

Otazníky kolem povolování kácení dřevin

Svatava Havelková

Rozhodnutí o povolování kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je nepochybně tím nejčastějším správním aktem, který orgány ochrany přírody vydávají. Přesto i zde se v praktické aplikaci zákona vyskytují některé sporné otázky. Závažnými důvody pro povolení kácení spolu s vyhodnocením funkčního a estetického významu dřevin se v posledním období rovněž opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Tyto judikáty však vyvolaly některé další otázky týkajících se zejména povolování kácení dřevin pro výstavbu.

Podmínky vydávání povolení

Základní podmínkou, za které mohou orgány ochrany přírody a krajiny povolit kácení dřeviny (dřevin), je existence závažných důvodů pro povolení kácení a současně vyhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny. Tyto dvě úvahy nelze činit odděleně, nýbrž důvody pro povolení kácení mohou mít v tom kterém případě různou relevanci u té které dřeviny v závislosti na jejím funkčním a estetickém významu.

Pokud se týká **závažnosti důvodů** pro povolení kácení, zákon ani prováděcí předpis tuto otázku dále nijak neupravují, a to ani například demonstrativním výčtem. Jde o tzv. právní pojem neurčitý, který zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze v obecné rovině úspěšně definovat. V oblasti správního práva se vyskytují i další neurčité pojmy, např. veřejný pořádek, oprávněné zájmy, občanské soužití a další. Obsah takového pojmu musí v každém konkrétním případě posuzovat správní orgán a způsob, jak tuto otázku posoudil, musí být přezkoumatelným způsobem vyjádřen v odůvodnění rozhodnutí. Je zde tedy prostor pro úvahu orgánu ochrany přírody, ta však nutně musí být popsána v odůvodnění správního rozhodnutí. Závažnými důvody pro povolení kácení mohou být důvody spočívající ve stavu dřeviny, například její poškození či nestabilita, zpravidla ve spojení s tím, že takto poškozená dřevina ohrožuje zdraví či majetek osob. Závažnými důvody pro povolení kácení mohou být také důvody na straně žadatele, které jsou nezávislé na stavu dřeviny, například nadměrné zastínění obydlí, poškození stavby větvemi či kořeny či záměr umístění nové stavby. (O problematice umístění staveb bude podrobněji pojednáno dále.) Za závažné důvody pro povolení kácení

dřevin nelze považovat běžné projevy růstu a vegetace, jako je například opadávání listů a spad jehličí.

Čas od času se v rozhodovací praxi setkáváme i s některými poněkud kurióznějšími důvody, pro které žadatelé podávají žádost o povolení kácení. Poměrně často se objevuje tvrzení, že strom by měl být pokácen, neboť dosáhl mytní zralosti. Vzhledem k tomu, že funkce dřevin rostoucích mimo les je zcela odlišná od dřevoprodukčního pěstování dřevin na lesních pozemcích (zejména v hospodářských lesích), je třeba takový „důvod“ pro povolení kácení zásadně odmítnout. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán a ten také zodpovídá za jejich řádné vyhodnocení (§ 50 odst. 2 a § 68 odst. 3 správního řádu), avšak zcela jistě může na žadateli o povolení kácení požadovat, aby důvody žádosti upřesnil či dostatečně podrobně specifikoval. Orgán ochrany přírody totiž může jen těžko vyhledávat argumenty o závažnosti důvodů žádosti o povolení kácení, neboť tyto argumenty má logicky přinést žadatel. Pokud je tedy žádost žadatele v tomto směru příliš obecná či neúplná, měl by orgán ochrany přírody v průběhu řízení žadatele vyzvat k doplnění či ke konkretizaci žádosti.

Další nutnou podmínkou pro rozhodnutí, zda lze kácení dřeviny povolit, je **vyhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny**. Dřeviny plní zejména funkce ekologické, což jsou takové funkce, které dřeviny plní jako složka ekosystému, funkce krajiny, funkce, které pozitivně ovlivňují životní prostředí člověka (např. snižování prašnosti, tlumení hluku, zlepšování mikroklimatu). Zároveň dřeviny mají i význam estetický, který je vyjádřený pozitivním vnímáním lidskými smysly. Při této příležitosti je zřejmé na místě připomenout, že ochra-

na přírodních hodnot a **krás** je jedním z výslovně zmíněných účelů zákona (§ 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Funkční a estetický význam dřeviny je pak výsledkem vyhodnocení všech těchto aspektů u konkrétní dřeviny v konkrétní lokalitě.

Obě hodnocení, tj. vyhodnocení závažnosti důvodů pro povolení kácení a funkčního a estetického významu dřeviny, nelze vzájemně oddělit. To znamená, že důvody, pro které žadatel žádá o povolení kácení dřeviny, mohou mít odlišnou relevanci v závislosti na hodnotě dřeviny. U dřevin s vysokou funkční a estetickou hodnotou může veřejný zájem na jejich zachování převýšit konkrétní zájem na jejich pokácení, který by v jiných případech u dřevin s nižším funkčním a estetickým významem byl vyhodnocen jako dostatečně závažný k povolení kácení.

Kácení z důvodu výstavby

Jako celkem závažný problém vidím ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu otázku prokazování závažných důvodů pro povolení kácení z důvodů nové výstavby. Jde mimo jiné i o otázku posloupenosti správních aktů v procesu, který je zakončen vydáním stavebního povolení (případně souhlasu s ohlášením stavby). V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. As 20/2008-84 ze dne 21. 8. 2008 je uvedeno, že „závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby (§ 79 stavebního zákona), v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování této stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny.“ V dalším rozsudku č. j.

5 As 19/2011-96 ze dne 15. července 2011 pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že „*po-
užitá formulace „může být dán teprve...”
vyjadřuje pouze to, že závažný důvod pro
pokácení dřevin nelze shledat dříve, nikoli
to, že sama existence pravomocného roz-
hodnutí o umístění stavby či stavebního
povolení je bez dalšího závažným důvodem,
pro který správní orgán kácení povolí.*“

Lze požadavku správního soudu vyhovět?

Je samozřejmé, že poměření závažnosti
důvodů kácení s funkčním a estetickým vý-
znamem dřevin náleží pouze orgánu ochrany
přírody a musí být provedeno v příslušném
správním řízení. Praktickým problémem však
je konstatování, že závažné důvody ke ká-
cení nelze shledat dříve, než je rozhodnuto
o umístění stavby. Pomiňme skutečnost, že
řada staveb nevyžaduje územní rozhodnutí ani
územní souhlas (§ 104 odst. 1 stavebního
zákona). Pokud je o umístění stavby rozho-
dováno, pak je nepochybně orgán přírody
v takovém řízení dotčeným orgánem (§ 90
odst. 15 zákona o ochraně přírody a kraji-
ny) a pokud nebude v tomto stadiu dosud
vydáno rozhodnutí o povolení kácení dře-
vin, pak je orgán ochrany přírody povinen se
k dotčeným zájmům chráněných zákonem,
v tomto případě k zájmu na ochraně dřevin
rostoucích mimo les, vyjádřit a v souladu se
správním řádem (§ 136 odst. 3) je povinen
poskytnout správnímu orgánu, který řízení
vede, tedy stavebnímu úřadu, všechny infor-
mace důležité pro jeho řízení. Již v této fázi
by tedy orgán ochrany přírody měl vyhodnotit
funkční a estetický význam dřevin nacházejí-
cích se na místě plánované výstavby a porov-
nat tento význam dřevin se závažností důvodů
umísťování stavby právě v této lokalitě, aby
veřejný zájem na ochraně dřevin byl uplatněn
včas a dostatečně konkrétně. Orgán ochrany
přírody by tedy měl v rámci svého stanoviska
(vydáváného ve formě vyjádření podle části
čtvrté správního řádu) učinit jaksi „předběž-
ně“ úvahy, které má jinak činit v rámci řízení
o povolování kácení dřevin.

Mám vážnou pochybnost o zákonnosti ta-
kového postupu, kdy správní orgán činí úvahy,
které může činit pouze v rámci správního ří-

zení, mimo toto správní řízení. (Mnozí si jistě
vzpomenou, že takový postup správní soudy
orgánům ochrany přírody již v minulosti vy-
týkaly zejména v souvislosti s úvahou, zda je
v tom kterém případě třeba vydávat souhlas
k umístění či povolení staveb, které jsou způ-
sobitelné snížit či změnit krajinný ráz podle ust.
§ 12 odst. 2 zákona). Na druhou stranu si lze
jako obhajitelný jen obtížně představit postup,
kterým by se orgán ochrany přírody k zájmům
na ochraně dřevin do územního řízení vyjádřil
pouze tak, že věc posoudí a rozhodne o ní až
v samostatném řízení o povolení kácení, a to až
po právní moci územního rozhodnutí. Takový
postup by byl jistě v rozporu se základními zá-
sadami činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 1,
§ 6 odst. 2 a § 8 správního řádu). Ostatně v pří-
padě řešeném rozsudkem č. j. 5 As 19/2011
z 15. července 2011 obdobnou námitku jeden
ze stěžovatelů v kasační stížnosti uplatnil, při-
čemž soud se s ní vypořádal tak, že názor or-
gánu ochrany přírody ohledně přípustnosti či
nepřípustnosti kácení se relevantně projevuje
pouze v rozhodnutí o povolení (nepovolení)
kácení a nikoli ve stanoviscích předkládaných
k územnímu řízení. Přitom správní soud pomi-
nul takové otázky, jako je právní jistota investo-
ra či kontinuita stanovisek dotčeného orgánu,
vyžadovaná v ust. § 4 odst. 3 stavebního záko-
na, a rovněž otázku obecných principů výkonu
veřejné správy. I pro vyjádření (stanoviska do-
tčeného orgánu) podle ust. § 154 správního
řádu se zcela uplatní základní zásady činnosti
správních orgánů a přiměřeně se uplatní další
ustanovení části druhé a třetí správního řádu.
Samozřejmě o povolení (nepovolení) kácení
dřevin je rozhodováno v samostatném správ-
ním řízení vedeném podle § 8 odst. 1 zákona
o ochraně přírody a krajiny a jen v tomto řízení
se zakládá právo rozhodnutím určené dřevi-
ny pokácet. Pokud by povolování kácení bylo
odsunuto až po nabytí právní moci územní-
ho rozhodnutí o umístění stavby, dostává se
orgán ochrany přírody jako dotčený orgán
v územním řízení v podstatě do neřešitelné
situace, jak má hájit veřejné zájmy ochrany
dřevin v tomto územním řízení.

V této souvislosti mě napadá ještě jedna
pochybnost. Rozhodnutí o povolení kácení
dřevin se svou právní povahou v rámci zá-
kona o ochraně přírody a krajiny nejvíce blíží
povolení výjimky ze zákazů u zvláště chrá-

ných rostlin a živočichů podle ust. § 56.
Ohledně povolování těchto druhových výji-
mek však správní soudy v posledních letech
konstantně judikují, že tyto výjimky mají být
povoleny ještě před vydáním územního roz-
hodnutí, neboť veškeré veřejné zájmy, včet-
ně veřejného zájmu na ochraně zvláště chrá-
něných druhů rostlin a živočichů, musejí být
vypořádány ještě před vydáním územního
rozhodnutí. Proč však obdobný závěr neplatí
pro případy rozhodování o kácení dřevin?

Jak tuto otázku řeší rozhodovací praxe

A tak správní soud v obecné rovině kon-
statuje, že závažnost důvodů pro povolení
kácení není zákonodárcem specifikována
a pro posouzení závažnosti důvodů v tom
kterém případě má správní orgán prostor pro
vlastní úvahu. Na druhou stranu však striktně
stanoví, že závažnost důvodů k povolení ká-
cení z důvodů výstavby může být naplněna až
právní mocí územního rozhodnutí. Rozhodo-
vací praxe rozpor, který spočívá v nutnosti věc
řešit ještě před nebo v průběhu územního ří-
zení, a rozpor spočívající v jisté míře nejistoty,
zda navržená stavba bude umístěna a povo-
lena, je schopna vyřešit poměrně jednoduše
– o povolení kácení dřevin je vhodné rozhod-
nout ještě před rozhodnutím o umístění stav-
by (před územním souhlasem), avšak orgán
ochrany přírody stanoví v tomto rozhodnutí
podmínku, že vlastní kácení je možno pro-
vést až teprve po právní moci povolení stavby
(resp. po vyslovení či fikci souhlasu s ohláše-
ním stavby).

*Autorka pracuje v Sekci ochrany přírody
a krajiny AOPK ČR*

LITERATURA

BOROVÍČKOVÁ H., HAVELKOVÁ S. (2005): Ná-
stroje ochrany přírody a krajiny. Planeta 8/2005,
MŽP. – MIKO L., BOROVÍČKOVÁ H. a kol. (2007):
Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.
2. vydání. Praha. C. H. Beck. – VEDRAL J. (2006):
Správní řád – Komentář. Praha. BOVA POLYGON.
– PRŮCHA P. (2007): Správní právo Obecná
část. 7. doplněné vydání. Brno. Masarykova uni-
verzita – rozsudky Nejvyššího správního soudu
dostupné na adrese www.nssoud.cz

SUMMARY

Havelková S.: Question Marks on Felling Woody Plants

Although decision-making on permitting felling woody plants growing outside the forest is one of the most frequent administrative acts issued by the State Nature Conservancy authorities, some questions have not been clear yet. The basic condition under which felling can be permitted is presence of serious reasons as well as assessment of functional and aesthetical importance of the particular woody plant. Significance of the reason should be seen through such an

importance of the woody plant. The problems are raised particularly when a permit is to be issued in relation to location of a new structure. Pursuant to the decision of the Supreme Court of the Czech Republic, such reasons are given only when a structure is being lawfully located. The practice of the Court raises doubts how public interests on woody plant conservation should be enforced by a State Nature Conservancy authority during planning permission proceedings that have to tackle all public interests. Therefore, the author considers as appropriate to assess seriousness of reasons and functional and aesthetical importance of the woody plant during decision-making on permitting felling before issuing planning permission.