



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně: **E. M.**
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Hrtúsem
sídlem Klimentská 1652/36, Nové Město, Praha 1

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

za účasti: 1) Ing. J. P.
2) Ing. M. P.
oba bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 3. 5. 2023, č. j. 057612/2023/KUSK,

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: A. Ř.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Sedlčany (dále též „stavební úřad“) ze dne 25. 1. 2023, č. j. OVÚP-20889/2017/Vo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby oplocení na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 v katastrálním území X v obci X (dále jen „sporné oplocení“; všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí ve stejném katastrálním území).

Žaloba

2. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že podle žalovaného nebyla předmětem řízení změna původní stavby oplocení, ale stavba zcela nová. Žalobkyni totiž byla rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2013 povolena stavba oplocení pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 z klasického plotového pletiva připevněného ke dřevěným kůlům (dále jen „původní oplocení“), pro niž byl vydán souhlas s užíváním stavby ze dne 27. 1. 2014. Stavebním zásahem žalobkyně bylo původní oplocení zaměněno za oplocení z dřevěných prken připevněných ke kovovým kůlům. Nezměnila se poloha ani půdorys oplocení, které stále slouží stejnému účelu (oplocení pozemků žalobkyně). Změna stavby oplocení tak spočívá pouze v nevýznamné změně parametrů oplocení co do výšky a materiálního ztvárnění (náhrada pletiva za dřevěná prkna). Tím ale nemohlo dojít k zániku původního oplocení a jeho nahrazení stavbou zcela novou. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že o změně dokončené stavby lze hovořit jen v případě zachování půdorysného a výškového ohraničení stavby, žalobkyně namítá, že sporné oplocení je půdorysně totožné s původním. Jako pouhou změnu druhu již povolené stavby označil sporné oplocení i orgán územního plánování ve sdělení ze dne 6. 9. 2021. K zániku původního oplocení nemohlo fakticky dojít také proto, že žalobkyně by byla nucena jej obnovit, pokud by jí bylo nařízeno odstranění sporného oplocení. Pokud žalovaný poukazuje na to, že žalobkyně sporné oplocení v žádosti o dodatečné povolení stavby označila jako „plot“, a ne jako „stavební úpravy stávajícího oplocení“, činí tak v rozporu s § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Toto označení neznamená, že žalobkyně žádala o dodatečné povolení nové stavby oplocení, a nikoliv o dodatečné povolení změny původního oplocení. To měly posoudit správní orgány. Žalobkyně žádost podávala v době, kdy územní plán oplocení jejích pozemků umožňoval. Závěry správních orgánů o zániku původního oplocení a povolení pro něj vydaného jsou tedy liché a nemají oporu ve správním spise.
3. Žalovaný napadené rozhodnutí dále odůvodnil změnou č. 2 územního plánu Nalžovice schválenou usnesením zastupitelstva obce Nalžovice ze dne 2. 5. 2019 a účinnou ode dne 20. 6. 2019 (dále jen „změna č. 2“), která stanoví, že v plochách zemědělských (PZ), kam spadají i pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2, není dovoleno oplocování. Změna č. 2 je podstatná i proto, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“) již nevyžadoval ke zřízení oplocení do výšky 2 m rozhodnutí o umístění stavby, územní souhlas [§ 79 odst. 2 písm. f)] ani stavební povolení nebo ohlášení

[§ 103 odst. 1 písm. e) bod 14]. Orgán územního plánování ve sdělení ze dne 6. 9. 2021 konstatoval, že předmětem řízení je dodatečné povolení změny druhu oplocení, které bylo pravomocně povoleno za účinnosti předchozí verze územního plánu, a že pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu jsou nadřazena úpravě využití ploch v územním plánu. S tím se žalobkyně ztotožňuje. S ohledem na platnost rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013 o povolení původního oplocení je i přes změnu č. 2 možné dodatečně povolit změnu původního oplocení. Sporné oplocení bylo navíc žalobkyni již za účinnosti změny č. 2 povoleno rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 21. 10. 2021. V důsledku napadeného rozhodnutí by změna č. 2, ač nabyla účinnosti až poté, co žalobkyně podala žádost a doložila všechny potřebné podklady, působila do minulosti, což je nepřipustné. Změna územního plánu působí vždy do budoucna. Bylo-li tedy oplocení pozemků žalobkyně v souladu s předchozím územním plánem povoleno, neznamená změna č. 2 automaticky povinnost žalobkyně stávající stavbu oplocení odstranit. Stejně tak nemůže mít změna č. 2 vliv na právo žalobkyně provádět nezbytné udržovací práce a úpravy vzhledu stavby oplocení, které plní zákonem stanovený účel ochrany vlastnictví a zabezpečení chovu drobných hospodářských zvířat. Dosud navíc nevyšlo najevo, že by zachování oplocení ve stávající podobě způsobovalo újmu jiným osobám či právem chráněným zájmům.

4. Důsledkem napadeného rozhodnutí a nuceného odstranění stavby také podle žalobkyně dojde k zásahu do veřejného zájmu na ochraně jednotnosti území. Žalobkyně by totiž sporné oplocení musela odstranit a nahradit oplocením z klasického pletiva, které by tak nenavazovalo na zbývající oplocení sousedních pozemků. Dva odlišné druhy oplocení by způsobily nejednotný vzhled území odporující principům ochrany krajinného rázu. Je zde také veřejný zájem na zamezení volnému pohybu osob nebo zvířat [§ 24c vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“)]. Žalobkyně totiž na dotčených pozemcích stále chová drobná hospodářská zvířata. Žalobkyně předložila veškerá závazná stanoviska dotčených orgánů a opakovaně prokázala splnění podmínek pro dodatečné povolení sporného oplocení.
5. Napadené rozhodnutí je dále podle žalobkyně nepřezkoumatelné, protože žalovaný se nevypořádal s některými žalobkyninými námitkami. Opomněl námitku, že by odstraněním sporného oplocení mohlo dojít k zásahu do veřejného zájmu na ochraně krajinného rázu a jednotnosti vzhledu území. Tím se přitom má zabývat z úřední povinnosti. Nezabýval se ani tím, že sporné oplocení nezasahuje do práv ostatních účastníků řízení. Nevypořádal se s námitkami porušení principu právní jistoty a legitimního očekávání. Námitku zásahu do vlastnického práva vypořádal nedostatečně. Pouze konstatoval, že není zasahováno do vlastnických práv žalobkyně. Rozhodováním úřadů ve stavebním řízení může dojít k zásahu do vlastnických práv účastníků. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, je zásah do vlastnického práva nepřiměřený, pokud veřejná moc postupuje tak, aby zdánlivě „učinila spravedlnosti za dost“, avšak současně odhlíží od reálných dopadů svých rozhodnutí. Jakkoliv nelze odstranění stavby považovat za sankci, jako takové by mělo být alespoň přiměřené závažnosti skutkového stavu. Pokud pak platí, že dotčená část stavby zasahuje do veřejného práva nezávažným způsobem, práva jiných subjektů ponechává nedotčena a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany, musejí se správní orgány zabývat rovněž přiměřeností zásahu do vlastnického práva vlastníka stavby.

6. Žalobkyně tak v žalobě opět namítá, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejího vlastnického práva. Žádost o dodatečné povolení stavby podala dne 30. 10. 2017 s očekáváním, že sporné oplocení bude dodatečně povoleno během několika měsíců, nebo aspoň za účinnosti tehdejšího územního plánu. Namísto toho se řízení vede již téměř 6 let, a to v důsledku nikoliv nečinnosti žalobkyně, ale formálních vad rozhodnutí a neshod mezi stavebním úřadem a žalovaným ohledně posouzení okolností žádosti a provedené stavby. V dosavadním řízení nevyšlo najevo, že by zachování sporného oplocení způsobovalo újmu jiným osobám či právem chráněným zájmům. Není tak na místě žádosti nevyhovět. Opačné rozhodnutí by zcela nepřiměřeně zasáhlo do vlastnického práva žalobkyně.
7. Žalobkyně má za to, že na projednávanou věc lze vztáhnout závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19. Řízení o její žádosti je vedeno nepřiměřeně dlouhou dobu, během níž se bez jejího přičinění změnil územní plán, což nemohla v okamžiku podání žádosti očekávat. Sporné oplocení navíc tvoří s oplocením ostatních pozemků ve vlastnictví žalobkyně jeden funkční celek, který by jeho nucené odstranění značně narušilo. V řízení nebylo prokázáno, že by sporné oplocení zásadně ovlivnilo krajinný ráz nebo charakter území, protože oproti původnímu stavu nedochází z hlediska ztvárnění a objemu hmoty k výrazné změně (což plyne ze závazného stanoviska odboru životního prostředí Městského úřadu Sedlčany ze dne 23. 7. 2021). Zároveň nebylo prokázáno, že by sporné oplocení zasahovalo do práva vlastníků sousedních nemovitostí.
8. Napadené rozhodnutí také porušuje princip právní jistoty a legitimního očekávání. Žalobkyně jednala s dobrou vírou v oprávněnost sporného oplocení, které bylo v době realizace i podání žádosti plně v souladu s územním plánem, a tak legitimně očekávala, že bude dodatečně povoleno. O oprávněnosti legitimního očekávání svědčí i skutečnost, že sporné oplocení bylo třikrát dodatečně povoleno. Stavební úřad vyhověl i její žádosti o dodatečné povolení oplocení jiných jejích pozemků, a tak předpokládala, že obdobné případy budou posouzeny obdobně. Legitimně očekávala i rychlý postup stavebního úřadu. V důsledku formálních vad rozhodnutí se však řízení nepřiměřeně prodloužilo a v mezidobí byla vydána změna č. 2, což žalobkyně v době podání žádosti nemohla předvídat. Správní orgány v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí v rozporu s principy ochrany dobré víry, právní jistoty a legitimního očekávání zcela bez zdůvodnění odbočily od svého dosavadního stanoviska a rozhodly v neprospěch žalobkyně pouze s odkazem na změnu č. 2.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Ve vyjádření k žalobě nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby musí její vlastník prokázat, že stavba je v souladu s územním plánem. Žalovaný se ztotožnil se závěry stavebního úřadu, že žalobkyně neprokázala soulad sporného oplocení s územním plánem ve znění změny č. 2.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Stavební úřad při dozoru dne 14. 9. 2012 zjistil, že žalobkyně a D. M. na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3, provedli bez územního rozhodnutí stavbu oplocení, a dne 1. 10. 2012 zahájil řízení o odstranění stavby. Oba stavebníci následně podali žádost o dodatečné povolení stavby *oplocení pastevní plochy, zpevněná plocha, přístřešek pro skot a stroje, elektrická přípojka* na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3. Tu stavební úřad nejprve rozhodnutím ze dne 31. 1. 2013, č. j. OVÚP-22117/2012/Vo, zamítl. Poté, co Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 4. 2013, č. j. 057174/2013KUSK, toto první rozhodnutí zrušil, vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013, č. j. OVÚP-22117/2012/Vo, jímž uvedenou stavbu dodatečně povolil. V popisu stavby se uvádí, že oplocením byly vytvořeny dvě samostatně oplocené plochy: oplocení pozemku parc. č. X3 a části pozemku parc. č. X2 tvoří dřevěné kůly ukotvené do země, na nichž je upevněno lesnické pletivo o výšce 1,5 m; oplocení pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 tvoří dřevěné kůly ukotvené do země, na nichž je upevněno klasické čtyřhranné pletivo o výšce 1,1 m. V obou částech jsou vjezdová vrata o šířce 5 m. Pro tuto stavbu vydal stavební úřad souhlas s užíváním stavby ze dne 27. 1. 2014, č. j. OVÚP-330/2014/Vo.

11. Stavební úřad dne 20. 5. 2016 provedl z podnětu osoby zúčastněné na řízení 1) místní šetření na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3, při němž zjistil, že oplocení je provedeno v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2013. Zahájil proto řízení o odstranění stavby. Žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení stavby, které stavební úřad vyhověl a rozhodnutím ze dne 20. 3. 2017, č. j. OVÚP-13614/2016/Vo, které nabylo právní moci dne 19. 4. 2017, dodatečně povolil stavbu oplocení na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3. V popisu stavby je uvedeno, že žalobkyně nahradila (nebo hodlá nahradit) část oplocení v celkové délce asi 211 m, která zahrnovala pozemek parc. č. X3 a část pozemku parc. č. X2 a byla tvořena lesnickým pletivem o výšce 1,5 m připevněným ke dřevěným kůlům, oplocením z hrubých svislých prken o průměrné šířce 12 cm a o průměrné výšce cca 1,9 m upevněných ke svislým betonovým sloupkům o čtvercovém průřezu 10x10 cm zapuštěným do země. Zbývající část oplocení zůstala beze změny. Stavební úřad poté usnesením ze dne 15. 5. 2017, č. j. OVÚP-11718/2016/Vo, zastavil řízení o odstranění stavby.
12. Dne 14. 8. 2017 podala žalobkyně žádost o změnu stavby před jejím dokončením spočívající ve změně oplocení na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3: dosavadní oplocení při hranici s pozemky parc. č. X4, parc. č. X5, parc. č. X6 a parc. č. X7 provedené z klasického pletiva připevněného k dřevěným kůlům mělo být nahrazeno typem oplocení povoleným v druhé části, tj. hrubá dřevěná svislá prkna o průměrné šířce 12 cm a průměrné výšce 1,9 m připevněná k dřevěným vodorovným latím upevněným ke svislým betonovým sloupkům čtvercového průřezu 10x10 cm zapuštěným do země. Stavební úřad žádosti vyhověl a rozhodnutím ze dne 20. 9. 2017, č. j. OVÚP-15691/2017/Vo, změnu stavby povolil. Osoba zúčastněná na řízení 1) proti němu podala odvolání.
13. Při místním šetření dne 12. 10. 2017 stavební úřad zjistil, že žalobkyně započala s realizací změny stavby, aniž by vyčkala, až rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2017 nabude právní moci. Žalobkyni vyzval k bezodkladnému zastavení prací a **opatřením ze dne 13. 10. 2017, č. j. OVÚP-19376/2017/Vo, zahájil řízení o odstranění stavby**. Na základě zjištění z místního šetření stavební úřad podle § 87 správního řádu k odvolání osoby zúčastněné na řízení 1) své rozhodnutí ze dne 20. 9. 2017 zrušil.
14. **Žalobkyně dne 30. 10. 2017 podala žádost o dodatečné povolení stavby** na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3, kterou označila jako „plot“. Předložila projekt „*Oplocení pastevní plochy na pozemcích parc. č. X3, X2, X1 KÚ X*“ dále označený také jako „*Projekt k žádosti o úpravu stávajícího (již realizovaného) oplocení*“. Osoba zúčastněná na řízení 1) podala námitky, v nichž mimo jiné uvedla, že původně bylo povoleno oplocení pastevní plochy, ale nyní jde o areál na výrobu palivového dřeva. Pozemky tedy nejsou

užívány zemědělsky. Jako důkaz označila „opakované oznámení majitele o nezemědělském využívání pozemků“. Stavební úřad žalobkyni vyhověl a rozhodnutím ze dne 3. 4. 2018, č. j. OVÚP-20889/2017/Vo, stavbu dodatečně povolil. Popis stavby v zásadě odpovídá popisu v bodu 12th tohoto rozsudku. Námitky osoby zúčastněné na řízení 1) posoudil jako nedůvodné. Osoba zúčastněná na řízení 1) podala odvolání, v němž mimo jiné namítla, že žalobkyně pozemky neužívá jako pastviny a ani to nemá v úmyslu. Jako důkaz označila oznámení žalobkyně o nezemědělském využívání pozemků za roky 2016, 2017 a 2018. Zopakovala, že žalobkyně zde neoprávněně vyrábí palivové dříví (to se podle přiloženého sdělení Ministerstva životního prostředí týká hlavně pozemku parc. č. X3). Přiložila také několik fotografií oplocení pastvin z okolí. Na odvolání reagovala žalobkyně vyjádřením podaným dne 11. 5. 2018. Tvrdí, že pozemky nejsou zemědělsky užívány, označila za smyšlené. Díky osobě zúčastněné na řízení 1) je ale nelze už asi 2 roky k pastvě koz využívat, protože znemožňuje jejich oplocení. „Kůza není kráva ani ovce nebo kůň! Nelze je efektivně chovat a udržet na místě oploceném elektrickým ohradníkem ani pletivem (toto sešlapou, podlezu, přeskočí).“ Dříví zde skladuje a zpracovává pro potřebu vlastní rodiny. Žádný z plotů na fotografiích osoby zúčastněné na řízení 1) neslouží k pastvě koz. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 17. 9. 2018, č. j. 122915/2018/KUSK. K námitce, že povolená stavba nebude sloužit deklarovanému účelu, uvedl, že stavební úřad vychází z údajů uvedených v žádosti. Zdejší soud na základě žaloby osoby zúčastněné na řízení 1) rozsudkem ze dne 14. 4. 2021, č. j. 43 A 130/2018-52, zrušil jak rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 4. 2018, tak rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2018. Důvodem bylo chybné závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu.

15. Žalobkyně v novém řízení předložila kladné závazné stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Sedlčany ze dne 23. 7. 2021, č. j. ŽP/11501/2021-3. Osoby zúčastněné na řízení a Ing. J. P. podali totožné námitky, v nichž mimo jiné namítli, že územní plán v plochách zemědělských neumožňuje výstavbu oplocení a že pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2 nejsou požívány jako pastvina, ale jako zahrada, a navrhli místní šetření.
16. K souladu sporného oplocení s územním plánem ve znění změny č. 2 se vyjádřil odbor výstavby a územního plánování Městského úřadu Sedlčany sdělením ze dne 6. 9. 2021, č. j. OVÚP/17207/2021/No (dále jen „sdělení ze dne 6. 9. 2021“). Uvedl, že závazné stanovisko se nevydává, protože se nejedná o podstatnou změnu v území. V dané trase bylo oplocení pravomocně povoleno a nyní se pouze nevýznamně mění rozměrové parametry oplocení (výška) a materiálové ztvárnění (pletivo na dřevěná prkna). Pravomocná povolení jsou nadřazená využití ploch stanovenému v nyní účinném územním plánu.
17. Osoby zúčastněné na řízení a Ing. J. P. podali námitky. Mimo jiné uvedli, že původní plot byl zlikvidován a byl postaven nový, který je předmětem tohoto řízení a je proveden v rozporu s územním plánem ve znění změny č. 2.
18. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 21. 10. 2021, č. j. OVÚP-20889/2017/Vo, dodatečně povolil stavbu oplocení na pozemcích parc. č. X1, parc. č. X2 a parc. č. X3. Stejně jako v předchozích rozhodnutích vycházel z toho, že oplocení je zřizováno za účelem ohrazení pastevní plochy pro chov hospodářských zvířat (str. 12) a má zamezit jejich úniku na sousední pozemky (str. 17). To, že „na pozemcích aktuálně nepobíhají žádná hospodářská zvířata“, ještě neznámá, že nemohou být využívány k zemědělské činnosti. Dodatečně

povolení umožňuje realizaci oplocení za účelem volného chovu zvířat. Stavební úřad ale nemůže nařídít každodenní nepřerušovaný chov zvířat na pozemcích.

19. Osoby zúčastněné na řízení a Ing. J. P. se odvolali. Namítli, že aktuální znění územního plánu tento typ oplocení neumožňuje. Žalobkyně reagovala vyjádřením podaným dne 26. 11. 2021, v němž mimo jiné uvedla, že na pozemcích chová kozy, a jelikož v minulosti bylo stádo často cizí vinou vypuštěno, zvolila tento typ oplocení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2022, č. j. 078223/2022/KUSK, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. Souhlasil se stavebním úřadem, že oplocení lze v plochách zemědělských (PZ) provést, pokud souvisí s hlavní stavbou pro zemědělství. Z rozhodnutí stavebního úřadu ale nebylo zřejmé, s jakou konkrétní existující stavbou oplocení souvisí, protože přístřešek pro skot a koně, který zde dříve byl, byl odstraněn. Naopak nesouhlasil, že oplocení lze v plochách PZ provést, pokud souvisí s chovem hospodářských zvířat na pozemku, protože „[d]ruhy oplocení povolené v plochách PZ územním plánem (tedy pomocí ohradníků nebo dřevěných bradel pro chov koní) se používají typicky pro chov hospodářských zvířat. Tudíž je nesmyslné uvažovat tak, že samotný chov hospodářských zvířat je dostatečným důvodem pro porušení tohoto regulativu.“ Takto by „každý vlastník pozemku v ploše PZ [...] mohl provést plnohodnotné oplocení, pokud by předtím deklaroval, že pozemek hodlá používat k chovu hospodářských zvířat“, ale taková deklarace je nevymahatelná.
20. Žalobkyně na výzvu stavebního úřadu předložila novou projektovou dokumentaci, podle níž žádá o dodatečné povolení „Oplocení pastevní plochy“ na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2. V části B.1 *Souhrnné technické zprávy* se uvádí, že stavba je v souladu s územním plánem, protože zákaz oplocování pozemků se vztahuje jen na samostatné stavby oplocení (tj. bez souvislosti se zemědělským využitím pozemků). Chov hospodářských zvířat je v souladu s hlavním využitím ploch PZ a za tímto účelem lze realizovat oplocení.
21. Žalobkyně se dále na výzvu stavebního úřadu podáním ze dne 30. 10. 2022 vyjádřila k souladu sporného oplocení s § 129 odst. 3 stavebního zákona. Mimo jiné obdobně jako v žalobě s odkazem na sdělení ze dne 6. 9. 2021 uvedla, že jde o nepodstatnou změnu stavby povolené rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013. Dále reagovala na rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2022. Žalovaný podle ní opomněl, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 21. 10. 2021 se opíralo především o to, že předmětem řízení je změna pravomocně povolené stavby. Následné změny územního plánu nemohou zasáhnout do rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013. Stavba již byla několikrát povolena. Situace, kdy kvůli délce řízení, kterou nemohla ovlivnit, došlo ke změně územního plánu v její neprospěch, zasahuje do jejích práv. Pokud by sporné oplocení nebylo povoleno, byla by žalobkyně nucena obnovit to původní, které ale také není v souladu s územním plánem, což je absurdní. Žalobkyně v rámci připravované změny č. 3 územního plánu požádala o zařazení pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 do funkčního využití zahrada bez možnosti výstavby, které umožňuje oplocení. Zastupitelstvo žádosti vyhovělo.
22. Osoba zúčastněná na řízení 1) a Ing. J. P. podali opětovně námitky. Mimo jiné uvedli, že trvají na předchozích námitkách ze září 2021, navrhli provést místní šetření, uvedli, že změna územního plánu č. 3 nebyla zpracována a schválena, a poukázali na veřejný zájem na zachování prostupnosti krajiny.
23. Stavební úřad **prvostupňovým rozhodnutím** zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení sporného oplocení. Jelikož orgán územního plánování nevydal závazné stanovisko podle

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

§ 96b stavebního zákona, zabýval se souladem sporného oplocení s územním plánem ve znění změny č. 2. Pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2 spadají do ploch PZ. Lze na nich tak zemědělsky hospodařit a umísťovat v územním plánu specifikované stavby nezbytné pro obhospodařování zemědělské plochy (seníky a přístřešky pro ustájení zvířat). V souvislosti s těmito hlavními stavbami lze realizovat i oplocení. Regulativ prostorového uspořádání vylučuje oplocování pozemků, jde-li o samostatnou stavbu, s výjimkou ohradníků nebo dřevěných bradel pro chov koní. Zákaz oplocení v plochách PZ se tak vztahuje na samostatné stavby oplocení, tj. nesouvisející se zemědělským využitím pozemků nebo územním plánem specifikovaných zemědělských staveb. Z parametrů sporného oplocení vyplývá, že tyto podmínky nesplňuje, protože jde o „*plnohodnotné oplocení*“ bez vazby na hlavní stavbu určenou pro zemědělství (na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 žádná taková stavba není) a nejde o ohradník nebo dřevěná bradla pro chov koní. Sporné oplocení je tedy z hlediska územního plánu a z hlediska cílů a úkolů územního plánování v plochách PZ vyloučeno. Jelikož územní plán v podmínkách prostorového uspořádání ploch PZ výslovně vylučuje stavbu oplocení (s výjimkou ohradníků nebo dřevěných bradel pro chov koní), není podle § 18 odst. 5 stavebního zákona možné v nezastavěném území obce umísťovat stavbu oplocení. Samotný chov hospodářských zvířat nelze považovat za dostatečný a opodstatněný důvod pro porušení regulativu prostorového uspořádání stanoveného územním plánem.

24. Stavební úřad odmítl argumentaci žalobkyně, že sporné oplocení je změnou původního oplocení povoleného rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013. Toto oplocení bylo odstraněno a na jeho místě bylo provedeno nové oplocení o zcela odlišných parametrech, které je předmětem tohoto řízení. Právo žalobkyně založené rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013 zaniklo odstraněním původního oplocení. Toto povolení se tak vztahuje k dnes již neexistující stavbě. Předmětem tohoto řízení proto není změna dokončené stavby, ale zcela nová stavba. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona musí být tato stavba v souladu s aktuálně účinnou územně plánovací dokumentací, tj. ve znění změny č. 2. Následná změna územního plánu nic nemění na již vydaném pravomocném rozhodnutí. Stavebník si ale nemůže nárokovat rozhodnutí o stavebním záměru, který je již v době jeho projednávání v rozporu s nově přijatou podobou územního plánu. Změna č. 2 tedy neměla žádný dopad na původní oplocení povolené rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013. Jeho odstraněním se ale žalobkyně dobrovolně vzdala práva k této stavbě. Aktuální územní plán jí již nezakládá právní nárok na vydání rozhodnutí pro stavbu jiného typu oplocení. Žalobkyní zvolené řešení oplocení je v plochách PZ vyloučeno.
25. Sporné oplocení bylo postaveno bez povolení. Je nerozhodné kdy. Taková stavba má být zpravidla odstraněna, ledaže stavebník prokáže splnění podmínek pro její dodatečné povolení. Stavební úřad nemá vyčkávat, až se případně právní stav změní ve prospěch stavebníka. Žádost žalobkyně o změnu územního plánu je proto nepodstatná. Stavební úřad nerozhoduje za situace, kdy by změna územního plánu byla „na spadnutí“.
26. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí **odvolala**. Obdobně jako v žalobě namítla, že sporné oplocení je změnou původního oplocení, a nikoliv novou stavbou. Oplocení jejich pozemků dvěma různými typy oplocení by podle ní bylo v rozporu s principy ochrany krajinného rázu. Podle § 24c vyhlášky č. 501/2006 Sb. je povinna pozemky oplotit, protože na nich nadále chová drobná hospodářská zvířata. Má za to, že prokázala splnění podmínek § 129 odst. 3 stavebního zákona. Obdobně jako v žalobě namítla v souvislosti s délkou řízení

i zásah do vlastnického práva, legitimního očekávání a právní jistoty. Navíc vyčetla stavebnímu úřadu, že se nesnaží o smír.

27. Žalovaný **napadeným rozhodnutím** odvolání žalobkyně zamítl s následujícími rozhodovacími důvody: „Žadatelka, vědoma si přestupku proti stavebnímu zákonu, který spočíval v provedení stavby oplocení, požádala stavební úřad o dodatečné povolení předmětné stavby. V žádosti o dodatečné povolení stavby byla stavba označena jako ‚plot‘, nikoliv jako stavební úpravy stávajícího oplocení. Vzhledem k tomu, že původní stavba oplocení, která byla povolena v roce 2013, se na předmětných pozemcích již nenacházela, vydal stavební úřad dodatečné povolení stavby. O změně dokončené stavby by se v souladu s ustanovením § 2 odst. 5 stavebního zákona dalo hovořit jen v případě stavebních úprav dosavadní stavby, při kterých bude zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Z hlediska materiálu použitého u původního oplocení, kdy oplocení bylo provedeno ze zcela odlišného materiálu, nemohlo ani technicky dojít k jeho stavební úpravě, anebo alespoň k využití části původního oplocení pro potřeby následně budovaného nového oplocení, aniž by předem nebylo provedeno úplné odstranění původního oplocení. V průběhu řízení byla přijata Změna č. 2 územního plánu obce N., která neumožňuje na předmětném pozemku výstavbu tohoto druhu oplocení (to se nevztahuje na již povolené stavební záměry). Předmětné oplocení nesplňuje regulativ územního plánu stanovený pro oplocení v zemědělských plochách ‚PZ‘, kde je možné oplocovat pozemky pouze ohradníkem nebo pomocí dřevěných bradel pro cho[v] koní. Povoleno oplocení z drátěného pletiva a dřevěných kůlů (sloupků) zde mohlo být ponecháno, popř. opravováno. Jakákoliv další případná změna oplocení, anebo nové oplocení ovšem musí respektovat regulativ územního plánu vztahující se na oplocení v zemědělských plochách. Odvolací správní orgán konstatuje, že neudělením dodatečného povolení na stavbu ‚plot‘, respektive k zamítnutí žádosti o dodatečné povolení této stavby, nemůže být zasáhnuto do zaručeného práva vlastnit majetek podle listiny základních práv a svobod vlastnit majetek, neboť v řízení o dodatečném povolení stavby není zasahováno do vlastnických práv žadatele.“

Posouzení žaloby soudem

28. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadavky na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez jednání.
29. Žaloba není důvodná.
30. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
31. Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

K povaze stavby sporného oplocení

32. Stavební úřad i žalovaný shodně dospěli k závěru, že sporné oplocení není změnou stavby podle § 2 odst. 5 stavebního zákona, ale stavbou novou, protože původní oplocení bylo odstraněno a na jeho místě vzniklo zcela odlišné nové oplocení.
33. Žalobkyně s tím nesouhlasí a poukazuje na to, že sporné oplocení se nachází ve stejném místě a půdorysu jako oplocení původní a plní stejný účel. Hovoří o „změně druhu oplocení“, „záměně“ materiálu či „nevýznamné změně výšky a materiálu“. Tvrdí, že původní oplocení nemohlo těmito změnami zaniknout, a to již proto, že by ho v případě odstranění sporného oplocení byla nucena obnovit. Na svou podporu odkazuje na sdělení ze dne 6. 9. 2021. Zda jde o novou stavbu, anebo o změnu stavby, podle ní nelze dovozovat z označení „plot“, které použila v žádosti.
34. Soud dospěl k závěru, že tyto námitky nejsou důvodné, neboť sporné oplocení je novou stavbou, nikoliv změnou původního oplocení.
35. Podle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby: (i) nástavba, kterou se stavba zvyšuje; (ii) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou; (iii) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.
36. Výkladem tohoto ustanovení se zdejší soud zabýval mimo jiné v rozsudku ze dne 31. 5. 2016, č. j. 45 A 71/2014-84. V něm uvedl, že „[p]ojem *změna dokončené stavby* je vymezen v § 2 odst. 5 stavebního zákona *taxativním výčtem tří typových stavebních zásahů*. Jde jednak o *nástavbu*, která je definována jako *zvýšení stavby*, jednak o *přístavbu*, jejímž *definčním znakem* je *půdorysné rozšíření stavby pod podmínkou vzájemného provozního propojení s dosavadní stavbou*. Třetí variantou pak je *stavební úprava*, pro niž je typické, že se zachovává *vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby*. Jinou formu stavební činnosti nelze považovat za *změnu dokončené stavby*. Je nicméně možné, aby *změna dokončené stavby* v sobě zahrnovala více z výše uvedených alternativ (např. *přístavba spojená s nástavbou*). Je tedy zřejmé, že ***změnou dokončené stavby jsou pouze takové stavební zásahy, při nichž zůstává stavba v zásadě zachována a v jejichž důsledku se zvětšuje výška stavby (části stavby) či půdorys stavby, nebo se pouze mění vnitřní uspořádání stavby či se zasahuje do obvodového pláště stavby (zřízení nového okenního či dveřního otvoru apod.)***. Se změnou dokončené stavby mohou být samozřejmě spojeny i bourací práce, včetně trvalého odstranění některých částí stavby, ovšem v kvantitativně omezeném rozsahu.“ (důraz doplněn).
37. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že jde jen o nevýznamnou změnu druhu oplocení, a že tedy původní oplocení zaniknout nemohlo. Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2013 povolené původní oplocení pozemků parc. č. X1 a parc. č. X2 tvořily dřevěné kůly ukotvené do země, na nichž bylo upevněno klasické čtyřhranné pletivo o výšce 1,1 m. Sporné oplocení, které žalobkyně vydává za jeho nepodstatnou změnu, naproti tomu tvoří betonové sloupky, k nimž jsou připevněny vodorovné latě, na nichž jsou v rozestupu 5 cm připevněna svislá hrubá dřevěná prkna průměrné šířky 12 cm a průměrné výšky 1,9 m.
38. Z uvedeného je zjevné, že původní oplocení bylo zcela odstraněno (jako předmět veřejného stavebního práva zaniklo) a následně bylo nahrazeno sporným oplocením (jež naopak jako předmět veřejného stavebního práva nově vzniklo). Ani žalobkyně netvrdí, že by jakákoliv

část původního oplocení zůstala zachována. Úplné odstranění původní stavby a její nahrazení stavbou zcela novou, přitom nelze hodnotit jako změnu stavby (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS, ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 As 94/2020-38, či ze dne 10. 5. 2023, č. j. 6 As 39/2022-30). Na tom nic nemění skutečnost, že sporné oplocení plní tutéž funkci, oplocuje tytéž pozemky a nachází se ve stejném místě jako to původní.

39. Tím spíše nelze sporné oplocení posoudit jako pouhé udržovací práce na původním oplocení, které žalobkyně v této souvislosti rovněž zmiňuje. Udržovací práce jsou totiž běžné opravy, které mají zabezpečit dobrý stavební stav stavby. Jejich smyslem je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci. O udržovacích pracích tedy nelze hovořit, jestliže by vedly ke změně stavby oproti dokumentaci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, nebo Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 15 a s. 386).
40. Přisvědčit nelze ani úvaze žalobkyně, že původní oplocení zaniknout nemohlo, protože jej v případě odstranění sporného oplocení bude nucena obnovit. Stavební povolení totiž v principu zakládá stavebníkovi právo, nikoliv povinnost, stavbu provést. Stavebník toto právo nemusí využít a stavební úřad ho nemůže k realizaci stavby nutit (srov. např. Kývalová, M. § 115 Stavební povolení. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 865). Ani z rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013 tak žalobkyni neplyne povinnost původní oplocení realizovat, natož po odstranění obnovit. Povinnost obnovit původní oplocení by žalobkyni neplynula ani z případného rozhodnutí, kterým jí bude nařízeno odstranění stavby sporného oplocení.

K významu územního plánu pro realizaci sporné stavby

41. Mezi účastníky řízení je nesporné, že podle územního plánu ve znění změny č. 2 spadají pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2 do nezastavěného území [srov. § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona] s funkčním využitím jako plochy zemědělské (PZ), pro které je mimo jiné stanovena podmínka prostorového uspořádání „*není dovoleno oplocování (s výjimkou ohradníků, nebo dřevěných bradel pro chov koní)*“.
42. Podle žalobkyně je tato změna významná proto, že jinak by sporné oplocení bylo tzv. ve volném režimu, protože by nevyžadovalo ani územní rozhodnutí či souhlas, ani stavební povolení nebo ohlášení. S tím však soud nesouhlasí. Podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují 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. Pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2 jsou ale v nezastavěném území obce, a již proto se na ně toto ustanovení nevztahuje. Sporné oplocení tedy aspoň územní souhlas vyžaduje. Pozemek parc. č. 1444 navíc zčásti sousedí s pozemkem parc. č. X7, který je v katastru nemovitostí veden jako *ostatní komunikace*.
43. Žalobkyně má dále za to, že změna č. 2 na sporné oplocení nedopadá, protože se na něj jako na změnu stavby vztahuje rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013, na které nemá pozdější změna územního plánu vliv. Jak ale soud vysvětlil výše, sporné oplocení je novou stavbou, a proto se na něj rozhodnutí ze dne 3. 7. 2013 nevztahuje. Správní orgány tak správně posuzovaly soulad sporného oplocení s územním plánem ve znění účinném ke dni jejich rozhodnutí, tj. ve znění změny č. 2.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

K zásahu do legitimního očekávání, právní jistoty a vlastnického práva navrhovatelky

44. Žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí porušuje její právní jistotu a legitimní očekávání. To dovozuje z toho, že v době realizace i v době, kdy žádala o jeho dodatečné povolení, bylo sporné oplocení v souladu s územním plánem. Očekávala tedy, že během několika měsíců dodatečné povolení získá. Sporné oplocení ostatně dodatečně povoleno bylo, ale kvůli neshodám žalovaného a stavebního úřadu se doba řízení protáhla na několik let a v mezidobí nabyla účinnost změna č. 2. Žalobkyně se dovolává nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19, podle něhož je zásah do vlastnického práva nepřiměřený, pokud veřejná moc postupuje tak, aby zdánlivě „učinila spravedlnosti za dost“, avšak současně odhlíží od reálných dopadů svých rozhodnutí. Jakkoliv nelze odstranění stavby považovat za sankci, jako takové by mělo být alespoň přiměřené závažnosti skutkového stavu. Pokud dotčená část stavby zasahuje do veřejného práva nezávažným způsobem, práva jiných subjektů ponechává nedotčena a nezabývá jiné subjekty právní ochrany, musejí se správní orgány zabývat rovněž přiměřeností zásahu do vlastnického práva vlastníka stavby. Podle žalobkyně je i v projednávané věci zásah do jejích práv nepřiměřený, protože řízení o její žádosti je vedeno nepřiměřeně dlouhou dobu a nebylo prokázáno, že by sporné oplocení zásadně ovlivnilo krajinný ráz nebo charakter území ani že zasahuje do práv ostatních účastníků řízení. Žalovaný se s těmito námitkami nevypořádal. Konstatování, že do vlastnického práva žalobkyně není zasahováno, je nedostatečné.
45. Soud neshledal důvodnou námitku, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní jistoty a legitimního očekávání žalobkyně. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně započala s výstavbou sporného oplocení ještě předtím, než nabylo právní moci povolení ze dne 20. 9. 2017, č. j. OVÚP-15691/2017/Vo. To vedlo k jeho zrušení a zahájení řízení o odstranění stavby, v němž žalobkyně podala nyní projednávanou žádost o dodatečné povolení. Toto nepravomocné povolení ani následná nepravomocná dodatečná povolení však žalobkyni nemohla založit žádné legitimní očekávání, že sporné oplocení splňuje podmínky pro to, aby bylo (dodatečně) povoleno, právě proto, že nikdy nenabyla právní moci. Ani skutečnost, že v době vydání povolení ze dne 20. 9. 2017, v době realizace sporného oplocení i v okamžiku podání žádosti o jeho dodatečné povolení bylo sporné oplocení v souladu s tehdy účinným územním plánem, žalobkyni nezakládala žádné legitimní očekávání, že povolení bude vydáno za účinnosti tohoto znění územního plánu nebo že nemůže dojít v mezidobí k jeho změně. Tím, že nevyčkala právní moci povolení, a započala s realizací stavby, na sebe žalobkyně dobrovolně vzala riziko, že do právní moci rozhodnutí o (dodatečném) povolení stavby se územní plán může změnit a její mezitím dokončená nepovolená stavba sporného oplocení se dostane do rozporu s novým zněním územního plánu.
46. Soud se neztotožnil ani s námitkou, že zásah do práv žalobkyně je nepřiměřený tak jako ve věci řešené nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19. Zdejší soud sice na stránkách obce Nalžovice (www.nalzovice.cz) ověřil, že dle změny č. 3 územního plánu Nalžovice z roku 2025 jsou pozemky parc. č. X1 a parc. č. X2 již zařazeny do plochy ZZ – zeleň zahradní a sadová, pro kterou jsou v kapitole F.11 (plochy zeleně) mezi způsoby přípustného funkčního využití zařazeny mimo jiné stavby *oplocení*. Jak je však uvedeno výše, soud může při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházet jen ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí bylo vypraveno (a tedy vydáno – srov. § 71 odst. 2 správního řádu) již dne 11. 5.

2023. Situace posuzovaná Ústavním soudem v nálezu sp. zn. I. ÚS 1956/19 se navíc od projednávané věci liší v několika podstatných bodech. Zprv, Ústavní soud se zabýval rozhodnutím o odstranění stavby, kdežto v projednávané věci je předmětem řízení rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby. Zadruhé, oplocení řešené Ústavním soudem se v důsledku změn právní úpravy dostalo do volného režimu, kdežto v projednávané věci sporné oplocení ve volném režimu nebylo, jak soud vysvětlil výše. Nad rámec nezbytného odůvodnění lze doplnit, že ve volném režimu není ani podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), protože není drobnou stavbou [srov. § 171 ve spojení s přílohou č. 1 odst. 1 písm. a) bodem 5]. I drobné stavby lze navíc podle § 73 odst. 2 věty druhé realizovat pouze v souladu s územně plánovací dokumentací. Zatřetí, ve věci řešené Ústavním soudem šlo o odstranění pouze části oplocení přesahující výšku 150 cm stanovenou podmínkou územního rozhodnutí za účelem zachování jednotného výrazu zástavby, která však nebyla v praxi dodržována ani vymáhána u ostatních vlastníků. Zásah do veřejného zájmu byl tedy minimální. V projednávané věci se naproti tomu jedná o soulad s územním plánem, a to sporného oplocení jako celku. S ohledem na tyto skutkové odlišnosti dospěl soud k závěru, že situace žalobkyně v projednávané věci není srovnatelná se situací stěžovatelky z nálezu sp. zn. I. ÚS 1956/19. Není proto namístě závěry Ústavního soudu učiněné ve specifické skutkové situaci rozšiřovat i na projednávanou věc. S ohledem na to správní orgány nepochybily, pokud se soustředily na splnění zákonem stanovených podmínek pro dodatečné povolení stavby a nezabývaly se tím, zda zachování sporného oplocení zasahuje do veřejného zájmu či do práv vlastníků sousedních nemovitostí. Závěr žalovaného, že do vlastnického práva žalobkyně není (nepřiměřeně) zasahováno, tedy ob stojí. Námitka je nedůvodná.

47. Tímto hodnocením soud nepředjímá otázku, zda by závěry nálezu sp. zn. I. ÚS 1956/19 nemohly případně dopadat na posouzení (ne)možnosti nařízení odstranění plotu (pokud k němu stavební úřad ještě nepřistoupil). To však není pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí významné, touto otázkou se stavební úřad případně bude muset zabývat v pokračujícím řízení o odstranění stavby.

K zásahu do veřejného zájmu v důsledku odstranění stavby

48. Žalobkyně namítá, že odstranění sporné stavby zasahuje do veřejného zájmu na ochraně jednotnosti území, respektive na ochraně krajinného rázu. Žalobkyně totiž bude muset sporné oplocení odstranit a namísto něj postavit oplocení z klasického pletiva. Výsledkem bude, že její pozemky budou oploceny dvěma různými druhy oplocení, a z toho plynoucí nejednotný vzhled území. Žalovaný se tím nezabýval, ač podle žalobkyně z úřední povinnosti měl.
49. Žalobkyně má pravdu, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neposuzoval, zda *odstranění* sporného oplocení zasáhne do krajinného rázu. Tato otázka by nicméně byla v předcházejícím řízení předčasná, protože jeho předmětem bylo teprve dodatečné povolení sporného oplocení. Až v případě, že nebude dodatečně povoleno, bylo by případně namístě se v řízení o odstranění stavby zabývat námitkou týkající se následků odstranění stavby. Námitka zásahu do krajinného rázu nadto vychází z nesprávné premisy, že žalobkyně bude nucena na místě odstraněného sporného oplocení znovu postavit původní oplocení. Jak ale soud vysvětlil výše, žalobkyně by byla povinna sporné oplocení jen odstranit, nic víc. Stěží

si pak lze představit, že by veřejnému zájmu na ochraně krajinného rázu odporovala absence oplocení. Námitka je proto nedůvodná.

50. Další veřejný zájem, do něhož má případné *odstranění* sporného oplocení zasahovat, je veřejný zájem na zamezení volného pohybu zvířat ve smyslu § 24c vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalobkyně totiž na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 chová drobná hospodářská zvířata. Ani této námitce soud nepřisvědčil. Předně žalobkyně spojuje i tento následek až s odstraněním sporné stavby, které ale nebylo předmětem předcházejícího řízení. Z požadavku uvedené vyhlášky, aby byly oploceny pozemky se stavbami, kde je nutno zamezit volnému pohybu zvířat, pak podle soudu nelze dovozovat přípustnost stavby oplocení tam, kde ji územní plán výslovně zakazuje. Je to totiž přesně naopak: nedovoluje-li právní předpis nebo územně plánovací dokumentace na určitém místě realizovat oplocení nezbytné k zamezení volnému pohybu chovaných zvířat, povede taková situace k nemožnosti na daném místě zvířata, jejichž chov se bez oplocení neobejde, chovat, nikoliv ke vzniku práva tam s odkazem na § 24c vyhlášky č. 501/2006 Sb. realizovat stavbu oplocení.
51. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud doplňuje, že s ohledem na tvrzení žalobkyně, že na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 chová hospodářská zvířata, podle soudu není vyloučeno, že by sporné oplocení mohlo být *ohradníkem*, který územní plán ze zákazu oplocení výslovně vyjímá. Slovník spisovného jazyka českého totiž *ohradník* definuje jako „*plot kolem pastviny*“ [srov. *Internetová jazyková příručka 2008–2025* (online). Praha: Ústav pro jazyk český AV ČR, v. v. i., dostupné z: <https://prirucka.ujc.cas.cz/>]. Je tedy zřejmé, že rozdíl mezi prostým *oplocením* (plotem) a *ohradníkem* tkví především v jejich účelu a funkci. Takto k rozlišování různých typů rozhrad přistupuje i judikatura správních soudů. Kupříkladu zdejší soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2022, č. j. 54 A 23/2020-36, dospěl k závěru, že primárním kritériem je právě *funkce* posuzované stavby, zatímco ostatní znaky, jako provedení stavby, jsou spíše druhotné a doplňující. Funkce *oplocení* podle citovaného rozsudku spočívá v ohrazení určitého prostoru (srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 4. 2016, č. j. 46 A 55/2014-21), jehož účelem je jednak zabránit vniknutí do něj zvenku, nebo naopak úniku z oplocením vymezeného prostoru a jednak ochrana před imisemi nebo obtěžováním pohledem (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 45 A 71/2012-27). Primární funkce *ohradníku* jakožto „*oplocení pastevní plochy*“ naproti tomu spočívá v zamezení pohybu (úniku) hospodářských zvířat chovaných v ohrazeném (oploceném) prostoru (srov. též rozsudek NSS ze dne 20. 6. 2024, č. j. 8 As 88/2023-59).
52. Soud je nicméně při přezkumu rozhodnutí správního orgánu v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán uplatněnými žalobními body, tj. skutkovými a právními důvody, pro něž žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Žalobkyně v projednávané věci sice uvedla, že na pozemcích parc. č. X1 a parc. č. X2 chová drobná hospodářská zvířata, toto skutkové tvrzení nicméně spojila výhradně s (nesprávnou – srov. výše) právní argumentací veřejným zájmem plynoucím z vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nepředestřela však žádné argumenty zpochybňující závěr správních orgánů, že sporné oplocení není ohradník, a proto na něj dopadá zákaz oplocení stanovený územním plánem. Žalobkyně svou námitku, že sporné oplocení mohla realizovat rovněž podle změny č. 2 v textu žaloby spojuje s jinými důvody, nikdy s argumentem, že sporné oplocení má povahu ohradníku. Soud proto výše uvedenou úvahu nemohl promítnout do výroku tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

53. Soud konstatuje, že stěžejním důvodem, který vedl k zamítnutí žalobkyniny žádosti o dodatečné povolení sporného oplocení, bylo právě nesplnění zákonem stanovené podmínky souladu s územním plánem. Jelikož žalobkyně tento důvod zamítnutí její žádosti nezpochybnila, nemohla se svou žalobou uspět.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

54. S ohledem na uvedené soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
55. Žalobkyní navrhované důkazy soud neprováděl, protože se jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117).
56. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost, pod kterou spadá rovněž obrana vlastních rozhodnutí v soudním řízení.
57. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž by bylo namístež jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřísluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 je 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 18. prosince 2025

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

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.