

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Invest Troja s.r.o.**, se sídlem Košická 63/30, Praha 10, zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2013, č. j. 42008/2013-MZE-16231, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2016, č. j. 11 A 140/2013 – 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále „magistrát“) ze dne 9. 4. 2009, č. j. S-MHMP-513385/2007/OOP-IV-965/R-35/2009/Fi, vydané v pochybnostech podle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění v době rozhodné (dále jen „lesní zákon“).

[2] Pro pořádek je vhodné doplnit, že magistrát ve věci poprvé rozhodl rozhodnutím ze dne 7. 5. 2008, č. j. S-MHMP-513385/2007/OOP-IV-965/R-61/2008/Fi, které však bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 7. 2008, č. j. 24594/2008-16210. Následovalo druhé rozhodnutí magistrátu, a to ze dne 9. 4. 2009, č. j. S-MHMP-513385/2007/OOP-IV-

965/R-35/2009/Fi, které bylo potvrzeno a odvolání stěžovatelky zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 7. 2009, č. j. 21028/2009-16210. Druhé rozhodnutí žalovaného však bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 24. 5. 2013, č. j. 5 Ca 184/2009 – 37. Dne 8. 7. 2013 žalovaný vydal třetí rozhodnutí o odvolání v této věci; v tomto případě se již jedná o rozhodnutí citované v záhlaví. Stěžovatelka se proti němu bránila žalobou podanou u městského soudu, který ji nejprve odmítl usnesením ze dne 22. 9. 2015, č. j. 11 A 140/2013 – 40. Toto usnesení však bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015 – 34. V dalším řízení se městský soud zabýval meritem věci a vydal rozsudek uvedený v záhlaví, který je nyní předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu.

[3] Správní rozhodnutí se týkala pozemku parc. č. X, obci P., který je ve vlastnictví stěžovatelky. Pozemek byl v katastru nemovitostí veden jako „ostatní plocha – zeleň“, magistrátu však vznikla pochybnost o tom, zda není určen k plnění funkcí lesa (řízení bylo zahájeno po té, co magistrát zjistil, že na pozemku dochází ke kácení a poškozování dřevin). Po zhodnocení faktického stavu dospěl k závěru, že se o pozemek s tímto určením jedná, s čímž se ztotožnil i žalovaný. Roli dle jejich názoru nehrálo rozhodnutí Národního výboru hlavního města Prahy ze dne 23. 3. 1970, č. j. OKHZ 2572/69, 176/70 (dále jen „rozhodnutí z roku 1970“), kterým došlo k vynětí pozemku z tehdejšího lesního fondu, jelikož nikdy nedošlo k realizaci jeho účelu – zřízení botanické zahrady.

[4] Městský soud v postupu správních orgánů neshledal žádná zásadní pochybení. V první části vlastního odůvodnění vysvětlil, že pro posouzení, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa, je rozhodný jeho faktický stav. Relevantní pochybnosti o charakteru pozemku proto mohly vzniknout i přes to, že pozemek stěžovatelky byl v minulosti vyňat z lesního fondu. Rozhodnutí z roku 1970 sice existuje a je platné (současná ani předchozí právní úprava neupravuje postup, jehož výsledkem by mohlo být zrušení tohoto rozhodnutí), pozbylo však účinků. Byl konzumován jeho skutečný obsah, jelikož nebyl realizován účel, pro který byl pozemek z tehdejšího lesního fondu vyňat. Vzhledem k tomu, že došlo k zásahům do dřevin, aniž by bylo možné učinit jednoznačný závěr o charakteru pozemku, zahájení řízení bylo namístě.

[5] Následně se městský soud věnoval vlastnímu charakteru pozemku. Zdůraznil, že nemusí plnit veškeré funkce lesa, aby byl pozemkem k tomu určeným. V projednávané věci byly jako podstatné vyhodnoceny mimoprodukční funkce, zejména funkce rekreační s ohledem na blízkost bytové zástavby. Podotkl také, že kdyby nedošlo k protiprávnímu kácení a poškození dřevin, pozemek by stále plnil i funkce další. Odlesněním nedošlo k zániku jeho charakteru jako pozemku určeného k plnění funkcí lesa.

[6] Nepřisvědčil ani dalším žalobním námitkám. Nestrannost znaleckého posudku není dle jeho názoru zpochybněna tím, že magistrát komunikoval se znaleckým ústavem předem. Tento postup není nezákonný, neboť zohledňuje požadavek zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád“), pro případ, že by znalec odmítl nebo ze zákonem aprobovaných důvodů nemohl posudek vyhotovit.

[7] Stěžovatelce nedal za pravdu v názoru, že napadené rozhodnutí je nezákonné proto, že jí před vydáním tohoto rozhodnutí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalovaný nedoplňoval žádné podklady, byla by další výzva k seznámení a vyjádření se k nim nadbytečná.

[8] Podle městského soudu nemohla být opodstatněná ani námitka, že žalovaný nevycházel ze skutkového stavu v době vydání rozhodnutí. Sám žalovaný měl totiž evidentně za to, že se zjištěný skutkový stav nezměnil a stěžovatelka nic takového v průběhu správního řízení nenamítala.

[9] Nepřisvědčil ani tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu neprovedení důkazu znaleckým posudkem, který ve věci stěžovatelka předložila. Zdůraznil, že správní řízení je v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu ovládáno zásadou koncentrace. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka se již dne 3. 4. 2009 (správně 4. 3. 2009, pozn. NSS) seznámila s obsahem znaleckého posudku zpracovaného znaleckým ústavem Lesprojekt východní Čechy s. r. o. (dále „Lesoprojekt"), při seznámení se s podklady pro rozhodnutí dne 23. 4. 2009 (správně 23. 3. 2009, pozn. NSS) však neuplatnila žádné připomínky. Důkaz znaleckým posudkem, který sama obstarala, přesto navrhla až v odvolacím řízení.

[10] Závěrem konstatoval, že nesouhlas stěžovatelky s tím, aby její pozemek byl určený k plnění funkcí lesa, je v projednávané věci irelevantní, jelikož zákon vychází ze skutečné povahy pozemku a souhlas jeho vlastníka se pro rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona nevyžaduje.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.").

[12] Stěžejní část její argumentace se odvíjí od nesouhlasu s hodnocením vlivu rozhodnutí z roku 1970. Vychází z toho, že jím bylo konstitutivně rozhodnuto o charakteru pozemku, rozhodnutí je platné a nebylo zrušeno, proto je i nadále účinné. Důvody, o které městský soud opřel svůj závěr o tom, že pozbylo účinnosti, považuje za vnitřně rozporné, neboť není možné, aby současně došlo ke konzumaci obsahu rozhodnutí a nenaplnění jeho účelu. V souvislosti s tím rozporuje právní kvalifikaci rozhodnutí. Podle stěžovatelky z něj nevyplývá, že by jeho podmínkou bylo vybudování botanické zahrady. Jednalo se o pouhý materiální motiv rozhodujícího správního orgánu, jehož nerealizace k zániku účinnosti rozhodnutí nevede. Účinnost rozhodnutí nebyla omezena lhůtou.

[13] Má za to, že existence rozhodnutí z roku 1970 vylučuje jakékoli pochybnosti o charakteru pozemku, proto vůbec nemělo dojít k zahájení řízení v pochybnostech, případně mělo dojít k zastavení řízení z důvodu překážky *rei iudicatae*. Není možné, aby správní orgán rozhodoval v již rozhodnuté věci, pokud zákon takovou situaci nepředvídá.

[14] S otázkou, zda byly splněny podmínky pro zahájení řízení, souvisí námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka se domnívá, že městský soud dostatečně nevypořádal žalobní námitky rozporující závěr žalovaného, že zahájení řízení bylo namístě proto, že skutečný stav neodpovídal stavu evidenčnímu. Ve své argumentaci upozorňovala, že tímto náhledem by stav skutečný a evidenční byly v rozporu už od roku

1970, správní řízení však bylo zahájeno až v roce 2006, kdy došlo k částečnému odlesnění pozemku a kdy tedy naopak byl stav skutečný se stavem evidenčním v souladu. Dle jejího názoru nelze argumentovat tím, že se nikdo nemůže dovolávat stavu, který vznikl v rozporu s právními předpisy (odlesnění pozemku), neboť odlesnění pozemku nebylo protiprávní a navíc je nelze přičítat stěžovatelce. Má za to, že městský soud na tuto argumentaci reagoval pouze částečně a navíc při tom vycházel z nesprávného dílčího závěru, že zanikla účinnost rozhodnutí z roku 1970.

[15] Nesouhlasí s názorem, že pro příslušnost k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa postačuje, pokud pozemek splňuje charakteristiky § 3 odst. 1 lesního zákona. Domnívá se, že materiálním znakem takového pozemku je i jeho určení k lesnímu obhospodařování, což v projednávané věci vylučuje existence rozhodnutí z roku 1970, kterým byl pozemek tomuto účelu odňat. Na podporu svého názoru odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008 – 44, Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, č. j. 6 A 905/94, a Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 1886/2005.

[16] Opačnou argumentaci považuje za absurdní, neboť by dle jejího názoru znamenala, že každý pozemek, který by byl odňat plnění funkcí lesa postupem podle § 16 současného lesního zákona, by následně (v mezidobí od vydání rozhodnutí po faktické odlesnění pozemku) mohl být tomuto účelu navrácen rozhodnutím v pochybnostech. Takového výsledku však lze dosáhnout pouze změnou nebo zrušením rozhodnutí o odnětí ve smyslu § 16 odst. 4 lesního zákona, respektive nastane-li situace předvídaná v jeho § 16 odst. 5.

[17] Vyjadřovala se také k posouzení otázky, zda pozemek fakticky plnil funkce lesa. Zdůraznila, že to bylo vyloučeno, neboť se na něm v rozhodné době nenacházel dřevinný porost, který by tyto funkce plnit mohl. Jako podstatné vnímá, že destrukce porostu nebyla výsledkem jednání v rozporu s lesním zákonem (pozemek byl rozhodnutím z roku 1970 odňat plnění funkcí lesa) a mohlo se jednat jedině o porušení pravidel o ochraně dřevin rostoucích mimo les podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V roce 2013, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, pak již vůbec nelze hovořit o tom, že by pozemek funkce lesa plnil (ze správního spisu plyne, že od roku 2006 postupně docházelo k odlesňování pozemku, pozn. NSS), což měl žalovaný před vydáním rozhodnutí na místě prověřit. Brojila také proti závěru, že některé funkce lesa zůstaly zachovány. Má za to, že se s ohledem na existenci rozhodnutí z roku 1970 nejednalo o plnění funkcí lesa, ale o obecné funkce ekosystému tvořeného dřevinným porostem.

[18] Se zjišťováním faktického stavu pozemku souvisí námitky procesních pochybení ve správním řízení. Stěžovatelka jednak tvrdí, že magistrát nemohl vycházet ze znaleckého posudku znaleckého ústavu Lesprojekt, jelikož byl vyhotovený podjatým znalcem. Související odůvodnění městského soudu považuje za nesprávné a nepřezkoumatelné, neboť se její argumentací zabýval v jiných souvislostech, než jak ji prezentovala v žalobě. Za stěžejní považuje, že posudek vycházel z výsledků místního šetření konaného před vydáním usnesení, kterým došlo k ustanovení znalce. Nešlo tedy pouze o to, že by magistrát dopředu komunikoval se znalcem, aby se ujistil, že vyhotovení posudku neodmítne, musel mu také sdělit otázky, které mu budou položeny. Stěžovatelka navíc neměla možnost se místního šetření zúčastnit.

[19] Dále namítá, že po vydání zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 24. 5. 2013, č. j. 5 Ca 184/2009 – 37, a před vydáním nyní napadeného rozhodnutí nebyla informována o tom, že žalovaný bude ve věci rozhodovat a nebyla jí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Mimo jiné tak nemohla namítnout, že je třeba, aby žalovaný prověřil současný stav pozemku (viz argumentaci výše). Rozporuje přitom závěr městského soudu, že nebyl důvod, aby byla k seznámení se s podklady a k vyjádření se před vydáním napadeného rozhodnutí vyzývána. Nesouhlasí s tím, že by po zrušení prvního rozhodnutí žalovaného nedošlo k doplnění žádného z podkladů rozhodnutí; byl jím minimálně zrušující rozsudek městského soudu. Popsaným způsobem bylo zásadním způsobem zasaženo do jejích procesních práv.

[20] Skutkové posouzení magistrátu rozporovala na základě znaleckého posudku, který nechala ve věci vyhotovit. V kasační stížnosti brojí proti tomu, že znalecký posudek nebyl připuštěn jako důkaz na základě § 82 odst. 4 správního řádu. Má za to, že výklad tohoto ustanovení by neměl být zužující, ale rozšiřující, a to v tom smyslu, že je třeba důkaz spíše připustit, nežli naopak. Obecněji podotýká, že zásada hospodárnosti, jejímž projevem je koncentrace řízení, nepožívá vyšší právní síly než zásada materiální pravdy. Účelem správního řízení totiž není rozhodnout co nejrychleji, ale především správně, byť v reálném čase. Posudek přitom nemohla předložit dříve než s odvoláním, neboť do vydání rozhodnutí magistrátu měla za to, že na základě shromážděných podkladů nelze rozhodnout jinak, než že se řízení zastavuje. Dříve než z posudku zase nemohla zjistit, že závěry znaleckého posudku od společnosti Lesprojekt nejsou správné. Za těchto okolností je jí zcela nepřípadně vyčítáno, že při seznámení se s podklady prvostupňového rozhodnutí neměla připomínky.

[21] Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[22] Žalovaný se ztotožňuje se skutkovými a právními závěry městského soudu a domnívá se, že stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje svoji žalobní argumentaci, proto odkázal na své vyjádření k ní.

[23] K namítané nepřezkoumatelnosti uvedl, že městský soud pouze nepřesně užil pojmu „konzumace rozhodnutí“ místo výstižnějšího „expirace rozhodnutí“, tato nepřesnost však nemá vliv na věcnou správnost a srozumitelnost rozsudku.

[24] Dále zdůraznil, že stěžovatelka se cestou správní žaloby snaží dosáhnout legalizace protiprávního stavu spočívajícího v likvidaci lesního porostu na pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Její argumentaci považuje za účelovou a navíc vnitřně rozpornou, protože na základě požadavku rozhodnutí z roku 1970, aby na pozemku byly ponechány lesní porosty, na jednu stranu dovozuje nemožnost expirace takového rozhodnutí, na druhou stranu jeho konzumaci po té, co byl lesní porost vykácen.

[25] Žalovaný má za to, že při posuzování účinnosti rozhodnutí z roku 1970 je třeba přihlížet především ke smyslu a účelu právní úpravy ochrany lesů. Nemůže se jednat o nelimitovanou povolenku ke kácení. Pokud stěžovatelka vykácela stromové porosty bez

souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny, prokázala tím, že dřeviny nepovažuje za dřeviny rostoucí mimo les a tedy fakticky akceptovala jejich lesní povahu.

[26] Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[27] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Povaha rozhodnutí v pochybnostech podle § 3 odst. 3 lesního zákona

[28] Předmětem přezkumu městského soudu bylo rozhodnutí podle § 3 odst. 3 lesního zákona, dle kterého [v] *pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů*.

[29] Jedná se o rozhodnutí, kterým orgán státní správy lesů závazně deklaruje, že určitý pozemek je určený k plnění funkcí lesa a že se tak na něj vztahuje související právní ochrana. Má tedy pro vlastníky, ale i další uživatele, zásadní význam a podstatným způsobem posiluje jejich právní jistotu. Může také sloužit jako podklad pro jiná řízení, např. pro řízení o uložení pokuty. (K povaze rozhodnutí v pochybnostech jako deklaratorního rozhodnutí, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví, srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 – 80, publ. pod č. 1999/2010 Sb. NSS; k významu rozhodnutí v pochybnostech podrobněji PRŮCHOVÁ, I. Rozhodování „v pochybnostech“ jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In: *Pocta Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. Ostrava: KEY Publishing, 2012. s. 924-930.)

[30] Zákon nijak podrobněji neupravuje, jaké situace má na mysli *pochybnostmi*, za kterých je namístě zahájit řízení podle § 3 odst. 3 lesního zákona. Vzhledem k povaze a významu tohoto rozhodnutí je však třeba vycházet z toho, že je namístě vždy, existuje-li relevantní pochybnost o charakteru pozemku bez ohledu na to, odkud pramení. Jak bylo popsáno výše, smyslem rozhodování v pochybnostech je především posílení právní jistoty adresátů právních norem. Je proto v zásadě jedno, z jakých důvodů pochybnost o charakteru pozemků vyvstala, důležité je pouze to, zda je způsobilá vnést nejistotu do jeho právního režimu.

[31] Relevantní pochybnosti vznikají typicky tehdy, kdy se charakter pozemku fakticky jeví určitým způsobem, v příslušných evidencích je však veden odlišně. V těchto situacích nemůže být určující formální evidence, protože lesní zákon vymezuje pozemky určené k plnění funkcí lesa materiálně (viz § 3). Je proto třeba zjistit, jaká je jejich skutečná povaha

(srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008 – 44, publ. pod č. 2032/2010 Sb. NSS).

[32] V projednávané věci magistrát na podzim roku 2006 zjistil, že na pozemku stěžovatelky byla pokácena a poškozena část dřevin. Pozemek byl dle katastru nemovitostí druhu „ostatní plocha“ se způsobem využití „zeleň“ (tedy nikoli „lesní“ ani se způsobem ochrany „pozemek určený k plnění funkcí lesa“), ale fakticky se jevilo, že by se mohlo jednat o lesní pozemek ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona. Bylo tedy potřeba odstranit pochybnosti o jeho charakteru a magistrát postupoval v souladu se zákonem, pokud za těchto okolností řízení v pochybnostech zahájil a v jeho rámci skutečnou povahu pozemku zjišťoval.

IV. b) Význam rozhodnutí z roku 1970

[33] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že pochybnosti o charakteru pozemku byly vyloučeny existencí rozhodnutí z roku 1970.

[34] Národní výbor hlavního města Prahy jím podle § 10 odst. 1 zákona č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon z roku 1960“), rozhodl o vynětí pozemku stěžovatelky z tehdejšího lesního fondu [§ 2 tohoto zákona, předchůdce institutu lesního půdního fondu podle § 2 zákona č. 61/1977 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon z roku 1977“), a nynějších pozemků určených k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 1 a 2 současného lesního zákona]. Podmínkou rozhodnutí bylo, že veškeré lesní porosty budou zachovány jako vysoká zeleň, aby nebyl porušen význam jejich původního poslání a účelovosti. Z odůvodnění dále vyplývá, že k vynětí pozemku došlo proto, aby na něm mohla být zřízena botanická zahrada. Starší porosty měly být využity jako ukázky lesních společenstev, mladší jako ochranné porosty při vysazování cizokrajných dřevin a postupně měly být převedeny na dendrarium Pražské botanické zahrady, která o vynětí požádala.

[35] Rozhodnutím z roku 1970 tedy byl pozemek stěžovatelky vyňat z ochrany svědčící lesnímu fondu a uvolněn k jinému než lesohospodářskému využití, konkrétně ke zřízení dendraria botanické zahrady. Podstata projednávané věci spočívá v otázce, zda a jaké účinky má rozhodnutí v současné době, když nikdy nedošlo k naplnění účelu, kterým bylo vynětí z lesního fondu zdůvodněno.

[36] V těchto souvislostech je třeba částečně korigovat odůvodnění napadeného rozsudku. Městský soud v něm mimo jiné dovozoval, že účinky rozhodnutí z roku 1970 fakticky zanikly konzumací jeho obsahu – nevyužitím oprávnění zřídit na něm botanickou zahradu. Stěžovatelka výstižně namítá, že ke konzumaci rozhodnutí by došlo v situaci opačné, tedy pokud by bylo realizováno jednorázově využitelné oprávnění, které zakládá. V těchto souvislostech je také přiléhavé její tvrzení, že rozhodnutí nestanovovalo žádnou lhůtu k realizaci botanické zahrady, k čemuž lze doplnit, že takovou lhůtu neobsahovala ani tehdejší právní úprava.

[37] Toto pochybení však nevedlo k vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku a jeho nesrozumitelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak stěžovatelka namítá. Z odůvodnění městského soudu jako celku je totiž jednoznačně zřejmé, jaký měl

na projednávanou věc náhled – jeho nosným důvodem je závěr, že s ohledem na značný časový odstup od vydání rozhodnutí z roku 1970 a na skutečnost, že nebyl naplněn jeho účel, bylo při určení režimu stěžovatelčina pozemku třeba vycházet z faktického stavu, který lesní zákon preferuje. To, že nesprávně teoreticky uchopil jednu z dílčích otázek, proto nemohlo mít na zákonnost jeho rozsudku vliv.

[38] S věcným posouzením městského soudu jako takovým se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Především ve shodě s ním opakovaně zdůrazňuje, že lesní zákon definuje pozemky určené k plnění funkcí lesa materiálně (srovnej jeho § 3 odst. 1 a 2). Klade důraz na přirozený stav a na jeho základě identifikuje znaky pozemku určeného k plnění funkcí lesa po právní stránce. Vzhledem k tomu, že se pozemek jako část zemského povrchu v čase neustále proměňuje, nelze vyloučit, že následkem faktických proměn, které proběhly v souladu s právem, dojde ke změně jeho právního určení.

[39] Tomuto náhledu odpovídá i právní úprava vynětí z lesního (půdního) fondu, respektive odnětí pozemkům určeným k plnění funkcí lesa. Je jím umožněno, aby pozemek, který je pro svoji faktickou povahu chráněn podle lesního zákona a není jej tedy možné užívat k jiným účelům, výjimečně jinému účelu sloužit mohl. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimku z pravidla, musí být novým účelem náležitě zdůvodněna (srovnej § 6 a § 10 lesního zákona z roku 1960, § 4 odst. 2 lesního zákona z roku 1977, § 13 odst. 1 a § 16 současného lesního zákona). Pokud však k plnění nového účelu dlouhodobě nedochází, není vynětí z lesního (půdního) fondu, respektive odnětí plnění funkcí lesa ve skutečnosti nijak opodstatněné, a proto nic nebrání tomu, aby byl pozemek svému přirozenému účelu určen i po právní stránce.

[40] Stěžovatelka se mýlí ve svém názoru, že by takto mohl být rozhodnutím v pochybnostech navrácen k plnění funkcí lesa každý pozemek, který mu byl odňat postupem podle § 16 současného lesního zákona. Předně je třeba zopakovat, že rozhodnutím v pochybnostech k žádné změně nedochází, je jím deklarován současný stav. Stěžovatelka ve své argumentaci také zcela pomíjí důraz na to, že její pozemek novému účelu nezačal sloužit po několik desítek let.

[41] V případě rozhodnutí o odnětí vydaných podle § 16 současného lesního zákona navíc nemohou takové problémy jako v projednávané věci nastat, jelikož jim předchází výslovná právní úprava, vycházející z výše popsaných principů. Podle § 16 odst. 4 lze rozhodnutí o odnětí omezit nebo zrušit, *vyžaduje-li to veřejný zájem nebo přestane-li pozemek sloužit účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno*. Podle odst. 5 písm. b) pak dokonce přímo ze zákona zaniká platnost rozhodnutí o odnětí a pozemek se vrací plnění funkcí lesa, *nebude-li do dvou let od právní moci rozhodnutí započato s využíváním pozemku k účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno; vlastník lesa je povinen tyto skutečnosti oznámit orgánu státní správy lesů, který rozhodnutí vydal a který vyrozumí ostatní účastníky řízení*.

[42] Je nasnadě, že v době přijímání lesního zákona z roku 1960 nebyla propracovanější úprava potřebná s ohledem na tehdejší strukturu vlastnických a užívacích vztahů. Právě proto bylo v projednávané věci třeba vycházet přímo z popsaných principů. Důvod, pro který bylo o vynětí pozemku z lesního fondu rozhodnuto, přitom nebyl realizován po natolik dlouhou dobu (v době zahájení správního řízení téměř čtyřicet let), že již ztratilo opodstatnění a pro právní režim stěžovatelčina pozemku nadále nemohlo mít význam. Existence rozhodnutí z roku 1970 nevylučovala pochybnosti o skutečném charakteru

stěžovatelčina pozemku a bylo tedy namístě rozptýlit je postupem podle § 3 odst. 3 lesního zákona.

[43] K zahájení řízení mohlo dojít bez ohledu na to, jak dlouho pochybnosti o charakteru pozemku existovaly. Zákon v tomto směru neobsahuje žádné lhůty, jak zcela výstižně upozorňoval městský soud, a magistrát řízení zahájil v návaznosti na zjištění o kácení a poškození dřevin, které bylo třeba po právní stránce kvalifikovat. Tento postup odpovídá povaze rozhodování v pochybnostech popsané v části IV. a) tohoto rozsudku.

[44] Vzhledem k tomu, že uvedený závěr obsahuje odpověď na podstatu všech souvisejících námitek stěžovatelky, nemohlo být důvodné její tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud se navíc zabýval i dílčími námitkami shrnutými v bodě [14] tohoto rozsudku, a to ve druhém odstavci na straně 10 napadeného rozsudku. Vypořádání žalobního bodu, dle kterého nebylo možné v roce 2006 řízení zahájit, tedy nebylo nedostatečné, jak bylo tvrzeno v kasační stížnosti, právě naopak.

[45] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že z výše uvedených důvodů nebyla důvodná ani námitka, že správní řízení mělo být zastaveno pro překážku věci rozhodnuté.

IV. c) Určení pozemku k plnění funkcí lesa

[46] Lze tedy opakovaně potvrdit, že pro posouzení charakteru stěžovatelčina pozemku bylo potřeba vycházet z jeho faktického stavu. Vzhledem k tomu, že mělo jít o lesní pozemek podle § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona, šlo o posouzení, zda spadá mezi *pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona*. Lesní porosty jsou vymezeny v § 2 písm. c) lesního zákona jako *stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa*, přičemž definice funkcí lesa je obsažena v písm. b) téhož ustanovení a jsou jimi *přínosy podmíněné existencí lesa, které se člení na produkční a mimoprodukční*.

[47] Z definice lesního pozemku plyne, že jeho stěžejním znakem je existence lesního porostu, případně jeho dočasné odstranění ze zákonem předvídaných důvodů (mimo nezpevněné lesní cesty menší šíře). U těchto pozemků se automaticky předpokládá, že jsou, nebo alespoň mají být lesnicky obhospodařovávány (srovnej citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 94/2008). Stěžovatelka se proto mýlí ve svém názoru, že bylo potřeba zkoumat, zda byl pozemek k lesnímu hospodářství určen. Pokud by bylo prokázáno, že na něm je nebo má být lesní porost, rozumělo by se to samo sebou a bylo by lhostejné, zda pozemek k lesnímu obhospodařovávání určí (nebo zda s ním souhlasí) jeho vlastník.

[48] V tomto ohledu byl nepřiléhavý její odkaz na vymezení zemědělských pozemků ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. U těchto pozemků je přímo v zákoně uvedeno, že jde o pozemky zemědělsky obhospodařované (případně půdu dočasně neobdělávanou), u lesních pozemků však ekvivalentní legislativní vyjádření chybí. Související argumentace citovaným

rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 94/2008, a v návaznosti na to rozsudkem Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 905/94, byla vedena nekorektně. Nejvyšší správní soud v odkazované věci použil analogii se zemědělským půdním fondem v jiných souvislostech, konkrétně tak, že i v případě rozhodování v pochybnostech, zda se jedná o pozemek patřící do zemědělského půdního fondu, je rozhodující materiální stránka, nikoli formální.

[49] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že pro posouzení právního charakteru pozemku nemůže být rozhodující faktická změna, ke které došlo nezákonnou cestou [z této premisy vycházel i v části IV. b) tohoto rozsudku]. Opačný výklad by byl zcela proti smyslu lesního zákona, kterým dle jeho § 1 je *stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm*. Jednoznačně by směřoval i proti obecným právním zásadám, neboť by ve svém důsledku znamenal, že by přiznával ochranu protiprávnímu jednání a stavu, kterého jím bylo docíleno (k obdobnému závěru dospívá také odborná literatura, srovnej DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, 304 s., s. 9, PRŮCHOVÁ, I. Rozhodování „v pochybnostech" jako nástroj právní jistoty na příkladu pozemků zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa. In: *Pocta Karlu Schellemu k 60. narozeninám*. Ostrava: KEY Publishing, 2012. s. 925).

[50] V projednávané věci není sporné, že stěžovatelčin pozemek byl do roku 2006 porostlý stromy, případně keři lesních dřevin, které byly poté káceny či poškozovány. Nejvyšší správní soud dále vycházel z toho, že ke kácení a poškození dřevin docházelo nelegálně. Byť stěžovatelka tento dílčí závěr správních orgánu rozporovala, činila tak argumentací spojenou s rozhodnutím z roku 1970, která nemohla být opodstatněná z důvodů popsaných v části IV. b) tohoto rozsudku. Sporným nicméně zůstává, kdo stromy vykácel a poškodil. Správní orgány mají evidentně za to, že tak činila stěžovatelka (srovnej např. bod [25] tohoto rozsudku), ve správním spise se ale nenachází jediný podklad, na jehož základě by bylo možné takový závěr učinit, a sama stěžovatelka to popírá. Nejistota o této otázce však není v projednávané věci podstatná. Jejím předmětem není posouzení odpovědnosti za případný správní delikt či trestný čin, jehož skutková podstata mohla být uvedeným jednáním naplněna, ale hodnocení charakteru stěžovatelčina pozemku. Ten se nemohl nelegální cestou změnit, ať už lze tuto změnu stěžovatelce přičítat, či nikoli. Pro účely rozhodnutí v pochybnostech proto bylo možné vycházet z toho, že se jedná o pozemek s porostem stromů či keřů lesních dřevin.

[51] Dále bylo potřeba zjistit, zda tento porost plnil funkce lesa. Také v tomto ohledu nemohly být relevantní nezákonné změny, které se na pozemku udály v roce 2006 a později. Plyne z toho, že pokud by magistrát disponoval dostatečnými podklady svědčícími o stavu porostu a jeho funkcích z doby před rokem 2006, postačovalo by, kdyby pro posouzení charakteru pozemku vycházel z nich. Tak tomu ale v projednávané věci nebylo a magistrát si musel relevantní podklady opatřit. Je přitom logické, že v takové situaci mohl vycházet pouze z aktuálního stavu pozemku.

[52] Stěžejní roli při tom hrál znalecký posudek znaleckého ústavu Lesprojekt, který popisoval rozsah kácení, současný stav porostu a funkce, které plní. Jeho závěrem bylo, že funkce lesa sice byly sníženy, ale ne natolik, aby nebylo možné obnovou části vykáceného porostu regenerovat lesní ekosystém do původního stavu. Jinými slovy

pozemek před kácením plnil funkce lesa a byl schopen je plnit i nadále, byť na něm došlo ke značným zásahům. Pro úplnost lze dodat, že důraz byl kladen zejména na rekreační funkci lesa s ohledem na blízkost bytové zástavby.

[53] Stěžovatelka tato skutková zjištění v kasační stížnosti věcně rozporovala pouze s odkazem na rozhodnutí z roku 1970 (pozemek nemohl s ohledem na jeho existenci plnit funkce lesa, ale pouze obecné funkce ekosystému tvořeného dřevinným porostem). Je nasnadě, že tato argumentace nemohla být opodstatněná z důvodů uvedených v části IV. b) tohoto rozsudku.

IV. d) Procesní námitky související se závěrem správních orgánů, že stěžovatelčin pozemek plní funkce lesa

[54] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval námitkami, kterými zpochybňovala zákonnost procesu vedoucího ke zjištění skutkového stavu.

[55] Na prvém místě posuzoval námitky související s tvrzením, že žalovaný nepřihlédl k relevantním změnám skutkového stavu v průběhu odvolacího řízení. Stěžovatelka rozporovala závěr městského soudu, že její námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu nemohla být opodstatněná, když ji neuplatnila ve správním řízení.

[56] Lze jí částečně přisvědčit proto, že podstata její námitky nebyla skutková, jak se nesprávně domníval městský soud, ale právní. Těžiště spočívalo v tvrzení, že žalovaný v řízení vedeném z moci úřední rezignoval na svoji povinnost dostatečně zjistit skutkový stav a nepřihlédl k podstatným skutkovým změnám, které se udály od vydání prvostupňového rozhodnutí.

[57] To, že stěžovatelka svoji námitku nespojila s popisem relevantních skutkových změn (kterými z výše uvedených důvodů nebylo nelegální kácení na stěžovatelčině pozemku), však mělo v projednávané věci zásadní význam. Nejsou-li takové změny známy, nelze vyčítat žalovanému, že je nezohlednil, a městskému soudu, že námitce nepřisvědčil. Byť tedy nesprávně uchopil jednu z dílčích otázek, jeho závěr byl správný a uvedené pochybení nevedlo k nezákonnosti napadeného rozsudku.

[58] Na druhém místě se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzenou podjatostí znalce, který ve věci vypracoval posudek za znalecký ústav Lesprojekt. Stěžovatelka dovozuje jeho podjatost ze skutečnosti, že s ním magistrát musel komunikovat ještě před tím, než ve věci rozhodl o jeho ustanovení; ještě před tím totiž znalec provedl na pozemku místní šetření (ve správním spise se nachází usnesení magistrátu ze dne 12. 11. 2008, sp. zn. S-MHMP-513385/2007/OOP-IV-965/u/Fi, kterým byl znalcem ustanoven znalecký ústav Lesprojekt, spis dále obsahuje znalecký posudek ze dne 29. 12. 2008, ze kterého je patrné, že znalec vycházel z výsledků místního šetření konaného dne 9. 11. 2008).

[59] K tomu je předně třeba uvést, že tvrzení stěžovatelky vůbec nejsou způsobilá zpochybnit nepodjatost znalce. Důvody, které by k tomu mohly vést, upravuje § 14 odst. 1 ve spojení s odst. 7 správního řádu, dle kterých se jedná o situace, kdy *lze důvodně předpokládat, že* [znalec] *má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o* [jeho] *nepodjatosti.*

Skutečnost, že magistrát se znalcem komunikoval ještě před tím, než ve věci došlo k jeho „oficiálnímu“ ustanovení, o žádném poměru k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nevypovídá.

[60] Lze se také ztotožnit se závěrem městského soudu, že takový postup nebyl sám o sobě na závadu. Správnímu orgánu nic nebránilo v tom, aby si předem ověřil, zda má ustanovovaný znalec prostor pro vyhotovení znaleckého posudku a tímto způsobem zefektivnil průběh věci. Není navíc zřejmé, jakým způsobem by tato skutečnost mohla ovlivnit výsledky znaleckého posouzení.

[61] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále zpochybňovala nepodjatost znalce proto, že ještě před svým ustanovením provedl místní šetření. Namítala také, že městský soud se s touto argumentační linií nevypořádal a napadený rozsudek je nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[62] Základ této námitky je však lichý. Stěžovatelka v žalobě uváděla skutečnost, že místní šetření proběhlo před ustanovením znalce, pouze aby jí podložila svůj názor o komunikaci mezi znalcem a magistrátem. Za těchto okolností neměl městský soud důvod tuto okolnost hodnotit jako případný důvod podjatosti. Věcně se námitkou nezabýval ani Nejvyšší správní soud, jelikož byla nepřípustně uplatněna až v kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ze stejných důvodů neposuzoval stěžovatelčino tvrzení, že neměla možnost zúčastnit se místního šetření.

[63] Přistoupil tedy k námitce, že žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí nevyzval stěžovatelku k seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a že tak neměla možnost se k nim vyjádřit.

[64] Ve shodě s městským soudem k tomu uvádí, že žalovaný neměl důvod tímto způsobem postupovat, neboť během řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, do spisu žádné podklady nedoplňoval. Smyslem institutu podle § 36 odst. 3 správního řádu je, aby měl účastník možnost seznámit se s veškerými podklady, ze kterých správní orgán vycházel při zjišťování skutkového stavu, vyjádřit se k nim, případně ve věci uplatnit další důkazy či návrhy. Je zřejmé, že za situace, kdy žádné takové podklady nedoplňoval, by byl postup podle § 36 odst. 3 správního řádu nadbytečný [srovnej k tomu také úpravu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[65] Argumentace stěžovatelky, dle které je novým podkladem, se kterým měla být seznámena, rozsudek městského soudu ze dne 24. 5. 2013, č. j. 5 Ca 184/2009 – 37, je zcela účelová. Nejedná se o podklad, který by byl relevantní při zjišťování skutkového stavu, ale o rozsudek správního soudu, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného ve věci. Nejde tedy o podklad, se kterým by stěžovatelka měla být seznamována postupem podle § 36 odst. 3 správního řádu, a je také evidentní, že se s ním jako účastnice soudního řízení měla možnost seznámit.

[66] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami směřujícími proti neprovedení důkazu znaleckým posudkem, který stěžovatelka předložila za účelem zpochybnění závěrů posudku znaleckého ústavu Lesprojekt.

[67] I zde se ztotožnil s posouzením městského soudu, který uzavřel, že správní orgány k tomuto návrhu nepřihlížely v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého [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*. V projednávané věci totiž není sporné, že stěžovatelka svůj důkazní návrh poprvé uplatnila až v odvolání, respektive jeho doplnění, přestože se závěry posudku znaleckého ústavu Lesprojekt byla řádně seznámena v průběhu prvostupňového řízení a měla možnost se k nim vyjádřit (viz protokol o nahlédnutí do spisu ze dne 4. 3. 2009 a protokol o seznámení se s podklady a poskytnuté možnosti vyjádřit se k těmto podkladům ze dne 23. 3. 2009, které jsou založeny na č. l. 25 a 26 spisu magistrátu).

[68] Argumentace, dle které (i.) neměla důvod závěry posudku znaleckého ústavu Lesprojekt v řízení před magistrátem zpochybňovat, neboť se domnívala, že řízení bude zastaveno, (ii.) její posudek byl vyhotoven až po vydání prvostupňového rozhodnutí, proto jej dříve nemohla předložit a (iii.) teprve ze svého posudku (tedy po vydání prvostupňového rozhodnutí) zjistila, že závěry znaleckého ústavu jsou nesprávné, je účelová a místy až absurdní. Stěžovatelka věděla, že posudek znaleckého ústavu patří mezi podklady rozhodnutí, proto i kdyby měla za to, že je třeba řízení zastavit, k jeho obsahu se vyjádřit mohla a minimálně z opatrnosti také měla. Ze správního spisu je navíc zřejmé, že mu přikládala význam, neboť si nechala vyhotovit jeho kopii (viz protokol o nahlédnutí do spisu ze dne 4. 3. 2009). Nic jí nebránilo v tom, aby magistrátu sdělila alespoň to, že se závěry posudku nesouhlasí, nechává si vyhotovit posudek vlastní a po jeho obdržení bude svoji argumentaci specifikovat a posudek doloží. Pokud tak neučinila pouze proto, že ke všem těmto úvahám přistoupila až po vydání prvostupňového rozhodnutí, jedná se o její pochybení, nikoli o nezákonný postup správních orgánů.

[69] Stěžovatelka se mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány neměly § 82 odst. 4 správního řádu aplikovat, protože zásada koncentrace řízení měla ustoupit zásadě materiální pravdy. O tom, které zásadě (zde spíše ve dvojici jednotnost řízení či jeho koncentrace) bude v té které fázi správního řízení dána přednost, nerozhodují správní orgány, ale zákonodárce, který v tomto konkrétním případě stanovil, že uplatňování nových důkazních návrhů možné není. Postup správních orgánů nebyl výsledkem formalistického výkladu citovaného ustanovení; žádný jiný výklad se v projednávané věci jednoduše nenabízel.

[70] Lze tedy uzavřít, že v projednávané věci byl skutkový stav pozemku řádně zjištěn a bylo z něj možné vycházet. Na základě všech výše uvedených důvodů přisvědčil Nejvyšší správní soud závěru správních orgánů a městského soudu, že pozemek stěžovatelky je lesním pozemkem ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona a je tedy určený k plnění funkcí lesa.

V. Závěr a náklady řízení

[71] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[72] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

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

V Brně dne 22. června 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu