povahu lesního prostředí v blízkosti stavebního záměru, přičemž absolutní výškovou bonitu porostu považovaly pouze za významnou indicii vedoucí k závěru o nesouladu stavebního záměru s veřejnými zájmy na úseku ochrany lesa.

[32] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že z § 14 odst. 2 lesního zákona vyplývá především princip prevence, takže 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. Obecně je proto dostatečné, pokud dotčený orgán zmíní možné negativní vlivy stavby na les. Není nutno specifikovat konkrétní aktuálně hrozící riziko spojené s blízkostí stavby lesu, neboť lze jen těžko předvídat, kdy a za jakých podmínek dojde např. k pádu stromů, které by mohly ohrozit zdraví či životy lidí pobývajících v posuzované stavbě. Je nutno přihlížet i k tomu, zda existuje správní praxe, která by obdobné stavební záměry povolovala (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018 - 37). V daném případě správní orgány i krajský soud přiléhavě konstatovaly, že v okolí stavebního záměru nelze nalézt obdobné stavby, které by získaly potřebné souhlasy a povolení. S tímto závěrem stěžovatelka v kasační stížnosti nepolemizuje. Konkrétní skutkové okolnosti případu proto ve svém souhrnu nemohly založit ani stěžovatelčino legitimní očekávání, že jí bude vydáno kladné závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 lesního zákona. Nejvyšší správní soud opakuje, že zařazení určitého pozemku územním plánem do zastavitelných ploch neznamená, že jej lze zastavět jakoukoliv stavbou umístěnou kdekoli na pozemku.

[33] Stěžovatelka se konečně dovolává rozsudků Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 1. 2014, č. j. 15 A 13/2012 - 132, a Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 41/2008 - 201, dle kterých je stavební úřad povinen respektovat závaznou i směrnou část územně plánovací dokumentace, respektive je nutno se v územním plánu zakotvených podrobností a konkrétně důsledně držet. K totožné námitce však již krajský soud přiléhavě uvedl, že z odkazovaných rozsudků nelze dovodit závaznost územního plánu pro dotčené orgány státní správy lesů. Soudy v odkazovaných rozsudcích hodnotily pouze umístění stavebních záměrů a jejich soulad s územním plánem. Nikterak se však nevyjadřovaly k vázanosti rozhodování dotčených orgánů chránících specifické veřejné zájmy územním plánem. Odkaz na citované rozsudky proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiléhavý.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 3. července 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu

