



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **M. H.**

bytem X

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

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019, č. j. 013351/2019/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Jesenice, stavebního úřadu, (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 4. 2018, č. j. MěÚJ/04749/2018/Vit, ve věci žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby.

2. Žalobkyně vlastní pozemky parc. č. Xa a parc. č. st. Xb v k. ú. P.. Na posledně uvedeném pozemku se nachází rekreační chata. V roce 2015 žalobkyně realizovala na parc. č. Xa stavbu garáže. Přípisem ze dne 12. 11. 2015 stavební úřad oznámil žalobkyni zahájení řízení o odstranění stavby, neboť ke stavbě garáže nebylo vydáno žádné rozhodnutí nebo opatření, které by umožňovalo stavbu realizovat. Následně žalobkyně podala dne 23. 11. 2015 žádost o dodatečné povolení stavby. Na základě její žádosti vydal Městský úřad Černošice (dále jen „orgán státní správy lesů“) dne 7. 6. 2016 závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), ve kterém vyslovil s dodatečným povolením stavby garáže nesouhlas. Stavební úřad následně žádost o dodatečné povolení stavby zamítl rozhodnutím ze dne 26. 1. 2017. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl dne 12. 6. 2017 pro opožděnost. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí nepodala žalobu ani jiný opravný prostředek. Stavební úřad proto přípisem ze dne 19. 7. 2017 oznámil pokračování v řízení o odstranění stavby.
3. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 7. 12. 2017 žalobkyně opět požádala o dodatečné povolení stavby garáže (46 m², výška 2,7 m). V příloze připojila (1) kopii smlouvy o podmínkách udělení souhlasu se zřízením stavby se vzdáním se práva na náhradu škody vzniklé na pozemcích, kterou uzavřela dne 5. 10. 2017 s Arcibiskupstvím pražským (dále jen „vlastník lesa“) podle § 2897 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), (2) vyrozumění o provedeném vkladu uvedené smlouvy do katastru nemovitostí a (3) souhlas vlastníka lesa s dodatečným povolením stavby ze dne 1. 11. 2017.
4. K výzvě stavebního úřadu k doplnění podkladů žádosti žalobkyně sdělila, že projektovou dokumentaci přiložila již ke své předchozí žádosti o dodatečné povolení stavby, a dále přiložila „sdělení k žádosti“ orgánu státní správy lesů ze dne 12. 3. 2018.
5. Orgán státní správy lesů poukázal na to, že ke stavbě žalobkyniny garáže v minulosti vydal již dvě negativní stanoviska (dne 30. 6. 2015 pro účel umístění a povolení stavby a dne 7. 6. 2016 pro účel dodatečného povolení po nepovolené realizaci stavby). Obě stanoviska žalobkyně napadla podněty k přezkumu, nadřízený orgán však neshledal k přezkumu důvod, o čemž žalobkyni informoval. Nově uplatněný souhlas vlastníka lesa je pro potřeby stanoviska podle § 14 odst. 2 lesního zákona bezpředmětný a nezávazný. Orgán státní správy lesů je při své rozhodovací činnosti nezávislý na vlastníku lesa a v konkrétním řízení postupuje podle správního uvážení v mezích zákonem stanovených procesních povinností. Bepředmětná je i smlouva o vzdání se práva domáhat se náhrady škody, neboť řeší otázku náhrady škody až po škodní události, nikoliv předcházení škodě, k němuž slouží § 14 odst. 2 lesního zákona. Žalobkyně se danou smlouvou nevzdala práva na předcházení škodám z lesa (tj. práva na opatření za účelem ochrany stavby ve smyslu § 22 lesního zákona, např. preventivního odkácení ohrožujících stromů z lesního porostu) a podle zákona se tohoto práva ani vzdát nemůže. Rizika plynoucí z předmětné stavby vůči lesu tak nadále přetrvávají. Bezpečnostní problematika je navíc jen jednou z okolností zohledňovaných při posuzování výstavby u lesa. Orgán státní správy lesů uzavřel, že v argumentaci žalobkyně neshledal nové rozhodné skutečnosti, proto nemá důvod vydat v téže věci nové závazné stanovisko a odkazuje na platnost dříve vydaného nesouhlasu. Dodal, že tento postup přiměřeně koresponduje s aplikací institutů obnovy řízení a nového rozhodnutí podle § 100 a § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
6. Součástí správního spisu je pak i závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016, ve kterém orgán státní správy lesů nesouhlasil s dodatečným povolením stavby garáže na pozemku parc. č.

Xa. Již na základě zákona lze podle něj konstatovat, že území do 50 m od okraje lesa (tzv. ochranné pásmo lesa) je z hlediska ochrany lesa problematické a rizikové a v ideálním případě by nemělo být ke stavební činnosti vůbec využíváno. Souhlas orgánu státní správy lesů s konkrétním stavebním záměrem má charakter výjimky a je nenárokový. Rozhodným kritériem je především odstup stavby od lesa, který má být dostatečný k tomu, aby lesu zajistil ochranu před škálou přímých i nepřímých negativních projevů a účinků zástavby, včetně těch, které mohou nastat v bližší i vzdálenější budoucnosti. Posouzení je založeno na principu předběžné opatrnosti a slouží k ochraně veřejného zájmu na zachování lesa.

7. Negativní účinky výstavby vůči lesu se mohou projevit v narušení vodního režimu (tj. vláhových a odtokových poměrů), změně fyzikálních a chemických vlastností půdy, místního mikroklimatu apod., což může vést k poškození lesa (usychání) nebo změnám ve složení vegetace (nárůst buřeneš). Míru takových důsledků nelze dopředu spolehlivě určit a nelze je ani vyloučit, proto musí být při posuzování záměru vzaty v úvahu. Umísťování staveb v ochranném pásmu lesa souvisí také s bezpečnostní problematikou, tedy ochranou osob a majetku před negativním působením lesa, jímž se rozumí zástin, splavování půdy, padání kamenů, větví nebo celých stromů, prorůstání větví nebo kořenů apod. Důsledkem pak může být nežádoucí zásah do lesního prostředí. Vlastníci staveb umístěných v nedostatečné vzdálenosti od lesa totiž mohou požadovat ochranná opatření (podle § 22 lesního zákona). Z praxe je orgánu státní správy lesů známo, že ochranná opatření spočívají většinou v pokácení „ohrožujících“ stromů nebo ořezu větví. Preventivním opatřením může být také omezení výšky porostu nebo trvalé vyloučení pěstování lesa. Všechna tato opatření pak omezují funkce lesa a jdou proti jeho potřebám (např. odkácení okrajových stromů narušuje tzv. porostní plášť, který chrání vnitřní mikroklima).
8. Podle orgánu státní správy lesů je třeba zabývat se bezpečnostními otázkami již při rozhodování o možnostech zástavby, neboť po dokončení staveb v nedostatečné vzdálenosti již přicházejí v úvahu zpravidla jen opatření na úkor lesa. Nelze připustit, aby orgán státní správy lesů nejprve udělil souhlas s problematickou stavbou a následně by v její prospěch stanovoval ochranná opatření na úkor lesa. Práva na uplatnění opatření podle § 22 lesního zákona se přitom nelze předem vzdát.
9. S ohledem na princip předběžné opatrnosti se za akceptovatelný minimální odstup staveb od lesa považuje hodnota absolutní výškové bonity (dále jen „AVB“) dřevin zastoupených v lesním porostu, přičemž se nevychází z aktuálního stavu, který je v čase proměnlivý, ale z dosažitelného výškového maxima. Hodnoty AVB se získávají z lesních hospodářských plánů a osnov. V posuzované věci se stavba nachází ve vzdálenosti cca 5 m od hranice lesa a je k lesu orientována svou delší stranou o délce 8,8 m. Orgán státní správy lesů dále popsal věkovou a druhovou skladbu dotčeného lesního porostu s tím, že pro přilehlý porost je hodnota AVB 22, pro vedlejší skupiny pak AVB 28, 24 a 20. Tyto hodnoty definují nejbližší přípustnou odstupovou vzdálenost. Dodal, že z hlediska kategorizace se jedná o hospodářský les, ve kterém je prvořadá reprodukční funkce, tj. dosažení maximální produkce dřevní hmoty. Plnění této funkce není žádoucí snižovat preventivními těžbami v době před dosažením myšlené zralosti porostu, takže nelze ustoupit od uplatnění odstupového kritéria podle hodnoty AVB.
10. Ze srovnání s hodnotami AVB plyne, že už odstup stávající žalobkyniny chaty od lesa není dostatečný k tomu, aby byl les ochráněn před negativními účinky stavby, zejména před nežádoucím efektem zabezpečovacích opatření činěných na úkor lesa. Z hlediska

ochrany lesa proto není žádoucí dále zhoršovat současný nevyhovující stav a dále zvyšovat zátěž lesa. Nárůst zastavěné plochy a objemu stavby v blízkosti lesa může mít vliv na mikroklima v přilehlé části lesa (např. lokální zvýšení teploty v důsledku akumulace záření do konstrukcí stavby), což spolu s nitrifikací stanoviště v důsledku dalších antropogenních projevů může způsobit změnu flory směrem k nitrofilním druhům rostlin a nárůstu buřene s následným efektem strádání lesních dřevin a omezení přirozeného procesu obnovy lesa (ujímání semenáčků, zdárný vývoj nárostů atd.).

11. Z hlediska bezpečnostní problematiky lze riziko ohrožení lesa spatřovat v nárůstu lesní plochy, která je pod tlakem potenciálních požadavků vlastníka stavby na stanovení preventivních zabezpečovacích opatření na úkor lesa za účelem ochrany stavby před škodami způsobenými např. zlomy, vývraty či padajícími větvemi. Uvedená obava je o to větší, že nemovitosti žalobkyně leží při patě lesnatého svahu, takže bezpečnostní rizika budou stoupat se vzrůstající výškou porostu. Jakékoli reálně proveditelné bezpečnostní opatření, které by si v budoucnu vyžádala předmětná stavba, by znamenalo nežádoucí zásah do lesa, ať již by se jednalo o předčasnou redukci porostu nebo v extrémním případě omezení možnosti pěstovat na přilehlé části pozemku les. I případné menší zásahy do prostoru lesa (např. ořez ohrožujících větví) by narušily potřebnou kompaktnost porostního pláště.
12. Závěrem orgán státní správy lesů uvedl, že nemůže v daném případě žádný z uvedených negativních účinků stavby na les dopředu spolehlivě vyloučit, proto považuje předložený návrh za rizikový z hlediska ochrany lesa, shledává ho rozporným s lesním zákonem (§ 11 odst. 1) a neuděluje k němu souhlas. Veřejný zájem na neohrožené existenci lesa převažuje nad soukromým zájmem žalobkyně. Dodal, že účel ochranného pásma lesa je obzvláště důležitý v silně urbanizovaném okolí Prahy, kde musí lesy čelit stále se zvyšujícím tlakům rozpínající se zástavby.
13. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 6. 4. 2018 žádost o dodatečné povolení stavby zamítl, neboť ve věci bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět podle § 149 odst. 4 správního řádu. V této souvislosti stavební úřad poukázal na sdělení orgánu státní správy lesů ze dne 23. 3. 2018, které odkazuje na dříve vydaná nesouhlasná stanoviska v téže věci. Dále upozornil, že není možné využít dříve podanou dokumentaci z předchozího řízení o dodatečném povolení stavby a přesunout ji do jiného spisu.
14. V odvolání žalobkyně uvedla, že napadá výrok i obsah závazného stanoviska, jímž nebyl udělen souhlas s dodatečným povolením stavby. Negativní závazné stanovisko je založeno pouze na „principu předběžné opatrnosti“ a postrádá elementární oporu ve skutkových zjištěních. Po přilehlé komunikaci oddělující pozemek žalobkyně od lesního pozemku je již nyní trpěn průjezd motorových vozidel. Důvody negativního závazného stanoviska jsou pouze obecné a postrádají objektivní nestranný náhled, což způsobuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Orgán státní správy lesů navíc neprovedl žádný důkaz, ze kterého by vyplynulo, že výstavbou garáže skutečně dojde ke změnám fyzikálních a chemických vlastností půdy, místního mikroklimatu apod. Vzhledem k umístění garáže ve vzdálenosti 4 m od hranice lesa nepřichází v úvahu žádný z přímých nebo nepřímých vlivů, před kterými stanovisko varuje. Výškou lesního porostu je v případě pádu nebo kácení již nyní ohrožen teoreticky každý, kdo se pohybuje po přilehlé komunikaci.

15. S odkazem na zásadu proporcionality žalobkyně dodala, že vznik negativních účinků v důsledku stavby garáže je méně pravděpodobný než jejich vznik v důsledku provozu motorových vozidel po přilehlé komunikaci. Závěrem poukázala na 5 příkladů z praxe stavebních úřadů spadajících do územní působnosti žalovaného, v nichž byla ve skutkové a právně obdobných věcech vydána kladná rozhodnutí o umístění stavby nebo dodatečném povolení staveb rodinných domů a garáží. Je proto přesvědčena, že na základě § 2 odst. 4 správního řádu jí vzniklo legitimní očekávání, že její žádost bude kladně vyřízena tak, jako v jiných obdobných případech.
16. V rámci odvolacího řízení odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného (dále jen „nadřízený orgán státní správy lesů“ nebo „nadřízený dotčený orgán“) potvrdil závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016 v plném rozsahu. Postup orgánu státní správy lesů, který vycházel z předběžné opatrnosti, považoval s ohledem na § 1 a § 11 odst. 1 lesního zákona za správný. Míru negativních vlivů stavby na les nelze předem určit a nelze je ani vyloučit, proto musí být preventivně vzaty v úvahu.
17. Dotčená stavba je umístěna 4 m od hranice lesního pozemku, tedy v dosahu případného pádu stromů. Z hlediska zajištění bezpečnosti osob a majetku by bylo nutno vydat opatření spočívající ve smýcení stromů v dosahu stavby a vzhledem k časové neomezenosti stavby by bylo třeba přijmout i opatření o způsobu hospodaření v lese. Ohrožení lesa v důsledku takových opatření je více než pravděpodobné. Preventivní zabránění dopadů opatření podle § 22 odst. 1 lesního zákona je dalším uplatněním principu předběžné opatrnosti, neboť umístění stavby by bezpochyby dříve či později vyvolalo žádost žalobkyně o stanovení způsobu a rozsahu zabezpečovacích opatření. Takovým žádostem je obvykle vyhověno, protože orgánu státní správy lesů je z úřední činnosti známo, že ohrožení staveb bývá reálné.
18. Prvoinstanční orgán státní správy lesů vyšel z porovnání vzdálenosti stavby od lesa s hodnotami AVB jednotlivých dřevin zastoupených v porostu. Žalobkyně mu proto nedůvodně vytýká, že jeho závěry nemají oporu ve skutkových okolnostech. Podle nadřízeného orgánu státní správy lesů je závazné stanovisko dostatečně odůvodněno a vychází z objektivního posouzení. Vychází též z dlouholetých poznatků z úřední a odborné činnosti, podle nichž ke změnám mikroklimatu v souvislosti s umístováním staveb ve vzdálenosti do 50 m od okraje lesa dochází.
19. Ve prospěch udělení souhlasu není možné vzít v úvahu skutečnost, že les je již aktuálně ohrožen stavbou rekreační chaty nebo přilehlé komunikace. Tyto stavby byly umístěny v jiném právním prostředí a za jiných podmínek. Dopady těchto staveb na les je nutné strpět, neboť se jedná o stavby povolené. K dříve umístěným stavbám se v řízení o udělení souhlasu § 14 odst. 2 lesního zákona nepřihlíží.
20. V těchto řízeních se navíc nevychází ze shodných nebo podobných případů, které by mohly konkretizovat minimální povolenou vzdálenost od lesa. Nadřízený orgán státní správy lesů si je vědom toho, že v rámci celého Středočeského kraje existují případy, kdy byly stavby v odůvodněných případech povoleny v těsné blízkosti lesa, avšak rovněž existují mnohé případy neudělení souhlasu s umístěním stavby v mnohem větší vzdálenosti od lesa. Posouzení každé věci je jiné, neboť se řeší vztah a dopady odlišných staveb či zařízení a terénních úprav na les s různorodými porosty s odlišnými růstovými podmínkami, různou konfigurací terénu či s odlišnými klimatickými podmínkami. V neposlední řadě posouzení mohou ovlivnit také různé důkazy předložené žadatelem

nebo odlišné regulativy v územním plánu. Žalobkyní vyjmenované případy nejsou skutkově shodné a nachází se v jiné lokalitě, žalobkyně se proto nemůže dovolávat toho, aby jí byl udělen souhlas jako v jí zmíněných případech.

21. Závěrem nadřízený orgán státní správy lesů zdůraznil, že k předmětné stavbě byl dne 30. 6. 2015 vydán nesouhlas s jejím umístěním. Žalobkyně stavbu přesto zrealizovala. Následně byl dne 7. 6. 2016 vydán nesouhlas s dodatečným povolením stavby. Žalobkyně se proto nemůže dovolávat legitimního očekávání, že stavba bude povolena.
22. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Prvostupňové rozhodnutí bylo sice stručné, ale srozumitelné a odpovídající požadavkům vysloveným Nejvyšším správním soudem (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017-47. Dále žalovaný odkázal na potvrzující závazné stanovisko nadřízeného orgánu státní správy lesů. Žalovaný neshledal v rozhodnutí ani postupu stavebního úřadu žádné vady, které by odůvodňovaly zrušení nebo změnu jeho rozhodnutí. Vzhledem k vázanosti nesouhlasným stanoviskem dotčeného orgánu nemohl stavební úřad vyřídit žádost žalobkyně jiným způsobem než ji zamítnout. Závěrem žalovaný připomněl, že žalobkyně obdržela nesouhlasné stanovisko ještě před realizací stavby, přesto stavbu realizovala.

II. Obsah žaloby

23. Žalobkyně namítá, že byla postupem orgánu státní správy lesů zkrácena na procesním právu, aby byla její žádost o závazné stanovisko vypořádána stanoviskem obsahujícím náležitosti podle § 149 správního řádu (tj. výrok a odůvodnění). Orgán státní správy lesů vyřídil její žádost pouze neformálním sdělením, ve kterém blanketním způsobem odkázal na obsah svého předchozího závazného stanoviska ze dne 7. 6. 2016. Navíc provedl hodnocení důkazů nově předložených žalobkyní (souhlasu vlastníka lesa a smlouvy o vzdání se práva na náhradu škody), které v předchozím závazném stanovisku nemohly být zohledněny. Takový postup nemá zákonnou oporu a způsobuje vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
24. Nezákonný postup orgánu státní správy lesů se promítl i do odvolacího řízení. Žalobkyně uvedla v odvolání, že napadá i obsah podkladového závazného stanoviska. Přestože v textu odvolání polemizovala s důvody uvedenými v závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2016, bylo zřejmé, že odvolání směřuje proti úkonu orgánu státní správy lesů, o které se opíralo rozhodnutí stavebního úřadu, tj. proti závaznému stanovisku (sdělení) ze dne 12. 3. 2018. Právě posledně uvedené stanovisko (sdělení) mělo být předmětem přezkumu instančně nadřízeného orgánu státní správy lesů podle § 149 odst. 5 správního řádu. Ten však potvrdil závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016, tedy stanovisko vydané v jiném řízení, a stanoviskem (sdělením) ze dne 12. 3. 2018 se nezabýval. Tím byla žalobkyně zkrácena na právu, aby odvolacímu přezkumu bylo podrobeno závazné stanovisko, které bylo důvodem jejího procesního neúspěchu.
25. Za situace, kdy závazné stanovisko (sdělení) ze dne 12. 3. 2018 neodpovídalo požadavkům stanoveným v § 149 odst. 2 správního řádu, nebyly splněny ani zákonné podmínky pro postup podle § 149 odst. 4 téhož zákona. Brojila-li tedy žalobkyně v odvolání i proti stanovisku (sdělení) ze dne 12. 3. 2018, měl žalovaný zjistit, že postup stavebního úřadu podle § 149 odst. 4 správního řádu nebyl možný. Jediným zákonným řešením popsané

procesní situace bylo podle žalobkyně zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu.

26. V souvislosti s výše uvedeným žalobkyně považuje prvostupňové i napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelná. Stavební úřad pouze blanketně odkázal na závazné stanovisko (sdělení), ale neodůvodnil, proč považoval vydání závazného stanoviska za nezbytné a proč stanovisko brání vydání požadovaného rozhodnutí. Stavební úřad byl povinen také přezkoumat, zda akt, který mu byl jako závazné stanovisko předložen (sdělení ze dne 12. 3. 2018), odpovídá zákonným požadavkům. Prvostupňové rozhodnutí je proto zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Žalovaný tuto vadu neodstranil a na rozhodnutí stavebního úřadu pouze mechanicky odkázal, což zakládá nepřezkoumatelnost i rozhodnutí žalovaného.
27. Žalovaný byl povinen objasnit důvody, pro které žalobkynino odvolání zamítl. Prvostupňové rozhodnutí považoval za souladné se zákonem, protože se opíralo o nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 12. 3. 2018, neobjasnil však, proč toto závazné stanovisko (sdělení) bránilo dodatečnému povolení stavby. Žalovaný se navíc opřel o stanovisko vlastního odboru životního prostředí jako nadřízeného orgánu státní správy lesů, kterým bylo potvrzeno „závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 7. 6. 2016“, přestože žalovaný (správně) požádal „o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 12. 3. 2018“. Žalovaný tak opírá zamítnutí odvolání o výsledek přezkumu jiného závazného stanoviska, než které bylo odvoláním napadeno a žalovaným předloženo k přezkumu podle § 149 odst. 5 správního řádu. To má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost. Navíc, nadřízený orgán státní správy lesů se nezabýval ani způsobem, jakým byly v závazném stanovisku (sdělení) ze dne 12. 3. 2018 vyhodnoceny nové důkazy předložené žalobkyní, což následně přehlédl i žalovaný.
28. Dále žalobkyně namítá nesprávnou aplikaci § 14 odst. 2 lesního zákona a nesouhlasí se závěrem dotčených orgánů, podle kterého nelze souhlas pro stavbu předmětné garáže vydat. Ze žádného ustanovení lesního zákona ani z důvodové zprávy, komentářové literatury či související judikatury nelze dovodit, že by účelem ochranného pásma lesa podle § 14 odst. 2 lesního zákona bylo zakotvení apriorní výluky stavební činnosti s tím, že orgánu státní správy lesů přísluší pouze pravomoc tuto výlukou v odůvodněných případech prolamovat výjimkami v podobě souhlasů. Z podmíněnosti stavební činnosti souhlasem orgánu státní správy lesů naopak vyplývá, že zákonodárce považuje stavební činnost v ochranném pásmu lesa za *a priori* přípustnou. Požadavkem na souhlas orgánu státní správy lesů pouze reguluje její podobu a rozsah tak, aby nebyla realizována způsobem nepřijatelným z hlediska zájmů chráněných lesním zákonem.
29. Za nepřijatelné lze přitom považovat stavební záměry, jejichž realizace by měla za následek porušení příkazu zákonodárce počínat si tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů (§ 11 odst. 1 lesního zákona). Podle žalobkyně je namísto vyložit pojem „ohrožování nebo poškozování lesů“ za použití definice pojmu „poškození životního prostředí“ (§ 6 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Tedy tak, že jde o jednání, které stav lesa jako složky životního prostředí přímo zhoršuje nad míru stanovenou právními předpisy, nebo alespoň zakládá reálné riziko takového zhoršení. Za poškození či ohrožení lesů tak nelze automaticky považovat každou stavební činnost, byť by měla za následek vznik přímé škody na lese nebo lesním prostředí. To plyne z ustanovení lesního zákona (např. § 13 odst. 3), která vznik škody v případě realizace

stavebních záměrů dokonce výslovně předpokládají. Proto ani sama možnost vzniku škody či dokonce možnost vzniku jakéhokoli, byť i jen hypotetického negativního dopadu stavby na les, nemůže být bez dalšího považována za dostatečný důvod pro nevydání souhlasu. Za nepřijatelné z hlediska § 14 odst. 2 lesního zákona je možné považovat pouze takové stavby, jejichž negativní vliv na les je reálný a může se projevit tím, že les nebude po realizaci stavby s to plnit v obvyklém rozsahu všechny produkční a mimoprodukční funkce. Možnost reálného negativního vlivu je nutno v řízení podle § 14 odst. 2 lesního zákona prokázat.

30. S ohledem na výše uvedené nemůže dle žalobkyně obstát odůvodnění orgánů státní správy lesů obou stupňů, které je založeno na pouze hypotetické možnosti narušení vodního režimu a změny fyzikálních a chemických vlastností lesní půdy, mikroklimatu apod. a které se opírá o pouze obecné konstatování, že ke vzniku takových vlivů podle zkušeností pravidelně dochází. Nebylo přitom prokázáno, že popsané vlivy reálně vzniknou, natož že vzniknou v intenzitě omezující plnění funkcí lesa oproti obvyklému rozsahu. Nezákonnost stanovisek orgánů státní správy lesů zatěžuje i napadené rozhodnutí.
31. Podle žalobkyně nemohla být důvodem nevydání souhlasu ani hypotetická možnost, že vlastník stavby může následně projevit zájem o realizaci opatření či změnu způsobu hospodaření podle § 22 lesního zákona. Nelze přisvědčit názoru, že uvedené opatření nebo změna hospodaření vedou vždy a bez dalšího k poškození nebo ohrožení lesa, resp. že zakládají riziko jejich vzniku. Naopak je možné je realizovat pouze v rozsahu a způsobem stanoveným orgánem státní správy lesů. Je tedy plně na něm, aby rozsah a způsob preventivních opatření či rozsah změny způsobu hospodaření volil či schválil tak, aby k poškození či ohrožení lesa nedošlo. Sám zákonodárce tímto způsobem vyloučil, aby se realizace opatření či změna způsobu hospodaření staly důvodem nevydání souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona.
32. Dále se žalobkyně neztotožňuje se závěrem, podle kterého pro udělení souhlasu se zřízením stavby nemá žádný právní význam stanovisko vlastníka lesa ani smlouva o vzdání se práva na náhradu škody. Ustanovení § 22 lesního zákona má soukromoprávní povahu, neboť je konkretizací obecné prevenční povinnosti zakotvené v § 2900 občanského zákoníku. Jestliže se vlastník stavby uzavřením smlouvy podle § 2897 občanského zákoníku natrvalo vzdá práva na náhradu škody, která může na stavbě v budoucnu vzniknout v důsledku existence lesa, rozsah jeho prevenční povinnosti, a tedy i rozsah, v němž bude oprávněn požadovat provedení ochranných opatření či změnu způsobu hospodaření podle § 22 lesního zákona, se tím sám o sobě zužuje. Současně se snižuje i riziko vzniku negativních vlivů hypotetických ochranných opatření na les. Žalobkyní předložený souhlas vlastníka lesa a smlouva o vzdání se práva na náhradu škody nebyly „bezpředmětnými“ dokumenty, ale důkazy, které byly orgány státní správy lesů povinny vzít v úvahu.
33. Při vydávání souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona je třeba také zohlednit rozdíl v rozsahu a intenzitě působení tvrzených škodlivých vlivů na les před a po realizaci stavby. Pokud rozdíl před a po ní chybí nebo je zanedbatelný (např. proto, že v dopadové vzdálenosti porostů již jsou umístěny jiné stavby nebo že se jedná o přístavbu či nástavbu), nebude zpravidla důvod souhlas nevydat. Nelze proto souhlasit se závěrem, podle kterého nemá žádný právní význam skutečnost, že garáž navazuje na již existující stavbu chaty, nadto v lokalitě, kde se v ochranném pásmu lesa nachází souvislá chatová zástavba i jiných vlastníků. Mezi lesem a stavbou garáže navíc leží frekventovaná místní komunikace. Bylo

povinností orgánu státní správy lesů zjistit, zda se míra negativního dotčení lesa stavbou nepřijatelným způsobem zvýší. Žalobkyně je přesvědčena, že pro nevydání souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona neexistoval žádný věcný, a tedy ani zákonný důvod.

34. Závěrem žalobkyně brojí proti tomu, jak se žalovaný vypořádal s jí tvrzeným porušením zásady legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. V odvolání poukazovala na skutečnost, že stavební úřady v územní působnosti žalovaného vydaly ve skutkově a právně obdobných věcech kladná rozhodnutí o umístění či dodatečném povolení staveb rodinných domů a garáží, a to na základě souhlasných závazných stanovisek orgánů státní správy lesů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odkázal na stanovisko nadřízeného orgánu státní správy lesů. Z něj však nevyplývá žádný důvod, pro který bylo namíste odchýlit se od rozhodnutí zmíněných žalobkyní v odvolání a žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout.

III. Vyjádření žalovaného

35. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůrazňuje, že orgán státní správy lesů nemohl vydat k žádosti žalobkyně nové závazné stanovisko, protože tomu bránila překážka věci již rozhodnuté. Žalovaný souhlasí s názorem orgánu státní správy lesů, podle kterého nebyly předloženy nové skutečnosti, protože souhlas vlastníka ani smlouva o vzdání se práva na náhradu škody nejsou pro vydání souhlasu relevantní. Smyslem § 22 lesního zákona je uplatnění veřejného zájmu na ochraně osob a majetku. Toto právo může vzniknout komukoliv bez ohledu na předloženou smlouvu. Orgán státní správy lesů správně odkázal na původní závazné stanovisko, které následně posoudil i nadřízený orgán. Pokud bylo totiž závazné stanovisko ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona vydáno a nebyly předloženy nové skutečnosti, je toto stanovisko stále platné. Právní předpisy jeho platnost nijak neomezují. Odkázal-li orgán státní správy lesů za této situace na původní stanovisko sdělením, nebyl jeho postup chybný. Žalobkyně alibisticky opakovaně předkládá nové žádosti, které vedou pouze k opakovaným řízením se stejným výsledkem.
36. Žalovaný nesouhlasí s žalobkyniným výkladem § 14 odst. 2 lesního zákona, podle kterého by bylo třeba prokázat reálný negativní dopad stavby na les. Posouzení dopadů na les je v kompetenci orgánu státní správy lesů, protože veškeré důsledky nejsou z pohledu „laika“ viditelné. Z tohoto důvodu vycházejí orgány státní správy lesů z principu předběžné opatrnosti. Obzvláště v přílehlých oblastech Prahy, v nichž dochází k intenzivní zástavbě, jsou dopady dlouhodobě patrné. Důsledky realizace staveb v blízkosti lesa jsou v předmětných stanoviscích uvedeny. Vždy je nutné posuzovat především okolní lokalitu v kontextu znalostí a zkušeností orgánu státní správy lesů a není možné jen poukazovat na to, že v jiné lokalitě byla stavba realizována v obdobné vzdálenosti.
37. K uplatnění opatření podle § 22 lesního zákona žalovaný dodal, že právo na bezpečnost a ochranu majetku nelze spojit se soukromými zájmy, nehledě na to, že uplatnění tohoto ustanovení není pouze v rukou žalobkyně, ale kohokoli, kdo může spatřovat ohrožení nemovitosti či osoby nacházející se v blízkosti lesa. Opatření podle tohoto ustanovení mají zcela jednoznačně praktické dopady na les, a to ve formě ořezu větví, vyřezání podrostu v důsledku složitých těžebních prací, pokácení celých stromů atd., a to vše v důsledku toho, že dříve byla v blízkosti lesa umístěna stavba, u které bylo shledáno, že nemá dopady na les.

38. Žalobkyně má sice pravdu, že existence komunikace již negativní dopady na les působí, realizace staveb v blízkosti lesa ovšem tento stav zhoršuje. K namítaným příkladům jiných povolených staveb na hranici lesa žalovaný konstatoval, že mu nejsou známy a s předmětným řízením nesouvisí. Jedná se o stavby v jiných katastrálních územích a v působnosti jiných místně příslušných orgánů státní správy lesů. Legitimní očekávání lze podle názoru žalovaného použít pouze v případech velmi podobných, ne-li totožných, především s ohledem na příslušnou lokalitu. V předmětném případě okolní stavby zachovávají linii odstupu od lesa, pouze záměr žalobkyně z ní vybočuje (k lesu), a proto by naopak měla žalobkyně legitimně očekávat, že stavba nebude povolena.

IV. Posouzení žaloby soudem

39. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 8. 2. 2019, žaloba byla odeslána dne 2. 4. 2019), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s takovým postupem žalobkyně i žalovaný (implicitně) souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
40. Žaloba není důvodná.
41. Ve věci je nepochybné, že žalobkyně provedla stavbu posuzované garáže, přestože nebylo vydáno žádné rozhodnutí nebo opatření, které by umožňovalo stavbu realizovat. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (viz čl. II – přechodná ustanovení novely provedené zákonem č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“), lze stavbu provedenou bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním dodatečně povolit, *„pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o 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.“*
42. Žalobkyně realizovala stavbu garáže na pozemku, který se nachází ve vzdálenosti menší než 50 m od okraje lesa, tedy v tzv. ochranném pásmu lesa. V takovém případě byla povinna k žádosti o dodatečné povolení stavby doložit souhlas orgánu státní správy lesů ve smyslu § 14 odst. 2 lesního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2007, podle kterého platí, že *„[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.“*
43. Z citovaného ustanovení vyplývá, že souhlas orgánu státní správy lesů s umístěním stavby v ochranném pásmu lesa je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska dotčeného orgánu závazný

pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, proto pro takové stanovisko neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu, přestože se jedná o podklad pro vydání rozhodnutí (tzv. subsumovaný správní akt). Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 ve znění účinném do 31. 12. 2017; s účinností od 1. 1. 2018 bylo toto ustanovení přesunuto do odstavce 4 a s účinností od 1. 1. 2021 do odstavce 6). Bylo-li tedy ve věci vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu – orgánu státní správy lesů, nemohl stavební úřad rozhodnout jinak, než žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout. Stručnost rozhodnutí stavebního úřadu, který odůvodnil nevyhovění žádosti existencí nesouhlasného stanoviska dotčeného orgánu, proto nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.

44. Žalobkyně ovšem proti závaznému stanovisku vznáší námitky, a to jak z hlediska formy, resp. procesního postupu, tak z hlediska obsahu. Závazné stanovisko lze v rámci soudního přezkumu ve věci zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby přezkoumat jako podkladový akt v režimu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. V rámci tohoto přezkumu soud přezkoumává závazné stanovisko pouze v mezích uplatněných žalobních bodů, a to tak, že posuzuje pouze jeho zákonnost, nikoliv též věcnou správnost (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, bod 40).
45. Žalobkyně předně namítá, že ji orgán státní správy lesů zkrátil na právu, aby k její žádosti bylo vydáno závazné stanovisko, neboť reagoval pouze sdělením ze dne 12. 3. 2018, v němž odkázal na své dřívější závazné stanovisko. Soud této námitce nepřisvědčil.
46. Jak vyplývá z výše provedené rekapitulace řízení (viz body 2 a 3), žalobkyně požádala o dodatečné povolení stavby v reakci na řízení o odstranění stavby dvakrát. Orgán státní správy lesů svůj nesouhlas s dodatečným povolením stavby garáže vyjádřil podrobně již ve stanovisku ze dne 7. 6. 2016 (k obsahu stanoviska viz body 6 až 12; nesouhlas navíc již dříve vyjádřil také ve stanovisku ze dne 30. 6. 2015 ve vztahu k žádosti žalobkyně o umístění stavby).
47. Žádost o vydání nového závazného stanoviska žalobkyně odůvodnila tím, že s vlastníkem lesa uzavřela dne 5. 10. 2017 smlouvu, v níž se podle § 2897 občanského zákoníku vzdala práva na náhradu škody vzniklé na pozemcích sesuvem půdy, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví atd., a to výměnou za závazek vlastníka lesa udělit souhlas s umístěním stavby v ochranném pásmu lesa. Vzdání se práva bylo ujednáno jako věcné právo a bylo zapsáno do katastru nemovitostí. V návaznosti na to vlastník lesa udělil žalobkyni dne 1. 11. 2017 souhlas s dodatečným povolením stavby na pozemku parc. č. Xa.
48. Podle orgánu státní správy lesů nově tvrzené okolnosti nebyly relevantní z hlediska posouzení možnosti udělit souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona, a proto neshledal důvod vydat nové stanovisko. V tomto postupu neshledává soud pochybení. Platnost závazného stanoviska není právními předpisy nijak omezena. Pokud se nezměnil skutkový nebo právní stav je stanovisko nadále platné a použitelné.
49. Nově uplatněné argumenty se nijak nedotýkaly nosných skutečností, které byly v závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2016 hodnoceny a které byly pro posouzení možnosti udělit souhlas relevantní. Soud se ztotožňuje s názorem orgánu státní správy lesů, podle kterého pro vydání souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona nemůže být významné udělení souhlasu vlastníka lesního pozemku se stavbou. Vlastník lesního pozemku se nemůže zbavit odpovědnosti za stav a ochranu lesa a řádné hospodaření v něm. Ze souhlasu

ani neplyne, že by vlastník lesa souhlasil s opatřeními, které by mohlo být třeba v budoucnu po dodatečném povolení stavby provést na jeho pozemcích na základě § 22 lesního zákona.

50. Stejně tak skutečnost, že se žalobkyně vzdala práva na náhradu škody, která by jí mohla v důsledku lesa a jeho působení vzniknout, nesnižuje riziko, které představuje naopak stavba pro les. A to ať již z hlediska fyzikálního působení stavby (vliv na změnu mikroklimatu apod.), tak především z hlediska opatření podle § 22 lesního zákona. Byť byla smlouva o vzdání se práva na náhradu škody zapsána do katastru nemovitostí, a zavazuje tedy i případné budoucí vlastníky stavby, tato smlouva nemá za důsledek nemožnost požádat (ať již ze strany žalobkyně nebo jejího případného právního nástupce) orgán státní správy lesů, aby vlastníkovi lesa uložil provedení opatření za účelem zajištění bezpečnosti osob nebo majetku podle § 22 lesního zákona. Zajištění bezpečnosti staveb je ve veřejném zájmu a nelze na tento požadavek rezignovat jen proto, že stavebník s rizikem souhlasí (shodně rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 46 A 117/2015-60, potvrzený rozsudkem NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 As 2/2018-37).
51. Jinými slovy, soukromoprávní ujednání žalobkyně a vlastníka lesa neměla vliv na posouzení otázky dotčení veřejného zájmu na ochraně lesa, který orgán státní správy lesů v závazném stanovisku posuzoval. Byť se v případě závazného stanoviska striktně vzato neuplatní překážka věci rozhodnuté (závazné stanovisko není rozhodnutím, navíc i v případě rozhodnutí nastává tato překážka až *kladným* rozhodnutím o žádosti, srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017, č. j. 1 As 98/2016-75, bod 44), vydání nového závazného stanoviska za nezměněných okolností by bylo rozporné se zásadou procesní ekonomie. Nově předložené argumenty a podklady nepředstavovaly rozhodnou skutečnost, pro niž by mělo být již vydané nesouhlasné závazné stanovisko revidováno.
52. Soud proto neshledal pochybení v postupu orgánu státní správy lesů, který za popsané situace vyřídil opakovanou žádost žalobkyně sdělením (ve smyslu části čtvrté správního řádu), v němž odkázal na původní závazné stanovisko s tím, že nadále platí, a zároveň řádně vysvětlil důvody, pro které nepovažoval nově uplatněné argumenty a listiny za relevantní pro nové posouzení. Žalobkyně nebyla nijak zkrácena na právu, aby její žádost o závazné stanovisko byla vyřízena v souladu s § 149 správního řádu. Závazné stanovisko k možnosti dodatečného povolení stavby garáže bylo vydáno a v případě opakované žádosti byly řádně vysvětleny důvody, pro které nebylo vydáno stanovisko další.
53. Je třeba dodat, že proti výše popsanému procesnímu postupu ani proti obsahu sdělení ze dne 12. 3. 2018 nevznesla žalobkyně v odvolání žádnou námitku (srov. shrnutí odvolacích námitek výše v bodech 14 a 15), nelze proto vytýkat žalovanému ani nadřízenému orgánu státní správy lesů, že se k těmto otázkám nevyjádřili (z tohoto důvodu tak žalovaný činí až ve vyjádření k žalobě v návaznosti na žalobní námitku).
54. Z výše popsané procesní situace vyplývá, že pro účely posouzení podmínek pro dodatečné povolení stavby je třeba pracovat se závazným stanoviskem ze dne 7. 6. 2016 ve spojení se sdělením ze dne 12. 3. 2018. Věcné důvody, o něž se opírá nesouhlas orgánu státní správy lesů a následně zamítavý výrok rozhodnutí stavebního úřadu, jsou nicméně obsaženy v závazném stanovisku ze dne 7. 6. 2016. Nadřízený orgán státní správy lesů proto správně v rámci odvolacího řízení potvrdil právě toto stanovisko. Ostatně proti němu obsahově směřovaly i žalobkyniny odvolací námitky, byť výslovně neoznačila dokument, který

napadá. Na tomto závěru nemůže nic změnit interní sdělení, ve kterém žalovaný nepřesně požádal nadřízený dotčený orgán o přezkoumání „závazného stanoviska ze dne 12. 3. 2018“.

55. Dále se proto soud zabýval tím, zda závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016 ve spojení s potvrzujícím závazným stanoviskem nadřízeného dotčeného orgánu splňovaly obsahové požadavky kladené na závazná stanoviska. S ohledem na závaznost stanoviska dotčeného orgánu pro výrokovou část rozhodnutí ve věci samé je totiž nezbytné, aby obsah závazného stanoviska v zásadě odpovídal požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Z odůvodnění musí být patrné důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se dotčený orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen (s účinností od 1. 1. 2018 jsou tyto náležitosti výslovně stanoveny v § 149 odst. 2 správního řádu, do té doby však byly v podstatě shodné požadavky na stanoviska dotčených orgánů dovozeny z obecných zásad správního řízení judikaturou, viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS).
56. V posuzované věci soud nemá pochyb o tom, že požadavkům na přezkoumatelnost závazná stanoviska orgánu státní správy lesů i nadřízeného dotčeného orgánu dostála. Odůvodnění závazného stanoviska ze dne 7. 6. 2016 není pouze obecné. Stanovisko sice i v obecné rovině vysvětluje východiska, podle nichž posuzuje možnost udělení souhlasu podle § 14 odst. 2 lesního zákona, zároveň však navazuje tyto obecnější úvahy i na konkrétní skutkový stav posuzované věci.
57. V obecné rovině orgán státní správy lesů rozlišil dvě skupiny způsobů ohrožení lesa. První z nich představují přímé účinky stavby na les v podobě fyzických zásahů do kořenového systému či porostního pláště. Druhou skupinu tvoří požadavky vlastníka pozemku, na němž je stavba umístěna a který sousedí s pozemky určenými k plnění funkcí lesa (tyto požadavky vycházejí z § 22 lesního zákona). Již ve fázi povolování staveb je proto podle něj třeba předcházet situacím, které by v budoucnu právě s ohledem na existenci povolované stavby vyžadovaly provádět preventivní opatření podle § 22 lesního zákona na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Uvedená východiska dotčeného orgánu jsou zcela správná a odpovídají koncepci lesního zákona (shodně např. rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 117/2015-60).
58. Z hlediska konkrétních skutkových okolností pak orgán státní správy lesů zdůraznil malou vzdálenost stavby od okraje lesa (cca 5 m), tu pak porovnal s hodnotami AVB lesního porostu v dotčeném místě, z nichž vyplývá, že stromy mohou dosahovat výšky cca 20 až 28 m. Je tedy zřejmé, že v případě pádu stromu by mohla být zasažena sporná stavba. Orgán státní správy lesů dále v této souvislosti poukázal na to, že stavba se nachází u paty svahu, tato skutečnost pak zvyšuje riziko, že případný pád stromu by směřoval ke sporné stavbě. Dále poukázal i na skutečnost, že se v daném případě jedná podle kategorizace o hospodářský les, u něhož není žádoucí omezovat plnění reprodukční funkce preventivními těžbami.
59. Orgán státní správy lesů poukázal také na možná rizika související s bezpečnostními otázkami a na ohrožení potřeb lesního hospodaření. Právě v souvislosti s tím, že vzdálenost sporné stavby je nižší než AVB přilehlých stromů, je obava orgánu státní správy lesů, že bude nutno vzhledem k hrozcím nebezpečím spojeným s umístěním posuzované stavby v blízkosti lesa aplikovat opatření podle § 22 lesního zákona, podle soudu

oprávněná. Zároveň jsou ve stanovisku srozumitelně a přesvědčivě popsána rizika, která se s uplatněním opatření podle § 22 lesního zákona pojí. Možnost žádat uplatnění těchto opatření přitom není vyloučena soukromoprávním ujednáním mezi žalobkyní a vlastníkem lesa, jak orgán státní správy lesů vysvětlil ve sdělení ze dne 12. 3. 2018.

60. Žalobkyni nelze přisvědčit v námitce, podle které byl orgán státní správy lesů povinen zkoumat a prokázat reálný negativní dopad stavby na les. Orgán státní správy lesů naopak správně vyšel z principu předběžné opatrnosti (resp. doktrinálně správně principu prevence, viz rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 117/2015-60). Uplatnění tohoto principu při výkladu a aplikaci § 14 odst. 2 lesního zákona potvrdil NSS např. v rozsudku č. j. 1 As 2/2018-37. V bodu 37 NSS zdůraznil, že podmíněnost povolení stavby souhlasem orgánu státní správy lesů je preventivním nástrojem ochrany lesa a lesního hospodaření. Princip prevence je namísto uplatnit 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. Je proto dostatečné, pokud dotčený orgán zmíní 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 opře o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření. Nelze mu naopak vytýkat, že neupřesnil 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. Skutečnost, že doposud k žádným negativním dopadům nedošlo, přitom neznamená, že by bylo namísto podstupovat riziko možných škod do budoucna. 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, podstatné je, že toto riziko (i podle obecné lidské zkušenosti) není zcela nereálné.
61. Nesouhlasné stanovisko je dostatečně legitimizováno tím, že stavba, která má být povolena, je bezprostředně a reálně ohrožena pádem stromů, tedy les může být dotčen opatřením podle § 22 lesního zákona. Tuto úvahu postačí opřít o obecné zkušenosti v oblasti lesního hospodaření, není třeba existenci uvedené hrozby empiricky ověřit (shodně rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 117/2015-60). Při prosazování principu prevence je třeba nalézt rozumnou rovnováhu. Soud je přitom toho názoru, že ta v daném případě nalezena byla. Stavba se nachází cca 5 m od okraje lesa, v němž lesní porost dosahuje hodnot AVB 20 až 28, navíc se nachází v dolní části svahu, z těchto důvodů je podle soudu mimořádně ohrožena rizikem pádu stromů (a to i při jejich dobrém zdravotním stavu, neboť nelze vyloučit pád v důsledku silných poryvů větru), tedy nelze vyloučit, že v budoucnu může být příčinou přijetí opatření podle § 22 lesního zákona, jejichž důsledkem by bylo omezení lesního hospodaření, příp. zásah do lesních porostů motivovaný ochranou stavby.
62. Vzhledem k výše uvedenému považuje soud závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016 za dostatečně konkrétní, učiněné na základě posouzení konkrétních podmínek v dané lokalitě, které jsou porovnány s odbornými poznatky dotčeného orgánu získanými z praxe. Takové stanovisko plně odpovídá požadavkům standardně kladeným na přezkoumatelnost. Zároveň stanovisko není rozporné se zákonem, vychází-li z principu prevence, neboť ten je naopak § 14 odst. 2 lesního zákona vlastní.
63. Nedostatky z hlediska přezkoumatelnosti ani zákonnosti soud neshledal ani u potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu. Jak již soud výše

vysvětlil, nadřízený orgán státní správy lesů správně potvrdil závazné stanovisko ze dne 7. 6. 2016, neboť právě ono obsahovalo věcné důvody, pro které nebyl souhlas udělen. Žalobkyně v odvolání nevznesla námitky vůči sdělení orgánu státní správy lesů ze dne 12. 3. 2018 a ničím nezpochybnila jeho závěr, že nově předložené dokumenty nejsou pro posouzení možnosti udělení souhlasu relevantní. Její námitka, že se nadřízený orgán státní správy lesů ani žalovaný nezabývali způsobem, jakým byly ve sdělení ze dne 12. 3. 2018 vyhodnoceny nové důkazy, je proto nedůvodná. Rozsah přezkumu ze strany nadřízeného orgánu státní správy lesů i žalovaného byl omezen obsahem žalobkyniných odvolacích námitek.

64. Žalobkyně v odvolání nesouhlasila s uplatněním principu předběžné opatrnosti a závaznému stanovisku vytykala nezohlednění konkrétních skutkových okolností. Na tuto námitku nadřízený dotčený orgán reagoval tak, že postup orgánu státní správy lesů, který vycházel z předběžné opatrnosti, považuje za správný s ohledem na § 1 a § 11 odst. 1 lesního zákona, a zdůraznil nemožnost předvídat konkrétní negativní důsledky umístění stavby pro les ani jejich míru. V této souvislosti potvrdil také správnost úvahy, že je třeba preventivně bránit tomu, aby byl povolen stav, jenž by vyžadoval v budoucnu provedení zásahu podle § 22 lesního zákona (viz výše body 16 a 17). Dále uvedl, že žalobkyně nedůvodně vytyká závaznému stanovisku nedostatek opory ve skutkových okolnostech, neboť stanovisko vychází z porovnání vzdálenosti stavby a hodnot AVB přilehlého porostu (viz výše bod 18). Vypořádání uvedených odvolacích námitek soud považuje za dostatečné, přezkoumatelné i souladné se zákonem. Stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu potvrzuje a rozvíjí úvahu orgánu státní správy lesů, s níž se soud ztotožnil (viz výše body 56 až 62).
65. Nadřízený orgán státní správy lesů se vypořádal rovněž s námitkou, v níž žalobkyně poukazovala na negativní dopad přilehlé komunikace a s tím spojeného provozu motorových vozidel (viz výše bod 19). Připustil, že daná komunikace (stejně jako již existující žalobkynina rekreační chata) mají na les negativní dopad, tyto stavby je však třeba strpět, neboť se jedná o stavby povolené a navíc umístěné v jiném právním prostředí. Ani vypořádání této námitek nemá soud co vytknout. Žalobkyně v žalobě nepředestřela konkrétní argumenty, jimiž by tento závěr účinně zpochybnila. V této souvislosti soud pouze doplňuje, že pokud je již určitá část lesa dotčena negativními jevy vyplývajícími z již povolených staveb, nemůže být tato skutečnost argumentem proto, aby byly do území bez dalšího umístěny další stavby nebo aby bylo případné budoucí prohloubení negativních jevů na les způsobené umístěním dalších staveb posuzováno benevolentně. Takový přístup by byl rozporný se zásadou prevence, na níž je ochrana lesa založena.
66. V této souvislosti lze odkázat také na již zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 As 2/2018, který uvedl, že „s dotčeným orgánem lze soublasit 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 [...] [P]ro preventivní přístup založený na předběžné opatrnosti není rozhodné, zda již k určitým negativním vlivům či nešťastným událostem v minulosti došlo. [...] 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.“ (bod 42).
67. Dále pak žalobkyně v odvolání poukázala na 5 příkladů z praxe stavebních úřadů spadajících do územní působnosti žalovaného, v nichž byla vydána kladná rozhodnutí o umístění stavby nebo dodatečném povolení staveb rodinných domů a garáží, přičemž se

podle žalobkyně jednalo o skutkově a právně obdobné věci. K této námitce nadřízený orgán státní správy lesů zdůraznil, že každou věc je třeba posuzovat individuálně, neboť dopady konkrétních staveb mohou být odlišné, také lesy obsahují různorodé porosty s odlišnými růstovými podmínkami, různou konfigurací terénu či s odlišnými klimatickými podmínkami. Zároveň posouzení mohou ovlivnit také různé důkazy předložené žadatelem nebo odlišné regulativy v územním plánu. Žalobkyní vyjmenované případy nejsou podle nadřízeného orgánu státní správy lesů skutkově shodné a nachází se v jiné lokalitě, žalobkyně se proto nemůže dovolávat legitimního očekávání, aby jí byl udělen souhlas jako v jí zmíněných případech.

68. S tímto posouzením se soud ztotožňuje. Žalobkyně v žalobě neuvádí žádné skutečnosti, jimiž by na argumentaci uvedenou v potvrzujícím závazném stanovisku reagovala, a ničím nedokládá, že stavby, na které poukazovala v odvolání, jsou z hlediska aspektů zmíněných nadřízeným dotčeným orgánem skutečně srovnatelné. Porušením § 2 odst. 4 správního řádu by byla situace, kdyby dotčený orgán ve stejném časovém období vydal ve vztahu ke dvěma v podstatných ohledech srovnatelným stavbám rozdílná závazná stanoviska, jejichž odlišnosti by nebylo možno racionálně vysvětlit (shodně rozsudek zdejšího soudu č. j. 46 A 117/2015-60). Žalobkyně v rovině tvrzení nevymezila žádný takový případ ani jej nepodložila listinami. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že mohla mít s ohledem na jí zmíněné příklady legitimní očekávání, že jí bude souhlas s dodatečným povolením stavby povolen. Argumentaci žalobkyně legitimním očekáváním navíc podřívá i skutečnost, že zrealizovala spornou stavbu, přestože s jejím umístněním byl vysloven nesouhlas. Její očekávání, že tento souhlas následně získá v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, nelze označit za legitimní, naopak jde o očekávání v zásadě iracionální. Takovému očekávání právní ochrana nepřísluší.
69. Lze proto shrnout, že správní úvaha orgánu státní správy lesů i jemu nadřízeného orgánu vychází z řádně zjištěných skutečností a transparentně vymezeného referenčního rámce kritérií posuzování přípustnosti stavby v ochranném pásmu lesa, která jsou následně aplikována na konkrétní skutkový stav, přičemž jejich úvahy jsou logické a neodporují si. Soud tedy dospěl k závěru, že dotčený orgán nepřekročil meze správního uvážení, nezneužil ho, naopak ho řádně vykonal a v dostatečném rozsahu odůvodnil.
70. Stavební úřad i žalovaný proto postupovali správně, jestliže žádost o dodatečné povolení stavby zamítli, neboť nebyly splněny podmínky § 129 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 14 odst. 2 lesního zákona. Tento závěr sám o sobě v plném rozsahu odůvodňuje zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby.
71. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí lze dodat, že žalovaný jako nadřízený stavební úřad nebyl oprávněn sám hodnotit odvolací námitky napadající závazné stanovisko dotčeného orgánu, které bylo potvrzeno nadřízeným orgánem státní správy lesů. Plně proto postačilo z hlediska požadavků kladených na přezkoumatelnost rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby odkázat na tato závazná stanoviska (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, body 35 a 40). Úkolem nadřízeného stavebního úřadu není interpretovat obsah závazného stanoviska, nebo doplňovat jeho odůvodnění. Těžiště přezkoumatelnosti rozhodnutí ve vztahu k odvolacím námitkám týkajícím se závazného stanoviska se přenáší na posouzení přezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu. S ohledem na skutečnost, že závazná stanoviska byla

v posuzované věci přezkoumatelná a zákonná, mohl na ně žalovaný s ohledem na obsah odvolacích námitek plně odkázat.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

72. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
73. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 29. března 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu