



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **X. X.**
bytem X.
zastoupena advokátem JUDr. Josefem Kopřivou
sídlem Václavské náměstí 819/43, Praha 1

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) X. X.
bytem X.

2) X. X.
bytem X.
zastoupen X. X.
bytem X.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2022, č.j. MHMP 200100/2020, sp. zn. S-MHMP 139731/2021/STR

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 5 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 8. 12. 2020 č.j. MC05 229392/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) tak, že namísto „§149 odst. 3“ se ve výroku uvádí „§149 odst. 4“ a ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí pro stavbu v projektované dokumentaci označenou jako „Oplocení pozemku č. parc. X. v katastrálním území X.“.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul dosavadní průběh řízení a dále odkázal na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81, z něhož obsáhle citoval.
4. Žalovaný zdůrazňoval pasáže stanoviska dovozující rozpor záměru s Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1992, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000. Nezastavitelné území v ploše zeleň městská a krajinná má sloužit veřejnému užívání, a proto není v souladu s hlavním, přípustným ani podmíněně přípustným využitím plochy, aby tato zeleň byla oplocena a využívána jako soukromá zahrada rodinného domu. Žalobkyně se měla při koupi pozemku seznámit s územním plánem. K oplocení pozemku, na němž je zahrada žalobkyně, vydával závazné stanovisko jiný orgán, nadto je pozemek situován sice v nezastavitelném území, ale zároveň uvnitř hranice zastavěného území.
5. Žalovaný dále uvedl, že na základě stanoviska konstatuje rozpor návrhu s územním plánem, a proto nebylo žalobkynině žádosti vyhověno. Žalovaný nemá možnost se od stanoviska odchýlit.

III. Žaloba

6. Žalobkyně navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí.
7. Žalobkyně v žalobě namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkami odvolatelů včetně žalobkyně. Namísto toho žalovaný pouze obsáhle citoval závazné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj č.j. MMR-45161/2021-81 ze dne 23. 1. 2021. Správní orgán ani v případě vydání negativního závazného stanoviska nemůže rezignovat na řádné odůvodnění rozhodnutí. Žalobkyně odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z níž vyplývá, že v rozhodnutí o opravném prostředku je třeba se vypořádat konkrétně se všemi uplatněnými námitkami.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

Pouhý odkaz na jiné rozhodnutí nestačí. Není ani přípustné ze spisu opisovat provedené důkazy. Napadené rozhodnutí naproti tomu obsahuje pouze citaci závazného stanoviska a několik málo obecných vět.

8. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný stavebnímu úřadu toleroval hrubé porušení procesních práv a nezabýval se námitkami, které se jej týkaly. Stavební úřad zcela zbavil procesních práv osoby zúčastněné na řízení, jakož i X. X. (dále jen B. L.“), protože je nezahrnul do okruhu účastníků řízení od počátku, ale doručil jim až konečné rozhodnutí. Účastníkem řízení mají být osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, takže v pochybnostech by postavení účastníka měly mít i osoby, u kterých není zcela jednoznačné, zda dotčeny budou. Již za minulé právní úpravy Ústavní soud dovodil, že okruh účastníků nelze omezovat jen na vlastníky nemovitostí přímo sousedících, které mají s pozemkem navrhované stavby společnou hranici.
9. Žalobkyně brojila i proti samotnému závaznému stanovisku s tím, že je v něm nesprávně aplikován § 18 odst. 5 stavebního zákona. V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat technická opatření a stavby, které zlepši podmínky jeho využití pro účely rekreace, přičemž je třeba individuálně zohledňovat vlastnictví pozemku. V případě, že je pozemek v soukromém vlastnictví, § 18 odst. 5 stavebního zákona obsáhne i oplocení pozemku, které jeho vlastníkově zlepši podmínky pro účely rekreace vlastníka. Umístění oplocení neohrožuje veřejný zájem způsobem, který by měl územní plán zcela zapovědět. Středobodem Listiny základních práv a svobod je osoba vlastníka pozemku, nikoliv veřejný zájem v té formě, že by mohl kdokoliv procházet a užívat soukromý pozemek žalobkyně, a to pouze proto, že je formálně veden v ZMK (zeleň městská a krajinná). Veškeré ostatní pozemky v předmětné ulici mají zahrady domů oplocené, ačkoliv také částečně zasahují do ZMK (zeleň městská a krajinná). Ve stanovisku se argumentuje nepřipustností toho, aby zeleň byla oplocena a užívána soukromě jako zahrada, ale zeleň na pozemku existuje jenom díky práci žalobkyně. Pozemek sousedí s přilehlým pozemkem a domem, kde bydlí žalobkyně, a přesto žalobkyně nemůže pozemek oplotit a chránit svůj majetek, a na pozemku se následkem toho vyskytují osoby bez domova kradoucí stromky a znečišťující pozemek. Žalobkyně proto apeluje na nalezení spravedlivého řešení.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
11. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že převzal obsah závazného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, kterým je vázán, a jakékoliv jeho parafráze postrádají smysl. Zákon předpokládá rozhodnutí v souladu se stanoviskem a neumožňuje se od něj odchýlit. Pokud závazné stanovisko neumožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán dokazování a žádost zamítne. Ačkoliv je možné, že pro žalobkyni je nepříjemné nemít oplocený pozemek, sama si zvolila, že jej zakoupí.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili (souhlas účastníků byl v souladu s větou druhou téhož ustanovení presumován).

13. Žaloba není důvodná.

14. Soud se z logiky věci nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti.

15. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).

16. Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, pročez není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 63/93-22).

17. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).

18. Žalobkyně spatřovala důvod nepřezkoumatelnosti v tom, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze obsáhle citoval stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81 a nad jeho rámec doplnil pouze několik obecných odstavců, žalovaný se tedy dle jejího názoru nevypořádal řádně s odvolacími námitkami.

19. Soud konstatuje, že žalobkyně směřovala svou odvolací argumentací výhradně proti závaznému stanovisku Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozvoje ze dne 11. 11. 2020 č.j. MHMP 1297997/2020. Další odvolání podala B. L., která jej nijak

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

neodůvodnila, a osoby zúčastněné na řízení, jež kromě argumentace týkající se závazného stanoviska namítaly také újmu na procesních právech svých a B. L. S těmito odvoláními se žalobkyně následně ztotožnila a uvedla, že v nich uvedené důvody svědčí o nesprávnosti prvostupňového rozhodnutí.

20. Soud má za to, že napadené rozhodnutí není stíženo nepřezkoumatelností z důvodu, který popisuje žalobkyně. Stěžejní pro napadené rozhodnutí bylo potvrzující stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které má v tomto řízení charakter závazného stanoviska vydaného podle § 149 správního řádu. Závazné stanovisko je závazným podkladem konečného rozhodnutí, který je určující pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Z toho vyplývá i skutečnost, že závazné stanovisko musí alespoň v základní rovině splňovat požadavky jinak kladené na odůvodnění správního rozhodnutí, čímž je umožněn přezkum závazného stanoviska v rámci přezkumu konečného rozhodnutí. Nepostačující by bylo odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, které pouze odkazuje na závazné stanovisko, aniž by byl předestřen jeho obsah, což se však v projednávaném případě nestalo. Pro závazné stanovisko neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu, ačkoliv se jedná o podklad pro vydání rozhodnutí. Pokud je v průběhu správního řízení vydáno závazné stanovisko znemožňující vyhovět určité žádosti, není třeba provádět další dokazování a žádost je zamítnuta.
21. Žalovaný proto nepochybil, když své rozhodnutí založil na potvrzujícím stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81, jehož obsah v napadeném rozhodnutí předestřel, a není tím založena nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
22. Za situace, kdy odvolací námitky směřují výhradně do závazného stanoviska, je možné za jejich řádné vypořádání považovat reprodukci jejich posouzení v potvrzujícím závazném stanovisku nadřízeného orgánu. Věcné posouzení námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska totiž žalovanému nepřisluší, naopak, pokud by obsah závazného stanoviska posuzoval sám, zatížil by řízení o odvolání podstatnou vadou (srov. též rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2020 č.j. 4 As 26/2020-39: *„Z toho vyplývá, že je nadbytečné, aby v napadeném rozhodnutí o rozkladu zaujímal vlastní stanovisko k jím reprodukovánému posouzení rozkladových námitky směřujících proti obsahu závazného stanoviska dotčeného orgánu ze strany nadřízeného orgánu (...).“* Tím samozřejmě není 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 požadavků na přezkoumatelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-42). V tomto ohledu je třeba poukázat na stále aktuální závěry Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č.j. 5 A 241/2011-69: *„Nevypořádá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil.“* Těmto požadavkům však závazné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81 vyhovuje.

Žalobkynina práva proto byla zachována i za situace, kdy žalovaný její odvolací námitky, které směřovaly pouze proti závaznému stanovisku Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozvoje ze dne 11. 11. 2020 č.j. MHMP 1297997/2020, vypořádal tím způsobem, že pouze citoval příslušné pasáže závazného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81.

23. Nicméně, v odvolacím řízení se objevily také námitky procesního rázu, které vznášely osoby zúčastněné (nyní v řízení před soudem již tuto argumentaci neuplatňují).
24. Soud zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost je třeba chápat jako vážnou vadu rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým skutečně nelze rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak musí být „*vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). O takový případ se však v rozsahu, který se týká práv žalobkyně, nejedná.
25. Je pravdou, že námitky osob zúčastněných ohledně jejich procesních práv svůj odraz v napadeném rozhodnutí nenašly. Zároveň však zde žalobkynina argumentace naráží na limity přezkumu správních rozhodnutí. Žalobkyně totiž svými poukazy na to, že v napadeném rozhodnutí nebyly vypořádány odvolací námitky ostatních účastníků správního řízení, již nehájí práva svá, nýbrž v tomto případě práva osob zúčastněných na řízení. To je však v rozporu s pojetím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jak je v soudním řádu správním zakotveno, které pro závěr o důvodnosti žaloby vyžaduje prokázání zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobkyně však veřejné subjektivní právo na vypořádání odvolacích námitek osob zúčastněných nemá.
26. Na shora uvedeném nic nemění ani to, že žalobkyně se s odvoláním ostatních účastníků následně ztotožnila a uvedla, že tam uvedené důvody svědčí o nesprávnosti prvostupňového rozhodnutí. Toto vyjádření žalobkyně dle názoru soudu nelze posoudit jako součást jejího odvolání, nadto ani nebylo učiněno v odvolací lhůtě.
27. Soud proto shrnuje, že neshledává žalobkyninu námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou. Žalovaný na námitky sporující závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy, odboru územního rozvoje ze dne 11. 11. 2020 č.j. MHMP 1297997/2020 reagoval adekvátně citací příslušných pasáží ze závazného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 11. 2021 č.j. MMR-45161/2021-81, a ačkoliv žalovaný nevypořádal procesní námitky ostatních účastníků, nejde o argumentaci, kterou by mohla žalobkyně s úspěchem vznášet v řízení před soudem.
28. Žalobkyně dále namítala, že došlo k porušení procesních práv osob zúčastněných na řízení a B. L., protože tito měli být účastníky řízení před stavebním úřadem od počátku, ale namísto toho jim bylo zasláno až prvostupňové rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

29. Na tomto místě soud opět zdůrazňuje, že se v tomto řízení může zabývat pouze ochranou veřejných subjektivních práv žalobkyně, nikoliv jiných účastníků správního řízení. Žalobkyně z toho důvodu nemůže s úspěchem namítat porušení procesních práv někoho jiného. Jak uvedl i Nejvyšší správní soud, pokud žalobce nechrání vlastní práva či vlastní zájem, ale usiluje o ochranu zájmů jiných, jednalo by se o *actio popularis*, která není přípustná (např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2008, čj. 2 As 52/2007-67). Podmínkou úspěchu žaloby a zrušení žalobou napadeného rozhodnutí je zjištění tvrzeného zásahu do práv žalobkyně nezákonností posuzovaného rozhodnutí. Kontrola veřejné správy je totiž soudy poskytována pouze skrz ochranu veřejných subjektivních práv, k níž jsou soudy ve správní soudnictví povolány (§ 2 s. ř. s.). Nikoliv každá nezákonnost rozhodnutí tak vede k jeho zrušení, jen ta, která žalobce zasáhla v jeho veřejných subjektivních právech nebo v jeho právní sféře. Ačkoliv soud bezvýhradně souhlasí s obecným požadavkem na to, aby v řízeních před správním orgánem byl najisto postaven okruh účastníků a ti mohli požívat procesních práv, která jim z tohoto postavení plynou, žalobkyně nijak nespecifikovala, jakým způsobem byla ona sama ve své právní sféře poškozena tím, že by žalovaný nejednal s B. L. či osobami zúčastněnými na řízení jako s účastníky řízení.
30. Soud také si nemohl nevšimnout, že tvrzení žalobkyně, že osobám zúčastněným na řízení a B. L. bylo doručeno až konečné rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu. Součástí správního spisu je oznámení o zahájení územního řízení, které dle razítka bylo vypraveno 27. 5. 2020. Dle rozdělovníku bylo doručováno mimo jiné oběma osobám zúčastněným, jakož i B. L. To dokládají i doručky, z nichž vyplývá, že oznámení bylo osobě zúčastněné na řízení 1) doručeno 3. 6. 2020 a osobě zúčastněné na řízení 2) 29. 5. 2020. B. L. bylo doručováno do datové schránky, z níž doručka není přiložena, avšak z přehledu doručenek vyplývá, že bylo doručeno 27. 5. 2020.
31. Především však proto, že žalobkyně není oprávněna ke vznášení námitek jdoucích mimo rozsah dotčení jejích subjektivních práv (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2017, č. j. 4 As 124/2017-30), nemohl soud vyhovět námitkám týkajícím se procesních práv ostatních účastníků, neboť jim neodpovídá žádné její subjektivní právo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34). Ani tento žalobní bod není důvodný.
32. Žalobkyně sporovala i závěry závazného stanoviska. Argumentaci žalobkyně lze shrnout tak, že při posuzování, zda záměr zlepší podmínky pro rekreaci na pozemku, je třeba zohledňovat i zlepšení pro soukromou rekreaci vlastníka. Dále žalobkyně připomínala, že i jiné pozemky v ulici, které jsou částečně součástí zeleně městské a krajinné, jsou oploceny. Zeleň na pozemku roste jen díky péči žalobkyně.
33. Součástí správního spisu jsou výňatky z Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schváleného usnesením č. 10/05 Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 9. 9. 1999 (dále jen „územní plán“), z nichž vyplývá, že pozemek parc. č. X. v katastrálním území X. se nachází vně hranic zastavěného území a je veden jako přírodní, krajinná a městská zeleň, resp. zeleň městská a krajinná. Pozemek je součástí celoměstského systému zeleně.
34. Na situaci žalobkyně proto dopadá § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), dle kterého „[v] nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem

umísťovat 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 umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace z důvodu veřejného zájmu výslovně nevylučuje.“

35. Stavební zákon rozlišuje mezi nezastavitelným územím a zastavitelnými plochami, dále mezi územím zastavěným a nezastavěným. Nezastavěnému území má být v územním plánu poskytnuta ochrana a stavby mají být přednostně umísťovány v území zastavěném. Tato ochrana je realizována prostřednictvím citovaného § 18 odst. 5 stavebního zákona, jež vyjmenovává, jaké druhy staveb lze, popř. nelze v nezastavěném území umísťovat. Již z taxativního výčtu staveb, které je možno v nezastavěném území umístit, vyplývá, že se jedná o stavby, které slouží k uspokojování veřejných potřeb. Umísťování staveb v nezastavěném území má výjimečný charakter a je třeba, aby stavební úřad zvážil, zda je záměr potřebný i z hlediska zájmů sledovaných stavebním zákonem. Je tedy nutno vyhodnocovat, 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č.j. 9 As 24/2016-109).
36. Soud shrnuje, že pro umístění stavby v nezastavěném území obce je třeba, aby se jednalo o stavbu uvedenou v § 18 odst. 5 stavebního zákona nebo stavbu s ní bezprostředně související, umístění stavby musí být v souladu s charakterem nezastavěného území a umístění stavby nesmí být výslovně vyloučeno územně plánovací dokumentací. Územně plánovací dokumentace, tedy i územní plán, musí být vypracována v souladu s obecně závaznými předpisy. Právě ve stavebním zákoně jsou přitom ustaveny základní charakteristiky a principy vypracování územního plánu, ze kterých jeho zpracovatelé vycházejí.
37. Při posuzování konkrétního záměru je vždy třeba zohlednit jednak nezbytnost souladu umísťovaných staveb, zařízení a jiných opatření s charakterem daného území, a jednak také skutečnost, že na dané území lze umísťovat pouze stavby, zařízení a opatření taxativně vymezené v § 18 odst. 5 stavebního zákona, anebo technická opatření a stavby zlepšující podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu, případně stavby s nimi bezprostředně související (včetně oplocení). Tato kritéria však záměr žalobkyně nespĺňuje. Není známo, že by se na pozemku nacházela některá ze staveb, zařízení nebo opatření taxativně vyjmenovaných v § 18 odst. 5 stavebního zákona, ani stavba či technické opatření zlepšující podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu, s nimiž by mělo oplocení bezprostředně souviset. Ani předmětné oplocení pak nelze samo o sobě považovat za zlepšující podmínky využití daného nezastavěného území pro účely rekreace a cestovního ruchu. Užitý pojem „rekreace“ totiž nelze chápat v tom smyslu, že by daná plocha mohla sloužit výhradně k „rekreaci“ vlastníků pozemku na jejich soukromé - tzn. od ostatního území oddělené - zahradě. O tom svědčí především demonstrativní výčet

těchto staveb a technických opatření obsažený v § 18 odst. 5 stavebního zákona, který zahrnuje cyklistické stezky, hygienická zařízení a ekologická a informační centra, tedy stavby a opatření zlepšující podmínky pro rekreaci veřejnosti. Lze proto konstatovat, že oplocení dané plochy by podmínky využití nezastavěného území naopak zhoršovalo, resp. by jeho využití k rekreaci a cestovnímu ruchu dokonce vylučovalo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019 č.j. 3 As 312/2017-26 rovněž týkající se oplocení v nezastavěném území). O tom ostatně svědčí již samotná argumentace žalobkyně, z níž vyplývá, že jejím cílem je pozemek oplotit, aby bylo zabráněno vstupu osob, které žalobkyně považuje za nepřizpůsobivé. Skutečnost, že pozemek je ve vlastnictví jednotlivce, nemá na shora uvedené vliv. Dle názoru soudu nelze oplocení pozemku požadované žalobkyní podřadit pod výčet uvedený v § 18 odst. 5 stavebního zákona, jak jej vyložil shora. Již to samo o sobě postačuje k závěru, že správní orgány žádosti žalobkyně po právu nevyhověly.

38. Dalším důvodem je také rozpor případného oplocení pozemku s charakterem nezastavěného území, v němž se pozemek nachází, neboť by jím bylo zcela vyloučeno využití pozemku jako veřejně přístupné zeleně, tj. v souladu s územním plánem. Pozemek je veden jako přírodní, krajinná a městská zeleň, resp. zeleň městská a krajinná, přičemž je součástí celoměstského systému zeleně. Dle územního plánu pro plochu všech typů zeleně ve městě platí, že v celoměstském systému zeleně je podmíněně přípustné umístění staveb v souladu s podmínkami dané plochy s rozdílným způsobem využití včetně staveb dopravní a technické infrastruktury za podmínky, že funkčnost celoměstského systému zeleně nebude narušena, zejména že nedojde k významnému úbytku veřejně přístupných ploch zeleně v posuzované lokalitě. K takovému úbytku veřejně dostupné plochy zeleně by však došlo, a to v míře odpovídající rozloze pozemku, tedy 501 m². Ačkoliv umístění oplocení není *a priori* výslovně vyloučeno územním plánem, není souladné s požadavkem na absenci významného úbytku veřejně přístupných ploch zeleně v dané lokalitě a tedy s charakterem nezastavěného území. Na uvedeném nic nemění ani to, zda a v jaké míře se o prosperitu zeleně na pozemku zasloužila žalobkyně. Ačkoliv takové aktivity žalobkyně lze považovat za chvályhodné, nejde v projednávané věci o rozhodující hledisko.
39. Žalobkyně upozorňovala na oplocení jiných pozemků v ulici X. Tyto pozemky se však nenachází celou plochou mimo zastavěné území a v nezastavitelném území jako pozemek parc. č. X. v katastrálním území X. Podmínky pro oplocení proto nemohou být shodné, neboť § 18 odst. 5 stavebního zákona se vztahuje na nezastavěné území.
40. Soud proto uzavírá, že ani žalobní bod sporující obsah závazného stanoviska není důvodný.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
42. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něžž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

43. Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobám zúčastněným na řízení vyplývá z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V předmětné věci osobám zúčastněným na řízení žádná procesní povinnost uložena nebyla a soud neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejblíže 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 13. února 2024

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.