

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Daniely Zemanové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci **žalobkyně: M. K.,** zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2 - Vinohrady, proti **žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, ve věci dodatečného povolení stavby, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2008, č. j. S-MHMP 731337/2008/OST/Lš, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2010, č. j. 10 Ca 51/2009 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2008, č. j. S-MHMP 731337/2008/OST/Lš. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl stěžovatelčino odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 21, odboru stavební úřad, ze dne 22. 8. 2008, č. j. Výst/5286/2008/Ko, kterým nebyla povolena stavba plotu na hranici lesního pozemku.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že městský soud nesprávně posoudil správními orgány provedenou aplikaci ust. § 32 odst. 7 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesního zákona), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „lesní zákon“). Částečné oplocení lesa totiž není v rozporu s citovaným zákonným ustanovením, neboť les nemá být oplocen z důvodu vlastnických ani za účelem omezení obecného užívání lesa. Účelem oplocení je ochrana lesa, navíc celá jedna strana zůstane neoplocena, takže oplocení neznamená narušení obecného užívání lesa. Dále stěžovatelka uvedla, že postupem správních orgánů i soudu bylo porušeno její právo na ochranu vlastnictví zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Aplikace zákazu oplocení lesa zasáhla do této ústavně zaručené ochrany, aniž by byly splněny podmínky dané čl. 11 odst. 3 nebo 4 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka považuje možnosti, které vlastníkovi dává lesní zákon k ochraně jeho lesa a na něž odkázal městský soud, za neúčinná pro danou situaci. Vstup do lesa lze na základě § 19 odst. 3 lesního zákona omezit totiž jen na tři měsíce, což je nedostatečné; instalace závory či sloupku nikterak nezamezí odkládání stavebního i rostlinného odpadu, krádežím stromků, ničení půdního pokryvu jízdou na kole, stavbě dětských bunkrů a pastí na zvířata. Závěr městského soudu, že aplikace ust. § 32 odst. 7 lesního zákona není v daném případě v rozporu s Listinou základních práv a svobod, je nesprávný, jelikož stěžovatelce lesní zákon neposkytuje zákonné možnosti ochrany jejího vlastnictví.

Stěžovatelka má dále za to, že městský soud se řádně nezabýval její námitkou, že závazná stanoviska v dané věci nebyla vydána v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), tj. na základě zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ani Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí, ani Ministerstvo zemědělství se skutečným stavem lokality nijak nezabývaly (neprovedly místní šetření, nevyhodnotily vlivy masivní okolní zástavby na četnost návštěv lesního pozemku, nevzaly v úvahu velikost pozemku, která činí jen 1800 m^2, nevyžádaly si odborné posouzení stavu lesa a rizik vyplývajících z nadměrné návštěvnosti). Ministerstvo zemědělství se pak s odvolacím důvodem vypořádalo jen citací zákonných ustanovení. Skutečný stav lokality vůbec nebyl zjišťován, což je zřejmé i z opakovaných tvrzení Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, i Ministerstva zemědělství, že dojde k zaslepení pěších komunikací na pozemcích parcelních čísel 577/8 a 577/4. Tato tvrzení nejsou dle stěžovatelky pravdivá, neboť dojde k zaslepení jen komunikace na pozemku parcelní číslo 577/4. Městský soud přitom vycházel z mylného předpokladu, že podkladem pro vydání uvedených stanovisek byl úplný spisový materiál. Tak tomu nebylo, protože spis se stále nacházel u správního orgánu a nebyl zaslán dotčeným orgánům.

Z uvedených důvodů navrhla stěžovatelka kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušit.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s."). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního a soudního spisu vyplynuly pro danou věc tyto podstatné okolnosti:

Stěžovatelka částečně oplotila pozemek parcelní č. 576 v katastrálním území Újezd nad Lesy, a to na jeho západní, severní a východní hranici. Úřad městské části Praha 21, odbor stavební úřad, se stěžovatelkou zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby, v jehož průběhu podala stěžovatelka žádost o dodatečné stavební povolení. Úřad městské části Praha 21, odbor stavební úřad, dodatečné povolení nevydal z důvodu existence zamítavého závazného stanoviska příslušného orgánu správy lesů, Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí. Proti tomuto rozhodnutí o nepovolení stavby podala stěžovatelka odvolání k žalovanému. Ten si vzhledem ke skutečnosti, že odvolání směřovalo i proti obsahu závazného stanoviska, vyžádal potvrzení nebo změnu tohoto závazného stanoviska ze strany Ministerstva zemědělství. Závazné stanovisko bylo potvrzeno, neboť dle Ministerstva zemědělství vybudování plotu v daném případě odporuje § 32 odst. 7 lesního zákona. Žalovaný proto odvolání zamítl.

Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že podklady pro vydání závazného stanoviska jsou dány vždy jeho obsahem. V daném případě odůvodnil dotčený orgán svůj nesouhlas především odkazem na § 32 odst. 7 lesního zákona. Ze správního spisu vyplynulo, že dotčený orgán měl takové podklady, které mu umožnily posouzení zájmů chráněných lesním zákonem. Ve spise se totiž nachází fotodokumentace, protokol z místního šetření, dotčený orgán se navíc zmiňuje o znalosti místa z úřední činnosti. Otázka přístupových cest není dle městského soudu pro vydání stanoviska z hlediska ochrany lesa podstatná. Městský soud z tvrzení stěžovatelky, že plot hodlá zbudovat jako ochranu lesa před jeho poškozováním, dovodil, že účelem oplocení je ochrana lesa před poškozováním, nicméně stěžovatelka toho chce dosáhnout skrze omezení přístupnosti lesa. Dojde-li k omezení práva na vstup do lesa, jedná se nepochybně o omezení obecného užívání lesa a v takovém případě platí zákaz oplocovat les. Výčet výjimek ze zákazu oplocování lesa v § 32 odst. 7 lesního zákona městský soud považuje za taxativní s

odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2007, č. j. 2 As 67/2005 - 64 (rozsudek je dostupný z www.nssoud.cz), přičemž stěžovatelka nesplňuje žádnou z těchto výjimek. Aplikace zákazu v § 32 odst. 7 lesního zákona není dle městského soudu zásahem do stěžovatelčina práva na ochranu vlastnictví zaručeného Listinou základních práv a svobod, neboť jí lesní zákon poskytuje zákonné možnosti ochrany jejího vlastnictví.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že částečné oplocení lesa není v daném případě v rozporu s § 32 odst. 7 lesního zákona. Dle tohoto ustanovení *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*. Stěžovatelka jako důvod, který ji vedl ke stavbě plotu, uvádí nutnost ochrany svého lesa před jeho poškozováním, které se děje tím, že do lesa je z přilehlé zástavby navážen rostlinný i stavební odpad, dochází zde ke krádežím stromků, ničení půdního pokryvu jízdou na kole, stavbě dětských bunkrů a pastí na zvířata. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožnil se závěry městského soudu, že oplocení lesa není v daném případě možné realizovat, jelikož omezuje obecné užívání lesa a za tímto účelem není možno oplocení lesa budovat. Obecné užívání lesa je vymezeno v § 19 odst. 1 lesního zákona, který stanoví, že *každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců*. Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelka plotem hodlá omezit přístupnost svého lesa ze tří stran, což dle jejího soudu povede k omezení výše uvedených činností, které poškozují její les. Dále stěžovatelka uvádí, že oplocením bude zamezeno vstupu do lesa ze stran, z nichž je les přístupný s jízdními koly a vozidly navážejícími do lesa odpad. Snaha stěžovatelky zabránit vstupu do lesa s koly a vjezdu s vozidly navážejícími do lesa odpad je legitimní, ostatně i lesní zákon v § 20 odst. 1 písm. j) mj. zakazuje mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole a v § 20 odst. 1 písm. o) zakazuje znečišťovat les odpady a odpadky. Nelze ovšem přehlédnout, že takovým oplocením bude značně znesnadněna, a tím i omezena, možnost vstupu do lesa pro každého, tedy i pro osoby, které les při jeho obecném užívání nepoškozují ani se nijak nedopouštějí zakázaných činností v lese. Takovému omezování obecného užívání lesa však ust. § 32 odst. 7 lesního zákona brání, když zakazuje budovat oplocení lesa z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa. Stěžovatelka v této souvislosti argumentuje, že nedojde k zamezení obecného užívání lesa, když je do něj možno vstupovat neoplocenou stranou. Zdejší soud k tomu poznamenává, že ust. § 32 odst. 7 lesního zákona obsahuje pojem „omezení obecného užívání lesa“, nikoli pojem „zamezení užívání lesa“, kam směřuje stěžovatelčina argumentace. Postačuje proto, že oplocení lesa ze tří stran ztíží a tím omezí možnost vstupovat do lesa, nemusí tedy dojít k úplnému vyloučení možnosti vstupu.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani se stěžovatelčinou argumentací, že zákaz oplocení lesa v daném případě není akceptovatelný z hlediska čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod. V první řadě je nutno konstatovat, že čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod stanovuje základní povinnosti vlastníka a obsahuje tak vnitřní limity vlastníkových práv, nejsou v něm přímo obsaženy garance proti omezení vlastnického práva. Co se týče čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv, ten takové garance obsahuje, k jeho výkladu zdejší soud odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (publikovaný jako 49/2007 Sb., dostupný též z http://nalus.usoud.cz), kde je uvedeno: „*Ve světle uvedených argumentů je nutno posuzovat i ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, které neznamená jakoukoliv nepřípustnost jakéhokoliv omezení vlastnického práva, popřípadě bez náhrady. Vyvlastněním či omezením vlastnického práva je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.*“ Je přitom zřejmé, že základní složky stěžovatelčina vlastnického práva k lesu (tj. právo předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním, srov. § 123 občanského zákoníku) zůstávají v široké míře zachovány. Omezení možnosti oplocovat lesní pozemek sleduje navíc legitimní cíle, jelikož taková regulace umožňuje obecné užívání lesa a v jeho rámci využití funkcí lesa širokou veřejností (lze zde vyzdvihnout rekreační či relaxační funkci), dále pak umožňuje např. volnou migraci zvěře v lese a vede k zachování lesa ve stavu co nejvíce se blížícím jeho původnímu stavu, tj. bez umělých překážek v podobě plotů. Omezení možnosti oplotit les proto nelze hodnotit jako samoúčelné a z hlediska ústavních předpisů neakceptovatelné.

Stěžovatelka vnímá prostředky, které jí dává lesní zákon k ochraně jejího vlastnického práva k lesu, jako nedostatečné, poukazuje přitom na § 19 odst. 3 lesního zákona, na jehož základě může orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tří měsíců. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že vzhledem k povaze předmětu vlastnictví – lesa, který má své nezastupitelné funkce a vlastnosti, je vlastnické právo k lesu omezeno, aby mohly být naplněny i zákonem chráněné obecné zájmy. V daném případě, jak bylo výše uvedeno, jde především o zájem umožnit obecné užívání lesa, nebránit migraci zvěře v míře větší než nezbytné či zachování lesa ve stavu co nejvíce se blížícím jeho původnímu stavu, tj. bez umělých překážek v podobě plotů. Z těchto důvodů zákon omezil možnost budování oplocení v lese, které stěžovatelka vnímá jako nejefektivnější způsob ochrany svého lesa, ale které je zároveň neslučitelné s jinými zákonem chráněnými zájmy. Stěžovatelka bude proto nucena užít jiné prostředky k ochraně svého lesa, byť je nemusí subjektivně vnímat jako tolik účinné jako zbudování oplocení. V této souvislosti zdejší soud poznamenává, že lesní zákon obsahuje více ustanovení, která slouží k ochraně vlastnického práva k lesu, než jen § 19 odst. 3, na který v kasační stížnosti poukazuje stěžovatelka a na základě něhož orgán státní správy lesů může z

důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, a to nejdéle na dobu tří měsíců s možností prodloužit tuto dobu o další tři měsíce. Např. ust. § 53 odst. 1 lesního zákona označuje některé činnosti v rámci obecného užívání lesa za přestupky, za které lze dle § 53 odst. 2 lesního zákona ukládat pokuty. V daném případě, vzhledem k činnostem, které dle stěžovatelky vedou k poškození jejího lesa a kterým chce zabránit stavbou oplocení, lze poukázat na § 53 odst. 1 písm. j) (přestupek spočívající v jízdě v lese mimo cesty a vyznačené trasy na kole, na koni, na lyžích a na saních), na § 53 odst. 1 písm. n) (přestupek spočívající v těžbě nebo poškozování stromů a keřů lesních dřevin) či na § 53 odst. 1 písm. r) (přestupek spočívající v odhazování odpadu nebo odpadků v lese). Stěžovatelka při ochraně svého vlastnického práva k lesu může dále využít obecné instituty, které právní řád poskytuje k ochraně vlastnického práva, na tomto místě lze např. odkázat na hlavu druhou části šesté zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), o odpovědnosti za škodu. V případě, že les dozná lidským jednáním značných poškození, může to založit i trestněprávní odpovědnost např. dle § 228 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, jako trestný čin poškození cizí věci.

Zdejší soud neshledal důvodnou námitku, že se městský soud řádně nezabýval tím, že závazná stanoviska dotčených orgánů v dané věci nebyla vydána na základě řádně zjištěného stavu věci. Lesní zákon v § 14 odst. 2 stanovuje, že dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných lesním zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek, takový souhlas je v případě řízení o povolení stavby závazným stanoviskem podle správního řádu. Příslušné orgány státní správy lesů, které jsou zde dotčenými orgány ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu, mají v závazném stanovisku chránit zájem sledovaný lesním zákonem. Zároveň mají tyto orgány při své činnosti dle § 3 správního řádu povinnost postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jejich úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, kam patří i požadavek na soulad úkonu se zákonem. Jak správně uvedl již městský soud, v daném případě dotčené orgány aplikovaly § 32 odst. 7 lesního zákona, který stanoví zákaz budování oplocení lesa z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa. Povinností dotčených orgánů tak bylo mít dostatečně zjištěn skutkový stav ve vztahu k aplikaci tohoto ustanovení. Dotčené orgány proto musely mít v první řadě zjištěn důvod, pro který stěžovatelka oplocení hodlá zbudovat. Ze závazného stanoviska Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí, vyplývá, že tento orgán byl seznámen s důvody, proč chce stěžovatelka vybudovat plot, když se vymezuje mj. k jejím problémům se zavážením odpadů do lesa. Ze žádosti o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 30. 10. 2008, č. j. S-MHMP 731337/2008/OST/Lš, vyplývá, že přílohou této žádosti bylo mj. i odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 21, o nepovolení

stavby plotu, z tohoto odvolání jednoznačně vyplývají důvody, které stěžovatelku vedly ke stavbě plotu. Ostatně Ministerstvo zemědělství se v potvrzení závazného stanoviska vypořádává se stěžovatelkou uváděnými důvody ke zbudování oplocení lesa, je tak zřejmé, že s těmito důvody bylo seznámeno. Ze stěžovatelkou uváděných důvodů k budování oplocení v daném případě vyplývá, že jí zamýšlené oplocení nespadá pod žádnou z výjimek ze zákazu oplocení lesa v § 32 odst. 7 lesního zákona. Zamítavá závazná stanoviska dotčených orgánů tak vyplynula z náležitě zjištěného skutkového stavu vzhledem k § 32 odst. 7 lesního zákona. Stěžovatelka argumentuje tím, že se dotčené orgány měly seznámit se skutečným stavem dotčené lokality, měly provést místní šetření, hodnocení vlivu okolní zástavby na četnost návštěv lesního pozemku, měly vzít v potaz velikost lesního pozemku, která činí jen 1800 m^2, měly si vyžádat odborné posouzení stavu lesa a rizik vyplývajících z nadměrné návštěvnosti. Stěžovatelkou vyjmenované podklady by nebyly jakkoli schopny ovlivnit obsah závazného stanoviska v dané věci, protože místní poměry, stav či velikost lesa, četnost jeho návštěv nejsou z pohledu ust. § 32 odst. 7 lesního zákona relevantní skutečnosti. Ani skutečnost, že dotčené orgány neměly k dispozici kompletní spis stavebních úřadů, nemůže v daném případě vést k závěru o tom, že rozhodovaly na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Dotčený orgán nemá výslovně stanovenou povinnost opatřit si spis orgánu, který vede řízení, pro které se závazné stanovisko podává. Má pouze povinnost náležitě zjistit skutkový stav ve vztahu k zákonným předpisům, které aplikuje, a to se v daném případě stalo. V případě, že je možné, aby byl skutkový stav ve vztahu k zákonným ustanovením aplikovaným v závazném stanovisku dotčených orgánů dostatečně zjištěn bez správního spisu orgánu vydávajícího rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem a skutkový stav věci byl takto náležitě zjištěn, nelze v tomto postupu shledávat nezákonnost. Pro úplnost zdejší soud uvádí ve vztahu k tvrzení stěžovatelky, že Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí, i Ministerstvo zemědělství nesprávně vyhodnotily, které pěší cesty by byly plotem zaslepeny, že je to nepřesnost závazného stanoviska v dané věci okrajová, která nemůže způsobit nezákonnost takového stanoviska.

Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek důvodnou, dospěl tak k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 3. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu