



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobců **a) J. F. a b) H. F.**, oba zast. JUDr. Janem Matějčkem, advokátem se sídlem Kolín, Politických vězňů 98, proti žalovanému **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, **za účasti** I. B., JUDr. V. M., o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 163/2003 – 35, ze dne 12. 10. 2004,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností napadají žalobci (dále též „stěžovatelé“) v záhlaví citovaný rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. j. ÚSŘ/odv/30 239/03/Ks, ze dne 23. 5. 2003. Žalovaný jím podle ust. § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu v Kouřimi (dále jen „stavební úřad“) č. j. V6/2002, ze dne 28. 2. 2003, kterým bylo stěžovatelům nařízeno odstranění směsného inertního odpadu a zeminy uložených na pozemku p. č. 2251/9 v k. ú. K. v rámci terénních úprav provedených bez povolení. Městský soud v Praze se ztotožnil se závěry žalovaného, že stavební povolení č. j. 1165/00, ze dne 16. 8. 2000 se vztahovalo pouze na terénní úpravy konkrétně v předložené projektové dokumentaci uvedené, tzn. terénní úpravy vztahující se k bezprostřednímu osazení novostavby rodinného domu do terénu. Terénní úpravy v této projektové dokumentaci neobsažené byly tudíž provedeny bez stavebního povolení ve smyslu ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Správní orgán prvního stupně proto důvodně v řízení o odstranění stavby vyzval žalobce k podání žádosti o dodatečné povolení stavby a předložení vyžádaných podkladů a dokladů. Pokud žalobci žádost o dodatečné povolení stavby nepodali, správnímu orgánu nezbylo než odstranění stavby nařídit. Odkazují-li žalobci na nutnou zjednodušenost projektové dokumentace, jejímž účelem nebylo zobrazit pozemek v celé jeho délce, nýbrž určit výši terénních úprav na celém pozemku, nelze podle Městského soudu v Praze pouze z toho důvodu vyvozovat závěr o povolení terénních úprav přímo v projektu neuvedených. Není nakonec možné požadovat po stavebním úřadu, jak naznačují žalobci, aby sám předpokládal zhotovení stavebních úprav ve větším rozsahu, než jak zobrazuje stavební dokumentace, která sama o sobě je zpracována v rozsahu dostatečném.

Stěžovatelé napadají rozhodnutí Městského soudu v Praze z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřují v tom, že Městský soud v Praze po právní stránce nesprávně posoudil stavební povolení stavebního úřadu, když dospěl k závěru, že tímto byly povoleny terénní úpravy pouze bezprostředně kolem stavby domu. Stavební povolení totiž nelze v souvislosti se stavební dokumentací právně posoudit jinak, než že byly povoleny stavební úpravy týkající se celého pozemku č. 2251/9 v katastrálním území K., což vyplývá zejm. z výkresů 1/A, 2/A a 3/A projektové dokumentace. Městský soud v Praze rovněž nevzal v úvahu, že pouze vinou stavebního úřadu je předmětné stavební povolení neurčité, umožňující více výkladů. Z uvedeného je pak zřejmé, že stavební úřad nepostupoval v souladu s ust. § 66 stavebního zákona. Dále stěžovatel namítá, že skutková podstata tak, jak byla správním orgánem zjištěna, totiž že provedené terénní úpravy neměly podklad ve stavebním povolení, nemá oporu ve spisech správního orgánu a soud pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl rozhodnutí žalovaného zrušit (důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Ani správní orgán, ani Městský soud v Praze se nepokusily podrobněji objasnit skutkový stav věci vyhodnocením důkazů (projektové dokumentace), ve správním spise obsažených. Skutková podstata tak není z provedených důkazů zřejmá a přinejmenším stále připouští dva skutkové i právní výklady rozsahu povolených terénních úprav. Důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nakonec spatřován v tom, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze není dostatečně odůvodněno tak, aby bylo zřejmé, proč právě závěr, že terénní úpravy byly povoleny pouze v bezprostřední blízkosti stavby, je správný a nesprávná je naopak varianta žalobců, totiž že terénní úpravy se týkaly celého pozemku. Soud se v odůvodnění svého rozhodnutí sice zabývá výkresem 3/A projektové dokumentace, neposuzuje jej však v souvislosti s ostatními výkresy, celou dokumentaci pak nehodnotí podle právních předpisů, které ji upravují, zejm. vyhl. č. 132/1998 Sb. Důvody, které vedly Městský soud v Praze k zamítnutí žaloby proto nejsou přesvědčivé. Stěžovatelé proto žádají Nejvyšší správní soud, aby napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Zároveň žádají, aby byl jejich kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 2. 2005 trvá na svém stanovisku, předloženém již ve vyjádření k žalobě, a to že terénní úpravy, které byly na předmětném pozemku provedeny, nebyly obsahem předložené a schválené projektové dokumentace. Stavební úřad je pak ve svém rozhodnutí č. j. V6/2002, ze dne 28. 2. 2003 správně posoudil jako terénní úpravy zvláště rozsáhlé, kterými se podstatně mění vzhled a odtokové poměry a které podle ust. § 71 odst. 1 stavebního zákona vyžadují povolení stavebního úřadu. Kasační stížnost stěžovatelů proto navrhuje zamítnout.

JUDr. M. jako zúčastněná osoba ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 2. 2005 odmítá názor stěžovatelů, že z výkresů 1/A, 2/A a 3/A projektové dokumentace je záměr realizace terénních úprav na celé ploše pozemku patrný. Výkres 1/A polohopisný geometrický plán obsahuje pouze situování zákresu domu bez kót, výkres 2/A řeší pouze polohopisné a výškové osazení rodinného domu a terénu čili část pozemku pod domem a vůbec z něj není zřejmé, že terénní úpravy zasáhnou celý pozemek. Výkres 3/A nakonec obsahuje výškové osazení, kde je zakresleno a zapsáno, jak má být terén výškově upraven proti rostlému terénu. Nejde tedy o výkres pro celý pozemek, ale vyplývá z něj, že terénní úpravy mohou být provedeny v místech ve výkresu uvedených, jak je popsáno v tabulce. Skutečnost, že by se terénní úpravy měly týkat celého pozemku nevyplývá ani z bodů 10 či 13 stavebního povolení, jak se snaží dovozovat stěžovatelé. Povinnost neomezit terénními úpravami provoz na přilehlé silnici vyplývá z umístění stavby rodinného domu na pozemku ve vzdálenosti 2 až 3 metry od silnice; rozhodnutím Městského úřadu v Kouřimi, orgánu ochrany zemědělského půdního fondu č. j. 345/00/ZP, ze dne 18. 10. 2000 byl pak v návaznosti na pravomocné rozhodnutí o povolení stavby stanoven finanční odvod ve výši 10.353,- Kč za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavbu rodinného domu o výměře 0,0203 ha kultura ovocný sad. Uvedeným rozhodnutím tak bylo vyňato pouhých 203 m<sup>2</sup> pozemku, zatímco výměra celého pozemku činí 3.415 m<sup>2</sup>. To, že skrávka kulturní vrstvy zeminy z místa odnímaného pro stavbu má být využita na zbývající části pozemku, pak nedokládá, že terénní úpravy by se měly týkat celého pozemku.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil tyto pro posouzení případu rozhodné skutečnosti: Dne 16. 8. 2000 vydal Městský úřad v Kouřimi, stavební úřad, na základě žádosti stěžovatelů a předložené projektové dokumentace rozhodnutí č. j. 1165/00, kterým rozhodl o vydání stavebního povolení na stavbu „Novostavba rodinného domu na pozemku p. č. 2251/9 v k. ú. K.“. Následně stavební úřad zjistil, že stěžovatelé na předmětném pozemku provádějí terénní úpravy spočívající v intenzivním zavážení jeho střední a severní části směsným inertním odpadem a zeminou. Tyto úpravy posoudil jako zvlášť rozsáhlé, kterými se podstatně mění vzhled prostředí a odtokové poměry ve smyslu ust. § 71 odst. 1 stavebního zákona a které nebyly předmětem stavebního povolení, a zahájil proto v souladu s ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona řízení o odstranění nepovolených terénních úprav. Na základě provedeného ústního jednání a místního šetření vyzval dne 4. 7. 2002 stěžovatele, aby v případě, že mají zájem na dodatečném povolení terénních úprav, nejpozději do 30. 11. 2002 požádali o jejich dodatečné povolení a stanovil rozsah podkladů, které je nutné k žádosti připojit. Současně řízení přerušil. Stěžovatelé ve stanovené lhůtě předložili podklady v požadovaném rozsahu, včetně doplnění projektové dokumentace terénních úprav, žádost o dodatečné povolení terénních úprav však nepodali, když dle jejich názoru byly předmětné terénní úpravy povoleny již stavebním povolením ze dne 16. 8. 2000. Stavební úřad tak vydal dne 28. 2. 2003 rozhodnutí, kterým stěžovatelům nařídil odstranění směsného inertního odpadu a zeminy uložených na pozemku p. č. 2251/9 v k. ú. K. v rámci terénních úprav provedených bez povolení. O odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení tak, jak bylo uvedeno výše poté, co se ztotožnil s obsahem výroku, jakož i s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Stěžovatelé spatřují základní otázku vzniklého sporu v tom, zda se terénní úpravy stavebním povolením ze dne 16. 8. 2000, č. j. 1165/00 povolují pouze na části pozemku č. 2251/9 v k. ú. K., či zda se toto rozhodnutí vztahuje na pozemek celý. Sami mají za to, že

správná je varianta posléze uvedená, což údajně zcela zřetelně vyplývá z předložené projektové dokumentace. Tuto argumentaci je nutno odmítnout jako chybnou, resp. zavádějící. Jak v odůvodnění svého rozsudku správně uvádí Městský soud v Praze, spor mezi účastníky v dané věci spočívá v tom, zda byly stavebním povolením povoleny terénní úpravy popsané v technické zprávě vypracované na základě výzvy správního orgánu prvního stupně a zachycené ve výkresech 1/A, 4/A, 5/A, 6/A doplněné projektové dokumentace, či nikoliv. Jinými slovy klíčová otázka sporu v daném případě není, zda se stavební povolení vztahuje na celý pozemek, či nikoli (jak se snaží argumentovat stěžovatelé), nýbrž především, co stavební úřad na základě předložené projektové dokumentace povoloval, resp. o čem bylo v daném případě stavebním úřadem rozhodováno.

Obsahem projektové dokumentace předložené spolu se žádostí o stavební povolení z hlediska posouzení věci důležitým je její příloha A, týkající se stavební části projektu. Pouze zde se hovoří též o plánovaných terénních úpravách, činí se tak ovšem pouze velmi lakonicky. Z technické zprávy k této části projektu Nejvyšší správní soud zjistil, že „původní terén se uvažuje *kolem rodinného domu* navrší“ a že „výškové řešení jednotlivých bodů je uvedeno na výkrese *osazení rodinného domu* č. 2/A a 3/A“. Žádné informace, které by se týkaly terénních úprav s osazením rodinného domu nesouvisejících, zde uvedeny nejsou. Z takto předložené dokumentace tedy vycházel stavební úřad při svém rozhodování; odpovídající podmínkou do stavebního povolení zahrnutou je pak jeho bod 13, podle kterého bude provedena skrávka kulturní vrstvy zeminy z *celé plochy trvale odnímané pro stavbu rodinného domku* v tl. 20 cm a ta bude využita na zbývající část pozemku. Konkrétní řešení terénních úprav na celé ploše pozemku je pak zachyceno až v doplnění projektové dokumentace předloženém na vyžádání stavebního úřadu v souvislosti s řízením o odstranění stavby. Počítá se zde s úpravami jak kolem rodinného domu, tak v *další části*, kde se předpokládá *navršení o výšce 0,9 m*. Vzniklá plošina (více než polovina celkové plochy pozemku cca 1.500 m<sup>2</sup>) má sloužit jako zahrada – předpokládá se výstavba vinice a ovocných stromů, část této plochy má být zatravněna. Pro konečnou úpravu pozemku se zde počítá s 2.324 m<sup>3</sup> zeminy, kdy navršená zemina bude pouze nekontaminovaná a prostá všech nežádoucích příměsí. Jsou-li pak z citovaného doplnění projektové dokumentace zamýšlené terénní úpravy zcela zřejmé, jistě je nebylo lze vyčíst, ba ani předpokládat, z dokumentace původně předložené. Vzhledem k rozsahu těchto úprav se pak jeví jako adekvátní jejich posouzení ve smyslu ust. § 71 odst. 1 stavebního zákona. Jelikož se na uvedené terénní úpravy stavební povolení nevztahovalo, v souladu s ust. § 88 odst. 1 písm. b) zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby. Na základě provedeného ústního jednání a místního šetření vyzval dne 4. 7. 2002 stěžovatele, aby v případě, že mají zájem na dodatečném povolení terénních úprav, nejpozději do 30. 11. 2002 požádali o jejich dodatečné povolení a stanovil rozsah podkladů, které je nutné k žádosti připojit. Stěžovatelé ve stanovené lhůtě předložili podklady v požadovaném rozsahu, žádost o dodatečné povolení terénních úprav však nepodali. Chyběl-li pak projev vůle stěžovatelů, který by směřoval k dodatečnému povolení terénních úprav, nezbylo stavebnímu úřadu než nařídít jejich odstranění.

S ohledem na tvar pozemku pak neobstojí ani argument stěžovatelů, že výkresy 1/A, 2/A a 3/A, přesně odpovídající požadavkům ust. § 25 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), se naprosto jednoznačně týkají celého pozemku, byť to v důsledku nutného zjednodušení nemusí být patrné. Výkres 1/A – polohopisný geometrický plán - je situačním výkresem, zachycujícím umístění novostavby na pozemku, výkres 2/A popisuje polohopisné a výškové osazení domu a výkres 3/A toto dokresluje

příčnými řezy terénem. V důsledku koncentrace na novostavbu nemohla být v uvedených výkresech zohledněna zbývající převážná plocha pozemku táhnoucí se na sever od plánované novostavby o výměře více než 2.000 m<sup>2</sup>. Nejvyšší správní soud dává tímto za pravdu argumentaci zúčastněné osoby, JUDr. M.. Tvrzení stěžovatelů, že předložená dokumentace jednoznačně řeší terénní úpravy celého pozemku, totiž postrádá jakýkoli reálný základ. Dlužno dodat, že z doplňující projektové dokumentace vyžádané správním orgánem v souvislosti s řízením o odstranění stavby jsou plánované terénní úpravy čitelné zcela zřetelně, když výkresy 5/A a 6/A předkládají 6 příčných řezů terénem s odstupy cca 20 až 70 m, výkres 4/A pak tři podélné řezy terénem. Z uvedeného vyplývá, že stavební povolení nebylo vydáno v rozporu s ust. § 66 stavebního zákona a vychází z předložené projektové dokumentace stavby rodinného domu.

Jen jako poznámku obiter dictum proto Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvádí své stanovisko ke stěžovateli hojně citovanému ust. § 25 vyhlášky. Podle odst. 1 písm. a) tohoto ustanovení obsahuje dokumentace terénních úprav mimo jiné údaje o předpokládaných účincích terénních úprav na okolí, technický popis postupu a způsobu prací, údaje o násypných hmotách, o místě a způsobu uložení vytěžených hmot, o způsobu jejich zhuťování a povrchové úpravě. Veškerý popis stěžovateli plánovaných terénních úprav se přitom v původně předložené dokumentaci vyčerpává informacemi, že původní terén kolem rodinného domu se uvažuje navrší, že zemní práce budou prováděny strojně s dotěžením základové spáry ručně a že vytěžená spodní zemina bude bezezbýtku použita na vyrovnaní terénu na pozemku. Z tohoto hlediska je třeba technickou zprávu projektové dokumentace předložené spolu se žádostí o stavební povolení hodnotit přinejmenším jako velmi stručnou. Rozsah stěžovateli zamýšlených terénních úprav by pak jistě velmi ilustrativně doložily fotografie objasňující současný stav území, na kterém se mají terénní úpravy provést, s vyznačením pozemků, na nichž se projeví důsledky terénních úprav, jak má na mysli ust. § 25 odst. 1 písm. b) vyhlášky. Žádné takové fotografie však součástí spisové dokumentace nejsou.

Nejvyšší správní soud tak nezjistil naplnění stížního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z výše uvedeného vyplývá rovněž závěr ohledně důvodu kasační stížnosti dle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ze správního spisu je zcela zřejmé, že prováděné terénní úpravy nejsou v původně předložené dokumentaci zahrnuty, správní orgán tak evidentně rozhodoval pouze o novostavbě rodinného domu a terénních úpravách s touto bezprostředně souvisejících. Rozhodoval tudíž na podkladě spolehlivě zjištěného skutkového stavu a skutkové závěry, které na jeho podkladě učinil, jsou správné a jednoznačné.

Nelze nakonec přijmout ani námitku nedostatečného odůvodnění rozhodnutí Městského soudu v Praze, tedy důvod kasační stížnosti dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Městský soud v Praze posoudil projektovou dokumentaci předloženou spolu s žádostí o stavební povolení ve vztahu k jejímu doplnění a dospěl k závěru, že se vztahuje pouze na úpravy bezprostředně související s novostavbou rodinného domu, a že z ní jakékoli jiné úpravy na předmětném pozemku nevyplývají. Je tedy zřejmé, jakými úvahami se při hodnocení důkazů, zejm. spisového materiálu řídil, jakož i co jej vedlo k vydání napadeného rozsudku. Ani důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak naplněn není.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadami podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o žádosti o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osobám zúčastněným na řízení nebyly soudem uloženy žádné povinnosti, v souvislosti s nimiž by jim mohly vzniknout náklady, na jejichž náhradu by jim náleželo právo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. února 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu