



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila a soudkyň Jiřiny Chmelové a Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **JUDr. L. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2023, č. j. 13010/2023/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2024, č. j. 51 A 94/2023 - 49,

**t a k t o :**

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

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Žalobce se svou manželkou vlastní stavbu kůlny o zastavěné ploše 21 m<sup>2</sup>, a to na pozemku parc. č. XA v katastrálním území X. Pozemek, na němž stojí kůlna, je ve vlastnictví Mgr. B. H. (dále „vlastnice pozemku“). Vlastnice pozemku požádala dne 6. 12. 2022 o dočasné odnětí části pozemku, na níž je umístěna kůlna, z režimu pozemku určeného k plnění funkce lesa (dále „PUPFL“). Žádost zdůvodnila tím, že kůlna je doplňkovou stavbou ke stavbě žalobce pro individuální rekreaci na pozemku parc. č. XB v tomtéž katastrálním území a že žalobce by chtěl stavbu kůlny zlegalizovat. K žádosti přiložila situační výkres a nesouhlasné vyjádření odborného lesního hospodáře. K uvedenému záměru byla následně vyžádána závazná stanoviska dotčených orgánů. Orgán

územního plánování v negativním závazném stanovisku ze dne 27. 2. 2023 shledal, že záměr odporuje územně plánovací dokumentaci, neboť pozemek parc. č. XA je zařazen mezi plochy lesní (NL) v nezastavěném území, kam není možné umisťovat daný typ staveb. Městský úřad Černošice jakožto orgán státní správy lesů následně rozhodnutím ze dne 3. 4. 2023, č. j. MUCE 57487/2023 OZP/L/Mi (dále „prvostupňové rozhodnutí“), žádost zamítl podle § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, s ohledem na negativní závazná stanoviska dotčených orgánů (v dané chvíli k záměru existovalo rovněž negativní závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které však bylo později přehodnoceno na souhlasné). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný na základě skutečnosti, že nadřízený orgán potvrdil negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování, rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále „krajský soud“) zamítl. Krajský soud upozornil, že předmětem sporu v této věci bylo toliko dočasné odnětí části pozemku z PUPFL. Naopak otázka dodatečného povolení stavby kůlny byla předmětem jiného řízení, které skončilo pro žalobce neúspěchem (přitom odkázal na svůj rozsudek ze dne 15. 8. 2024, č. j. 51 A 68/2023 - 76). V řízení o odnětí pozemku z režimu PUPFL se posuzují odlišné otázky než v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce však obě věci nesprávně směšoval. Krajský soud podotknul, že podle § 15 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), musí být odnětí v souladu s územně plánovací dokumentací, přičemž podle § 1 písm. i) vyhlášky č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa (dále „prováděcí vyhláška“), má žádost o odnětí pozemku z režimu PUPFL obsahovat územní rozhodnutí nebo stanoviska dotčených orgánů státní správy v případě, že se územní rozhodnutí nevydává. Stavba kůlny též nepředstavuje záměr podle § 96b odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pro který by se závazné stanovisko nevydávalo. Nezbytným předpokladem pro kladné rozhodnutí o odnětí pozemku z PUPFL tedy podle krajského soudu bylo, aby bylo k záměru vydáno souhlasné závazné stanovisko, což se nestalo. Pokud žalobce poukazoval na faktické poměry v místě, tj. že se pozemek nachází v těsné blízkosti zastavěného území, čímž by se měl v důsledku funkčních souvislostí uplatnit režim tohoto přilehlého území, a rovněž že je sporné, nakolik může daný pozemek skutečně plnit funkce lesa, jde dle krajského soudu o námitky směřující proti územnímu plánu (a k jeho případným změnám). Pro rozhodování o odnětí konkrétního pozemku z režimu PUPFL se musí aplikovat platné územní regulativy pro tento pozemek. Za důvodnou nepovažoval krajský soud ani námitku k výkladu § 13 lesního zákona. Ten umožňuje udělit žadateli výjimku z pravidla, že pozemky nesmí být využity k jiným účelům než k plnění funkcí lesa. Výjimku lze podle krajského soudu uplatnit, jen pokud existuje jiný veřejný zájem převažující nad zájmem na plnění funkcí lesa. Žalobce ovšem žádný takový zájem netvrdil a z jeho tvrzení vyplývá, že výjimku vlastnice pozemku požadovala udělit výlučně v zájmu soukromém. Argumentoval-li pak žalobce zásahem do svých ústavně garantovaných práv, krajský soud konstatoval, že nynější věc nemá pro žalobce (nevlastníka pozemku) ústavněprávní rozměr. Tento rozměr může jeho záležitost nabýt v řízení o odstranění stavby kůlny.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že pozemek parc. č. XB pod jeho chatou řadí územní plán do zastavěného území (pozemky pro stavby k individuální rekreaci). V dotčené oblasti je dle jeho názoru nezbytné rozlišovat mezi územím určeným k zastavění trvalými stavbami na severní (východní) straně a územím na jižní straně, kde jsou objekty k individuální rekreaci, přičemž tato území jsou oddělena pásem vzrostlých stromů. V nynější věci však posuzující orgány nevysvětlily, proč nepovažují i jižní část za zastavěné území, přestože je dlouhá léta zastavěno chatami. Stěžovatel byl dále přesvědčen, že v případě stavby kůlny se závazné stanovisko podle § 96b odst. 1 stavebního zákona nevydává, protože jde o záměr uvedený pod písm. h), tedy o stavbu související s rodinnou rekreací a potřebnou k užívání „hlavní“ stavby. Tento názor ostatně nejdříve zastával i prvostupňový orgán, který ve sdělení ze dne 22. 9. 2022 uvedl, že závazné stanovisko v tomto případě vydávat nebude. Stěžovatel považoval nadále za nevysvětlené, proč není možné názor v tomto sdělení akceptovat, jestliže území s chatami lze rovněž hodnotit jako zastavěné. Správní orgány ani krajský soud navíc nevyjasnily, zda užívání chaty a jejího příslušenství, resp. chůze po pozemku vůbec nějak narušily funkce lesa a nějaké přírodní hodnoty. K tomu připomněl, že pozemek je skalnatý, nerovný, svažitý a postižený suchem a intenzivním slunečním svitem, čímž neexistuje možnost ho hospodářsky využívat jako les. Z hlediska plnění funkcí lesa jde o pozemek takřka bezvýznamný. Užívání kůlny nemohlo lesu nijak vadit ani narušovat plnění jeho funkcí, neboť stěžovatel se vždy choval k okolí velmi citlivě.

[4] Stěžovatel dále odkázal na úpravu vlastnických práv k půdě definovanou zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále „zákon o půdě“). Tato úprava nebyla v období restitucí vždy důsledně respektovaná, proto pozemek pod chatou stěžovatele zůstal nevydán. Kůlna je příslušenstvím chaty, a proto měla z důvodů podle tohoto zákona sdílet její právní režim. Hlavní stavba chaty je objektem pro individuální rekreaci a byla řádně povolena. Vedlejší stavba kůlny vždy doplňovala funkci stavby hlavní, přičemž její zřízení bylo nezbytné pro užívání hlavní stavby. Jak chata, tak i kůlna leží v území určeném pro zastavění stavbami pro rodinnou rekreaci. Kůlna je rovněž jakožto drobná stavba se zastavěnou plochou do 25 m<sup>2</sup> a výškou do 5 m v plném souladu se stavebním zákonem. K tomu stěžovatel připomněl, že otázka kůlny se řeší s odstupem více jak 30 let od jejího vzniku. V řízení rovněž nebylo zjišťováno, jak územně plánovací dokumentace na pozemky nahlížela před více jak 25 lety. V úvahu nikdo nevzal ani rozhodnutí o kolaudaci chaty z roku 1978 a uzavření nájemní smlouvy s tehdejším vlastníkem pozemků.

[5] Je-li jedinou argumentací správních orgánů, že pozemek pod kůlnou je formálně les, poukázal stěžovatel na to, že vlastnice pozemku požádala o vynětí z plnění funkcí lesa. Setrval na názoru, že pro stavbu kůlny měla být udělena výjimka podle § 13 odst. 1, 2 lesního zákona. Skutečnost, že podle § 15 odst. 2 lesního zákona musí být záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, neznamená, že by nešlo udělit výjimku i při nesouladu s touto dokumentací. Nesouhlasil s výkladem správních orgánů a krajského soudu, k němuž podotkl, že § 13 odst. 1 lesního zákona obsahuje dvě alternativy, při jejichž splnění lze udělit výjimku. Zaprvé jde o situaci, kdy o ni vlastník požádá, a zadruhé jde o případ, že je dostatečně odůvodněn a prokázán jiný veřejný zájem převažující nad zájmem na zachování funkce lesa. První alternativa, tedy žádost vlastníka, je nároková a není limitována žádným

veřejným zájmem. Vlastník tak nemusí nic bližšího uvádět ani prokazovat. Důkazní břemeno je zde přesunuto na správní orgán, přičemž v nynějším případě nejsou (s ohledem na faktickou povahu pozemku) dány žádné okolnosti, které by tomuto vynětí bránily. Posouzení krajského soudu o tom, že vlastnice pozemku žádala o výjimku výlučně v soukromém zájmu, tedy bylo podle názoru stěžovatele irelevantní. Krajský soud nezákonně omezil vlastníci pozemku v jejím právu na udělení výjimky tím, že jí nad rámec zákona kladl za povinnost zjišťovat a prokazovat jiný veřejný zájem. Tím jí fakticky zabránil v tom, aby mohla plně využít své vlastnické právo. Vlastník může své vlastnické právo realizovat i na pozemku, který je správními orgány označen jako les. Podotkl, že v této souvislosti je třeba hodnotit, zda normy nižší právní síly (dokonce normy podzákonné) mohou vlastníka v realizaci jeho záměru takto omezovat. Stěžovatel v tomto ohledu nesdílel ani názor krajského soudu, že nynější věc nemůže mít ústavněprávní rozměr, přestože zde jde o kolizi mezi vlastnickým právem a územně plánovacími normami (tj. zájmem společnosti), kterou krajský soud vyřešil v neprospěch vlastnice pozemku. Převážení veřejného zájmu a omezení vlastníka by bylo nutné velmi důsledně odůvodnit, protože musí být zachována ochrana vlastníka. Vlastnici pozemku bylo rozhodnutím správních orgánů znemožněno pronajmout část pozemku stěžovateli tak, aby mohl smysluplně využívat související objekt k rekreaci, za což mohla přijímat přiměřenou odměnu.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení. Předně upozornil, že stěžovatel vůbec není vlastníkem pozemku, na němž stojí daná kůlna. Nemůže tedy namítat dotčení práv vlastníka pozemku, ale přesto tak činí. Stěžovatel podle žalovaného nadále pokračuje ve směřování nynější věci s řízením o dodatečném povolení stavby kůlny, ačkoli obě řízení měla odlišný předmět. Pokud jde o námitku týkající se zákona o půdě, ten podle něj na věc nedopadá. K námitce, že stěžovateli dosud nikdo vysvětlil, proč nelze respektovat závěry sdělení ze dne 22. 9. 2022, krajský soud zmínil, že dané sdělení bylo zrušeno usnesením ze dne 3. 10. 2022. Jde-li o faktické užívání kůlny a případné (ne)narušování funkcí lesa, jde rovněž o věc vypořádanou správními orgány i krajským soudem, neboť otázka narušení lesa je obsahem odůvodnění závazného stanoviska. K výkladu toho, zda má žadatel nárok na výjimku podle § 13 odst. 1 a 2 lesního zákona, žalovaný jednak konstatoval, že o výjimku může žádat pouze vlastník pozemku, jímž stěžovatel není, a dále že je to žadatel, kdo prokazuje, že záměr splňuje podmínky nutné k ochraně PUPFL, a tedy existenci veřejného zájmu na vynětí. Pozemek parc. č. XA rovněž není nijak bezvýznamný, jako celek má výměru 33 938 m<sup>2</sup>. Připomněl, že pokud i odborný specializovaný orgán vydal nesouhlasné stanovisko, pak zřejmě shledal, že každá část pozemku určitým způsobem přispívá k plnění funkcí lesa, jenž je nenahraditelnou složkou životního prostředí. Žalovaný doplnil, že mu rovněž uniká souvislost majetkového vyrovnaní s církvemi a nepovolené stavby asi z roku 1978. V té době platné stavební předpisy neznaly drobnou stavbu, která je součástí jiné stavby hlavní.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí

pokračování

vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného, neboť stěžovatel tvrdil, že mu dosud nebylo vysvětleno, proč nelze souhlasit s původním názorem dotčeného orgánu uvedeným ve sdělení ze dne 22. 9. 2022 o tom, že se k záměru nevydává závazné stanovisko orgánu územního plánování. Rovněž bez vysvětlení mělo dle stěžovatele zůstat, proč není také jižní část území považována za zastavěné území, přestože je fakticky zastavěna chatami, ani jak mohlo užívání chaty s příslušenstvím (tj. i s kůlnou) narušit funkce lesa a přírodní hodnoty. K této námitce Nejvyšší správní soud předně odkazuje na judikaturu popisující, jaké vady naplňují kasační důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku soudu, resp. správního rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, dále viz rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010 - 53, ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23, či ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002 - 24). Z této judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud (správní orgán) řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení, nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z uplatněných námitek.

[10] Z pohledu výše uvedené judikatury Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani správních orgánů. Jde-li o tvrzený názorový posun ohledně nutnosti vydat závazné stanovisko orgánu územního plánování, krajský soud se k této otázce srozumitelně vyjádřil v bodech 28 až 30 napadeného rozsudku. Uvedl, že sdělení dotčeného orgánu ze dne 22. 9. 2022 se týkalo *řízení o dodatečném povolení stavby* (tedy jiného řízení s odlišným předmětem) a bylo zrušeno usnesením ze dne 3. 10. 2022, načež orgán územního plánování vydal k tomuto záměru negativní závazné stanovisko. Co se pak týče otázky, zda dotčené území spadá do zastavěného území, i tu krajský soud náležitě posoudil v bodech 32 až 34 napadeného rozsudku. Uvedl, že pozemek parc. č. XA se podle územně plánovací dokumentace nachází pouze v těsné blízkosti zastavěného území, což však není okolnost, která by regulativy územního plánu pro plochy lesní (NL) jakkoliv relativizovala. Podle krajského soudu nebylo možné akceptovat názor stěžovatele o tom, že způsob využití pozemku parc. č. XB, na němž se nachází stěžovatelova chata, by šlo vzhledem ke společnému užívání staveb uplatnit také pro způsoby využití pozemku parc. č. XA, na němž se nachází kůlna. Takový výklad by podle krajského soudu zcela popíral význam regulativů stanovených pro jednotlivé plochy. K tomu, zda užívání chaty i s kůlnou mohlo nějak zasahovat do funkcí lesa, krajský soud zaujal názor v bodě 39 napadeného rozsudku s tím, že tato námitka se míjí s podstatou věci, tedy s posouzením souladu žádosti o odnětí části pozemku z PUPFL se schválenou územně plánovací dokumentací. Co se týče přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, to z hlediska odůvodnění vycházelo v první řadě z toho, že závazné stanovisko orgánu územního plánování *v řízení o odnětí z PUPFL* bylo

(a to i po jeho přezkumu) negativní, přičemž tato skutečnost je podle § 149 odst. 6 správního řádu sama o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti bez dalšího dokazování. Námitku nepřezkoumatelnosti proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou.

[11] Nejvyšší správní soud tedy mohl přistoupit k věcnému přezkumu zbývajících kasačních námitek. Stěžovatel předně v kasační stížnosti namítal, že závazné stanovisko na úseku územního plánování se vůbec nemělo vydávat, a to kvůli tomu, že záměr spadá pod výluky podle § 96b odst. 1 písm. h) stavebního zákona s tím, že jde o společné užívání hlavní stavby s vedlejší. V tomto směru dále podotkl, že se pro územní režim části pozemku parc. č. XA, na němž stojí kůlna, měl uplatnit územní režim, který územně plánovací dokumentace stanovila pro pozemek parc. č. XB, na němž stojí jeho chata. Tomuto názoru však Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit.

[12] Podle věty první § 15 odst. 2 lesního zákona *odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací.*

[13] Podle věty druhé § 96b odst. 1 písm. h) stavebního zákona *závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevzdává pro stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci související s rodinnou rekreací či rodinnou rekreaci podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich.*

[14] Podle věty první § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen "urbanistická koncepce"), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[15] Jelikož stavba kůlny na pozemku parc. č. XA není povolenou stavbou (ostatně také proto stěžovatel neúspěšně žádal o dodatečné povolení této stavby, tj. chtěl ji dodatečně zlegalizovat), je nutné ji z hlediska § 15 odst. 2 lesního zákona považovat za novou stavbu, která musí být v souladu s aktuálně platnou územně plánovací dokumentací. Jak správně konstatoval krajský soud (body 32 a 33 napadeného rozsudku), stavba kůlny v souladu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s Územním plánem X (po změně č. 1), není. Je totiž situována na pozemku, který je zařazen do ploch lesních (NL). Na nich jsou jakékoli nové stavby nepřipustné, s výjimkou drobných informačních zařízení a prvků drobného mobiliáře (turistické přístřešky, odpočívadla a lavičky). Na těchto pozemcích lze podle územního plánu dále provádět určitá stabilizační opatření a lze po nich vést turistické, cyklistické nebo běžkařské trasy, podmíněně zde pak lze vést i další, přesně vyjmenované liniové stavby. Objektivní nesoulad stavby kůlny s územním plánem, který stanoví přípustné způsoby využití ploch lesních (NL), konstatovalo také závazné stanovisko orgánu územního plánování, a toto závazné stanovisko potvrdil i nadřízený orgán.

[16] Z výše uvedeného je zřejmé, že pozemek parc. č. XA, na němž se nachází kůlna, je územním plánem začleněn do nezastavěného území (byť není pochyb o tom, že v jeho

pokračování

blízkosti se zastavěné území nachází). Závazné stanovisko se podle věty druhé § 96b odst. 1 písm. h) stavebního zákona nevydává pro konkrétní stavby nebo zařízení *na zastavěných stavebních pozemcích*. Protože nebyly splněny podmínky pro to, aby se závazné stanovisko nevydávalo, správní orgány závazné stanovisko orgánu územního plánování oprávněně vyžadovaly. Poukazoval-li stěžovatel na sdělení dotčeného orgánu ze dne 22. 9. 2022, které bylo později zrušeno, je nutné uvést, že pokud určitý správní orgán opraví svůj vadný postup a zruší nezákonný správní akt, nemůže stěžovatel z tohoto nezákonného a zrušeného správního aktu vyvozovat své právo na to, aby se podle tohoto aktu nadále postupovalo. Skutkový a právní stav jsou totiž objektivní kategorie, které existují nezávisle na tom, zda a jak se v řízení vyvíjí jejich právní hodnocení (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2012, č. j. 3 As 18/2012 - 22, či ze dne 15. 4. 2025, č. j. 5 As 136/2024 - 44, bod 27).

[17] Na přípustných způsobech využití pozemku parc. č. 1XA stanovených územním plánem nemůže nic změnit ani tvrzená funkční souvislost kůlny (jakožto vedlejší stavby) a chaty (hlavní stavby) stěžovatele nacházející se na pozemku parc. č. XB. Pozemek parc. č. XB sice územní plán řadí mezi plochy staveb pro rodinnou rekreaci na lesních pozemcích (RIL), nicméně tento územní režim nelze vztáhnout na část pozemku parc. č. XA, jenž je územním plánem jednoznačně zařazen do ploch lesních (NL). Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu (bod 32 napadeného rozsudku), že umístění pozemku parc. č. XA v těsné blízkosti zastavěného území a zastaveného pozemku parc. č. XB nemůže nijak relativizovat zařazení prvně jmenovaného pozemku do ploch lesních (NL), ani nemůže nijak ovlivnit náhled na přípustné způsoby využití, které územní plán pro pozemky ploch lesních (NL) stanovuje. Účelové určení jednotlivých pozemků (ploch) definované územním plánem je třeba pečlivě rozlišovat a nelze je jakkoli směšovat, neboť opak by popíral účel územního plánování, resp. význam regulativů stanovených územním plánem pro jednotlivé plochy (viz § 43 odst. 1 stavebního zákona).

[18] Možnost uplatňovat v řízení o odnětí pozemku z PUPFL územní režim pozemku hlavní stavby na pozemek se stavbou vedlejší (navíc nepovolenou) nijak nevyplývá ani ze zákona o půdě. Ten se primárně zabývá rozsahem nemovitých věcí, které mají být vydány oprávněným osobám, nikterak tedy neovlivňuje výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož územní plán stanoví za účelem udržitelného rozvoje obce jednotlivé plochy a jejich využití.

[19] Krajský soud tak zcela oprávněně konstatoval, že nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o odnětí pozemku z PUPFL bylo, aby orgán územního plánování vydal souhlasné závazné stanovisko, což se nestalo. K tomu příležitostně doplnil, že i kdyby se závazné stanovisko nevydávalo, musel by si rozhodující správní orgán ve smyslu § 15 odst. 2 lesního zákona sám posoudit, zda je odnětí v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. V tomto ohledu by nemohl dojít k jinému závěru, než že je záměr odnětí pozemku kvůli nesouladu s územním plánem nepřipustný. Stěžovatelova námitka je proto nedůvodná.

[20] Stěžovatel dále v kasační stížnosti opakovaně upozorňoval na faktické poměry v místě, z nichž vyplývá, že pozemek parc. č. XA (resp. jeho část) je kvůli svým vlastnostem pro plnění funkcí lesa prakticky bezvýznamný. K této námitce Nejvyšší správní soud podotýká, že faktické poměry určitého pozemku a požadavky na změny jeho přípustného

využití se mívá s předmětem řízení o odnětí pozemku z PUPFL, neboť se může jednat maximálně o podněty ke změnám v územním plánu - právě v řízení o územním plánu podle § 50 a násl. stavebního zákona (resp. nyní již podle nové úpravy obsažené v § 82 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon) může konkrétní osoba dosáhnout toho, aby došlo ke změnám v určení ploch či změnám ve způsobech přípustného využití určitého území (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2025, č. j. 8 As 2/2025 - 39).

[21] Co se týče stěžovatelova tvrzení, že kůlna je na pozemku parc. č. XA umístěna jakožto drobná stavba v souladu se zákonem, je nutné uvést, že i toto tvrzení se mívá s rozhodovacími důvody krajského soudu, neboť se týká řízení o dodatečném povolení stavby, jehož výstupy krajský soud přezkoumával v rozsudku ze dne 15. 8. 2024, č. j. 51 A 68/2023 - 76.

[22] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzením stěžovatele, že v nynější věci jde o neodůvodněný zásah do vlastnického práva a že projednávaná věc v sobě odráží kolizi mezi vlastnickým právem a veřejným zájmem spočívajícím na ochraně lesa, která byla bez odpovídajícího zdůvodnění vyřešena ve prospěch veřejného zájmu. K této stěžovatelově námitce je nutné v první řadě připomenout, že řízení v nynější věci se týká odnětí části uvedeného pozemku z režimu PUPFL, avšak stěžovatel sám není vlastníkem tohoto pozemku. Stěžovatel v nynějším řízení ani nezastupuje vlastníci pozemku, jež by případně mohla namítat, že zamítnutí žádosti zasahuje do jejich ústavně zaručených práv souvisejících s vlastnictvím pozemku. Lze doplnit, že vlastníci pozemku dal krajský soud možnost vstoupit do řízení v postavení osoby zúčastněné do řízení, avšak ta možnost chránit svá práva v tomto řízení nevyužila. Podle § 11 odst. 2 a 4 lesního zákona je vlastník lesa povinen usilovat při hospodaření v lese o to, aby funkce lesa byly zachovány (plněny rovnoměrně a trvale) a aby byl zachován (chráněn) genofond lesních dřevin. Nikdo nesmí bez povolení užít lesní pozemky k jiným účelům, pokud zákon nestanoví jinak. Ve vztahu k žádosti vlastnice pozemku o dočasné odnětí té části pozemku, na níž je umístěna kůlna, z režimu pozemku určeného k plnění funkce lesa, lze opět odkázat na nesoulad s územně plánovací dokumentací. Podle věty první § 15 odst. 2 lesního zákona přitom platí, že odnětí pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Omezení vlastníka pozemku i jiných osob tak je stanoveno zákonem, přičemž ani z ničeho neplynou žádné zcela výjimečné okolnosti věci. Nelze navíc přehlédnout, že v řízení o odnětí pozemku z PUPFL není z povahy věci zásah do vlastnického práva stěžovatele ke kůlně natolik intenzivní jako v řízení o odstranění stavby kůlny, a nedosahuje tak ústavněprávní roviny. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že posuzování přiměřenosti by přicházelo v úvahu až v řízení o odstranění stavby kůlny, ve kterém lze teprve posoudit „míru nezákonnosti stavby“ ve vztahu k závažnosti zásahu do veřejného práva (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19).

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že o uvolnění pro využití k jinému účelu než k plnění funkcí lesa (podle § 13 odst. 1 lesního zákona) bylo možné rozhodnout i při nesouladu s územně plánovací dokumentací. Vzhledem k tomu, že se jednalo o novou stavbu, je v lesním zákoně v § 15 odst. 2 výslovně a jednoznačně stanoveno, že odnětí musí být v souladu s územně plánovací dokumentací. Nelze tak přisvědčit názoru stěžovatele, že by bylo možné v tomto případě udělit výjimku podle § 13 odst. 1 lesního zákona.



pokračování

[24] Stěžovatel rovněž namítal, že podle § 13 odst. 1 lesního zákona existuje dokonce právní nárok žadatele na udělení výjimky ze zákazu využití lesních pozemků k jiným účelům, přičemž žadatel podle zákona nemusí prokazovat jiný veřejný zájem převažující nad zájmem na zachování funkcí lesa. Ani této námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, byť z jiných důvodů, než uvedl krajský soud. Vypořádání ze strany krajského soudu obsažené v bodech 36 až 38 napadeného rozsudku musel Nejvyšší správní soud korigovat, neboť krajský soud i žalovaný v tomto případě nesprávně aplikovali na žádost vlastnice pozemku pozdější znění lesního zákona (znění účinné k 1. 1. 2024). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. Afs 51/2007–87, č. 1926/2009 Sb. NSS, platí, že správní soud vždy zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na danou věc skutečně dopadají (obdobně též rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2024, čj. 9 As 64/2024 - 38, bod 11). Žalobními body (stížními důvody) jsou totiž pokryty všechny právní úvahy, včetně úvah o výběru a výkladu rozhodného pramene práva, které jsou pro posouzení věci rozhodné (bod 19 výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu). Použití nesprávného znění zákona nicméně v tomto případě nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku a správního rozhodnutí (výsledek řízení by byl při užití odpovídajícího práva stejný).

[25] K této námitce je pak především nutné zdůraznit, že podle § 149 odst. 6 správního řádu platí, že *jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne*. Žalovaný i krajský soud založili svá rozhodnutí právě na nosném důvodu, že žádosti není možné vyhovět s ohledem na negativní závazné stanovisko na úseku územního plánování (a z něj vyplývajícím rozporem záměru s územně plánovací dokumentací). Tím pádem bylo bezpředmětné provádět ve věci další dokazování. Jak vyplývá z výše uvedeného posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu, tento důvod se stěžovateli nepodařilo zpochybnit, a to ani v řízení o kasační stížnosti.

[26] V projednávané věci je vzhledem k této skutečnosti plně aplikovatelný závěr, že Nejvyšší správní soud není povinen vypořádat se s každou jednotlivou námitkou uvedenou v kasační stížnosti, pokud rozsudek krajského soudu ob stojí pouze na důvodech, které stěžovatel nezpochybnil (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 Azs 84/2016 - 22). Kasační stížnost tak nemůže být důvodná, neboť část rozhodovacích důvodů krajského soudu ob stojí sama o sobě. Takové odůvodnění bylo samo o sobě dostačující pro zamítnutí žaloby. Na výroku o zamítnutí žaloby by tedy nemohlo případně změnit ani to, pokud by kasační soud shledal důvodnou stěžovatelovu námitku týkající se výkladu § 13 odst. 1 lesního zákona. Stále by totiž obstál závěr o nemožnosti vyhovět žádosti o odnětí z důvodu nesouladu s územně plánovací dokumentací, který vychází z negativního závazného stanoviska a který stěžovatel v řízení před krajským soudem relevantně nezpochybnil. Rozsudek krajského soudu by proto i nadále splňoval kritéria zákonnosti, neboť část důvodů pro zamítnutí žaloby ob stojí sama o sobě (rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, č. j. 8 Azs 59/2021 - 31, bod 12, srov. též rozsudky NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66, ze dne 22. 7. 2021, č. j. 8 As 152/2019 - 39, bod 17, či ze dne 5. 6. 2025, č. j. 6 As 222/2024 - 30, bod 16).

[27] S ohledem na to, že výrok napadeného rozsudku je zákonný, nelze tvrdit, že by stěžovatelova námitka týkající se výkladu podmínek výjimky podle § 13 odst. 1 lesního zákona měla být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud v tomto směru nepovažoval za nutné se k dané otázce blíže vyjadřovat, neboť tyto úvahy by byly nadbytečné. Vzhledem k tomu, že se rozhodovalo o odnětí pro stavbu na pozemku určeném pro plnění funkcí lesa, které musí být podle § 15 odst. 2 lesního zákona v souladu s územní dokumentací, stačilo pro nevyhovění žádosti negativní závazné stanovisko na úseku územního plánování.

pokračování

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení příslušelo. Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. srpna 2025

Ivo Pospíšil  
předseda senátu