



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové a soudců Martiny Kotouček Mikoláškové a Miroslava Makajeva ve věci

žalobce: **Ing. G. G.**
bytem X

zastoupený advokátem JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr.
sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2022, č. j. 153829/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2022, č. j. 153829/2022/KUSK, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného

v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rakovník (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 6. 2022, č. j. MURA/29992/2022/PN-48 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím žalobci jako vlastníkovu pozemku p. č. XA v k. ú. X a jako nájemci pozemku p. č. XB v k. ú. X uložil opatření podle § 51 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 261/2021 Sb. (dále jen „lesní zákon“) spočívající v povinnosti odstranit protiprávní stav na pozemcích určených k plnění funkce lesa (dále „PUPFL“) spočívající v oplocení západní, severní a části východní hranice pozemku p. č. XB v k. ú. X (v dolní části oplocení jsou mezi betonové sloupky osazeny reliéfní betonové desky, v horní části drátěné pletivo a zelená krycí síť) a oplocení (uzlové lesnické pletivo kotvené na betonové sloupky) severní a části východní hranice pozemku p. č. XA v k. ú. X (dále též jako „předmětná oplocení“; viz výřezy níže), a to do šesti měsíců od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí.



Podstata žalobních bodů

2. Žalobce namítal, že je prvostupňové rozhodnutí neurčité, protože výrok neobsahuje konkrétní zákonnou povinnost, kterou měl žalobce porušit. Zároveň považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Tvrdil, že z něj neplyne, jak se žalovaný vypořádal s odvolací námitkou, že se oplocení pozemku p. č. XA průběhem času stalo oplocením staveniště vodní nádrže, a s odvolací námitkou, že žalobce provedl na hranici pozemku p. č. XA po vydání prvostupňového rozhodnutí jako reakci na odklad dotačního programu pro výstavbu vodní nádrže výsadbu rychle rostoucích energetických dřevin, což je podstatné pro posouzení skutkového stavu.
3. Dále namítal, že orgány státní správy lesů nedisponovaly pravomocí rozhodnout o odstranění oplocení. Povinnost odstranit stavbu lze uložit pouze postupem podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nikoli v řízení o uložení opatření podle § 51 odst. 1 lesního zákona. Správním orgánům též vytýkal, že mu uložily odstranit i oplocení, které nevlastní. Žalobce vlastní oplocení pouze na pozemku p. č. XA, jehož je vlastníkem. Vlastníkem oplocení na pozemku p. č. XB je vlastník tohoto pozemku, který nebyl účastníkem řízení. Rozhodnutí správních orgánů jsou nezákonná i proto, že nepovažovala za účastníka řízení Myslivecký spolek Jedlina, který je uživatelem honitby, jejíž součástí jsou pozemky p. č. XA a XB.
4. Podle žalobce správní orgány nesprávně vyhodnotily důvody, pro které žalobce vybudoval předmětná oplocení. Odmítají tvrzení žalobce, že byla vybudována proti škodlivému působení zvěře. Mají za to, že jsou oplocení příliš velká a nepřiměřená a že ochranu lze

zabezpečit jiným mírnějším způsobem. S tím žalobce nesouhlasí. Tvrdí, že oplocení plní funkci ochrany lesního porostu před škodami zvěří. Na oplocení navazují další oplocenky, které komplexně chrání lesní porosty žalobce. Předmětná oplocení jsou tak malou částí celkového oplocení. Jako celek jsou neuzavřená. Vstup do lesa je umožněn po komunikacích z obce Nový Dvůr.

5. Orgány státní správy lesů nemají pravomoc posuzovat přiměřenost a vhodnost oplocení vybudovaného na ochranu lesních porostů před zvěří. Pravomocí disponuje pouze žalobce jako vlastník lesa. Správní orgány neměly pravomoc do rozsahu oplocení zasahovat. Parametry oplocení zákon nestanoví. Nestanoví, že oplocení má být přiměřené. Pokud zákon chce nějaká opatření přiměřená, výslovně to stanoví. Oplocení odpovídají požadavkům stavebního zákona. Pokud nebude žalobce lesní porosty oplocením chránit, mohl by být shledán vinným z přestupku, protože neprováděl dostatečná opatření k ochraně lesních porostů.

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se dostatečně vypřádal se všemi odvolacími námitkami. Odvolací námitka výsadby rychlerostoucích dřevin byla účelová. Žalobci nebylo nařízeno odstranění stavby, ale opatření k odstranění protiprávního stavu, které spočívá v oplocení lesa. Výrok prvostupňového rozhodnutí je dostatečně určitý. S poukazem na judikaturu poukázal na to, že lesní zákon stanoví zákaz oplocování lesa. Správní orgán I. stupně zjistil skutkový stav dostatečným způsobem. Lesní pozemky byly oploceny, čímž došlo k omezení přístupu do lesa. Žalobce tato zjištění nerozporuje.

Podstatný obsah repliky žalobce

7. Žalobce v replice setrval na svých žalobních námitkách. Zopakoval, že oplocení byla vybudována za účelem ochrany lesních porostů před škodami zvěří. Nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že oplocení nejsou způsobilá plnit svoji funkci. Funkčnost oplocení nebyla zkoumána.

Splnění procesních podmínek, rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť byla naplněna podmínka podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.
9. Soud jednání nenařizoval ani za účelem dokazování. Důkazní návrh žalobce uvedený v podání ze dne 10. 8. 2023 (potvrzení obce X ze dne 25. 4. 2023, kterým měl být prokázán účel vybudování oplocení) je kvůli zjištěné vadě nepřezkoumatelnosti nadbytečný. Jak je uvedeno níže v rozsudku, soud dospěl k závěru, že správní orgány neposoudily přezkoumatelným způsobem, za jakým účelem bylo oplocení vybudováno, přičemž soud není oprávněn nahrazovat činnost správních orgánů a být první, kdo by konstatoval účel, za kterým bylo oplocení vybudováno.

Posouzení věci soudem

Pravomoc orgánů státní správy lesů

10. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, který obecně zpochybnil pravomoc orgánů státní správy lesů korigovat žalobcem přijatá opatření; má za to, že i když ustanovení § 32 odst. 5 lesního zákona stanoví povinnost dbát na to, aby lesní porosty nebyly nepřiměřeně poškozovány zvěří, nejen vlastníkově lesa, ale i uživatelé honitby a orgánům státní správy lesů, tak pravomoc rozhodovat o způsobu, rozsahu a umístění ochranných opatření ve smyslu § 5 odst. 2 vyhlášky č. 101/1996 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní stáže (dále jen „vyhláška č. 101/1996 Sb.“) je svěřena výlučně vlastníkově lesa, tedy žalobci. Žalobce má tedy za to, že bylo plně v jeho kompetenci rozhodnout, jakou bude mít oplocení podobu, jaký bude jeho rozsah a kde bude umístěno. Orgán státní správy lesů podle něj nebyl oprávněn do tohoto rozhodnutí přímo ani nepřímo nijak zasáhnout nebo jej korigovat, pokud jsou tato opatření činěna v rozsahu zajišťujícím, že ke vzniku nepřiměřených škod zvěří na lesních porostech nedojde. Žalobce se tohoto výkladu dovolával s odkazem na základní právo činit vše, co zákon nezakazuje a nebýt mocenskými prostředky nucen činit nic, co zákon neukládá.
11. Soud souhlasí s žalobcem v tom, že bylo v jeho kompetenci rozhodnout, jaké opatření přijme/zvolí. Avšak výkon jeho kompetence se střetává s veřejným zájmem na přístupu veřejnosti do lesa, neboť v České republice má každý právo vstupovat do lesa, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Tato práva jsou označována jako obecné užívání lesů nebo také užívání lesů veřejností (§ 19 odst. 1 lesního zákona). Právo obecného užívání vstupovat do lesa sice není neomezené, ale nemůže být omezováno toliko dle uvážení vlastníka lesa. Obecní úřady obce s rozšířenou působností, jako orgány státní správy lesů, vykonávají dozor nad dodržováním lesního zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jejich základě [§ 47 odst. 1 písm. a) a § 48 odst. 2 písm. i) lesního zákona] a rozhodují o uložení opatření k odstranění zjištěných nedostatků, opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí [§ 48 odst. 1 písm. n) lesního zákona]. Na přístupu do lesa je veřejný zájem, a proto platí, že orgány státní správy lesů mohou za účelem ochrany tohoto veřejného zájmu případně korigovat způsob výkonu kompetence žalobce při přijímání opatření vedoucích k ochraně lesa, neboť činnost veřejné správy spočívá v aktivní činnosti k prosazování a ochraně veřejného zájmu. Jsou proto nadány pravomocí posuzovat, zda vlastník lesa postupuje podle smyslu a účelu lesního zákona. Mohou tedy i v řízení o uložení opatření podle § 51 odst. 1 lesního zákona posoudit přiměřenost opatření, které vlastník přijal k ochraně před škodami zvěří.
12. Žalobce se tak mýlí, pokud má za to, že zákon nesvěřuje orgánům státní správy lesů pravomoc posuzovat přiměřenost oplocení. Veškerá opatření, která vlastník lesa (nájemce) za účelem ochrany lesa přijímá, musí být ze své podstaty přiměřená, aby nekolidovala s jiným (veřejným) zájmem. Není přitom přiléhavý odkaz žalobce na § 34 odst. 2 lesního zákona, kterým chce demonstrovat, že aby bylo možné vznášet požadavek na výkon určité činnosti *přiměřeným* způsobem, musí tak být výslovně uvedeno v zákoně. Žalobcem odkazovaný § 34 odst. 2 lesního zákona stanovuje, že výstavba a údržba přibližovacích linek, lesní dopravní sítě a ostatních zařízení v lesích nesmí působit ohrožení stability lesních porostů, zvýšené nebezpečí eroze nebo nepřiměřené poškození půdy a vodního režimu v daném území. Žalobce přitom zdůraznil slovo *nepřiměřené*. Ovšem toto ustanovení nelze vykládat tak, že když obsahuje slovo *nepřiměřené*, tak pouze v tomto případě lze požadovat přijímání *přiměřených* opatření. Toto ustanovení užitím slova *nepřiměřené* zmírňuje

požadavky při výstavbě linek, dopravní sítě a jiných opatření v lese tak, že připouští, že může docházet k *přiměřenému* poškození půdy a vodního režimu v daném území, aniž by za to mohla být uložena sankce. Neupravuje tak výslovně požadavek na přiměřenost opatření, ale zmírňuje podmínky (připouští určitou míru negativního zásahu) při výstavbě a údržbě určitých zařízení v lese. Obdobně lze vykládat i § 32 odst. 5 lesního zákona, který se týká i projednávané věci a který stanoví, že vlastníci lesů, uživatelé honiteb a orgány státní správy lesů jsou povinni dbát, aby lesní porosty nebyly nepřiměřeně poškozovány zvěří. Tímto ustanovením zákonodárce opět připouští, že může docházet toliko k přiměřenému poškození lesních porostů zvěří. Nestanovuje tak samo o sobě kritéria pro opatření, která je třeba přijmout, ale stanovuje limit, že musí být přijata taková opatření, v jejichž důsledku bude zabráněno nepřiměřenému poškození lesních porostů zvěří, avšak určité poškození (bez hrozby sankce) je připuštěno. Tím se implicitně vyjadřuje, že s ohledem na to, že je zvěř běžnou součástí lesů a z podstaty svého způsobu života poškozují lesní porost, nemůže být zabráněno všem škodám na lesním porostu. Těm by mohlo být zabráněno přijetím zcela maximalistických řešení, která by ovšem ve svém důsledku vyloučila přítomnost zvěře v lesích, což by nebylo v souladu s veřejným zájmem na ochraně lesa (lesního ekosystému), který tvoří nenahraditelnou složku životního prostředí.

13. Žalobce má pravdu v tom, že jeho případná pasivita při ochraně porostů před škodami zvěří může být hodnocena jako porušení povinnosti podle § 32 odst. 5 lesního zákona, a tedy jako přestupek podle § 54 odst. 2 písm. c) lesního zákona, ovšem je třeba zdůraznit, že žalobce vedle sebe klade dva krajní přístupy pro řešení celé situace, a to úplnou pasivitu při ochraně porostů před zvěří a vybudování oplocení, které je charakterem provedení nejvíce omezující. Jak ovšem vyplývá z právní úpravy, žalobce má k dispozici více opatření, která může přijmout. Nestojí před volbou, zda být zcela pasivní, nebo zda může zbudovat pouze oplocení. A ostatně i ze správního spisu je zřejmé, že žalobce řadu mírnějších opatření, která mají zabránit nepřiměřenému poškození lesního porostu zvěří, přijal (individuální oplocenky, nátěry apod.). Byť soud připouští, že nemusí být jednoduché dostát povinnosti chránit lesní porost před nepřiměřeným poškozením zvěří a současně splnit podmínku, aby přijaté opatření bylo přiměřené, tak ovšem existují prostředky (a i oplocení může být nakonec vyhodnoceno jako přiměřené), kterými toho lze dosáhnout. Je třeba zdůraznit, že by orgány státní správy lesů měly být při ukládání opatření k nápravě nápomocné a v maximální možné míře konkrétní, aby mohla být přijata taková opatření, která povedou k nápravě zjištěného závadného stavu, ale zároveň nepovedou k porušení jiné povinnosti.
14. Z výše uvedeného tak vyplývá, že je žalobce sice oprávněn určit si způsob, rozsah a umístění ochranných opatření, která mají zabránit nepřiměřenému poškození lesních porostů zvěří, avšak orgány státní správy lesů jsou oprávněny v rámci dozoru nad dodržováním povinností uložených lesním zákonem a právních předpisů kontrolovat přiměřenost takových opatření.
15. Soud také neshledal důvodnou ani námitku žalobce, že orgány státní správy lesů neměly pravomoc rozhodnout o odstranění oplocení a že žalobci nemohla být taková povinnost uložena, protože není vlastníkem pozemku p. č. XB a oplocení na něm stojícího.
16. Soud předně uvádí, že žalobce v žalobě uvedl (odst. 2), že je vlastníkem pozemku p. č. XA a pachtýřem pozemku p. č. XB. Z žaloby (odst. 4) současně vyplývá, že žalobce vybudoval celé oplocení na pozemku p. č. XA i na pozemku p. č. XB, o čemž nebylo mezi účastníky sporu.
17. Pravomocemi orgánů státní správy lesů a smyslem opatření podle § 51 odst. 1 věty třetí

lesního zákona spočívající v povinnosti odstranit na PUPFL oplocení se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 12. 2022, č. j. 43 A 53/2020-56. Kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 10. 5. 2024, č. j. 5 As 26/2023-46.

18. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 6. 12. 2022, č. j. 43 A 53/2020-56, uvedl, že stavební úřad „*má pravomoc a je věcně příslušný k rozhodování o nařízení odstranění nepovolených staveb (včetně např. nařízení vypracování projektové dokumentace k odstranění stavby, pokud to vyžaduje zabezpečení stavebně technického stavu stavby apod.) a staveb provedených v rozporu s právními předpisy. Přitom stavby nacházející se na pozemcích plnicích funkci lesa nejsou z působnosti stavebního úřadu vyňaty. Je rovněž podstatné, že právní úprava řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona dává stavebníkovi (či vlastníkovi) stavby záruku ochrany jeho práv a zájmů, a v určitých případech umožňuje, aby stavba byla při splnění zákonem stanovených podmínek zachována a dodatečně povolena. Oproti tomu lesní zákon obsahující v § 51 věty třetí pouze obecné zmocnění k uložení povinnosti odstranit zjištěné nedostatky žádnou detailnější úpravu postupu orgánu státní správy lesů ani procesní garance stavebníka (či vlastníka) neobsahuje. V tomto ohledu představuje stavební zákon lex specialis k lesnímu zákonu. (...). Orgány státní správy lesů nemohou uplatňovat pravomoc danou § 51 odst. 1 věty třetí lesního zákona v těch případech, kdy právní předpisy výslovně svěřují pravomoc do rukou stavebních úřadů. V opačném případě by orgán státní správy lesů zasahoval do věcné působnosti stavebních úřadů a vznikalo by i riziko, že by se mohlo paralelně rozběhnout více řízení, jejichž předmětem by bylo odstranění stavby buď podle stavebního, nebo podle lesního zákona. Výsledkem by bylo narušení právní jistoty účastníků nebo dokonce porušení zásady ne bis in idem.“. Dospěl tak k závěru, že pokud k tomu dává stavební zákon pravomoc stavebnímu úřadu, lze nařídit odstranění stavby pouze v režimu stavebního zákona, byť může být nepovolená stavba rovněž zakázána podle § 32 odst. 8 lesního zákona (v podrobnostech viz body 35–39 rozsudku ze dne 6. 12. 2022, č. j. 43 A 53/2020-56).*
19. Soud proto zčásti souhlasí s žalobcem, že § 51 odst. 1 věty třetí lesního zákona nedává orgánům státní správy lesů pravomoc ukládat vlastníkovi a nájemci lesa opatření spočívající v uložení povinnosti *odstranění stavby* nacházející se na lesním pozemku. Nicméně žalobce vychází z mylného předpokladu, že mu byla napadeným, resp. prvostupňovým rozhodnutím, uložena povinnost odstranit *nepovolenou stavbu* oplocení. Tak tomu ovšem není, neboť orgány státní správy lesů podle § 51 odst. 1 lesního zákona uložily žalobci povinnost odstranit *protiprávní stav*, který byl specifikován tak, že se jím rozumí oplocení PUPFL, konkrétně oplocení západní, severní a části východní hranice pozemku p. č. XB v k. ú. X a oplocení severní a části východní hranice pozemku p. č. XA v k. ú. X, který v důsledku těchto oplocení nepřiměřeným způsobem znemožňuje přístup veřejnosti do lesa a užívání lesa veřejností [soud předesílá, že shledal napadené a prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů (srov. odůvodnění níže), proto nelze tento důvod pro uložení opatření přijímat jako závazný, nicméně v této části rozsudku se věnuje vypořádání námitky žalobce, která směřuje do pravomoci orgánů státní správy lesů uložit opatření spočívající v odstranění oplocení]. Předmětem a účelem řízení je ochrana lesa a dosažení takového stavu, který nenarušuje jeho funkce. Předmět řízení je tedy širší než předmět řízení o nařízení odstranění stavby podle stavebního zákona a není jím bezprostředně odstranění nepovolené stavby z důvodu porušení stavební kázně, byť by výsledek splnění uložené povinnosti měl být ve výsledku stejný. (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2024, č. j. 5 As 26/2023-46, bod 19).
20. Orgány státní správy lesů v zájmu ochrany lesa uložily žalobci podle § 51 odst. 1 věty třetí

lesního zákona poměrně široce koncipované opatření směřující k odstranění protiprávního stavu. V daném případě přitom nebylo sporné, že předmětná oplocení vybudoval žalobce (což potvrdil i v odst. 4 žaloby) na žalobcově pozemku p. č. XC a na pozemku p. č. XB, který žalobce užívá jako nájemce (*viz dodatek č. 1 ze dne 30. 11. 2018 k nájemní smlouvě ze dne 10. 7. 2016, který je obsažen ve správním spise na č. l. 51*). Z § 51 odst. 1 lesního zákona přitom plyne, že opatření podle tohoto ustanovení lze uložit nejen vlastníkově, ale i nájemci lesního pozemku (shodně srov. rozsudky NSS ze dne 11. 1. 2007, č. j. 2 As 67/2005-64, a ze dne 10. 5. 2024, č. j. 5 As 26/2023-46). Soud poukazuje na to, že podle § 58 odst. 1 lesního zákona má nájemce lesního pozemku práva a povinnosti vlastníka lesa, pokud nájemní smlouva nestanoví jinak. Zde lze pouze nad rámec podotknout, že soudu není zřejmé, jak mohly správní orgány ověřit, že nájemní smlouva neupravuje nic jiného, když si nechaly předložit toliko dodatek č. 1 k nájemní smlouvě. Z dodatku č. 1 k nájemní smlouvě uzavřené mezi žalobcem a vlastníkem pozemku p. č. XB nevyplývá, že by žalobci tato práva jako nájemci nenáležela, avšak nelze vyloučit, že by uvedené nebylo jinak upraveno přímo v nájemní smlouvě. Nelze proto jednoznačně uzavřít, zda správní orgány nepřekročily meze svých pravomocí, když žalobci uložily opatření podle § 51 odst. 1 lesního zákona. Avšak za situace, kdy je, jak soud uvedl již výše, napadené rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost, bude muset žalovaný uvedený nedostatek napravit v pokračujícím správním řízení. Správní orgány si budou muset opatřit celé znění nájemní smlouvy, aby ověřily, že mezi vlastníkem pozemku a žalobcem skutečně nájemní smlouva neupravuje jejich vztah odlišně od § 58 odst. 1 lesního zákona.

Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a vnitřně rozporné

21. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků (§ 68 odst. 3 správního řádu). To platí i pro rozhodnutí v odvolacím řízení (§ 93 odst. 1 správního řádu). Současně platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, např. tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (*viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64*). Správní orgány nicméně nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Současné není vyloučeno, aby odvolací správní orgán převzal argumentaci správního orgánu prvního stupně, neboť prvostupňové a napadené rozhodnutí z hlediska soudního přezkumu představují jeden celek (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, a ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29). Rozhodnutí není nepřezkoumatelné tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán opomenul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (*viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31*).
22. Orgány státní správy lesů žalobci uložily, aby odstranil oplocení na konkrétních PUPFL, neboť oplocení v daných místech zabraňuje vstupu do lesa a využívání lesa veřejností.

23. Podle § 19 odst. 1 věty první lesního zákona má každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest.
24. Podle § 32 odst. 8 lesního zákona je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře.
25. Podle § 51 odst. 1 lesního zákona součástí výkonu státní správy lesů je dozor nad dodržováním tohoto zákona a právních předpisů a rozhodnutí vydaných na jeho základě. Orgány státní správy lesů současně dozírají, zda vlastníci, popřípadě nájemci lesů hospodaří podle schválených plánů nebo převzatých osnov. Ukládají opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě i opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí. V případě hrozící škody jsou oprávněny rozhodnout o omezení nebo zastavení výroby nebo jiné činnosti v lese až do doby odstranění nedostatků nebo jejich příčin.
26. Jelikož žalovaný v napadeném rozhodnutí často toliko odkazoval na zjištění správního orgánu I. stupně, která považoval za správná, vč. odůvodnění dílčích námitek žalobce (argumentaci v podstatě nijak nerozhojňoval), zaměřil se soud (nejprve) na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a toliko v dílčích souvislostech, kde žalovaný přistoupil k věcné argumentaci nikoli k obecnému odkazu na prvostupňové rozhodnutí, se pak soud zabýval též napadeným rozhodnutím.
27. Soud předesílá, že ačkoli je prvostupňové rozhodnutí desítky stran rozsáhlé, tak obsahuje zejména rekapitulaci průběhu správního řízení, rekapitulaci obsahu listin, které jsou součástí správního spisu, včetně podání žalobce, avšak věcná argumentace je velmi stručná, často obecná. Vychází sice z komentářové literatury, avšak nijak ji neindividualizuje, nereaguje na zjištěný skutkový stav (ke kterému disponoval správní orgán I. stupně rozsáhlou škálou podkladů), případně obsahuje citaci rozhodnutí soudů, aniž by bylo v některých případech srozumitelně odlišeno, jaká část prvostupňového rozhodnutí je ještě citací a kdy už se jedná o vyjádření závěrů správního orgánu I. stupně. Žalovaný přitom argumentační mezery nedoplnil/nezprecizoval. Sám naopak vnesl do odůvodnění další vnitřní rozpory, které soudu brání ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí.
28. V napadeném rozhodnutí lze vyčíst hned tři důvody, pro které mohlo být žalobci uloženo opatření podle § 51 lesního zákona (nelze oplotit zajištěný les, nepřiměřenost oplocení, oplocení neplní účel, protože není uzavřené), ale nelze zjistit, zda bylo žalobci toto opatření uloženo pro všechny tyto důvody (což, jak soud vysvětlí níže, nepovažuje ani za možné, protože se některé důvody vzájemně vylučují) nebo jen pro některý z nich. Podstatné přitom je, že žalovaný neuvedl pro žádný z důvodů přezkoumatelnou argumentaci, kterou by vysvětlil, proč se na zjištěný skutkový stav aplikuje právě jím uvedený důvod nebo důvody. Napadené rozhodnutí obsahuje prakticky toliko kategorické závěry bez vlastního věcného odůvodnění, byť i žalobce vnesl do řízení řadu argumentů, které bylo třeba vypořádat.
29. Z § 32 odst. 8 lesního zákona vyplývá, že oplocení lesa je obecně zakázáno, avšak existují výjimky, pro které je možné les oplotit. Jednou z výjimek je ochrana lesních porostů před zvěří. Z průběhu správního řízení je přitom zřejmé, že se žalobce opakovaně dovolával aplikace právě této výjimky. Měl za to, že les oplotil v souladu se zákonem, neboť splnil podmínky, za nichž může být les oplocen z důvodu ochrany před zvěří. Pro posouzení věci je přitom podstatné zjistit, zda bylo oplocení vybudováno za účelem ochrany porostu před okusem zvěří. Byl-li by totiž tento důvod oplocení pozemků prokázán, svědčila by žalobci

výjimka podle § 32 odst. 8 lesního zákona. Z napadeného a prvostupňového rozhodnutí přitom nelze jednoznačně seznat ani to, jestli orgány státní správy lesů akceptovaly důvod oplocení jako ochranu porostů před zvěří, avšak vyhodnotily ji jako nepřiměřenou (příčemž ani tato nepřiměřenost nebyla nijak vysvětlena a odůvodněna), anebo jestli měly za to, že bylo oplocení zřízeno za jiným účelem, tedy zcela mimo výjimku podle § 32 odst. 8 lesního zákona.

30. Správní orgán I. stupně na str. 6 prvostupňového rozhodnutí zrekapituloval zjištění kontrolního orgánu, který měl na základě skutečností zjištěných při kontrole dospět k závěru, že oplocení specifikovaných ploch na některých kontrolovaných pozemcích představuje protiprávní stav, protože se prokazatelně nejedná o oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří, jelikož se jedná o zajištěné lesní porosty, kde plošné oplocení postrádá svůj účel, a zabraňuje vstupu veřejnosti. Z uvedené rekapitulace tedy jasně vyplývá, že kontrolní orgán měl za to, že oplocení nebylo zřízeno za účelem ochrany lesních porostů před zvěří, neboť jsou oploceny zajištěné porosty.
31. Avšak správní orgán I. stupně na str. 21 v reakci na argumentaci žalobce (v prvostupňovém rozhodnutí označovaném jako „*povinná osoba*“) uvedl, že „[s]právní orgán nevyvrací názor povinné osoby, že i zajištěné lesní porosty včetně porostů v mýtním věku mohou být poškozovány zvěří a že i podsadby a dosadby, které jsou mnohdy uskutečňovány právě do porostů starších, je třeba chránit, přičemž jedním z možných prostředků ochrany jsou oplocenky. S čím však správní orgán nesouhlasí, je rozsah, v jakém povinná osoba předmětné pozemky oplotila.“ Správní orgán I. stupně tedy oproti kontrolnímu orgánu připustil, že oplocení mohlo být vybudováno za účelem ochrany porostu před zvěří, avšak rozporoval rozsah oplocení. Správní orgán I. stupně nicméně neuvádí nic k tomu, v čem považuje rozsah oplocení za nepřiměřený, resp. jaký rozsah by byl přiměřený. Správní orgán I. stupně pak dále na str. 27 žalobci znovu vytkl, že nesouhlasí s rozsahem, v jakém předmětné pozemky oplotil, avšak opět k tomu neuvedl žádnou doplňující argumentaci, kterou by reagoval na skutečnosti uváděné žalobcem (zejména rozsah provedených výsadeb).
32. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že žalobce doložil, že na pozemcích realizoval v posledních několika letech výsadbu v řádech stovek, resp. nižších tisíců sazenic stromků; srov. přílohu k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 4. 2. 2022 „*Potvrzení o provedené výsadbě lesních dřevin v LHC č. X BG Lesy Nový dvůr*“, ve které je uvedeno, že v období od podzimu 2021 do ledna 2022 byla provedena na parcele č. XB dosadba 750 ks buku lesního, 350 ks jedle bělokoré, 100 ks douglasky tisolisté, na parcele č. XA dosadba 850 ks buku lesního. Správní orgán I. stupně obecně uvedl, že z kontextu lesního zákona lze dovodit, že lze pozemky oplotit do doby zajištění porostů, a žalobci vytkl, že se neustálou výsadbou dosadby/podsadby dřevin do zajištěného porostu toliko snaží odůvodnit nezbytnost oplocení. Ovšem správní orgán I. stupně tímto vypořádáním nijak nereagoval na žalobcem doložené skutečnosti, že výsadbou dosadby a podsadby dřevin pečuje o les a dbá o jeho přirozenou obnovu. Byť lze mít za to, že případná dosadba v řádech jednotek kusů by neodůvodňovala oplocení zajištěného lesa (pokud by nebyly jiné důvody pro jeho oplocení), z výše uvedeného je patrné, že žalobce provedl rozsáhlou dosadbu v řádech jednotek tisíc kusů. Správní orgán I. stupně neozřejmil, zda by vzhledem ke konkrétní dosadbě a jejímu rozsahu bylo přiměřené požadovat po žalobci použití toliko individuálního způsobu ochrany před škodami působenými zvěří. Není ani patrné, z čeho dovozuje, že by účelem nové dosadby/výsadby měla být (pouze) snaha žalobce odůvodnit trvání oplocení, nikoli péče o les a jeho obnovu. Žalobce doložil i vyjádření Státního zemědělského intervenčního

fondy ze dne 18. 7. 2022, ve kterém je uvedeno, že „[n]a základě supervize byla provedena kontrola na místě dne 22. 7. 2020, dílu půdního bloku (dále jen – DPB) X (X) s kulturou les (pozemek p. č. XA v k. ú. X). Na místě bylo zjištěno, že na DPB se nacházejí na části jehličnaté stromy, na části listnaté stromy. Některé stromky jsou vzrostlejší, jiné méně vzrostlé. Řídčí místa jsou osázena mladými odrostky. Na pozemku je patrné, že mnohé stromky jsou poškozeny okusem zvěře a některé stromky byly podryty divokými prasaty. Množství jedinců (stromů) určených podmínkami udělení dotace, bylo na hranici požadovaného množství ks/ha. Uživateli proto bylo doporučeno provést taková opatření, která by zabránila poškození lesního porostu ať okusem nebo jiným mechanickým poškozením od lesní zvěře, nejlépe pečlivým oplocením.“ Žalobce tedy dokládal i vlivy působení zvěře. Přesto správní orgán I. stupně na str. 28 prvostupňového rozhodnutí toliko již jen shrnul, že „trvá na svém názoru, že oplocení ploch specifikovaných ve výrokové části tohoto rozhodnutí představuje protiprávní stav. Oplocení v takovém rozsahu je neopodstatněné a účelové a zabraňuje v daném místě vstupu veřejnosti, čímž došlo ze strany povinné osoby k porušení § 19 odst. 1 a ust. § 32 odst. 8 lesního zákona.“ Žalobce tedy dokládal jednak skutečnosti, které svědčily o tom, že oplozil pozemky, na kterých se nacházejí jednotky tisíc mladých stromků, a dále dokládal, že je na dotčených pozemcích zvěř, před níž se snaží stromky chránit. Správní orgány si ovšem ohledně stavu zvěře na dotčených pozemcích neopatřily žádné podklady, na základě kterých by mohly žalobcem předložené skutečnosti vypořádat. Není zřejmé, z jakých podkladů čerpaly informaci o stavu spárkaté zvěře, aby si mohly učinit závěr, zda je či není přemnožená.

33. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí nekonzistentně jednotlivé výše uvedené důvody pro odstranění oplocení zaměňuje nebo kumuluje. Z odůvodnění na str. 6 se jeví, že bylo nařízeno odstranění oplocení, protože je naddimenzované a dále doplnil, že je neuzavřené, takže nemůže plnit svůj účel. Z uvedených důvodů by ovšem bylo možné dovodit, že bylo vybudováno za účelem ochrany porostu před zvěří, avšak nebylo vybudováno správně. Nicméně na str. 9 napadeného rozhodnutí pak žalovaný k tomuto závěru rozporně uvádí, že „v řízení správní orgán podrobně prokázal, že se o ochranu porostu proti zvěři nejedná.“ Tímto konstatováním popírá závěry správního orgánu I. stupně, který připustil, že se o takovou ochranu mohlo jednat, ale že byla tato ochrana přijata v nepřiměřeném rozsahu. Pokud by se ovšem o ochranu porostu před zvěří vůbec jednat nemělo, nebylo by nutné se nijak zabývat rozsahem, neboť by oplocení ani v menším rozsahu nemohlo být důvodné. Nakonec na str. 15 napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí, že *správní orgán prokázal, že oplocení předmětných PUPFL není oplocenkou, jak tvrdí odvolatel, protože neplní a nemůže plnit její funkce.* Tímto závěrem ale opět popírá již dříve aprobovaný závěr správního orgánu I. stupně, který měl mít za to, že je oplocení toliko „nepřiměřené“. Správní orgán I. stupně neuváděl, že oplocení nemůže plnit funkce oplocení (důvod nepřiměřenosti neznamená nefunkčnost).
34. Lze tak shrnout, že kontrolní orgán vyslovil závěr o nedůvodnosti oplocení, protože jím byl oplocen zajištěný porost/zajištěné kultury. Oproti tomu správní orgán I. stupně, který se sice v prvostupňovém rozhodnutí odvolával na závěry kontrolního orgánu současně konstatoval, že oplocení bylo vybudováno v nepřiměřeném rozsahu. Tím ovšem připustil, že oplocení mohlo být vybudováno za účelem ochrany lesního porostu před zvěří (to je ale v rozporu se závěrem kontrolního orgánu, kterého se jinak dovolává). Žalovaný pak kumuluje důvod pro odstranění oplocení uváděný v prvostupňovém rozhodnutí (nepřiměřenost), zároveň ale zpochybnil účel oplocení z důvodu jeho neuzavřenosti, současně ale tyto závěry nejsou v souladu s konstatováním na str. 9 napadeného rozhodnutí,

že v řízení správní orgán podrobně prokázal, že se o ochranu porostu proti zvěři nejedná (což by odpovídalo zase spíše závěru kontrolního orgánu).

35. Správní orgány tedy **neuvedly přezkoumatelným způsobem konkrétní důvody pro uložení opatření žalobci, a zároveň ani přezkoumatelným způsobem nevypořádaly žalobcova tvrzení a námitky**, neboť (viz odůvodnění níže) z napadeného ani prvostupňového rozhodnutí nelze zjistit, proč vyhodnotily námitky žalobce jako nedůvodné.
36. Vypořádání dílčích námitek žalobce je v rozhodnutích správních orgánů i vnitřně rozporné. Správní orgány neupřesnily, jaké oplocení by bylo přiměřené (jaké parametry by muselo splňovat), respektive proč v místech označených v rozhodnutí nebylo (nadále) možné v souladu s lesním zákonem užít k ochraně porostu před škodami působenými zvěří plošné oplocení, ačkoli žalobce přednesl konkrétní důvody, které ho vedly k provedení oplocení v daném rozsahu.
37. Právě ve vztahu k vypořádání námitek žalobce je třeba prvostupňovému rozhodnutí vytknout, že v něm správní orgán I. stupně opakovaně uvádí pouze to, že se již dříve k některé z námitek nebo vyjádření žalobce vyjadřoval, proto se dále takovou námitkou nebo vyjádřením nezabýval, avšak právě (a pouze) prvostupňové rozhodnutí je závazným aktem, jehož odůvodnění musí splňovat požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Právě z něj musí být patrné, jak se správní orgán I. stupně vypořádal s návrhy a námitkami žalobce a s jeho vyjádřením k podkladům. Ovšem správním orgánem I. stupně obecně zmiňovaná vypořádání (zřejmě) nejsou součástí prvostupňového rozhodnutí (soudu se je nepodařilo z něj vyčíst) a ani z něj není zřejmé, v jaké jiné části správního spisu by měla být tato vypořádání/vyjádření obsažena. V některých částech prvostupňového rozhodnutí pak sice správní orgán I. stupně formálně reaguje na námitku žalobce, ovšem často se jedná o obecné konstatování – obecné vysvětlení určitého institutu – nikoli o vyhodnocení uplatněné námitky (srov. např. třetí odstavec na str. 9 a třetí odstavec na str. 23 prvostupňového rozhodnutí).
38. Správní orgán I. stupně tedy i např. na str. 16 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „[k] odvolacím důvodům, námitkám a názorům povinné osoby uvedených ve vyjádřeních k podkladům rozhodnutí v bodech II. až VI. se správní orgán už dříve vyjadřoval. Správní orgán se domnívá, že svá stanoviska dostatečně odůvodnil, a protože svůj názor/postoj nezměnil, považuje za bezpředmětné a neúčelné vše opakovat.“ Obdobně na str. 24 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „[k] odvolacím důvodům, námitkám a názorům povinné osoby uvedených v novém vyjádření k podkladům rozhodnutí, které byly uvedeny i v dřívějších podáních povinné osoby, se správní orgán už vyjadřoval; z toho důvodu není dle názoru správního orgánu nutné a účelné vše opakovat.“ Z prvostupňového rozhodnutí přitom není zřejmé, kdy a jakým způsobem se měl správní orgán I. stupně již s uplatněnými námitkami, případně vyjádřeními žalobce vypořádat. Soud znovu opakuje, že toliko ve správním rozhodnutí musí být přezkoumatelným způsobem uvedeno, jak se správní orgán I. stupně vypořádal s námitkami či vyjádřením žalobce. Z citovaných pasáží, ani z kontextu celého prvostupňového rozhodnutí přitom není patrné, jakým způsobem správní orgán I. stupně žalobcem uplatněnou argumentaci hodnotil a vypořádal.
39. Žalovaný pak nepřezkoumatelnost, rozpornost a neurčitost argumentace správního orgánu I. stupně nenapravil.
40. Lze doplnit, že není nemyslitelné, že by správní orgány i přes zákonnou výjimku uvedenou v § 32 odst. 8 lesního zákona uložily žalobci opatření k nápravě, pokud by měly za to, že je

vybudované oplocení nepřiměřené (posuzování přiměřenosti oplocení srov. v odst. 10 a násl. tohoto rozsudku), nebo neúčelné. Ovšem v takovém případě by musely svůj závěr řádně odůvodnit, aby bylo zřejmé, že opatření uložily takovým způsobem, aby úpravou oplocení bylo splněno kritérium přiměřenosti anebo účelnosti (v případě neúčelného oplocení je ovšem třeba, aby správní orgány uvážily, zda převažuje zájem na ochraně lesního porostu a mělo by být uloženo opatření, kterým se neúčelnost odstraní – např. se oplocení doplní – anebo zda převažuje zájem na přístupu veřejnosti do lesa a bude požadováno odstranění oplocení ve zbývajících částech. V prvostupňovém ani napadeném rozhodnutí přitom nejsou uvedeny přezkoumatelné argumenty, ze kterých by bylo možné zjistit, proč je případně oplocení v přezkoumávaném rozsahu nepřiměřené (napadené rozhodnutí obsahuje pouze obecné konstatování, že je nepřiměřené takové oplocení, které je po délce několika set metrů; nelze tedy seznat, jestli je nepřiměřené oplocení už v délce 200 m, nebo např. až 500 m, jestli je tím míněna celá obvodová délka oplocení nebo pouze jedna strana.). Správní orgány ve svých rozhodnutích neuvedly, jaké oplocení považují za přiměřené, jestli je pro ně rozhodující určitá plocha oplocení, délka oplocené hranice, či zajištěnost porostu či kombinace více parametrů a neporovnaly objektivizovaná kritéria se zjištěným skutkovým stavem. Nelze přitom přehlédnout, že žalobce v průběhu správního řízení předložil důkazy o tom, že na předmětných pozemcích probíhá dosadba dalšího porostu, a to v řádech stovek a jednotek tisíc kusů. Správní orgány přitom nikde neuvedly, že považují ve vztahu k žalobci za přiměřené požadovat, aby byly stovky až jednotky tisíc stromků oploceny individuálně, nikoli tedy plošně (což považovaly za nepřiměřené opatření ve vztahu k veřejnosti - „nepřiměřeně omezující vstup“).

41. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí uvedl ještě jako další důvod pro uložení opatření, že oplocení neplní svůj účel, neboť je z jedné strany otevřené, čímž může zvěř vnikat do lesa a poškozovat lesní porost. Žalovaný se ovšem nijak nevypořádal s žalobcem uvedeným a vcelku logickým argumentem, že část lesa, která není oplocena, se nachází na hranici intravilánu obce, přičemž nelze předpokládat, že by spárkatá zvěř procházela středem obce a následně pronikala do lesa touto neoplocenou částí. Soud se naopak neztotožňuje s argumentem žalobce, že je vnitřně rozporná argumentace žalovaného, který žalobci na jedné straně vytýká, že je oplocení neuzavřené (tudíž touto stranou může do lesa vnikat zvěř), a zároveň že brání průchodu zvěře skrze zbývajících oplocené části. Soud vyhodnotil argumentaci žalovaného v této části představitelnou (pomine-li pravděpodobnost vnikání zvěře do lesa skrze obec), tak zbývajících oplocení, je-li neuzavřené, avšak zároveň značně rozsáhlé, tvoří jakousi neuzavřenou ohradu, která ve svých oplocených částech skutečně brání dalšímu průchodu zvěře.
42. Žalovaný též nepřezkoumatelným způsobem vypořádal námitku žalobce, ve které poukazoval na rozporné právní závěry správního orgánu I. stupně, konkrétně že správní orgán I. stupně nejprve jako důvod rozhodnutí uvedl nemožnost oplocení zajištěných kultur, následně přijal závěr o tom, že ochrana porostů byla provedena v příliš velkém rozsahu. Podle žalobce nebylo seznatelné, jaký právní názor správní orgán I. stupně v dané věci zastává. Žalovaný přitom toliko konstatoval, že *„není neobvyklé, že správní orgán své odůvodnění v průběhu řízení upřesňuje. Takovýto postup je v pořádku za předpokladu, že právní názor zůstává stejný – jako tomu bylo v tomto případě. Přístup správního orgánu byl konzistentní, pouze v průběhu dokazování došlo k upřesnění odůvodnění ukládaného opatření. (...) Obecně lze však říci, že OSSL se k umístění oplocení na PUPFL a jeho rozsahu staví konzistentně a zastávají názor, že přípustné je pouze oplocení (resp. oplocenky) přiměřeného rozsahu a odpovídající formy, což oplocení předmětných PUFL nesplňuje, jak správně vyhodnotil*

správní orgán.“ Nicméně správní orgán I. stupně v rozporu s konstatováním žalovaného neupřesňoval toliko svůj právní názor ohledně *přiměřenosti* rozsahu oplocení, ale jako důvod rozhodnutí uváděl i *nemožnost oplocit* zajištěné kultury. Z vypořádání žalovaného přitom není zřejmé, v čem shledává zpřesnění právního názoru, když jsou uváděny svou podstatou zcela odlišné (skutkové) důvody.

43. Soud znovu opakuje, že pro posouzení věci je zcela zásadní zjistit, zda bylo oplocení vybudováno za účelem ochrany porostu před okusem zvěří, případně zda tu je jiná skutečnost, na jejímž základě může být oplocení umístěno (např. tvrzené oplocení staveniště). Řízení o uložení opatření podle § 51 odst. 1 lesního zákona je řízením zahajovaným z moci úřední, ve kterém jsou na správní orgány kladeny vyšší nároky ohledně zjištění skutkového stavu. Při zjišťování skutkového stavu postupují správní orgány tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a zjišťují všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 2 a § 50 odst. 3 téhož zákona). Nelze tak v pochybnostech rozhodnout v neprospěch povinného subjektu a ukládat mu nějaké povinnosti.
44. Žalobce se v průběhu správního řízení dovolával toho, že část oplocení (na pozemku p. č. XA v k. ú. X) byla vybudována mj. jako ochrana staveniště vodního díla „Vodní nádrž v k. ú. X“. Žalobce k tomuto tvrzení dokládal vyjádření autora projektové dokumentace Ing. J. T. a výňatky projektové dokumentace. Žalobce přitom tvrdil, že byla provedena změna stavby před dokončením a součástí změněné projektové dokumentace bylo i začlenění oplocení staveniště. Žalovaný přitom tvrzenou skutečnost nijak nezohlednil, neboť dospěl k závěru, že v předložené projektové dokumentaci není oplocení zakresleno a není tak zřejmé, v jakém rozsahu bylo oplocení staveniště povoleno. Správní orgány nepovažovaly východní hranici pozemku p. č. XA za součást oplocení staveniště. Soud se s tímto vyhodnocením zjištěného skutkového stavu ztotožňuje. Z projektové dokumentace, která je součástí správního spisu, vyplývá, že stavba bude realizována v jižní části (dotýká se jižní části tohoto pozemku), nicméně z ničeho nevyplývá, že by východní hranice pozemku p. č. XA byla součástí oplocení staveniště. Z místního šetření ani z žádných žalobcem předložených dokladů nevyplývá, že by tato část oplocení navazovala na další části oplocení (staveniště), naopak navazuje toliko na oplocení severní hranice tohoto pozemku. Není zřejmé, a žalobce nepředložil žádné racionální argumenty, proč by staveniště mělo být oploceno toliko z jedné části, a to ještě způsobem, že by bylo toto oplocení (netvořící ohraničený prostor) situováno kolmo ke staveništi (vodnímu). Soud se tak ztotožňuje se správními orgány, že z podkladů nevyplývá, že by oplocení části východní hranice pozemku p. č. XA bylo oplocením staveniště.
45. Žalovaný nicméně nesprávně nezohlednil skutkový stav, když se rozhodl nepřihlédnout k námitce žalobce, ve které uvedl, že s ohledem na několikaletý odklad vypsání podmínek pro získání dotace na výstavbu vodní nádrže rozhodl o tom, že na některých pozemcích, na nichž byla umístěna stavba vodní nádrže, provede výsadbu rychlerostoucích energetických dřevin (k tomuto tvrzení doložil oznámení záměru správnímu orgánu I. stupně). Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí uvedl několik důvodů, pro které se rozhodl k záměru žalobce nepřihlédnout. Jednak měl za to, že se jedná o zástupný argument, že důvodem pro umístění oplocení měla být ochrana porostu před zvěří. Dále žalovaný uvedl, že lze výsadbu rychlerostoucích dřevin považovat za účelový krok.
46. Soud konstatuje, že se v řízení o uložení opatření neuplatní koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení

nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním. Judikatura již v minulosti dovodila, že ne na všechna řízení se tato koncentrace řízení uplatní. Jde zejména o řízení o správních deliktech (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115). Neuplatní se ovšem ani v řízeních, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. NSS v rozsudku ze dne 7. 4., č. j. 5 As 7/2011-48, uvedl, že „[p]odle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu z roku 2004 v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona *lex specialis*. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, *nedopadá*.“ V projednávané věci se jedná o řízení zahajované z moci úřední a současně se jedná o řízení, v němž je ukládána povinnost žalobci, proto jsou výše citované závěry NSS aplikovatelné a koncentrace řízení se podle § 82 odst. 4 správního řádu neuplatní.

47. Je třeba přitom poukázat na skutečnost, že obhospodařování lesa nespočívá toliko v udržování *statu quo*, ba právě naopak. Nelze přitom přehlédnout, že správní spis obsahuje řadu rozhodnutí žalovaného, které zachycují relativně dynamický vývoj stavu lesa na dotčených pozemcích, na kterých zjevně probíhala výsadba/dosadba a další činnosti. Správní spis obsahuje např. rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2018, č. j. 043594/2018/KUSK, a ze dne 15. 4. 2019, č. j. 158546/2018/KUSK, kterými byly dotčené pozemky v roce 2018 a 2019 zařazeny do kategorie lesů zvláštních určení. Zároveň je ve správním spise založeno rozhodnutí ze dne 7. 11. 2018, č. j. 030524/2018/KUSK, kterým byl schválen lesní hospodářský plán pro lesní hospodářský celek BG Nový Dvůr vedený pod číselným kódem X (zahrnuje i dotčené pozemky – pozn. soudu). Z těchto listin je zřejmé, že se jedná o lesy, které byly založeny na půdě původně zemědělského půdního fondu a byly zalesněny podle schválených zalesňovacích projektů. V rámci lesního hospodářského plánu žalobce také žádal o prodloužení doby zajištění kultur. V příloze (listině připojené k rozhodnutí o schválení lesního hospodářského plánu) nazvané *Stav lesa a hodnocení dosavadního hospodaření* je uvedeno, že „[v]ýznamný je také fakt, že změnou pokryvu krajiny se z lánů, kde dominovala řepka a obilí, stalo postupným etapovým zarůstáním vysazených lesních porostů významné útočiště zvěře drobné (zajíce), vysoké (jelen evropský, daněk skvrnitý, jelen sika a srnec obecný) a v neposlední řadě i značného množství druhů drobného ptactva. Škody okusem a místy již i ohryzem či sporadicky loupáním jsou značné i přes prováděné oplocení, nátěry vysazených jedinců, individuální ochranu, používání pachových zradidel či v neposlední řadě rušení pomocí nepravděpodobně působících a přemísťování zvukových rušičů vesměs používaných ve vinicích.“ Správní spis obsahuje dále i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 31. 7. 2020, sp. zn. MURA/21533/2020, kterým schválil povolení delší lhůty pro zajištění porostů v lesním hospodářském celku LHC BG Nový Dvůr, kód X, z důvodu klimatických (průsušky a nerovnoměrné rozložení srážek, pokles hladiny vody) a dále z důvodu vlivu zvěře a následného pomalého odrůstání kultur, přičemž poukázal na to, že žalobce provedl opatření: oplocení, chemické odpuzující látky pro odrazení zvěře, meziřádkové ožínání, ponechávání úzkého pruhu buřene pro vytvoření lepšího mikroklima, doplňování dalších

dřevin. Uvedené podklady tak svědčí o tom, že je žalobce při hospodaření na dotčených lesních pozemcích aktivní, přičemž důvod, který uvedl pro výsadbu rychlerostoucích dřevin na dotčeném pozemku, není nelogický nebo nesmyslný; nesvědčí o samoúčelnosti jednání. Pro posouzení, zda je oplocení třeba k ochraně lesních porostů před zvěří, není podstatná pohnutka, která vedla k výsadbě dřevin, ale skutečný stav pozemku. Správní orgány se měly zabývat tím, zda se na daném pozemku nacházel porost, jehož oplocení je důvodné, což v projednávané věci neučinily.

48. Soud tak shrnuje, že z prvostupňového a napadeného rozhodnutí nelze seznat konkrétní důvod, pro který bylo žalobci uloženo opatření k nápravě (důvody jsou uváděny nekonzistentně). Lze si představit situaci, že by správní orgány zjistily více důvodů, pro které by bylo možné uložit jedno konkrétní opatření k nápravě, ovšem nesmělo by jít o důvody, které se vzájemně vylučují. Z výše uvedeného je přitom patrné, že některé správními orgány uvedené důvody se vzájemně vylučují, rozhodnutí jsou tak vnitřně rozporná. Zároveň správní orgány nevypořádaly námitky žalobce přezkoumatelným způsobem, z odůvodnění není zřejmé, proč považují některé námitky žalobce za nedůvodné. Napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Náležitosti výroku ukládajícím opatření k nápravě

49. Dále se soud zabýval námitkou neurčitosti výroku prvostupňového rozhodnutí. Vadu žalobce spatřoval v tom, že výrok neuváděl prostřednictvím konkrétního ustanovení, jakou zákonnou povinnost žalobce porušil.
50. Soud považuje za podstatné uvést, že řízení, ve kterém je ukládáno opatření podle § 51 lesního zákona, není řízením o přestupku, resp. o jiném správním deliktu. Uložení opatření nedochází k rozhodnutí o vině (a trestu), ale má být zjednána náprava, resp. odstraněny nedostatky při hospodaření v lesích. Na výrok rozhodnutí, kterým je ukládáno konkrétní opatření k nápravě tak nemohou být kladeny totožné nároky jako na výrok, kterým je rozhodováno v přestupkovém řízení. Účelem takového řízení totiž není potrestat pachatele přestupku, ale odstranit závadný stav při hospodaření v lesích (tedy dosáhnout zlepšení závadného stavu). Pro výrok, kterým je ukládáno opatření k odstranění nedostatků je podstatné, aby z něj bylo srozumitelné, jaké opatření má být přijato, v čem spočívá a jaký závadný stav má napravit. Neaplikuje se tak například požadavek na nezaměnitelnost popisu skutkové podstaty přestupku apod.
51. Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím podle § 51 odst. 1 lesního zákona žalobci jako vlastníkovu pozemku p. č. XA v k. ú. X a nájemci pozemku p. č. XB v k. ú. X uložil opatření k odstranění zjištěných nedostatků spočívajících v povinnosti odstranit na PUPFL oplocení západní, severní a části východní hranice pozemku p. č. XB v k. ú. X a oplocení severní a části východní hranice pozemku p. č. XA v k. ú. X, a to do šesti měsíců od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí. Oplocení totiž v daných místech zabraňuje vstupu do lesa a využívání lesa veřejností.
52. Pro obsah výroku rozhodnutí je určující § 68 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že ve výrokové části rozhodnutí se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, označení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě i jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění, dále i výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání.
53. Pro výrok, kterým je ukládáno opatření, je podstatné, aby z něj bylo srozumitelné, jaké

opatření má být přijato, v čem spočívá a jaký závadný stav má napravit. Prvostupňové rozhodnutí tak není nezákonné, když neobsahuje odkaz na porušené zákonné ustanovení. Pro srozumitelnost a určitost výroku je dostatečné, když obsahuje slovní popis protiprávního stavu (v daném případě by bylo podstatné, že správní orgán I. stupně uvedl, že oplocení zabraňuje vstupu do lesa a využívání lesa veřejností). Navíc, jak uvedl i žalobce, příslušné zákonné ustanovení bylo opakovaně uváděno i v prvostupňovém (napadeném) rozhodnutí. Pro splnění požadavku § 68 odst. 2 správního řádu bylo dostatečné, když obsahovalo ustanovení § 51 odst. 1 lesního zákona, podle kterého správní orgán I. stupně uložil žalobci konkrétní opatření.

Vymezení účastníků řízení

54. K námitce žalobce, že účastníkem řízení měl být Myslivecký spolek Jedlina jakožto uživatel honitby soud uvádí, že cílem soudního přezkumu je především ochrana konkrétních práv osob tam, kde veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob (viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, bod 26), a jejím prostřednictvím pak i kontrola zákonnosti rozhodnutí. Žalobce nevysvětlil, jak se skutečnost, že spolek nebyl účastníkem řízení, dotýká jeho práv. Současně žalobce není garantem zákonnosti rozhodování správních orgánů a není ani subjektem, který by byl oprávněn podat žalobu ve veřejném zájmu (viz § 66 s. ř. s.). Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

55. Soud tedy konstatuje, že je žaloba důvodná, neboť žalovaný neposoudil přezkoumatelným způsobem důvod umístění oplocení, zda plní funkci ochrany lesního porostu před zvěří, případně jiný důvod, pro který může být les oplocen. Žalovaný se nevypořádal přezkoumatelným způsobem s námitkami uplatněnými žalobcem, a k některým navíc ani nepřihlédl, protože se mylně domníval, že se uplatní koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu (konkrétně nepřihlédl k argumentu žalobce o výsadbě rychlerostoucích dřevin na pozemku p.č. XA). Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, čímž žalovaný zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž některé závěry žalovaného nemají ani oporu ve správním spise, čímž se jedná opět o vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (zejména se jedná o nedostatky ohledně zjištění stavu přemnoženosti zvěře, případně o stavu výsadby či dosadby na dotčených pozemcích). Soud proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil bez nařízení jednání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude vázán závazným právním názorem soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.). Soud připomíná žalovanému, že vzhledem k časovému odstupu od vydání napadeného rozhodnutí bude třeba aktualizovat skutková zjištění.
56. Soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. V této souvislosti připomíná, že zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Není procesním právem žalobce domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007 č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS). Soud v projednávané věci neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť není vyloučeno, že by mohl vady napravit

žalovaný v dalším řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).

57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci naopak právo na náhradu nákladů řízení náleží. Ty sestávají z nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, a dále z nákladů na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Podle přechodného ustanovení čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif, přísluší advokátovi za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky. Zástupce žalobce činil veškeré úkony ve věci za znění advokátního tarifu účinného od 1. 1. 2022 do 31. 12. 2024. Výpočet náhrady nákladů řízení se proto řídí právě tímto zněním. Žalobcův zástupce provedl v řízení tři účelné úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to přípravu a převzetí zastoupení, sepsí žaloby a repliky k vyjádření žalovaného. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Náhrada daně z přidané hodnoty z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů činí 21 % z 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 16 342 Kč je žalovaný povinen uhradit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

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 3. června 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu