



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **Mgr. P. M.**
bytem X
zastoupená advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV 777, 760 01 Zlín

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2021, č. j. X, ve věci dodatečného povolení stavby,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně je vlastníkem pozemku parc. č. XA v k. ú. X, nacházejícím se ve II. zóně CHKO Beskydy, na kterém si bez oprávnění postavila stavbu pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby. Okolo pozemku si bez jakéhokoliv oprávnění postavila oplocení ze zabetonovaných sloupků a pletiva mající tvar nepravidelného čtyřúhelníku o rozměrech cca 10 m x 140 m.
2. Dne 1. 12. 2017 podala žalobkyně u Městského úřadu Vsetín (dále jen „stavební úřad“) žádost o dodatečné povolení obou staveb. V průběhu řízení bylo dne 4. 11. 2019 na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

§ 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“) vydáno závazné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny č. j. 3550/BE/18-002 (dále jen „stanovisko AOPK“), kterým byl udělen souhlas s dodatečným povolením stavby pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby, avšak nesouhlas s dodatečným povolením stavby „Oplocení k ochraně před zvěří“. AOPK uvedla, že předmětné oplocení představuje nežádoucí změnu krajinného rázu (vizuálně významné rozčlenění doposud volného prostoru, které nemá v území zastoupení) a také ohrožení biotopu silně ohrožených druhů ptáků chrástala polního a křepelky polní, jejichž pravidelný výskyt je v lokalitě evidován a kteří využívají rozsáhlé travní porosty a obecně zemědělské kultury. Rovněž AOPK upozornila na skutečnost, že ačkoli je předmětný pozemek veden jako orná půda, uvedla žalobkyně jako důvod oplocení ochranu stromků před zvěří. Změna využití území na plochy zahrad a sadů je však možná jen na základě územního rozhodnutí. Stavební úřad proto rozhodnutím ze dne 10. 11. 2020, č. j. MUVS-S 2438/2018/OÚPSŘD-330/Ji-24, stavbu pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby dodatečně povolil (výrok I.), avšak žádost žalobkyně o povolení stavby oplocení zamítl (výrok II.).

3. Žalobkyně proti výroku II. rozhodnutí stavebního úřadu brojila odvoláním. Ministerstvo životního prostředí závazným stanoviskem ze dne 26. 3. 2021, č. j. MZP/2021/580/330 (dále jen „stanovisko MŽP“) potvrdilo podle § 149 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stanovisko AOPK, přičemž zájem na ochraně volné krajiny před fragmentací podpořilo MŽP také odkazem na „*Plán péče o CHKO Beskydy na období 2019-2028*“ (dále jen „*Plán péče CHKO*“) a zdůraznilo potřebu zabránit vzniku migračních bariér pro chrástala polního. Žalovaný proto napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a výrok II. rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
4. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Uplatnila tyto žalobní body:
 - správní orgány se neměly striktně řídit stanovisky MŽP a AOPK, ale měly zohlednit jejich smysl a účel, převést je na místní poměry a případně je korigovat. Nutnost provést racionální úvahu nad posuzovanou situací se zohledněním místních poměrů vyplývá také z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (NSS), např. z rozsudku ze dne 13. 9. 2018, č. j. 5 As 91/2017-63, jehož závěry jsou aplikovatelné i na nyní řešenou věc;
 - napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť jak v jeho odůvodnění, tak v odůvodnění stanoviska MŽP nelze nalézt vypořádání odvolací námitky týkající se ochrany staveb pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby proti zlodějům a vandalům;
 - dotčené orgány dospěly k závěru, že se v dané lokalitě nenachází oplocené pozemky; toto tvrzení je nepravdivé, jelikož hned 2 pozemky v dané lokalitě jsou oploceny;
 - závazná stanoviska dotčených orgánů jsou nezákonná. Stavbou oplocení nedojde k významnému rozčlenění krajiny, protože pozemek žalobkyně je velmi úzký, jeho oplocená podoba je v porovnání s celkovou lokalitou téměř neznatelná, oplocení vzhledově nenarušuje pohled na lokalitu a je jen stěží zaznamatelné, o čemž svědčí žalobkyní předložené snímky z mapového portálu pořízené ze silnice. Tvrzení, že oplocení narušuje migračně významné území, je zavádějící, oplocení nerozděluje lokalitu na dvě části takovým způsobem, aby zanikla možnost migrace živočichů skrze lokalitu, navíc je v souhrnné technické zprávě uvedeno, že stavba oplocení nemá vliv na

přírodu, krajinu, rostliny ani živočichy. Stavba je v souladu s územním plánem, přičemž Plán péče CHKO je na rozdíl od územního plánu právně nezávazný. Lokalita je sice zdánlivě volná a neurbanizovaná, ale to je jen důsledek nucené kolektivizace, nebýt toho, byla by krajina více fragmentovaná;

- napadené rozhodnutí je rozporné se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou legitimního očekávání upravenou v § 2 odst. 4 správního řádu. V dané lokalitě se nacházejí oplocené pozemky, aniž by bylo vedeno řízení o odstranění jejich oplocení a lze tak předpokládat, že tato oplocení byla povolena, nebo jsou správními orgány tolerována. V případě žalobkyně se však správní orgány odchýlily od ustálené praxe, což musí být odůvodněno a lze tak učinit jen výjimečně.
5. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na napadené rozhodnutí. Poukázal na to, že v řízení nebylo prokázáno, že by byla stavba oplocení souladná s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem ve smyslu § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017, konkrétně zákonem o ochraně přírody. Žalobní námitky jsou nové, proto se jimi nemohl žalovaný zabývat. Žalovaný dále odmítl, že by byl oprávněn věcně hodnotit obsah závazných stanovisek. To by popíralo jejich smysl. Žalovaný se mohl zabývat toliko jejich úplností, určitostí, srozumitelností a tím, zda se dotčený orgán nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Odůvodnění závazných stanovisek odpovídá požadavkům § 68 správního řádu. Žalovaný z obsahu stanoviska AOPK dovodil, že pokud by v daném území existovala jiná stavba oplocení, musela by být realizována bez patřičného povolení, neboť jinak by se k ní musela AOPK vyjádřit prostřednictvím závazného stanoviska. Z nynějšího stanoviska však vyplývá, že o žádné jiné stavbě oplocení neví. Tvrzení žalobkyně o existenci ustálené správní praxe je nepodložené a účelové. Z úřední činnosti je žalovanému známo, že probíhá přinejmenším řízení o odstranění stavby oplocení na pozemcích parc. č. XB a XC v k. ú. X. Žalovaný si naopak z úřední činnosti není vědom toho, že by v dané lokalitě byla podobná stavba oplocení povolena. Žalobkyní zmíněná část souhrnné technické zprávy se nevztahovala ke stavbě oplocení, nýbrž ke stavbě pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby.
6. Žalobkyně v replice žalovanému vytkla, že se k možnému korigování závazných stanovisek a námitce neúplně zjištěného skutkového stavu nevyjádřil vůbec a k ostatním námitkám jen nedostatečně. Dále uvedla, že neměla žádný důvod domnívat se, že by ostatní stavby oplocení v lokalitě nebyly povoleny. Vykonávat dozor je povinností správních orgánů, a pokud při tom nebyly pečlivé, nelze to klást k tíži žalobkyni. Naopak předmětná oplocení dodnes slouží jejich vlastníkům.
7. U jednání soudu účastníci setrvali na svých stanoviscích a toliko zopakovali svá tvrzení obsažená v předešlých podáních.

B. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Možnost korekce závazných stanovisek

9. Podle § 149 odst. 1 správního řádu platí, že „*závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*“. Odst. 2 dále stanoví, že „*závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen*“.
10. Předně musí krajský soud odmítnout námitku žalobkyně, že by byly správní orgány, které vedou řízení, oprávněny s ohledem na místní poměry korigovat obsah stanovisek AOPK a MŽP. Závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány představují odbornou pomoc pro správní orgán, který vede řízení, a to ohledně otázek, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit, neboť by překročil rozsah pravomocí, které mu zákon svěřuje. Správní orgán, který vede řízení, je přitom oprávněn (a zároveň povinen) zabývat se toliko úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84 nebo rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 17/2016-44).
11. Bylo-li v řízení vydáno nesouhlasné závazné stanovisko týkající se stavby oplocení, nemohly správní orgány tento závěr přehodnotit a stavbu oplocení povolit s ohledem na místní podmínky. Navíc soudu není zřejmé, jaké „*místní podmínky*“ měla žalobkyně na mysli. Rozsudek NSS, na který žalobkyně odkázala, není příléhavý. NSS se v něm zabýval výkladem neurčitého právního pojmu (konkrétně pojmu pohoda bydlení), jehož obsah je nutné vždy vyložit ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu. Závazné stanovisko naproti tomu představuje závazný podklad pro rozhodnutí v konkrétní věci, který je povinen správní orgán, který vede řízení, respektovat. Jedná se tak o zcela odlišnou věc.

Nezákonnost závazných stanovisek

12. Podle § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. platí, že „*byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*“.
13. Typickým příkladem úkonu, který byl závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, a který lze na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat, je závazné stanovisko dotčeného orgánu vydané podle § 149 správního řádu (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). V rozsahu žalobních bodů je tak soud ve správním soudnictví oprávněn přezkoumat také zákonnost závazného stanoviska, které bylo podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí.
14. Ohledně přezkumu závazných stanovisek existuje dlouhodobá a ustálená judikatura NSS. Věcný přezkum odborných závěrů závazného stanoviska není možný (např. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38 nebo ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49). To ale neznamená, že by závěry závazného stanoviska byly imunní vůči soudnímu

přezkumu. Naopak, stejně jako při přezkumu jiných odborných otázek to znamená nic více a nic méně než to, že správní soud sám nemůže přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů závazného stanoviska. Dané posouzení náleží tomuto orgánu, který k němu disponuje odbornými znalostmi. Správní soud přezkoumává odborná stanoviska dotčených orgánů a k nim vydané potvrzující nebo měnící akty nadřízených orgánů v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí. Nejedná se o nekritické převzetí závěrů těchto stanovisek, ale správní soud se musí, aniž by závazné stanovisko hodnotil po odborné stránce (k tomu nemá odborné znalosti), zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39).

15. Jak již soud uvedl výše, posuzovaná stavba oplocení se nachází ve III. zóně CHKO Beskydy, tj. ve zvláště chráněném území. Podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody platí, že *„bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nelze učinit ohlášení stavby, vydat územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení, rozhodnutí o změně užívání stavby, kolaudační souhlas, je-li spojen se změnou stavby, povolení k odstranění stavby či k provedení terénních úprav podle stavebního zákona, povolení k nakládání s vodami a k vodním dílům, povolení k některým činnostem či udělit souhlas podle vodního zákona na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti“*. Ustanovení § 44a zákona o ochraně přírody stanoví, že *„orgány územního plánování a stavební úřady vykonávají svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost.“*
16. Orgány ochrany přírody nesouhlasily s dodatečným povolením stavby oplocení zejména s odkazem na narušení dochovaného krajinného rázu, jímž se podle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody rozumí *„zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti,“* a *„je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásady do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině“*.
17. AOPK označila ve svém stanovisku posuzované území za migračně a krajinářsky významnou proluku nezastavěného území mezi obcemi Hovězí a Janová v ploše zemědělské. Krajinný ráz dané lokality je podle dotčených orgánů tvořen přechodem od souvislé zástavby obce k rozvolněné zástavbě s intenzivněji obhospodařovanými pozemky (zahrady, sady), které oplocení vizuálně a funkčně přičleňuje k obytné zástavbě. Tyto urbanizované pozemky pohledově oddělují rozsáhlé zatravněné pozemky, které nejsou rozčleněny oplocením. Tato krajinná struktura představuje historickou a kulturní hodnotu krajiny a určuje krajinný ráz. Oplocení pozemku žalobkyně bez vazby na existující zástavbu představuje dle orgánů ochrany přírody nežádoucí změnu krajinného rázu, která by významně rozčlenila doposud volný prostor, narušila harmonické měřítko a dotkla se zmíněných historických a kulturních hodnot krajiny. Rovněž by došlo ke snížení její estetické hodnoty, protože oplocené území (zejména s ohledem na jeho rozměry) opticky funkčně snižuje hodnoty volné neurbanizované krajiny. Jiná podobná stavba nemá v daném území zastoupení.

18. MŽP dále uvedlo, že povolení stavby oplocení by bylo s ohledem na jeho druh a rozměry rozporné s Plánem péče CHKO, jehož strategie spočívá mj. v ochraně volné krajiny před fragmentací a snižováním její migrační propustnosti. Dlouhodobým cílem v oblasti krajinného rázu je dle Plánu péče CHKO zachování současného charakteru přírodních prvků a lokalit, rázu sídel a omezení nevhodného a velkoplošného oplocování pozemků ve volné krajině.
19. Dalším důvodem nesouhlasu byl zákaz škodlivě zasahovat do biotopu zvláště chráněných živočichů upravený v § 50 zákona o ochraně přírody. Oplocený pozemek žalobkyně dle stanoviska MŽP nepřímě navazuje na migračně významné území mezi obcemi Hovězí a Janová ve směru sever-jih. Jedná se o území ptačí oblasti Horní Vsacko, jejímž cílem je ochrana zvláště chráněného druhu chřástala polního, zachování a obnova ekosystémů významných pro uvedený druh a zajištění podmínek pro zachování jeho populace v příznivém stavu, a proto je umístění velkoplošného oplocení v této lokalitě nevhodné. Výstavba tak rozsáhlého oplocení by dle MŽP představovala zásah do přirozeného vývoje chřástala polního, narušila jeho migrační trasy (vytvořením bariéry mezi zemědělsky obhospodařovanou plochou a přírodními plochami s výskytem příbřežních porostů Vsetínské Bečvy, se kterými pozemek žalobkyně sousedí, a které využívá jako úkryt). Rovněž by narušila hnízdní možnosti tohoto druhu.
20. Žalobkyně výše shrnuté odborné závěry stanovisek rozporovala v žalobě tvrzením, že je její pozemek úzký, a proto oplocení vzhledově vůbec nenarušuje pohled na lokalitu a je jen stěží zaznamenatelné, o čemž svědčí pohled z hlavní silnice na danou lokalitu. S tím krajský soud nesouhlasí. Krajinným rázem se podle výše citovaného § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody rozumí *zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti*. Dotčené orgány pečlivě tyto charakteristiky předmětné lokality popsaly a vysvětlily, proč je oplocení žalobkyně narušuje (fragmentace krajiny, narušení propustnosti krajiny, narušení harmonického měřítka). Při posuzování dotčení krajinného rázu se dotčený orgán zabývá vymezenou lokalitou komplexně a vliv záměru na danou lokalitu posuzuje ze všech hledisek, které krajinný ráz tvoří a charakterizují. Pouhá viditelnost stavby z blízké pozemní komunikace není z hlediska posouzení zásahu do krajinného rázu rozhodující. Skutečnost, že stavba oplocení nebude viditelná z blízké pozemní komunikace, jednak neznamená, že nebude viditelná z jiných míst a vytvářet tak esteticky pohledovou závadu, zejména však nevyvrací závěr dotčených orgánů o narušení jimi popsaného krajinného rázu. Proto také krajský soud neprovedl žalobkyní navržený důkaz v podobě mapového snímku (pohled z pozemní komunikace), neboť zjištění, že oplocení není od silnice vidět, by nebylo způsobilé vyvrátit závěr dotčených orgánů o narušení krajinného rázu.
21. Žalobkyni nelze přisvědčit ani v tom, že, oplocení jejího pozemku nerozděluje lokalitu na dvě části takovým způsobem, aby zanikla možnost migrace živočichů. Dotčené orgány netvrdily, že by oplocení pozemku žalobkyně rozdělilo předmětnou lokalitu na dvě části tak, že migrační koridor zcela zanikne. Popsaly však, proč by dané oplocení (zejména s ohledem na jeho rozměry) tento koridor významně narušilo. Odůvodnění závěru dotčených orgánů je pečlivé a srozumitelné. Prostý nesouhlas žalobkyně tento odborný závěr nemůže zpochybnit. Totéž lze říci o prostém konstatování obsaženém v souhrnné technické zprávě, které není nijak odůvodněno a nadto se vztahuje ke stavbě pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby, nikoliv ke stavbě oplocení. Rozměry stavby oplocení vyplývají ze spisu, proto krajský soud neprovedl žalobkyní

navržený důkaz, kterým chtěla prokázat rozměry stavby oplocení ve vztahu k velikosti celé lokality.

22. Soulad stavby oplocení s územním plánem je irelevantní. Tato skutečnost vůbec nebyla ze strany správních orgánů posuzována, neboť žádost žalobkyně byla zamítnuta s ohledem na zamítavá závazná stanoviska dotčených orgánů na úseku ochrany přírody. K posouzení souladu stavby s územním plánem se tak stavební úřad vůbec nedostal.
23. Plánem péče CHKO se podle § 38 odst. 1 zákona o ochraně přírody rozumí „*odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Plán péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody*“. Žalobkyni lze sice přisvědčit v tom, že Plán péče CHKO není závazný, nicméně v souladu s citovaným ustanovením sloužil dotčeným orgánům jako podklad pro jejich stanoviska a jako takový byly povinny jej při svém rozhodování zohlednit. Navíc se jedná o odborný a koncepční dokument, kterým navenek orgán ochrany přírody vytyčuje cíle, kterých chce v daném období a v dané lokalitě dosáhnout, a za tím účelem již předem a transparentně deklaruje, jaká opatření bude za tím účelem nutná přijmout. Existence Plánu péče CHKO je tak více než vhodná, neboť svědčí o tom, že činnost správních orgánů na úseku ochrany přírody v dané oblasti je koordinovaná a sleduje naplnění zcela konkrétních cílů, které jsou v dané chráněné krajinné oblasti potřebné. Závěrům správních orgánů proto dodává legitimitu. Pokud snad žalobkyně poukazovala na to, že Plán péče CHKO je, pokud jde o stavbu oplocení, rozporný s územním plánem obce Hovězí, zde je nutné poukázat na to, že žádný rozpor zde být ani nemůže. Každý z těchto dokumentů totiž slouží k ochraně jiných veřejných zájmů. U územního plánu se jedná zjednodušeně řečeno o udržitelný rozvoj území, kdežto v případě plánu péče jde o ochranu přírody a krajiny (v tomto případě v chráněné krajinné oblasti).
24. Tvrzení žalobkyně, že krajina v posuzovaném území by zřejmě nebyla tak volná a neurbanizovaná, nebýt kolektivizace v minulém století, je sice možná pravdivé, avšak orgány ochrany přírody popsaly vlastnosti a funkce, které z hlediska ekologického a krajinářského předmětné nezastavěné území dlouhodobě plní, což historický vývoj vlastnických vztahů v dané lokalitě nemůže vyvrátit. Proto krajský soud neprovedl jako důkaz snímek z katastrální mapy svědčící dle žalobkyně o fragmentaci pozemkových parcel v dané lokalitě.

Nedostatečně zjištěný skutkový stav

25. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním*“.
26. Stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve,

tedy v řízení v prvním stupni. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve.

27. Žalobkyně jako přílohu své žádosti o dodatečné povolení stavby přiložila stanovisko AOPK, ve kterém AOPK dospěla k závěru, že v dané lokalitě se obdobná stavba oplocení nenachází (str. 2 stanoviska AOPK). S tímto skutkovým závěrem tak byla žalobkyně seznámena již v průběhu řízení před stavebním úřadem, přesto na něj žádným tvrzením ani důkazním návrhem nereagovala. Nevyjádřila se k němu ani v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Jediné oplocení, které žalobkyně v odvolání zmínila, bylo blíže neurčené oplocení nacházející se za hlavní silnicí směrem k železniční dráze (srov. odvolání ze dne 13. 11. 2020), tj. mimo posuzovanou lokalitu. K existenci dalších oplocení v posuzované lokalitě se tedy žalobkyně vůbec nevyjádřila a poprvé tak učinila až v žalobě.
28. Přestože řízení před soudem není pokračováním správního řízení, nelze od koncentrace upravené citovaným ustanovením odhlédnout. Zákonný příkaz ke koncentraci správního řízení v prvním stupni podle § 82 odst. 4 správního řádu by se jistě neměl obcházet neomezenou možností žalobce vnášet takovéto nové skutkové okolnosti a jim odpovídající důkazy teprve v řízení před správním soudem. Proto soudní praxe a rovněž i doktrína dospěly k závěru, že tam, kde platí koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu, neměl by soud provést takové důkazy, které nelze uplatnit v odvolání (např. protože je mohl žalobce uplatnit již v řízení v prvním stupni). Opačný postup by znamenal obcházení principu koncentrace správního řízení a také by popíral princip subsidiarity správního soudnictví (srov. KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 654-656, nebo rozsudky NSS ze dne 9. 1. 2019, č. j. 9 As 255/2017-47, bod 24, a ze dne 25. 1. 2022, č. j. 10 As 460/2021-59, bod 18, příp. též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2021, č. j. 30 A 16/2020-86, body 14 a 15).
29. Jelikož žalobkyni nic nebránilo v tom, aby již v řízení na prvním stupni namítala existenci dalších oplocení v posuzované lokalitě, nepřihlédl krajský soud k této námitce v řízení před soudem. Krajský soud sice provedl jako důkaz mapový snímek, kterým měla být prokázána existence dalších oplocení, avšak toliko pro účely vypořádání námítky týkající se porušení ustálené správní praxe (viz níže). Tato námitka totiž není skutková, ale právní a jejímu uplatnění až v řízení před soudem nic nebrání. Pro úplnost musí krajský soud uvést, že i kdyby se v dané lokalitě skutečně nacházelo více oplocení, nemohl by tento závěr přinést pro žalobkyni příznivější rozhodnutí. Existence dalších oplocení by totiž mohla mít vliv nanejvýš tak na závěr závazných stanovisek ohledně krajinného rázu. Pokud jde o narušení migračního koridoru chrástala polního, byla by existence dalších oplocení nerozhodná. I přes jejich existenci by totiž oplocení pozemku žalobkyně s ohledem na jeho rozměry představovalo zásadní překážku v migračním koridoru uvedeného živočicha.

Nevypořádání odvolací námítky

30. Důvodná není ani námitka nepřezkoumatelnosti spočívající v nevypořádání odvolací námítky. Žalobkyně v odvolání ze dne 20. 11. 2020 namítala, že oplocení z pletiva bylo vystavěno, aby zabránilo okusování stromů zvěří, a k ochraně stavby pro posklizňovou úpravu a skladování produktů rostlinné výroby, u níž v minulosti žalobkyně našla poškozené zámky u dveří. Předmětná námitka směřovala proti stanovisku AOPK. MŽP se k ní vyjádřilo na str. 5 jeho závazného stanoviska, kde uvedlo, že ochranu stromů lze zajistit pomocí jiných nástrojů běžně využívaných v lesnictví (např. individuální ochranou

ovocných stromů). K možnému poškození majetku žalobkyně uvedlo, že k němu dle vyjádření žalobkyně docházelo v minulosti, tedy v době, kdy dle leteckých snímků z let 2012, 2014 a 2016 byla menší část pozemku žalobkyně oplocena. Ve vztahu k tomuto účelu se oplocení celého pozemku jeví jako neadekvátní. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice odkázal na stanovisko MŽP, nicméně konkrétní argumentaci ministerstva k popsání námitky do odůvodnění rozhodnutí nepřevzal.

31. V tomto směru krajský soud poukazuje na to, že odůvodnění správního rozhodnutí musí na základě § 68 odst. 3 správního řádu obsahovat vypořádání námitek účastníků. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo též ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Za řádné vypořádání odvolacích námitek směřujících vůči závaznému stanovisku lze považovat jediné reprodukci jejich vypořádání, které je obsaženo v potvrzujícím závazném stanovisku. Je nadbytečné, aby žalovaný zaujímal vlastní stanovisko k takto reprodukovánému posouzení odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 25/2020-33). Tím ale není nijak dotčen požadavek na to, aby potvrzující závazné stanovisko na odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu přiměřeným způsobem reagovalo a samo tak dostalo požadavkům na přezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Tento požadavek má zcela zásadní význam pro naplnění smyslu odůvodnění správních rozhodnutí, kterým je řádně seznámit účastníka s důvody svého rozhodnutí. Byť je třeba respektovat význam potvrzujícího závazného stanoviska jakožto klíčového podkladu pro rozhodnutí správního orgánu, ten nemůže rezignovat na svoji povinnost řádně své rozhodnutí odůvodnit a reagovat na odvolací námitky, byť třeba jen odkazem či reprodukcí závěrů stanoviska. Nemůže být úkolem účastníka řízení či soudu v přezkumném řízení, aby za správní orgán domýšlel, jaká část jakého podkladu představuje reakci na uplatněné odvolací námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 240/2019-69).
32. V nynější věci tak žalovaný pochybil, pokud shora citovanou část stanoviska reagující na námitky žalobkyně nepřevzal do napadeného rozhodnutí. V tomto konkrétním případě však nemá tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Negativní závazná stanoviska totiž byla odůvodněna tím, že stavba oplocení narušuje krajinný ráz a že brání migraci a narušuje biotop chřástala polního, který je zvláště chráněným druhem živočicha (v podrobnostech viz výše). S ohledem na tyto důvody je pak zcela lhostejné, k jakému účelu mělo oplocení sloužit. Oplocení sloužící k ochraně majetku nebo např. k vytvoření soukromí na pozemku bude stejným způsobem narušovat krajinný ráz, resp. migrační koridor zvláště chráněného živočicha. Nejde tak o účel oplocení, nýbrž o jeho typ, rozměry, použité materiály apod. a jejich vliv na krajinný ráz a průchodnost krajiny (srov. str. 4 stanoviska MŽP). Námitka týkající se účelu oplocení tak byla v zásadě mimoběžná (svou relevanci mohla mít při posouzení souladu stavby oplocení s územním plánem, to však vůbec nebylo předmětem sporu). Proto není namístě napadené rozhodnutí zrušit pro shora popsanou vadu.

Odchýlení se od ustálené správní praxe

33. K námitce týkající se zásahu do legitimního očekávání žalobkyně a porušení ustálené správní praxe krajský soud uvádí, že k této otázce existuje ustálená judikatura NSS, podle

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

kteřé správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Nicméně zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu. Je omezena zejména zásadou zákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233). Proto legitimní očekávání může založit jen taková správní praxe, která je souladná se zákonem (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS nebo ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54).

34. Za účelem posouzení této námitky krajský soud k důkazu provedl mapový snímek (založený na čl. 14 soudního spisu), ze kterého zjistil, že v dané lokalitě se západně od pozemku žalobkyně skutečně nachází stavba oplocení (na předmětném snímku označena číslem 2; existence oplocení na pozemku označeném číslem 1 naproti tomu z daného snímku nevyplývá). Námitka žalobkyně však není důvodná, a to hned z několika důvodů. Předně žalobkyně nemá jasno ani v tom, zda jí poukazovaná ustálená správní praxe spočívá v povolení oplocení nebo v tolerování nezákonně vybudovaného oplocení. Přitom je to ona, koho v soudním řízení tíží břemeno tvrzení a důkazní. Tyto informace mohla žalobkyně získat např. na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a upřesnit svou žalobní argumentaci, leč neučinila tak. Shora uvedeným důkazem byla prokázána existence jediného oplocení v dané lokalitě, nadto zcela odlišných parametrů, což nelze označit za ustálenou a dlouhodobou praxi, která by byla způsobila v žalobkyni vyvolat legitimní očekávání, že i její oplocení bude povoleno. A v neposlední řadě platí, jak je uvedeno výše, že legitimní očekávání může založit jen taková správní praxe, která je souladná se zákonem. Pokud by správní orgány v dané lokalitě svou nezákonnou nečinností tolerovaly nepovolenou stavbu oplocení, nemohlo by to v žalobkyni vyvolat legitimní očekávání, že budou tolerovat i její nepovolenou stavbu.
35. Důkazní návrh žalovaného soud zamítl, neboť se týkal oplocení, které se nenacházelo v předmětné lokalitě. Proto bylo pro posouzení věci nepodstatné.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

36. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 22. srpna 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. N.