



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně:

Ing. J. K.

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Pavlem Kolesárem, Ph.D.
se sídlem Přemyslovská 1939, Praha 3

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

se sídlem Zborovského 11, Praha 5

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: Svaz českých a moravských spotřebních družstev, IČO:
00032743

se sídlem U Rájské zahrady 3, Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2020, č. j. 170843/2020/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

1. Žalobkyně žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), napadla shora označené rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) a domáhá se jeho zrušení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Velké Popovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 4. 2020, č. j. 04388/19/SU, jímž stavební úřad rozhodl, že žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby *Oplocení pozemku p. č. X*, v katastrálním území X (dále jen „oplocení“), se zamítá (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“).
2. V odůvodnění uvedl, že stavební úřad zamítl žádost žalobkyně, neboť dotčené orgány vydaly nesouhlasná závazná stanoviska. Jelikož žalobkyně správnost závazných stanovisek zpochybňovala, požádal žalovaný podle § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nadřízené dotčené orgány o vydání jejich potvrzení nebo změny, přičemž nadřízené dotčené orgány závazná stanoviska potvrdily. Žalobkyninu žádost tak bylo třeba zamítnout, protože stavební úřad byl vázán nesouhlasnými závaznými stanovisky.

II. Obsah žaloby a ostatních podání účastníků

3. Žalobkyně v *žalobě* uvedla, že nesouhlasí se závaznými stanovisky dotčených orgánů. Správní soudy sice nemohou nahrazovat jejich odborné posouzení, ale mohou přezkoumávat, zda jsou podkladová závazná stanoviska zákonná. Závazná stanoviska trpí podle žalobkyně vadou nepřezkoumatelnosti.
4. Orgán ochrany přírody a krajiny dospěl k příliš paušalizujícím závěrům. Oplocení má totiž oplocovat pozemek pouze o výměře 1 050 m². Není tedy správný závěr, že oplocení totálně zlikviduje prostupnost krajiny. Navrhované řešení oplocení (drátěné pletivo bez podezdívky) zdaleka nezamezí prostupnosti všem živočichům, ale jen těm, kteří by mohli napáchat škodu na vysázených (ovocných či okrasných) dřevinách. Oplocení též zamezí neoprávněnému odcizování plodů či vysázených dřevin. Odmítnout je třeba i úvahu orgánu ochrany přírody a krajiny, že oplocení negativně sníží estetickou a přírodní hodnotu místa a způsobí další fragmentaci krajiny, protože pozemek je zarostlý a neudržovaný. Navíc jde o pozemek, který je za obzorem, z čehož plyne, že oplocení nebude z velké části okolí viditelné. Jakmile oplocením proroste živý plot, splyne s krajinou. Orgán ochrany přírody a krajiny též překročil působnost, neboť hodnotil skutečnosti náležející orgánu územního plánování. K výstavbě oplocení není třeba kácení dřevin. Na pozemku se ani nenachází pěšina, jak se mylně domnívá orgán ochrany přírody a krajiny. Dále není pravda, že by na pozemku rostl vzrostlý buk. Sousední pozemky jsou udržované a pravidelně sečená louka a udržovaný a v pravidelných tvarech vysazovaný les s pravidelně prováděnou těžbou dřeva. Oplocený ovocný sad se do oblasti hodí lépe než neudržovaný hvozď. Jeden ze sousedních pozemků býval oploceným sadem.
5. V závazném stanovisku vydaném v odvolacím řízení nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny vady závazného stanoviska nenapravit. Nelze argumentovat tak, že záměr žalobkyně je sice zanedbatelného významu, ale mohl by být *první vlašťovkou* pro záměry dalších vlastníků, jež by společně vedly k totální devastaci krajiny. To popírá smysl správního řízení jako individuálního posuzování žádosti v konkrétním čase. Též nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny uvádí, že oplocením pozemku dojde ke změně stávajícího krajinného rázu narušením jeho přírodní složky, aniž by uvedl, o jaký konkrétní zásah se má jednat. Jak je zřejmé z projektové dokumentace, jakož i z běžného pohledu na katastrální mapu, pozemek leží za vrcholem stoupání, z čehož plyne, že je minimum míst, z nichž by bylo oplocení vidět. Navíc oplocení zmizí poté, co vyroste vysázený živý plot. Z ničeho

není zřejmé, o jaké živočichy ohrožené migračními trasami by se mělo jednat a jaké komplikace v migračních trasách by mělo oplocení způsobit. Sám argument, že poblíž vede biokoridor územního systému ekologické stability, není přiléhavý, protože to naopak prokazuje koncentraci živočichů na území biokoridoru. Je běžné, že biokoridory vedou těsně podél zastavěného území. Spárkatá a černá zvěř je v této oblasti přemnožena a páchá značné škody na lesních i zemědělských pozemcích. Chránit přírodní složky krajinného rázu je sice veřejným zájmem, ale pokud nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny neuvádí, jaká konkrétní část přírodní složky bude oplocením žalobkyně zasažena, nelze se proti tomu bránit. Žalobkyně namítá, že za účelem zjištění relevantních skutečností (zda se na sousedním pozemku nacházejí pozůstatky oplocení) navrhla provést místní šetření, ale to nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny neprovedl a ani žalobkyni nevyzval k doplnění podkladů. Orgány ochrany přírody a krajiny proto zatížily svá závazná stanoviska vadou nepřezkoumatelnosti.

6. Závazné stanovisko orgánu územního plánování je podle žalobkyně příliš striktní, jelikož v územním plánu obce Kunice pro plochu nízké a rozptýlené zeleně není stavba oplocení uvedena v přípustném ani v nepřípustném využití území. Textová část územního plánu pro plochu nízká a rozptýlená zeleň žádný regulativ neobsahuje. Je tak třeba vycházet z § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobkyně projektovou dokumentací prokázala, že oplocení má sloužit pro zemědělské účely (ochrana dřevin vysazovaných na pozemku). Územní plán obce K. oplocení výslovně nevylučuje, a proto ani nelze posuzovat, zda je výstavba oplocení v rozporu s veřejným zájmem. Žalobkyně dodává, že charakter území se oplocením měnit nebude, protože se bude jednat o nízkou a rozptýlenou zeleň, přičemž živý plot vhodně naváže na okolní udržované plochy (louka a udržovaný les).
7. Pokud nadřízený orgán územního plánování uvádí, že možnost umístit na pozemek oplocení nelze posuzovat podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, jelikož umísťuje oplocení do volné krajiny bez vazby na stávající zástavbu obce, je tato úvaha nesprávná, neboť to je případ velkého počtu staveb umísťovaných v nezastavěném území. Stavební úřad musí při rozhodování o umístění záměru mj. uvážit, zda konkrétní záměr nenaruší charakter území a zda zájem na jeho umístění v navržené podobě převáží nad veřejným zájmem na ochranu nezastavěného území a přírodních a dalších hodnot uvedených v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Paušální odkaz na územní plán takové úvaze nevyhovuje.
8. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* uvedl, že záměr se má nacházet v neurbanizovaných plochách (louky, pastviny, zahrady a sady). Do nich lze umístit pouze liniové trasy inženýrských sítí. Ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona není na projednávaný případ aplikovatelné, protože žalobkynino oplocení má být umístěno do volné krajiny bez vazby na stávající zástavbu obce. Oplocení pozemku by vytvořilo bariéru v krajině a zhoršilo by její prostupnost. Došlo by k narušení krajiny a jejího fungování. Cílem závazného stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny není vyjmenovat všechny druhy živočichů, kteří by mohli být záměrem dotčeni. Rovněž vyhláška č. 395/1992 Sb. nevyjmenovává konkrétní druhy živočichů. Jelikož je výstavba oplocení navrhována v těsné blízkosti lokálního biokoridoru, který je součástí územního systému ekologické stability, nelze výskyt a migrační trasu organismů omezit pouze na vysokou a černou zvěř.
9. Dále žalovaný uvedl, že žalobkyně podala proti oběma potvrzujícím závazným stanoviskům podnět k přezkumnému řízení, ale Ministerstvo pro místní rozvoj ani Ministerstvo životního prostředí neshledala důvody pro jeho zahájení.

10. Žalobkyně v *replíce* uvedla, že žalovaný obrací smysl § 18 odst. 5 stavebního zákona, neboť dovozuje, že je zakázáno vše, co není územním plánem povoleno. Skutečnost, že vyhláška č. 395/1992 Sb. neuvádí konkrétní druhy živočichů, neznamená, že lze paušálně odkázat na jakékoli živočichy.
11. Při jednání žalobkyně připomněla, že nezpochybňuje veřejný zájem na zvláštní ochraně nezastavěného území, avšak dotčené orgány (především orgán ochrany přírody a krajiny) v závazných stanoviscích přistoupily k jeho ochraně na základě paušalizujících důvodů, aniž by zohlednily konkrétní okolnosti posuzovaného případu, čímž došlo k porušení právních předpisů.

III. Obsah správního spisu

12. Ze správního spisu plyne, že dne 24. 7. 2019 podala žalobkyně žádost o vydání rozhodnutí o umístění oplocení společně s projektovou dokumentací. Oplocení má ohraničit žalobkynin pozemek a vyhnout se biokoridoru v severní části pozemku. Maximální výška oplocení má být dva metry. Oplocení má být provedeno bez betonové podezdívky, z pozinkovaných kulatých ocelových sloupků a výplní z pozinkovaného drátěného pletiva, aby co nejvíce splynulo s krajinou. Následně se předpokládá osazení živého plotu, který proroste oplocením. Účelem oplocení má být ochrana vlastnictví, zamezení volného průchodu přes pozemek a ochrana vysázených dřevin (ovocné stromy a lesní keře).
13. Orgán ochrany přírody a krajiny v prvním nesouhlasném závazném stanovisku hodnotil poměry v území na základě místního šetření a dospěl mj. k závěru, že oplocení omezuje funkčnost územního systému ekologické stability. Oplocením pozemku by došlo k narušení harmonického měřítka v neurbanizovaném území a krajinné mozaiky. Ochrana krajinného rázu vychází z celoevropsky přijatého standardu, je součástí kulturního dědictví a práva na příznivé životní prostředí pro budoucí generace podle Evropské úmluvy o krajině (č. 13/2005 Sb. m. s.).
14. Žalobkyně tak podala novou žádost, v níž záměr upravila tak, že oplocení již přímo nezasahovalo do biokoridoru územního systému ekologické stability.
15. Ve druhém nesouhlasném závazném stanovisku orgán ochrany přírody a krajiny vycházel z předchozího místního šetření a z podstatné části odkázal na odůvodnění prvního nesouhlasného závazného stanoviska. K nové žádosti orgán ochrany přírody a krajiny mj. uvedl, že i přestože již záměr přímo nezasahuje do biokoridoru územního systému ekologické stability, obhospodařovaná část pozemku přechází do porostu vzrostlých dřevin, jež vytvářejí harmonickou krajinu s vysokou funkční a estetickou hodnotou, a proto je záměr z hlediska ochrany přírodního rázu nepřijatelný.
16. Podle závazného stanoviska orgánu územního plánování je výstavba oplocení nepřípustná, protože je pozemek v neurbanizovaných plochách. Pro ně územní plán umožňuje umístit pouze liniové trasy inženýrských sítí.
17. Dne 8. 4. 2020 vydal stavební úřad prvoinstanční rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že žádost žalobkyně bylo třeba zamítnout, protože dotčené orgány vydaly nesouhlasná závazná stanoviska. Podle něho je závazné stanovisko orgánu územního plánování příliš striktní, protože v územním plánu není stavba oplocení uvedena v přípustném ani nepřípustném využití území. Je tak namístě vycházet z § 18 odst. 5 stavebního zákon, neboť stavba měla sloužit k zemědělskému účelu. Jelikož stavbu oplocení územní plán výslovně nevylučuje, není namístě posuzovat, zda stavba oplocení může odporovat veřejnému zájmu. Pokud jde

o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny, z předložené dokumentace nevyplývá, že výstavba oplocení předpokládá kácení dřevin vyžadující veřejnoprávní souhlas. Stavební úřad též poukázal na to, že orgán ochrany přírody a krajiny překročil meze působnosti, protože hodnotil i otázky související s územním plánováním. Stejně tak obava o *totální likvidaci prostupnosti* krajiny je podle stavebního úřadu neopodstatněná.

18. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž zpochybňovala správnost a zákonnost nesouhlasných závazných stanovisek. Žalovaný tak požádal nadřízené dotčené orgány o jejich potvrzení nebo změnu.
19. Nadřízený orgán územního plánování se v potvrzujícím závazném stanovisku ztotožnil s orgánem územního plánování. Uvedl, že záměr se nachází podle územního plánu v neurbanizovaných plochách (louky, pastviny, zahrady a sady), do nichž lze umístit pouze liniové trasy inženýrských sítí. Pozemek nenavazuje na zastavěné části obce. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona sice lze do nezastavěného území umísťovat stavby, avšak podmínky tohoto ustanovení zcela splněny nebyly, neboť oplocení má být umístěno do volné krajiny bez vazby na stávající zástavbu. Oplocení pozemku ve volné přírodě by znamenalo vytvoření bariéry v krajině a zhoršilo by její prostupnost, z čehož plyne, že by nebylo v souladu s charakterem území. Došlo by k narušení struktur krajiny a jejího fungování.
20. Nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny v potvrzujícím závazném stanovisku mj. uvedl, že další zahušťování volné krajiny v oblasti Dolního Posázaví zástavbou je třeba omezovat. Ovocný sad lze chránit jinými prostředky. Na tomto místě je třeba upřednostnit ochranu krajinného rázu před ochranou vlastnického práva. Umístěním oplocení dojde k nežádoucímu narušení harmonické mozaiky, zvýšení fragmentace krajiny a narušení přírodní hodnoty krajinného rázu.
21. Dne 8. 12. 2020 vydal žalovaný napadené rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

22. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
23. Jelikož žalobkyně zpochybňovala zákonnost napadeného rozhodnutí s odůvodněním, že bylo vydáno na základě nezákonných závazných stanovisek dotčených orgánů, zabýval se soud také jejich zákonností, neboť šlo o podklady pro vydání napadeného rozhodnutí podle § 149 odst. 1 správního řádu, jimiž soud sám není vázán a které nebylo možné napadnout samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
24. Soud konstatuje, že závazná stanoviska ve spojení s potvrzujícími závaznými stanovisky podle § 149 odst. 2 správního řádu obsahují závaznou část a odůvodnění. Z nich jsou patrné úvahy, jimiž se dotčené orgány řídily včetně vypořádání se s námitkami žalobkyně, a podklady, z nichž vycházely. To, že žalobkyně s těmito úvahami nesouhlasí (např. se dovolává § 18 odst. 5 stavebního zákona) nezpůsobuje jejich nepřezkoumatelnost, ale případné důvodné námitky mohou být důvodem pro jejich nezákonnost a zrušení napadeného rozhodnutí.

Závazná stanoviska orgánů územního plánování

25. Mezi účastníky není sporu o tom, že se žalobkynin pozemek podle územního plánu obce Kunice nachází v nezastavěném území podle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona a podle § 96b odst. 1 první věta stavebního zákona je podkladem pro vydání rozhodnutí o umístění stavby podle § 79 stavebního zákona závazné stanovisko orgánu územního plánování. Nejedná se tak o jeden z případů podle § 96b odst. 1 věty druhé stavebního zákona [např. § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše].
26. Umisťování staveb v nezastavěném území je z povahy věci mimořádným prostředkem, který prolamuje zásadu ochrany nezastavěného území. Stavební zákon tedy možnost vzniku nových staveb na území, které není dosud zastavěno a ani k zastavění určeno, omezuje na taxativně vymezené případy (viz Kinnertová, E. Umisťování staveb v nezastavěném území. Právní rozhledy, 2019, č. 5, s. 181 až 184). Na nezastavěném území lze umístit stavby oplocení pouze za splnění podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona.
27. Podle § 18 odst. 5 stavebního zákona v nezastavěném území ***lze v souladu s jeho charakterem*** umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra; doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb přípustná. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.
28. Citované ustanovení pro umisťování staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území stanovuje tři kumulativní podmínky (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 154/2014-28, bod 26). *Zaprvé* musí se jednat jen o taxativně vyjmenované kategorie staveb, zařízení a jiných opatření. *Zadruhé* taxativně vyjmenované stavby lze v nezastavěném území umisťovat jen v případě, kdy je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje. A *zatřetí* v nezastavěném území lze umisťovat stavby, jen pokud jsou v souladu s charakterem nezastavěného území.
29. Podle rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 4 As 234/2017-38, č. 3710/2018 Sb. NSS, platí, že stavební úřad musí při rozhodování o umístění záměru uvážit, zda konkrétní záměr *nenaruší charakter území a zda zájem na jeho umístění v navržené podobě převáží nad veřejným zájmem* na ochraně nezastavěného území a přírodních a dalších hodnot uvedených v § 18 odst. 4 stavebního zákona. Při posuzování možnosti umístění stavby v nezastavěném území je třeba přihlížet k zásadě ochrany nezastavěného území, která představuje jeden ze základních principů územního plánování. Tato zásada směřuje k tomu, aby výstavba probíhala primárně na plochách, které jsou pro ni nejvhodnější, a jako takové jsou vymezeny v územním plánu, což vede k hospodárnému využívání zastavěného území, s důrazem na ochranu území nezastavěného. V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území „[s]oustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí

nevratného procesu jejich přeměny“ (viz HRŮŠOVÁ, Klára. § 18 [Cíle územního plánování]. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).

30. Co se rozumí *charakterem* nezastavěného území, resp. jaká jsou kritéria pro posuzování souladu umísťovaných staveb s charakterem nezastavěného území, zákon blíže nespecifikuje. V území by neměly začít dominovat plochy, které v něm dosud nedominovaly, přičemž dominanci v tomto případě lze chápat jako takovou změnu v území, která významem nebo rozsahem podstatně ovlivňuje okolní funkční plochy (viz Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 78). Též je třeba vyhodnotit, zda potřeba umístění konkrétního záměru v nezastavěném území navrženým způsobem převáží nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území, popř. zda není možné záměr realizovat jiným způsobem, který by byl k nezastavěnému území a hodnotám území uvedeným v § 18 odst. 4 stavebního zákona šetrnější (viz Průcha, P., Gregorová, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges. Dostupné v Systému ASPI k § 18 stavebního zákona). Důraz na zachování charakteru nezastavěného území je třeba chápat jako požadavek na minimalizaci negativních vlivů umísťování staveb, zařízení nebo jiných opatření na nezastavěné území (krajinu).
31. Při posuzování souladu záměru s charakterem nezastavěného území je tak třeba vycházet ze skladby funkčních ploch, z cílů a úkolů územního plánování a konkrétních poměrů v území (rozsudek NSS č. j. 4 As 234/2017-38, bod 18).



32. Z náhledu na katastrální mapu je zřejmé, že žalobkynin pozemek sousedí s lesem a loukou. Jedná se tedy o volnou a prostupnou krajinu. Hodnotil-li tedy nadřízený orgán územního plánování, že oplocení ovocného sadu má být nepřipustně umístěno do volné krajiny (bez vazby na stávající zástavbu obce), jsou jeho úvahy správné a přiléhavé, protože charakter tohoto nezastavěného území odpovídá průchozí krajině. Vytváření jakýchkoli bariér ve volné krajině (v níž se nachází též žalobkynin pozemek) a tím snižování prostupnosti území,

je nežádoucí. Krajina je volná právě proto, že se v ní nenachází neprostupné bariéry. Umístěním záměru, který takovou bariéru vytváří, by zjevně došlo k narušení této základní charakteristiky daného území, a žalobkynin záměr je tedy nepřípustný.

33. To plyne též z územního plánu obce K. Ten žalobkynin pozemek zařadil do neurbanizovaných ploch, z čehož ostatně vycházel orgán územního plánování (str. 2 jeho závazného stanoviska), nadřízený orgán územního plánování (str. 2 jeho závazného stanoviska) i Ministerstvo pro místní rozvoj (str. 4 sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení ze dne 5. 8. 2021, č. j. MMR-57746/2021-81). Žalobkyně v žalobě tuto skutečnost nezpochybňovala. Ačkoli územní plán obce K. ve vztahu k neurbanizovaným plochám nestanovuje hlavní využití, podmíněné využití, nepřípustné využití, podmínky prostorového uspořádání a další podmínky, je třeba vycházet ze samotné povahy neurbanizovaných ploch, u nichž je zřejmé, že charakter těchto ploch nepředpokládá, že může dojít k jejich přehrazení. I v případě luk, pastvin, zahrad, sadů, lesů, orné půdy, vodních ploch a vodních toků se má jednat o volnou a prostupnou krajinu, protože jinak by tyto plochy nemohly naplňovat svůj účel.
34. Soud souhlasí s tím, že oplocením ovocného sadu by došlo k narušení struktur krajiny a jejího fungování, což by bylo v rozporu s charakterem území. Charakter území sice nebrání žalobkyni v tom, aby na pozemku vysadila ovocný sad, avšak jeho oplocení charakter území zjevně narušuje.
35. Jak ostatně potvrdilo i Ministerstvo pro místní rozvoj ve sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení ze dne 5. 8. 2021, č. j. MMR-57746/2021-81, severním okrajem žalobkynina pozemku prochází lokální biokoridor (LBK 6 – L. potok) a jeho jižní část je součástí významného krajinného prvku (pastviny, travní porost porostlý dřevinami). Soud se ztotožňuje se závěrem, že nezastavěné území má být ponecháno v původním (současném) stavu, v němž jsou důsledně zachovány všechny prvky ochrany přírody. Biokoridor územního systému ekologické stability je žalobkyniným pozemkem doplněn v nefunkčních částech do jednoho celku. Významné krajinné prvky lze pak využívat pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce.
36. Zájem na umístění oplocení ovocného sadu nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochranu nezastavěného území, mj. i z toho důvodu, že požadovaného cíle (ochrany dřevin tvořící ovocný sad a jejich plodin), lze dosáhnout jinými méně invazivnímu prostředky (bod 51 tohoto rozsudku).
37. Soud má tudíž ve shodně s orgány územního plánování za to, že se má upřednostnit ochrana nezastavěného území, která představuje jeden ze základních principů územního plánování (§ 18 odst. 4 stavebního zákona). Tato zásada směřuje k tomu, aby výstavba probíhala primárně na plochách, které jsou pro ni nejvhodnější, a jako takové jsou vymezeny v územním plánu, což vede k hospodárnému využívání zastavěného území, s důrazem na ochranu území nezastavěného. Orgán územního plánování se sice v negativním závazném stanovisku k charakteru území nevyjádřil, ale nadřízený orgán územního plánování se v potvrzujícím závazném stanovisku touto okolností zabýval, přičemž odůvodnění závazného stanoviska a potvrzujícího závazného stanoviska je z hlediska soudního přezkumu třeba považovat za jeden celek (přiměřeně viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80). Relevantní skutečnosti tak orgány územního plánování posuzovaly, třebaže si lze pochopitelně představit, že tak mohly učinit košatěji.

Podstata jejich úvah však podle soudu ze závazných stanovisek dostačujícím způsobem vyplývá, a proto naplnily požadavky soudem i žalobkyní citovaného rozsudku NSS č. j. 4 As 234/2017-38.

38. Pokud jde o další z kumulativních podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona, z projektové dokumentace [konkrétně Souhrnné technické zprávy – B.2.1. b)] plyne, že účelem oplocení má být ochrana vlastnictví, zamezení volného pohybu přes pozemek a ochrana vysázených dřevin (ovocné stromy a lesní keře). Splnění podmínky, že oplocení ovocného sadu je ve smyslu § 18 odst. 5 stavebního zákona stavbou pro zemědělství, správní orgány nijak nezpochybňovaly, a proto není třeba se splněním této podmínky podrobněji zabývat (což je ostatně nadbytečné už proto, že, jak soud dovodil shora, nebyla naplněna jedna z kumulativních podmínek vyplývajících z § 18 odst. 5 stavebního zákona).
39. Dále je sporné, zda územní plán obce K. stavbu oplocení podle § 18 odst. 5 stavebního zákona výslovně vyloučil, pokud uvedl, že v neurbanizovaných plochách umožňuje umístit *pouze* liniové trasy inženýrských sítí. V rozsudku č. j. 4 As 234/2017-38 NSS stanovil, že „[p]okud územní plán jako jedno z přípustných využití vymezuje nezbytnou dopravní a technickou infrastrukturu související se zemědělským využitím plochy, zároveň z toho nelze dovozovat, že jakékoliv jiné záměry vyjmenované v § 18 odst. 5 stavebního zákona jsou bez dalšího vyloučeny.“ Nelze však odhlížet od toho, že v případě věci vedené NSS pod č. j. 4 As 234/2017-38 územní plán užil pozitivní i negativní otevřený výčet, zatímco v nyní projednávané věci územní plán obce K. užil pozitivní uzavřený výčet. Závěry NSS tedy nejsou samy o sobě na nyní projednávaný případ aplikovatelné. S ohledem na výjimečnou roli obce a její ústavní právo na samosprávné rozhodování o území má soud navíc za to, že není důvodu trvat na tom, aby byly všechny představitelné záměry v nezastavěném území nežádoucí jednotlivě vyjmenovávány, je-li – jako v projednávaném případě – výslovně a jednoznačně vyjádřena vůle obce ohledně (ne)přípustnosti jednotlivých typů staveb podle § 18 odst. 5 stavebního zákona, byť za užití slova vyjadřující exkluzivitu přípustných záměrů („*přípustné jsou pouze záměry XY*“) nebo zbytkové klauzule („*nepřípustné jsou všechny záměry, které nejsou výše označeny za přípustné*“). Shodný názor zaujal v nedávné době též Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 25. 4. 2023, č. j. 63 A 12/2020-110 (bod 39). To nicméně není pro rozhodnutí ve věci samé relevantní, protože stavba oplocení odporuje charakteru území, a proto nebyla splněna třetí z kumulativních podmínek § 18 odst. 5 stavebního zákona. Na tom by nic nezměnilo ani to, pokud by byl žalobkynin pozemek zařazen do plochy nízké a rozptýlené zeleně (rovněž neobsahuje žádné regulativy), neboť i v tomto případě jsou zcela aplikovatelné závěry o tom, že stavba oplocení je v rozporu s charakterem území.
40. Tento žalobní bod proto není důvodný.

Závazná stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny

41. Podle § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování 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.
42. Podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, k umísťování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný

souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

43. Obecně platí, že závazné stanovisko ve smyslu § 90 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny je nezbytné u každého zásahu, u něhož existuje nikoliv bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 21/2011-87, a ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 240/2019-69, bod 30, a dále např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2021, č. j. 43 A 130/2018-52, bod 40). Rozhodování podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se skládá z posouzení dvou dílčích otázek: „za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevylučují zachování významných krajinných prvků. Posouzení druhé otázky tedy nevyhnutelně předpokládá předchozí posouzení otázky prvé“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, č. 499/2005 Sb. NSS, srov. dále rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, č. 1498/2008 Sb. NSS, ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 86/2014-49, či ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-51, bod 18).
44. Tyto otázky orgány ochrany přírody a krajiny posuzovaly, což žalobkyně ani nezpochybňuje. Namítá však, že dospěly k příliš obecným závěrům.
45. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinným rázem rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určeného místa či oblasti (území či regionu). Významnou roli v těchto charakteristikách hrají zejména významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny apod. Krajinný ráz je podle zákona chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Ustanovení § 12 poskytuje ochranu krajinnému rázu, který je specifickým institutem územní ochrany životního prostředí. Jeho prostřednictvím je poskytována ochrana přírodní, kulturní a historické charakteristice určitého místa či oblasti. Koncepce ochrany krajinného rázu vychází z myšlenky, že krajina je tvořena prvky přírodními (živými i neživými) a kulturními (tj. výsledky lidské přítomnosti v krajině), které společně prošly určitým historickým vývojem a existují spolu na určitém území ve vzájemné shodě a harmonickém uspořádání. Narušením této vzhledové harmonie pak může dojít k narušení přirozených a ustálených vztahů v daném území. Při posuzování snížení či změny krajinného rázu je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického, či jiného), a stav, jak bude vypadat například po umístění stavby (viz Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 125.).
46. Je sice pravda, že zákonná úprava ochrany krajinného rázu je značně vágní a prováděcí předpis, k jehož vydání je Ministerstvo životního prostředí zmocněno, doposud nebyl vydán. To však nebrání aplikaci § 12, jak dovodil NSS v rozsudku ze dne 24. 5. 2005, č. j. 6 As 6/2004-98: „NSS neshledává v právní úpravě § 12 odst. 1 a 2 žádné možnosti pro uplatnění libovůle správního orgánu, jenž je povolán k ochraně přírody a krajiny. Jedná se o právní úpravu zcela standardní; představa stěžovatelů, že prováděcí právní předpisy by mohly obsahovat detailní výčty činností postihující veškerou rozmanitost možných zásahů do krajinného rázu, nemá v zákonné konstrukci žádnou oporu.“ Při konstrukci zákona byla patrná snaha nevymezovat podrobně jednotlivá ustanovení a ponechat tak při výkladu těchto ustanovení prostor orgánu ochrany přírody a krajiny. S ohledem na definici krajinného rázu je tedy zřejmé, že

aplikace ustanovení o ochraně krajinného rázu je založena na hodnocení, které je do určité míry subjektivní a nelze jej jednoduše nahradit nějakým jednoduchým objektivním způsobem. Krajinný ráz je pak judikaturou NSS pojmán v mezích předmětu zákona o ochraně přírody a krajiny široce a je upřednostňován před dalšími, zejména ekonomickými zájmy (viz v předchozím bodě citovaná odborná literatura).

47. Při posuzování žalobkynina záměru je třeba poukázat na to, že orgán ochrany přírody a krajiny provedl místní šetření. Při něm zjistil, že žalobkynin pozemek se nachází ve volné přírodě bez návaznosti na zastavěné části obce. Na jedné straně pozemek sousedí s lesním pozemkem, kdy postupem času porostní plášť lesa přešel na žalobkynin pozemek. Tato větší část pozemku je rovněž porostlá dřevinami a připomíná svým charakterem lesní pozemek. Na druhé straně pozemek sousedí s loukou a tato část pozemku je využívána jako louka. Severní částí pozemku prochází lokální biokoridor územního systému ekologické stability (jedná se o prostor určený k migraci zvířat).
48. Soud souhlasí se závěry orgánů ochrany přírody a krajiny, že nové oplocení negativně ovlivní prostupnost volné krajiny pro její obyvatele i návštěvníky. Došlo by rovněž k narušení harmonického měřítka v neurbanizovaném území, protože pozemek se nachází v části obce, v níž louky přecházejí přes rozptýlenou zeleň do volné krajiny. Tím by došlo i k narušení krajinné mozaiky. Oplocení tak sníží estetickou a přírodní hodnotu místa. Pokud ochrana krajinného rázu vychází z celoevropsky přijatého standardu, je součástí kulturního dědictví a práva na příznivé životní prostředí pro budoucí generace podle Evropské úmluvy o krajině (č. 13/2005 Sb. m. s.), existuje veřejný zájem na zachování bohatosti a pestrosti krajinných typů a přírodních hodnot. Segmentace neurbanizovaného území bez návaznosti na současnou zástavbu je navíc v rozporu s Konceptí přírody a krajiny Středočeského kraje v letech 2006-2016 i Vyhodnocením krajinného rázu Středočeského kraje (dostupné na www.kr-stredocesky.cz), jak uvedl orgán ochrany přírody a krajiny. Rovněž z náhledu na výše vloženou katastrální mapu je zřejmé, že pozemek se nachází v nezastavěném území v rozlehlé venkovské krajině mezi lesy a lukami. Též podle názoru soudu jde tedy o krajinu charakterizovanou krajinným rázem (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002-65).
49. Ani nová žádost liší se v tom, že z navrhovaného oplocení bude vyjmuta část pozemku, jíž prochází biokoridor územního systému ekologické stability, nemůže vést k vydání souhlasného závazného stanoviska, neboť se oplocení i v takovém případě bude nacházet v jeho bezprostřední blízkosti a nadto obстоjí i všechny další důvody, na jejichž základu dotčený orgán dospěl k tomu, že záměr negativně zasahuje do krajinného rázu. Soud souhlasí s argumentací orgánů ochrany přírody a krajiny, že výsadba ovocných dřevin a živého plotu nezvýší ekologicko-stabilizační funkci místa. Nyní zemědělsky obhospodařovaná část pozemku totiž přechází do porostu vzrostlých dřevin typických pro danou část nezastavěného území, jež vytvářejí harmonickou krajinu s vysokou funkční a estetickou hodnotou. Naproti tomu výsadba ovocných stromů a keřů s oplocením a výsadbou živého plotu přinese do krajiny cizorodý prvek, dojde k narušení harmonické mozaiky místa a ke snížení její estetické a krajinářské hodnoty. Tyto úvahy se soudu jeví jako racionální a vyplývající z doložených podkladů. Pokud žalobkyně namítala, že oplocení postupně splyne s vysazeným živým plotem, tak to podle soudu neznamená, že oplocení následně splyne s krajinou, protože v ní i nadále bude cizorodý prvek (živým plotem prorostlé oplocení). Nadto estetická složka krajinného rázu je pouze jednou ze složek, jež je chráněna. Též totiž platí, že na pozemku došlo v důsledku dlouhodobé absence

lidského zásahu k přírodním sukcesním procesům, jejichž výsledek je vznik velmi cenného rozvolněného přechodu mezi lesním a lučním biotopem se zvýšenou druhovou pestrostí organismů. Oplocení zamezí průchodu středním a velkým obratlovcům. Tím ovlivní přírodní složku krajinného rázu, protože pro část živočichů bude nepřístupné tzv. ekotonální stanoviště umístěné na rozhraní dvou biotopů (lesa a louky).

50. Soud souhlasí i z Ministerstvem životního prostředí (viz sdělení k podnětu k provedení přezkumného řízení ze dne 29. 4. 2021, č. j. MZP/2021/500/639), že je nutno přihlížet k zásadě prevence a obezřetnosti, resp. zásadě předběžné opatrnosti (čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie), podle níž je třeba v pochybnostech rozhodnout ve prospěch ochrany přírody a krajiny. Uváděl-li tedy orgán ochrany přírody a krajiny, že může dojít k *totální likvidaci prostupnosti krajiny*, poukazoval jen na důsledek, jenž by vznikl tehdy, pokud by se totožný záměr umožnil zrealizovat všem vlastníkům pozemků. Z hlediska zásady předběžné opatrnosti je podle soudu taková úvaha přípustná a v tomto případě i důvodná.
51. Pro věc je zvláště významné, že orgány ochrany přírody a krajiny se výslovně zabývaly i proporcionalitou vydání nesouhlasných závazných stanovisek, jelikož zohledňovaly žalobkyniny zájmy (vlastnické právo a ochranu ovocných dřevin). Soud se s nimi pak bez dalšího ztotožňuje i v tom, že ochranu ovocného sadu mohou zajistit i jiné prostředky. Lze použít plastové tubusy, drátěnky, pletivo a dřevěné oplůtky. Dále lze ovocný sad chránit např. nátěrovými či postřikovými repelenty. Ochranu majetku lze pak zajistit např. instalací fotopastí. Je tak správný závěr, že je namíste upřednostnit ochranu krajinného rázu před ochranou žalobkynina vlastnického práva.
52. Soud má tudíž za to, že orgány ochrany přírody a krajiny postupovaly v souladu s účelem a smyslem ochrany krajinného rázu, který upřednostnily před činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu. Oplocení pozemku nacházejícího se v sousedství lesa a louky naruší krajinný ráz. Orgány ochrany přírody a krajiny splnily požadavky, jež na ně klade judikatura správních soudů. Soud nepovažuje jejich úvahy za příliš obecné, ale za dostačující a z hlediska zájmů chráněných § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny za důvodné. Odůvodnily, v čem spatřují snížení přírodní hodnoty daného místa a narušení harmonického měřítka a vztahů v krajině. Nelze souhlasit s námitkou, že v závazných stanoviscích nebylo uvedeno, které přírodní prvky mohou být oplocením ovocného sadu dotčeny. Orgány ochrany přírody a krajiny ani nemusely výslovně uvádět konkrétní druhy volně žijících živočichů, kteří by mohli být omezeni v migraci, neboť takový požadavek zákon o ochraně přírody a krajiny a vyhláška nestanovuje a byl by i vzhledem k chráněnému cíli zjevně nepřiměřený.
53. Důvodné nejsou ani námitky, že na pozemku se nenachází pěšina a vzrostlý buk, protože na přílehlavých závěrech orgánů ochrany přírody a krajiny to nemůže nic změnit. Relevantní totiž je, že se tyto objekty v blízkosti pozemku nacházejí. Nebylo tak ani třeba, aby nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny prováděl další místní šetření, protože skutkový stav tak, jak ho namítala žalobkyně, nadřízený orgán ochrany přírody a krajiny nezpochybňoval (to, že se na žalobkyniných pozemcích nenachází pěšina a vzrostlý strom). To tedy nezpůsobuje nezákonnost závazných stanovisek, tím méně nepřezkoumatelnost, jak žalobkyně namítala. Pokud žalobkyně namítala, že orgán ochrany přírody a krajiny překračuje působnost, tak k tomu soud uvádí, že povinností orgánů ochrany přírody a krajiny je nahlížet na krajinu jako celek podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, z jehož mezí nevybočily.

54. Pakliže žalobkyně poukazovala na dřívější oplocení některého ze sousedních pozemků, není to podstatné, neboť pro daná posouzení je relevantní současný stav volné nezastavěné krajiny. Žalobkyni lze sice dát za pravdu, že jestliže orgány ochrany přírody a krajiny v závazných stanoviscích polemizovaly nad tím, zda výsadba nových dřevin způsobí kácení dřevin, postupovaly nepřipustně, protože taková úvaha je ryze spekulativní, avšak na zákonnost napadeného rozhodnutí to vliv nemá, neboť se nejednalo o nosnou úvahu, na základě níž by bylo vydáno negativní závazné stanovisko.
55. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Soud uzavírá, že žalobní body jsou nedůvodné a nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky. Žalobu proto zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly.
58. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil. Proto rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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). Připadne-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 10. října 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.