

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **H. N.**, zastoupena Mgr. Václavem Linhartem, advokátem se sídlem Fügnerovo náměstí 3, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2015, č. j. 070726/2015/KUSK, sp. zn. SZ 033962/2015/KUSK REG/Ha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2017, č. j. 46 A 117/2015 - 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad v Jesenici (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 11. 5. 2009 oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby na pozemku p. č. X v katastrálním území X ve vlastnictví žalobkyně. Po podání žádosti o dodatečné povolení stavby bylo řízení přerušeno do doby nabytí právní moci rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby.

[2] Dne 18. 12. 2014 vydal stavební úřad rozhodnutí (jednalo se o v pořadí již třetí rozhodnutí, předchozí dvě rozhodnutí žalovaný stavebnímu úřadu zrušil), kterým zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby nazvané „dřevostavba určená k uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí“ postavené na výše uvedeném pozemku.

Žalobkyně totiž dle stavebního úřadu neprokázala soulad stavby s územním plánem Psáry (podle zjištění stavebního úřadu nebyly dodrženy předepsané regulativy územního plánu, konkrétně stavba nesplňovala stanovenou maximální výšku 5 metrů) a dotčený orgán - Městský úřad v Černošicích, jako orgán státní správy lesů, vydal k této stavbě nesouhlasné stanovisko.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, které však žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji neshledal důvodnou a zamítl ji.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že závazné stanovisko dotčeného orgánu – orgánu státní správy lesů, ve spojení se závazným stanoviskem nadřízeného orgánu – Krajského úřadu středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“ či „nadřízený dotčený orgán“), doplněné sdělením dotčeného orgánu ze dne 21. 3. 2014 a sdělením krajského úřadu ze dne 23. 5. 2014, je přezkoumatelné. Shrnul přitom, že rozhodujícím důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska byla blízkost posuzované stavby pozemkům určeným k plnění funkcí lesa ve vazbě na ohrožení této stavby, které má původ v pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Stavba je totiž situována téměř na samé hranici lesa, v němž by se měl postupně vyvinout vysoký lesní porost, jenž by mohl v případě svého nepříznivého stavu nebo při kalamitní situaci ohrozit životy a zdraví osob užívajících dřevostavbu i tuto stavbu samotnou. Preventivní přístup dotčeného orgánu směřující k zabránění vzniku situace, kdy by aplikací § 22 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), musela být činěna opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, je dle soudu zcela legitimní. Nelze akceptovat, aby v částech území, které jsou potenciálně vysoce ohroženy škodami z lesních porostů, byly bez významných důvodů svědčících existenci veřejného zájmu na umístění staveb povolovány stavby spojené s pobytem osob. Tím spíše ne v situaci, kdy v posledních letech vznikají každoročně silné větrné smršťě, v jejichž důsledku dochází k rozsáhlým škodám na lesních porostech. Nelze přitom přijmout argument, že stavebník s takovým rizikem souhlasí, a není ani podstatné, že vlastník lesního pozemku vyslovil s dodatečným povolením stavby souhlas.

[6] Soud připustil, že v posuzované lokalitě se v bezprostřední blízkosti lesa nachází řada staveb, zjevně určených pro rodinnou rekreaci, přičemž není zřejmé, v jakém období byly tyto stavby povoleny. Z územního plánu nicméně jednoznačně vyplývá, že v dané lokalitě je výstavba nových chat a rodinných domů nepřípustná. Tím, že žalobkyně nepodala žádost o vydání územního rozhodnutí, neumožnila dotčenému orgánu, aby ji před realizací stavby informoval o změně podmínek pro posouzení přípustnosti stavby „technického“ charakteru v ochranném pásmu lesa. Žalobkyně se tak o obsahu aktuální správní praxe dotčeného orgánu dozvěděla až v řízení o dodatečném povolení stavby, tedy poté, co již stavbu provedla. Žalobkyně navíc nijak nedoložila, že napadené rozhodnutí bylo v rozporu s aktuální správní praxí dotčeného orgánu. Dle soudu tak dotčený orgán nepřekročil meze správního uvážení, nezneužil ho, naopak ho řádně vykonal a v dostatečném rozsahu odůvodnil.

[7] V souvislosti s námitkou, že posuzovaná stavba splňuje požadavky stanovené územním plánem obce Psáry, krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný se touto argumentací dostatečně nezabýval, a jeho rozhodnutí je proto v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nepovažoval však za důvodné napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit, neboť zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby spočívá na dvou samostatných důvodech, přičemž každý z nich obstojí nezávisle na druhém a skýtá tak dostatečnou oporu pro výrok napadeného rozhodnutí i rozhodnutí stavebního úřadu.

III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka namítla nepřezkoumatelnost a nezákonnost předmětného nesouhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, které bylo posléze potvrzeno stanoviskem krajského úřadu ze dne 24. 9. 2010. Shrnula, že závazné stanovisko bez vazby na konkrétní stavbu stěžovatelky obsahovalo v podstatě pouze obecné vyjmenování možných negativních vlivů stavby na les. Následně pak dotčený orgán na základě hodnoty absolutní výškové bonity dřevin (AVB) zastoupených v lesním porostu (zejména smrku, jehož zastoupení má činit 90 % a jehož AVB je 32) a převzatých z příslušných lesních hospodářských osnov stanovil s odkazem na princip předběžné opatrnosti požadavek na bezpečný odstup staveb od hranice lesa na vzdálenost 32 metrů. Dospěl tak k závěru, že vzhledem k šíři dotčeného pozemku stěžovatelky cca 17 metrů tato podmínka umístění stavby na předmětném pozemku vylučuje. Při tomto úsudku však nevzal v úvahu, o jakou stavbu se v posuzované věci jedná, k jakému účelu má sloužit, v jaké vzdálenosti od hranice lesa se nachází a zejména se nezabýval tím, jak tato stavba bude skutečně negativně ovlivňovat či ohrožovat les na sousedním pozemku. Dotčený orgán neprovedl vlastní místní šetření a závazné stanovisko vydal toliko na základě zjištění stavebního úřadu (avšak v době, kdy stavební úřad nesprávně předmětnou stavbu považoval za zahradní domek) a informací údajně převzatých z příslušných lesních hospodářských osnov. Posuzované závazné stanovisko je proto vágní, obecné, učiněné „od stolu", bez znalosti konkrétní lokality, bez znalosti konkrétní stavby a jejího účelu a tedy bez znalosti konkrétních skutečností reflektujících tento individuální případ.

[10] Dotčený orgán dle stěžovatelky patrně vůbec nepochopil § 14 odst. 2 lesního zákona, který neznamená, že orgány ochrany lesa budou bez dalšího odmítat jakékoliv stavby do určité vzdálenosti od lesa (v závislosti na AVB dřevin zastoupených v lesním porostu), ale naopak, že tyto orgány budou každou stavbu podrobně posuzovat podle konkrétních skutečností. Není dostatečné, pokud je závazné stanovisko založeno pouze na velmi obecném popisu možných následků, které by stavba možná někdy v budoucnu mohla vyvolat. Stěžovatelka je přesvědčena, že na posuzovaný případ lze vztáhnout závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 As 40/2008 - 52, kde dotčený orgán při posuzování stavby nacházející se ve vzdálenosti 13 metrů od hranice lesa

vydal zamítavé stanovisko na základě velmi obecného popisu následků, jež by stavba mohla vyvolat. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že v takovém případě by pak byla prakticky vyloučena možnost staveb v zákonem stanovené vzdálenosti od lesa, což však zákon nepředpokládá.

[11] Uvedené vady závazného stanoviska nenapravil následně ani krajský úřad, který ve svém stanovisku ze dne 24. 9. 2010 pouze uvedl, že dotčený orgán správně posuzoval umístění stavby ve vztahu k lesnímu porostu a že závazné stanovisko odpovídá principu předběžné opatrnosti. Dotčený orgán ani krajský úřad však neuvedly žádný konkrétní negativní důsledek jimi posuzované stavby na les v její blízkosti. Veškeré úsudky závazného stanoviska a potažmo i sdělení tak vychází pouze z nekonkrétní imaginární obavy o možné budoucí negativní vlivy stavby na les a jeho využití a tedy z neodůvodněného principu předběžné opatrnosti.

[12] Závazné stanovisko je proto dle přesvědčení stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a potažmo trpí nepřezkoumatelností také rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutí žalovaného.

[13] I kdyby Nejvyšší správní soud shledal závazné stanovisko přezkoumatelným, je toto stanovisko rozhodně nezákonné, neboť vychází pouze z obecných frází bez vazby na konkrétní případ. Lesní zákon sice dává prostor ke správnímu uvážení, tohoto oprávnění však nelze zneužívat a rozhodovat libovolně. Správní uvážení totiž není neomezené a má své limity (viz rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2005, č. j. 4 As 26/2004 - 51, a ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, a ze dne 13. 2. 2008, č. j. 6 As 16/2007 - 57). Orgán ochrany lesa musí vážit zájem na ochraně lesa s právy a zájmy vlastníků pozemků s lesem sousedících. Posuzované závazné stanovisko tak ovšem neučinilo a nese znaky zneužití správního uvážení.

[14] Podle stěžovatelky bylo v řízení nepochybně prokázáno, že se její stavba nachází v zastavitelném území a že k funkčnímu využití jejího pozemku v souladu s územním plánem je potřebná stavba na uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí. Je tak třeba proporcionálně poměřovat její právo na funkční využití pozemku s veřejným zájmem na ochraně lesa (viz rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2017, č. j. 45 A 55/2015 - 37 – *pozn. NSS ve skutečnosti se jedná o rozsudek Krajského soudu v Praze*). V okolí stavby se nadto nachází mnoho jiných staveb v bezprostřední blízkosti lesa, a to i sloužících k obytným účelům, jež jsou nepoměrně větší a pro les více zatěžující či jej více ohrožující, než stavba na pozemku stěžovatelky. Tato skutečnost byla v řízení nepochybně prokázána a stěžovatelka na ni opakovaně upozorňovala. Dotčené orgány se však touto skutečností nijak nezabývaly. Ačkoliv na sousedních pozemcích stojí stavby již desítky let, nebylo plnění funkcí lesa na přiléhajících lesních pozemcích nijak ohroženo a nebylo doposud nutné, aby sousední vlastníci prováděli opatření podle § 22 lesního zákona. Je tak zřejmé, že přístup dotčených orgánů je nesprávný a v rozporu s rozhodovací praxí soudů (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, č. j. 5 A 106/2011 - 68, a na něj navazující rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne č. j. 45 A 55/2015 - 37).

[15] Soud taktéž nesprávně převzal nepodložený závěr, že stavba má sloužit k pobytu osob a že má být vytápěna krbem. Stavba totiž ve skutečnosti není vybavena krbem ani

jiným prostředkem na vytápění, s vytápěním ani stěžovatelka nepočítala, což vyplývá i z její žádosti o dodatečné povolení stavby. Jenom ze skutečnosti, že má stavba komín rozhodně neplyne, že bude vytápěna. Stavba ani nemá pobytové místnosti. Stavební úřad přitom při opakovaném místním šetření dospěl k závěru, že stavba má být užívána ke skladování a nikoliv k pobytu osob – jak nesprávně a pouze spekulativně tvrdil soud, jakož i dotčené orgány. V závazném stanovisku je navíc vylučována jakákoliv stavba na pozemku stěžovatelky, nikoliv jen stavba umožňující pobyt osob. Pro závazné stanovisko tak vůbec nebyl účel či využití stavby důležitý. Z projektové dokumentace rozhodně neplyne, že stavba splňuje technické normy pro budovy k bydlení a ubytování. Případné pochybnosti dotčených orgánů ohledně způsobu užívání stavby navíc bylo možno řešit stanovení podmínek pro stavbu ve smyslu § 14 lesního zákona, jež by využívání stavby k jiným než tvrzeným účelům zabránily.

[16] Stěžovatelka zdůraznila, že se v žalobě nedovolávala vydání souhlasného závazného stanoviska z důvodu existence správní praxe, dle které jsou v předmětné lokalitě povolovány stavby v blízkosti lesa. Na tuto skutečnost však upozorňovala proto, aby dokumentovala fakt, že v předmětné lokalitě řada staveb již po delší dobu stojí, aniž by tím funkce okolního lesa jakkoliv trpěla. Se soudem lze sice souhlasit, že pokud doposud nedošlo k žádné nebezpečné situaci, neznamená to bez dalšího, že by nebylo možno vydat zamítavé závazné stanovisko, dotčené orgány se však měly shora uvedenými skutečnostmi minimálně seriózně zabývat a vysvětlit případně proč u stavby stěžovatelky reálné nebezpečí negativních vlivů existuje. Ze závazných stanovisek neplyne, proč by stavba stěžovatelky byla bezprostředně a reálně ohrožena pádem stromů, pokud toto nebezpečí nebylo v řízení nijak prokázáno a zůstalo tak pouhou spekulací opřenou o fiktivní možnost vzniku kalamitní situace v budoucnu (viz např. zmiňovaný rozsudek č. j. 45 A 55/2015 - 37). Pokud řízení o dodatečném povolení stavby trvá již devět let, pak by se minimálně některá dotčenými orgány předpokládaná ohrožení lesa stavbou stěžovatelky již projevila.

[17] Dotčený orgán sice v zamítavém stanovisku argumentoval údajnou kontinuitou svého rozhodování, nicméně ze samotného stanoviska ani sdělení tato kontinuálnost nijak neplyne. Pokud dle rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 106/2011 - 68 dotčený orgán považoval v roce 2006 za kontinuitu rozhodování souhlas se stavbou ve vzdálenosti deseti metrů od hranice pozemku lesa a v nyní posuzovaném nesouhlasném závazném stanovisku se kontinuitou zaštiťuje při zcela opačném rozhodování, je legitimní otázkou, co vlastně znamená kontinuita rozhodování tohoto dotčeného orgánu. Je možné, že dotčený orgán princip kontinuity zneužívá k odůvodnění svého rozhodnutí tak, jak se mu právě hodí. Princip kontinuity je přitom jednou ze stěžejních ochran před libovůlí správních orgánů při jejich rozhodování.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se zcela ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Ve věci je nepochybné, že žalobkyně provedla posuzovanou stavbu bez požadovaného územního rozhodnutí. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012, lze stavbu provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem dodatečně povolit, „*pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem*“.

[22] Podle § 14 odst. 2 lesního zákona „[d]*otýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“

[23] Podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, je obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení „[j]*estliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne*“. Pokud tedy ve věci bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu - orgánu státní správy lesů – nezbylo stavebnímu úřadu, než žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout.

[24] Pro posouzení případu je podstatné, zda nesouhlasné závazné stanovisko splňuje podmínky přezkoumatelnosti a zákonnosti. Pravidla přezkumu závazného stanoviska podrobně popsal v napadeném rozsudku krajský soud (viz rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 – 126, č. 1786/2009 Sb. NSS, ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 - 65, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 – 35, č. 3444/2016 Sb. NSS); z těchto pravidel nyní vychází také Nejvyšší správní soud.

[25] Krajský soud postupoval správně, pokud přezkoumatelnost i zákonnost závazného stanoviska dotčeného orgánu ze dne 3. 1. 2010 posuzoval ve spojení se závazným stanoviskem nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 24. 9. 2010, jímž bylo toto závazné stanovisko potvrzeno, a se sděleními dotčených orgánů ze dne 21. 3. 2014 a ze dne 23. 5. 2014, ve kterých tyto orgány reagovaly na dodatečnou argumentaci stěžovatelky po

zrušujících rozhodnutích odvolacího správního orgánu (žalovaného). Proti takovému postupu stěžovatelka nic nenamítla, nicméně v kasační stížnosti brojí zejména proti obsahu samotného dotčeného stanoviska ze dne 3. 1. 2010, resp. ještě stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 24. 9. 2010, které považuje za příliš obecné a založené v podstatě jen na argumentu, že ve vzdálenosti 32 metrů od hranice lesa (rovno AVB příslušných dřevin) nemůže být umístěna žádná stavba.

[26] Nejvyšší správní soud považuje za podstatné nejprve shrnout obsah závazných stanovisek a navazujících dokumentů dotčených orgánů a následně posoudit, zda jsou závěry zde uvedené dostatečně konkrétní a odůvodněné a je možno je považovat za přezkoumatelné a zákonné.

[27] Ze správního spisu je zřejmé, že v závazném stanovisku ze dne 3. 1. 2010 dotčený orgán shrnul, že posuzovaný objekt je dle zjištění stavebního úřadu od oplocení pozemku vzdálen 2,3 metru, což lze za předpokladu souladu s katastrální mapou současně považovat za odstup stavby od hranice lesa. Uvedl, že při posuzování stavby zohlednil nejen bezpečnostní otázky nebo potřeby provozu lesního hospodářství, ale i dosavadní praktické poznatky a zkušenosti o vlivu bezprostřední zástavby na les. Vzhledem k tomu, že lesy jsou zákonem deklarovány jako národní bohatství a nenahraditelná složka životního prostředí, je opodstatněný postup orgánu státní správy lesů, který má oporu v tzv. „principu předběžné opatrnosti“. Vedle přímých účinků, např. ve smyslu fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště, se v praxi nezřídka objevují nepřímé zdroje ohrožení lesa, a to především požadavky vlastníků nemovitostí v sousedství lesních porostů na stanovení ochranných opatření před negativními účinky lesa (např. zástin, padání větví nebo celých stromů, prorůstání větví a kořenů apod.). Dotčený orgán uvedl, že s ohledem na ve stanovisku popsané důvody a při použití principu předběžné opatrnosti by v daném případě při posuzování návrhu na umístění nové stavby mohl požadovat zachování odstupu stavby od hranice lesního pozemku až na vzdálenost 32 metrů, jak vychází z hodnot AVB dřevin zastoupených v lesním porostu. Vzhledem k šíři dotčeného pozemku cca 17 metrů je přitom zjevné, že taková podmínka umístění stavby vylučuje. Při posuzování konkrétních případů nelze vycházet jen z aktuálního stavu lesa, neboť ten je v čase proměnlivý. Udělení nesouhlasu bylo přitom vyvoláno i povinností správního orgánu rozhodovat kontinuálně. Udělením souhlasu by dotčený orgán mohl vytvořit nežádoucí precedens, který by jej vázal ke stejnému postupu i v případě dalšího rozhodování. Dotčený orgán také upozornil, že se nelze domáhat kontinuity rozhodování s ohledem na stávající a často nevhodně umístěné objekty u lesa, neboť jejich výstavba proběhla ve valné většině za účinnosti předchozích lesních zákonů, tedy v jiném právním prostředí.

[28] Nadřízený dotčený orgán uvedené závazné stanovisko dle § 149 odst. 4 správního řádu potvrdil závazným stanoviskem ze dne 24. 9. 2010. Dotčený orgán podle něj posuzoval umístění stavby ve vztahu ke stavu lesního porostu, který na pozemku aktuálně roste a správně vzal v úvahu i možnost, že vlastník lesa může použít k obnově lesa i dřeviny, které mohou dosáhnout ve sto letech věku vyššího vzrůstu než stávající porost. Dotčený orgán správně předcházel svým opatřením ohrožení lesa, které by mohlo jen nastat, např. tím, že by v případě povolení umístění stavby muselo z hlediska bezpečnosti odvolatele a jeho majetku, dojít podle § 22 odst. 1 lesního zákona k omezení užívání

pozemku k plnění funkcí lesa v takovém rozsahu, aby nemohly případně padající stromy zasáhnout stavbu, nebo ohrozit život vlastníka stavby. Dále pak při běžném hospodaření v lese by bylo nutno používat zvláštní technologie v těžbě dříví, aby nedošlo k ohrožení majetku a osob. Při přibližování dříví by nebylo možno využít práva podle § 34 odst. 4 lesního zákona, tedy využít k této činnosti pozemku stěžovatelky, což by komplikovalo a prodražilo hospodaření.

[29] Ve sdělení ze dne 21. 3. 2014 dotčený orgán odmítl k žádosti stěžovatelky vydat nové závazné stanovisko poté, co bylo rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby podruhé zrušeno žalovaným. Dotčený orgán uvedl, že sice došlo ke změně označení stavby, fakticky se však jedná o stále stejnou stavbu s totožnými účinky na své okolí včetně lesa. Zdůraznil, že orgán státní správy lesů není vázán označením stavby, jak ho učinil stavebník, potažmo stavební úřad, ale má právo na vlastní úsudek. Mezi původním označením „zahradní domek“ a současným označením „zahradní objekt pro skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků“ neshledal zásadní rozpor, a upozornil, že pokud je součástí objektu komín a je navrženo vytápění krbem, pak označení „zahradní domek“, které připouští i určitou obytnou funkci, není nedůvodné. Vzhledem k překážce věci rozhodnuté tedy nové stanovisko nevydal.

[30] Ve sdělení ze dne 23. 5. 2014 se nadřízený dotčený orgán vyjadřoval k podnětu stěžovatelky k přezkumu potvrzení závazného stanoviska ze dne 24. 9. 2010, k podnětu k přezkoumání samotného závazného stanoviska ze dne 3. 1. 2010 a k žádosti o přezkoumání sdělení dotčeného orgánu ze dne 21. 3. 2014. Shodně s prvoinstančním dotčeným orgánem uvedl, že orgán státní správy lesů si označuje stavbu sám pro potřeby vydání závazného stanoviska podle toho, jak dle jeho názoru daná stavba působí nebo může působit na les. Dotčený orgán navíc vycházel při vydání závazného stanoviska z projektové dokumentace předložené stavebníkem. Podle jeho názoru objem stavby, zastavěná plocha, hodnota stavby a její konstrukce, uspořádání místností, zateplení stavby a osazení komínem, odpovídá jinému typu stavby, než kterou označil stavebník (stěžovatelka). Z hlediska dopadů stavby nadřízený dotčený orgán specifikoval, že stavba je z konstrukčního materiálu, který při řádné údržbě může zajistit dlouhou trvanlivost stavby, nehledě na to, že mohou být v rámci údržby či rekonstrukce postupně změněny konstrukční materiály a stavba tak může mít velmi dlouhou trvanlivost, srovnatelnou s mýtním věkem lesního porostu v sousedství. Ze stavebně technického řešení vyplývá, že stavba je trvale spojena se zemí, jsou v ní situovány tři oddělené místnosti (tzv. skladové prostory), stavba je tepelně izolována, je zde i prostor podkroví, který je možno jednoduše zpřístupnit a obývat a k objektu je přistaven komín. Dle technické zprávy požárně bezpečnostního řešení stavby se jedná o dřevostavbu zahradního domku anebo zahradní domek. Budova splňuje podmínky ČSN 730833 – budovy pro bydlení a ubytování. Dotčený orgán tak správně dospěl k závěru, že stavba může mít relativně dlouhou životnost a může být vedle deklarovaného účelu využívána i k občasnému přebývání, přičemž tomuto obývání nelze po povolení stavby a kolaudaci účinně zabránit. Proto dotčený orgán označil stavbu jako zahradní domek a v takto označeném objektu spatřoval poněkud větší zprostředkované ohrožení lesa, než by spatřoval v dřevostavbě bez trvalého spojení se zemí s jedním skladovacím prostorem, bez zateplení, bez možnosti vytápění atd., určené výhradně pro uskladnění zahradní techniky, nářadí, výpěstků a jiného potřebného materiálu pro obhospodařování zahrady. Nadřízený orgán zmínil i zachování možnosti

využití práva lesní dopravy po cizích pozemcích podle § 34 odst. 4 lesního zákona, která souvisí s produkční funkcí. Zdůraznil také, že ohrožení lesa stavbami je předpokládáno na základě historických zkušeností, a proto byla prevence v předcházení ohrožení a škodám zakotvena například v § 14 odst. 2 lesního zákona. Z historie lesního hospodářství vyplývá, že v určitých časových periodách i zcela nepravidelně dochází k větrným kalamitám a klimatickým epizodám, a proto lze s velkou pravděpodobností předpokládat, že k ohrožení životů a poškození majetku pádem stromu může dříve či později dojít. Kdykoliv po povolení stavby pak může být stavebníkem otevřena problematika ohrožení nemovitosti a osob např. pádem stromu (§ 22 odst. 1 zákona o lesích) a stavebník je pak povinen provést nezbytně nutná opatření stanovená orgánem státní správy lesů a dojde tak k omezení ve využívání pozemku určeného k plnění funkcí lesa.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal, že by uvedené závazné stanovisko, ve spojení s potvrzujícím závazným stanoviskem nadřízeného orgánu a sděleními ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014, bylo založeno pouze na obecných tvrzeních bez vazby na charakter konkrétní stavby. V samotném závazném stanovisku ze dne 3. 1. 2010 dotčený orgán zdůraznil malou vzdálenost stavby od lesa (cca 2 metry od hranice lesa), upozornil na možná rizika související s bezpečnostními otázkami a ohrožení potřeb lesního hospodaření a odkázal na princip předběžné opatrnosti, resp. princip prevence, jak upřesnil krajský soud. Nadřízený dotčený orgán vyjádřil též oprávněnou obavu, že bude nutno vzhledem k hrozícím nebezpečím spojeným s umístěním posuzované stavby v blízkosti lesa aplikovat opatření dle § 22 lesního zákona, které s sebou přináší negativní vliv na plnění funkcí lesa. Zároveň upozornil na riziko případného omezení možnosti využití práva lesní dopravy po cizích pozemcích podle § 34 odst. 4 tohoto zákona.

[32] Se stěžovatelkou nelze souhlasit, že by ze závazných stanovisek ve spojení s ostatními zmiňovanými podklady dotčených orgánů vyplýval závěr, že pouhá šířka pozemku stěžovatelky (17 metrů) vzhledem k hodnotě AVB dřevin nacházejících se na okraji lesa vylučuje veškeré stavby na pozemku stěžovatelky. Z podkladů dotčených orgánů je naopak zřejmé, že vycházely z konkrétních vlastností posuzované stavby. Zejména ze sdělení dotčených orgánů ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014, která reagovala na dodatečnou argumentaci stěžovatelky, lze dovodit, že pro vydání nesouhlasného stanoviska bylo klíčové, že stavba umožňuje vedle stěžovatelkou deklarovaného účelu (skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků) také přebývání osob. Nadřízený dotčený orgán ve svém sdělení ze dne 23. 5. 2014 podrobně specifikoval, z čeho dovozuje, že je stavba poměrně trvalého charakteru (viz výše) a upozornil, že nelze zabránit, aby byla využívána také pro (byť přechodný) pobyt osob.

[33] Podle Nejvyššího správního soudu nejsou závěry napadeného rozsudku v rozporu s rozsudkem č. j. 5 As 40/2008 - 52, jak se domnívá stěžovatelka. V tomto rozsudku soud konstatoval, že při přezkumu závazného stanoviska vydaného dle § 14 odst. 2 lesního zákona je podstatné, zda orgán státní správy lesů řádně zhodnotil možný zásah zamýšlené stavby do zájmů chráněných tímto zákonem. Na rozdíl od zmiňovaného případu, kdy se stavba nacházela 13 metrů od hranice lesa, je v nyní posuzované věci stavba umístěna v bezprostřední blízkosti lesa (cca 2 metry), a dotčené orgány tvrzená rizika podrobně zdůvodnily s tím, že ve vzdálenosti AVB lesních porostů, tedy 32 metrů od hranice lesa, je nutno omezit stavební činnost ve vztahu ke stavbám umožňujícím pobyt osob. Dotčené

orgány vycházely ve vztahu ke způsobu hospodaření v lese ze schválených lesních hospodářských osnov a uvedly též konkrétní opatření, jejichž provedení by s ohledem na bezprostřední blízkost stavby stěžovatelky a lesa mohlo být nařízeno na pozemku určeném k plnění funkcí lesa.

[34] Není pochybením dotčeného orgánu, že neprovedl vlastní místní šetření a své posouzení učinil na základě podkladů, které měl k dispozici, a to zejména zjištění stavebního úřadu, projektové dokumentace stavby předložené stavebníkem (stěžovatelkou), příslušných lesních osnov a katastrální mapy. Tyto podklady byly pro vypracování závazného stanoviska zcela dostatečné. Nebylo přitom rozhodné, že stavební úřad posléze překvalifikoval stavbu, resp. zejména změnil její označení ze „zahradní domek" na „zahradní objekt pro skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků", neboť se stále jednalo o stejnou stavbu se shodnými účinky na les. Dotčené orgány správně uvedly, že samotné označení stavby stavebníkem či stavebním úřadem není pro jejich hodnocení podstatné, neboť si pro účely vyhotovení závazného stanoviska mohou utvořit vlastní úsudek o možném účelu stavby, což také v posuzované věci učinily. Nelze jim přitom vytýkat, že na rozdíl od stavebního úřadu dospěly k závěru (který sdílel krajský soud a přiklání se k němu i Nejvyšší správní soud), že posuzovaná stavba může sloužit také k pobytu osob. Dotčené orgány správně vycházely z informací převzatých z příslušných lesních hospodářských osnov a posuzovaly vliv stavby ke stavu lesního porostu, který na pozemku aktuálně roste, přičemž vzaly v úvahu i možný vývoj tohoto porostu v budoucnu (s ohledem na trvalý charakter posuzované stavby). Stěžovatelka ostatně ani nenamítá, že by byl aktuální lesní porost jiný, než jaký vzal dotčený orgán v závazném stanovisku v úvahu.

[35] Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil se závěrem krajského soudu, že závazné stanovisko je v návaznosti na stanovisko nadřízeného orgánu a sdělení ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014 dostatečně konkrétní, učiněné na základě posouzení konkrétních podmínek v dané lokalitě a s ohledem na charakter dodatečně povolované stavby, a lze ho tedy považovat za přezkoumatelné.

[36] Stejně tak dospěl Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem k závěru, že závazné stanovisko naplňuje kritérium zákonnosti, jak rozvádí níže.

[37] Nepřisvědčil tak stěžovatelce, že dotčené orgány nesprávně vyložily § 14 odst. 2 lesního zákona. Naopak jej interpretovaly správně, pokud vyzdvihly princip prevence, z jehož samotné podstaty vyplývá, že je namístě jej uplatnit i v případech, kdy sice nehrozí aktuální konkrétní riziko, ovšem s ohledem na budoucí vývoj stavu lesního porostu a s ohledem na blízkost stavby lesu a její charakter, mohou taková rizika pravděpodobně nastat. Krajský soud tak správně upozornil, že podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Je proto dostatečné, pokud dotčený orgán zmínil možné negativní vlivy stavby na les (jednak přímé účinky v podobě fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště, a jednak požadavky opírající se o § 22 lesního zákona), které opřel o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření. Nelze mu proto vytýkat, že nespecifikoval konkrétní aktuálně hrozící riziko spojené s blízkostí stavby lesu, neboť může jen těžko předvídat, kdy a za jakých podmínek dojde např. k pádu stromů, které by mohly ohrozit zdraví či životy

lidí pobývajících v posuzované stavbě. Skutečnost, že doposud k žádným negativním dopadům nedošlo, přitom neznamená, že by bylo namístě podstupovat riziko možných škod do budoucna. Krajský soud trefně uvedl, že existenci uvedené hrozby není nutno empiricky ověřit tím, že už v minulosti k takovým určitým situacím došlo, a to ať už u okolních staveb, nebo u samotné posuzované stavby, která již minimálně 9 let (po dobu řízení o dodatečném povolení stavby) bez úhony stojí.

[38] Jak již bylo zmíněno výše, ze závazných stanovisek ve spojení se souvisejícími sděleními nelze dovodit, že by dotčené orgány nesouhlasily s jakoukoliv stavbou na pozemku stěžovatelky, resp. že by jí znemožňovaly účelně hospodářsky využívat její pozemek. Nesouhlasily ovšem s tím, aby na daném území, v bezprostřední blízkosti hranice lesa, existovala stavba umožňující pobyt osob, což ostatně koresponduje s platným územním plánem obce Psáry, podle kterého byla v dotčené lokalitě nepřípustná výstavba nových chat a rodinných domů. Situace stěžovatelky je navíc specifická tím, že posuzovaná stavba již byla (bez příslušných povolení) realizována, přičemž dotčené orgány nesouhlasily s tvrzením stěžovatelky, že jediným účelem stavby – vzhledem k jejím parametrům - je toliko funkční využití pozemku, nikoliv také pobyt osob. Lze se totiž domnívat, že k funkčnímu využití pozemku, tedy ke skladování zahradní techniky, nářadí a výpěstků, by stěžovatelce postačovala i menší a jednodušší stavba. Podmínky, za kterých by bylo možno stavbu za tímto účelem na předmětný pozemek umístit, by se ostatně stěžovatelka dozvěděla, pokud by dodržela své zákonné povinnosti a požádala o příslušná povolení a vydání závazného stanoviska ještě před tím, než stavbu realizovala. Ve stadiu dodatečného povolení stavby je však již poněkud pozdě dovolávat se stanovení podmínek, které má stavba splňovat, aby bylo možno ji z hlediska zachování zájmů ochrany lesa a také ochrany osob případně povolit.

[39] Závěr dotčených orgánů a krajského soudu, že stavba může sloužit i k pobytu osob, nelze podle Nejvyššího správního soudu považovat za ničím nepodložený či spekulativní, naopak mu podklady shromážděné ve správním spisu nasvědčují.

[40] Stavební úřad ve svém rozhodnutí na základě místního šetření popsal posuzovanou stavbu následovně: všechny tři místnosti stavby svým účelem odpovídají prostorám pro uskladnění materiálu, výpěstků, zahradní techniky a nářadí; v největší místnosti je nachystané připojení do zděného komína; do podkroví nejsou zatím osazeny schody, účel podkroví: bez využití; jediný přístup do stavby vstupními dveřmi je možný vzhledem ke svažitému terénu pouze přes dřevěnou terasu o šířce 2,54 m a délce 6,15 metrů po dřevěných schodech o délce cca 1 metr. Dle Nejvyššího správního soudu uvedený popis nevylučuje závěr dotčených orgánů a krajského soudu, že stavba může sloužit též k dočasnému pobytu osob. Stejně tak tento závěr nevylučuje ani projektová dokumentace stavby.

[41] Stěžovatelce lze těžko uvěřit, že nepočítala s možností vytápění stavby, pokud je její součástí komín a je zde nachystané připojení do zděného komína. Soudu není zřejmé, k čemu jinému, než k vytápění by měl komín sloužit. Stěžovatelka tvrdí, že stavba nemá pobytové místnosti, z projektové dokumentace je však patrné, že stavba má 3 místnosti a podkroví, které je zpřístupněno žebříkem. Pobyt osob je zde proto nepochybně možný, byť vzhledem k absenci připojení na energie a vodovod jen v omezené míře. Ve věci

přitom není zcela rozhodující, zda stavba splňuje technické požadavky na stavby určené k bydlení, nicméně z hlediska požární bezpečnosti z technické zprávy přiložené k projektové dokumentaci tato skutečnost vyplývá.

[42] S dotčeným orgánem lze souhlasit v tom, že relevantním argumentem ve prospěch souhlasu se stavbou není skutečnost, že v okolí posuzované stavby se nachází mnoho jiných objektů (i mnohem větších) v bezprostřední blízkosti lesa, a to i sloužících k obytným účelům. V závazném stanovisku ze dne 3. 1. 2010 upozornil dotčený orgán na nevhodnost umístění ostatních staveb v blízkosti lesa, které byly pravděpodobně povoleny za jiného právního prostředí a je zřejmé, že i na tyto stavby se vztahují dotčeným orgánem uváděná rizika. Jak bylo zmíněno výše, pro preventivní přístup založený na předběžné opatrnosti není rozhodné, zda již k určitým negativním vlivům či nešťastným událostem v minulosti došlo. Není ani v silách dotčeného orgánu, aby všechny takové situace registroval. Dotčený orgán zcela oprávněně nechtěl vytvořit souhlasným stanoviskem se stavbou nebezpečný precedens, který by umožňoval umístění stavby sloužící též k pobytu osob v bezprostřední blízkosti lesa a zahušťoval již tak nežádoucí zástavbu v ochranném pásmu lesa (tyto snahy jsou ostatně patrné i z územního plánu obce Psáry, jak již bylo připomenuto). Je neudržitelné, aby byly povolovány stavby jen z důvodu, že obdobné stavby již v bezprostřední blízkosti lesa existují a doposud se zásadně negativně neprojevil jejich vliv na les, ani naopak.

[43] Není tedy pravda, že by dotčené orgány nevzaly v potaz, že v předmětné lokalitě již existují objekty určené k bydlení, nicméně tuto situaci považovaly za nežádoucí a do budoucna chtěly dalšímu rozšiřování takových staveb ze zcela oprávněných důvodů zabránit. Nadto, jak upozornil i krajský soud, stěžovatelka neodkazovala na konkrétní případ, kdy by byla v době vydání napadeného rozhodnutí povolena obdobná stavba v posuzované lokalitě.

[44] Stěžovatelka argumentovala dle jejího názoru obdobným případem, ve kterém Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 5 A 106/2011 - 68 zrušil rozhodnutí žalovaného, jež potvrdilo rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy, jako stavebního úřadu, o zamítnutí územního rozhodnutí na umístění stavby rekreačního objektu v k. ú. V. nacházející se 5 metrů od kraje lesa, a následně Krajský soud v Praze rozsudkem č. j. 45 A 55/2015 - 37, opět zrušil rozhodnutí správních orgánů, které opět zamítly vydat k této stavbě územní rozhodnutí. Zde se však jednalo o poněkud jinou situaci, neboť již příslušný územní plán předpokládal určení pozemku k rekreačně obytné funkci, a bylo v rozporu s legitimním očekáváním stavebníka, že dotčený orgán vydal ke stavbě nesouhlasné stanovisko. Soudy tu dospěly k závěru, že správní orgány rozhodovaly bez dostatečné znalosti skutkového stavu, zejména nevzaly v potaz, že na sousedních pozemcích stojí chaty již několik desítek let a že zde existuje správní praxe, která podobné záměry v blízkosti lesa povoluje. Nejvyšší správní soud v zamítavém rozsudku č. j. 10 As 305/2017 - 57 v této věci ostatně zdůraznil, že předchozí posouzení věci Městským soudem v Praze a Krajským soudem v Praze se týkalo specifických skutkových okolností žalobcova případu, které ve svém souhrnu založily legitimní očekávání, jež je vždy nutno vázat na individuální případ. V nyní posuzované věci se dotčené orgány s otázkou dosavadní existence staveb v blízkosti lesa vypořádaly, jak bylo uvedeno výše, a upozornily, že tyto

stavby byly patrně povoleny v jiném právním prostředí, a proto zde neexistuje správní praxe, která by obdobné stavební záměry povolovala.

[45] Zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 106/2011 - 68 přitom ani nijak nezpochybňuje kontinuitu rozhodování dotčeného orgánu v posuzované věci, jak upozorňuje stěžovatelka. Nutno totiž podotknout, že v odkazovaném případě byl dotčeným orgánem Městský úřad Říčany a stavba se nacházela v jiném katastrálním území, kde byly, dle informací obsažených v příslušných rozsudcích, v jiných případech stavby nacházející se v blízkosti lesa (i za současného právního prostředí) běžně povolovány. V nyní posuzovaném případě naopak z ničeho nevyplývá, že by dotčený orgán ve věcech obdobných staveb vydával za účinnosti lesního zákona souhlasná stanoviska se stavbami umožňujícími pobyt osob.

[46] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky stran nezákonnosti závazného stanoviska, ve spojení se závazným stanoviskem nadřízeného dotčeného orgánu a se sděleními dotčených orgánů ze dne 21. 3. 2014 a 23. 5. 2014, důvodné. Závěry dotčených orgánů jsou logicky odůvodněné a nevykazují znaky svévole. Podle soudu je zcela legitimní a pochopitelný závěr dotčených orgánů, že je nežádoucí, aby vzhledem ke specifikům lesních dřevin v posuzované oblasti existovala pouhé 2,3 metry od hranice lesa poměrně velká stavba (přibližně 25 m^2), která mimo deklarovaný účel skladování umožňuje také pobyt osob. Lze proto přisvědčit krajskému soudu, že dotčené orgány nepřekročily meze správního uvážení, které jim stanovuje § 14 odst. 2 lesního zákona.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[47] Nejvyšší správní soud tedy ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatelky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 31. července 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu